

## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

675

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bačić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom odnosno rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom i zakonom, na sjednici održanoj 23. ožujka 2021. donio je

### ODLUKA

I. Ukidaju se članak 3.a, članak 4. stavak 1. točka 7. u dijelu: »razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo«, članak 4. stavci 8. i 9., članak 14. stavci 11. i 12., članak 20. stavak 2. u dijelu: »i cijena ugovorne kazne«, članak 20. stavci 10. i 11., te članak 24. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (»Narodne novine« broj 50/17. i 84/19.).

II. Ukinuti članci Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (»Narodne novine« broj 50/17. i 84/19.) prestaju važiti 15. rujna 2021.

III. Danom prestanka važenja ukinutih članaka Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom stavlja se izvan snage rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020. (»Narodne novine« broj 14/20.).

IV. Odbija se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7. u dijelu: »odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge«, te članka 4. stavaka 5. i 6. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (»Narodne novine« broj 50/17. i 84/19.).

V. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

### i

### RJEŠENJE

I. Obustavlja se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 1., članka 2. stavka 1., članka 3. stavka 1. točaka 8., 9., 10., 15., 16., 20. i 21., članka 4. stavka 2. točke 5., članka 4. stavka 4., članka 7. točaka 1., 3., 4. i 5., članka 13., članka 14. stavka 2. točaka 3., 4., 5. i 8., članka 14. stavka 4., članka 14. stavka 8. točke 2., članka 15. stavaka 2. i 5., članka 17. stavka 1. alineje 2. točke 2., članka 18. stavka 1., članka 20. stavka 1., članka 20. stavka 2. (u dijelu: »strukturu cijene javne usluge čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge«), članka 20. stavaka 4., 5., 9. i 12., te članka 21. stavka 3. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (»Narodne novine« broj 50/17. i 84/19.), kao i Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom u cjelini.

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

### Obrazloženje

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Na temelju zakonskog ovlaštenja propisanog člankom 29. stavkom 10. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (»Narodne novine« broj 94/13.), Vlada Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 25. svibnja 2017., donijela je Uredbu o gospodarenju komunalnim otpadom, koja je objavljena u »Narodnim novinama« broj 50 od 26. svibnja 2017., a stupila je na snagu 1. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: Uredba:50/17).

**1.1.** Vlada Republike Hrvatske, na temelju članka 29. stavka 10. Zakona o održivom gospodarenju otpadom («Narodne novine» broj 94/13., 73/17. i 14/19.) donijela je na sjednici održanoj 5. rujna 2019. Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom, koja je objavljena u «Narodnim novinama» broj 84 od 6. rujna 2019. (u daljnjem tekstu: Uredba:84/19). Uredba:84/19 stupila je na snagu 14. rujna 2019. (osim članka 7. koji je stupio na snagu 1. siječnja 2020.).

**1.2.** Na dan donošenja ove odluke i rješenja na snazi je Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom s izmjenama i dopunama («Narodne novine» broj 50/17. i 84/19.; u daljnjem tekstu: Uredba: 50/17-84/19).

**2.** Prije stupanja na snagu Uredbe:84/19 prijedloge za pokretanje ustavnosudskog postupka u smislu članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) podnijeli su (u daljnjem tekstu: predlagatelji):

- Dražen Aničić iz Zagreba (predmet broj: U-II-2492/2017);
- SPLITSKI POTROŠAČ sa sjedištem u Splitu (predmet broj: U-II-2708/2017);
- Marko Ebenspanger iz Zagreba (predmet broj: U-II-5076/2017);
- Zdravko Jović iz Zagreba (predmet broj: U-II-1162/2018);
- Udruga za zaštitu okoliša Resnik sa sjedištem u Zagrebu (predmet broj: U-II-3573/2019).

Navedeni predlagatelji podnijeli su prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe:50/17, i to u odnosu na pojedine odredbe Uredbe:50/17 (članak 3. stavak 1. točke 15. i 21.; članak 4. stavak 1. točke 7., 8. i 9., članak 4. stavke 4. i 5.; članak 7. točku 5.; članak 14. stavak 8. točku 2.; članak 18. stavak 1.; članak 20. stavke 1., 2. i 9.) i Uredbe:50/17 u cjelini.

Izmjene odnosno dopune koje su uslijedile ne odnose se na odredbe Uredbe:50/17 koje su prijedlozima osporene (osim na odredbu članka 4. stavka 1. točke 7., koja tim izmjenama i dopunama nije sadržajno izmijenjena u smislu predlagateljevih prigovora, već je nadopunjena odnosno proširena).

**3.** Nakon stupanja na snagu Uredbe:84/19 prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom pojedinih odredaba Uredbe:50/17-84/19 podnijeli su sljedeći predlagatelji:

Predlagatelji trgovačka društva Ponikve eko otok Krk d.o.o., Krk, koje zastupa mr. sc. Ivica Plišić; KD Čistoća d.o.o., Rijeka, koje zastupa Jasna Kukuljan; Komunalac d.o.o., Jurdani, koje zastupa Ervino Mrako; Komunalne usluge Cres Lošinj d.o.o., Cres, koje zastupa Neven Kruljac; Dundovo d.o.o., Rab, koje zastupa Mladen Kuparić; Lopar Vratak d.o.o., Lopar, koje zastupa Zdenko Jakuc; Eko Murvica d.o.o., Crikvenica, koje zastupa Lovorko Gržac; KTD Ivanj d.o.o., Novi Vinodolski, koje zastupa Alen Bruketa; Komunalac d.o.o., Delnice, koje zastupa Boro Tomić; Komunalac d.o.o., Vrbovsko, koje zastupa Nikolina Osojnički i KTD Čabar d.o.o., Čabar, koje zastupa Valentin Šoštarić, podnijeli su 28. listopada 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 6., 8. i 9., te članka 20. stavaka 10., 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-4383/2019).

Predlagatelji trgovačko društvo GPK PRE-KOM d.o.o., Prelog, koje zastupa Siniša Radiković, direktor; Grad Prelog, koji zastupa Ljubomir Kolarek, gradonačelnik; Općina Donji Vidovec, koju zastupa Josip Matulin, načelnik; Općina Donja Dubrava, koju zastupa Marijan Varga, načelnik; Općina Sveta Marija, koju zastupa Đurđica Slamek, načelnica; Općina Donji Kraljevec, koju zastupa Miljenko Horvat, načelnik; Općina Goričan, koju zastupa Mario Moharić, načelnik; Općina Kotoriba, koju zastupa Ljubomir Grgec, načelnik; Općina Belica, koju zastupa Zvonimir Taradi, načelnik; Općina Dekanovec, koju zastupa Ivan Hajdarović, načelnik; Općina Domašinec, koju zastupa Mario Tomašek, načelnik; Općina Martijanec, koju zastupa Dražen Levak, načelnik; Općina Podturen, koju zastupa Perica Hajdarović, načelnik, podnijeli su 12. studenoga 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 6., 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-4594/2019).

Predlagatelji Grad Buje – Buie, koji zastupa Fabrizio Vižintin, gradonačelnik; Grad Buzet, koji zastupa Siniša Žulić, gradonačelnik; Grad Labin, koji zastupa Valter Glavičić, gradonačelnik; Grad Novigrad – Cittanova koji zastupa Anteo Milos, gradonačelnik; Grad Pazin, koji zastupa Renato Krulčić, gradonačelnik; Grad Poreč – Parenzo, koji zastupa Loris Peršurić, gradonačelnik; Grad Pula – Pola, koji zastupa Boris Miletić, gradonačelnik; Grad Rovinj – Rovigno, koji zastupa dr. sc. Marko Paliaga, gradonačelnik; Grad Umag – Umago, koji zastupa Vili Bassanese, gradonačelnik; Grad Vodnjan-Dignano, koji zastupa Klaudio Vitasović, gradonačelnik; trgovačka društva 1. MAJ LABIN d.o.o., koje zastupa Alen Golja, član uprave; 6. MAJ d.o.o., koje zastupa Krešimir Vedo, predsjednik uprave; CONTRADA d.o.o., koje zastupa Guglielmo Moscarda, direktor; KOMUNALNI SERVIS d.o.o., koje zastupa Želimir Laginja, predsjednik uprave; MED EKO SERVIS d.o.o., koje zastupa Edo Krajcar, član uprave; PARK BUZET d.o.o., koje zastupa Ervina Šurković Kisiček, direktorica; PULA HERCULANEA d.o.o., koje zastupa Igor Stari, direktor; USLUGA d.o.o., koje zastupa Vladimir Burić, predsjednik uprave; USLUGA POREČ d.o.o., koje zastupa Milan Laković, direktor, podnijeli su 27. prosinca 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 6., 8. i 9., članka 20. stavaka 10., 11. i 12., te članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-5274/2019).

Predlagatelj Grad Pula – Pola, koji zastupa Boris Miletić, gradonačelnik, podnio je 27. prosinca 2019. dodatan prijedlog kojim se osporavaju iste odredbe Uredbe:50/17-84/19 (članak 4. stavak 1. točka 7., članak 4. stavci 6., 8. i 9., te članak 20. stavci 10., 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19), osim članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-96/2020).

Predlagatelj Grad Ludbreg, zastupan po Dubravku Biliću, gradonačelniku, kojeg zastupa Željka Brlečić, odvjetnica u Odvjetničkom društvu Brlečić & partneri sa sjedištem u Varaždinu, podnio je 27. prosinca 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 6., 8. i 9., članka 20. stavaka 10., 11. i 12., te članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-5305/2019).

Predlagateljica Ljerka Mintas Hodak iz Zagreba podnijela je 27. prosinca 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 10. i stavka 5., članka 7. točaka 3., 4. i 5., članka 15. stavka 2. i članka 20. stavka 9. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-93/2020).

Predlagatelj Ante Tičić iz Paga podnio je 14. studenoga 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe:50/17-84/19 u cjelini (predmet broj: U-II-273/2020).

Predlagatelj Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, koju zastupa Željko Turk, predsjednik; Grad Krk, koji zastupa Darijo Vasilić, gradonačelnik; Grad Lepoglava, koji zastupa Marijan Škvarić, gradonačelnik; Grad Ozalj, koji zastupa Gordana Lipšinić, gradonačelnica; Grad Novalja, koji zastupa Ante Dabo, gradonačelnik; Grad Jastrebarsko, koji zastupa Zvonimir Novosel, gradonačelnik; Grad Vrbovec, koji zastupa Denis Kralj, gradonačelnik; Grad Dugo Selo, koji zastupa Nenad Panian, gradonačelnik, zasebno su podnijeli 23., 27. i 28. siječnja 2020. prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 6., 8. i 9., članka 20. stavaka 10., 11. i 12., te članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmeti broj: U-II-341/2020, U-II-345/2020, U-II-358/2020, U-II-359/2020, U-II-364/2020, U-II-367/2020, U-II-368/2020 i U-II-376/2020).

Predlagatelj Grad Pregrada, koji zastupa Marko Vešligaj, gradonačelnik, podnio je 29. siječnja 2020. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 6., 8. i 9., članka 20. stavaka 10. i 11., te članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-410/2020).

Predlagatelj Grad Duga Resa, koji zastupa Tomislav Boljar, gradonačelnik, podnio je 3. veljače 2020. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 6., 8. i 9., članka 20. stavaka 10., 11. i 12., te članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmet broj: U-II-427/2020).

**3.1.** Predlagatelj Grad Pregrada podnio je navedeni prijedlog na dan održavanja sjednice Ustavnog suda 29. siječnja 2020. na kojoj je doneseno rješenje Ustavnog suda broj: U-II-2492/2017 i dr., koje je objavljeno u »Narodnim novinama« broj 14/20. Predlagatelj Grad Duga Resa podnio je navedeni prijedlog nekoliko dana nakon održavanja navedene sjednice. S obzirom na to da su prigovori navedenih predlagatelja identični prigovorima predlagatelja koji su prethodno podnijeli prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom istih odredaba Uredbe:50/17-84/19 (sadrže bitno identičnu argumentaciju za osporavanje tih odredaba Uredbe:50/17-84/19), a koje je Ustavni sud već razmatrao u postupku donošenja rješenja od 29. siječnja 2020., Ustavni sud će prigovore navedenih predlagatelja razmatrati kao da su podneseni prije održavanja navedene sjednice od 29. siječnja 2020. te će ih obuhvatiti ovom odlukom i rješenjem.

**4.** Predlagatelj SPLITSKI POTROŠAČ sa sjedištem u Splitu, koji zastupa Vlado Biljarski, predsjednik, podnio je 22. studenoga 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 2., 3., 5. i 8. Uredbe:84/19 (predmet broj: U-II-4307/2019).

Člancima 2., 3., 5. i 8. Uredbe:84/19 dodan je članak 3.a, izmijenjeni su članak 4. stavak 1. točka 7. i članak 4. stavci 5. i 6., te su dodani stavci 8. i 9. članka 4. Uredbe:50/17, u članku 14. stavku 2. Uredbe:50/17 dodana je nova točka 3., dok su iza stavka 10. dodani stavci 11. i 12., te su u članku 20. Uredbe:50/17 dodani stavci 10., 11., 12. i 13.

Stoga se ima smatrati da predlagatelj SPLITSKI POTROŠAČ osporava suglasnost s Ustavom i zakonom članka 3.a, članka 4. stavka 1. točke 7., stavaka 5., 8. i 9., članka 14. stavka 2. točke 3., stavaka 11. i 12., te članka 20. stavaka 10. i 11. Uredbe:50/17-84/19.

**5.** Jedna petina zastupnika u Hrvatskom saboru – Klub zastupnika SDP-a podnijeli su 2. prosinca 2019. zahtjev kojim osporavaju suglasnost s Ustavom i zakonom članka 3. Uredbe:84/19 (predmet broj: U-II-4884/2019).

Navedeni zahtjev dopušten je u smislu članka 35. Ustavnog zakona, jer ga je podnijelo trideset četvero zastupnika (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) koji u 9. sazivu Hrvatskog sabora čine više od jedne petine ukupnog broja zastupnika (151).

Člankom 3. Uredbe:84/19, izmijenjen je članak 4. stavak 1. točka 7., stavci 5. i 6. te su dodani stavci 8. i 9. istog članka Uredbe:50/17. Slijedom navedenog, ima se smatrati da podnositelji zahtjeva osporavaju suglasnost s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., članka 4. stavaka 5., 6., 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19.

6. Ustavni sud napominje da nije posebno razmatrao hoće li pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odredbe članka 4. stavka 1. točke 7., te članka 4. stavaka 5., 6., 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19 u povodu prijedloga navedenih u točkama 3. i 4. obrazloženja ove odluke i rješenja, jer se po osnovi članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom smatra pokrenutim danom primitka zahtjeva ovlaštenih podnositelja iz točke 5. obrazloženja ove odluke i rješenja u Ustavnom sudu.

7. Predlagatelj Marko Ebenspanger iz Zagreba, Udruga za zaštitu okoliša Resnik sa sjedištem u Zagrebu i SPLITSKI POTROŠAČ sa sjedištem u Splitu (u odnosu na osporene odredbe Uredbe:50/17 i Uredbu:50/17 u cjelini prije izmjena i dopuna) te ostali predlagatelji (u odnosu na osporene odredbe Uredbe:84/19), osim podnositelja zahtjeva, predložili su Ustavnom sudu da do donošenja odluke privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi Uredbe:50/17-84/19.

Ustavni sud donio je rješenje broj: U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020., koje je objavljeno u »Narodnim novinama« broj 14/20., čija izreka u točkama I. i II. glasi:

»I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 1., članka 2. stavka 1., članka 3. stavka 1. točaka 3., 15., 16., 20 i 21., članka 4. stavka 1. točaka 7., 8., 9. i 10., stavka 2. točke 5. i stavka 4., članka 7. točaka 1., 3., 4. i 5., članka 13., članka 14. stavka 2. točke 8. i stavka 4., članka 15. stavka 2., članka 17. stavka 1. alineje 2., članka 18. stavka 1., članka 20. stavaka 1., 2., 4. i 9., članka 21. stavka 3. i članka 24. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom ('Narodne novine' broj 50/17.), Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom ('Narodne novine' broj 50/17.) u cijelosti te članaka 2., 3., 5. i 8. Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom ('Narodne novine' broj 84/19.).

II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom i zakonom osporenih Uredbi iz točke I. izreke rješenja privremeno se obustavlja izvršenje svih općih i pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju članaka 2., 3., 5. i 8. Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom ('Narodne novine' broj 84/19.).«

8. Na temelju članka 42. Ustavnog zakona od Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) zatražena su i zaprimljena četiri očitovanja o navodima prijedloga i zahtjeva, klasa: 022-03/19-39/05, ur. broj: 50301-25/27-19-6 od 28. studenoga 2019., klasa: 022-03/19-39/07, ur. broj: 50301-25/27-20-4 od 9. siječnja 2020., klasa: 022-03/19-39/08, ur. broj: 50301-25/27-20-4 od 9. siječnja 2020. i klasa: 022-03/20-39/02, ur. broj: 50301-25/27-20-7 od 13. veljače 2020.

## II. PREDMET OSPORAVANJA

### 9. Osporene pojedinačne odredbe Uredbe:50/17-84/19:

#### 9.1. Članak 1. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 1.

Ovom Uredbom propisuje se sadržaj odluke o načinu pružanja javne usluge, način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s javnom uslugom prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada te odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike, tekstila, problematičnog otpada i krupnog (glomaznog) otpada, prostorni razmještaj reciklažnih dvorišta, način izračuna granične količine miješanog komunalnog otpada za određena razdoblja, način i uvjeti određivanja i obračuna naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada.«

#### 9.2. Članak 2. stavak 1. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 2.

(1) Cilj ove Uredbe je uspostava javnog, kvalitetnog, postojanog i ekonomski učinkovitog sustava sakupljanja komunalnog otpada u svim jedinicama lokalne samouprave, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, gospodarenja otpadom i zaštitom javnog interesa.

(...)

#### 9.3. Članak 3. stavak 1. točke 15., 16., 20. i 21. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 3.

(1) Pojedini pojmovi za potrebe ove Uredbe imaju sljedeće značenje:

(...)

15. *obvezna minimalna javna usluga* je dio javne usluge koju je potrebno osigurati kako bi sustav sakupljanja komunalnog otpada mogao ispuniti svoju svrhu poštujući pritom obvezu o osiguranju primjene načela 'onečišćivač plaća', ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja javne usluge

16. *odluka o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada* (u daljnjem tekstu: Odluka) je odluka koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave

(...)

20. *ugovor o korištenju javne usluge* (u daljnjem tekstu: Ugovor) je ugovor između davatelja javne usluge i korisnika javne usluge kojim se uređuje pružanje i korištenje javne usluge

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

(...)«

**9.4.** Člankom 2. Uredbe:84/19 iza članka 3. dodan je članak 3.a.

**9.4.1.** Članak 3.a. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 3.a.

(1) Korisnici javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada iz članka 30. stavka 5. Zakona razvrstavaju se u kategoriju:

- korisnika kućanstvo
- korisnika koji nije kućanstvo.

(2) Korisnik iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka je korisnik javne usluge koji nekretninu koristi trajno ili povremeno u svrhu stanovanja (npr. vlasnici stanova, kuća, nekretnina za odmor)

(3) Korisnik iz stavka 1. podstavka 2. ovoga članka je korisnik javne usluge koji nije razvrstan u kategoriju korisnika kućanstvo, a koji nekretninu koristi u svrhu obavljanja djelatnosti.«

**9.5.** Članak 4. stavak 1. točke 8., 9. i 10., stavak 2. točka 5. i stavak 4. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 4.

(1) Osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. Zakona, Odluka mora sadržavati i sljedeće:

8. način određivanja udjela korisnika javne usluge u slučaju kad su korisnici javne usluge kućanstva i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima

9. način određivanja udjela korisnika javne usluge u slučaju kad su korisnici javne usluge kućanstva i pravne osobe ili fizičke osobe – obrtnici i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima

10. odredbe o ugovornoj kazni.

(2) Odluka može sadržavati:

(...)

5. način obračuna naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom.

(...)

(4) Kriterij za određivanje udjela korisnika usluge iz stavka 1. točke 8. ovoga članka je omjer broja fizičkih osoba u kućanstvu korisnika usluge i ukupnog broja fizičkih osoba na obračunskom mjestu.

(...)«

**9.6.** Člankom 4. stavkom 1. točkom 7., stavcima 5. i 6. Uredbe:50/17 bilo je propisano:

»Članak 4.

(1) Osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. Zakona, Odluka mora sadržavati i sljedeće:

7. odredbe o cijeni obvezne minimalne javne usluge.

(...)

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

(6) Standardna veličina i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada mora se odrediti na način da spremnik bude primjeren potrebi pojedinog korisnika usluge.«

**9.6.1.** Člankom 3. Uredbe:84/19 izmijenjen (odnosno dopunjen) je članak 4. stavak 1. točka 7., stavci 5. i 6. te su iza članka 4. stavka 7. dodani stavci 8. i 9. na način da je propisano:

»Članak 3.

U članku 4. stavku 1. točka 7. mijenja se i glasi:

7. odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo.

U stavku 5. iza riječi: 'takvog postupanja' umjesto točke stavlja se zarez i dodaju se riječi: 'a najviše do iznosa godišnje cijene obvezne minimalne javne usluge za kategoriju korisnika usluge u koju je korisnik razvrstan.'

Stavak 6. mijenja se i glasi:

(6) Standardna veličina i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada mora se odrediti na način da spremnik bude primjeren potrebi pojedinog korisnika usluge te se korisniku usluge ne može propisati obveza korištenja spremnika određenog volumena. Primjerenost potrebe ne može se ocjenjivati na temelju površine ili obujma nekretnine iz članka 30. stavka 5. Zakona.

Iza stavka 7. dodaju se stavci 8. i 9. koji glase:

(8) Cijena obvezne minimalne javne usluge jedinstvena je na području pružanja usluge za sve korisnike usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo.

(9) Cijena obvezne minimalne javne usluge jednaka je za sve korisnike usluge razvrstane u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo unutar iste potkategorije iz priloga koji je tiskan uz ovu Uredbu i čini njezin sastavni dio.«

**9.6.2. Članak 4. stavak 1. točka 7. i stavci 5., 6., 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19 sada glase:**

»Članak 4.

(1) Osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. Zakona, Odluka mora sadržavati i sljedeće:

(...)

7. odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo.

(...)

(5) Odredbe o ugovornoj kazni sadrže popis postupaka čijim izvršenjem korisnik usluge postupa protivno Ugovoru, s pripadajućom cijenom i načinom utvrđivanja nužnih činjenica za obračun ugovorne kazne. Iznos ugovorne kazne određen za pojedino postupanje mora biti razmjerni troškovima uklanjanja posljedica takvog postupanja, a najviše do iznosa godišnje cijene obvezne minimalne javne usluge za kategoriju korisnika usluge u koju je korisnik razvrstan.

(6) Standardna veličina i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada mora se odrediti na način da spremnik bude primjeren potrebi pojedinog korisnika usluge te se korisniku usluge ne može propisati obveza korištenja spremnika određenog volumena. Primjerenost potrebe ne može se ocjenjivati na temelju površine ili obujma nekretnine iz članka 30. stavka 5. Zakona.

(...)

(8) Cijena obvezne minimalne javne usluge jedinstvena je na području pružanja usluge za sve korisnike usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo.

(9) Cijena obvezne minimalne javne usluge jednaka je za sve korisnike usluge razvrstane u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo unutar iste potkategorije iz priloga koji je tiskan uz ovu Uredbu i čini njezin sastavni dio.«

**9.7. Članak 7. točke 1., 3., 4. i 5. Uredbe:50/17-84/19 glase:**

»Članak 7.

Korisnik usluge dužan je:

1. koristiti javnu uslugu i predati miješani komunalni otpad i biorazgradivi komunalni otpad davatelju javne usluge na području na kojem se nalazi nekretnina korisnika usluge

(...)

3. postupati s otpadom na obračunskom mjestu korisnika usluge na način kojim se ne dovodi u opasnost ljudsko zdravlje i ne dovodi do rasipanja otpada oko spremnika i ne uzrokuje pojava neugode drugoj osobi zbog mirisa otpada

4. odgovarati za postupanje s otpadom i spremnikom na obračunskom mjestu korisnika usluge sukladno Zakonu, ovoj Uredbi i Odluci

(...)

5. zajedno s ostalim korisnicima usluge na istom obračunskom mjestu odgovarati za obveze nastale zajedničkim korištenjem spremnika sukladno Zakonu, ovoj Uredbi i Odluci.

(...)

**9.8. Članak 13. Uredbe:50/17-84/19 glasi:**

»Članak 13.

Nekretnina koja se trajno ne koristi je nekretnina za koju je utvrđeno da se ne koristi na temelju očitovanja vlasnika nekretnine i kad je potrebno na temelju podataka očitavanja mjernih uređaja za potrošnju električne energije, ili plina ili pitke vode ili na drugi način.«

**9.9. Članak 14. stavak 2. točke 4., 5. i 8., stavak 4. i stavak 8. točka 2. Uredbe:50/17-84/19 glase:**

»Članak 14.

(...)

(2) Izjava iz stavka 1. ovoga članka daje se na obrascu koji sadrži sljedeće:

(...)

4. udio u korištenju spremnika

5. vrstu, zapreminu i količinu spremnika sukladno Odluci

(...)

8. očitovanje o korištenju nekretnine na obračunskom mjestu ili o trajnom nekorištenju nekretnine

(...)

(4) Broj planiranih primopredaja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada u obračunskom razdoblju iz stavka 2. točke 6. ovoga članka mora se odrediti u skladu sa sljedećom minimalnom učestalošću:

– najmanje jednom tjedno za biootpad iz biorazgradivog komunalnog otpada

– najmanje jednom mjesečno za otpadni papir i karton iz biorazgradivog komunalnog otpada

– najmanje jednom u dva tjedna za miješano komunalni otpad.

(...)

(8) Iznimno od stavka 7. ovoga članka davatelj javne usluge primjenjuje podatak iz Izjave koji je naveo davatelj javne usluge... u sljedećem slučaju:

(...)

2. kad više korisnika usluge koristi zajednički spremnik, a među korisnicima usluge nije postignut dogovor o udjelima korištenja zajedničkog spremnika na način da zbroj svih udjela čini jedan, primjenjuje se udio korisnika usluge u korištenju zajedničkog spremnika koji je odredio davatelj javne usluge.

(...)

**9.10.** Člankom 5. Uredbe:84/19 u članku 14. stavku 2. iza točke 2. dodana je nova točka 3. te su iza stavka 10. dodani stavci 11. i 12. koji glase:

»Članak 5.

U članku 14. stavku 2. iza točke 2. dodaje se nova točka 3. koja glasi:

3. kategoriju korisnika usluge na obračunskom mjestu.

(...)

Iza stavka 10. dodaju se stavci 11. i 12. koji glase:

(11) Korisnik usluge na obračunskom mjestu na kojem se ne obavlja djelatnost, razvrstava se u kategoriju korisnika kućanstvo.

(12) Korisnik usluge koji nije razvrstan u kategoriju korisnika kućanstvo, razvrstava se u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo i odgovarajuću potkategoriju sukladno prilogu ove Uredbe.«

**9.10.1.** Članak 14. stavak 2. točka 3. i stavci 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 sada glase:

»Članak 14.

(...)

(2) Izjava iz stavka 1. ovoga članka daje se na obrascu koji sadrži sljedeće:

3. kategoriju korisnika usluge na obračunskom mjestu.

(...)

(11) Korisnik usluge na obračunskom mjestu na kojem se ne obavlja djelatnost, razvrstava se u kategoriju korisnika kućanstvo.

(12) Korisnik usluge koji nije razvrstan u kategoriju korisnika kućanstvo, razvrstava se u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo i odgovarajuću potkategoriju sukladno prilogu ove Uredbe.«

**9.11.** Članak 15. stavci 2. i 5. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 15.

(...)

(2) Bitne sastojke Ugovora čine Odluka, Izjava i cjenik javne usluge.

(...)

(5) Davatelj javne usluge je dužan na svojoj mrežnoj stranici objaviti i održavati poveznice na mrežne stranice Narodnih novina na kojima su objavljeni Zakon i ova Uredba, digitalnu presliku Odluke, digitalnu presliku cjenika i obavijest o načinu podnošenja prigovora sukladno obvezama iz posebnog propisa kojim se uređuje zaštita potrošača.

(...)

**9.12.** Članak 17. stavak 1. alineja 2. točka 2. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 17.

(1) Evidencija sadrži podatke o:

(...)

– korištenju javne usluge za obračunsko mjesto:

(...)

2. podatak o korištenju nekretnine na obračunskom mjestu (koristi se ili se trajno ne koristi).«

**9.13.** Članak 18. stavak 1. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 18.

(1) U cijenu javne usluge su uključeni, osim troškova propisanih člankom 33. stavkom 4. Zakona, 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.

(...)

**9.14.** Članak 20. stavci 1., 2., 4., 5. i 9. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 20.

(1) Cijena javne usluge plaća se radi pokrića troškova iz članka 18. stavka 1. ove Uredbe.

(2) Strukturu cijene javne usluge čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge i cijena ugovorne kazne.

(...)

(4) Iznimno od stavka 3. ovoga članka obveza korisnika usluge iz stavka 3. ne nastaje za obračunsko mjesto na kojem se nekretnina trajno ne koristi.

(5) Kad je Odlukom kao kriterij količine otpada određen volumen spremnika i broj pražnjenja spremnika, cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada određuje se prema izrazu:

$$C-JCVxBP \times U$$

pri čemu je:

C – cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada izražena u kunama

JCV – jedinična cijena za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada izražena u kunama sukladno cjeniku

BP – broj pražnjenja spremnika miješanog komunalnog otpada u obračunskom razdoblju sukladno podacima u Evidenciji

U – udio korisnika usluge u korištenju spremnika.

(...)

(9) Kad 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.«

**9.15.** Člankom 8. Uredbe:84/19 u članku 20. iza stavka 9. dodani su osporeni stavci 10. – 12. koji glase:

»Članak 8.

U članku 20. iza stavka 9. dodaju se stavci 10. do 13. koji glase:

(10) Ako se na istom obračunskom mjestu korisnik može razvrstati i u kategoriju kućanstvo i u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo, korisnik je dužan plaćati samo cijenu obvezne minimalne javne usluge obračunatu za kategoriju korisnika koji nije kućanstvo.

(11) Ako se na istom obračunskom mjestu korisnik može razvrstati u više potkategorija korisnika koji nije kućanstvo iz priloga ove Uredbe, korisnik je dužan plaćati samo jednu cijenu obvezne minimalne javne usluge.

(12) Cijena javne usluge ne može se obračunati na temelju kriterija površine i obujma nekretnine iz članka 30. stavka 5. Zakona.

(...)

**9.15.1.** Članak 20. stavci 10., 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 20.

(...)

(10) Ako se na istom obračunskom mjestu korisnik može razvrstati i u kategoriju kućanstvo i u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo, korisnik je dužan plaćati samo cijenu obvezne minimalne javne usluge obračunatu za kategoriju korisnika koji nije kućanstvo.

(11) Ako se na istom obračunskom mjestu korisnik može razvrstati u više potkategorija korisnika koji nije kućanstvo iz priloga ove Uredbe, korisnik je dužan plaćati samo jednu cijenu obvezne minimalne javne usluge.

(12) Cijena javne usluge ne može se obračunati na temelju kriterija površine i obujma nekretnine iz članka 30. stavka 5. Zakona.

(...)

**9.16.** Članak 21. stavak 3. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 21.

(...)

(3) Obveza korisnika usluge da davatelju javne usluge plati iznos naknade iz stavka 1. ovoga članka nastaje za obračunsko mjesto.

(...)

**9.17.** Člankom 10. Uredbe:84/19 u članku 24. stavku 3. riječ »Agencija« zamijenjena je riječju »Ministarstvo« te su iza stavka 8. dodani stavci 9., 10. i 11.

**9.17.1.** Članak 24. Uredbe:50/17-84/19 sada glasi:

»Članak 24.

(1) Iznos poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada Fond obračunava do kraja tekuće kalendarske godine za prethodnu kalendarsku godinu prema izrazu:

$$N = J \times m$$

pri čemu je:

N – iznos poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada izražen u kunama

J – jedinična naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, izražena u kunama po toni

m – masa prikupljenog miješanog komunalnog otpada koja prekoračuje dopuštenu količinu određenu graničnom količinom miješanog komunalnog otpada u kalendarskoj godini, izražena u tonama.

(2) Jedinična naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada iznosi:

– za 2017. godinu 100,00 kuna po toni

– za 2018. godinu 100,00 kuna po toni

– za 2019. godinu 150,00 kuna po toni

– za 2020. godinu 150,00 kuna po toni

– za 2021. godinu 200,00 kuna po toni

– za 2022. godinu 200,00 kuna po toni

(3) Ministarstvo izrađuje za kalendarsku godinu izvješće o prekoračenoj količini miješanog komunalnog otpada u odnosu na graničnu količinu miješanog komunalnog otpada za jedinice lokalne samouprave.

(4) Izvješće iz stavka 3. ovoga članka dostavlja se Fondu do 30. studenoga tekuće godine za prethodnu godinu i objavljuje se na mrežnim stranicama Ministarstva.

(5) Izvješće iz stavka 3. ovoga članka sadrži tablicu sa sljedećim podacima:

1. jedinica lokalne samouprave

2. masa sakupljenog miješanog komunalnog otpada na području jedinice lokalne samouprave, sukladno podacima iz očevidnika o nastanku i tijeku otpada davatelja javne usluge, izražena u tonama

3. granična količina miješanog komunalnog otpada

4. prekoračena količina miješanog komunalnog otpada, izražena u tonama.

(6) Prekoračena količina miješanog komunalnog otpada je razlika mase sakupljenog miješanog komunalnog otpada na području jedinice lokalne samouprave i granične količine miješanog komunalnog otpada.

(7) Granična količina miješanog komunalnog otpada jedinice lokalne samouprave:

– za 2017. godinu iznosi 80 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2018. godinu iznosi 74 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2019. godinu iznosi 66 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2020. godinu iznosi 58 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2021. godinu iznosi 54 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2022. godinu iznosi 50 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

(8) Proizvedena količina miješanog komunalnog otpada u 2015. godini iz stavka 7. ovoga članka je objavljena u dokumentu 'Podaci o proizvedenim količinama miješanog komunalnog otpada po jedinicama lokalne samouprave za 2015. godinu' na mrežnim stranicama Ministarstva.

(9) Iznimno od stavka 1. ovoga članka iznos poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada za jedinicu lokalne samouprave iznosi nula kuna ako je stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada u jedinici lokalne samouprave:

– za 2018. godinu 36 % ili više

– za 2019. godinu 44 % ili više

– za 2020. godinu 52 % ili više

– za 2021. godinu 56 % ili više

– za 2022. godinu 60 % ili više.

(10) Stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada za jedinicu lokalne samouprave izračunava se prema izrazu:

$$ST = 100 \times \text{mos} / (\text{mos} + \text{mMKO})$$

pri čemu je:

ST – stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada jedinice lokalne samouprave izražena u %

mos – masa otpada, u tonama, prikupljenog u sklopu javne usluge i usluge povezane s javnom uslugom na području jedinice lokalne samouprave slijedećih odvojeno sakupljenih frakcija propisanih posebnim propisom koji uređuje katalog otpada:

– sve vrste komunalnog otpada iz podgrupe 15 01

– sve vrste komunalnog otpada iz podgrupe 20 01 osim otpada koji se karakterizira ključnim brojem 200199

– otpad koji je karakterizira ključnim brojem 20 02 01 i 20 03 02

mMKO – masa miješanog komunalnog otpada, u tonama, prikupljenog u sklopu javne usluge na području jedinice lokalne samouprave.

(11) Stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada jedinice lokalne samouprave objavljuje se na mrežnim stranicama Ministarstva.«

**10.** Predlagatelji osporavaju i popis potkategorija korisnika koji nisu kućanstva prema djelatnostima, a koji je kao prilog naveden u Uredbi: 84/19 (nakon prijelaznih i završnih odredbi):

»PRILOG

#### POPIS POTKATEGORIJA KORISNIKA KOJI NISU KUĆANSTVA PREMA DJELATNOSTIMA

Potkategorija	Djelatnost koja se obavlja u nekretnini odnosno posebnom dijelu nekretnine
I.	Škole i vrtići, učilišta, vjerski objekti, samostani, bolnice, dnevne bolnice, ambulante, domovi za starije osobe, ustanove socijalne skrbi i druge slične djelatnosti

II.	Ova podkategorija obuhvaća djelatnosti koje nisu obuhvaćene ostalim točkama (na primjer: uredi, javni uredi, agencije, banke, uredski prostori državne uprave, županijske i lokalne samouprave, sudova, agencija, pošta, fondova i slično, humanitarne organizacije, osiguravajuća društva, odvjetnički i javnobilježnički uredi, turističke agencije, objekti za igre na sreću, udruge, muzeji, galerije, knjižnice, knjižare, izložbeni prostori, galerije, kina, kazališta, sportske dvorane, ambulante, trgovine odjećom i obućom i drugom neprehrambenom robom, kiosci za prodaju tiskovina i duhanskih proizvoda, obrtničke djelatnosti: frizerski salon, brijač, kozmetičar, stolar, vodoinstalater, električar, automehaničar, autolimar, bravar, radione za popravak, ribarski obrti, keramičari i druge slične obrtne djelatnosti, industrijske djelatnosti s proizvodnim pogonima te druge slične djelatnosti)
III.	Korisnici (pravne i fizičke osobe – obrtnici) koji obavljaju ugostiteljsku djelatnost bez pružanja usluge smještaja ali uz pripremu i/ili posluživanje hrane (na primjer: restoran, gostionica, zdravljak, zalogajnica, pečenjarnica, pizzeria, bistro, slastičarnica, objekti brze prehrane, kavana, pivnica, buffet, kantina, pub, krčma, caffe bar, konoba, klet, kušaonica, pripremnica obroka – catering, objekt jednostavnih usluga u kiosku i slično) te tržnica, benzinska postaja, trgovački centar i druge slične djelatnosti
IV.	Korisnici (pravne i fizičke osobe – obrtnici) koji obavljaju ugostiteljsku djelatnost bez pružanja usluge smještaja i bez pripreme i/ili posluživanja hrane (na primjer: caffe bar, noćni klub, noćni bar, disco klub i slično) te klub za zabavu na otvorenom, organizator javnih manifestacija, mesnica, ribarnica, prodavaonica mliječnih i suhomesnatih proizvoda, benzinska postaja, supermarket, trgovina prehrambenom robom, trgovački centar i druge slične djelatnosti
V.	Korisnici koji pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu (fizička osoba – građanin koji iznajmljuje sobu/apartman/kuću za odmor i slično)
VI.	Korisnici (pravne i fizičke osobe – obrtnici) koji obavljaju ugostiteljsku djelatnost i pružaju uslugu smještaja (kamp, hotel, hostel, prenoćišta i slično)
VII.	Luka, autobusni i željeznički kolodvor, zračne luke i druge slične djelatnosti«

### III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA I PODNOSITELJA ZAHTJEVA

**11.** Prigovori predlagatelja i podnositelja zahtjeva već su navedeni u rješenju broj: U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020., te će se u ovoj odluci i rješenju ponoviti oni prigovori koje je Ustavni sud ocijenio relevantnima za njihovu ocjenu i donošenje ove odluke i rješenja.

Većina predlagatelja (i podnositelji zahtjeva) osporavaju suglasnost s Ustavom i zakonom pojedinačnih odredaba Uredbe:50/17-84/19, dok pojedini predlagatelji osporavaju i Uredbu:50/17-84/19 u cjelini, smatrajući da osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 i Uredba: 50/17-84/19 u cjelini ozbiljno dovode u pitanje cjelokupni »komunalni sustav i standard«.

Prigovori predlagatelja i podnositelja zahtjeva mogu se razvrstati u dvije osnovne skupine: oni kojima se osporava formalna suglasnost Uredbe:50/17-84/19 s Ustavom i zakonom i oni kojima se osporava materijalna suglasnost pojedinačnih odredaba Uredbe:50/17-84/19 s Ustavom i zakonom.

#### *a) Prigovori o formalnoj nesuglasnosti Uredbe:50/17-84/19 (u cjelini) s Ustavom i zakonom*

**11.1.** Predlagatelj u predmetu broj: U-II-5076/2017 navodi da je Vlada »prekoračila zakonski rok za donošenje Uredbe«, pa smatra da je »Vladi mandat za donošenje Uredbe prošao« te da je potrebna nova odluka Hrvatskog sabora, kojom bi se Vladu za to ovlastilo. Smatra da je time Vlada povrijedila članak 88. Ustava. Također navodi da »ZOGO ne ovlašćuje Vladu da Uredbom uredi pitanje načina naplate cijene javne usluge«.

Predlagatelj u predmetu broj: U-II-2708/2017 navodi da Vlada nije imala zakonsko ovlaštenje za donošenje Uredbe:50/17-84/19, naročito odredbe o obveznoj minimalnoj javnoj usluzi koja nema utemeljenja u Zakonu o održivom gospodarenju otpadom (»Narodne novine« broj 94/13., 73/17., 14/19. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZOGO).

Predlagateljica u predmetu broj: U-II-3573/2019 navodi da »Vlada Uredbom regulira pitanje iz isključive nadležnosti jedinica lokalne samouprave« propisujući način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s javnom uslugom prikupljanja otpada, bez utemeljenja u Ustavu.

Predlagatelj u predmetu broj: U-II-273/2020 osporava Uredbu:50/17-84/19 u cjelini te navodi da Vlada nije ovlaštena propisivati obavljanje usluge iz članka 28. stavka 1. točke 1. i članka 32. stavka 1. točke 6. ZOGO-a, način i uvjete obračuna javne usluge, kao i utvrđivanje kriterija i troškova gospodarenja otpadom iz članka 33. stavaka 1., 3. i 4. ZOGO-a. Također navodi da Vlada *de facto* obavlja zakonodavnu ovlast, da je prisvojila ovlasti Hrvatskog sabora suprotno članku 5. Ustava, te se time »Uredba stavila iznad Zakona«, s obzirom na to da odredbe ZOGO-a (posebice članka 33. ZOGO-a), kojima se utvrđuje obračun cijene javne usluge, postaju »provedbeni propisi podzakonskog propisa, umjesto da su odredbe Uredbe sukladne Zakonu«.

#### *b) Prigovori o materijalnoj nesuglasnosti pojedinačnih odredaba Uredbe:50/17-84/19 s Ustavom i zakonom*

**11.2.** Prigovori predlagatelja i podnositelja zahtjeva se u određenim dijelovima sadržajno podudaraju te predlagatelji i podnositelji zahtjeva u bitnome iznose sljedeće prigovore:

– da osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 nisu u suglasnosti sa ZOGO-om i Zakonom o zaštiti potrošača (»Narodne novine« broj 41/14. i 110/15.);

– da osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 zadiru u područje regulirano člancima 30. i 33. ZOGO-a te da se Uredbom:50/17-84/19 mijenja smisao zakona i uvodi »cijena obvezne minimalne javne usluge«, tj. fiksna mjesečna naknada (paušal), koja je neovisna o količini stvarno preuzetog otpada (čime je omogućena naplata bez pružene usluge). Smatraju da se time odstupa od načela ZOGO-a koji propisuje da se javna usluga mora obračunati prema količini stvarno preuzetog otpada («koje ima u vidu i EU Direktiva o otpadu»), te da propisivanjem paušala u ukupnoj cijeni javne usluge nije ostvareno načelo »onečišćivač plaća« i nije ostvareno stimulatивно smanjenje miješanog komunalnog otpada;

– smatraju propisivanje ugovorne kazne (iz članka 3. stavka 1. točke 21., članka 4. stavka 5. i članka 20. stavka 2.), kao dijela ukupne cijene javne usluge, nezakonitim i suprotnim ZOGO-u;

– smatraju spornim i odredbe o Izjavi o načinu korištenja javne usluge i ugovoru o korištenju javne usluge (ugovor se smatra sklopljenim kada korisnik usluge dostavi davatelju usluge Izjavu), odredbe o načinu određivanja udjela korisnika koji koriste zajednički spremnik, kao i odredbe o solidarnoj odgovornosti korisnika usluge. Navode da solidarna odgovornost za obveze nastale korištenjem zajedničkog spremnika (obveza plaćanja ugovorne kazne i za štetu koju je prouzročila treća osoba) nije propisana ZOGO-om.

Iako većina predlagatelja osporava pojedinačne odredbe Uredbe:50/17-84/19 (i Uredbu:50/17-84/19 u cjelini), pojedini predlagatelji i podnositelji zahtjeva ističu da je posebice odredbama Uredbe:84/19 dodatno narušen sustav funkcioniranja gospodarenja komunalnim otpadom te da je dodatno otežan položaj korisnika navedene javne usluge.

Kao glavne prigovore u tom smislu ističu:

– da je suprotno odredbama ZOGO-a propisana »obvezna minimalna usluga za korisnike javne usluge«, koji se razvrstavaju u kategorije korisnika »kućanstvo« i korisnika »koji nisu kućanstvo«, a što nije predviđeno i propisano ZOGO-om;

– da su navedene dvije kategorije stavljene u nejednake položaje, s obzirom na to da je Uredbom:84/19 propisana jedinstvena cijena obvezne minimalne javne usluge na području pružanja usluge za pojedine skupine (kategoriju kućanstvo i kategoriju korisnika koji nije kućanstvo unutar iste potkategorije), a u koje skupine su razvrstani subjekti bez kriterija. Navode da na taj način korisnici koji stvaraju manje otpada sudjeluju u podmirivanju troškova sustava u jednakom iznosu kao i korisnici koji stvaraju znatno više otpada, te se time dovode u nepovoljniji položaj. Smatraju da je takvo propisivanje u suprotnosti s osnovnim načelima ZOGO-a, među kojima, i s načelom »onečišćivač plaća«, ali i ostalim načelima zaštite okoliša. Također navode da je određivanje »potkategorija« neprovedivo u praksi »jer su u različite potkategorije razvrstani isti poslovni subjekti s obzirom na različite kriterije«;

– da jedinica lokalne samouprave (u odluci koju mora donijeti na temelju uredbe) za svaku potkategoriju korisnika određuje način izračuna cijene obvezne minimalne javne usluge koja se plaća neovisno o korištenju javne usluge, kao i ugovornu kaznu – najviši iznos ugovorne kazne do iznosa godišnje cijene obvezne minimalne javne usluge za pojedinu kategoriju korisnika, koja također mora biti sadržana u odluci jedinice lokalne samouprave, a navedeno smatraju u nesuglasnosti s člankom 30. stavkom 6. točkom 3. ZOGO-a, koji propisuje da je »korisnik usluge dužan snositi troškove gospodarenja komunalnim otpadom razmjerno količini otpada kojeg je predao davatelju usluge«, kao i s člankom 33. stavkom 2. ZOGO-a koji propisuje da je »davatelj usluge dužan korisniku usluge obračunavati cijenu javne usluge... razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju...«;

– da bi se takvim propisanim načinom određivanja cijene i iznosa obvezne minimalne javne usluge nametnulo dodatno financijsko opterećenje (za fizičke i pravne osobe), posebice uvjetovanjem pružanja javne usluge obvezom plaćanja ugovorne kazne;

– da bi provedba takvog modela reguliranja načina zbrinjavanja i gospodarenja komunalnim otpadom mogla ugroziti jednu od vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske propisanu člankom 3. Ustava, a to je očuvanje prirode i čovjekova okoliša te ustavno pravo na zdrav okoliš (zajamčeno člankom 69. stavkom 3. Ustava);

– da je propisivanje načina određivanja veličine spremnika za sakupljanje otpada u skladu s potrebom pojedinog korisnika usluge u nesuglasnosti s člancima 129.a stavkom 1. i 130. Ustava, s obzirom na to da se na taj način oduzima pravo jedinici lokalne samouprave da uređuje poslove koji ulaze u lokalni djelokrug poslova kojima se neposredno uređuju potrebe njezinih građana;

– da je odredbom kojom se propisuje način obračuna iznosa poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada narušena jednakost pred zakonom svih jedinica lokalne samouprave te da način obračuna poticajne naknade ne uvažava uspješnost pojedine jedinice lokalne samouprave u odvojenom sakupljanju korisnog otpada, već od plaćanja poticajne naknade izuzima samo najuspješnije jedinice lokalne samouprave;

– da predviđeni princip naplate i zbrinjavanja komunalnog otpada može dovesti u pitanje ispunjavanje preuzetih obveza Republike Hrvatske prema Europskoj uniji, kao i jedinica lokalne samouprave u području zaštite okoliša i očuvanja prirode.

Predlagatelji u predmetima broj: U-II-341/2020, U-II-345/2020, U-II-358/2020, U-II-359/2020, U-II-364/2020, U-II-367/2020, U-II-368/2020, U-II-376/2020, U-II-410/2020 i U-II-427/2020 ističu u bitnome istovjetne prigovore kao i predlagatelji u predmetu broj: U-II-5274/2019.

Svi predlagatelji i podnositelji zahtjeva predlažu Ustavnom sudu ukidanje osporenih odredaba Uredbe:50/17-84/19 te alternativno pojedini predlagatelji predlažu ukidanje Uredbe:50/17-84/19 u cjelini.

#### IV. MJERODAVNO PRAVO

##### (1) Ustav

12. Članci 3., 5., 14. stavak 2., 69. i 129.a Ustava glase:

»Članak 3.

(...) očuvanje prirode i čovjekova okoliša... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.«

»Članak 14.

(...)

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 69.

Svatko ima pravo na zdrav život.

Država osigurava uvjete za zdrav okoliš.

Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.«

»Članak 129.a

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na... komunalne djelatnosti... zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša...«

##### (2) ZOGO

13. Članci 4. stavak 1., točka 13., članak 6. stavak 1. točka 1., članak 28. stavak 1. točke 1. i 2. i stavak 4., članak 29. stavak 10., članak 30. stavci 1., 4., 5. i 6. točka 3. i stavak 7., članak 33. stavci 1., 2., 4., 5. i 20. ZOGO-a glase:

»Članak 4.

(1) pojedini pojmovi uporabljeni u ovom Zakonu imaju sljedeće značenje:

(...)

13. 'gospodarenje otpadom' su djelatnosti sakupljanja, prijevoza, oporabe i zbrinjavanja i druge obrade otpada, uključujući nadzor nad tim postupcima te nadzor i mjere koje se provode na lokacijama nakon zbrinjavanja otpada, te radnje koje poduzimaju trgovac otpadom ili posrednik;

(...)

»Članak 6.

(1) Gospodarenje otpadom temelji se na uvažavanju načela zaštite okoliša propisanih zakonom kojim se uređuje zaštita okoliša i pravnom stečevinom Europske unije, načelima međunarodnog prava zaštite okoliša te znanstvenih spoznaja, najbolje svjetske prakse i pravila struke, a osobito na sljedećim načelima:

1. 'načelo onečišćivač plaća' – proizvođač otpada, prethodni posjednik otpada, odnosno posjednik otpada snosi troškove mjera gospodarenja otpadom, te je financijski odgovoran za provedbu sanacijskih mjera zbog štete koju je prouzročio ili bi je mogao prouzročiti otpad;

(...)

»Članak 28.

(1) Jedinica lokalne samouprave dužna je na svom području osigurati:

1. javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada,

2. odvojeno prikupljanje otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada,

(...)

(4) Jedinica lokalne samouprave dužna je osigurati provedbu obveze iz stavka 1. na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša i gospodarenja otpadom...

Članak 29.

(10) Način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi obveza propisanih člankom 28. i ovim člankom, granične količine miješanog komunalnog otpada za određena razdoblja i način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada propisuje Vlada uredbom.

(...)

Javna usluga prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada

Članak 30.

(1) Javna usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada podrazumijeva prikupljanje tog otpada na određenom području pružanja usluge putem spremnika od pojedinih korisnika i prijevoz tog otpada do ovlaštene osobe za obradu tog otpada.

(...)

(4) Javnu uslugu iz stavka 1. ovoga članka pruža davatelj javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada, odnosno davatelj javne usluge prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada (u daljnjem tekstu: davatelj usluge).

(5) Korisnik usluge iz stavka 1. ovoga članka na području pružanja javne 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. Više korisnika mogu na zahtjev, sukladno međusobnom sporazumu, zajednički nastupati prema davatelju usluge iz stavka 3. ovoga članka.

(6) Korisnik usluge iz stavka 4. ovoga članka dužan je:

(...)

3. snositi troškove gospodarenja komunalnim otpadom razmjerno količini otpada kojeg je predao davatelju usluge.

(7) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku 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.

(...)

#### »Članak 33.

(1) Davatelj usluge dužan je obračunati cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona na način kojim se osigurava primjena načela 'onečišćivač plaća', ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja te usluge sukladno odredbama ovoga Zakona, uredbe iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona i odluke iz članka 30. stavka 7. ovoga Zakona.

(2) Davatelj usluge dužan je korisniku usluge obračunavati cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju, koristeći kriterij obračuna otpada određen odlukom iz članka 30. stavka 7. ovoga Zakona, pri čemu obračun cijene javne usluge mora biti u skladu s uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.

(...) Davatelj usluge dužan je voditi evidenciju o preuzetoj količini otpada od pojedinog korisnika usluge u obračunskom razdoblju prema kriteriju količine otpada iz stavka 2. ovoga članka.

(4) Davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona uključiti slijedeće troškove: troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada i druge troškove propisane uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.

(5)

(...)

(20) Način i uvjete obračuna i strukturu cijene javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona, način i uvjeti dostave podataka sukladno ovome članku, sadržaj zahtjeva za pribavljanje suglasnosti iz stavka 6. ovoga članka, način izdavanja suglasnosti iz stavka 6. ovoga članka, način i uvjete određivanja i obračuna naknade iz stavka 13. ovoga članka te način izrade izvješća iz članka 32. stavka 5. ovoga Zakona propisuje Vlada uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.«

### **(3) Zakon o zaštiti potrošača**

**14. Članak 24. stavak 1. točka 11., članak 28. stavak 1. i članak 29. stavak 1. Zakona o zaštiti potrošača glase:**

#### »Članak 24.

(1) Javnim uslugama u smislu ovoga Zakona smatraju se:

(...)

11. prikupljanje miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada

(...)

#### »Članak 28.

(1) Trgovac koji pruža javnu uslugu mora održavati kvalitetu javne usluge u skladu s posebnim propisima i pravilima struke.

(...)

#### »Članak 29.

(1) Tijela koja dodjeljuju ovlaštenje za pružanje javnih usluga dužna su osigurati, svako u djelokrugu svojih zakonskih ovlasti, da nositelj navedenog ovlaštenja pruža javnu uslugu vodeći računa o sigurnosti, redovitosti i kvaliteti javne usluge te da je javna usluga dostupna svim potrošačima.

(...)

#### **(4) Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva**

15. Preambula – uvodne izjave, točke 25. i 26. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva («Službeni list Europske unije» broj L 312/3, 19. studenoga 2008.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/98/EZ) glase:

»(25) Primjereno je da se troškovi raspodjeljuju tako da ta raspodjela odražava stvarne troškove nastajanja otpada i gospodarenja otpadom s obzirom na zaštitu okoliša.

(26) Načelo 'onečišćivač plaća' vodeće je načelo na europskoj i međunarodnoj razini. Proizvođač otpada i posjednik otpada trebali bi gospodariti otpadom na način koji jamči visoku razinu zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

(...)«

**15.1.** Članak 11. stavak 1. Direktive 2008/98/EZ glasi:

»Članak 11.

1. Države članice prema potrebi poduzimaju mjere kako bi promicale ponovnu uporabu proizvoda i aktivnosti na pripremi za ponovnu uporabu, posebnu potičući uspostavljanje i potporu mreža za ponovnu uporabu i popravak, primjenu ekonomskih instrumenata, kriterija za nabavu, kvantitativnih ciljeva ili druge mjere.

Države članice poduzimaju mjere kako bi promicale visoku kvalitetu recikliranja i radi toga uvede odvojeno sakupljanje otpada kad je to ostvarivo u poželjno u tehničkom i ekonomskom smislu kao i sa stajališta okoliša i potrebno kako bi se zadovoljili neophodni standardi kvalitete propisani za relevantne sektore recikliranja.

(...)«

**15.2.** Članak 14. Direktive 2008/98/EZ glasi:

»Troškovi

Članak 14.

1. U skladu s načelom 'onečišćivač plaća', troškove gospodarenja otpadom snosi izvorni proizvođač otpada ili trenutni odnosno prethodni posjednici otpada.

2. Države članice mogu odlučiti da troškove gospodarenja otpadom treba djelomično ili u cijelosti snositi proizvođač proizvoda od kojega otpad potječe a da distributeri tog proizvoda mogu sudjelovati u pokriću tih troškova.«

#### **V. OCJENA USTAVNOG SUDA**

**16.** Člankom 125. alinejom 2. Ustava propisano je:

»Članak 125.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

(...)

– odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,

(...)«

**17.** Predmet ustavnosudske ocjene u konkretnom slučaju je propis donesen radi provedbe zakona. Radi se o uredbi za izvršenje zakona (iz članka 110. Ustava), kojom se razrađuju pojedina pitanja iz zakona.

Kada je predmet ustavnosudske ocjene propis donesen radi provedbe (odnosno izvršenja) zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na temelju kojeg je donesen i s Ustavom.

Stoga se u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti takvog propisa ispituje je li on donesen od ovlaštenog tijela, je li donositelj imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravna osnova donošenja) te je li taj propis po svom sadržaju u granicama koje je odredio zakon.

**18.** Kako je već navedeno u točki 11. obrazloženja ove odluke i rješenja, prigovori predlagatelja mogu se razvrstati u dvije osnovne skupine: oni kojima se osporava formalna nesuglasnost Uredbe:50/17-84/19 s Ustavom i zakonom (odnosno Uredba: 50/17-84/19 u cjelini) i oni kojima se osporava materijalna nesuglasnost pojedinih (osporenih) odredaba Uredbe:50/17-84/19 s Ustavom i zakonom.

**18.1.** Predlagatelji ukazuju na nesuglasnost osporenih odredaba Uredbe:50/17-84/19 s više članaka ZOGO-a (među ostalim, navode članak 30. stavke 1. i 6. točku 3. i članak 33. stavke 1. – 4. ZOGO-a), te Zakonom o zaštiti potrošača (iako predlagatelji ne navode odredbe Zakona o zaštiti potrošača s kojima Uredba: 50/17-84/19 nije u suglasnosti, iz sadržaja prijedloga proizlazi da su to odredbe članaka 28. i 29. tog zakona).

#### **A. FORMALNA (NE)SUGLASNOST UREDBE:50/17-84/19 S USTAVOM I ZAKONOM**

**19.** Uredbu:50/17-84/19 je donijela Vlada na temelju članka 29. stavka 10. ZOGO-a pa, imajući u vidu sadržaj članka 29. stavka 10. ZOGO-a, Ustavni sud utvrđuje kako je Uredba: 50/17-84/19 donesena od ovlaštenog tijela na temelju zakonskog ovlaštenja iz članka 29. stavka 10. ZOGO-a (vidi točku 13. obrazloženja ove odluke i rješenja), kojim se Vladi

daje ovlaštenje da uredbom propisuje način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s obvezama propisanim člankom 28. ZOGO-a, granične količine miješanog komunalnog otpada za određena razdoblja i način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada.

Ustavni sud primjećuje da ZOGO također daje ovlaštenje Vladi da uredbom (iz članka 29. stavka 10. ZOGO-a) propisuje i sljedeća pitanja koja se tiču:

- načina i uvjeta provedbe postupka utvrđivanja statusa usklađenosti odlagališta s obzirom na propisane zahtjeve, način utvrđivanja količine odloženog otpada na odlagalištu i način obračuna naknade za odlaganje komunalnog otpada iz članka 27. ZOGO-a (članak 26. stavak 10. ZOGO-a);

- načina i uvjeta obračuna i strukture cijene javne usluge iz članka 30. stavka 1. ZOGO-a, načina i uvjeta dostave podataka, sadržaja zahtjeva za pribavljanje suglasnosti iz članka 33. stavka 6. ZOGO-a, načina i uvjeta određivanja i obračuna naknade iz članka 33. stavka 13. ZOGO-a te načina izrade izvješća iz članka 32. stavka 5. ZOGO-a (članak 33. stavak 20. ZOGO-a);

- uvjeta prostornog razmještanja reciklažnih dvorišta u svrhu ispunjavanja kriterija pristupačnog korištenja reciklažnog dvorišta, načina rada mobilne jedinice, načina provedbe obveze iz članka 35. stavka 5. ZOGO-a, načina izvješćivanja i obračuna opravdanih troškova održavanja i rada reciklažnog dvorišta i mobilne jedinice;

- načina izvršenja obveze postizanja propisanog cilja u vezi s gospodarenjem posebnom kategorijom otpada, načina izračuna i iznosa naknade za rad sustava gospodarenja posebnom kategorijom otpada, iznosa povratne naknade za određene kategorije otpada, načina izračuna troškova za povratnu naknadu (članak 53. stavak 4. ZOGO-a);

- načina obračuna troškova zbrinjavanja građevnog otpada koji sadrži azbest, postupka u vezi sa sklapanjem ugovora o prijevozu otpada koji sadrži azbest i ugovorima Fonda o poslovima zbrinjavanja otpada iz članka 59. stavka 2. ZOGO-a.

Dakle, Vlada je imala zakonsko ovlaštenje Uredbom:50/17-84/19, kao podzakonskim aktom razraditi, među ostalim, način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada i pitanja koja se odnose na način obračuna i strukture cijene javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada (te prijevoz tog otpada do ovlaštene osobe za njegovu obradu).

Stoga su neosnovani prigovori pojedinih predlagatelja (u predmetima broj: U-II-2708/2017 i U-II-5076/2017) da Vlada nije imala zakonsko ovlaštenje za donošenje Uredbe:50/17-84/19 te da je »Uredba iznad Zakona«, kako to navodi predlagatelj u predmetu broj: U-II-273/2020.

U pogledu prigovora predlagatelja u predmetu broj: U-II-5076/2017 da je Vlada »prekoračila zakonski rok za donošenje Uredbe« te da je time povrijedila članak 88. Ustava, Ustavni sud napominje da je točno da Vlada u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu ZOGO-a, a koji je propisan člankom 182. stavkom 1. ZOGO-a, nije donijela Uredbu:50/17. Međutim, radi se o instruktivnom roku protekom kojeg nije prestalo »važiti« zakonsko ovlaštenje koje je dobila Vlada za donošenje uredbe. Vlada je dobila zakonsko ovlaštenje za donošenje uredbe jer je propisivanje odnosno razrada pojedinih pitanja koja je propisao ZOGO bila potrebna i nužna. Stoga, rok za donošenje određenog podzakonskog akta ima svoju svrhu i nameće određenu obvezu donositelju tog akta te kod određivanja roka za donošenje određenog podzakonskog akta na temelju zakona, zakonodavac stavlja naglasak na nužnost donošenja tog podzakonskog akta. Međutim, to ne znači da nakon proteka tog određenog roka donošenje podzakonskog akta više nije ni potrebno ni nužno. Ustavni sud primjećuje da se do stupanja na snagu Uredbe:50/17 primjenjivala, u skladu s člankom 183. stavkom 1. alinejom 1. ZOGO-a, Uredba o kategorijama, vrstama i klasifikaciji otpada s katalogom otpada i listom opasnog otpada (»Narodne novine« broj 50/05. i 39/09.), koja je prestala važiti stupanjem na snagu Pravilnika o otpadu (»Narodne novine« 90/15.). Uzimajući u obzir sadržaj te Uredbe i Pravilnika, Ustavni sud ipak mora primijetiti da je u tom prijelaznom razdoblju do donošenja Uredbe:50/17 (i kasnije Uredbe:84/19) postojala određena podzakonska praznina odnosno podnormiranost u pogledu reguliranja odnosno razrade pitanja i odnosa uređenih ZOGO-om, koja se tiču načina gospodarenja komunalnim otpadom (a s obzirom na to da je Uredba: 50/17 koja razrađuje ta pitanja regulirana ZOGO-om donesena tek nakon skoro četiri godine od stupanja na snagu ZOGO-a).

U odnosu na navod predlagatelja da je Vlada prekoračenjem zakonskog roka za donošenje Uredbe »povrijedila članak 88. Ustava«, Ustavni sud napominje da je člankom 88. Ustava propisano da Hrvatski sabor može najviše na godinu dana ovlastiti Vladu da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njegova djelokruga, tj. da donosi uredbe na temelju zakonske ovlasti koje prestaju vrijediti istekom roka od godinu dana od dobivene ovlasti te da Uredba: 50/17-84/19, koja je predmet ocjene u ovom predmetu, po svojoj pravnoj prirodi nije uredba donesena na temelju članka 88. Ustava, već uredba za izvršenje zakona. Ustavni sud, stoga, prihvaća obrazloženje Vlade koja je navela u svom očitovanju da je predlagatelj »pogrešno kvalificirao prekoračenje roka iz članka 182. stavka 1. ZOGO-a, kao uplitanje izvršne vlasti u djelokrug zakonodavnog tijela i mandata propisanog člankom 88. Ustava«.

Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da i navedeni prigovor predlagatelja o formalnoj neustavnosti Uredbe:50/17-84/19 nije osnovan.

## B. MATERIJALNA (NE)SUGLASNOST POJEDINAČNIH ODREDBA UREDBE:50/17-84/19 S USTAVOM I ZAKONOM

**20.** U pogledu normativnog uređenja Uredba: 50/17-84/19, kao propis koji je donesen radi provedbe odnosno izvršenja zakona, mora se kretati u okvirima koji su joj zakonom dani. Sve što bi bilo izvan zakonom utvrđenih granica dovodilo bi u sumnju zakonitost takvog propisa, a time i njegovu suglasnost s Ustavom.

Slijedom navedenog, sadržaj osporenih odredaba Uredbe:50/17-84/19, kojim se razrađuju odredbe ZOGO-a, mora se kretati u okvirima koji su im dani mjerodavnim odredbama ZOGO-a.

**20.1.** Odredbama ZOGO-a utvrđen je sustav gospodarenja otpadom te mjere za sprječavanje ili smanjenje štetnog djelovanja otpada na ljudsko zdravlje i okoliš. Osnovni cilj (*ratio legis*) donošenja ZOGO-a bio je daljnja obveza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, sve u svrhu stvaranja usklađenog te detaljnije propisanog i uređenog sustava i odgovornosti u gospodarenju otpadom (detaljnije o razlozima odnosno osnovnom cilju donošenja ZOGO-a predlagatelje se upućuje na točku 15. obrazloženja odluke Ustavnog suda broj: U-I-3103/2014 od 8. studenoga 2016.).

Uredbom:50/17-84/19 se propisuje sadržaj odluke o načinu pružanja javne usluge (koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave), način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s javnom uslugom prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada te odvojenog prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada te odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike, tekstila, problematičnog otpada i krupnog (glomaznog) otpada, prostorni razmještaj reciklažnih dvorišta, način izračuna granične količine miješanog komunalnog otpada za određena razdoblja, način i uvjeti određivanja i obračuna naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada.

U članku 2. stavku 1. navodi se da je cilj Uredbe:50/17-84/19 uspostava javnog, kvalitetnog, postojanog i ekonomski učinkovitog sustava sakupljanja komunalnog otpada u svim jedinicama lokalne samouprave, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, gospodarenja otpadom i zaštitom javnog interesa.

Iz članka 2. stavka 2. Uredbe:50/17-84/19 razvidno je da je svrha sustava sakupljanja komunalnog otpada, među ostalim, propisana u skladu s Direktivom 2008/98/EZ, koja je implementirana u hrvatsko zakonodavstvo člankom 2. stavkom 1. alinejom 1. ZOGO-a. Ustavni sud podsjeća da je navedenom Direktivom 2008/98/EZ (članak 11. stavak 1. i članak 14.) propisana obveza država članica da »poduzimaju mjere kako bi promicale visoku kvalitetu recikliranja te da radi toga uvode odvojeno sakupljanje otpada kad je to ostvarivo i poželjno u tehničkom i ekonomskom smislu, kao i sa stajališta okoliša i potrebno kako bi se zadovoljili neophodni standardi kvalitete propisani za relevantne sektore recikliranja«. Također, u pogledu troškova gospodarenja otpadom Direktiva 2008/98/EZ propisuje da, u skladu s načelom onečišćivač plaća, navedene troškove snosi izvorni proizvođač otpada ili trenutni odnosno prethodni posjednici otpada te da države članice mogu odlučiti da troškove gospodarenja otpadom treba djelomično ili u cijelosti snositi proizvođač proizvoda od kojega otpad potječe, a da distributeri tog proizvoda mogu sudjelovati u pokriću tih troškova.

U očitovanju Vlade od 28. studenoga 2019. navodi se da je Uredba:50/17-84/19 donesena na temelju ZOGO-a (kojim je propisan sustav gospodarenja otpadom sukladno s obvezama Republike Hrvatske koje su preuzete pristupanjem Europskoj uniji) te da se bitno mijenja sustav gospodarenja otpadom i gospodarenja komunalnim otpadom, da se uvode obveze jedinicama lokalne samouprave, te da se posljedično mijenjaju navike građana u svrhu učinkovitog gospodarenja otpadom.

**21.** Uzimajući u obzir brojnost podnesenih prijedloga, brojnost osporenih odredaba Uredbe:50/17-84/19, te činjenicu da se, u pogledu osporenih odredaba i/ili argumentacije predlagatelja, pojedini prijedlozi međusobno podudaraju u cijelosti ili djelomično, Ustavni sud ocijenio je svrsishodnim, radi preglednosti teksta, obrazloženje ove odluke i rješenja u ovom dijelu koji sadržava ocjenu Ustavnog suda u odnosu na određene prigovore predlagatelja o materijalnoj nesuglasnosti osporenih odredaba Uredbe:50/17-84/19 sistematizirati prema skupinama pojedinih osporenih odredaba Uredbe:50/17-84/19 (koje sadržajno obuhvaćaju određene cjeline koje predlagatelji osporavaju).

**22.** Kao što je prethodno navedeno u točki 19. obrazloženja ove odluke i rješenja, Uredbu:50/17-84/19 donijela je Vlada na temelju članka 29. stavka 10. ZOGO-a te formalna suglasnost Uredbe:50/17-84/19 s Ustavom i zakonom nije upitna, s obzirom na to da je Uredba: 50/17-84/19 donesena od ovlaštenog tijela na temelju zakonskog ovlaštenja iz članka 29. stavka 10. ZOGO-a. Međutim, u nastavku će Ustavni sud ispitati i ocijeniti je li Vlada donoseći pojedine osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 izašla iz okvira koji su joj dani navedenim mjerodavnim odredbama ZOGO-a.

**22.1.** Prigovori predlagatelja o materijalnoj nesuglasnosti osporenih odredaba Uredbe:50/17-84/19:

**1) Članak 1. Uredbe:50/17-84/19**

**23.** Članak 1. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 1.

Ovom Uredbom propisuje se sadržaj odluke o načinu pružanja javne usluge, način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s javnom uslugom prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada te odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike, tekstila, problematičnog otpada i krupnog (glomaznog) otpada, prostorni razmještaj reciklažnih dvorišta, način izračuna granične količine miješanog komunalnog otpada za određena razdoblja, način i uvjeti određivanja i obračuna naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada.«

Predlagatelj u predmetu broj: U-II-1162/2018 predlaže određene izmjene teksta navedenog članka, te takvi navodi (koji nisu u dovoljnoj mjeri obrazloženi) ne predstavljaju konkretne prigovore u pogledu sadržaja samog članka i njegove eventualne nezakonitosti odnosno neustavnosti.

Stoga, Ustavni sud ocjenjuje takve prigovore paušalnim i neosnovanim.

Prigovor predlagateljice u predmetu broj: U-II-3573/2019 da »Vlada preuzima uređivanje odnosa bez valjanog osnova i temelja iz ustavnih i zakonskih nadležnosti« također Ustavni sud ocjenjuje neosnovanim, s obzirom na to da je Vlada imala zakonsko ovlaštenje za donošenje Uredbe:50/17-84/19, kao što je to i navedeno u točki 19. obrazloženja ove odluke i rješenja.

Predlagatelj u predmetu broj: U-II-5076/2017 navodi da Vlada nije navedenom odredbom predvidjela propisivanje načina formiranja cijene javne usluge te da ZOGO niti ne dopušta Vladi način naplate cijene javne usluge. Ustavni sud smatra takav navod neosnovanim, s obzirom na to da ZOGO u članku 33. stavku 20. (vidi točku 13. obrazloženja ove odluke i rješenja) propisuje da način i uvjete obračuna i strukturu cijene javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada propisuje Vlada uredbom.

## **2) Članak 2. stavak 1. Uredbe:50/17-84/19**

### **24. Članak 2. stavak 1. Uredbe:50/17-84/19 glasi:**

»Članak 2.

(1) Cilj ove Uredbe je uspostava javnog, kvalitetnog, postojanog i ekonomski učinkovitog sustava sakupljanja komunalnog otpada u svim jedinicama lokalne samouprave, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, gospodarenja otpadom i zaštitom javnog interesa.

(...)

Predlagatelj u predmetu broj: U-II-1162/2018 navodi da u navedenom članku Vlada nije propisala »najvažnije načelo iz Direktive – načelo onečišćivač plaća«.

Načela gospodarenja otpadom propisana su u članku 6. stavku 1. točkama 1. – 4. ZOGO-a, a među kojima je propisano i načelo »onečišćivač plaća«.

Predlagateljica u predmetu broj: U-II-3573/2019 ponavlja prigovor da Vlada regulira pitanja iz isključive nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Međutim, kao što je i prethodno navedeno, Vlada razrađuje pojedina pitanja koja su propisana ZOGO-om, na temelju ovlaštenja iz članka 29. stavka 2. ZOGO-a, propisujući Uredbom:50/17-84/19 sadržaj odluke o načinu pružanja navedene javne usluge koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

Stoga, Ustavni sud ocjenjuje navedene prigovore neosnovanim.

## **3) Članak 3. stavak 1. točka 15., članak 4. stavak 1. točka 7. i članak 20. stavak 2. Uredbe:50/17-84/19 – »obvezna minimalna javna usluga«**

### *a) Osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19*

#### **25. Članak 3. stavak 1. točka 15. Uredbe:50/17-84/19 glasi:**

»Članak 3.

(1) Pojedini pojmovi za potrebe ove Uredbe imaju sljedeće značenje:

(...)

15. *obvezna minimalna javna usluga* je dio javne usluge koju je potrebno osigurati kako bi sustav sakupljanja komunalnog otpada mogao ispuniti svoju svrhu poštujući pritom obvezu o osiguranju primjene načela 'onečišćivač plaća', ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja javne usluge.

(...)

#### **Članak 4. stavak 1. točka 7. Uredbe:50/17-84/19 glasi:**

»Članak 4.

(1) Osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. Zakona, Odluka mora sadržavati i sljedeće:

7. odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo.

(...)

(...)

(2) Strukturu cijene javne usluge čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge i cijena ugovorne kazne.

(...)

### *b) Prigovori predlagatelja*

**25.1.** Predlagatelji u predmetima broj: U-II-2492/2017, U-II-2708/2017, U-II-5076/2017, U-II-1162/2018 i U-II-3573/2019 (prijedlozi koji su podneseni prije izmjena i dopuna Uredbe:50/17, dakle prije stupanja na snagu Uredbe:84/19), predlagatelji u predmetima broj: U-II-4307/2019, U-II-4383/2019, U-II-4594/2019, U-II-5274/2019, U-II-5305/2019 i U-II-96/2020 i podnositelji zahtjeva (u predmetu broj: U-II-4884/2019) prigovaraju da pojam »obvezna minimalna javna usluga« nije propisan u ZOGO-u, kao i da je protivan i Zakonu o zaštiti potrošača, da se propisivanjem obvezne minimalne javne usluge odstupa od načela ZOGO-a koji propisuje da se javna usluga mora obračunati prema količini stvarno preuzetog otpada (kako to propisuje članak 30. stavak 6. točka 3. i članak 33. stavak 2. ZOGO-a), da je propisivanje te obveze koja ZOGO-om nije propisana protivno člancima 3. i 5. Ustava, te da su iz tog razloga članak 3. stavak 1. točka 15., članak 4. stavak 1. točka 7. i članak 20. stavak 2. Uredbe:50/17-84/19, u kojima se taj pojam spominje i propisuje, nesuglasni s Ustavom i zakonom. Ističu da obvezna minimalna naknada izravno krši odredbe ZOGO-a, jer će cijena ovisiti kako o količini predanog otpada tako i o minimalnoj naknadi te će pojedini korisnik usluge odvoza otpada plaćati naknadu iako nije ni proizveo ni predao otpad. Smatraju da je suprotno odredbama ZOGO-a i to da je određivanje naknade za minimalnu javnu uslugu prepušteno predstavničkom tijelu jedinica lokalne samouprave jer ZOGO »govori da će obračun cijena javne usluge pružati davatelj usluge sukladno stvarno prikupljenim količinama, a ovime se dio obračuna cijene prepušta diskrecijskoj ocjeni jedinice lokalne samouprave«. Smatraju da se odlukom jedinice lokalne samouprave ne može utvrđivati ni cijena (obračun cijene) javne usluge ni iznos obvezne minimalne javne usluge jer jedinica lokalne samouprave »nije davatelj usluge u smislu Zakona, Uredbe i ostalih propisa«.

Nadalje, predlagatelji u predmetima broj: U-II-341/2020, U-II-345/2020, U-II-358/2020, U-II-359/2020, U-II-364/2020, U-II-367/2020, U-II-368/2020, U-II-410/2020 i U-II-427/2020 također smatraju da je odredba članka 4. stavka 1. točke 7. Uredbe:50/17-84/19 »u koliziji s odredbom članka 30. i 33. ZOGO-a«, kao i s odredbom članka 3. stavka 1. točke 15., člancima 19. i 20. Uredbe:50/17-84/19 te člankom 5. stavkom 2. Ustava i člankom 129.a Ustava. Ističu da je donošenje (određivanje) jednog od tri dijela cijene javne usluge (obvezna minimalna javna usluga) odredbom članka 4. stavka 1. točke 7. Uredbe:50/17-84/19, suprotno navedenim člancima Uredbe:50/17-84/19, stavljeno u nadležnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a da je donošenje preostala dva dijela cijene javne usluge (varijabilni dio ovisan o količini predanog otpada i ugovorna kazna) ostavljeno u nadležnosti davatelja usluge (što je u suprotnosti s člankom 33. stavkom 1. ZOGO-a). Prigovaraju da su takve odredbe u suprotnosti s člankom 19. Uredbe:50/17-84/19 i člankom 33. ZOGO-a, s obzirom na to da je tim odredbama propisan postupak izdavanja suglasnosti izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave na cjenik javne usluge, koji zahtjev za izmjenu cjenika podnosi davatelj usluge. Smatraju da se na taj način »miješaju ovlasti jedinica lokalne samouprave i ovlasti davatelja usluge kod donošenja cijene za tu uslugu«. Navode da obvezna minimalna cijena treba biti formirana sukladno načelima koje propisuje ZOGO, a ne po nekim drugim kategorijama.

### *c) Očitovanje Vlade*

**25.2.** Vlada u svom očitovanju u odnosu na te prigovore predlagatelja navodi:

»... podnositelj neosnovano navodi da je odluka o obveznoj minimalnoj naknadi uvedena podzakonskim aktom donesenim temeljem zakona u kojem takva naknada nije predviđena, jer je člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a propisano da predstavničko tijelo JLS donosi Odluku koja sadrži odredbe propisane Uredbom iz članka 29. stavka 10. ZOGO-a. Dodatno, člankom 28. stavkom 1. točkom 1. ZOGO-a propisana je obveza izvršnog tijela JLS-e da na svom području osigura obavljanje javne usluge prikupljanja MKO-a i BKO-a te usluge povezane s javnom uslugom na način propisan ZOGO-om i Uredbom iz članka 29. stavka 10. ZOGO-a.

Predlagatelj pogrešno navodi da ne postoji pravni temelj za uvođenje 'obvezne minimalne naknade za korisnike javnih usluga' jer Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe nije uvedena obvezna minimalna javna usluga, već su odredbe o cijeni obvezne minimalne javne usluge bile propisane člankom 4. stavkom 1. točkom 7. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (Narodne novine, broj 50/17), a navedena odredba je Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe izmijenjena na način da predstavničko tijelo JLS Odlukom mora propisati iznos obvezne minimalne javne usluge.

Odredbom članka 33. stavka 1. ZOGO-a propisano je da je davatelj usluge dužan obračunati cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ZOGO-a na način kojim se osigurava primjena načela 'onečišćivač plaća', ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja te usluge sukladno odredbama ZOGO-a, Uredbe i Odluke o načinu pružanja javnih usluga... Dok je stavkom 2.

propisano da je davatelj usluge dužan korisniku usluge 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.

Iz navedenih odredbi članka 33. stavaka 1. i 2. ZOGO-a vidljivo je da se radi o dva načina obračuna. Prvi obračun je 'fiksni', kojim se osigurava mogućnost primjene načela 'onečišćivač plaća' kroz osiguranje ekonomski održivog poslovanja, ali i osiguranje sigurnosti, redovitosti i kvalitete pružanja javne usluge. Drugi obračun je 'varijabilni', kojim se u potpunosti osigurava načelo 'onečišćivač plaća' i koji ovisi o količini predanog otpada korisnika javne usluge – onečišćivača. Iz navedenog proizlazi smisao i svrha strukturiranja cijene javne usluge na fiksni i varijabilni dio, a to je osiguranje primjene načela 'onečišćivač plaća' kroz obračun cijene obvezne minimalne javne usluge i samu primjenu načela 'onečišćivač plaća' kroz obračun cijene za predanu količinu otpada.

Nadalje, odredbom članka 33. stavka 4. ZOGO-a propisani su troškovi koje je davatelj usluge dužan uključiti u cijenu javne usluge. Istim člankom propisano je daje davatelj usluge dužan u cijenu uključiti i troškove propisane Uredbom. Stoga, predlagatelji tvrdeći da su pojam 'struktura cijene' i pojam 'troškova koje je davatelj usluge dužan ukalkulirati u cijenu javne usluge' isti i da jedan drugoga isključuju unutar njene strukture, pogrešno shvaćaju navedene odredbe ZOGO-a i Uredbe.

Pojam strukture cijene javne usluge sukladno članku 20. stavku 2. Uredbe obuhvaća cijenu javne usluge za predanu količinu otpada – varijabilni dio, cijenu obvezne minimalne javne usluge – fiksni dio i ugovornu kaznu ukoliko je došlo do postupanja korisnika protivno ugovoru.

Sukladno članku 30. stavku 7. ZOGO-a, te članku 4. stavku 1. točki 7. Uredbe, Odluka koju donosi predstavničko tijelo JLS-a mora sadržavati odredbe o cijeni obvezne minimalne javne usluge, dok je odredbom članka 33. stavka 5. ZOGO-a davatelj dužan cjenikom odrediti visinu jedinične cijene za masu predanog otpada ili volumen spremnika. Prije same primjene cjenika sukladno članku 33. stavku 6. ZOGO-a davatelj usluge dužan je ishoditi suglasnost izvršnog tijela JLS-a. Razdvajajući način propisivanja i određivanja obračuna kao varijabilnog i fiksnog dijela cijene javne usluge dodatno se potvrđuje namjera zakonodavca da strukturira cijenu javne usluge.

(...)

... na JLS-e da donošenjem Odluke od strane predstavničkog tijela, te davanjem suglasnosti njenog izvršnog tijela na cjenik davatelja javne usluge, osiguraju sustav sakupljanja komunalnog otpada koji ispunjava svoju svrhu te potiče korisnika da odvojeno predaje miješani komunalni otpad (MKO), BKO, reciklabilni, glomazni i problematični otpad.

(...)

Cijenu obvezne minimalne javne usluge potrebno je osigurati kako bi na nekom području uopće bilo moguće osigurati pružanje javne usluge, koja bi bila redovita, sigurna, kvalitetna i ekonomski održiva, ali i osigurati potrebna sredstva (radnike, spremnike, kamione, drugu opremu i ostala materijalna sredstva). Poslovanje davatelja javne usluge koje bi isključivo ovisilo o količinama predanog otpada, koje ovisno o razdoblju mogu znatno varirati bilo bi ekonomski neodrživo, a usluga upitne sigurnosti, redovitosti i kvalitete.«

#### *d) Ocjena Ustavnog suda*

**25.3.** Iz članka 30. stavka 1. ZOGO-a proizlazi da javna usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada podrazumijeva određene radnje i aktivnost davatelja usluge: a to su prikupljanje tog otpada na određenom području pružanja usluge putem spremnika od pojedinih korisnika i prijevoz tog otpada do ovlaštene osobe za obradu tog otpada.

Člankom 33. stavkom 4. ZOGO-a propisani su troškovi koje je davatelj usluge dužan uključiti u cijenu javne usluge u koje spadaju troškovi nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada i druge troškove koji su propisani Uredbom:50/17-84/19.

U skladu s navedenim odredbama ZOGO-a, člankom 5. Uredbe:50/17-84/19 propisuje se način funkcioniranja sustava sakupljanja komunalnog otpada te se, među ostalim, propisuje da se u okviru sustava sakupljanja komunalnog otpada pruža javna usluga prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada na lokaciji obračunskog mjesta korisnika usluge te da korisniku usluge mora biti osigurana mogućnost odvojene predaje otpada na njegovom obračunskom mjestu i korištenjem reciklažnog dvorišta, mobilnog reciklažnog dvorišta, te spremnika postavljenog na javnoj površini, kao i odvoz glomaznog otpada.

Nadalje, člankom 33. stavkom 1. ZOGO-a propisuje se dužnost davatelja usluge obračunavanja cijene navedene javne usluge (osiguranjem primjene načela onečišćivač plaća, sigurnosti, redovitosti i kvalitete pružanja javne usluge), te da način obračunavanja cijene mora biti u skladu s odredbama ZOGO-a, odredbama Uredbe Vlade, kao i odredbama Odluke o načinu pružanja javnih usluga, koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Također, člankom 33. stavkom 2. ZOGO-a propisuje se dužnost davatelja usluge obračunavanja cijene javne usluge korisniku usluge razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju, koristeći kriterij obračuna količine otpada određen odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, pri čemu obračun cijene javne usluge mora biti u skladu s uredbom Vlade.

Iz navedenih članaka proizlazi, a kako navodi i Vlada u svom očitovanju od 9. siječnja 2020., da obračun cijene javne usluge sadrži dva dijela. Prvi dio obračuna je »fiksni«, kojim se osigurava ekonomski održivo poslovanje, osiguranje sigurnosti, redovitosti i kvalitete pružanja javne usluge, a drugi dio obračuna je »varijabilni«, kojim se osigurava načelo onečišćivač plaća i koji ovisi o količini predanog otpada korisnika javne usluge (onečišćivača).

Dakle, Ustavni sud primjećuje da je i ZOGO u navedenom članku 33. stavku 1. predvidio dio obračuna cijene javne usluge (tzv. fiksni dio), kojim se osigurava funkcioniranje poslovanja davatelja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, te se ne mogu prihvatiti prigovori predlagatelja da plaćanje tzv. »paušala« nije predviđeno ZOGO-om, te da je iz tog razloga Uredba: 50/17-84/19 u tom dijelu u nesuglasnosti s odredbama ZOGO-a.

Stoga je Ustavni sud suglasan s navodom u očitovanju Vlade da je cijenu obvezne minimalne usluge (tzv. »fiksni dio cijene«) potrebno osigurati kako bi se sustav učinkovitog gospodarenja otpadom uopće mogao uspostaviti i održati odnosno kako bi sustav pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada uopće mogao kvalitetno i sigurno funkcionirati, s obzirom na sve troškove koje takva javna usluga iziskuje, kao i sva potrebna materijalna sredstva (koja uključuju radnike, spremnike, kamione i drugu opremu) te da iz tih razloga navedeni sustav ne bi mogao funkcionirati kada bi cijena javne usluge bila formirana samo kroz količinu predanog otpada. Kako navodi Vlada u očitovanju, poslovanje davatelja usluge koje bi isključivo ovisilo o količinama predanog otpada, koje ovisno o razdoblju mogu znatno varirati, bilo bi ekonomski neodrživo, a usluga upitne sigurnosti, redovitosti i kvalitete.

**25.4.** Predlagatelji, nadalje, ističu prigovor da je suprotno odredbama ZOGO-a i to da je određivanje naknade za minimalnu javnu uslugu prepušteno predstavničkom tijelu jedinica lokalne samouprave te da se odlukom jedinice lokalne samouprave ne može utvrđivati ni cijena (obračun cijene) javne usluge ni iznos obvezne minimalne javne usluge jer jedinica lokalne samouprave »nije davatelj usluge u smislu Zakona, Uredbe i ostalih propisa«.

Člankom 28. ZOGO-a propisano je da je jedinica lokalne samouprave, među ostalim, dužna na svom području osigurati javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada i odvojeno prikupljanje otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada.

Nadalje, kao što je prethodno navedeno, Vlada je dobila zakonsko ovlaštenje, na temelju članka 29. stavka 10. ZOGO-a da uredbom propiše način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s obvezama jedinice lokalne samouprave propisanih člankom 28. ZOGO-a.

Člankom 33. stavkom 20. ZOGO-a propisano je da Vlada uredbom propisuje i način i uvjete obračuna i strukturu cijene javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada.

Stoga je Vlada u smislu navedenog zakonskog ovlaštenja propisala u članku 4. stavku 1. točki 7. Uredbe:50/17-84/19 da odluka o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave mora, među ostalim, sadržavati i odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge.

Također, člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a propisuje se da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javnih usluga prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koja, među ostalim, sadrži kriterij obračuna količine otpada, obračunska razdoblja kroz kalendarsku godinu, te odredbe propisane uredbom Vlade.

Dakle, Ustavni sud primjećuje da Vlada, time što je propisala da odluka o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave mora, među ostalim, sadržavati i odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge, nije u sadržajnom smislu izašla iz okvira koji je propisao ZOGO.

Vlada u svom očitovanju od 9. siječnja 2020. nadalje navodi, a to i proizlazi iz svega navedenog, da Vlada Uredbom:50/17-84/19 propisuje i uvjete obračuna i strukturu cijene javne usluge, da predstavnička tijela jedinice lokalne samouprave odlukama propisuju odredbe o obveznoj minimalnoj javnoj usluzi, dok davatelj usluge obračunava cijenu korisniku usluge sukladno s pruženom uslugom i preuzetom količinom otpada.

Člankom 33. stavkom 5. ZOGO-a davatelj usluge dužan je cjenikom odrediti visinu jedinične cijene za masu predanog otpada ili volumen spremnika te je prije same primjene cjenika, u skladu s člankom 33. stavkom 6. ZOGO-a davatelj usluge dužan ishoditi suglasnost izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave.

Sukladno tome, Vlada je u članku 19. stavcima 3. i 4. Uredbe:50/17-84/19 propisala da je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno, prije davanja suglasnosti na prijedlog cjenika, provjeriti je li prijedlog cjenika u skladu sa ZOGO-om, Uredbom:50/17-84/19 i odlukom o načinu pružanja javne usluge, te da su predložene cijene takve da potiču korisnika usluge da odvojeno predaje biorazgradivi komunalni otpad, reciklabilni, glomazni i problematični otpad od miješanog komunalnog otpada, dok je davatelj usluge dužan objaviti suglasnost na cjenik u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, te obavijestiti korisnika usluge o cjeniku (i izmjeni cjenika) 30 dana prije dana primjene cjenika.

Iz navedenog proizlazi da je intencija navedenih odredaba ZOGO-a i odredaba Uredbe:50/17-84/19 bila, kako to navodi i Vlada u očitovanju od 9. siječnja 2020., da jedinice lokalne samouprave donošenjem odluke o načinu pružanja javne usluge od strane predstavničkog tijela te davanjem suglasnosti izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave na cjenik

davatelja usluge (dakle, određenom kontrolom usklađenosti cjenika s odlukom), osiguraju sustav i funkcioniranje samog prikupljanja komunalnog otpada, te da se na taj način potiče korisnika da odvojeno predaje miješani, biorazgradivi, reciklabilni, glomazni i problematični komunalni otpad.

**25.5.** U pogledu članka 20. stavka 2. Uredbe:50/17-84/19, kao što je i navedeno, Vlada je propisala strukturu cijene javne usluge, u skladu s člankom 33. stavkom 20. ZOGO-a (kojim se propisuje da strukturu cijene javne usluge propisuje Vlada uredbom).

Cijena javne usluge, kako je to propisano u članku 20. stavku. 1. Uredbe:50/17-84/19, plaća se radi pokrivanja troškova poslovanja davatelja usluge. U navedenu cijenu uključeni su troškovi koji su propisani člankom 33. stavkom 4. ZOGO-a, troškovi nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškovi prijevoza otpada, troškovi obrade otpada i troškovi koji su propisani člankom 18. stavkom 1. Uredbe:50/17-84/19, troškovi 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, troškovi prijevoza i obrade glomaznog otpada i vođenja evidencija i izvješćivanja u vezi s javnom uslugom.

Člankom 30. stavkom 6. točkom 3. ZOGO-a propisano je da je korisnik usluge dužan snositi troškove gospodarenja komunalnim otpadom razmjerno količini otpada koji je predao davatelju usluge. Iz članka 30. stavka 2. ZOGO-a proizlazi da su propisana dva alternativna kriterija količine otpada u obračunskom razdoblju: masa predanog otpada ili volumen spremnika otpada i broj pražnjenja spremnika (jedan od dva kriterija ovlašteno je odabrati predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u skladu s člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a).

Struktura cijene javne usluge obuhvaća, dakle, cijenu javne usluge za predanu količinu otpada (varijabilni dio), cijenu obvezne minimalne javne usluge (fiksni dio) i ugovornu kaznu (ako je došlo do postupanja korisnika protivno ugovoru). Dakle, iz navedenog proizlazi, a tako se i navodi u očitovanju Vlade od 9. siječnja 2020., da je cilj propisivanja navedene strukture cijene bio da se kroz obračun cijene obvezne minimalne javne usluge (tzv. fiksni dio) osigura mogućnost primjene načela »onečišćivač plaća«, a da se tzv. varijabilnim dijelom osigura sama primjena načela »onečišćivač plaća«.

**26.** S obzirom na navedeno, Ustavni sud ocjenjuje da propisivanje »obvezne minimalne javne usluge« u Uredbi:50/17-84/19 odnosno članak 3. stavak 1. točka 15. Uredbe:50/17-84/19 (u kojem se definira taj pojam), članak 4. stavak 1. točka 7. u dijelu kojim je propisano da odluka o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave mora, među ostalim, sadržavati i odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, kao i iznos obvezne minimalne javne usluge, te članak 20. stavak 2. u dijelu kojim se propisuje cijena obvezne minimalne javne usluge, kao dio same strukture cijene javne usluge, nisu nesuglasni s Ustavom i mjerodavnim odredbama ZOGO-a.

**26.1.** Predlagatelji u predmetima broj: U-II-2492/2017 i U-II-5076/2017 upućuju na odluku Ustavnog suda broj: U-III-6143/2016 od 22. ožujka 2017. ([www.usud.hr](http://www.usud.hr)), navodeći da je u toj odluci Ustavni sud potvrdio stajalište Visokog upravnog suda prema kojem ZOGO ne propisuje mogućnost naplate usluge koja stvarno nije pružena. U tom predmetu radilo se o ustavnoj tužbi Grada Zagreba, koja je podnesena u povodu presude Visokog upravnog suda, a kojom je usvojen zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta te su ukinuti pojedini članci odluke o javnoj usluzi prikupljanja miješanog komunalnog otpada, biorazgradivog komunalnog otpada i odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada u Gradu Zagrebu («Službeni glasnik Grada Zagreba» broj 16/14., 25/15. i 3/16.). Ustavni sud odbio je ustavnu tužbu u dijelu u kojem je presudom Visokog upravnog suda ukinut članak 24. navedene odluke, koja je bila predmet ocjene, a koji se članak odnosio na to da su vlasnici neuseljenih stambenih i poslovnih prostora dužni davatelju usluge plaćati naknadu za prijevoz miješanog komunalnog otpada po posebnoj cijeni određenoj cjenikom davatelja usluga, te je u tom kontekstu prihvatio stajalište Visokog upravnog suda da ZOGO ne propisuje mogućnost naplate usluge koja stvarno nije pružena, kada se radi o vlasnicima (korisnicima javne usluge) neuseljenih stambenih i poslovnih prostora i njihovoj obvezi plaćanja određene cijene (a u stambenim i poslovnim prostorima ne nastaje niti može nastati miješani komunalni otpad.). Stoga, navedena odluka na koju upiru predlagatelji nije mjerodavna u konkretnom slučaju (s obzirom na to da je Ustavni sud prihvatio stajalište Visokog upravnog suda u navedenom specifičnom kontekstu).

**26.2.** Predlagatelj u predmetu broj: U-II-2708/2017 navodi pojedine odredbe Zakona o zaštiti potrošača, iako nije obrazloženo u kojem smislu Uredba: 50/17-84/19 nije u suglasnosti s pojedinim odredbama tog zakona. Također, pojedini predlagatelji navode da propisivanje obvezne minimalne javne usluge nije u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, međutim, ne obrazlažu takve navode. Stoga, Ustavni sud takve navode nije razmatrao.

**4) Članak 3.a, članak 4. stavak 1. točka 7. u dijelu: »razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo«, članak 4. stavci 8. i 9., članak 14. stavci 11. i 12., članak 20. stavci 10. i 11. Uredbe:50/17-84/19 – »razvrstavanje korisnika javne usluge u kategorije kućanstvo i kategorije korisnika koji nisu kućanstvo«**

## a) *Osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19*

### 27. Članak 3.a Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 3.a.

(1) Korisnici javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada iz članka 30. stavka 5. Zakona razvrstavaju se u kategoriju:

- korisnika kućanstvo
- korisnika koji nije kućanstvo.

(2) Korisnik iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka je korisnik javne usluge koji nekretninu koristi trajno ili povremeno u svrhu stanovanja (npr. vlasnici stanova, kuća, nekretnina za odmor)

(3) Korisnik iz stavka 1. podstavka 2. ovoga članka je korisnik javne usluge koji nije razvrstan u kategoriju korisnika kućanstvo, a koji nekretninu koristi u svrhu obavljanja djelatnosti.«

Članak 4. stavak 1. točka 7. Uredbe:50/17-84/19 u mjerodavnom dijelu glasi:

»Članak 4.

(1) Osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. Zakona, Odluka mora sadržavati i sljedeće:

(...)

7.... za korisnike javne usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo.«

Članak 4. stavci 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 4.

(...)

(8) Cijena obvezne minimalne javne usluge jedinstvena je na području pružanja usluge za sve korisnike usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo.

(9) Cijena obvezne minimalne javne usluge jednaka je za sve korisnike usluge razvrstane u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo unutar iste potkategorije iz priloga koji je tiskan uz ovu Uredbu i čini njezin sastavni dio.«

Članak 14. stavci 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 14.

(...)

(11) Korisnik usluge na obračunskom mjestu na kojem se ne obavlja djelatnost, razvrstava se u kategoriju korisnika kućanstvo.

(12) Korisnik usluge koji nije razvrstan u kategoriju korisnika kućanstvo, razvrstava se u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo i dogovarajući potkategoriju sukladno prilogu ove Uredbe.«

Članak 20. stavci 10. i 11. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 20.

(...)

(10) Ako se na istom obračunskom mjestu korisnik može razvrstati i u kategoriju kućanstvo i u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo, korisnik je dužan plaćati samo cijenu obvezne minimalne javne usluge obračunatu za kategoriju korisnika koji nije kućanstvo.

(11) Ako se na istom obračunskom mjestu korisnik može razvrstati u više potkategorija korisnika koji nije kućanstvo iz priloga ove Uredbe, korisnik je dužan plaćati samo jednu cijenu obvezne minimalne javne usluge.

(...)

## b) *Mjerodavni članci ZOGO-a*

### 27.1. Članak 4. stavak 1. točke 2., 3., 19. i 22. ZOGO-a glase:

»Članak 4.

(1) Pojedini pojmovi uporabljeni u ovom Zakonu imaju sljedeće značenje:

(...)

2. 'biootpad' je biološki razgradiv otpad iz vrtova i parkova, hrana i kuhinjski otpad iz kućanstava (...).

3. 'biorazgradivi komunalni otpad' je otpad nastao u kućanstvu i otpad koji je po prirodi i sastavu sličan otpadu iz kućanstva...

(...)

19. 'komunalni otpad' je otpad nastao u kućanstvu i otpad koji je po prirodi i sastavu sličan otpadu iz kućanstva...

(...)

22. 'miješani komunalni otpad' je otpad iz kućanstava i otpad iz trgovina, industrije i iz ustanova koji je po svojstvima i sastavu sličan otpadu iz kućanstava...

(...)

Članak 30. stavak 7. točka 6. ZOGO-a glasi:

»Članak 30.

(...)

(7) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javnih usluga iz stavka 1. ovoga članka koja sadrži:

(...)

6. odredbe propisane uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.

(...)«

Članak 33. stavci 1. i 20. ZOGO-a glase:

»Članak 33.

(1) Davatelj usluge dužan je obračunati cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona na način kojim se osigurava primjena načela 'onečišćivač plaća', ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja te usluge sukladno odredbama ovoga Zakona, uredbe iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona i odluke iz članka 30. stavka 7. ovoga Zakona.

(...)

(20) Način i uvjete obračuna i strukturu cijene javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona... propisuje Vlada uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.

(...)«

**27.2.** Iz navedenih mjerodavnih odredaba ZOGO-a proizlazi da ZOGO propisuje pojam kućanstvo kroz definicije pojmova biootpada, biorazgradivog komunalnog otpada, komunalnog otpada te miješanog komunalnog otpada. Pojam korisnika koji nisu kućanstvo nije propisan ZOGO-om, kao ni samo razlikovanje korisnika koji su kućanstvo i korisnika koji nisu kućanstvo. Podjela korisnika na navedene dvije kategorije (korisnici koji su kućanstvo i korisnici koji nisu kućanstvo) eventualno se može opravdati činjenicom da miješani komunalni otpad prvenstveno nastaje u kućanstvu, da kućanstva predstavljaju većinu korisnika javne usluge, te da su takvim razlikovanjem osnovni proizvođači miješanog komunalnog otpada (kao korisnici javne usluge koji čine većinu) odvojeni od ostalih korisnika javne usluge koji proizvode miješani komunalni otpad (kako to navodi i Vlada u svom očitovanju).

Međutim, Ustavni sud primjećuje da ni iz jedne odredbe ZOGO-a ne proizlazi da je Vladi dano ovlaštenje da uredbom, kao podzakonskim aktom, propiše razlikovanje korisnika koji su kućanstvo i onih koji nisu kućanstvo odnosno ovlaštenje da se razlikovanje korisnika javne usluge (proizvođača komunalnog otpada) uopće propiše na taj način.

Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da se Vlada, propisivanjem navedenog načina razlikovanja dvije kategorije korisnika javne usluge (korisnika koji su kućanstvo i onih koji nisu kućanstvo) nije kretala u okviru ovlaštenja koja su joj zakonom dana te se članak 3.a Uredbe:50/17-84/19 ukida iz navedenog razloga.

**27.3.** S obzirom na to da ZOGO nije dao Vladi ovlaštenje da uredbom propisuje dvije kategorije korisnika javne usluge, kao kategoriju kućanstvo i kategoriju (odnosno potkategoriju) koja nije kućanstvo, Ustavni sud ocjenjuje da Vlada nije imala ovlaštenje na temelju ZOGO-a ni za propisivanje da odluka o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada mora sadržavati odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene te iznos obvezne minimalne javne usluge uz navedenu distinkciju i podjelu korisnika javne usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo.

Stoga, Ustavni sud ukida članak 4. stavak 1. točku 7. Uredbe:50/17-84/19 u dijelu gdje se propisuje razlikovanje navedene dvije kategorije korisnika javne usluge («razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo«).

**27.4.** Iz odredaba članaka 30. stavka 7. točke 6. i 33. stavaka 1. i 2. ZOGO-a proizlazi da je Vlada imala ovlaštenje na temelju navedenih mjerodavnih odredaba ZOGO-a propisati način obračuna cijene javne usluge odnosno cijene obvezne minimalne javne usluge koja čini dio strukture cijene javne usluge, a koji način i određivanje navedene cijene obvezne minimalne javne usluge čini dio sadržaja odluke o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (s obzirom na to da je člankom 30. stavkom 7. točkom 6. ZOGO-a propisano da navedena odluka sadrži i odredbe propisane uredbom).

Međutim, uzimajući u obzir utvrđenje da ZOGO nije dao Vladi ovlaštenje da uredbom propisuje dvije kategorije korisnika javne usluge, kao kategoriju kućanstvo i kategoriju koja nije kućanstvo, Ustavni sud ocjenjuje da Vlada nije imala ovlaštenje na temelju ZOGO-a ni za propisivanje takvog načina obračuna cijene javne usluge odnosno cijene obvezne minimalne javne usluge koja čini dio strukture cijene javne usluge, iz članka 4. stavaka 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19, koji obuhvaća propisivanje jedinstvene cijene obvezne minimalne javne usluge za kategoriju korisnika kućanstvo i jednake cijene obvezne minimalne javne usluge za sve korisnike razvrstane u kategoriju korisnika koja nije kućanstvo unutar iste potkategorije.

Stoga, Ustavni sud ukida članak 4. stavke 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19 iz navedenih razloga.

**27.5.** Člankom 14. stavcima 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 također se propisuje razvrstavanje korisnika javne usluge na kategoriju korisnika kućanstvo (ukoliko se radi o korisniku usluge na obračunskom mjestu na kojem se ne obavlja djelatnost) te na kategoriju korisnika koji nije kućanstvo (kao korisnik usluge koji nije razvrstan u kategoriju korisnika

kućanstvo). S obzirom na prethodna utvrđenja da iz niti jedne odredbe ZOGO-a ne proizlazi da je Vladi dano ovlaštenje da uredbom propiše razlikovanje korisnika koji su kućanstvo i onih koji nisu kućanstvo, Ustavni sud iz tog razloga ukida članak 14. stavke 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19.

**27.6.** Iz članka 33. stavaka 1. i 20. ZOGO-a proizlazi da je Vlada imala ovlaštenje na temelju navedenih mjerodavnih odredaba ZOGO-a propisati način obračuna cijene javne usluge odnosno cijene obvezne minimalne javne usluge koja čini dio strukture cijene javne usluge, pa su sukladno tome i članak 20. stavci 10. i 11. Uredbe:50/17-84/19 doneseni u okviru tog ovlaštenja.

Međutim, uzimajući u obzir prethodno navedeno da ZOGO nije dao Vladi ovlaštenje da uredbom propisuje dvije kategorije korisnika javne usluge, Ustavni sud ocjenjuje da Vlada nije imala ovlaštenje na temelju ZOGO-a ni za propisivanje obračuna cijene javne usluge odnosno cijene obvezne minimalne javne usluge na način kako je to određeno u članku 20. stavcima 10. i 11. Uredbe:50/17-84/19.

Stoga, Ustavni sud zbog navedenog ukida i članak 20. stavke 10. i 11. Uredbe:50/17-84/19.

**27.7.** Također, u skladu s navedenim utvrđenjima, odluka kojom se ukidaju navedeni članci Uredbe:50/17-84/19 kojima se propisuje razvrstavanje korisnika javne usluge u kategorije kućanstvo i kategorije odnosno potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo odnosi se i na popis potkategorija korisnika koji nisu kućanstva prema djelatnostima, a koji je kao prilog naveden u Uredbi:50/17-84/19.

**5) Članak 3. stavak 1. točka 21., članak 4. stavak 1. točka 10., članak 4. stavak 5., članak 20. stavci 2. i 9. Uredbe:50/17-84/19 – »ugovorna kazna«**

#### *a) Osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19*

**28.** Članak 3. stavak 1. točka 21. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 3.

(1) Pojedini pojmovi za potrebe ove Uredbe imaju sljedeće značenje:

(...)

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

(...)

Članak 4. stavak 1. točka 10. i stavak 5. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 4.

(1) Osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. Zakona, Odluka mora sadržavati i sljedeće:

(...)

10. odredbe o ugovornoj kazni.

(...)

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

Članak 20. stavci 2. i 9. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 20.

(...)

(2) Strukturu cijene javne usluge čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge i cijena ugovorne kazne.

(...)

(9) Kad 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.«

#### *b) Mjerodavne odredbe ZOGO-a*

**28.1.** Mjerodavni dio članka 33. stavka 20. ZOGO-a glasi:

»Članak 33.

(...)

(20) Način i uvjete obračuna i strukturu cijene javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona... propisuje Vlada uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.«

Članak 30. stavak 7. točka 6. ZOGO-a glasi:

»Članak 30.

(...)

(7) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javnih usluga iz stavka 1. ovoga članka koja sadrži:

(...)

6. odredbe propisane uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.

(...)«

Mjerodavni dio članka 9. stavaka 1. i 2. ZOGO-a glasi:

»Članak 9.

(1) Gospodarenje otpadom provodi se na način koji ne dovodi u opasnost ljudsko zdravlje i koji ne dovodi do štetnih utjecaja na okoliš, a osobito da bi se izbjeglo sljedeće:

(...)

2. pojava neugode uzrokovane bukom i/ili mirisom,

(...)

(2) U svrhu provedbe zahtjeva iz stavka 1. ovoga članka može se

ograničiti raspolaganje otpadom i propisati obvezno postupanje posjednika otpada sukladno odredbama ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona.

(...)«

Članak 30. stavak 6. točke 1. i 2. ZOGO-a glase:

»Članak 30.

(...)

(6) Korisnik usluge... dužan je:

1. koristiti javne usluge iz stavka 1. ovoga članka na način sukladan ovom Zakonu i propisima donesenim na temelju ovoga Zakona, te općim aktima koje jedinica lokalne samouprave donese na temelju ovoga Zakona.

2. predavati problematični otpad odvojeno od miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog otpada.

(...)«

**28.2.** Iz navedene odredbe članka 33. stavka 20. ZOGO-a proizlazi da je Vlada imala ovlaštenje propisati strukturu cijene javne usluge, a propisivanje uredbom samog pojma ugovorne kazne (članak 3. stavak 1. točka 21. Uredbe:50/17-84/19) proizlazi iz sadržaja i smisla članka 9. stavka 2. ZOGO-a (s obzirom na to da se u navedenom članku propisuje da se gospodarenje otpadom provodi na način koji ne dovodi u opasnost ljudsko zdravlje i ne dovodi do štetnih utjecaja na okoliš i u skladu s tim je potrebno propisati obvezno postupanje posjednika otpada), kao i članka 30. stavka 6. točaka 1. i 2. ZOGO-a (u kojem se propisuju određene obveze korisnika javne usluge o korištenju javne usluge u skladu sa zakonom i propisima donesenim na temelju zakona). Također, s obzirom na to da je člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a propisano da odluka o načinu pružanja javnih usluga sadrži i odredbe propisane Uredbom:50/17-84/19, propisivanje odredaba o ugovornoj kazni i samog pojma ugovorne kazne nije sporno ni u članku 4. stavku 1. točki 10. (i članku 4. stavku 5.) Uredbe:50/17-84/19.

Međutim, Ustavni sud primjećuje da je propisivanjem ugovorne kazne, kao dijela strukture cijene javne usluge (uz cijenu obvezne minimalne javne usluge, tzv. fiksnog dijela cijene i varijabilnog dijela cijene), Vlada izašla izvan okvira ovlaštenja koji joj je određen ZOGO-om.

Ustavni sud ocjenjuje da, iako je Uredbom:50/17-84/19 i ZOGO-om propisana dužnost postupanja korisnika javne usluge u skladu sa zakonom i propisima donesenim na temelju zakona, kao i odgovornost za postupanje s otpadom i spremnikom (na obračunskom mjestu i zajedničkim spremnikom), ipak proizlazi da način propisivanja ugovorne kazne, kao dijela strukture cijene javne usluge (kako je to propisano Uredbom:50/17-84/19) nije u skladu s ovlaštenjima koja su Vladi dana ZOGO-om.

Stoga, Ustavni sud ukida članak 20. stavak 2. Uredbe:50/17-84/19 u dijelu kojim se propisuje ugovorna kazna, kao dio strukture cijene javne usluge.

#### **6) Članak 7. točka 5. Uredbe:50/17-84/19 (u vezi s člankom 20. stavkom 9. Uredbe:50/17-84/19)**

**29.** Pojedini predlagatelji (u predmetima broj: U-II-2492/2017, U-II-2708/2017, U-II-3573/2019 i U-II-93/2020) iznijeli su prigovore i u pogledu članka 7. točke 5. Uredbe:50/17-84/19 (u vezi s člankom 20. stavkom 9. Uredbe:50/17-84/19), koji propisuje, među ostalim obvezama korisnika javne usluge i zajedničku odgovornost korisnika usluge za obveze nastale zajedničkim korištenjem spremnika.

**29.1.** Članak 7. točka 5. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 7.

Korisnik usluge dužan je:

(...)

5. zajedno s ostalim korisnicima usluge na istom obračunskom mjestu odgovarati za obveze nastale zajedničkim korištenjem spremnika sukladno Zakonu, ovoj Uredbi i Odluci.

(...)«

Članak 20. stavak 9. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 20.

(...)

(9) Kad 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.

Predlagatelji u pogledu članka 7. točke 5. Uredbe:50/17-84/19 navode da većina višestambenih objekata nemaju adekvatne prostore za smještaj spremnika unutar suvlasničke zgrade, već se spremnici nalaze na javnoj površini pa su time dostupni svima, te da se propisuje zajednička odgovornost svih stanara višestambene zgrade, pri čemu se točno ne određuje je li to podijeljena ili solidarna odgovornost te da je očito da svi suvlasnici višestambene zgrade odgovaraju za postupke bilo koje osobe. Navode da Uredba: 50/17-84/19 nije propisala obvezu jedinica lokalne samouprave da opreme suvlasnike (korisnike usluge odvoza otpada) spremnicima koji se mogu zatvoriti kako bi se osigurali od pristupa neovlaštenih osoba odloženom otpadu te da, s obzirom na to da Uredba: 50/17-84/19 predviđa odgovornost suvlasnika višestambene zgrade za svako protupravno postupanje s otpadom, to dovodi do situacije u kojoj će suvlasnik biti kažnjen i za postupke trećih osoba, a ne za svoje vlastite. Smatraju također da je nerazumljivo zašto bi suvlasnik morao odgovarati za postupanje drugog suvlasnika koji je odbio surađivati s komunalnim redarom kako bi izbjegao plaćanje kazne i na taj način prevaleo snošenje troškova ugovorne kazne na suvlasnike.

Predlagatelji smatraju da ugovorni odnos pojedinog korisnika i davatelja usluge nije ni u kakvom odnosu s ugovorima drugih korisnika i davatelja usluge te se ne može jednog korisnika teretiti za obveze koje nije izvršio neki drugi korisnik na istom obračunskom mjestu.

Ustavni sud primjećuje da se prigovori predlagatelja, kojima se obrazlaže neustavnost navedene odredbe, odnose na to da nisu stvoreni određeni preduvjeti za pravičnu primjenu te odredbe (u smislu same odgovornosti korisnika javne usluge za postupanje s otpadom, odgovornosti za postupanje trećih osoba, nedostatka opreme korisnika odgovarajućim spremnicima te obveze plaćanja ugovorne kazne kao posljedice neodgovornog ponašanja korisnika javne usluge).

Stoga, polazeći s tog aspekta prigovora predlagatelja koji problematiziraju samu primjenu navedene odredbe te u tom smislu dovode u pitanje njenu neustavnost, Ustavni sud ocjenjuje da takvi razlozi ne ukazuju na to da bi navedena odredba sama po sebi bila sporna odnosno da je odredba članka 7. točka 5. Uredbe:50/17-84/19 (u vezi s člankom 20. stavkom 9. Uredbe:50/17-84/19) u tom smislu nesuglasna s Ustavom i mjerodavnim odredbama ZOGO-a.

**7) Članak 14. stavak 2. točke 3., 4., 5. i 8., stavak 4. i stavak 8. točka 2. Uredbe:50/17-84/19 i članak 15. stavci 2. i 5. Uredbe:50/17-84/19 – izjava o načinu korištenja javne usluge i ugovor o korištenju javne usluge**

#### *a) Osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19*

**30. Članak 14. stavci 1. i 2. točke 3., 4., 5. i 8., stavak 4. i stavak 8. točka 2. Uredbe:50/17-84/19 glase:**

»Članak 14.

(1) Korisnik usluge dužan je dostaviti davatelju javne usluge Izjavu.

(2) Izjava iz stavka 1. ovoga članka daje se na obrascu koji sadrži sljedeće:

3. kategoriju korisnika usluge na obračunskom mjestu

4. udio u korištenju spremnika

5. vrstu, zapremninu i količinu spremnika sukladno Odluci

(...)

8. očitovanje o korištenju nekretnine na obračunskom mjestu ili o trajnom nekorištenju nekretnine

(...)

(4) Broj planiranih primopredaja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada u obračunskom razdoblju iz stavka 2. točke 6. ovoga članka mora se odrediti u skladu sa sljedećom minimalnom učestalošću:

– najmanje jednom tjedno za biootpad iz biorazgradivog komunalnog otpada

– najmanje jednom mjesečno za otpadni papir i karton iz biorazgradivog komunalnog otpada

– najmanje jednom u dva tjedna za miješano komunalni otpad.

(...)

(8) Iznimno od stavka 7. ovoga članka davatelj javne usluge primjenjuje podatak iz Izjave koji je naveo davatelj javne usluge (...) u sljedećem slučaju:

(...)

2. kad više korisnika usluge koristi zajednički spremnik, a među korisnicima usluge nije postignut dogovor o udjelima korištenja zajedničkog spremnika na način da zbroj svih udjela čini jedan, primjenjuje se udio korisnika usluge u korištenju zajedničkog spremnika koji je odredio davatelj javne usluge.

(...)«

Članak 15. stavci 2. i 5. Uredbe:50/17-84/19 glase:

»Članak 15.

(...)

(2) Bitne sastojke Ugovora čine Odluka, Izjava i cjenik javne usluge.

(...)

(5) Davatelj javne usluge je dužan na svojoj mrežnoj stranici objaviti i održavati poveznice na mrežne stranice Narodnih novina na kojima su objavljeni Zakon i ova Uredba, digitalnu presliku Odluke, digitalnu presliku cjenika i obavijest o načinu podnošenja prigovora sukladno obvezama iz posebnog propisa kojim se uređuje zaštita potrošača.

(...)«

### *b) Prigovori predlagatelja*

**30.1.** Predlagatelji u predmetima broj: U-II-2492/2017, U-II-5076/2017, U-II-1162/2018 te U-II-4307/2019 u svojim prijedlozima ukazuju na to da ni ZOGO ni Zakon o zaštiti potrošača ne predviđaju obvezu bilo kakve izjave te da uvođenjem obveze dostavljanja izjave korisnika davatelju javne usluge Vlada zadire u odredbe zakona i mijenja te odredbe. Glede članka 14. stavka 8. točke 2. Uredbe:50/17-84/19 predlagatelji ističu da nije u ovlasti davatelja javne usluge određivati udjel pojedinog korisnika u zajedničkom spremniku (jer to nije propisano člankom 30. stavkom 5. ZOGO-a). Smatraju da članci 14. i 15. Uredbe:50/17-84/19 nisu suglasni s odredbama Zakona o zaštiti potrošača.

Glede članka 14. stavka 2. točke 8. Uredbe:50/17-84/19 ukazuju na to da bi za istinitost podataka danih u Izjavi trebala postojati kontrola komunalnih redara te da bi se davatelj usluge trebao obvezati da uslugu naplaćuje u skladu s očitanjem o broju odvoza i volumenu zaduženog spremnika u obračunskom razdoblju, prema podacima s crtičnog koda ili čipa na spremniku svakog pojedinog korisnika (jer tada ne bi bilo očitavanja u razdobljima kada nitko ne boravi na nekretnini, pa se ne bi plaćala ni usluga za takva obračunska razdoblja). Vezano uz članak 14. stavak 4. ističu da odredba ne propisuje jasno na što se minimalna učestalost odnosi te da se propisivanjem minimalne učestalosti krši načelo »onečišćivač plaća« odnosno svi pozitivni zakonski propisi koji propisuju da se može naplatiti samo izvršena usluga.

U pogledu članka 15. stavka 5. Uredbe:50/17-84/19 ističu da način sklapanja i karakter ugovora određuju Zakon o zaštiti potrošača i Zakon o obveznim odnosima (»Narodne novine« broj 35/05., 41/08., 125/11. – članak 9. Zakona o rokovima ispunjenja novčanih obveza, 78/15. i 29/18.) te da nema razloga da ta pitanja regulira Vlada uredbom, a ni članak 29. ZOGO-a ne određuje da takva pitanja moraju biti uređena uredbom Vlade.

### *c) Očitovanje Vlade*

**30.2.** Vlada u svom očitovanju od 28. studenoga 2019. u odnosu na te prigovore predlagatelja navodi:

»Vezano za navode uz članak 14. Uredbe i obvezu korisnika da dostavi Izjavu davatelju, Vlada Republike Hrvatske napominje da je istim člankom propisan sadržaj Izjave, obrasca koji davatelj usluge dostavlja korisniku kao ponudu ugovora. Kao što je već navedeno, podaci iz obrasca Izjave svrstani su u dva stupca, od kojih je prvi prijedlog davatelja javne usluge, a drugi predviđen za očitovanje korisnika usluge, kao mogućnost da jasno izrazi svoje potrebe s obzirom na to da sukladno odredbi članka 15. stavka 2. Uredbe, Izjava uz Odluku i Cjenik javne usluge čine bitni sastojak ugovora. Odredbom članka 14. stavka 8. Uredbe propisano je kada će se primijeniti podatak iz Izjave koji je predložio davatelj usluge. Davatelj usluge dužan je postupati sukladno ZOGO-u, Uredbi i Odluci, stoga ukoliko se korisnici koji zajednički koriste spremnik ne sporazume primijenit će se način određivanja udjela propisan Odlukom predstavničkog tijela JLS-a, sukladno članku 4. stavku 1. točki 8. Uredbe.«

### *d) Ocjena Ustavnog suda*

**30.3.** U pogledu navedenih osporenih članaka Uredbe:50/17-84/19 Ustavni sud primjećuje da navedeni način propisivanja sklapanja ugovora o korištenju javne usluge, koji se smatra sklopljenim kada korisnik usluge dostavi davatelju usluge izjavu, sam po sebi nije nesuglasan sa ZOGO-om i Zakonom o zaštiti potrošača (iako takav način sklapanja ugovora nije predviđen odnosno nije propisan tim zakonima).

Osim toga, Ustavni sud primjećuje da predlagatelji u pogledu navedenih osporenih članaka samo paušalno navode prigovore, te pojedine navode u dovoljnoj mjeri ne obrazlažu, posebice ne obrazlažu navod da su članci 14. i 15. Uredbe:50/17-84/19 u nesuglasnosti sa Zakonom o zaštiti potrošača. Stoga, takve navode Ustavni sud nije razmatrao.

Kako i navodi Vlada u očitovanju od 28. studenoga 2019., odredbama članka 14. Uredbe:50/17-84/19 predviđena je mogućnost korisnika usluge da izrazi svoje prihvaćanje odnosno primjedbe na očitovanje davatelja usluge, s obzirom na to da korisnik daje očitovanje u drugom stupcu obrasca izjave, a prema članku 15. stavku 2. Uredbe:50/17-84/19 izjava, među

ostalim, čini bitan sastojak ugovora o korištenju javne usluge. Prema članku 14. stavku 7. Uredbe:50/17-84/19 »davatelj usluge dužan je primijeniti podatak iz izjave koji je naveo korisnik usluge, kada je podatak u skladu sa Zakonom, Uredbom i Odlukom«.

U pogledu prigovora predlagatelja da u skladu s člankom 30. stavkom 5. ZOGO-a nije u ovlasti davatelja javne usluge određivati udjel pojedinog korisnika u zajedničkom spremniku, Ustavni sud napominje da se člankom 30. stavkom 5. ZOGO-a propisuje, među ostalim, da više korisnika mogu na zahtjev, sukladno s međusobnim sporazumom, zajednički nastupati prema davatelju usluge. Međutim, tim člankom ne propisuje se način određivanja udjela korisnika u slučaju kada se korisnici koji koriste zajednički spremnik međusobno ne sporazumiju.

Stoga, u pogledu članka 14. stavka 8. točke 2. Uredbe:50/17-84/19 prihvaćaju se kao ustavnopravno relevantni navodi iz očitovanja Vlade od 13. veljače 2020. da je davatelj usluge dužan postupati u skladu s ZOGO-om, Uredbom:50/17-84/19 i odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada te, ako se korisnici usluge koji zajednički koriste spremnik ne sporazumiju u pogledu udjela u korištenju, primijenit će se način određivanja udjela propisan odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom 8. Uredbe:50/17-84/19.

Također, u pogledu prigovora predlagatelja glede navedenih osporenih članaka Uredbe:50/17-84/19, Ustavni sud napominje da je člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a propisano da odluka o načinu pružanja javnih usluga, koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (a čiji je sadržaj propisan Uredbom:50/17-84/19), sadrži među ostalim, i opće uvjete ugovora s korisnicima javne usluge.

Slijedom navedenih utvrđenja, Ustavni sud ocijenio je da osporeni članci Uredbe:50/17-84/19 nisu nesuglasni s odredbama ZOGO-a te nisu ustavnopravno sporni. Stoga, nije našao relevantne razloge za njihovo ukidanje.

**8) Članak 4. stavak 4. Uredbe:50/17-84/19 (u vezi s člankom 4. stavkom 1. točkama 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19) – određivanje udjela korisnika javne usluge kada koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima**

#### *a) Osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19*

**31.** Članak 4. stavak 1. točke 8. i 9. i stavak 4. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»Članak 4.

(1) Osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. Zakona, Odluka mora sadržavati i sljedeće:

(...)

8. način određivanja udjela korisnika javne usluge u slučaju kad su korisnici javne usluge kućanstva i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima

9. način određivanja udjela korisnika javne usluge u slučaju kad su korisnici javne usluge kućanstva i pravne osobe ili fizičke osobe – obrtnici i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima.

(...)

(4) Kriterij za određivanje udjela korisnika usluge iz stavka 1. točke 8. ovoga članka je omjer broja fizičkih osoba u kućanstvu korisnika usluge i ukupnog broja fizičkih osoba na obračunskom mjestu.

(...)«

#### *b) Prigovori predlagatelja*

**31.1.** Predlagatelji u predmetima broj: U-II-2708/2017 i U-II-3573/2019, u pogledu članka 4. stavka 4. Uredbe:50/17-84/19 (te članka 4. stavka 1. točaka 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19) ističu da je korisnik doveden u poziciju plaćanja usluge koja nije sastavljena prema načelima individualizirane odgovornosti i pravednog plaćanja u skladu s količinom stvarno predanog otpada, koje ima u vidu »EU Direktiva o otpadu«, s obzirom na to da je temelj obračuna zakupljeni volumen spremnika odnosno udio u korištenju spremnika te da kriterij za određivanje udjela korisnika javne usluge kad su korisnici kućanstva i koriste zajednički spremnik ne bi trebao biti broj članova kućanstva, već kriterij količine odnosno volumena ili mase predanog otpada. Smatraju da propisani kriterij nije stimulativan za selektiranje korisnog otpada te da je »suprotan članku 33. ZOGO-a«. Smatraju da članak 4. stavak 1. točke 8. i 9. nisu u skladu sa ZOGO-om, koji propisuje da više korisnika mogu zajednički nastupiti prema davatelju usluga, ali i ne moraju, te da je nejasno kako će se udjeli obračunavati kada se stan ne koristi i tko će mijenjati podatke o udjelima (zgrada ili vlasnik stana, kako će se obračunavati kada se radi o stambeno-poslovnoj zgradi).

#### *c) Očitovanje Vlade*

**31.2.** Vlada u svom očitovanju od 28. studenoga 2019. u odnosu na te prigovore predlagatelja navodi:

»Člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a propisano je da predstavničko tijelo JLS-a donosi Odluku koja, između ostalog, sadrži: standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada, ali i sadržaj propisan Uredbom.

Odredbom članka 4. stavka 1. točke 8. Uredbe propisano je da osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a, Odluka mora, između ostalog, sadržavati i način određivanja udjela korisnika javne usluge u slučaju kad su korisnici javne usluge kućanstva i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima.

Člankom 14. stavkom 1. Uredbe obvezuje se korisnik usluge dostaviti Izjavu o korištenju javne usluge davatelju javne usluge... dok je člankom 14. stavkom 2. uredbе propisan sadržaj obrasca Izjave koju davatelj javne usluge dostavlja korisniku. Izjava tako treba sadržavati: obračunsko mjesto, podatke o korisniku, mjesto primopredaje, udio u korištenju spremnika, vrstu, zapreminu i količinu spremnika sukladno Odluci, broj planiranih primopredaja MKO-a i biorazgradivog komunalnog otpada u obračunskom razdoblju, očitovanje o korištenju nekretnine ili o trajnom nekorištenju, obavijest o uvjetima kada se ugovor smatra sklopljenim, Izjavu korisnika kojom potvrđuje da je upoznat s ugovorom, uvjete raskida ugovora i izvadak iz cjenika javne usluge. Podaci koji se navode u obrascu Izjave svrstani su u dva stupca, od kojih je prvi prijedlog davatelja javne usluge, a drugi očitovanje korisnika usluge. Naime, propisanim sadržajem obrasca Izjave koji davatelj usluge dostavlja korisniku, davatelj usluge predviđa i predlaže potrebe korisnika, dok sam korisnik očitovanjem koje daje u Izjavi isto prihvaća, odnosno predlaže izmjene.

Korisnik usluge dužan je davatelju vratiti primjerak Izjave, sukladno članku 14. stavku 5. Uredbe, dok je davatelj usluge dužan primijeniti podatak iz Izjave koji je naveo korisnik usluge kada je podatak u skladu sa Zakonom, Uredbom i Odlukom, sukladno članku 14. stavku 7. Uredbe.

Međutim, odredbom članka 14. stavka 8. Uredbe propisano je da davatelj usluge primjenjuje podatak iz Izjave koji je sam naveo u slučaju kada se korisnik ne očituje o podacima iz dostavljene mu Izjave odnosno istu ne vrati potpisanu davatelju u roku od 15 dana od dana zaprimanja, te u slučaju kada više korisnika zajednički koriste spremnik, a među njima nije postignut sporazum o udjelima korištenja na način da zbroj svih udjela čini jedan.

Iz navedenog proizlazi da broj članova kućanstva nije obvezan sadržaj Izjave. Broj članova nekog kućanstva, primjenom načela 'onečišćivač plaća', ne može ni biti temelj za utvrđivanje naknade za pruženu javnu uslugu. Naime, kriterij broja članova kućanstva davatelju usluge može biti samo predložak za procjenu potrebe korisnika, a time i veličine spremnika koji će davatelj javne usluge predložiti u Izjavi. Obveza korisnika da koristi baš određenu veličinu spremnika s obzirom na površinu nekretnine ili broj članova kućanstva nije propisana ni Zakonom ni Uredbom, niti je Zakonom ili Uredbom propisana standardna veličina niti drugo bitno svojstvo spremnika. Iz navedenoga proizlazi da JLS Odlukom određuje standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika na svom području, međutim JLS nisu ovlaštene Odlukom propisati obvezu korisnika da koristi spremnik određene veličine, s obzirom na površinu ili broj članova kućanstva te se navedeni kriteriji ne mogu koristiti kao kriterij za naplatu cijene obvezne minimalne javne usluge kao fiksnog dijela.

Nadalje, člankom 4. stavkom 4. Uredbe je propisano da je kriterij za određivanje udjela korisnika usluge iz članka 4. stavka 1. točke 8. Uredbe omjer broja fizičkih osoba u kućanstvu korisnika usluge i ukupnog broja fizičkih osoba na obračunskom mjestu.

Zaključno, odredbom članka 6. stavka 2. Uredbe propisano je da je davatelj usluge dužan osigurati uvjete kojima se ostvaruje pojedinačno korištenje javne usluge uključivo i kada više korisnika koristi zajednički spremnik. Dakle, ukoliko se korisnici zajedničkog spremnika ne dogovore o udjelima u korištenju zajedničkog spremnika, primjenjivat će se kriterij iz članka 4. stavka 4. Uredbe, međutim ako korisnik zajedničkog spremnika zatraži pojedinačno koristiti spremnik, davatelj usluge mu je dužan to omogućiti.«

#### *d) Ocjena Ustavnog suda*

**31.3.** Kao što je prethodno navedeno u točki 30.3. obrazloženja ove odluke i rješenja, člankom 30. stavkom 5. ZOGO-a propisuje se, među ostalim, da više korisnika mogu na zahtjev, u skladu s međusobnim sporazumom zajednički nastupati prema davatelju usluge. Međutim, tim člankom ne propisuje se način određivanja udjela korisnika u slučaju kada se korisnici koji koriste zajednički spremnik međusobno ne sporazumiju. Takav slučaj predviđa i propisuje članak 4. stavak 1. točke 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19, koji nije sam po sebi ustavnopravno sporan.

Članak 6. stavak 2. Uredbe:50/17-84/15 propisuje da je davatelj usluge dužan osigurati uvjete kojima se ostvaruje pojedinačno korištenje javne usluge uključivo i kada više korisnika koristi zajednički spremnik. Stoga, Ustavni sud prihvaća obrazloženje iz očitovanja Vlade od 28. studenoga 2019. da ako se korisnici zajedničkog spremnika ne dogovore o udjelima u korištenju zajedničkog spremnika, primjenjivat će se kriterij iz članka 4. stavka 4. Uredbe:50/17-84/19 (kriterij broja članova kućanstva, koji davatelju javne usluge služi za procjenu potreba korisnika i veličine spremnika koji će davatelj usluge dalje predložiti u izjavi o načinu korištenja usluge), međutim, ako korisnik zajedničkog spremnika zatraži pojedinačno korištenje spremnika, davatelj usluge mu je dužan to omogućiti.

Ustavni sud ocijenio je da navedeni osporeni članci Uredbe:50/17-84/19 nisu ustavnopravno sporni te nisu nesuglasni s mjerodavnim odredbama ZOGO-a. Stoga nije našao relevantne razloge za njihovo ukidanje.

**9) Članak 4. stavak 6. Uredbe:50/17-84/19 – određivanje standardne veličine i drugih bitnih svojstava spremnika za sakupljanje otpada**

#### *a) Osporena odredba Uredbe:50/17-84/19*

**32.** Članak 4. stavak 6. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

(...)

(6) Standardna veličina i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada mora se odrediti na način da spremnik bude primjeren potrebi pojedinog korisnika usluge te se korisniku usluge ne može propisati obveza korištenja spremnika određenog volumena. Primjerenost potrebe ne može se ocjenjivati na temelju površine ili obujma nekretnine iz članka 30. stavka 5. Zakona.

(...)

### *b) Prigovori predlagatelja*

**32.1.** Predlagatelji u predmetima broj: U-II-4383/2019, U-II-5274/2019, U-II-5305/2019, U-II-96/2020, U-II-341/2020, U-II-345/2020, U-II-358/2020, U-II-359/2020, U-II-364/2020, U-II-367/2020, U-II-368/2020, U-II-410/2020 i U-II-427/2020 navode da je članak 4. stavak 6. Uredbe:50/17-84/19 u koliziji s odredbama članka 14. stavka 2. točaka 5. i 6. i članka 14. stavka 7. Uredbe:50/17-84/19, kojima je propisano da vrstu, zapremninu i količinu spremnika te broj planiranih primopredaja otpada bira sam korisnik usluge, a ne davatelj usluge i jedinica lokalne samouprave. Smatraju da je propisivanje načina određivanja veličine spremnika za sakupljanje otpada u skladu s potrebom pojedinog korisnika usluge u suprotnosti s člancima 129.a stavkom 1. i 130. Ustava, s obzirom na to da se na taj način oduzima i ograničava ustavno pravo jedinici lokalne samouprave da uređuje poslove koji ulaze u lokalni djelokrug poslova kojima se neposredno uređuju potrebe njezinih građana (i zakonsko pravo koje je propisano člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a).

### *c) Očitovanje Vlade*

**32.2.** Vlada u svom očitovanju u odnosu na te prigovore predlagatelja navodi:

»Člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a propisano je da predstavničko tijelo JI S donosi Odluku koja, između ostalog, sadrži: standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada, ali i sadržaj propisan Uredbom.

Odredbom članka 4. stavka 1. točke 8. Uredbe propisano je da osim odredbi propisanih člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a, Odluka mora, između ostalog, sadržavati i način određivanja udjela korisnika javne usluge u slučaju kad su korisnici javne usluge kućanstva i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima.

Člankom 14. stavkom 1. Uredbe obvezuje se korisnik usluge dostaviti Izjavu o korištenju javne usluge davatelju javne usluge... dok je člankom 14. stavkom 2. Uredbe propisan sadržaj obrasca Izjave koju davatelj javne usluge dostavlja korisniku. Izjava tako treba sadržavati: obračunsko mjesto, podatke o korisniku, kategoriju korisnika usluge na obračunskom mjestu, mjesto primopredaje, udio u korištenju spremnika, vrstu, zapremninu i količinu spremnika sukladno Odluci, broj planiranih primopredaja MKO i BKO u obračunskom razdoblju, očitovanje o korištenju nekretnine ili o trajnom nekorištenju, obavijest o uvjetima kada se ugovor smatra sklopljenim, Izjavu korisnika kojom potvrđuje da je upoznat s ugovorom, uvjete raskida ugovora i izvadak iz cjenika javne usluge. Podaci koji se navode u obrascu Izjave svrstani su u dva stupca, od kojih je prvi prijedlog davatelja javne usluge, a drugi očitovanje korisnika usluge. Naime, propisanim sadržajem obrasca Izjave koji davatelj usluge dostavlja korisniku, davatelj usluge predviđa i predlaže potrebe korisnika, dok sam korisnik očitovanjem koje daje u Izjavi isto prihvaća, odnosno predlaže izmjene.

Korisnik usluge dužan je davatelju usluge vratiti primjerak Izjave, dok je davatelj usluge dužan primijeniti podatak iz Izjave koji je naveo korisnik usluge kada je podatak u skladu sa ZOGO-om, Uredbom i Odlukom.

Međutim, odredbom članka 14. stavka 8. Uredbe propisano je da davatelj usluge primjenjuje podatak iz Izjave koji je sam naveo u slučaju kada se korisnik ne očituje o podacima iz dostavljene mu Izjave, odnosno istu ne vrati potpisanu davatelju usluge u roku od 15 dana od dana zaprimanja, te u slučaju kada više korisnika zajednički koriste spremnik, a među njima nije postignut sporazum o udjelima korištenja na način da zbroj svih udjela čini jedan.

Broj članova kućanstva nije obavezan sadržaj Izjave. Broj članova nekog kućanstva, primjenom načela 'onečišćivač plaća', ne može ni biti temelj za utvrđivanje naknade za pruženu javnu uslugu. Naime, kriterij broja članova kućanstva davatelju usluge može biti samo predložak za procjenu potrebe korisnika, a time i veličine spremnika koji će davatelj javne usluge predložiti u Izjavi. Međutim, obveza korisnika da koristi baš određenu veličinu spremnika s obzirom na površinu nekretnine, broj članova kućanstva ili neki treći kriterij nije propisana ni ZOGO-om ni Uredbom, niti je ZOGO-om ili Uredbom propisana standardna veličina niti drugo bitno svojstvo spremnika. Upravo je odredbom članka 3. stavka 2. Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o komunalnom gospodarenju otpadom propisano da se standardna veličina i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada mora odrediti na način da spremnik bude primjeren potrebi pojedinog korisnika usluge te da se korisniku usluge ne može propisati obveza korištenja spremnika određenog volumena. Primjerenost potrebe ne može se ocjenjivati na temelju površine ili obujma nekretnine iz članka 30. stavku 5. ZOGO-a. Sukladno ZOGO-u JLS Odlukom određuje standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika na svom području, međutim JLS-e nisu ovlaštene Odlukom propisati obvezu korisnika da koristi spremnik određene veličine, s obzirom na površinu ili broj članova kućanstva te se navedeni kriteriji ne mogu koristiti kao kriterij za naplatu cijene obvezne minimalne javne usluge kao fiksnog dijela. Količina predanog otpada ponajprije ovisi o navikama građana – korisnika javne usluge. Stoga je moguće da kućanstvo od pet članova u 30 kvadrata stana proizvede jednaku količinu miješanog komunalnog otpada kao i samac u 150 kvadrata, zbog čega količina predanog otpada isključivo ovisi o svijesti građana o potrebi odvojene predaje otpada, navikama samih korisnika te cijeni određenoj cjenikom davatelja usluge za koju je izvršno tijelo JLS-e utvrdilo da, sukladno članku 19. stavku 3. Uredbe, potiče korisnika usluge da odvojeno predaje BKO, reciklabilni komunalni otpad te da... kompostira biootpad. ZOGO-om je pored ostalog propisana i obveza JLS-e da na svom području provode izobrazno-informativne aktivnosti.

Dakle, na JLS-e je da donošenjem Odluke od strane predstavničkog tijela, te davanjem suglasnosti njenog izvršnog tijela na cjenik davatelja javne usluge, osigura sustav sakupljanja komunalnog otpada koji ispunjava svoju svrhu te potiče korisnika da odvojeno predaje MKO, BKO, reciklabilni, glomazni i problematični otpad.

Predlagatelji, također navode da je donošenjem Uredbe, Vlada Republike Hrvatske suzila samoupravni djelokrug JLS ispod razine utvrđene člankom 135. Ustava Republike Hrvatske. U prijedlozima navode da je Uredba derogirala odredbe ZOGO-a koje se odnose na načela kao i odredbu članka 30. ZOGO-a, kojom da je JLS-e dano pravo na i nametnuta obveza da svojom Odlukom dodatno uredi način obavljanja komunalne djelatnosti na svom području što su osporavane odredbe Uredbe zabranile bez utemeljenog razloga, te da se odredbom članka 4. stavka 6. Uredbe oduzima pravo JLS da na samostalan i suveren način uređuje poslove koji ulaze u lokalni djelokrug poslova kojima se neposredno uređuju potrebe njenih građana. S tim u vezi, Vlada Republike Hrvatske ističe daje sukladno odredbi članka 23. ZOGO-a gospodarenje otpadom od interesa za Republiku Hrvatsku, te da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera gospodarenja otpadom. Nadalje, odredbom članka 135. Ustava Republike Hrvatske propisano je da JLS-e obavljaju poslove lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Između taksativno navedenih poslova koji se osobito obavljaju u okviru samoupravnog djelokruga JLS-a, navedena je i komunalna djelatnost no ne i obavljanje javne usluge prikupljanja MKO i BKO.

Naime, poslovi komunalnog gospodarstva propisani su Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 68/18 i 110/18), a obavljanje javne usluge prikupljanja MKO i BKO ne spada u poslove komunalnog gospodarstva. U poslove komunalnog gospodarstva ne spada ni djelatnost zbrinjavanja otpada postupkom odlaganja već je zbrinjavanje otpada djelatnost koju regulira ZOGO, te se sukladno članku 84.a stavku 1. ZOGO-a, smatra 'gospodarskom, odnosno komunalno-servisnom djelatnosti'.

U prilog navedenom valja spomenuti i da je nadležnost za izdavanje dozvole za gospodarenje otpadom za djelatnost zbrinjavanja otpada postupkom odlaganja otpada, sukladno članku 85. ZOGO-a, podijeljena između Ministarstva zaštite okoliša i energetike (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i županije i nije predmet nadležnosti JLS, već je JLS ZOGO-om određena kao stranka u postupku rješavanja zahtjeva za ishođenje dozvole. Sve navedeno govori upravo u prilog tome da javna usluga ne spada u poslove komunalnog gospodarstva, te JLS nije nadležna izdavati dozvole kojima se dopušta obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom, a time predmetne odredbe niti nisu u dosegu samoupravnog djelokruga JLS propisane Ustavom Republike Hrvatske.

Također, iz prijedloga nije razvidno kako se odredbom o obvezi određivanja veličine spremnika primjereno potrebama pojedinog korisnika oduzima pravo JLS-a da na samostalan i suveren način uređuju poslove koji ulaze u lokalni djelokrug poslova, pogotovo uzimajući u obzir da se radi o javnoj usluzi koju davatelj usluge pruža korisniku.

Odredbom članka 4. stavka 1. točaka 11. i 12. ZOGO-a definirane su djelatnosti gospodarenja otpadom i djelatnost zbrinjavanja otpada iz kojih proizlazi da je zbrinjavanje jedna od djelatnosti gospodarenjem otpadom. Upravo je svrha gospodarenja komunalnim otpadom, prikupljanjem MKO i BKO organiziranog kao javne usluge da se odvojenom predajom tog komunalnog otpada smanji količina MKO, koji je jedino moguće zbrinuti odlaganjem.«

#### *d) Ocjena Ustavnog suda*

**32.3.** Članak 30. stavak 7. točka 2. ZOGO-a propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javnih usluga koja sadrži, među ostalim, standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada.

Članak 14. stavak 2. točka 6. Uredbe:50/17-84/19 propisuje da je korisnik usluge dužan dostaviti davatelju javne usluge izjavu o načinu korištenja javne usluge, koja među ostalim, sadrži i vrstu, zapremninu i količinu spremnika u skladu s odlukom o načinu pružanja javnih usluga (koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave).

Iz članka 30. stavka 7. točke 2. ZOGO-a proizlazi da dio sadržaja odluke o načinu pružanja javnih usluga, koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave čini i standardna veličina i druga bitna svojstva spremnika korisnika javne usluge, te je iz članka 14. stavka 2. točke 6. Uredbe:50/17-84/19 vidljivo da u Izjavi o korištenju javne usluge korisnik daje podatak o vrsti, zapremnini i količini spremnika u skladu s odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javnih usluga.

**32.4.** Predlagatelji u većoj mjeri prigovaraju da je članak 4. stavak 6. Uredbe:50/17-84/19 nesuglasan s člancima 129.a stavkom 1. i 130. Ustava, s obzirom na to da takva odredba »oduzima i ograničava ustavno pravo jedinici lokalne samouprave da uređuje poslove koji ulaze u lokalni djelokrug poslova kojima se neposredno uređuju potrebe njezinih građana (i zakonsko pravo koje je propisano člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a)«.

U članku 129.a Ustava propisano je da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove, koji se, među ostalim, odnose i na komunalne djelatnosti.

Vlada u svom očitovanju od 9. siječnja 2020. navodi da iz članka 129.a Ustava proizlazi da je između taksativno navedenih poslova koji se osobito obavljaju u okviru samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave navedena i komunalna djelatnost, no ne i obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, te da obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada ne spada u poslove komunalnog gospodarstva, već da je zbrinjavanje otpada djelatnost koju regulira ZOGO.

Ustavni sud je u odluci broj: U-III-6143/2016 od 22. ožujka 2017. naveo:

»Stupanjem 23. srpnja 2013. na snagu ZOGO-a (članak 187. stavak 1. i članak 188. tog zakona) prestao je važiti članak 3. ZoKG-a u odnosu na komunalnu djelatnost održavanja čistoće, u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na određena odlagališta i komunalnu djelatnost odlaganja komunalnog otpada. Naime, te su djelatnosti uređene ZOGO-om. Ustavni sud smatra kako činjenica da su djelatnost održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada na određena odlagališta i djelatnost odlaganja komunalnog otpada od 23. srpnja 2013. uređene ZOGO-om ne mijenja njihov karakter. One naime, u svojoj biti spadaju u poslove (komunalne djelatnosti) kojima se u jedinici lokalne samouprave neposredno ostvaruju potrebe građana u smislu članka 129.a stavka 1. Ustava.«

Iz navedenog je vidljivo da djelatnost održavanja čistoće odnosno djelatnost sakupljanja i odvoza komunalnog otpada na određena odlagališta (i djelatnost odlaganja komunalnog otpada) u svojoj biti spada u poslove komunalne djelatnosti. Također, iz članka 30. stavka 7. ZOGO-a proizlazi da je predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave dano pravo i obveza da svojom odlukom o načinu pružanja javnih usluga uredi način obavljanja komunalne djelatnosti na svom području.

Prigovore predlagatelja u dijelu koji se odnosi na tvrdnju da je člankom 4. stavkom 6. Uredbe:50/17-84/19 narušeno ustavno pravo jedinice lokalne samouprave da uređuje poslove koji ulaze u lokalni djelokrug poslova, kojima se neposredno uređuju potrebe njezinih građana, zajamčeno člankom 129.a Ustava (i zakonsko pravo koje je propisano člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a), Ustavni sud ocjenjuje neosnovanim, s obzirom na to da se navedenom odredbom ne propisuje i ne nalaže način određivanja veličine spremnika za sakupljanje otpada, već se načelno određuje standardna veličina spremnika za sakupljanje otpada u skladu s potrebom pojedinog korisnika usluge, što ni na koji način ne dovodi u pitanje ustavno pravo jedinica lokalne samouprave na lokalnu samoupravu odnosno pravo jedinica lokalne samouprave da odrede način obavljanja komunalne djelatnosti na svom području.

Ustavni sud također napominje da je u skladu s člankom 23. stavcima 1. i 4. ZOGO-a gospodarenje otpadom od interesa za Republiku Hrvatsku te su jedinice područne (regionalne) samouprave dužne na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera gospodarenja otpadom. Iz navedenog proizlazi da je cilj (ratio *legis*) odredbe članka 4. stavka 6. Uredbe:50/17-84/19 bio da se djelatnosti koje se tiču gospodarenja otpadom (djelatnosti zbrinjavanja otpada), a koje su od regionalnog i državnog interesa, na određeni način i standardiziraju kako bi se uopće i mogle obavljati na adekvatan način te kako bi se ostvarila i svrha gospodarenja komunalnim otpadom, a to je da se prikupljanjem miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada te razvrstavanjem i odvojenom predajom tog komunalnog otpada, smanji količina miješanog komunalnog otpada (koji se zbrinjava odlaganjem istog), kao i da se na taj način osigura provedba načela zaštite okoliša i preuzetih obveza Republike Hrvatske prema Europskoj uniji, kao i jedinica lokalne samouprave u području zaštite okoliša i očuvanja prirode.

S obzirom na navedeno, Ustavni sud ocjenjuje da je članak 4. stavak 6. Uredbe:50/17-84/19 ustavnopravno nesporan te nije nesuglasan s člankom 30. stavkom 7. ZOGO-a i s člankom 129.a Ustava.

## **10) Članak 24. Uredbe:50/17-84/19 – poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada**

### *a) Osporena odredba Uredbe:50/17-84/19*

#### **33. Članak 24. Uredbe:50/17-84/19 glasi:**

»Članak 24.

(1) Iznos poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada Fond obračunava do kraja tekuće kalendarske godine za prethodnu kalendarsku godinu prema izrazu:

$$N = J \times m$$

pri čemu je:

N – iznos poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada izražen u kunama

J – jedinična naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, izražena u kunama po toni

m – masa prikupljenog miješanog komunalnog otpada koja prekoračuje dopuštenu količinu određenu graničnom količinom miješanog komunalnog otpada u kalendarskoj godini, izražena u tonama.

(2) Jedinična naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada iznosi:

– za 2017. godinu 100,00 kuna po toni

– za 2018. godinu 100,00 kuna po toni

– za 2019. godinu 150,00 kuna po toni

– za 2020. godinu 150,00 kuna po toni

– za 2021. godinu 200,00 kuna po toni

– za 2022. godinu 200,00 kuna po toni

(3) Ministarstvo izrađuje za kalendarsku godinu izvješće o prekoračenoj količini miješanog komunalnog otpada u odnosu na graničnu količinu miješanog komunalnog otpada za jedinice lokalne samouprave.

(4) Izvješće iz stavka 3. ovoga članka dostavlja se Fondu do 30. studenoga tekuće godine za prethodnu godinu i objavljuje se na mrežnim stranicama Ministarstva.

(5) Izvješće iz stavka 3. ovoga članka sadrži tablicu sa sljedećim podacima:

1. jedinica lokalne samouprave

2. masa sakupljenog miješanog komunalnog otpada na području jedinice lokalne samouprave, sukladno podacima iz očevidnika o nastanku i tijeku otpada davatelja javne usluge, izražena u tonama

3. granična količina miješanog komunalnog otpada

4. prekoračena količina miješanog komunalnog otpada, izražena u tonama.

(6) Prekoračena količina miješanog komunalnog otpada je razlika mase sakupljenog miješanog komunalnog otpada na području jedinice lokalne samouprave i granične količine miješanog komunalnog otpada.

(7) Granična količina miješanog komunalnog otpada jedinice lokalne samouprave:

– za 2017. godinu iznosi 80 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2018. godinu iznosi 74 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2019. godinu iznosi 66 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2020. godinu iznosi 58 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2021. godinu iznosi 54 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

– za 2022. godinu iznosi 50 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. godini nastalog na području te jedinice lokalne samouprave

(8) Proizvedena količina miješanog komunalnog otpada u 2015. godini iz stavka 7. ovoga članka je objavljena u dokumentu 'Podaci o proizvedenim količinama miješanog komunalnog otpada po jedinicama lokalne samouprave za 2015. godinu' na mrežnim stranicama Ministarstva.

(9) Iznimno od stavka 1. ovoga članka iznos poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada za jedinicu lokalne samouprave iznosi nula kuna ako je stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada u jedinici lokalne samouprave:

– za 2018. godinu 36 % ili više

– za 2019. godinu 44 % ili više

– za 2020. godinu 52 % ili više

– za 2021. godinu 56 % ili više

– za 2022. godinu 60 % ili više.

(10) Stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada za jedinicu lokalne samouprave izračunava se prema izrazu:

$$ST = 100 \times \text{mos} / (\text{mos} + \text{mMKO})$$

pri čemu je:

ST – stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada jedinice lokalne samouprave izražena u %

mos – masa otpada, u tonama, prikupljenog u sklopu javne usluge i usluge povezane s javnom uslugom na području jedinice lokalne samouprave slijedećih odvojeno sakupljenih frakcija propisanih posebnim propisom koji uređuje katalog otpada:

– sve vrste komunalnog otpada iz podgrupe 15 01

– sve vrste komunalnog otpada iz podgrupe 20 01 osim otpada koji se karakterizira ključnim brojem 200199

– otpad koji je karakterizira ključnim brojem 20 02 01 i 20 03 02

mMKO – masa miješanog komunalnog otpada, u tonama, prikupljenog u sklopu javne usluge na području jedinice lokalne samouprave.

(11) Stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada jedinice lokalne samouprave objavljuje se na mrežnim stranicama Ministarstva.«

## *b) Prigovori predlagatelja*

**33.1.** Predlagatelji u predmetima broj: U-II-5274/2019, U-II-341/2020, U-II-345/2020, U-II-358/2020, U-II-359/2020, U-II-364/2020, U-II-367/2020, U-II-368/2020, U-II-376/2020, U-II-410/2020 i U-II-427/2020 u bitnome ističu da je navedenom odredbom, kojom se propisuje način obračuna iznosa poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, narušena jednakost pred zakonom svih jedinica lokalne samouprave te da način obračuna poticajne naknade ne uvažava uspješnost pojedine jedinice lokalne samouprave u odvojenom sakupljanju korisnih frakcija otpada, već od plaćanja poticajne naknade izuzima samo najuspješnije jedinice lokalne samouprave.

Smatraju da je poticajna naknada mjera koja bi trebala potaknuti jedinice lokalne samouprave na smanjenje proizvodnje miješanog komunalnog otpada i sve veće sakupljanje potencijalno korisnih frakcija otpada te da bi neuspješne jedinice lokalne samouprave trebale uplaćivati Fondu za zaštitu okoliša novčane iznose za nepostizanje EU ciljeva koje se Republika Hrvatska obvezala postići. Također, ukazuju na to da članak 24. stavak 7. Uredbe:50/17-84/19 određuje graničnu količinu miješanog komunalnog otpada za pojedinu godinu na temelju željenog postotka u odnosu na stvarnu količinu miješanog komunalnog otpada prikupljenog na području pojedine jedinice lokalne samouprave u 2015. godini, ali da u 2015. godini velik broj deponija nije imao vagu pa da se podaci koji su tada prikupljeni odnose na procijenjene, a ne na stvarne količine. Ističu da će u 2022. godini od plaćanja poticajne naknade biti izuzete samo one jedinice lokalne samouprave koje odvojeno sakupe 60 % ili više od ukupno sakupljenog komunalnog otpada na svom području, a da će one koje sakupe 59 % biti jednako penalizirane kao i one koje sakupe samo 10 % ili 0 %. Smatraju da su jedinice lokalne samouprave koje su i prije 2015. godine krenule s odvojenim sakupljanjem otpada te su isti prijavljivale odvojeno od miješanog komunalnog otpada sada na ovaj način kažnjene za svoj dobar rad (umjesto da su nagrađene). Također, smatraju da sadašnji način izračuna poticajne naknade ne uzima u obzir prirodan pad ili rast broja stanovnika na području jedinice lokalne samouprave. Ističu da će jedinice lokalne samouprave koje bilježe pad broja stanovnika proizvoditi manje količine otpada, te da će uz male rezultate plaćati male iznose poticajne naknade (ili ih neće uopće plaćati), dok će jedinice koje se razvijaju i bilježe rast stanovništva (a bilježe izvrsne rezultate u odvojenom prikupljanju otpada) biti stavljene u izrazito nepovoljan položaj i biti će im otežan ili onemogućen razvoj, jer će imati obvezu plaćati neprimjereno visoke iznose poticajne naknade.

### *c) Očitovanje Vlade*

**33.2.** Vlada u svom očitovanju od 13. veljače 2020. u odnosu na te prigovore predlagatelja navodi:

»Vezano za navode predlagatelja JLS-a i davatelja usluga te Grada Ludbrega koji se odnose na obračun iznosa poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada iz članka 24. Uredbe, a kojom da se narušava jednakost pred zakonom svih jedinica lokalne samouprave, Vlada... ističe da je Uredba donesena na temelju ZOGO-a, kojim je propisan sustav gospodarenja otpadom sukladno obvezama Republike Hrvatske koje su preuzete pristupanjem Europskoj uniji.

Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i ukidanju određenih direktiva (SL L 312, 22.11.2008.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/98/EZ) prenesena je u pravni poredak Republike Hrvatske ZOGO-om.

S obzirom na to da je Republika Hrvatska pristupila Europskoj uniji 2013. godine bilo je potrebno propisane uvjete iz Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada, prilagoditi postojećem stanju odlagališta otpada u Republici Hrvatskoj. Zbog toga su u Ugovoru o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji određene prijelazne mjere, odnosno novi rokovi za postizanje usklađenosti s Direktivom o odlagalištima otpada. Tako se Republika Hrvatska obvezala smanjiti količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na odlagališta, te se obvezala da sva odlagališta otpada do 31. prosinca 2018. godine moraju ispunjavati uvjete iz Direktive o odlagalištima otpada, kao i smanjiti količinu otpada koja se odlaže na odlagališta.

Sustav gospodarenja otpadom određen je ZOGO-om i Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. do 2022. godine i uključuje odvojeno sakupljanje otpada, odvajanje i recikliranje otpada sukladno ciljevima Direktive 2008/98/EZ (50 % do 2020. godine), zatvaranje odlagališta i smanjenje odlaganja otpada sukladno obavezama Direktive o odlagalištima otpada i Ugovoru o pristupanju te izgradnju centara za gospodarenje otpadom za obradu miješanog komunalnog otpada (u daljnjem tekstu: MKO) ostalog nakon odvajanja otpada, a koji ne smije biti odložen na odlagališta otpada.

Planom su utvrđeni ciljevi i mjere gospodarenja komunalnim otpadom te infrastruktura potrebna za ostvarivanje zadanih ciljeva. Plan i Odluka o implementaciji Plana odobreni su od strane Europske komisije.

Sukladno odredbi članka 23. ZOGO-a gospodarenje otpadom od interesa je za Republiku Hrvatsku, a gospodarenje otpadom i učinkovitost gospodarenja otpadom osiguravaju Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo zaštite okoliša i energetike propisivanjem mjera gospodarenja otpadom, dok su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera gospodarenja otpadom.

Svrha gospodarenja komunalnim otpadom, prikupljanjem MKO-a i biorazgradivog komunalnog otpada (u daljnjem tekstu: BKO) organiziranog kao javne usluge je da se odvojenom predajom potonjeg smanji količina MKO-a koji je jedino moguće zbrinuti odlaganjem.

Nadalje, člankom 54. ZOGO-a propisano je da će Republika Hrvatska putem nadležnih tijela osigurati odvojeno sakupljanje, između ostalog, otpadnog papira, metala, plastike i stakla, člankom 28. stavkom 1. točkom 2. ZOGO-a propisano je da je izvršno tijelo JLS-a dužno na svom području osigurati odvojeno prikupljanje, između ostalog, otpadnog papira i kartona, metala, stakla, plastike i glomaznog otpada, te je člankom 56. stavkom 1. ZOGO-a propisano da je JLS

dužna u dokumentima koje donosi temeljem ZOGO-a osigurati odvojeno prikupljanje biootpada s ciljem kompostiranja, digestije ili energetske uporabe biootpada. Sukladno navedenim obvezama Uredbom je za sve JLS-e razrađena obveza odvajanja BKO-a (papir, karton, biootpad), reciklabilnog otpada (staklo, plastika, metal, tekstil i si.) i glomaznog otpada od MKO-a na mjestu njegova nastanka, odnosno kod korisnika, bez ikakvog izuzetka u odnosu na centre za gospodarenje otpadom.

Odredbom članka 29. ZOGO-a, kojim se propisuje poticajna naknada za smanjenje količine MKO-a, potiču se JLS-e da provedu mjere radi smanjenja količine MKO-a koji nastaje, a što se većinom realizira provedbom mjera odvojenog sakupljanja otpada, stoga je netočna tvrdnja predlagatelja daje odredbama Uredbe o poticajnoj naknadi narušena jednakost pred zakonom svih jedinica.

Nastavno na ovlaštenje iz članka 29. ZOGO-a i propisanu svrhu poticajne naknade za smanjenjem količine MKO-a te poticanje JLS-a da utječu na smanjenje proizvodnje MKO-a Uredbom su dodatno jasno propisani načini obračuna poticajne naknade za smanjenje količine MKO-a, kao i kriteriji oslobođenja od plaćanja poticajne naknade za smanjenje količine MKO-a, a koji su jednaki za sve JLS-e.

Granična količina MKO-a JLS-a, odredbom članka 24. stavka 7. Uredbe propisana je za svaku pojedinu godinu u postotku od ukupno proizvedene količine MKO-a za sve JLS-e. Stvarno proizvedena količina MKO-a u 2015. godini svih jedinica objavljena je u dokumentu 'Podaci o proizvedenim količinama miješanog komunalnog otpada po jedinicama lokalne samouprave za 2015. godinu'.

Navodi predlagatelja kako način obračuna poticajne naknade ne uvažava uspješnost pojedine JLS u odvojenom skupljanju korisnih frakcija otpada, već od plaćanja poticajne naknade izuzima samo najuspješnije JLS-e, te da su JLS-e koje su prije 2015. godine krenule s odvojenim skupljanjem otpada te isti prijavljivale odvojeno od MKO-a, sada doslovno kažnjene za svoj dobar rad kontradiktorni su sam po sebi i nikako ne upućuju na nezakonitost odredbi Uredbe, a upravo u svrhu izbjegavanja navedenoga je Uredba i izmijenjena.

Naime, ZOGO-om donesenim još 2013. godine propisane su obveze JLS-a. JLS – e su dužne na svom području osigurati javnu uslugu prikupljanja MKO-a i BKO-a, odvojeno prikupljanje otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada, ali i provođenje izobrazno-informativne aktivnosti na svom području kao vrlo značajne aktivnosti u gospodarenju otpadom općenito.

Stoga, utvrđivanjem 2015. godine kao referentne godine za određivanje količine proizvedenog MKO-a, od koje će se sukladno propisanom načinu obračunavati poticajna naknada za prekoračenu količinu MKO-a, ne ide u prilog navodu predlagatelja o jednakosti pred zakonom svih JLS-a, s obzirom na to da su sve JLS-e istovremeno upoznate s budućim obvezama, koje su ZOGO-om i Uredbom propisane jednako za sve JLS-e.

Upravo činjenica da su neke JLS-e odvojenim prikupljanjem korisnih frakcija otpada započele i prije 2015. godine pozitivan je primjer svijesti o potrebi smanjenja količine MKO-a na nekom području i brige o okolišu, a navedeno ima izravni učinak i na visinu poticajne naknade za smanjenje količine MKO-a na nekom području i brige o okolišu, a navedeno ima izravni učinak i na visinu poticajne naknade za smanjenje količine MKO-a.

Točno je da će JLS-e koje su manje uspješne u odvojenom sakupljanju odnosno smanjenju MKO-a, kao i one koje su kasno krenule s odvojenim prikupljanjem plaćati veću poticajnu naknadu za 'svoju' prekoračenu količinu MKO-a, u odnosu na 'svoju' količinu proizvedenog MKO-a u 2015. godini, međutim u istom postotnom iznosu za sve ostale JLS-e za godinu za koju se poticajna naknada obračunava.«

#### *d) Ocjena Ustavnog suda*

**33.3.** Članak 23. stavak 4. ZOGO-a propisuje da je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera gospodarenja otpadom.

Članak 28. stavak 1. točka 2. ZOGO-a propisuje da je jedinica lokalne samouprave dužna na svom području osigurati odvojeno prikupljanje otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada.

Člankom 29. ZOGO-a propisano je da je poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da u okviru svojih ovlasti provede mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave, te da je jedinica lokalne samouprave obveznik plaćanja te naknade.

U članku 29. stavku 5. ZOGO-a propisano je da je osnovica za obračun naknade masa prikupljenog miješanog komunalnog otpada koja je iznad propisane granične količine miješanog komunalnog otpada te se u stavku 6. propisuje da je granična količina miješanog komunalnog otpada dozvoljena količina miješanog komunalnog otpada po ekvivalent stanovniku u određenom razdoblju utvrđena Uredbom:50/17-84/19 Vlade.

Članak 29. stavak 7. ZOGO-a propisuje da se naknada uplaćuje u korist Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost radi sufinanciranja odvojenog sakupljanja otpada.

U članku 29. stavku 10. ZOGO-a propisano je da se način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s obvezama jedinica lokalne samouprave, granične količine miješanog komunalnog otpada za određena razdoblja i način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada propisuje Uredbom:50/17-84/19 Vlade.

**33.4.** Ustavni sud primjećuje da je osporeni članak 24. Uredbe:50/17-84/19 potrebno sagledati u kontekstu obveza koje je Republika Hrvatska preuzela Direktivom 2008/98/EZ (koja je implementirana u ZOGO-u) te uvjeta i obveza koje je preuzela iz Direktive Vijeća Europske unije 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (u daljnjem tekstu: Direktiva o odlagalištima otpada), a koje se obveze odnose na odvojeno sakupljanje otpada, odvajanje i recikliranje otpada, zatvaranje odlagališta i smanjenje odlaganja otpada te izgradnju centara za gospodarenje otpadom za obradu miješanog komunalnog otpada ostalog nakon odvajanja otpada (a koji ne smije biti odložen na odlagališta otpada).

Kako je navedeno u očitovanju Vlade od 13. veljače 2020. u Ugovoru o pristupanju Europskoj uniji (od 2013. godine) određene su prijelazne mjere odnosno novi rokovi za postizanje usklađenosti s Direktivom o odlagalištima otpada (s obzirom na to da je propisane uvjete iz navedene Direktive bilo potrebno prilagoditi postojećem stanju odlagališta u Republici Hrvatskoj). U očitovanju Vlade nadalje se navodi da se Republika Hrvatska obvezala smanjiti količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na odlagališta, te se obvezala da sva odlagališta otpada do 31. prosinca 2018. moraju ispunjavati uvjete iz Direktive o odlagalištima otpada, kao i smanjiti količinu otpada koja se odlaže na odlagališta.

Ustavni sud napominje (što se navodi i u očitovanju Vlade) da je u skladu s člankom 17. stavkom 1. točkom 12. ZOGO-a Vlada na sjednici održanoj 25. svibnja 2017. donijela Odluku o implementaciji Plana gospodarenja otpadom za razdoblje 2017. – 2022. godine (»Narodne novine« broj 3/17.), koji je objavljen 11. siječnja 2017., prema kojem se, među ostalim, određuju mjere za unapređivanje postupaka pripreme za ponovnu uporabu, recikliranje i drugih postupaka oporabe i zbrinjavanja otpada na kopnenom i morskom prostoru pod suverenitetom Republike Hrvatske, kako bi se u skladu s člankom 11. (a) Direktive 2008/98/EZ do 1. siječnja 2020. ostvarili ciljevi pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje otpadnih materijala kao što su papir, metal, plastika i staklo iz kućanstava (do 50 % cjelokupne mase, kako je i navedeno u članku 55. stavku 1. ZOGO-a, a 55 % cjelokupne mase do 2025. godine). U navedenom Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine navode se ciljevi za gospodarenje otpadom koje je potrebno postići do 2022. godine (unaprijediti sustav gospodarenja komunalnim otpadom, sustav gospodarenja posebnim kategorijama otpada, te sustav gospodarenja opasnim otpadom). U skladu s člankom 30. Direktive 2008/98/EZ države članice osiguravaju da se planovi gospodarenja otpadom i programi sprečavanja nastanka otpada vrednuju svake šeste godine i prema potrebi revidiraju. U skladu s člankom 33. Direktive 2008/98/EZ države članice obavještavaju Europsku komisiju o planovima gospodarenja otpadom i programima sprečavanja nastanka otpada, kao i o revizijama planova i programa te u skladu s člankom 37. Direktive 2008/98/EZ izvješćuju Europsku komisiju o provedbi navedene Direktive, dostavljajući izvješće svake tri godine. Europska unija na godišnjoj razini analizira realizaciju postavljenih ciljeva te ukoliko se ti ciljevi ne ostvare države članice plaćaju »penale« odnosno, u skladu s navedenim člankom 24. Uredbe:50/17-84/19 (propisivanjem plaćanja poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada), odgovornost je delegirana na jedinice lokalne samouprave, koje bi trebale uplaćivati Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost određene novčane iznose za nepostizanje obveza i ciljeva iz Direktive 2008/98/EZ.

**33.5.** U prijedlogu Uredbe:50/17 navodi se da će iznos navedene poticajne naknade koju jedinice lokalne samouprave uplaćuju u Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost radi sufinanciranja odvojenog sakupljanja otpada ovisiti o količini miješanog komunalnog otpada koji nastane u svakoj jedinici lokalne samouprave te »što ta količina bude manja, a odvojeno sakupljanje otpada veće, iznos poticajne naknade će biti manji ili ga jedinica lokalne samouprave uopće neće morati platiti«.

**33.6.** Ustavni sud prihvaća navod Vlade u očitovanju od 13. veljače 2020. da je na temelju članka 29. ZOGO-a, kojim se propisuje poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da u okviru svojih ovlasti provede mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave (što se postiže provedbom mjera odvojenog sakupljanja otpada), Vlada dobila ovlaštenje propisivanja načina obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, kao i kriterije oslobođenja od plaćanja navedene naknade.

Člankom 24. stavkom 9. Uredbe:50/17-84/19 propisana je iznimka (koja je uvedena izmjenama i dopunama Uredbe:84/19) na postojeći obračun, kojom se poticajna naknada obračunava u iznosu nula kuna za one jedinice lokalne samouprave koje su postigle stope odvojenog sakupljanja komunalnog otpada u skladu s planiranim ciljevima iz Plana gospodarenja otpadom za razdoblje 2017. – 2022. godine. Kao što je i Vlada u očitovanju navela, na taj način nastojala se postići svrha propisivanja poticajne naknade, a to je da se jedinice lokalne samouprave potiču da u okviru svojih ovlasti provedu mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na njihovom području.

Međutim, Ustavni sud prihvaća i ocjenjuje ustavnopravno relevantnima i prigovore predlagatelja da su propisanim načinom obračuna poticajne naknade određene jedinice lokalne samouprave zakinute i zapravo »kažnjene«, iako su uspješno krenule u uspostavu učinkovitog sustava gospodarenja komunalnim otpadom na svom području i prije 2015. godine (kao referentne godine) te da pri propisivanju načina obračuna poticajne naknade nisu uzeti u obzir takvi dobri rezultati jedinica lokalne samouprave postignuti u gospodarenju otpadom do 2015. godine (koji se odnose na postignuto smanjenje količina nerazvrstanog otpada, koji se trajno zbrinjava na odlagalištima).

Kako je vidljivo iz članka 24. stavka 9. Uredbe:50/17-84/19, a na što ukazuju i predlagatelji, u 2022. godini od plaćanja poticajne naknade biti će izuzete samo one jedinice lokalne samouprave koje odvojeno sakupe 60 % ili više od ukupno sakupljenog komunalnog otpada na svom području, a da će one koje sakupe primjerice 59 % plaćati jednaku poticajnu naknadu kao i one koje sakupe samo 10 % ili 0 %. U tom smislu, predlagatelji ukazuju u svojim prijedlozima na to da je i nakon navedene izmjene odnosno dopune samo djelomično riješen problem te da je obračun poticajne naknade i dalje nestimulativan, s obzirom na to da će, kako je navedeno, u 2022. godini u jednaku situaciju dovesti i one koji odvajaju 0 % miješanog komunalnog otpada i one koji odvajaju 59 %.

**33.7.** Ustavnosudska ocjena suglasnosti podzakonskog akta s Ustavom i zakonom ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela naplate i obračuna poticajne naknade, posebno ne njegove opravdanosti i svrhovitosti. Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati je li određeni koncept koji je propisala Vlada Uredbom:50/17-84/19 najbolji za uređenje određenog pitanja (kao što je pitanje obračuna poticajne naknade) odnosno jesu li ovlasti Vlade, koje je dobila na temelju članka 29. stavka 10. ZOGO-a o tome da Uredbom propiše način obračuna poticajne naknade trebale biti iskorištene na drukčiji način, već je ovlašten ocjenjivati je li postojeće rješenje odnosno propisani način obračuna poticajne naknade u suglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ustavni sud primjećuje da nije razvidno u čemu se sastoji opravdanost poduzimanja navedene mjere koja nije u dovoljnoj mjeri stimulativna za jedinice lokalne samouprave da u okviru svojih ovlasti provode mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na njihovom području te nije pravedna u smislu jednake tretiranosti jedinica lokalne samouprave kod natjecanja za poticajna sredstva.

U slučaju konkretne osporene odredbe članka 24. Uredbe:50/17-84/19 Ustavni sud ocjenjuje da je navedena mjera odnosno propisani način obračuna poticajne naknade neprikladan za ostvarenje krajnjeg cilja, a to je poticanje jedinica lokalne samouprave da provode mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada te da članak 24. Uredbe:50/17-84/19 nije u suglasnosti s Ustavom i člankom 29. stavkom 1. ZOGO-a.

**34.** Slijedom navedenog, Ustavni sud je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona donio odluku kao u izreci pod točkom I.

**35.** Točka II. izreke ove odluke temelji se na članku 55. stavku 2. Ustavnog zakona. Prema tom članku, ukinuti zakon i drugi propis odnosno njihove ukinute odredbe prestaju važiti danom objave odluke Ustavnog suda u »Narodnim novinama«, ako Ustavni sud ne odredi drugi rok.

Polazeći od razloga zbog kojih je Ustavni sud ukinuo odredbe Uredbe:50/17-84/19 navedene u točki I. izreke, određena pitanja moraju biti uređena na način da ih zakonodavac izravno propiše zakonom ili da za njihovo uređivanje izrijekom ovlasti Vladu Republike Hrvatske. Slijedom navedenog, a imajući u vidu da je uređenje gospodarenja otpadom pitanje od općeg/javnog interesa te da bi učinci ukidanja odredaba Uredbe:50/17-84/19 i rješenja Ustavnog suda broj: U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020. s danom objave ove odluke u »Narodnim novinama« doveli do neprihvatljivih pravnih praznina, Ustavni sud je na temelju članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona odgodio prestanak njihovog važenja do isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

**36.** Danom prestanka važenja ukinutih članaka Uredbe:50/17-84/19 stavlja se izvan snage rješenje Ustavnog suda broj: U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020., jer su prestale postojati pretpostavke za njegovo važenje (točka III. izreke odluke).

**37.** U odnosu na članak 1., članak 2. stavak 1., članak 3. stavak 1. točke 8., 9., 10., 15., 20. i 21., članak 4. stavak 1. točku 7. u dijelu: »odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge«, članak 4. stavke 5. i 6., članak 4. stavak 4., članak 7. točke 3., 4. i 5., članak 14. stavak 2. točke 3., 4., 5. i 8., članak 14. stavak 4., članak 14. stavak 8. točku 2., članak 15. stavke 2. i 5., članak 20. stavak 1., članak 20. stavak 2. (u dijelu: »strukturu cijene javne usluge čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge«), članak 20. stavke 5. i 9., te članak 21. stavak 3. Uredbe:50/17-84/19, kao i Uredbu:50/17-84/19 u cjelini, Ustavni sud prihvaća razloge koje je u svom očitovanju iznijela Vlada Republike Hrvatske te ne nalazi dodatne ustavnopravno relevantne razloge koji bi zahtijevali ukidanje navedenih osporenih članaka Uredbe:50/17-84/19.

Također, pojedini predlagatelji (u predmetima broj: U-II-2708/2017, U-II-5076/2017 i U-II-1162/2018) svoje prigovore i prijedloge u pogledu pojedinih osporenih članaka Uredbe:50/17-84/19 (članka 3. stavka 1. točke 16., članka 4. stavka 2. točke 5., članka 7. točke 1., članka 13., članka 17. stavka 1. alineje 2. točke 2., članka 18. stavka 1., članka 20. stavaka 4. i 12.

Uredbe:50/17-84/19) u nedovoljnoj mjeri obrazlažu te ne iznose ustavnopravno relevantne razloge, koje bi, u svjetlu ustavnih (i zakonskih) odredaba na koje se u prijedlozima ukazuje, upućivali na potrebu da Ustavni sud osporene članke Uredbe:50/17-84/19 ukine.

Stoga je na temelju članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona odbio zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom (u odnosu na članak 4. stavak 1. točku 7. u dijelu: »odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge« te članak 4. stavke 5. i 6. Uredbe:50/17-84/19) te na temelju članka 61. Ustavnog zakona obustavio postupak ocjene navedenih članaka Uredbe:50/17-84/19 s Ustavom i zakonom (točka IV. izreke odluke i točka I. izreke rješenja).

**38.** Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka V. izreke odluke i točka II. izreke rješenja).

Broj:	U-II-2492/2017	U-II-96/2020
	U-II-2708/2017	U-II-273/2020
	U-II-5076/2017	U-II-341/2020
	U-II-1162/2018	U-II-345/2020
	U-II-3573/2019	U-II-358/2020
	U-II-4307/2019	U-II-359/2020
	U-II-4383/2019	U-II-364/2020
	U-II-4594/2019	U-II-367/2020
	U-II-4884/2019	U-II-368/2020
	U-II-5274/2019	U-II-376/2020
	U-II-5305/2019	U-II-410/2020
	U-II-93/2020	U-II-427/2020

Zagreb, 23. ožujka 2021.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

**dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.**