



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

Poslovni broj: Usoz-136/2022-20

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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Snježane Horvat-Paliska, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Jelene Rajić, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu podnositeljice U. E. G., Z.1, zastupane po predsjedniku J. P., a on po opunomoćenicima iz Odvjetničkog društva K. & Partneri d.o.o. Z.1, podnositeljice U. z. z. o. R., Z.1, koju zastupa predsjednica U. B. G.-H., podnositelja M. B. iz Z.1, Z. K. iz Z.1, M. M.1 iz Z.1, I. B. iz Z.1, S. K. iz Z.1, Z. D. iz Z.1, A. Z. iz Z.1, i M. M.2 iz Z.1, (koji su podnijeli zajednički prijedlog) i podnositelja P. d.o.o., Z.2, Općina G., zastupanog po opunomoćeniku N. Ć., odvjetniku u Z.1, na sjednici vijeća održanoj 20. svibnja 2024.

p r e s u d i o j e

I. Ukidaju se sljedeće odredbe Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 7/22., 19/22. i 33/22.):

- članak 19. stavak 2. u dijelu koji glasi:...“a sporazum o udjelima primjenjivat će se u slučaju iz članka 23. stavka 4. ove odluke.“

- članak 21. u dijelu koji glasi:...“a što će se primjenjivati u slučaju iz članka 23. stavka 4. ove odluke.“

- članak 22. u dijelu koji glasi: „u slučaju iz članka 23. stavka 4. ove odluke.“

- članak 23. stavak 4.

- točka 4. Priloga III. Općih uvjeta ugovora s korisnicima, koji su sastavni dio Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba u dijelu koji glasi:..., te kad više korisnika koristi zajednički spremnik zajedno s ostalim korisnicima usluge na istom obračunskom mjestu odgovarati za obveze nastale zajedničkim korištenjem spremnika“.

II. Prijedlozi se odbijaju u preostalom dijelu.

Obrazloženje

1. Ovaj je Sud zaprimio četiri obavijesti o nezakonitosti Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba („Službeni

glasnik Grada Zagreba“, 7/22., 19/22. i 33/22. - dalje: Odluka) s prijedlozima za ukidanje osporenih odredaba Odluke.

1.1. U povodu obavijesti formirana su četiri sudska spisa (poslovni broj: Usoz-136/22, Usoz-140/22, Usoz-61/2023 i Usoz-134/23). S obzirom na činjenicu da se obavijesti odnose na isti akt, spisi su spojeni radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke, sukladno članku 113. stavku 1. Sudskog poslovnika („Narodne novine“, 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20., 99/21., 23/22., 12/23. i 122/23.).

2. Podnositeljica U. E. G. (poslovni broj: Usoz-136/22) predložila je ovom Sudu da po službenoj dužnosti na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. - dalje: ZUS) pokrene postupak ocjene zakonitosti članka 7. stavka 7. i članka 23. stavka 1. točke 1. i stavka 4. Odluke.

2.1. Podnositeljica u bitnome ističe da se osporene odredbe Odluke odnose na različite kriterije prema kojima se obračunava i naplaćuje cijena javne usluge sakupljanja miješanog komunalnog otpada. Navodi da iz odredbe članka 67. Zakona o gospodarenju otpadom („Narodne novine“, 84/21. - dalje ZOGO) proizlazi da je zakonsko polazište za obračun varijabilnog dijela cijene prilagođen svakom pojedinom korisniku, a obračunava se prema masi predanog miješanog otpada (veličina spremnika) i koliko puta ga korisnik preda na pražnjenje, odnosno ako korisnik odvaja otpad ima manje miješanog komunalnog otpada pa nema potrebe za čestim pražnjenjem i ovisno o tome mu je cijena za odvoz otpada veća ili manja. U tom smislu, člankom 69. ZOGO-a propisane su i obveze davatelja usluge, koje uključuju pružanje javne usluge, osiguravanje usluge spremnika, vođenje evidencije te je propisano i što spremnik mora sadržavati.

2.2. Ističe da odredbe Odluke uvode novu ideju naplate varijabilnog dijela cijene za tu javnu uslugu prema kojoj su korisnici dužni kupiti plastične vrećice u pakiranju od 10 komada (proizvodnja novog otpada), a u cijeni vrećice plaća se i cijena troškova proizvodnje vrećice, cijena od 2 kune za 10 litara miješanog komunalnog otpada, trgovačka marža i PDV, čime je davatelj usluge prekoračio ovlaštenja koja ima prema ZOGO-u. Navodi da je odredbom članka 70. stavka 4. ZOGO-a propisano da je korisnik usluge dužan koristiti javnu uslugu na području na kojem se nalazi nekretnina korisnika usluge na način da proizvedeni otpad predaje putem zaduženog spremnika. Odredbom članka 7. stavka 7. osporene Odluke propisano je 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 svom trošku, a prema cijeni određenoj Cjenikom davatelja usluge te koje korisnici usluga odlažu u standardizirane spremnike za miješani komunalni otpad iz stavka 3. ovoga članka. Dakle, osim što se uvodi naplata unaprijed, moment od kada je korisnik usluge nešto dužan prema zakonskoj odredbi „da prikupljeni miješani otpad predaje putem zaduženog spremnika“, što podrazumijeva predaju punog spremnika bez obzira kako je pakiran i prikupljan i u kakvoj ambalaži, pomiče se unatrag jer Odluka proširuje tu zonu i nameće korisniku usluge dodatne obveze tj. kupnju standardiziranih vrećica za paket od 10 komada po cijeni od 20, 40 i 80 kuna (u kojoj su sadržani svi troškovi proizvodnje, cijene odvoza otpada, marža trgovca i PDV). Smatra da time odredbe Odluke ulaze u zonu kojom se narušava

privatnost i nameću tereti i obveze korisniku usluge što Zakonom nije predviđeno pa se određivanje takvih obveza ne temelji na zakonskim ovlaštenjima.

2.3. Nadalje navodi da je Odluka protivna ZOGO-u jer se kupnjom pakiranja vrećica od 10 komada ili više unaprijed naplaćuje varijabilni dio cijene javne usluge koja nije obavljena, a što je protivno i sudskoj praksi (odluka Županijskog suda u Varaždinu, poslovni broj: Gž-2318/17 od 5. lipnja 2019.). Ističe da takva naplata varijabilnog dijela cijene javne usluge unaprijed postaje besmislena i otpada potreba za bilo kakvom evidencijom, a postojeće elektronske oznake na spremnicima i specijalnim vozilima postaju bespredmetne. Smatra da su iz toga razloga bespredmetne, nejasne i kontradiktorne odredbe Odluke iz članka 6. koje određuju da je kriterij za obračun količine miješanog komunalnog otpada volumen spremnika izražen u litrama i broj pražnjenja u obračunskom razdoblju, a u članku 20. Odluke da je dokaz o izvršenju te usluge digitalna evidencija davatelja usluge kojom se evidentiraju očitovanja RFID čipa ili barkoda koji se nalazi na spremniku te da se kao prihvatljiv dokaz smatra izvadak iz evidencije o preuzetom komunalnom otpadu koji sadrži vrijeme očitavanja, identifikacijsku oznaku spremnika korisnika usluge i volumen spremnika. Podnositeljica navodi da to istovremeno znači da je zakonski model naplate varijabilnog dijela cijene kroz elektronske evidencije (prepoznat od EU) napušten i ne koristi se.

2.4. Navodi da su sporne i odredbe o Općim uvjetima kao obvezni Prilog III. Odluke jer se točkom 4. određuje da je davatelj usluge dužan osigurati korisniku usluge spremnike za primopredaju komunalnog otpada, a ta odredba je kontradiktorna jer je u članku 2. točke 20. Odluke propisano da je spremnik posuda, kanistar, kontejner, bačva, kutija, vreća i drugi odgovarajući spremnik koji sprječava rasipanje, razlijevanje odnosno ispuštanje otpada u okoliš i koji je davatelj usluge dužan osigurati korisniku usluge, a pojam standardizirane vrećice za miješani komunalni otpad predstavljaju novi termin koje su građani dužni kupovati kao neke „vaučere“, a što ZOGO niti u jednoj svojoj odredbi ne predviđa. Naprotiv, predviđa naplatu javne usluge putem točno određenih kriterija koji u Odluci nisu ispunjeni, a model naplate varijabilnog dijela cijene javne usluge ispada kao loša ideja jer se građanima nameću dodatne obveze, dodatno se zagađuje okoliš, a javna usluga poskupljuje.

2.5. Podnositeljica smatra da je nezakonita i odredba članka 23. Odluke (ugovorna kazna) koja propisuje ugovornu kaznu korisnicima usluge iz kategorije kućanstva i iz kategorije korisnika koji nije kućanstvo ako ne postupaju s otpadom i spremnikom na obračunskom mjestu sukladno Odluci, osobito ako korisnik usluge ne odlaže svoj miješani komunalni otpad u standardizirane vrećice za miješani komunalni otpad. Navedenom odredbom propisuje se i ugovorna kazna i kada više korisnika koristi uslugu zajedničkog spremnika, čime su grubo povrijeđena osnovna načela, kako europskog, tako i domaćeg pravnog sustava, načelo razmjernosti i jednakosti. Ističe da osim ustavne obveze poštivanja načela razmjernosti u članku 16. Ustava Republike Hrvatske, navedeno je propisano i u članku 6. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09. i 10/21.) pa propisivanje obveze ugovorne kazne od 500,00 kuna odnosno 1.000,00 kuna sukladno udjelima u korištenju spremnika predstavlja povredu načela razmjernosti. Navodi da je Zakonom o obveznim odnosima („Narodne novine“, 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21. – dalje: ZOO) propisano da vjerovnik i dužnik mogu ugovoriti da dužnik plati vjerovniku određeni novčani iznos ili pribavi neku drugu materijalnu korist ako ne ispunji svoju obvezu ili ako zakasni s njezinim ispunjenjem ili ako je neuredno ispunji. Nadalje, odredbom članka 356. ZOO-

a propisano je da ugovorne strane mogu odrediti visinu kazne po svojoj volji, u ukupnom iznosu, u postotku ili za svaki dan zakašnjenja ili na drugi način. Iz navedenog je razvidno, smatra podnositeljica, da ugovorne strane suglasno utvrđuju visinu ugovorne kazne te da vjerovnik, u ovom slučaju davatelj usluge, ne može svojevlasno odrediti visinu Ugovorne kazne. Podnositeljica se poziva i na odredbu članka 49. stavka 1. Zakona o potrošačima („Narodne novine“, 19/22. - dalje ZOP) te zaključno smatra da mogućnost različitog kažnjavanja za istu vrstu propusta predstavlja opasnost za pravnu sigurnost, a gledano s aspekta neke druge grane prava, upitna je i sama ugovorna kazna, jer nije ugovorna, nego prekršajna te je usmjerena na one korisnike koji nisu nužno odgovorni za učinjeni propust. Iz navedenih razloga predlaže da se ukine osporena Odluka te da se obustavi izvršenje Odluke na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a.

3. Podnositeljica U. z. z. o. R., Z.₁ (poslovni broj: Usoz-140/22), također je predložila da se po službenoj dužnosti pokrene postupak za ocjenu zakonitosti osporene Odluke zbog njene nesuglasnosti sa ZOGO-m.

3.1. Obrazlažući prijedlog u bitnom navodi da unatoč tome što je Odlukom preuzeta zakonska formulacija glede kriterija obračuna količine miješanog komunalnog otpada, ovakav način obračuna odnosno naplate cijene te „nalaganje kupovnih vrećica i plaćanja vrećica“ nije u skladu s člankom 67. ZOGO-a kao ni s Dodatkom IV. ZOGO-a koji se odnosi na obračun cijene za količinu miješanog komunalnog otpada. Naglašava da vrećice za miješani komunalni otpad, a ni njihov volumen, ni na koji način nisu povezane s korisnicima niti s volumenom standardiziranih spremnika za miješani komunalni otpad niti one mogu biti evidentirane na način propisan Odlukom, što znači da su pojedine odredbe same Odluke međusobno kontradiktorne. Vrećice nisu propisno označene barkodom ili čipirane, što je suprotno načelu individualizacije odgovornosti, načelu „onečišćivač plaća“ i načelu sljedivosti iz članka 7. ZOGO-a. Nadalje ističe da vrećice ne sadrže podatak o njihovoj biorazgradivosti, sastavu i proizvođaču, a što doprinosi negativnom utjecaju na okoliš i zdravlje ljudi. Nadalje prigovara što građani kupnjom vrećica plaćaju i trgovačku maržu i PDV i to prije obavljene usluge te ne prolaze kroz digitalnu evidenciju davatelja usluge. Pored toga ističe da nije jasno kako se formira cijena vrećica. Smatra da je odredba o cijeni vrećica suprotna članku 64. ZOGO-a. Navodi da ZOGO ne propisuje obligatorno stavljanje miješanog komunalnog otpada u vrećice (koje se plaćaju) i zatim u spremnik za miješani komunalni otpad. Ako se vrećice smatraju spremnikom na način kako ga definira ZOGO, tada se one osiguravaju o trošku davatelja usluge. Mišljenja je da sustav naplate plaćanjem cijene vrećica nije u skladu s člankom 74. ZOGO-a. Nadalje navodi da članak 16. Odluke ne sadrži obrazloženje cijene obvezne minimalne usluge te da je takvo propisivanje cijene obvezne minimalne usluge suprotno načelu ekonomičnosti, cirkularne ekonomije i zaštite okoliša te članku 64. stavku 4. ZOGO-a i Direktivi Europske unije o otpadu. Smatra da članak 8. Odluke omogućava arbitrarnost i nejednakost korisnika usluge u financiranju izgradnje spremnika, slijedom čega je u suprotnosti s člankom 64. stavkom 4. ZOGO-a.

3.2. Podnositeljica osporava i članak 23. Odluke koji uređuje ugovornu kaznu, smatrajući ga suprotnim Ustavu Republike Hrvatske i temeljnim načelima pravnog poretka Republike Hrvatske.

3.3. Osporava i Prilog I. Odluke u dijelu kojim je, kako smatra, nezakonito određena lokacija za obrađivanje glomaznog otpada mobilnim uređajem (među ostalim i na dijelu kč. br. 135/8 k.o. Ž.), smatrajući tu lokaciju proizvoljno određenom jer ni u Planu

gospodarenja otpadom Grada Zagreba ni bilo kojim drugim planskim dokumentom navedena djelatnost nije predviđena na toj lokaciji.

3.4. Naposljetku, podnositeljica ističe da su Odlukom povrijeđene odredbe članaka 13. i 14. Općih uvjeta ugovora s korisnicima, sadržanima u Prilogu III. Odluke, u pogledu obračuna cijene i izdavanja i sadržaja računa za javnu uslugu. Nalaganjem odlaganja vrećica u centru grada od 20,00 do 22,00, bez izmjene Odluke, davatelj usluge krši odredbe vlastite Odluke.

4. Podnositelji M. B. iz Z.¹ i dr. (poslovni broj: Usoz-61/23) osporavaju odredbe članka 8. stavaka 6. i 7. u vezi s člankom 23., odredbe članka 14. stavka 8., odredbe članka 19., odredbe članka 20. stavka 1., odredbe članka 26. te u vezi s njima i odredbe članka 35. i 36. Odluke. Osim toga, predlažu i obustavu izvršenja općeg akta temeljem odredbe članka 85. stavka 2. ZUS-a.

4.1. Ističu da odredbe članka 8. stavka 6. i 7. Odluke koje se odnose na standardizirane spremnike, način korištenja zajedničkog spremnika i primopredaju otpada te obveze predstavnika suvlasnika, prelaze okvire razumnosti i opravdanosti te su protivne odredbama o odgovornosti korisnika za štetu jer nameću korisnicima prekomjerne obveze. Navode da je odredbom članka 20. stavka 1. Odluke propisano da davatelj usluge ne odgovara za neovlašteno korištenje spremnika od strane trećih osoba pa je nejasno obrazloženo zašto je davatelj usluge unaprijed oslobođen svake odgovornosti neovisno o konkretnim okolnostima. Ističu da je člankom 72. stavkom 1. ZOGO-a propisano da je korisnik usluge dužan platiti davatelju usluge ugovornu kaznu ako ne ispunjava obveze iz članka 70. stavka 4. točke 1. – 4. i 6. – 9. ZOGO-a ili ako je neuredno ispuni. Ističu da se ugovornom kaznom mogu obuhvatiti samo one povrede obveza koje su propisane zakonom. Odredba članka 23. stavka 1. točke 4. Odluke time prelazi okvire određene člankom 72. ZOGO-a.

4.2. Nadalje ističu da su člankom 19. Odluke, kojim se regulira sporazum korisnika koji koriste zajednički spremnik, prekoračene ovlasti iz članka 66. stavka 1. ZOGO-a. Naime, prema članku 66. stavku 1. točki 11. ZOGO-a odluka o načinu pružanja javne usluge sadrži način određivanja udjela korisnika usluge u slučaju kad su korisnici usluge kućanstva i pravne osobe ili fizičke osobe obrtnici i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima. Odredba o sporazumu, dogovoru o udjelima ZOGO-a sadržana je i u članku 74. stavku 6. točki 2. ZOGO-a te članku 75. stavku 4. ZOGO-a. Izjava o načinu korištenja javne usluge regulirana je člankom 74. ZOGO-a prema kojem je to obrazac kojim se korisnik usluge i davatelj usluge usuglašavaju s bitnim sastojcima ugovora te ju je korisnik usluge dužan vratiti davatelju usluge u dva potpisana primjerka u roku od 15 dana od dana zaprimanja. Zajedničko korištenje spremnika ne može biti jedini način korištenja spremnika, čak i kod korištenja zajedničkog spremnika jer je člankom 69. stavkom 1. točkom 7. ZOGO-a davatelj usluge dužan osigurati uvjete kojima se ostvaruju pojedinačno korištenje javne usluge neovisno o broju korisnika usluge koji koristi zajednički spremnik. Smatraju da odredba članka 19. nezakonito regulira, ne samo mogućnost sporazuma o udjelima o korištenju zajedničkog spremnika, nego protivno i preko okvira tih odredaba ZOGO-a i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., 81/15., 94/17. – dalje: ZV). Članak 19. stavak 2. Odluke regulira kriterije odnosno ograničava korisnike u sporazumnom određivanju udjela u korištenju zajedničkog spremnika time što regulira da se mogu sporazumjeti samo ovisno o broju članova kućanstva korisnika, odnosno ovisno o broju zaposlenih osoba kod pravnih

osoba ili obrtnika, a takvo ograničenje ne stavlja ZOGO niti daje ovlast donositelju da postavlja takva ograničenja. Članak 19. stavak 3. Odluke regulira da je sporazum valjan ako ga je potpisala većina korisnika usluga koji se nalaze na istom obračunskom mjestu. Sukladno članku 2. stavku 1. točki 9. Odluke, korisnik usluge je vlasnik nekretnine odnosno vlasnik posebnog dijela nekretnine i korisnik nekretnine odnosno posebnog dijela nekretnine kada je vlasnik nekretnine odnosno posebnog dijela nekretnine obvezu plaćanja ugovorom prenio na tog korisnika i o tome obavijestio davatelja usluge ili stvarni korisnik nekretnine. Prema tome, korisnik usluge ne mora biti vlasnik odnosno suvlasnik nekretnine. Iz navedenog je vidljivo da se osporenim Odlukom lokalna vlast neovlašteno i nezakonito miješa u međusobne odnose suvlasnika nekretnine protivno odredbama ZV-a. Člankom 19. stavkom 4. i 5. propisano je da korisnici sporazumom iz stavka 2. mogu među sobom odrediti i ovlastiti osobu koja će bez naknade ili uz sporazumom određenu naknadu skrbiti o tome da se spremnici nalaze u zaključanim spremnicima i slično. Ovo sve uz nezakonitu prethodnu odredbu članka 19. stavka 3. prema kojoj bi takav sporazum bio valjan ako ga je potpisala većina korisnika usluga koji se nalaze na istom obračunskom mjestu. Iako odredba članka 19. stavka 4. i 5. sadrži riječ mogu, a ne moraju, to nema utjecaja na nezakonitost ove odredbe jer je izbor i dalje na većini korisnika koji ako oni tako žele mogu donijeti takav sporazum. Člankom 19. stavkom 6. Odluke određeno je da su korisnici dužni pisanim sporazumom iz stavka 2. članka dostaviti davatelju usluge uz Izjavu o korištenju javne usluge za isto obračunsko mjesto, pri čemu je dovoljno da se davatelju usluge uz sporazum dostavi samo jedna izjava o korištenju javne usluge koja se odnosi na isto obračunsko mjesto. Navode da takva dužnost ne postoji. Ističu da je takav sporazum fakultativan po izboru korisnika te se protivno odredbama ZOGO-a propisuje dostava jedne zajedničke izjave te se time miješa u međuvlasničke odnose suvlasnika, njihove ugovorne odnose s korisnicima javne usluge u slučajevima kada su ugovorom na njih prenesene obveza plaćanja javnih usluga kao i ugovorne odnose između davatelja usluge i ostalih korisnika koji nisu potpisali takav sporazum, obzirom da upravo njihova vlastita pojedinačna izjava predstavlja takav ugovor, a ne neka zajednička izjava za cijelo obračunsko mjesto.

4.3. Ističu da je člankom 26. stavkom 1. Odluke propisano da se sakupljanje komunalnog otpada na obračunskom mjestu korisnika usluge obavlja u standardiziranim spremnicima koje je korisnik dužan smjestiti na način propisan člankom 8. stavkom 6. Odluke, što je prema mišljenju podnositelja nezakonito. Navedenom odredbom propisuje se i postupanje u slučaju kada spremnike nije moguće smjestiti unutar katastarske čestice nekretnine korisnika usluge. Podnositelji smatraju da su navedene odredbe sporne jer nije jasno navedeno temeljem kojeg propisa i koje ovlasti se određuje dužnost predstavnika suvlasnika za postupanje po tom članku. Isto se odnosi i na propisivanje dužnosti predstavnika suvlasnika po odredbi članka 14. stavka 8. Odluke, a nejasno je što u slučajevima kada ne postoji predstavnik suvlasnika. Isto tako, odredba članka 26. stavka 5. posebno dio "o trošku vlasnika višestambene zgrade" predstavlja daljnje nezakonito, protuustavno i prekomjerno miješanje jedinice lokalne samouprave u pravo vlasništva u međuvlasničke odnose kao i u privatni i obiteljski život. Pun doseg i teret takvog miješanja može se odrediti tek kad se navedene odredbe stave u kontekst s odredbom članka 26. stavka 6. Odluke, kojom je propisano da će Grad Z.¹ Pravilnikom propisati način postavljanja i naknadu za postavljanje spremnika na javnu površinu, a odredbom članka 35. propisano je da će Pravilnik iz članka 26. stavak 6. biti donesen do 1. srpnja

2022. godine. Nadalje, citiraju odredbe Ustava Republike Hrvatske te odluke Ustavnog suda u kojima je navedeno da se mora osigurati pravična ravnoteža između zahtjeva za poštivanjem i zaštitom ustavnog prava vlasništva privatnih osoba i zahtjeva koje postavljaju državni odnosno javni ili opći interesi zajednice.

4.4. Predlažu da Visoki upravni sud ukine osporenu Odluku, a do donošenja odluke obustavi izvršenje osporene Odluke.

5. Podnositelj P. d.o.o. (poslovni broj: Usoz-134/2023) također je predložio da se po službenoj dužnosti pokrene postupak za ocjenu zakonitosti osporene Odluke i Cjenika pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada na području Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 1/23.) S obzirom na to da je podnositelj osporio dva opća akta, Sud je predmete razdvojio na način da će o ocjeni zakonitosti navedenog Cjenika odlučiti u predmetu poslovni broj: Usoz-139/2023.

5.1. Podnositelj P. d.o.o. u prijedlogu u bitnome ističe da se cijena javne usluge sastoji od dva elementa, fiksnog i varijabilnog te je nužno da su oba, a ne samo fiksni dio cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada u skladu s odredbama ZOGO-a. U pogledu varijabilnog dijela cijene, člankom 75. stavkom 6. ZOGO-a propisano je da se isti obračunava prema izrazu propisanom Dodatkom IV. Zakona pa način obračuna varijabilnog dijela cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada nije ostavljen na dispoziciji davatelju usluge odnosno donositelju Odluke i Cjenika, već je isti izričito propisan Zakonom. Dakle, da bi se varijabilni dio cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada zakonito obračunao, potrebno je odrediti svaku od vrijednosti iz Dodatka IV. ZOGO-a, i to jediničnu cijenu za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada (JCV), broj pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju te udio korisnika usluge u korištenju spremnika. Tek se pravilnim uređivanjem tih sastavnica može pravilno i zakonito obračunati varijabilni dio cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada, a posljedično i cijena javne usluge.

5.2. Navodi da je člankom 16. stavcima 8. i 9. Odluke propisan iznos fiksnog dijela cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada uz detaljno obrazložen način kako je ista određena, dok Odluka ne sadrži odredbe o varijabilnom dijelu cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada odnosno cijenu za količinu predanog miješanog komunalnog otpada. Smatra da bi JCV trebala biti određena u odnosu na volumen kontejnera koji je korisnicima predan na korištenje, imajući na umu obvezu korisnika iz članka 7. stavka 7. Odluke, pri čemu bi bilo ispravno odrediti cijenu po litri otpada koja bi se množila s volumenom spremnika koji je pojedinom korisniku predan na korištenje. Unatoč tome, donositelj Odluke i donositelj Cjenika zanemarili su činjenicu da korisnici i dalje imaju obvezu odlaganja standardiziranih vrećica u kontejnere te da je stoga nepravilno odrediti cijenu za pražnjenje volumena standardiziranog spremnika za miješani komunalni otpad u visini cijene paketa sadržaja deset standardiziranih vrećica. Osim toga, prilikom jednog pražnjenja spremnika za miješani komunalni otpad, korisnici ne predaju davatelju usluge svih deset vrećica za miješani komunalni otpad, stoga se i u tom dijelu odredbe o načinu obračuna varijabilnog dijela cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada ukazuju kao nepravilne. Također navodi 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. Smatra da je iz navedenog vidljivo da pružatelj javne usluge ne

obračunava cijenu javne usluge na način propisan ZOGO-om, već korisnicima obračunava samo fiksni dio cijene javne usluge. Ujedno navodi da se sukladno osporavanoj Odluci na ispostavljenim računima za pružanje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada iskazuje samo fiksni dio cijene obvezne minimalne javne usluge, pa računi poslani potrošačima, korisnicima usluge nisu u skladu s odredbom članka 25. stavka 1. i 2. ZOP-a.

5.3. Ističe da spremnici iz članka 7. stavka 3. Odluke sadrže oznaku koja je u evidenciji o preuzetom komunalnom otpadu pridružena pojedinom korisniku u obračunskom mjestu, dok standardizirane vrećice iz članka 7. stavka 7. Odluke koje se prema definiciji iz Zakona i Odluke također smatraju spremnicima takvu oznaku ne sadrže. Smatra da bi s obzirom na odredbu članka 7. stavka 7. Odluke i trenutni način obračuna javne usluge, standardizirane vrećice trebale sadržavati oznaku koja davatelju usluge omogućava evidenciju iz članka 82. ZOGO-a, a koju oznaku iste ne sadrže pa miješani komunalni otpad nije moguće pridružiti korisniku javne usluge i obračunskom mjestu odnosno prilikom preuzimanja miješanog komunalnog otpada davatelj usluge ne zna otpad kojeg korisnika i obračunskog mjesta preuzima.

5.4. Ujedno ističe da će se korisnicima naplaćivati ugovorna kazna propisana člankom 23. Odluke ako miješani komunalni otpad ne odlažu u standardizirane vrećice za miješani komunalni otpad iz članka 7. stavka 7. Odluke, iako nije moguće voditi evidenciju o miješanom komunalnom otpadu na način propisan ZOGO-om te je nejasno na koji je način novi model sakupljanja miješanog komunalnog otpada pravedniji, kada je onemogućeno vođenje evidencije o stvarno predanom komunalnom otpadu. Ujedno propisivanjem obveze iz članka 7. stavka 7. Odluke, korisnici javne usluge nisu samo onemogućeni u slobodnom odabiru vrećica u koje će odlagati miješani komunalni otpad, već su obvezni iste odlagati i u vrećice na kojima nije istaknut proizvođač, zemlja podrijetla, ni sastav, a koji bi podaci potvrđivali da se radi o kvalitetnim i ekološki prihvatljivijim vrećicama od onih koje su ranije bile prisutne na tržištu i kojima se stoga ostvaruje svrha gospodarenja otpadom iz članka 1. stavka 1. ZOGO-a. Zaključno smatra da trenutni model obračuna varijabilnog dijela cijene sakupljanja komunalnog otpada ne odgovara načelu „onečišćivač plaća“ pa iz svih navedenih razloga predlaže da se pokrene postupak ocjene zakonitosti osporene Odluke te da se obustavi izvršenje osporavane Odluke.

6. Sud je odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a pozvao donositelja da se očituje na navode svih podnositelja, a očitovanje je dostavio Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Z.¹.

7. U odnosu na navode podnositeljica U. E. G. i U. z. z. o. R. u očitovanju se ističe da su netočni i u potpunosti neutemeljeni navodi o „zakonskom polazištu za obračun varijabilnog dijela cijene“ jer predstavlja kompilaciju dva kriterija za obračun količine otpada iz članka 67. ZOGO-a. Nije sporno da će davatelj usluge pružiti javnu uslugu te su obveze davatelja usluge propisane u skladu s odredbom članka 69. ZOGO-a u Općim uvjetima ugovora s korisnicima koji je kao Prilog III. sastavni dio Odluke. Također je nesporno da davatelj usluge osigurava korisnicima usluge spremnike za primopredaju komunalnog otpada, što je izrijekom propisano u članku 8. stavcima 1. i 2. Odluke. Osim što je vođenje evidencije o preuzetom komunalnom otpadu propisano Odlukom, sadržaj iste propisan je i člankom 10. Pravilnika o gospodarenju otpadom („Narodne novine“, 106/22.- dalje Pravilnik) koji je stupio na snagu 22. rujna 2022. Spremnici za miješani komunalni otpad koji su dodijeljeni korisnicima usluge sadrže na sebi oznaku u vidu barkoda koji se očitava prilikom pražnjenja te se isto očitavanje

pohranjuje u evidenciju koja se vodi kod davatelja usluge kao dokaz da je usluga izvršena, a očitavanje barkoda na spremniku za miješani komunalni otpad te evidentiranje istog očitavanja u Evidenciji o preuzetom komunalnom otpadu iz članka 82. ZOGO-a, služi kao dokaz da je javna usluga pražnjenja spremnika za miješani komunalni otpad izvršena, a što je pored ostalog propisano člankom 10. Pravilnika.

7.1. Nadalje se ističe da nije sporno da je Odlukom uveden novi model prikupljanja komunalnog otpada putem standardiziranih vrećica koje korisnici nabavljaju o svom trošku, kako je to i propisano odredbom članka 7. stavka 7. Odluke. Pojašnjava da je prije donošenja Odluke provedena analiza prethodnog sustava sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Z.¹ koja je pokazala određene manjkavosti, a posebno što se tiče individualizacije troškova korisnika usluge, osobito onih koji žive u višestambenim zgradama pa je tako utvrđeno da su korisnici usluga u tim zgradama plaćali istu cijenu za pruženu javnu uslugu, neovisno o tome koliko otpada proizvedu odnosno neovisno od toga živi li pojedini korisnik sam u kućanstvu ili njegovo kućanstvo broji više članova. Stoga je, analizom različitih modela sakupljanja komunalnog otpada iz drugih europskih država, utvrđeno da model prikupljanja miješanog komunalnog otpada putem standardiziranih vrećica najbolje omogućava i osigurava individualizaciju sustava sakupljanja komunalnog otpada u odnosu na svakog korisnika usluge odnosno navedeni model se pokazao učinkovit u individualizaciji troškova, načelu po kojem se želi da svaki korisnik plati onoliko koliko otpada proizvede, a koji je model kao uspješan i učinkovit prepoznat i u drugim gradovima Europske unije.

7.2. Osim opisane individualizacije troška, stavljanjem u uporabu standardiziranih vrećica kao sredstava naplate količine predanog otpada ispunjava se i odredba članka 75. ZOGO-a te se vodilo računa da se navedenim modelom ostvaruje načelo „onečišćivač plaća“ koje je propisano u članku 16. Zakona o zaštiti okoliša („Narodne novine“, 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., i 118/18. - dalje: ZOZO) i u članku 7. točki 1. ZOGO-a. Po navedenom modelu korisnici usluge plaćaju cijenu obvezne minimalne javne usluge kao fiksni dio, dok varijabilni dio plaćaju kroz kupovinu standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad. Ističe da korisnici ne plaćaju dodatno pražnjenje spremnika, ali se pražnjenje spremnika evidentira kao dokaz da je usluga izvršena. Navedeni model obračunava se po kriteriju volumena spremnika miješanog komunalnog otpada i broja pražnjenja, s obzirom na to da se evidentira svako pražnjenje spremnika za miješani komunalni otpad u koji korisnici odlažu standardizirane vrećice. Pri tome korisnici usluge kroz kupnju standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad volumena 10, 20 ili 40 litara plaćaju varijabilni dio cijene javne usluge izračunate na temelju procjene volumena otpada kojeg proizvode, a fiksni dio cijene plaćaju putem računa za ispostavljenu uslugu. Iz navedenog proizlazi da se obračun količine miješanog komunalnog otpada propisan člankom 6. Odluke obavlja sukladno kriteriju propisanom u članku 67. stavku 1. točki 2. ZOGO-a.

7.3. Pitanje obračuna cijene javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada prema načelu „onečišćivač plaća“ središnje je pitanje uspostave održivog gospodarenja otpadom. Prema navedenom načelu, sukladno Direktivi 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2009. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (dalje: Direktiva) troškove gospodarenja otpadom snose izvorni proizvođači ili trenutačni posjednici otpada. Pri tome članak 14. i članak 15. stavak 1. Direktive treba tumačiti na način da se cijena prikupljanja miješanog komunalnog otpada izračunava na temelju procjene volumena otpada što su ga

proizveli korisnici usluge, a ne na temelju količine otpada koji je stvarno proizveden i predan radi sakupljanja te stoga izračun cijene javne usluge na temelju procjene volumena otpada što su ga proizveli korisnici usluge, a ne na temelju količine otpada koji je stvarno proizveden i predan radi sakupljanja nije protivan pravu EU, a što proizlazi i iz stručnog rada „Primjena načela onečišćivač plaća u obračunu cijene prikupljanja komunalnog otpada“ autorice D. S. U tom je smislu određivanje varijabilnog dijela cijene javne usluge kroz cijenu standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad u skladu s načelom „onečišćivač plaća,“ kao temeljno prihvaćenom načelu europskog prava u odnosu na otpad. Upućuje i na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz- 45/17-5 od 30. svibnja 2017., u čijem se obrazloženju navodi i stajalište Ustavnog suda u odnosu na kriterije obračuna miješanog komunalnog otpada. Navodi da se uvođenjem manjeg volumena spremnika (standardizirane vrećice) postiže veća preciznost procjene predanog komunalnog otpada, što pridonosi i većoj preciznosti naplate odnosno varijabilni dio cijene u najvećoj mjeri odgovara količini stvarno predanog otpada korisnika usluge. Pritom korisnik usluge samostalno određuje kada i koliko standardiziranih vrećica će predati davatelju usluge te time u potpunosti kontrolira svoj trošak varijabilnog dijela cijene sakupljanja miješanog komunalnog otpada.

7.4. U odnosu na navod podnositelja kako se korisniku usluge nameću dodatne obveze tj. kupnja standardiziranih vrećica po cijeni od 0,2 kn po litri u kojoj su sadržani svi troškovi proizvodnje, odvoz otpada, marža trgovaca i PDV, u očitovanju se ističe kako je iz Cjenika javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada objavljenog na mrežnim stranicama Zagrebačkog holdinga d.o.o. Podružnica Čistoća, jasno vidljivo kako je cijena usluge formirana iz dva elementa, i to cijene vrećica za miješani komunalni otpad i PDV-a. Usporedbe radi, ukazuje da se kupnjom karte javnog prijevoza ne kupuje papirić (karta), već usluga prijevoza pa je neživotno reći da cijena usluge prijevoza obuhvaća i trošak tiskanja komadića papira. Naravno da davatelj usluge prijevoza mora kupiti i kupuje i papir za kartu, ali to ne znači da korisnik plaća uslugu cijene papira. Tako i davatelj usluge, na temelju sklopljenog ugovora putem javne nabave nabavlja i plaća proizvodnju vrećica, kupuje naftu za kamione, plaća skladištenje i sl., ali korisnicima naplaćuje samo uslugu sakupljanja miješanog komunalnog otpada. Iz navedenog nedvojbeno proizlazi da korisnici kupnjom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad plaćaju isključivo uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada, a davatelj usluge na temelju sklopljenog ugovora plaća sve troškove za osiguranje izvršenja navedene usluge.

7.5. Nadalje se navodi da korisnici kupnjom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad plaćaju varijabilni dio cijene javne usluge u kojoj cijeni je obračunat PDV po stopi od 13%, a koji korisnik usluga mora platiti sukladno članku 38. stavku 3. točki i.) Zakona o porezu na dodanu vrijednost („Narodne novine“, 73/13., 99/13., 148/13., 153/13., 143/13., 115/16., 106/18., 121/19., 39/22. i 113/22.; dalje: Zakon o PDV-u) i da se varijabilni dio cijene javne usluge plaća putem ispostavljenog računa, jer je navedenom odredbom propisano da se PDV obračunava i plaća po sniženoj stopi od 13%, između ostalog i na javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada, biorazgradivog komunalnog otpada i odvojenog sakupljanja otpada prema posebnom propisu.

7.6. Smatra neosnovanim navod podnositelja kako odredbe Odluke ulaze u zonu kojom se narušava privatnost i nameću tereti koji nisu predviđeni Zakonom jer je Odlukom propisani model u skladu s propisanim ciljem Zakona odnosno da se osigura

javna usluga kao usluga od općeg interesa koja bi bila jednaka i pravedna za sve korisnike te da svaki korisnik po načelu „onečišćivač plaća“ za javnu uslugu sakupljanja miješanog komunalnog otpada, kupnjom standardiziranih vrećica plati cijenu javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada izračunatu na temelju procjene volumena otpada kojeg proizvodi. U odnosu na navod podnositelja da se kupnjom standardiziranih vrećica unaprijed naplaćuje varijabilni dio cijene javne usluge koja nije obavljena, ističe 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. Iz navedene zakonske odredbe ne proizlazi da bi plaćanje varijabilnog dijela cijene javne usluge kroz kupovinu standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad bilo protivno navedenoj odredbi Zakona. Naime, okolnost je li dio plaćanja usluge sakupljanja komunalnog otpada plaćen neposredno trgovačkom društvu koje sakuplja taj otpad ili je plaćen kupnjom vrećica iz članka 7. stavka 7. Odluke nije odlučujuća za korisnika usluge, pri čemu korisnici usluge u potpunosti kontroliraju uporabu kupljenih vrećica kroz odvajanje reciklabilnog otpada te posljedično imaju manju potrebu za korištenje standardiziranih vrećica.

7.7. U očitovanju je nadalje navedeno da nema kontradiktornosti između odredbe članka 6. i članka 20. Odluke jer se evidentira svako pražnjenje spremnika za miješani komunalni otpad koji je dodijeljen korisniku, a u koji isti odlažu standardizirane vrećice, i to na način da se prilikom pražnjenja spremnika vrši očitavanje na spremnicima RFID čipa ili barkoda koji se nalazi na spremniku korisnika, a što služi kao dokaz da je javna usluga korisniku izvršena. Upravo je stoga člankom 20. stavkom 2. Odluke propisano da se prihvatljivim dokazom izvršenja javne usluge za pojedinog korisnika smatra izvadak iz evidencije o preuzetom komunalnom otpadu. Stoga su neosnovani navodi podnositelja da otpada potreba za evidencijom i da su postojeće oznake na spremnicima i specijalnim vozilima davatelja usluge bespredmetne. Pri tome se procjena volumena predanog otpada ne vrši na temelju volumena standardiziranih spremnika u koje se odlažu vrećice, nego putem volumena vrećice koje se i same smatraju spremnikom u smislu članka 4. stavka 1. točke 77. ZOGO-a te članka 2. točke 20. Odluke, sve kako bi varijabilni dio cijene bio prilagođen svakom pojedinom korisniku u skladu s načelom „onečišćivač plaća“. S tim u vezi, odluka Županijskog suda u Varaždinu, na koju se poziva jedna od podnositeljica, nije relevantna u konkretnom slučaju jer je donesena primjenom Zakona o održivom gospodarenju otpadom („Narodne novine“, 84/21.).

7.8. Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Z.¹ smatra neosnovanim i navod podnositelja da bi odredba iz Općih uvjeta ugovora s korisnicima usluga kojom je u skladu sa člankom 69. stavkom 1. točkom 4. ZOGO-a propisano da je davatelj usluge dužan korisniku osigurati spremnike za primopredaju komunalnog otpada bila sporna i kontradiktorna s odredbom članka 2. točke 20. Odluke kojom je, u skladu s odredbom članka 4. stavka 1. točke 77. ZOGO-a, propisan pojam spremnika. Nesporno je da se sukladno Zakonu, spremnikom smatra posuda, kanistar, bačva, kutija, vreća i drugi odgovarajući spremnik koji sprječava rasipanje razlijevanje, odnosno ispuštanje otpada u okoliš. Upućuje i na sadržaj odredbe članka 8. Odluke kojom su propisane obveze davatelja usluge da korisnicima osigura spremnike za primopredaju komunalnog otpada, što je u skladu s propisanom obvezom davatelja usluge iz članka 69. stavka 1. točke 4. ZOGO-a, kao i raspoloživost standardiziranih vrećica. Ističe da je neosnovan i navod podnositelja da pojam standardizirane vrećice

za miješani komunalni otpad predstavlja novi termin kojeg Zakon ne poznaje jer se prema zakonskoj definiciji spremnikom smatra, između ostalog i vreća, a pojam „standardiziran“ upotrijebljen je u odnosu na svaki tip spremnika, bilo da je to posuda, kontejner, vreća i dr., te označava tip spremnika određenih dimenzija, volumena i dizajna vanjskog izgleda, koje je davatelj usluge dužan osigurati korisnicima usluge, samo što se prema Odlukom propisanom modelu kroz kupnju standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad, koji je ujedno i spremnik, također plaća varijabilni dio cijene javne usluge, što proizlazi iz odredbe članka 70. stavka 4. točke 5. ZOGO-a. Ujedno ističe da je propisani model sakupljanja komunalnog miješanog otpada najučinkovitiji u individualizaciji troškova plaćanja javne usluge, s obzirom na to da će korisnici javne usluge kupovinom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad imati najbolji način kontrole svojih troškova, što je poticaj za razvrstavanje otpada, a pravilnim odvajanjem imati će manje troškove, čime se smanjuje količina miješanog komunalnog otpada, što sve u konačnici pridonosi ostvarenju obveze Republike Hrvatske da osigura odvojeno sakupljanje i recikliranje reciklabilnog komunalnog otpada, što je cilj Odluke i spomenute Direktive. Smatra neosnovanim i navod podnositelja da će se putem standardiziranih vrećica dodatno zagaditi okoliš jer osim što su navedene vrećice izrađene od recikliranog materijala, prikupljanje istih će davatelj usluge vršiti kontrolirano putem standardiziranih spremnika za miješani komunalni otpad u koje korisnici odlažu svoje vrećice kako je i propisano člankom 7. stavkom 7. Odluke. Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Z.1 ujedno navodi da je usporedbom podataka o sakupljenim količinama otpada u listopadu 2022. (mjesec dana nakon početka korištenja vrećica za miješani komunalni otpad) u odnosu na listopad 2021. vidljivo da je masa miješanog komunalnog otpada manja za 27%, a istovremeno je porasla količina sakupljenog papira za 9%, plastike za 40%, dok je masa biootpada veća za 4%.

7.9. Ističe da su odredbe o ugovornoj kazni u slučaju da korisnik usluge ne odlaže svoj miješani komunalni otpad u standardizirane vrećice za miješani komunalni otpad propisane u skladu s odredbom članka 66. stavka 1. točke 12. ZOGO-a. Nadalje navodi da je osporeni članak 23. Odluke kojim je propisana ugovorna kazna za korisnike usluge iz kategorije kućanstva, kategorije koje nisu kućanstvo, te kada više korisnika usluge koristi zajednički spremnik u skladu s člankom 72. ZOGO-a te su i iznosi ugovorne kazne propisani u skladu s odredbom stavka 2. navedenog članka. U odnosu na navod da propisivanje ugovorne kazne sukladno udjelima u korištenju spremnika predstavlja povredu načela razmjernosti i jednakosti, ističe da je osnovno načelo prilikom izricanja ugovorne kazne pojedinačna odgovornost korisnika, a tek ako se ista ne može sa sigurnošću utvrditi, supsidijarno dolazi do odgovornosti među korisnicima spremnika na istom obračunskom mjestu. U tom slučaju korisnici zajedničkog spremnika snose obvezu plaćanja ugovorne kazne prema udjelima u korištenju spremnika, pri čemu udjele u korištenju spremnika svojim sporazumom mogu odrediti sami korisnici, kako je to propisano člancima 21. i 22. Odluke, slijedom čega zapravo sami korisnici usluge određuju visinu potencijalne kazne. Nadalje navodi da je ZOGO lex specialis, što se tiče propisivanja i određivanja iznosa ugovorne kazne, dok se odredbe ZOO-a primjenjuju na ona pitanja koja nisu uređena ZOGO-om. U odnosu na navode podnositelja da u Općim uvjetima ugovora s korisnicima nije navedeno da davatelj usluge ima pravo ili mogućnost naplate ugovorne kazne ako korisnik usluge ne izvrši ili neuredno izvrši svoje obveze, ističe da je odredbom članka 78. stavka 2. ZOGO-a propisano da su bitni sastojci ugovora o korištenju javne usluge, odluka iz

članka 66. stavka 1. tog Zakona, izjava iz članka 74. Zakona i cjenik javne usluge iz članka 77. Zakona, a što je pored ostalog propisano i u točki 15. Općih uvjeta ugovora s korisnicima, koji su kao Prilog III. sukladno članku 35. Odluke njezin sastavni dio. Prema tome, odredbe o ugovornoj kazni koje su propisane Odlukom, dio su ugovora o korištenju javne usluge. U odnosu na navod kako mogućnost kažnjavanja (i to višestruko različitog) za istu vrstu propusta predstavlja opasnost za pravnu sigurnost i poredak te da je s aspekta neke druge grane prava upitna sama ugovorna kazna jer nije ugovorna, nego prekršajna i jer je usmjerena na one korisnike koji nisu odgovorni za učinjeni propust, ističe kako je sadržaj odredbe članka 72. stavka 4. ZOGO-a, sukladno kojoj je propisana odredba članka 23. stavka 4. Odluke, identičan odredbi članka 20. stavka 9. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom („Narodne novine“, 50/17., 84/19., 31/21. – odluka i rješenje Ustavnog suda) koja je bila predmetom ocjene ustavnosti pa upućuje na obrazloženje odluke i rješenja Ustavnog suda, broj: U-II-2492/17. i dr. od 23. ožujka 2021. Iz navedenih razloga predlaže da se prijedlog odbije.

7.10. U odnosu na navod U. z. z. o. R. da je nezakonito određena lokacija za obrađivanje glomaznog otpada mobilnim uređajem (među ostalim i na dijelu kč. br. 135/8 k.o. Ž.), u očitovanju se navodi da je člankom 66. stavkom 2. točkom 7. ZOGO-a propisano da Odluka može sadržavati i lokacije na kojima se može osigurati obavljanje obrade glomaznog otpada mobilnim uređajem u okviru javne usluge, pri čemu Zakon ne postavlja uvjet da te lokacije moraju biti određene Planom gospodarenja otpadom niti drugim planskim dokumentima, kao što podnositeljica pogrešno smatra. Navedeno je bitno za postupak izdavanja dozvole za gospodarenje otpadom.

7.11. U odnosu na navod da su samom Odlukom prekršene točke 13. i 14. Općih uvjeta ugovora s korisnicima usluga u pogledu obračuna cijene i izdavanja i sadržaja računa za javnu uslugu, u očitovanju se u bitnome navodi da taj dio prijedloga nije obrazložen odnosno nisu navedeni razlozi koji eventualno upućuju na osnovanost tog navoda.

7.12. U očitovanju o prijedlogu M. B. i drugih, Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Z.¹ vezano za osporavanje odredbe članka 8. stavka 6. i 7. u vezi sa člankom 23. Odluke navodi kako su navedene odredbe propisane iz razloga kako bi korisnici usluge mogli ispuniti svoje obveze iz članka 70. stavka 4. točke 3. i 4. ZOGO-a. U odnosu na navod da se tim odredbama prelazi okvir razumnosti i opravdanosti te da se korisnicima usluge nameću prekomjerne obveze i tereti, navodi se da je odredbom članka 8. stavka 6. Odluke propisano kako korisnici usluge mogu smjestiti svoje spremnike na bilo koji od propisanih načina pri čemu je jedino bitno da se onemogućiti pristup spremnicima od strane trećih osoba, a sve kako bi korisnici usluge mogli ispuniti svoju obvezu koja im je propisana odredbama ZOGO-a. Također, što se tiče odredbe članka 8. stavka 7. Odluke istom se ne nameće prekomjerna obveza korisnicima usluge te se istom ostvaruje propisana obveza korisnika usluge iz članka 70. stavka 4. točke 4. ZOGO-a. S obzirom da se radi o obvezi korisnika usluge koja je propisana ZOGO-om u skladu s člankom 72. stavkom 1. Zakona, odredbom članka 23. Odluke, pored ostalog propisana je i ugovorna kazna za korisnika usluge koji ne postupi s otpadom i spremnicima na svom obračunskom mjestu u skladu s Odlukom, ali i ZOGO-om. Nadalje, vezano uz navode da su davatelju usluge dane široke ovlasti u vezi s utvrđivanjem postupanja koja predstavljaju ugovornu kaznu te naplate ugovorne kazne, ističe se da je navedeno sukladno članku 72. ZOGO-a kojim je propisano da se ugovorna kazna plaća davatelju usluge te je Odlukom jedino bilo

moгуće propisati davatelju usluge obvezu utvrđivanja nužnih činjenica kojima se utvrđuje postupanje korisnika usluge protivno ugovoru o korištenju javne usluge kako je to propisano člankom 23. stavkom 2. Odluke.

7.13. U odnosu na osporavanje odredbe članka 14. stavka 8. Odluke kojom je propisano da je davatelj usluge dužan plan s datumom i okvirnim vremenom primopredaje komunalnog otpada dostaviti na sva višestambena obračunska mjesta, a predstavnik suvlasnika ili druga osoba koju su korisnici usluge sporazumno ovlastili dužna je dostavljeni plan postaviti trajno na istaknuto mjesto unutar višestambenog objekta ili na oglasnu ploču, nejasno je zbog čega se navedena odredba osporava budući da se uvidjelo kako korisnici usluge u višestambenim zgradama najmanje poštuju plan odvoza otpada odnosno da svoj otpad odlažu u spremnike potpuno neovisno o danu odvoza navedene vrste otpada. Stoga se nerijetko dešavaju situacije da se primjerice spremnici za papir napune odmah sljedeći dan nakon što je davatelj usluge isti ispraznio te tako puni spremnici čekaju do sljedećeg planiranog odvoza. Stoga je propisano da će davatelj usluge dostaviti plan kojeg bi se postavilo na istaknuto mjesto u višestambenim zgradama, a kako bi korisnici usluge koji u njima žive bili upoznati s datumima i okvirnim vremenima primopredaje otpada te kako bi odlaganje svog otpada tome prilagodili da se ne dešavaju situacije da puni spremnici čekaju sljedeći odvoz. Pri tome valja istaknuti da upoznavanje s planom odvoza otpada ne nameće nikakve dodatne obveze korisnicima niti će korisnici biti kažnjeni ako odlože otpad dan nakon odvoza.

7.14. Što se tiče osporavanja odredbi o zajedničkom korištenju spremnika, članak 19. Odluke, ističe se da je navedena odredba sukladna članku 66. stavku 1. točki 9. ZOGO-a. Naime, kako je sama odredba stipulirana, a što i podnositelji primjećuju, radi se o neobvezujućoj odredbi Odluke, kojom se nastojalo korisnicima usluge kroz istu odredbu dati određeni prijedlog na koji način mogu urediti svoje međusobne odnose ako se radi o korisnicima usluge koji zajednički koriste spremnik. Dakle, zakon ne propisuje obvezu takvim korisnicima usluge da se moraju sporazumjeti o zajedničkom korištenju spremnika, ali predviđa mogućnost korisnika usluga da se mogu sporazumjeti o udjelima, a što je razvidno iz odredbi članka 74. stavka 6. točke 2. i članka 75. stavka 4. ZOGO-a. Pri tome se naglašava da se u odnosu na navedeni sporazum ne primjenjuje ZV jer se ne radi o poslovima upravljanja stvari u suvlasništvu, već isti sporazum predstavlja fakultativnu volju korisnika usluge.

7.15. Stoga se navedenim propisivanjem ne miješa u privatno vlasništvo i među vlasničke odnose te se navedenom odredbom ne zadire u privatni i obiteljski život osoba koje su korisnici javnih usluga. Kako je u praksi utvrđeno da postoji niz poteškoća u korištenju zajedničkog spremnika nastojalo se korisnicima usluge koji zajednički koriste spremnik kroz navedenu odredbu olakšati i dati određene ideje u tome kako među sobom mogu urediti zajedničko korištenje spremnika. Dodatno se ističe da prema članku 66. stavku 1. točki 9. ZOGO-a "Odredbe o načinu korištenja zajedničkog spremnika" predstavljaju obvezni sadržaj Odluke, ali zbog nedostatka zakonske osnove korisnike usluge nije bilo moguće Odlukom obvezati na sklapanje sporazuma, već im je isto ostavljeno kao mogućnost. Vezano za navod prijedloga u kojem se ističe kako je nejasno i neobrazloženo zašto je osporenom Odlukom davatelj usluge unaprijed oslobođen svake odgovornosti neovisno o konkretnim okolnostima, dakle čak i ako su njegovi radnici ostavili nakon pražnjenja spremnika u okolnostima u kojima je bilo omogućeno neovlašteno korištenje spremnika od strane trećih osoba, ističe se da je člankom 70. stavkom 4. točkom 4: ZOGO-a propisano da je korisnik

usluge dužan odgovarati za postupanje s otpadom i spremnikom na obračunskom mjestu korisnika usluge. Stoga je članak 20. stavak 1. Odluke propisano da davatelj usluge ne odgovara za neovlašteno korištenje spremnika od strane trećih osoba te je svaki korisnik usluge dužan osigurati da njemu dodijeljene spremnike ne koriste neovlaštene treće osobe u skladu s navedenom odredbom ZOGO-a. Što se tiče navoda kojim se osporava članak 26. Odluke, ističe se da je odredbom članka 8. stavka 6. Odluke propisano kako se spremnici kod korisnika usluge moraju nalaziti na lokaciji obračunskog mjesta korisnika usluge u za to predviđenim zaključanim smetlarnicama i podrumima, haustorima, ograđenim dvorištima, tipiziranim boksovima smještenim unutar katastarske čestice nekretnine ili smješteni na bilo koji drugi odgovarajući način kojem se onemogućuje pristup spremnicima od strane treće osobe. Navedena odredba pored ostalog propisana je kako bi spremnici i njihov sadržaj bili isključivo pod nadzorom onih korisnika usluga koji koriste te spremnike.

7.16. U odnosu na navode o izgradnji podzemnih spremnika, u očitovanju se ističe da se imalo na umu da je uži centar grada zaštićeno kulturno dobro te nije bilo moguće da se u užem centru grada dopusti gradnja tipiziranih boksova zbog propisa o zaštiti kulturnih dobara, zbog čega je odlučeno kako će se u užem centru grada izgraditi podzemni spremnici, obzirom da je nemoguće dopustiti korisnicima gradnju podzemnih spremnika zbog velikih mreža podzemnih kablova i cjevovoda. Međutim, obveza odlaganja otpada u spremnike smještene u tipiziranim boksovima nije predmet Odluke koja se osporava, već je ista predmet Odluke o komunalnom redu ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 14/19., 26/19., 22/20. i 16/22.).

7.17. Što se tiče navoda kojima se daje tumačenje ZV-a o tome što se smatra posebnim dijelom nekretnine u kontekstu Odlukom u članku 18. stavku 2. propisane obveze korisnika usluge da spremnik koji mu je dodijeljen u okviru pojedinačnog korištenja javne usluge smjesti u okvir svoje nekretnine, ističe se da je navedeno propisano iz razloga propisane obveze u članku 8. stavak 6. Odluke, a kako bi i takav korisnik mogao ispuniti obvezu koja mu je propisana u članku 70. stavak 4. točka 4. ZOGO-a. U odnosu na osporavanje odredbi o ugovornoj kazni, ističe se kako su odredbe o ugovornoj kazni u cijelosti propisane u skladu s člankom 72. ZOGO-a.

7.18. Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Z.¹ predlaže da se prijedlog P. d.o.o. odbaci jer se osporavanom Odlukom uređuje način pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Z., dok podnositelj ima sjedište u B.-p. županiji pa se na njega Odluka ne odnosi i ne primjenjuje.

7.19. Donositelj u odnosu na navode podnositelja kojima osporava odredbe o prikupljanju miješanog komunalnog otpada putem standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad te odredbe koje se tiču obveze vođenja propisane evidencije iz članka 82. ZOGO-a istovjetno ističe kao i u odgovoru danom u predmetu poslovni broj: Usoz-136/22. Što se tiče navoda podnositelja da standardizirane vrećice za miješani komunalni ne sadrže oznaku koja omogućava vođenje evidencije pa miješani komunalni otpad nije moguće pridružiti korisniku javne usluge i obračunskom mjestu, donositelj ističe da spremnici koji su dodijeljeni korisnicima usluge i u koje isti odlažu standardizirane vrećice za komunalni otpad sadrže na sebi oznaku koja se prilikom pražnjenja spremnika očitava i pohranjuje u evidenciju iz članka 82. ZOGO-a te su u istoj evidenciji ti spremnici pridruženi pojedinim korisnicima usluge i njihovom obračunskom mjestu, tako da je i bez očitavanja oznake koju bi na sebi sadržavala standardizirana vrećica omogućeno vođenje evidencije o preuzetom komunalnom otpadu.

7.20. U odnosu na navode kojima se osporavaju odredbe o mogućem izricanju i naplati ugovorne kazne za slučaj da korisnici usluge ne odlažu svoj miješani komunalni otpad u standardizirane vrećice, kao i utvrđivanje postupanja korisnika, donositelj upućuje na sadržaj odredbe članka 23. stavka 2. Odluke. Smatra da navod podnositelja kojim se problematizira sama primjena odredaba Odluke o ugovornoj kazni izlaze iz okvira ocjene zakonitosti navedene odredbe te u tom dijelu upućuje na stajalište Ustavnog suda iz odluke i rješenja, broj: U-II-2492/2017. i dr. od 23. ožujka 2021.

7.21. Što se tiče navoda da je člankom 26. stavkom 6. Odluke propisano da će se spremnici koji se nalaze na javnoj površini i za koje se utvrdi da nije dano odobrenje, ukloniti po davatelju usluge uz izricanje ugovorne kazne, ističe da je tu mjeru bilo potrebno propisati kako se ne bi dogodila situacija da korisnici usluge i nadalje svoje spremnike drže bez odobrenja na javnoj površini. Zaključno ističe kako je primjena navedenog modela doprinijela bitnom smanjenju količine miješanog komunalnog otpada te ukazuje da je usporedbom podataka za razdoblje od listopada 2020. (kada je uveden model prikupljanja miješanog komunalnog otpada putem standardiziranih vrećica) pa do ožujka 2023., s razdobljem od listopada 2021. do ožujka 2022., utvrđeno da je masa miješanog komunalnog otpada sakupljenog u Gradu Z.¹ u razdoblju od listopada 2022. do ožujka 2023. manja za 26% od mase sakupljenog miješanog komunalnog otpada u razdoblju od listopada 2021. do ožujka 2022. Istovremeno je količina sakupljenog otpadnog papira i kartona u razdoblju od listopada 2022. do ožujka 2023. veća za 15% u odnosu na masu sakupljenog otpadnog papira i kartona u periodu od listopada 2021. do ožujka 2022., a masa sakupljene otpadne plastične ambalaže je veća 56%, dok je masa sakupljenog bio otpada veća za 40%. Iz navedenih razloga predlaže da se prijedlog odbije.

8. U. E. G. u očitovanju na navode donositelja ostaje kod iznesenih navoda te ističe da donositelj u svom opširnom očitovanju ne iznosi nikakve konkretne razloge iz kojih bi proizlazilo da je osporena Odluka u skladu sa ZOGO-om. Navodi da cijeli sustav temeljen na novom modelu gospodarenja otpadom ne funkcionira te pružatelj usluge nije uspostavio evidenciju o preuzetoj količini otpada od pojedinog korisnika u obračunskom razdoblju pa je jasno da ni sam pružatelj usluge ne raspolaže informacijama koje bi mu pružale osnovu o predmetnom broju odvoza, kao i vrsti otpada koji je nužno odvesti. Poziva se i na odluku Ustavnog suda, broj: U-I-2934/22 od 4. studenoga 2023.

8.1. Na navode donositelja u cijelosti se očitovao podnositelj prijedloga M. B. ponavljajući sve što je naveo u prijedlogu te je i nadalje ostao kod prijedloga za ocjenu zakonitosti osporene Odluke i za obustavu izvršenja osporene odluke.

9. Na temelju članka 66. stavka 1. i članka 68. stavka 2. ZOGO-a i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21 - pročišćeni tekst), Gradska skupština Grada Z.¹ 24. veljače 2022. donijela je osporenu Odluku, a nakon toga izmjene i dopune Odluke objavljene u „Službenom glasniku Grada Zagreba“, 19/22. i 33/22.

9.1. Osporena Odluka donesena je primjenom ZOGO-a koji uređuje sustav gospodarenja otpadom u koji je preneseno niz direktiva Europske unije iz područja gospodarenja otpadom kojima je zajednički cilj da se gospodarenje otpadom u Europskoj uniji pretvori u održivo gospodarenje otpadom.

10. Člankom 66. stavkom 1. ZOGO-a, mjerodavnim u konkretnom slučaju, propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javne usluge 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 kroz kalendarsku godinu
5. područje 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 sustavom sakupljanja komunalnog otpada
8. odredbe o načinu pojedinačnog korištenje 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 kad su korisnici usluge kućanstva i pravne osobe ili fizičke osobe – obrtnici i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima
12. odredbe o ugovornoj kazni i
13. opće uvjete ugovora s korisnicima

11. Prema odredbi članka 68. stavka 2. ZOGO-a, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba donosi odluku o dodjeli obavljanja javne usluge i koncesije za javnu uslugu za područje pružanja javne usluge.

12. Dakle, odredbe ZOGO-a obvezuju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreba da donese odluku o načinu pružanja javne usluge na svom području, pri čemu takva odluka, između ostalog, mora sadržavati kriterije obračuna količine miješanog komunalnog otpada, standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada i iznos cijene obvezne minimalne javne usluge s obrazloženjem načina na koji je određena - fiksni dio. Varijabilni dio cijene javne usluge određuje se cjenikom.

13. Zakonodavac je u članku 67. ZOGO-a propisao da je kriterij obračuna količine otpada iz članka 66. stavka 1. točke 1. toga Zakona masa predanog miješanog komunalnog otpada u obračunskom razdoblju izražena u kilogramima ili volumen spremnika miješanog komunalnog otpada izražen u litrama i broj pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju. Dakle, propisana su dva alternativna kriterija utvrđivanja količine otpada (masa predanog otpada ili volumen spremnika i broj pražnjenja spremnika), a jedinici lokalne samouprave odnosno Gradu Z.¹ ostavljena je mogućnost izbora između ta dva kriterija (tako i Ustavni sud u odluci, broj: U-III-6143/2016. od 22. ožujka 2017.).

14. Polazeći od navedenog, Sud ocjenjuje da odredba članka 6. Odluke kojom je propisano da je kriterij obračuna količine komunalnog miješanog otpada koji predaje korisnik javne usluge volumen spremnika izražen u litrama i broj pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju, nije nesuglasna s člankom 67. ZOGO-a.

15. Nadalje valja istaknuti da je zakonodavac, poštujući Ustavom utvrđeni samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, model prikupljanja otpada prepustio odabiru jedinica lokalne samouprave kako bi svaka od njih, s obzirom na vlastite specifičnosti, odabrala onaj model koji, među ostalim, omogućava odnosno

osigurava individualizaciju sustava sakupljanja komunalnog otpada u odnosu na svakog korisnika usluge, odnosno kako bi se odabrao model kojim se u najvećoj mogućoj mjeri ostvaruje načelo „onečišćivač plaća“.

16. Po uspostavljenom modelu pružanja javne usluge u Gradu Z.¹, korisnici plaćaju cijenu obvezne minimalne javne usluge (fiksni dio) na način propisan člankom 16. Odluke, dok varijabilni dio cijene javne usluge plaćaju kroz kupovinu standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad na način kako je to propisano odredbom članka 7. stavka 7. Odluke.

17. Propisivanjem plaćanja varijabilnog dijela cijene javne usluge kupnjom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad volumena 10, 20, ili 40 litara, koje korisnici usluga nabavljaju o svom trošku, donositelj osporene Odluke nije prekoračio svoje ovlasti, nego je iskoristio zakonsku ovlast odabira modela koji je, prema mišljenju donositelja osporene Odluke, najučinkovitiji za postizanje cilja koji se želio postići.

18. Naime, ZOGO u članku 4. stavku 1. točki 77. definira da je spremnik i vreća, pa proizlazi da je predstavničkom tijelu jedinice dano ovlaštenje da svojom odlukom razradi i definira standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika (vreće) za sakupljanje otpada. Pri tome valja imati na umu i odredbu članka 75. ZOGO-a kojom je propisano da se cijena javne usluge plaća radi pokrića troškova pružanja usluge. Slijedom navedenog, cijena koju korisnici usluge plaćaju kupnjom određenog volumena vrećice za miješani komunalni otpad služi pokriću troškova pružanja javne usluge sukladno količini proizvedenog odnosno miješanog komunalnog otpada. Odabranim modelom plaćanja varijabilnog dijela javne usluge ne plaća se (unaprijed) usluga koja nije obavljena, već korisnici kupnjom različitog volumena vrećica plaćaju javnu uslugu sukladno količini proizvedenog miješanog komunalnog otpada te varijabilni dio cijene javne usluge ovisi o individualnim potrebama svakog korisnika javne usluge, proizvodnji i sortiranju otpada, i upravo takvim postupanjem korisnici utječu na pruženu javnu uslugu. Iz navedenog proizlazi da Odlukom propisani model naplate cijene javne usluge kupnjom standardiziranih vrećica za komunalni otpad nije u suprotnosti s kriterijem obračuna količine otpada propisanim člankom 66. ZOGO-a.

19. S tim u vezi potrebno je istaknuti da se gospodarenje otpadom temelji na uvažavanju načela zaštite okoliša sadržanom u propisima kojima se uređuje zaštita okoliša i pravnoj stečevini Europske unije, načelima međunarodnog prava zaštite okoliša te znanstvenih spoznaja, najbolje svjetske prakse i pravila struke, a osobito načela „onečišćivač plaća“. Naime, načelo „onečišćivač plaća“ podrazumijeva da proizvođač otpada, odnosno posjednik otpada snosi troškove mjera gospodarenja otpadom te je financijski odgovoran za provedbu sanacijskih mjera zbog štete koju je prouzročio ili bi mogao prouzročiti otpad (članak 7. stavak 1. točka 1. ZOGO-a). Osim toga, ciljevi gospodarenja otpadom propisuju se radi poticanja prelaska na gospodarstvo koje je u većoj mjeri kružno i u kojem se što dulje zadržava vrijednost proizvoda, materijala i resursa, a stvaranje otpada se svodi na najmanju moguću mjeru (članak 54. ZOGO-a). Nadalje, i Direktiva uređuje obvezu da se s otpadom gospodari na način koji nema negativan učinak na okoliš ili zdravlje ljudi pa je tako člankom 14. propisano da države članice mogu odlučiti da troškove gospodarenja otpadom treba djelomično ili u cijelosti snositi proizvođač proizvoda od kojeg otpad potječe, a distributeri tog proizvoda mogu sudjelovati u pokriću tih troškova. Dakle, iz navedenih odredbi proizlazi da i pojedinci, građani, sudjeluju u ostvarivanju ciljeva u zaštiti okoliša, na način da i oni sami snose troškove gospodarenja otpadom kako bi se u konačnici stvaranje otpada svelo na najmanju moguću mjeru.

20. U odnosu na prigovore podnositelja da se u cijeni vrećice plaćaju i troškovi proizvodnje vrećice, trgovačka marža i PDV, valja naglasiti da kupnjom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad korisnici usluge plaćaju varijabilni dio cijene javne usluge, u kojoj je cijeni, sukladno članku 38. stavku 3. točki i.) Zakona o PDV-u, obračunat PDV po stopi od 13%. Kupnjom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad korisnici usluge plaćaju isključivo uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada, a davatelj usluge plaća sve troškove nužne za osiguranje izvršenja usluge. Davatelj usluge plaća proizvodnju vrećica i podmiruje sve troškove vezane uz njihovu proizvodnju i distribuciju, a korisnicima naplaćuje (kroz cijene vrećica) samo uslugu sakupljanja miješanog komunalnog otpada.

21. Sud ne prihvaća navod podnositelja da se kupnjom standardiziranih vrećica unaprijed naplaćuje varijabilni dio cijene javne usluge koja nije obavljena, a što je, prema mišljenju podnositelja, nesuglasno sa ZOGO-om.

22. Člankom 70. stavkom 4. točkom 5. ZOGO-a propisano je 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. Iz navedene zakonske odredbe proizlazi obveza korisnika usluge platiti davatelju usluge iznos cijene javne usluge za obračunsko mjesto i obračunsko razdoblje, pri čemu zakonodavac ne ulazi u domenu slobode procjene jedinice lokalne samouprave koja se odnosi na način na koji se ta (zakonska) obveza podmiruje. Sud prihvaća zaključak donositelja osporene Odluke da okolnost je li dio usluge sakupljanja komunalnog otpada plaćen neposredno trgovačkom društvu koje sakuplja taj otpad ili je plaćen kupnjom vrećica iz članka 7. stavka 7. Odluke, nije odlučujuća za korisnika usluge, pri čemu treba istaknuti da korisnici usluge imaju mogućnost kontrole uporabe kupljenih vrećica, odvajanjem reciklabilnog otpada, a što u konačnici bitno smanjuje potrebu korištenja standardiziranih vrećica. Kao što je već navedeno, donositelj osporene Odluke je odabirom modela plaćanja varijabilnog dijela cijene javne usluge kupnjom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad volumena 10, 20 ili 40 litara, iskoristio zakonsku ovlast odabira modela koji je, prema mišljenju donositelja osporene Odluke, najučinkovitiji za postizanje cilja koji se želio postići (ostvarivanje načela „onečišćivač plaća“), pri čemu je svakom korisniku usluge omogućeno, u skladu s mjerodavnim odredbama ZOGO-a, plaćanje varijabilnog dijela cijene usluge u omjeru koji odgovara predanoj količini otpada svakog pojedinog korisnika.

23. Slijedom iznesenog, Sud ne nalazi da bi plaćanje varijabilnog dijela cijene javne usluge kupovinom standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad bilo protivno ZOGO-u.

24. Sud nadalje ocjenjuje da odredba članka 20. Odluke kojom je propisano što se smatra prihvatljivim dokazom izvršenja javne usluge za pojedinog korisnika nije u nesuglasju s odredbom članka 82. ZOGO-a kojom je propisan način evidentiranja preuzetog opada. Odredbe članka 8. i članka 26. Odluke nisu u suprotnosti s odredbom članka 70. ZOGO-a kojom su propisane obveze korisnika javne usluge u postupanju s otpadom i spremnikom na obračunskom mjestu korisnika usluge. Po navedenom modelu prikupljanja miješanog komunalnog otpada korisnici standardizirane vrećice odlažu u dodijeljene spremnike koji na sebi sadrže oznaku - barkod te se pražnjenje spremnika evidentira kao dokaz da je usluga obavljena. Osvrćući se na prigovore koji se odnose na individualizaciju korisnika usluge (obračunsko mjesto) i označavanje vrećica-spremnika za potrebe evidentiranja količine predanog komunalnog otpada, valja reći da su navedene obveze, prema članku 69. stavku 2. ZOGO-a, obveze

davatelja usluge sakupljanja komunalnog otpada, a okolnost da vrećice-spremnici ne sadržavaju oznaku koja je u Evidenciji o preuzetom komunalnom otpadu pridružena korisniku usluge i obračunskom mjestu ukazuje na to da je riječ o primjeni zakona i urednosti izvršenja obveze, što ne utječu na zakonitost predmetne Odluke.

25. Podnositelji osporavaju zakonitost odredbe članka 14. stavka 8. Odluke kojom je propisano da je davatelj usluge dužan dostaviti Plan iz stavka 7. ovog članka na sva višestambena obračunska mjesta, a predstavnik suvlasnika ili druga osoba, kojeg su korisnici usluge sporazumno ovlastili dužan je dostavljeni Plan postaviti trajno na istaknuto mjesto unutar višestambenog objekta ili na oglasnoj ploči, odnosno do zaprimanja nove obavijesti o sakupljanju komunalnog otpada. Podnositelji postavljaju pitanje što ako ne postoji predstavnik suvlasnika iako je u samoj odredbi propisana mogućnost da navedenu obvezu izvršava druga osoba koju su korisnici usluge sporazumno ovlastili. Upoznavanje s Planom odvoza otpada ne nameće nikakve dodatne obveze korisnicima niti će korisnici biti kažnjeni ako odlože otpad dan nakon odvoza. Prema ocjeni Suda navedeno služi isključivo upoznavanju korisnika s informacijama o rasporedu odvoza kako bi se doprinijelo većoj urednosti spremnika i površina na kojima su isti postavljeni. Stoga navedena odredba nije u nesuglasju s odredbama ZOGO-a.

26. Podnositelji osporavaju i odredbu članka 19. Odluke koja se odnosi na zajedničko korištenje spremnika. Navedena odredba je sukladna ZOGO-u, osim u ukinutom dijelu članka 19. stavka 2. Odluke. U preostalom dijelu navedena odredba je u cijelosti sukladna članku 66. stavku 1. točki 9. ZOGO-a, kojom je propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javne usluge donosi odluku koja sadrži odredbe o načinu korištenja zajedničkog spremnika. Navedene odredbe su fakultativne naravi te korisnicima ostavljaju na volju da se sporazume o udjelima u korištenju zajedničkog spremnika. Stoga nisu osnovani navodi podnositelja da se navedenom odredbom jedinica lokalne samouprave miješa u privatno vlasništvo i suvlasničke odnose te da se time zadire u privatni i obiteljski život osoba koje su korisnici javne usluge.

27. Što se tiče osporavanja obveze odlaganja otpada u spremnike smještene u tipiziranim boksovima, navedeno nije predmet Odluke koja se osporava, već je isto predmet Odluke o komunalnom redu ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 14/19., 24/19., 22/20. i 16/22.). Naime, postupak davanja javne površine za gradnju tipiziranih boksova bez naknade, kao i obveza odlaganja komunalnog otpada u spremnike smještene u tipiziranim boksovima uređena je navedenom Odlukom o komunalnom redu.

28. Odlukom, broj: U-I-2394/22 od 14. studenog 2023., Ustavni je sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo članak 72. stavak 4. ZOGO-a, kojim je bilo propisano da kada više korisnika usluge koristi zajednički spremnik, nastalu obvezu plaćanja ugovorne kazne u slučaju kad se ne utvrdi odgovornost pojedinog korisnika snose svi korisnici usluge koji koriste zajednički spremnik sukladno udjelima u korištenju spremnika.

29. Budući da je prestala zakonska osnova za propisivanje ugovorne kazne u slučaju kada više korisnika usluge koristi zajednički spremnik, to se ukida odredba članka 23. stavka 4. Odluke, kao i dijelovi članaka 19., 21. i 22. Odluke te točka 4. Priloga III. Općih uvjeta ugovora s korisnicima.

30. Međutim, odredbe članka 23. stavaka 1., 2., 3., 5., i 6. Odluke kojim je propisana ugovorna kazna za korisnike usluge iz kategorije korisnika kućanstva i kategorije

korisnika koji nije kućanstvo, kao i iznosi ugovorne kazne, nisu u suprotnosti s odredbama članka 72. stavaka 1., 2., 3. i 5. ZOGO-a.

31. Prema odredbi članka 72. stavka 1. ZOGO-a, korisnik usluge dužan je platiti davatelju usluge ugovornu kaznu ako ne ispunjava obveze iz članka 70. stavka 4. točki 1. do 4. i 6. do 9. toga Zakona ili ako ju neuredno ispuni. Prema stavku 2. iznos ugovorne kazne određen za pojedino postupanje korisnika usluge mora biti razmjern troškovima uklanjanja posljedica takvog postupanja, a najviše do iznosa godišnje cijene obvezne minimalne javne usluge obračunane korisniku usluge iz stavka 1. tog članka. Prema stavku 3. na pitanja ugovorne kazne iz stavka 1. toga članka koja nisu uređena tim Zakonom primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju obvezni odnosi. Prema stavku 5. iznos određene ugovorne kazne iskazuje se na zasebnoj stavci na računu za javnu uslugu.

32. Sud smatra neosnovanim navod U. z. z. o. R. da je nezakonito određena lokacija za obrađivanje glomaznog otpada mobilnim uređajem jer ni u Planu gospodarenja otpadom Grada Zagreba ni bilo kojim drugim planskim dokumentom navedena djelatnost nije predviđena na toj lokaciji. Naime, člankom 66. stavkom 2. točkom 7. ZOGO-a propisano je da odluka o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada može sadržavati lokacije na kojima se može osigurati obavljanje obrade glomaznog otpada mobilnim uređajem u okviru javne usluge. Pritom ZOGO ne propisuje da bi te lokacije morale biti određene Planom gospodarenja otpadom niti drugim planskim dokumentima, kao što ističe podnositeljica U. z. z. o. R. Pored toga, valja reći da je člankom 33. stavkom 2. ZOGO-a propisano da se u postupku rješavanja zahtjeva za dozvolu za gospodarenje otpadom za obradu glomaznog otpada mobilnim uređajem u okviru javne usluge ne utvrđuje ispunjavanje uvjeta iz stavka 1. točke 2. toga članka (da podnositelj zahtjeva za ishođenje dozvole za gospodarenje otpadom raspolaže građevinom za koju je izdan akt kojim se dozvoljava uporaba prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja), već se utvrđuje da je lokacija gospodarenja otpadom određena odlukom iz članka 66. stavka 1. toga Zakona.

33. Što se tiče navoda prijedloga o međusobnoj neusklađenosti pojedinih odredaba osporene Odluke, valja reći da je predmet sudske kontrole općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u objektivnom upravnom sporu ocjena usklađenosti općeg akta s pravnom normom/normama višeg pravnog ranga, prije svega sa zakonom, a ne međusobna usklađenost pojedinih odredaba općeg akta koji je predmet ocjene. S obzirom na navedeno, neobrazloženi, navod o neusklađenosti pojedinih odredaba osporene Odluke ne može dovesti do drukčijeg ishoda ovoga spora.

34. Trebalo je stoga, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučiti kao u točki I. izreke, a odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 2. ZUS-a kao u točki II. izreke.

35. Na temelju članka 86. stavka 4. ZUS-a ukinute odredbe prestaju važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

36. Budući da je Sud donio meritornu odluku, nije odlučivao o prijedloga za obustavu izvršenja.

Zagrebu 20. svibnja 2024.

Predsjednica vijeća
Blanša Turić, v.r.