

Gordana Muraja, magistra prava, odvjetnik

Struktura cijene i način obračuna usluge odvoza miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada

Obveznici plaćanja odvoza otpada na primjenu (novog) Zakona o održivom gospodarenju otpadom čekaju od 2013., odnosno više od 5 godina. Uz razradu okolnosti koje omogućavaju održivo gospodarenje otpadom, ono što potrošače najviše zanima je kvaliteta usluge, a još i više naplata odvoza i prelazak na sustav plaćanja razmjerno predanoj količini otpada. Novi je Zakon vrlo jasno utvrdio da davatelj usluge cijenu mora obračunati tako da primijeni načelo "onečišćivač plaća" te da je cijenu javne usluge dužan obračunavati razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju.

Ovakvo uređenje mnoge je navelo na zaključak da će vrlo skoro odvoz otpada plaćati prema predanoj količini - ali to sasvim sigurno neće biti tako nakon donošenja Uredbe kojom je Vlada RH uredila ovo područje.

1. Uvod

Odvoz otpada jedna je od onih usluga za čije su obavljanje uvjeti i način izvršenja utvrđeni propisima koji se razrađuju različitim podzakonskim aktima. Unatoč tome što sve elemente utvrđuje netko drugi, a korisnik zapravo nema izbora nego pristati na ono na što ga propisi sile, važeći propisi svojim uređenjem promoviraju pravnu fikciju da se izvršavanje te usluge "ugovara" iako korisnik nema baš nikakvu slobodu ugovaranja: mora pristati na uvjete obavljanja usluge koje je donio netko drugi i mora pristati na cijenu koja je utvrđena na razini na kojoj on praktično ima malo ili nimalo utjecaja¹.

Posloženo po hijerarhiji pravnih propisa elemente tog ugovora uređuje u prvom redu Zakon o održivom gospodarenju otpadom. Drugi izvor je Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom koju je donijela Vlada RH. Na sljedećoj razini je i sljedeći dokument u nizu, odnosno odluka o načinu pružanja usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada koju donosi jedinica lokalne samouprave (JLS) koja utvrđuje i opće uvjete poslovanja koje ima primijeniti komunalno poduzeće koje pruža uslugu odvoza otpada. Nakon donošenja svih ovih dokumenata davatelj usluge utvrđuje cjenik usluga, na koji suglasnost daje jedinica lokalne samouprave. Primjena novog sustava odvoza i naplate započinje kad cijeli ovaj postupak završi.

¹ Prema važećim propisima te odluke donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a kod okolnosti da predstavnik izabran na izborima nema obvezujući mandat i ne može biti smijenjen, kako to propisuje članak 30. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15. i 123/17, citirano prema pročišćenom tekstu objavljenom na stranicama [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi), to znači da izabrani predstavnik ne mora slušati birače i može kod donošenja te odluke postupiti u skladu sa svojim nahođenjem. Druga strana tog istog pitanja je i činjenica da građanin/korisnik realno nema mogućnost utjecaja na donošenje konkretnih odluka predstavničkog tijela. Sva se njegova mogućnost utjecaja svodi na izlazak na izbore.

Krenimo redom.

2. Stupanje na snagu i rokovi za provedbu

Zakon o održivom gospodarenju otpadom

Donošenje Zakona o održivom gospodarenju otpadom² (dalje: ZOGO i Zakon) dio je programa Vlade RH (dalje VRH) za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije (dalje EU).³ Donesen je nakon provedbe hitnog zakonodavnog postupka⁴, a stupio je na snagu 23.7.2013. godine. Treba se podsjetiti da je nepunih mjesec dana prije toga, 1.7.2013., RH postala članica EU.

Od donošenja 2013. i stupanja na snagu 30.7.2013. ovaj je Zakon promijenjen do sada dva puta i to Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o održivom gospodarenju otpadom objavljenim u Narodnim novinama broj 073 od 26.7.2017. koje su stupile na snagu 3.8.2017. i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o održivom gospodarenju otpadom objavljenim u Narodnim novinama broj 14 od 07.02.2019. koje su stupile na snagu 15.02.2019.

Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom

Za punu provedbu ZOGO-a bilo je potrebno da Vlada RH u roku od godinu dana, odnosno do 23.7.2014. godine, donese uredbu⁵ kojom će urediti brojna pitanja čije joj je uređenje Zakonom stavljeno u nadležnost.

Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom (dalje: Uredba) objavljena je 26.05.2017. u Narodnim novinama broj 50., a stupila je na snagu 1. studenog 2017.

Tu se već uočava da je od dana kada je istekao rok od godinu dana u kojem je Vlada RH trebala donijeti Uredbu prošlo (igrom slučaja) 3 godine 3 mjeseca i 3 dana do dana stupanja Uredbe na snagu, odnosno ukupno 4 godine, 3 mjeseca i 3 dana od stupanja ZOGO-a na snagu.

Utvrđeni rokovi za usklađenje

Jedinica lokalne samouprave po Zakonu je bila dužna uskladiti poslovanje davatelja usluga s novim zakonom⁶ u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu uredbe koju donosi Vlada RH. Taj je rok istekao 1.2.2018. godine.

ZOGO sadrži i odredbe po kojima je davatelj usluge dužan cjenik podnijeti na suglasnost izvršnom tijelu JLS u roku od mjesec dana od donošenja odluke o dodjeli obavljanja javne

² Zakon o održivom gospodarenju otpadom, Narodne novine, br. 94/13., 73/17. i 14/19.

³ U materijalu kojim je VRH predložila donošenje ovog zakona nalazi i tablica čiji bi sadržaj trebao pomoći svakome tko želi proniknuti kojim se dijelom u kojoj je predlagatelj imao obvezu pokazati kojim je dijelom Zakon usklađen s odgovarajućim direktivama EU. Zahvaljujući načinu kodiranja aplikacije za uvid u akte koje Hrvatski sabor donosi ovdje nije moguće dati link na taj materijal, kao uostalom ni na druge akte koji se iz te baze, barem u teoriji, mogu pročitati. Onaj tko želi pronaći određeni prijedlog zakona i druge materijale iz zakonodavne procedure, treba na stranici www.sabor.hr pozvati Ustrojstvo Sabora / INFODOK služba pa iz stupca na desnoj strani pod nazivom AKTI SABORA izabrati "e-Doc zakonodavna baza". Klik na tu poveznicu otvorit će stranicu edoc.sabor.hr na kojoj je ponuđen pretraživač, odnosno polje u koje treba upisati naziv akta koji se traži. Upišete li u to polje "Zakon o održivom gospodarenju otpadom" to još neće biti dovoljno jer u polju u stupcu "Ograniči rezultate" s desne strane treba izabrati i saziv u kojem je zakon donesen. Tek kad ovdje čitatelj označi da se radi o VII sazivu, dobit će pristup do P.Z.E. br. 427 od 26. lipnja 2013. kojim je Vlada RH Hrvatskom saboru predložila donošenje ovog zakona.

⁴ Donio ga je VII saziv Hrvatskog sabora na 8. sjednici, 15.7.2013.

⁵ Vladu RH ZOGO je na više mjesta obavezaio na uređivanje pojedinih područja, a u svakom od tih slučajeva pozvao se na uredbu "iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona".

⁶ ZOGO obvezuje JLS zato što po članku 31. upravo JLS može osnovati trgovačko društvo ili javnu ustanovu koja prikuplja miješani komunalni otpad ili dati koncesiju za obavljanje te usluge fizičkoj ili pravnoj osobi.

usluge. Ako je JLS odluku donijela u propisanom roku, to znači da je davatelj usluge trebao do 1.3.2018. podnijeti cjenik na suglasnost predstavničkom tijelu JLS.

Izvršno tijelo JLS obavezano je člankom 33. stavak 7. ZOGO da se u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva očituje o suglasnosti na cjenik, a ako se ne očituje smatra se da je suglasnost dana. To dodaje novih 15 dana na rok za donošenje svih dokumenata potrebnih za provedbu ZOGO i uvođenje novog sustava obračuna.

Dakle, prema rokovima koje je utvrdio ZOGO, usklađenje sa Zakonom trebalo je biti završeno do 15.3.2018. godine.

Produljenje rokova za primjenu starog sustava i starog načina obračuna

Iako je ZOGO donesen, iako je člankom 186. stavljen van snage do tada važeći Zakon o otpadu, iako je člankom 187. stavljen van snage i Zakon o komunalnom gospodarstvu u dijelu u kojem je uređivao skupljanje i odvoz komunalnog otpada, provedba novog sustava je u času donošenja ipak bila nepripremljena pa je ZOGO utvrdio da službe održavanja čistoće nastavljaju obavljati te djelatnosti sukladno ukinutom zakonu sve dok JLS ne donese (novu) odluku o načinu pružanja javnih usluga usklađenu s obvezama iz novog Zakona te je izričito propisano da za to vrijeme primjenjuju i do tada primjenjivani cjenik. Također je propisano i da se nastavlja primjena odluka JLS donesenih po starom zakonu.

Prijelaznim i završnim odredbama ZOGO je praktično na snazi ostavio stari sustav i otvorio mogućnost da se on primjenjuje u nedogled.

3. Novosti koje je donio ZOGO iliti što je ZOGO trebao promijeniti

Uvodno treba napomenuti da je izričaj ZOGO-a takav da govori o davatelju usluge koji je dužan *"obračunati cijenu javne usluge"* ... *"na način kojim se osigurava primjena načela "onečišćivač plaća" ... "razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju"...* te *"voditi evidenciju o preuzetoj količini otpada"*... itd.⁷ iako svi ti elementi zapravo moraju prvo biti utvrđeni odlukom koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a davatelj usluge realno samo izvršava tu odluku.⁸

U isto je vrijeme ZOGO člankom 30. stavak 7. utvrdio da predstavničko tijelo JLS donosi odluku⁹ o načinu pružanja javnih usluga iz stavka 1. ovoga članka koja sadrži:

- 1. kriterij obračuna količine 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 iz stavka 1. ovoga članka.*
- 6. odredbe propisane uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.*
- 7. opće uvjete ugovora s korisnicima."*

⁷ Svi ovi elementi u različitim stavcima članka 33. ZOGO

⁸ Naravno da se postavlja pitanje što se događa kad davatelj usluge ne može ispuniti obveze koje mu je zakonodavac naložio jer predstavničko tijelo JLS nije donijelo potrebne odluke.

⁹ Člankom 169. stavkom 1. točka 5. ZOGO-a utvrđen je prekršaj koji može počiniti jedinica lokalne samouprave koja ne donese odluku o načinu pružanja javnih usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu uredbe koju donosi Vlada RH. Za predstavničko tijelo za počinjenje ovog prekršaja zapriječena je kazna od 100.000,00 do 300.000,00 kuna, a za odgovornu osobu u jedinici lokalne samouprave novčana kazna u iznosu od 15.000,00 do 25.000,00 kuna.

JLS također "dodjeljuje" obavljanje javne usluge¹⁰, a može je dodijeliti trgovačkom društvu koje sama osniva i u kojem drži većinski dio dionica ili javnoj ustanovi, koju također sama osniva. Ako dodjeljuje obavljanje javne usluge pravnoj ili fizičkoj osobi kojoj nije osnivač - čitaj: trgovačkom društvu u privatnom vlasništvu, JLS tada za obavljanje tih poslova daje koncesiju na 10 godina, u skladu s propisima kojima se uređuju koncesije.

Ako ništa, iz ovih odredbi je barem jasno, što je inače notorna činjenica, da stranka na vlasti koja ima većinu u JLS može ostvariti i najveći utjecaj na obavljanje ove komunalne djelatnosti. Zašto je zakonodavac odabrao upravo ovakav način organizacije i izražavanja prepušteno je svakom čitatelju na razmišljanje.

Unatoč ovim odredbama iz kojih bi se moglo zaključiti i to da glavnu ulogu ima predstavničko JLS, to je samo djelomično točno. Naime, nakon stupanja ZOGO na snagu, kao što je spomenuto u dijelu ovog članka koji govori o stupanju na snagu i rokovima provedbe, čekalo se na Vladu RH da donese uredbu koja se spominje i u točki 6. članka 30. stavka 7. (vidi u drugom poglavlju ovog dijela, kosim slovima ispisano).

JLS su se opravdavale da novi sustav ne mogu primijeniti jer Vlada RH nije donijela potrebni provedbeni akt. Takvo je stajalište potvrdila i sudska praksa. U vrlo zanimljivom predmetu koji je rješavao, Upravni sud u Rijeci¹¹ poništio je rješenje nadležne inspeksijske službe kojim je pružatelju usluge održavanja čistoće zabranjen obračun naknade skupljanja i odvoza komunalnog otpada dok u izračunu naknade ne primijeni količinu predanog otpada umjesto broja članova kućanstva. Predmet je zanimljiv osobito zato što se ovdje radi o upravnom sporu koji je tužitelj, pružatelj usluge održavanja čistoće tj. komunalno poduzeće, pokrenuo radi osporavanja zakonitosti rješenja koje su nakon inspeksijskog nadzora donijeli državni službenici. Tako je tuženik u ovom predmetu bilo Ministarstvo gospodarstva - a budući da se radi o državnom tijelu realno je bila tužena Republika Hrvatska. Tuženik je tijekom postupka iznio stajalište *"da nema zapreke da tužitelj formira svoju cijenu prema načelu „onečišćivač plaća“, te podsjeća da se tužitelj u svojem izlaganju poziva na Zakon o otpadu koji je stavljen izvan snage stupanjem na snagu ZOGO-a. Tuženik smatra da, imajući u vidu odredbe članka 28. i 29. ZOGO-a nije bilo zapreke da tužitelj neovisno o nepostojanju uredbe propisane tim Zakonom primijeni elemente koji su tim odredbama propisani u pogledu sadržaja uredbe i prije negoli se uredba donese."* Međutim, Sud je utvrdio da je zahtjev tužitelja za utvrđenje da je rješenje nezakonito osnovan, a kao razloge je naveo da je način obračuna cijene javne usluge vezan uz sadržaj provedbenih propisa - uredbe iz članka 29. stavka 10. i to u okolnostima u kojima tužitelj nema utjecaja na dinamiku donošenja provedbenih propisa niti na njihov sadržaj. Sud se također pozvao i na prijelazne i završne odredbe ZOGO kojima je uspostavljen *"prijelazni režim"* u kojem je moguće primjenjivati odluke utemeljene u zakonima koje je ZOGO stavio van snage.

No tek što je Uredba stupila na snagu i tek što su JLS konačno dobile potrebne elemente za usklađenje sa ZOGO-om, i tek što je istekao rok u kojem su se JLS trebale uskladiti s Uredbom na snagu je, u veljači 2019. godine, stupila izmjena ZOGO-a. Istini za volju, donositelj je očigledno smatrao da JLS nemaju radi čega usklađivati već donesene odluke s ovom izmjenom: u prijelaznim i završnim odredbama utvrđeno je samo da JLS imaju rok od 6 mjeseci od stupanja izmjena na snagu za donošenje (novog?) plana gospodarenja otpadom te su spomenuta tri pravilnika¹² za čije usklađenje je nadležni ministar dobio rok od godinu dana.

¹⁰ članak 31. stavak 2. ZOGO

¹¹ Upravni sud u Rijeci, UsI-104/14, presuda od 30. travnja 2015.

¹² Pravilnik o nusproizvodima i ukidanju statusa otpada (»Narodne novine«, br. 117/14.), Pravilnik o Katalogu otpada (»Narodne novine«, br. 90/15.) i Pravilnik o gospodarenju otpadom (»Narodne novine«, br. 117/17.)

Primjena načela "onečišćivač plaća"

Iako je i Zakon o otpadu sadržavao odredbu koja je utvrdila načelo "onečišćivač plaća", njegov je članak 17. ostavio JLS mogućnost izbora da kao kriterij količine koristi jedinicu mase ili volumena otpada ili broj članova kućanstva. Upravo u naplati po broju članova kućanstva se i očitovalo neprimjenjivanje načela onečišćivač plaća pa se u sustavu uspostavljenom po zakonima koje je ZOGO stavio van snage¹³ usluga odvoza otpada plaća(la) bez obzira na to predaje li korisnik otpad.

ZOGO je (barem na razini deklaracije) uveo veliku promjenu: izbacio je broj članova kućanstva kao element naplate i obavezao je¹⁴ davatelja usluge na obračun cijene na način kojim se "osigurava primjena načela "onečišćivač plaća", ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvaliteta pružanja te usluge" te naplatu razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju.

Mjerenje masom ili volumenom

ZOGO je utvrdio¹⁵ da je davatelj usluge dužan obračunavati cijenu javne usluge razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju, pri čemu je kriterij količine otpada u obračunskom razdoblju masa predanog otpada ili volumen spremnika otpada i broj pražnjenja spremnika, sukladno odluci koju donosi predstavničko tijelo JLS.

Dakle, JLS koja uređuje ovo područje treba izabrati koje će mjerilo primijeniti za predani otpad, i to između mjerenja volumenom i mjerenja masom. Iako mjerenje mase na prvi pogled zvuči logično i poželjno jer korisnici upravo uz vaganje vezuju primjenu naplate prema predanoj količini, on ima dva velika nedostatka.

Prvi je nedostatak u tome da specifične težine različitih vrsta otpada nisu jednake i da to znači da bi onaj tko bi predao vagon perja platio puno manje od onoga tko bi predao vagon stare cigle.

Drugi je nedostatak što mjerenje mase podrazumijeva vaganje preuzetog otpada, a to znači da davatelj usluge mora na kamionu koji skuplja otpad imati vagu kojom će kod preuzimanja izmjeriti otpad. Takav sustav za većinu¹⁶ komunalnih poduzeća znači nabavu nove opreme, za što, očekivano, nema predviđenih sredstava. Pri tome se do sada mjerio volumen predanog otpada pa se volumen kao mjerilo zadržao u većini sustava s kojima se autorica ovog članka imala prilike upoznati.

U sustavu mjerenja otpada volumenom davatelj usluge korisniku daje posudu za otpad čija se zapremina mjeri u litrama pa se cijena koju korisnik treba platiti izračunava množenjem zapremine posude (u litrama) s brojem odvoza.

¹³ a koji je zapravo u pojedinim JLS kao, primjerice, u Velikoj Gorici u primjeni i u travnju 2019.

¹⁴ člankom 33. stavak 1.

¹⁵ člankom 33. stavak 2.

¹⁶ možda i za sve, ali istini za volju treba reći da je to samo procjena jer autorica članka nema konkretne podatke

4. Cijena i evidencija o obavljanju usluge po ZOGO

ZOGO je člankom 33. obavezao službe održavanja čistoće da u cijenu usluge uključe troškove *"nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada"* ali *"i druge troškove"* propisane uredbom koju donosi Vlada RH.

Namjenska naknada u cijeni usluge

O troškovima koje snosi korisnik usluge ZOGO sadrži još jednu odredbu: u članku 33. stavku 13. te stavicima od 16. do 19. utvrđuje da predstavničko tijelo JLS može *odlukom odrediti korisniku usluge obvezu plaćanja namjenske naknade u skladu s Programom gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom*. Spomenuti Program je sastavni dio Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a JLS ga donosi u skladu sa zakonom kojim se uređuje komunalno gospodarstvo.

Naknada se može odrediti u svrhu financiranja gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom (npr. reciklažnog dvorišta ili odlagališta) ali i za sanaciju neusklađenog odlagališta na području JLS (dakle za sanaciju *"divljih odlagališta"* odnosno mjesta na kojem su nesavjesni građani napravili hrpu smeća). ZOGO obvezuje JLS da programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture detaljno propiše namjenu kojoj služi prihod od naknade iz stavka 13. članka 33, da propiše kako se vrši nadzor nad obračunom i naplatom te naknade, a može detaljno propisati i obveznike i izuzeća od plaćanja.

Evidencija o preuzetoj količini

U skladu s idejom o naplati prema predanoj količini otpada, u članku 33. stavak 3. je i odredba da je davatelj usluge dužan voditi evidenciju o preuzetoj količini otpada.

Odredbe ZOGO tako su zaokružile konstrukciju koja se iščitava iz njegovih odredbi: korisnik plaća samo ako je zagađivač, u cijenu treba biti uključena oprema i troškovi prijevoza i obrade otpada, a ako JLS tako odluči korisnik treba plaćati i namjensku naknadu za gradnju građevina za gospodarenje otpadom i sanaciju divljih odlagališta. Davatelj usluge dužan je voditi evidenciju o preuzetoj količini otpada.

5. Cijena usluge po Uredbi

Kad je (konačno) donijela dugo čekanu Uredbu o gospodarenju komunalnim otpadom Vlada Republike Hrvatske člankom 18. pod naslovom *"Poslovanje davatelja javne usluge"* propisala je da su uz troškove propisane člankom 33. st. 4. ZOGO (v. prethodni odlomak) u cijenu javne usluge uključeni i sljedeći troškovi:

"1. nastali radom reciklažnog dvorišta i mobilnog reciklažnog dvorišta zaprimanjem bez naknade otpada nastalog u kućanstvu na području jedinice lokalne samouprave za koje je uspostavljeno reciklažno dvorište

2. prijevoza i obrade glomaznog otpada koji se prikuplja u okviru javne usluge sukladno članku 11. stavku 1. ove Uredbe

3. vođenje propisanih evidencija i izvješćivanja u vezi s javnom uslugom."

Dakle, Vlada RH je Uredbu iskoristila da u strukturu cijene doda *"i druge troškove"*, upravo kao što je ovlašćuje članak 33. ZOGO.

Minimalna javna usluga

Uredba u članku 4. stavak 1. točka 7. propisuje da odluka koju donosi JLS ***mora sadržavati i "odredbe o cijeni obvezne minimalne javne usluge"***. Drugačije rečeno: radi se o fiksnom dijelu za koji će se predmnijevati da ga korisnik u svakom slučaju troši i da ga u svakom slučaju mora platiti.

Obveza plaćanja minimalne javne usluge i opet podrazumijeva da će korisnik morati plaćati iako samu uslugu ne koristi, što je u suprotnosti s odredbama ZOGO jer nije jasno kako će se ostvariti načelo "onečišćivač plaća" ako onaj tko plaća (u nekom razdoblju) uopće nije proizveo otpad.

Iz odredbi ZOGO slijedi da cijena usluge mora obuhvaćati sve troškove, a kako je polazište načelo "onečišćivač plaća" te kako sam ZOGO ne spominje minimalnu javnu uslugu pod bilo kojim nazivom postavljaju se pitanja:

- 1) je li ovakvo uređenje uopće u skladu sa ZOGO, odnosno
- 2) postoji li temelj iz kojeg Vlada RH crpi svoju nadležnost da Uredbom doslovno uvede obvezu plaćanja "*minimalne javne usluge*" koju ZOGO nije predvidio i na čije je uvođenje nije ovlastio?

Odgovore na ova pitanja može dati jedino sudska praksa, odnosno da bi se saznali odgovori na ova pitanja valjalo bi Uredbi osporiti zakonitost predlaganjem postupka ocjene zakonitosti Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Ugovorna kazna

Osim *drugih troškova* dodanih u strukturu troška javne usluge temeljem članka 33. stavak 4. ZOGO, Uredba uvodi još jedan pravni institut koji ZOGO nije ni spomenuo. Tako članak 4. stavak 1. točka 10. Uredbe propisuje da odluka koju donosi JLS mora sadržavati, između ostaloga, "*odredbe o ugovornoj kazni*".

Budući da ZOGO ne daje nikakve odredbe o ugovornoj kazni, nju Uredba definira u članku 3. i to:

"21. *ugovorna kazna* je iznos određen Odlukom koji je dužan platiti korisnik usluge u slučaju kad je postupio protivno Ugovoru".

U stavku 2. ovog istog članka 4. Uredba propisuje elemente koje odluka koju donosi JLS *može* sadržavati pa se tu u točki 5. utvrđuje:

"(5) *Odredbe o ugovornoj kazni sadrže popis postupaka čijim izvršenjem korisnik usluge postupi protivno Ugovoru, s pripadajućom cijenom i načinom utvrđivanja nužnih činjenica za obračun ugovorne kazne. Iznos ugovorne kazne određen za pojedino postupanje mora biti razmjeran troškovima uklanjanja posljedica takvog postupanja.*"

Iz navedenog slijedi da odluka mora sadržavati iznos ugovorne kazne ali ne mora sadržavati popis postupaka čijim izvršenjem korisnik usluge postupi protivno Ugovoru, odnosno načinom utvrđivanja nužnih činjenica za obračun ugovorne kazne.

I ovdje se postavljaju ista pitanja kao i kod odredbi o minimalnoj javnoj usluzi:

- 1) je li propisivanje obveze da se odlukom JLS uredi ugovorna kazna u skladu sa ZOGO, odnosno
- 2) iz kojeg ovlaštenja Vlada RH crpi svoju nadležnost da uvođenjem obveze utvrđivanja ugovorne kazne Uredbom proširi obveze za JLS, a time zapravo za korisnika?

Primjer iz odluke Grada Velike Gorice

Mogućnosti primjene ove odredbe bit će ilustrirana Odlukom o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području Grada Velike Gorice¹⁷ koja člankom 23. stavkom 1. točkom 2. utvrđuje da je ugovornu kaznu određenu Odlukom i cjenikom davatelja javne usluge dužan platiti korisnik koji *"2. ne predaje otpad davatelju javne usluge (ne zaduži spremnik za miješani komunalni otpad ...)"*.

U današnje vrijeme kad se pojedini korisnici priključuju Zero Waste¹⁸ programima i aktivno ulažu energiju u to da ne proizvedu nikakav otpad, od njih će davatelj usluge ne samo naplaćivati *"minimalnu javnu uslugu"* nego i ugovornu kaznu. Drugim riječima: bit će u svakom slučaju novčano "kažnjeni" za svoj trud da ne proizvode otpad.

6. Primjena novog sustava naplate u Velikoj Gorici

Umjesto primjene novog sustava u propisanim rokovima, korisnike iz Velike Gorice VG Čistoća je obavijestila da će u razdoblju od 1. veljače do 30. travnja 2019. provoditi "Pilot - projekt" kojem je svrha *"prikupljanje informacija i podataka potrebnih za uspostavu cjelovitog učinkovitog sustava prikupljanja i odvoza miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada i reciklabilnih vrsta otpada (staklo, papir, plastični i metalni ambalažni otpad) na području Grada Velike Gorice, kako bi se mogao utvrditi model naplate javne usluge gdje je kriterij za obračun cijene javne usluge zapremine spremnika za miješani komunalni odnosno biorazgradivi komunalni otpad pomnožena s evidentiranim brojem pražnjenja tog spremnika u obračunskom razdoblju od jednog mjeseca, sukladno uvjetima utvrđenim u članku 5. Odluke o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području Grada Velike Gorice"*.

Dakle, i više od pet godina od dana donošenja ZOGO, i godinu dana nakon proteka svih zakonskih rokova, VG Čistoća je tek započela *Pilot projekt* kao da do sada nisu odvozili otpad i kao da nemaju podatke o tome koliko tog otpada uopće ima.

Zaključno

Plaćanje minimalne potrošnje može se možda razumjeti kod onih komunalnih sustava za čije je korištenje potrebna izgradnja i održavanje instalacije koja dolazi do korisnika, kao što je to, primjerice, potrebno za vodu, odvodnju i struju. Iako je i za odvoz otpada potrebno osigurati odlagalište i drugu infrastrukturu, ta infrastruktura bi se, po slovu Zakona, također trebala plaćati razmjerno korištenju, odnosno predanom otpadu.

Dvojbe o usklađenosti Uredbe sa ZOGO-m mogu se riješiti u postupku ocjene zakonitosti Uredbe. Ključnim se pokazuju pitanja

- je li Vlada RH, na temelju ovlasti da uređuje strukturu cijene, ovlaštena podzakonskim aktom uvoditi nove elemente strukture cijene za koje nema podloge u ZOGO-u i
- je li plaćanje obavezne minimalne potrošnje u skladu sa zakonskim osnovama uređenja sustava održivog gospodarenja otpadom.

Copyright © Gordana Muraja 2019.

¹⁷ Službeni glasnik Grada Velike Gorice - Godina XXIV. Broj 4/2018.

¹⁸ Izraz "Zero waste", u doslovnom prijevodu: bez otpada. Prema Zero Waste Alliance radi se o filozofiji koja se zalaže za očuvanje svih resursa odgovornom proizvodnjom, potrošnjom, ponovnom upotrebom i oporabom proizvoda, ambalaže i materijala bez spaljivanja i bez ispuštanja u zemlju, vodu ili zrak koji ugrožavaju okoliš ili ljudsko zdravlje. Navedeno prema definiciji sa stranica Zero Waste Alliance.