

**NN 14/2020 (5.2.2020.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj:
U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020.**

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

259

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, 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 te rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom i zakonom, na sjednici održanoj 29. siječnja 2020. donio je

RJEŠENJE

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 ovog 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.).

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

Obrazloženje

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).

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

Člancima 2., 3., 5. i 8. Uredbe:84/19 dodan je članak 3.a, izmijenjeni su članci 4. stavak 1. točka 7., stavci 5. i 6., dodani su stavci 8. i 9. istog članka 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 osporeni stavci 10., 11. i 12. i stavak 13.

Na dan donošenja 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. 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 Vrutak 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 Osojnicki i KTD Čabar d.o.o., Čabar, koje zastupa Valentin Šošćarić, podnijeli su 28. listopada 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 1. točke 7., stavaka 6., 8. i 9., te članka 20. stavaka 10., 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 (predmet se vodi pod brojem 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., stavaka 6., 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19 (predmet se vodi pod brojem 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 Ante 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., stavaka 6., 8. i 9., članka 20. stavaka 10., 11. i 12., te članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmet se vodi pod brojem 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., 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 se vodi pod brojem 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., stavaka 6., 8. i 9., članka 20. stavaka 10., 11. i 12., te članka 24. Uredbe:50/17-84/19 (predmet se vodi pod brojem 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. točke 3., 4. i 5., članka 15. stavka 2. i članka 20. stavka 9. Uredbe:50/17-84/19 (predmet se vodi pod brojem 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 se vodi pod brojem U-II-273/2020).

3. Predlagatelj SPLITSKI POTROŠAČ sa sjedištem u Splitu, koji zastupa Vlado Biljarski, predsjednik (u daljnjem tekstu: predlagatelj SPLITSKI POTROŠAČ) 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 se vodi pod brojem U-II-4307/2019).

4. Jedna petina zastupnika u Hrvatskom saboru – Klub zastupnika SDP-a (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) podnijeli su 2. prosinca 2019. zahtjev kojim osporavaju suglasnost s Ustavom i zakonom članka 3. Uredbe:84/19 (predmet se vodi pod brojem U-II-4884/2019).

5. Ustavni sud napominje da je do dana donošenja ovog rješenja zaprimio još 8 novih prijedloga predlagatelja Udruge gradova u Republici Hrvatskoj, koju zastupa Željko Turk, predsjednik; Grada Krka, koji zastupa Darijo Vasilčić, gradonačelnik; Grada Lepoglave, koji zastupa Marijan Škvarić, gradonačelnik; Grada Ozlja, koji zastupa Gordana Lipšinić, gradonačelnica; Grada Novalje, koji zastupa Ante Dabo, gradonačelnik; Grada Jastrebarskog, koji zastupa Zvonimir Novosel, gradonačelnik; Grada Vrbovca, koji zastupa Denis Kralj, gradonačelnik; Grada Dugo Selo, koji zastupa Nenad Panian, gradonačelnik (predmeti se vode pod brojevima 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). Predlagatelji u tim prijedlozima osporavaju suglasnost s Ustavom i zakonom istih članaka Uredbe:50/17-84/19 kao i prethodno navedeni predlagatelji, te navode iste ili slične razloge osporavanja navedenih odredbi. Stoga Ustavni sud, u ovoj fazi donošenja rješenja o pokretanju postupka i rješenja o privremenoj obustavi izvršenja svih općih i pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju osporenih odredbi Uredbe:84/19, nije smatrao potrebnim detaljno ih izložiti.

6. Predlagatelji Dražen Aničić iz Zagreba, SPLITSKI POTROŠAČ, Marko Ebenspanger iz Zagreba, Zdravko Jović iz Zagreba i Udruga za zaštitu okoliša Resnik sa sjedištem u Zagrebu (predmeti se vode pod brojevima U-II-2492/2017, U-II-2708/2017, U-II-5076/2017, U-II-1162/2018 i U-II-3573/2019) prije stupanja na snagu Uredbe:84/19 podnijeli su prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom pojedinih odredbi Uredbe:50/17 (članak 3. stavak 1. točke 15. i 21., članak 4. stavak 1. točke 7., 8. i 9. i stavci 4. i 5., članak 7. točka 5., članak 14. stavak 8. točka 2., članak 18. stavak 1., te članak 20. stavci 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, kao i odredba članka 4. stavaka 5. i 6.).

U navedenim se predmetima prigovori predlagatelja u određenim dijelovima sadržajno podudaraju te predlagatelji u bitnome iznose prigovore da odredbe Uredbe:50/17 nisu u suglasnosti sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (»Narodne novine« broj 57/12., 120/12., 16/17., 14/19. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZOGO) i Zakonom o zaštiti potrošača (»Narodne novine« broj 41/14. i 110/15.). Navode da Uredba:50/17 zadire u područje regulirano člancima 30. i 33. ZOGO-a te da se mijenja smisao zakona i uvodi »cijena obvezne minimalne javne usluge« tj. fiksne mjesečne naknade (paušala), koja je neovisna o količini stvarno preuzetog otpada (čime je omogućena naplata bez pružene usluge). Ističu da Vlada Republike Hrvatske nije imala zakonsko ovlaštenje za donošenje dijela odredbi iz navedene Uredbe:50/17, posebno članak 4. stavak 1. točke 7. Uredbe:50/17 (koja propisuje obveznu minimalnu javnu uslugu). 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« niti je ostvareno stimulativno smanjenje miješanog komunalnog otpada. Također smatraju spornim i 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 kao nezakonito i suprotno ZOGO-u. Također smatraju spornim i odredbe o Izjavi (ugovoru između davatelja usluge i korisnika javne usluge), odredbe o određivanju udjela korisnika koji koriste zajednički spremnik, kao i odredbe o solidarnoj odgovornosti korisnika usluge.

7. Svi predlagatelji (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, s obzirom na to da bi mogle nastupiti »teške i nepopravljive posljedice za korisnike javnih usluga, davatelje javnih usluga i jedinice lokalne samouprave na čijem se području usluge pružaju, a zbog same prirode komunalnih usluga koje obuhvaćaju mnoge sudionike i zasnivaju se na međusobnom povjerenju korisnika i davatelja usluge.«

Predlagatelji u predmetu broj: U-II-4383/2019 smatraju da bi primjenom odredbi Uredbe:50/17-84/19 »nastupile teške i nepopravljive posljedice za čitav sustav: korisnike javnih usluga, davatelje javnih usluga i jedinice lokalne samouprave te da svaka nepromišljena i neargumentirana promjena sustava narušava godinama stjecano povjerenje, dovodi u pitanje održavanje visoke razine postignutog komunalnog standarda (uzrokovat će slabiju naplatu komunalnih usluga, a podredno i upitnost u ostvarivanje prihoda neophodnih za funkcioniranje sustava).«

Predlagatelji u predmetu broj: U-II-5274/2019 navode da bi primjena odredbi Uredbe:50/17-84/19 uzrokovala otežano funkcioniranje sustava gospodarenja otpadom, naplatu komunalnih usluga protivnu »Zakonu i EU direktivama« te neizvjesnost u ostvarenju prihoda neophodnih za funkcioniranje i održivost sustava. Smatraju da bi primjena osporenih odredbi Uredbe:50/17-84/19 uzrokovala neopravdano i nerazmjerno opterećivanje pojedinih korisnika usluge koji proizvode manje otpada te bi prouzročila »nazadovanje djelatnosti održivog gospodarenja otpadom, na štetu okoliša, korisnika usluge, davatelja usluge i jedinica lokalne samouprave«.

Predlagatelji u predmetu broj: U-II-5305/2019 također navode kako bi primjenom osporavanih odredbi Uredbe:50/17-84/19 nastupile teške i nepopravljive posljedice za cijeli sustav, kako za korisnike tako i za davatelje javnih usluga te jedinice lokalne samouprave na čijem se području usluge pružaju. Nadalje, navode da bi se primjenom Uredbe:50/17-84/19 smanjio postojeći komunalni standard, da bi došlo do slabije naplate komunalnih usluga te bi se onemogućilo prikupljanje sredstava neophodnih za funkcioniranje sustava.

I. OSPORENE ODREDBE UREDBE:84/19

8. Zbog opširnosti i brojnosti prigovora u odnosu na pojedine odredbe Uredbe:50/17-84/19 koje se u navedenim predmetima osporavaju (o kojima će Ustavni sud naknadno meritorno odlučiti) te zbog činjenice da je Ustavni sud donio rješenje kojim privremeno obustavlja od izvršenja sve opće i pojedinačne akte i radnje koje se poduzimaju na temelju Uredbe:84/19, u nastavku se citiraju samo osporene odredbe Uredbe:84/19.

8.1. Članak 2. Uredbe:84/19 glasi:

»Članak 2.

Iza članka 3. dodaje se članak 3.a koji 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.«

8.2. Članak 3. Uredbe:84/19 glasi:

»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.’»

8.2.1. Člankom 4. stavkom 1. točkom 7. i 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 postupi 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.’»

8.3. Članak 5. Uredbe:84/19 glasi:

»Članak 5.

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

‘3. kategoriju korisnika usluge na obračunskom mjestu.’

Dosadašnje točke 3. do 12. postaju točke 4. do 13.

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.’»

8.4. Članak 8. Uredbe:84/19 glasi:

»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. Osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 (kako sada glase):

9.1. 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.«

9.2. Članak 4. stavak 1. točka 7. i stavci 5., 6., 8. i 9. 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.

(...)

(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.«

9.3. Članak 14. stavak 2. točka 3. i stavci 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»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.«

9.4. Članak 20. stavci 10., 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 glasi:

»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.

(...)

10. Prijelazne i završne odredbe – članci 11. i 12. Uredbe:84/19 glase:

»Članak 11.

Jedinice lokalne samouprave uskladit će Odluku o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ove Uredbe.«

Ova Uredba stupa na snagu osmoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama', osim članka 7. ove Uredbe koji stupa na snagu 1. siječnja 2020. godine.«

10.1. U Uredbi:84/19, nakon prijelaznih i završnih odredbi naveden je popis potkategorija korisnika koji nisu kućanstva prema djelatnostima:

»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 obrtnje 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, zalagajnica, pečenjarnica, pizzeria, bistro, slastičarnica, objekti brze prehrane, kavana, pivnica, buffet, kantina, pub, krčma, caffè 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: caffè 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«

II. PRIGOVORI PREDLAGATELJA I PODNOSITELJA ZAHTJEVA

11. Predlagatelj SPLITSKI POTROŠAČ (predmet broj: U-II-4307/2019) navodi da člankom 30. stavkom 5. ZOGO-a nije regulirano da provedbeni propis ima ovlaštenje za razvrstavanje korisnika na kućanstva i korisnike koji nisu kućanstva te smatra da članak 3.a Uredbe:50/17-84/19 »nije sukladan« s navedenom odredbom ZOGO-a. Navodi da je izmjenama i dopunama Uredbe »stvoren pretpostavka nejednakog obračunavanja iste usluge, odnosno cijene preuzimanja jednake vrste otpada (miješani komunalni otpad) po različitim cijenama«. Smatra da je time »uspostavljena diskriminacija korisnika usluge prema istoj količini i cijeni za istu vrstu otpada«.

Predlagatelji u predmetu broj: U-II-4383/2019 navode da je članak 4. stavak 1. točka 7. Uredbe:50/17-84/19 »u koliziji s odredbom članka 30. i 33. ZOGO-a«. Smatraju da određivanje »obvezne minimalne cijene javne usluge« ne može biti u nadležnosti jedinice lokalne samouprave (koja se određuje odlukom koju donosi jedinica lokalne samouprave) te da »izračun minimalne cijene mora izvršiti davatelj usluge«.

Nadalje, ističu da je članak 4. stavak 6. Uredbe:50/17-84/19 »u suprotnosti s člankom 135. Ustava«, s obzirom na to da oduzima pravo jedinici lokalne samouprave da na samostalan i suveren način uređuje poslove koji ulaze u lokalni djelokrug poslova kojima se neposredno uređuju potrebe njezinih građana. Ističu da je Uredba:50/17-84/19 »suprotna Zakonu« jer nameće jedinici lokalne samouprave način postupanja. Navode da je

članak 4. stavak 8. Uredbe:50/17-84/19 u suprotnosti s osnovnim načelima ZOGO-a (kao i »u suprotnosti s člankom 3. stavkom 1. točkom 15. Uredbe«), s obzirom na to da propisuje da obvezna minimalna usluga mora biti jednaka za sve korisnike koji su razvrstani u istu kategoriju te je u suprotnosti s načelom »onečišćivač plaća«, ali i ostalim načelima zaštite okoliša. Navode da se time korisnike koji stvaraju manje otpada stavlja u znatno nepovoljniji položaj od korisnika koji stvaraju mnogo više otpada jer sudjeluju u podmirivanju troškova sustava u jednakom iznosu kao i korisnici koji stvaraju znatno više otpada. Ističu da se člankom 4. stavkom 9. Uredbe:50/17-84/19 korisnike koji nisu kućanstvo razvrstalo u sedam potkategorija, te da je to propisano paušalno i da je neprovedivo u praksi jer su u različite potkategorije razvrstani isti poslovni subjekti s obzirom na različite kriterije (vrste djelatnosti koje obavljaju, naziva...).

Navode da je obvezna minimalna cijena sastavni dio cjenika javne usluge koji donosi davatelj usluge, a jedinica lokalne samouprave na cjenik daje svoju suglasnost. Smatraju da davatelj usluge mora izvršiti izračun minimalne cijene jer ona mora pokriti sve troškove obavljanja usluge osim količine predanoga miješanog komunalnog otpada koji se odvozi i zbrinjava kod nadležne osobe, a pokriva se iz varijabilnog dijela cijene (a to ne može biti u nadležnosti jedinice lokalne samouprave).

Predlagatelji u predmetu broj: U-II-4594/2019 u bitnome ponavljaju prigovore koje ističu i predlagatelji u predmetu broj: U-II-4383/2019. Navode da je odredba članka 4. stavka 9. Uredbe:50/17-84/19 korisnike koji nisu kućanstvo razvrstala u sedam potkategorija, »pri čemu se nije vodilo računa o mnogim zakonima kojima se definiraju pojedine vrste gospodarskih djelatnosti i njihovo obavljanje.« Također ističu da je članak 20. stavci 2. i 10. Uredbe:50/17-84/19 u suprotnosti sa ZOGO-om i njegovim načelima (»onečišćivač plaća«, održivosti sustava, samodostatnosti, sljedivosti) kao i s odredbama Zakona o zaštiti potrošača.

Predlagatelji u predmetu broj: U-II-5274/2019, kao i predlagatelji u predmetu broj: U-II-5305/2019 navode također da je članak 4. stavak 1. točka 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., te člancima 19. i 20. Uredbe:50/17-84/19. Smatraju da se odlukom jedinice lokalne samouprave ne može utvrđivati ni cijena javne usluge ni iznos obvezne minimalne javne usluge jer jedinica lokalne samouprave »nije davatelj usluge u smislu Zakona, Uredbe i ostalih propisa«. Navode da su odredbe članka 4. stavaka 6., 8. i 9. Uredbe:50/17-84/19, osim što su u koliziji s odredbama ZOGO-a, neprovedive u praksi odnosno »njihovo provođenje iziskuje nerazmjerno velike troškove koji bi doveli u pitanje održivost provođenja javne usluge«. Predlagatelji u predmetu broj: U-II-5274/2019 navode da je neprihvatljivo i neodrživo rješenje kojim bi korisnici plaćali jednaku cijenu minimalne javne usluge ne uzimajući u obzir realne kriterije na temelju kojih bi se odredilo stvarno opterećivanje sustava otpadom. Navode da su odredbom članka 4. stavka 9. Uredbe:50/17-84/19 i prilogom uz Uredbu: 50/17-84/19 utvrđene potkategorije za korisnike koji nisu kućanstvo, čime se zanemaruju pozitivni pravni propisi kojima se uređuje obavljanje gospodarskih djelatnosti i definira gospodarska djelatnost. Predlagatelji u predmetu broj: U-II-5305/2019 navode da je »neprihvatljivo i nezakonito propisivati različitu cijenu javne usluge koja ovisi o tome koristi li se nekretnina stalno ili povremeno odnosno proizvodi li neki korisnik više ili manje komunalnog otpada. Smatraju da se time korisnici koji na istoj lokaciji i u isto vrijeme koriste istu uslugu dovode u neravnopravan položaj. Navode da je arbitrarno propisivanje jedinične cijene vezane za način korištenja i količinu predanog otpada suprotno zakonu i za korisnike diskriminatorno. Nadalje navode da su i odredbe članka 20. stavaka 10., 11. i 12. Uredbe:50/17-84/19 u suprotnosti sa ZOGO-om i s odredbama Zakona o zaštiti potrošača. Ističu da je iz odredbe članka 20. stavka 11. Uredbe:50/17-84/19 »nejasno i neodređeno tko je subjekt koji bi odlučivao za koju potkategoriju subjekata koji nisu kućanstvo će davatelj usluga obračunavati cijenu obvezne minimalne javne usluge«.

Predlagatelj u predmetu broj: U-II-96/2020 u bitnome ponavlja prigovore kao i u predmetu broj: U-II-5274/2019.

Predlagateljica u predmetu broj: U-II-93/2020 navodi da osporena Uredba:50/17-84/19 ne propisuje obvezu jedinica lokalne samouprave da opreme suvlasnike (korisnike usluge odvoza otpada) spremnicima koji se mogu zatvoriti i tako ih osigura od pristupa neovlaštenih osoba odloženom otpadu. Također smatra spornim

propisivanje odgovornosti suvlasnika višestambene zgrade za svako protupravno postupanje s otpadom, što dovodi do situacije u kojoj će suvlasnik biti kažnjen i za postupke trećih osoba. Navodi da je Uredbom:50/17-84/19 propisana ugovorna kazna »koja *ex lege* postaje sadržaj pojedinačnih ugovora koje će korisnici sklapati potpisivanjem izjava, a koje je za njih unaprijed pripremio pružatelj usluge.« Smatra da se radi o »prekršajnoj kazni, a ne o privatnopravnom institutu ugovorne kazne«. Navodi da »svako plaćanje koje obvezuje pojedinca da tijelu javne vlasti podmiri određene troškove ili isplati određeni novčani iznos predstavlja uplitanje u imovinu ili vlasništvo pojedinca zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava...«. Ističe da osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 »nisu precizne niti predvidljive te ne omogućuju korisnicima da predvide posljedice vlastitog postupanja«. Nadalje, navodi da »Uredba nije predvidjela nikakva pravna sredstva koja korisnik usluge može upotrijebiti protiv proizvoljnog postupanja komunalnog redara«. Smatra da navedene osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 pojedincima nameću »prekomjeran pojedinačni teret te takve odredbe čini nespojivim s načelom razmjernosti propisanim člankom 16. Ustava«.

Podnositelji zahtjeva (predmet broj: U-II-4884/2019) smatraju da članak 3. Uredbe:84/19 nije suglasan s odredbama ZOGO-a jer se njime predviđa obvezna minimalna naknada za korisnike javne usluge, te da se korisnici dijele u dvije kategorije (kućanstva i one koji nisu kućanstva) »iako za to ne postoji uporište u Zakonu«. Navode da ne postoji pravni temelj za uvođenje obvezne minimalne naknade za korisnike javnih usluga, jer je zakonom izričito propisano (članak 33. stavak 2. ZOGO-a) da je davatelj usluge dužan korisniku usluge obračunati cijenu javne usluge razmjerno količini predanog otpada. Navode da je i člankom 30. stavkom 6. točkom 3. ZOGO-a propisano da je korisnik usluge iz stavka 4. dužan snositi troškove gospodarenja otpadom razmjerno količini otpada koji je predao davatelju usluge. Ističu da obvezna minimalna naknada izravno krši navedene 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. Navode da je odluku o minimalnoj naknadi moguće uvesti jedino zakonom, a ne podzakonskim aktom koji se donosi na temelju zakona, a u kojem ova naknada nije predviđena. 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 sukladno stvarno prikupljenim veličinama, a ovime se dio obračuna cijene prepušta diskrecijskoj ocjeni jedinice lokalne samouprave«. Dakle, smatraju da je način obračuna cijene protivan zakonu (ZOGO-u), ali da se time krši i Ustav, jer Uredba:84/19 u članku 3. »radi razliku između korisnika koji su kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo, iako za takvu razliku (koja za posljedicu ima različit tretman i razliku u plaćanju cijene) nema uporište u Zakonu«. Navode da je navedena izmjena Uredbe dovela do različitog položaja i tretmana pojedinih skupina korisnika usluga, s obzirom na to da su dvije skupine – kućanstva i ostali korisnici stavljeni u različite položaje, »od kojih će (jer je cijena jedinstvena samo za pojedinu skupinu), jedna skupina biti nužno u povoljnijem, a druga u nepovoljnijem položaju«. Smatraju da »time se krši Zakon, ali i odredba članka 14. stavka 2. Ustava«.

11.1. Sažeto, predlagatelji i podnositelji zahtjeva smatraju da osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 ozbiljno dovode u pitanje cjelokupni »komunalni sustav i standard«, te da je Vlada donoseći osporene odredbe Uredbe:50/17-84/19 te uvodeći pojmove i kategorije korisnika koji nisu predviđeni ZOGO-om, prekoračila ovlaštenje za donošenje Uredbe:50/17-84/19, koje joj daje ZOGO (na temelju članka 29. stavka 10. ZOGO-a).

Iako većina predlagatelja i podnositelji zahtjeva osporavaju Uredbu:50/17-84/19 u cjelini, ističu da je Uredbom:84/19 dodatno narušen sustav funkcioniranja gospodarenja komunalnim otpadom te da je posebice dodatno otežan položaj korisnika navedene javne usluge.

Kao glavne prigovore ističu da je Uredbom:84/19 »suprotno odredbama ZOGO-a prepušteno određivanje naknade za minimalnu javnu uslugu predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave« te da je nadalje 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.

Smatraju 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. Također navode da je određivanje »potkategorija« neprovedivo u praksi »jer su u različite potkategorije razvrstani isti poslovni subjekti s obzirom na različite kriterije«.

Ističu da Uredba:84/19 nije u suglasnosti sa ZOGO-om, s obzirom na to da propisuje 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. Posebice, 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...«.

III. OCJENA USTAVNOG SUDA

12. Iz brojnih argumenata koje navode predlagatelji i podnositelji zahtjeva, a koji su sažeto izneseni u prethodnim točkama, proizlazi da je Uredbom:84/19, kojom je izmijenjena odnosno dopunjena Uredba:50/17, dodatno (nejednako i neravnomjerno) povećano opterećenje fizičkih i pravnih osoba u pogledu nadoknade troškova zbrinjavanja i gospodarenja otpadom odnosno kojom su pooštrene sankcije u slučaju nepoštovanja tog povećanog opterećenja. Takva tvrdnja izaziva sumnju u to da uspostavljeni model zbrinjavanja i gospodarenja otpada nije sposoban ostvariti svoj temeljni cilj – zaštita okoliša, prirode i zdravlja kao ustavnih vrednota – bez ozbiljnih i nerazmjernih ograničenja prava i interesa fizičkih i pravnih osoba.

S obzirom na složenost materije zbrinjavanja i gospodarenja otpadom te opsežnost i ustavnopravnu raznolikost argumenata kojima predlagatelji obrazlažu svoje tvrdnje o nesuglasnosti Uredbi s Ustavom i zakonom, uključujući i povredu načela trodiobe vlasti i podjele ovlasti između zakonodavne i izvršne grane te sposobnosti propisanih mjera i ograničenja da ostvare svoj deklarirani cilj zaštite okoliša, Ustavni sud ocjenjuje kako je riječ o složenoj problematici koja zahtijeva određeno vrijeme za njihovo razmatranje i ocjenu Ustavnog suda o suglasnosti osporenih Uredbi s Ustavom i zakonom.

Istovremeno, do svoje konačne ocjene, Ustavni sud bio je dužan procijeniti hoće li primjena osporavane Uredbe:84/19, a kojom se fizičkim i pravnim osobama nameću dodatna opterećenja, dovesti do nastanka teških i nepopravljivih posljedica zbog kojih bi bilo nužno donijeti rješenje iz točke II. izreke.

S obzirom na značaj koji pitanje zbrinjavanja i gospodarenja otpadom ima za zaštitu okoliša, prirode i zdravlja ljudi, Ustavni sud je pri ocjeni opravdanosti donošenja rješenja iz točke II. izreke pošao od ustavnog jamstva propisanog člankom 69. Ustava, a u svjetlu činjenice da sukladno članku 3. Ustava očuvanje prirode i čovjekova okoliša predstavlja same temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Člankom 69. Ustava propisana je obveza pružanja osobite skrbi zaštititi zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Štoviše, Ustav određuje da se ta ustavna obveza odnosi na svakoga. Neovisno o tome radi li se o pojedincima ili pravnim osobama odnosno fizičkim i pravnim osobama ili subjektima javnopravnog karaktera, svatko je dužan posvećivati osobitu skrb zaštititi navedenih ustavnih vrednota. Ustav također određuje da ta skrb mora biti podijeljena među onima koje obvezuje razmjerno njihovim ovlastima i djelatnostima, poštujući načelo razmjernosti propisano člankom 16. Ustava.

U tom kontekstu predlagatelji u svojim prijedlozima ocjene ustavnosti ističu da je Uredba:84/19, kojom je izmijenjena odnosno dopunjena Uredba:50/17, dodatno dovela u pitanje zaštitu ustavnih vrednota iz članka 69. Ustava, čime obrazlažu potrebu donošenja rješenja o privremenoj odgodi primjene osporenih odredbi Uredbe:84/19.

S jedne strane, predlagatelji su ukazali na činjenicu da je Uredbom:84/19 povećano opterećenje naknade troškova prikupljanja i gospodarenja otpada za fizičke i pravne osobe. Tako ističu da povećano opterećenje naknade troškova prikupljanja i gospodarenja otpada za fizičke i pravne osobe nije ni opravdano ni razmjerno te da način raspodjele povećanog opterećenja za fizičke i pravne osobe ugrožava načelo razdvajanja otpada »na kućnom pragu« kao jednu od temeljnih postavki (cilj) postojećeg modela. Njihovi navodi da se zbog nejasno postavljenih kriterija određivanja razmjera između fiksnog i varijabilnog dijela cijene usluge prikupljanja otpada uvođenjem nejasno definirane različite skupine pravnih subjekata dovodi u pitanje sposobnost mjere da ostvari jedan od svojih osnovnih ciljeva – razvrstavanje na kućnom pragu – nisu nerazumni i zaslužuje detaljnu ocjenu Ustavnog suda. Štoviše, ako se nakon detaljne ocjene utvrdi da osporavana mjera povećanog opterećenja nije sposobna ostvariti cilj, proizlazilo bi da tijekom razdoblja u kojem je bila na snazi nije bio ispoštovan ni minimum ustavne obveze osobite skrbi za zaštitu zdravlja ljudi, prirode i okoliša iz članka 69. Ustava.

Nadalje, izloženo je Ustavni sud sagledao i u kontekstu one skupine argumenata koje su predlagatelji izložili kao potporu tvrdnji da povećanim opterećenjem fizičkih i pravnih osoba koje bi uzrokovala Uredba:84/19 neće biti ostvaren cilj odnosno da ona nema opravdanje jer nadležna tijela vlasti nisu osigurala svrsishodno prikupljanje i gospodarenje otpadom (nakon što je otpad, pod prijetnjom sankcija, raspodijeljen na »kućnom pragu«) na način da u konačnici ono što je razvrstano na kućnom pragu uistinu ostane razvrstano i na svom konačnom odredištu.

Sagledavajući iznesene argumente, kako zasebno tako i skupno, kao cjelinu, Ustavni sud u ovom trenutku ocjenjuje da su ti argumenti dostatni za zaključak da bi primjena Uredbe:84/19, kojom je izmijenjena odnosno dopunjena Uredba:50/17, izazvala štetne posljedice kako za interese građana tako i za razvoj sustava zbrinjavanja otpada, koji je od nepobitne važnosti za ispunjenje ustavne obveze osobite skrbi za zaštitu zdravlja ljudi, prirode i okoliša. Tim više što bi se protekom vremena ne samo povećavao mogući trošak naknade nastale štete odnosno povećao dodatni trošak eventualne promjene takvog načina gospodarenja otpadom već bi zbog njegove potencijalne nesposobnosti za ostvarenje cilja bila nanesena šteta u smislu neispunjavanja ustavne obveze osobite skrbi za ustavnu vrednotu zaštitu okoliša (članak 69. Ustava).

Ustavni sud naglašava važnost vremenskog aspekta i sa sljedećeg stajališta. Osporavana Uredba:50/17-84/19 jedan je od pravnih propisa kojima se implementira Direktiva 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, 22. studenoga 2008.; u daljnjem tekstu: Direktiva). Direktivom su propisani ne samo ciljevi u pogledu prikupljanja i gospodarenja otpadom koje su države članice dužne ostvariti u konačnu svrhu zaštite okoliša već su propisani i rokovi u kojima su države članice dužne ostvariti te ciljeve. Stoga svako dodatno produljenje razdoblja uspostave svrsishodnog i djelotvornog načina prikupljanja i gospodarenja otpadom dovodi u pitanje poštovanje propisanih rokova i time stvara rizik kažnjavanja (penaliziranja) Republike Hrvatske zbog nedostatne implementacije Direktive (koji će se kroz penale u konačnici opet prelići na porezno opterećenje fizičkih i pravnih osoba).

12.1. Slijedom svega navedenog, stajalište je Ustavnog suda da bi primjena osporenih odredbi Uredbe:50/17-84/19, ali osobito Uredbe:84/19, kojom je izmijenjena odnosno dopunjena Uredba:50/17, mogla dovesti do teških i nepopravljivih posljedica na sustav zaštite okoliša ukoliko bi se pokazali osnovanim navodi predlagatelja:

1. da bi provedba zakonom utvrđenog 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);

2. da Uredbom:84/19 predviđeni način 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;

3. da bi se korisnicima navedene javne usluge propisanim načinom određivanja i izračuna cijene i iznosa

obvezne minimalne javne usluge nametnulo dodatno financijsko opterećenje te da se uvjetuje pružanje usluga nametnutom obvezom plaćanja ugovorne kazne bez osiguranja prava na pristup sudu i sudsku zaštitu zajamčenu Ustavom.

13. Ustavni sud ocijenio je da razlozi zbog kojih su podnositelji zahtjeva podnijeli zahtjev, a predlagatelji predložili pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom osporenih članaka Uredbe:50/17-84/19 i Uredbe u cjelini otvaraju pitanja efikasnijeg i pravednijeg funkcioniranja sustava gospodarenja komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj (posebice u segmentu određivanja cijene obvezne naknade javne usluge zbrinjavanja i odvajanja komunalnog otpada), što podrazumijeva podrobno ispitivanje navedenog problema u skladu s ustavnim vrednotama i zakonskim odredbama koje reguliraju navedeno područje.

Slijedom navedenog doneseno je rješenje kao u točki I. izreke.

14. Člankom 45. Ustavnog zakona propisano je:

»Članak 45.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.«

Međutim, imajući u vidu razloge koji su izneseni u odnosu na štetne posljedice koje osobito može prouzročiti primjena članaka 2., 3., 5. i 8. Uredbe:84/19, Ustavni sud vodeći se načelom pravne sigurnosti i objektivnog pravnog poretka ocijenio je potrebnim privremeno obustaviti izvršenje svih općih i pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju tih odredaba do donošenja odluke o njihovoj suglasnosti s Ustavom i zakonom.

Ovo rješenje ne prejudicira konačnu ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom osporenih članaka Uredbe:50/17-84/19 i Uredbe u cjelini.

14.1. Ustavni sud pritom napominje da svi opći i pojedinačni akti i radnje koje se poduzimaju na temelju Uredbe:50/17 ostaju na snazi. Obveze jedinica lokalne samouprave o usklađivanju odluka o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada, koje proizlaze iz članka 11. Uredbe:84/19, ne odnose se na primjenu članaka 2., 3., 5. i 8. Uredbe:84/19.

Slijedom navedenog doneseno je rješenje kao u točki II. izreke.

15. Objava rješenja (točka III. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

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

Zagreb, 29. siječnja 2020.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.