

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2934/2022 od 14. studenoga 2023.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1953

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, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 14. studenoga 2023. donio je

ODLUKU

Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 72. stavak 4. Zakona o gospodarenju otpadom (»Narodne novine« broj 84/21.).

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor na sjednici održanoj 15. srpnja 2021. donio je Zakon o gospodarenju otpadom (»Narodne novine« broj 84/21.; u daljnjem tekstu: ZGO). ZGO je objavljen u »Narodnim novinama« broj 84 od 23. srpnja 2021., a stupio je na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«, osim članka 101. i Dodatka V. točke 2. ZGO-a koji su stupili na snagu 16. rujna 2021., članka 17. stavka 2. koji je stupio na snagu 1. siječnja 2022. i članka 17. stavka 3. ZGO-a koji stupa na snagu 3. srpnja 2024.

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 72. stavka 4. ZGO-a podnio je 12. svibnja 2022. Mario Marković iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj). Predlagatelj je 3. studenoga 2022. podnio dopunu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 72. stavka 4. ZGO-a.

3. Pozivom na članak 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti osporene odredbe s Ustavom, zatraženo je i primljeno očitovanje Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) klasa: 011-04/22-01/70, urbroj: 517-14-02-22-2 od 15. studenoga 2022. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva).

II. OSPORENI ČLANAK ZAKONA

4. Članak 72. ZGO-a glasi (osporeni stavak 4. istaknuo Ustavni sud):

(1) Korisnik usluge dužan je platiti davatelju usluge ugovornu kaznu ako ne ispunjava obveze iz članka 70. stavka 4. točki 1. do 4. i 6. do 9. ovoga Zakona ili ako ju neuredno ispuni.

(2) Iznos ugovorne kazne određen za pojedino postupanje korisnika usluge mora biti razmjern troškovima uklanjanja posljedica takvog postupanja, a najviše do iznosa godišnje cijene obvezne minimalne javne usluge obračunane korisniku usluge iz stavka 1. ovog članka.

(3) Na pitanja ugovorne kazne iz stavka 1. ovoga članka koja nisu uređena ovim Zakonom primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju obvezni odnosi.

(4) 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.

(5) Iznos određene ugovorne kazne iskazuje se na zasebnoj stavci na računu za javnu uslugu.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelj smatra da osporeni članak 72. stavak 4. ZGO-a nije u suglasnosti s člancima 3., 5. stavkom 1., 14., 28. i 29. stavkom 1. Ustava s obzirom na to da nisu stvoreni određeni preduvjeti za pravičnu primjenu te odredbe u smislu utvrđivanja odgovornosti za postupanje trećih osoba, te obveze plaćanja ugovorne kazne kao posljedice neodgovornog ponašanja korisnika javne usluge ili neke druge osobe. Smatra da nije pravedno da odgovorni korisnik plaća ugovornu kaznu za drugoga koji je odgovoran za povredu, te da postoje brojne situacije u kojima je nemoguće utvrditi odgovornost pojedinog korisnika na neuredno ispunjenje obveza iz ZGO-a, odnosno da nije propisano na koji način će se utvrđivati tko je nepropisno odložio otpad u određeni spremnik.

Predlaže pokretanje postupka i ukidanje osporene odredbe ZGO-a

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

6. Ministarstvo u svojem očitovanju na prigovore predlagatelja navodi:

»(...)

Iako odredba članka 72. stavka 4. Zakona može u određenim slučajevima izazivati nezadovoljstvo korisnika javne usluge, posebice u vrijeme u kojem se uspostavljaju novine u sustavu sakupljanja komunalnog otpada, takva odredba nije protivna odredbama Ustava RH. Spremnik za otpad, kojega koristi više osoba predstavlja zajednički spremnik za otpad, te je stoga odgovornost za način korištenja zajedničkog spremnika podijeljena među osobama koje koriste taj spremnik. Posljedično tome ako se ne utvrdi odgovornost pojedinog korisnika, nastalu obvezu plaćanja ugovorne kazne snose svi korisnici toga zajedničkoga spremnika za otpad i to prema udjelima u korištenju toga spremnika, pri čemu udjele u korištenju spremnika uređuju sami korisnici. Ukoliko sami korisnici ne urede, udjele u korištenju spremnika primjenjuju se odredbe koje, sukladno Odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o načinu korištenja javne usluge, udjele predlaže davatelj javne usluge. Zakonom propisana je obveza korištenja spremnika za otpad, a korištenje zajedničkog spremnika za otpad, sukladno odredbi članka 66. stavku 1. točki 9. Zakona, uređuje se odredbama Odluke o načinu pružanja javne usluge koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, pri čemu korisnik usluge svoju volju o korištenju spremnika očituje putem Izjave o načinu korištenja javne usluge. Zakonom je dodatno propisana obveza davatelju javne usluge da postupi sukladno toj Izjavi korisnika javne usluge, ako je ista u skladu sa Zakonom i Odlukom.

Naime, u bitnome se ističe da korisnici prilikom korištenja zajedničkog spremnika sve nastale troškove i terete proizišle iz takvog zajedničkog korištenja, snose solidarno. U vezi s tim odredbom članka 59. stavkom 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17) propisano je da troškove i terete koji se odnose na zajedničku stvar snose zajedničari solidarno. Posljedično navedenom, a imajući u vidu navode Predlagatelja po pitanju zajedničke odgovornosti svih korisnika spremnika, razvidno je da nema neusklađenosti odredbi Zakona s pozitivnim propisima kao i citiranim odredbama Ustava RH.

U odnosu na odredbu članka i 3. Ustava RH citirana odredba članka 72. stavka 4. Zakona ni na koji način nije protivna najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske.

U odnosu na odredbu članka 5. Ustava RH citirana odredba Zakona nije protivna Ustavu, a članak 23. stavak 4. Odluke u skladu je s odredbom članka 72. stavka 4. Zakona, stoga smatramo netočnim navod Predlagatelja.

U odnosu na članak 14. Ustava RH ističemo kako slijedi.

Odredbom članka 66. stavkom 1. točkom 11. Zakona propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javne usluge donosi odluku koja sadrži način određivanja udjela korisnika usluge u slučaju kad su korisnici usluge kućanstva i pravne osobe ili fizičke osobe – obrtnici i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima. Nadalje, odredba članka 74. stavak 1. Zakona propisuje da je Izjava o načinu korištenja javne usluge obrazac kojim se korisnik usluge i davatelj usluge usuglašavaju o bitnim sastojcima ugovora. Članak 9. točka 5. Pravilnika o gospodarenju otpadom (»Narodne novine«, broj 106/22) propisuje da Izjava o načinu korištenja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada sadrži udio u korištenju spremnika ili udio korisnika usluge. Odredbom članka 74. stavkom 5. Zakona propisano je da je davatelj usluge dužan primijeniti podatak iz Izjave koji je naveo korisnik usluge kada je taj podatak u skladu s ovim Zakonom i Odlukom iz članka 66. toga Zakona, a stavkom 6. istoga članka toga Zakona propisana je iznimka od obveze iz stavka 5. toga članka Zakona da davatelj usluge primjenjuje podatak iz Izjave koji je naveo davatelj usluge kad se korisnik usluge ne očituje o podacima u Izjavi odnosno ne dostavi Izjavu davatelju usluge u roku ili kad više korisnika usluge koristi zajednički spremnik, a među korisnicima usluge nije postignut dogovor o udjelima korištenja zajedničkog spremnika tako da zbroj svih udjela čini jedan, primjenjuje se udio korisnika usluge u korištenju zajedničkog spremnika koji je u Izjavi naveo davatelj usluge. Sukladno navedenom, citirana odredba članka 72. stavka 4. Zakona ni na koji način ne ograničava prava i slobode prema njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, stoga smatramo netočnim navod Predlagatelja da je citirana odredba članka 72. stavka 4. Zakona u nesuglasnosti sa odredbom članka 14. Ustava Republike Hrvatske.

U odnosu na odredbu članka 28. Ustava RH citirana odredba članka 72. stavka 4. Zakona ne uređuje pitanje odgovornosti i krivnje za kazneno djelo. Sukladno navedenom smatramo netočnim navod Predlagatelja da je članak 72. stavka 4. Zakona u nesuglasnosti sa člankom 28. Ustava Republike Hrvatske.

U odnosu na članak 29. stavak 1. Ustava RH ističemo kako slijedi:

Odredbom članka 78. stavkom 2. Zakona propisano je da su bitni sastojci Ugovora o korištenju javne usluge: Odluka iz članka 66. stavka 1. toga Zakona, Izjava iz članka 74. toga Zakona i Cjenik javne usluge iz članka 77. toga Zakona.

»Ugovorna kazna« je uređena člankom 66. stavkom 1. točkom 12. i člankom 72. Zakona, člancima 350. do 356. Zakona o obveznim odnosima, te Odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javne usluge. Nadalje, odredbe o ugovornoj kazni, koje su propisane odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, dio su ugovora korištenju javne usluge. Sukladno navedenom, smatramo netočnim navod Predlagatelja da je citirana odredba članka 72. stavka 4. Zakona u nesuglasnosti sa odredbom članka 29. Ustava Republike Hrvatske.

Nadalje, vezano uz sadržaj citirane odredbe članka 72. stavak 4. Zakona ističemo da je ta odredba sadržajno identična kao i odredba članka 20. stavka 9. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (»Narodne novine« broj 50/17, 84/19, 14/20 – Rješ. USRH, 31/21 – Odl. i Rješ. USRH).

Posljedično navedenom, Ministarstvo ukazuje na pravni stav izražen u obrazloženju Ustavnog suda RH u Odluci i Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2492/2017 i dr. od 23. ožujka 2021. (...)

Slijedom svega navedenog, razvidno je kako su neosnovani navodi Predlagatelja da je citirana odredba članka 72. stavka 4. Zakona u nesuglasnosti citiranim odredbama članka 3., članka. 5., članka 14., članka 28. i članka 29. stavak 1. Ustava RH, sve kako je to naprijed pojašnjeno.«

V. MJERODAVNO PRAVO

7. Za ocjenu osnovanosti navoda predlagatelja mjerodavne su sljedeće odredbe Ustava: ... nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

(...)

Svi su pred zakonom jednaki.«

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

(...)

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.«

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.«

Republika Hrvatska, na temelju članka 141. Ustava, kao država članica Europske unije, sudjeluje u stvaranju europskog zajedništva, kako bi zajedno s drugim europskim državama osigurala trajni mir, slobodu, sigurnost i blagostanje te ostvarila druge zajedničke ciljeve, u skladu s temeljnim načelima i vrijednostima na kojima se Europska unija zasniva.

Republika Hrvatska, na temelju članka 139. i 140. Ustava, institucijama Europske unije povjerava ovlasti koje su potrebne za ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza preuzetih na temelju članstva.«

Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.

Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.

Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije.

Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.«

7.1. U ovom je ustavnosudskom postupku Ustavni sud u svojoj ocjeni ustavnosti osporavane zakonske odredbe uzeo u obzir i relevantni pravni okvir EU-a. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (»Službeni list« C 326, 26. listopada 2012.; hrvatski prijevod: SL C 202, 7. lipnja 2016.; u daljnjem tekstu: Povelja) stavlja pred države članice pozitivnu obvezu u pogledu zaštite okoliša.

7.2. Članak 37. Povelje glasi:

Zaštita okoliša Visoka razina zaštite okoliša i poboljšavanje kvalitete okoliša moraju biti uključeni u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.«

7.3. Mjerodavna je Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL L 312, 22. 11. 2008.) kako je posljednji put izmijenjena Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL L 150, 14. 6. 2018.); (u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/98/EZ).

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

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

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da svaki izvorni proizvođač ili drugi posjednik otpada, otpad obrađuje sam ili da obradu povjeri trgovcu ili ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada u skladu s člancima 4. i 13.«

7.4. Mjerodavni članci ZGO-a glase:

Gospodarenje otpadom temelji se na uvažavanju načela zaštite okoliša propisanih propisom 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 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

2. ‘načelo blizine’ – obrada otpada mora se obavljati u najbližoj odgovarajućoj građevini ili uređaju u odnosu na mjesto nastanka otpada, uzimajući u obzir gospodarsku učinkovitost i prihvatljivost za okoliš

3. ‘načelo samodostatnosti’ – gospodarenje otpadom će se obavljati na samodostatan način omogućavajući neovisno ostvarivanje propisanih ciljeva na razini države, a uzimajući pri tom u obzir zemljopisne okolnosti ili potrebu za posebnim građevinama za posebne kategorije otpada

4. ‘načelo sljedivosti’ – utvrđivanje porijekla otpada s obzirom na proizvod, ambalažu i proizvođača tog proizvoda kao i posjed tog otpada uključujući i obradu.«

Gospodarenjem komunalnim otpadom osigurava se mogućnost korištenja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada te se potiče proizvođača otpada i posjednika otpada da odvojeno predaju otpad, kako bi se smanjila količina miješanog komunalnog otpada koji nastaje, smanjio udio biootpada u proizvedenom miješanom komunalnom otpadu, povećale količine i ispunila obveza Republike Hrvatske da osigura odvojeno sakupljanje i recikliranje (...) te time smanjila količina otpada koji se zbrinjava odlaganjem.

(1) Javna usluga sakupljanja komunalnog otpada (u daljnjem tekstu: javna usluga) podrazumijeva prikupljanje komunalnog otpada na području pružanja javne usluge putem spremnika od pojedinog korisnika i prijevoz i predaju tog otpada ovlaštenoj osobi za obradu takvoga otpada.

(2) Javna usluga je usluga od općeg interesa.

(3) Javna usluga uključuje sljedeće usluge:

– uslugu prikupljanja na lokaciji obračunskog mjesta korisnika usluge:

1. miješanog komunalnog otpada

2. biootpada

3. reciklabilnog komunalnog otpada i

4. glomaznog otpada jednom godišnje te

– uslugu preuzimanja otpada u reciklažnom dvorištu

– uslugu prijevoza i predaje otpada ovlaštenoj osobi.

(4) Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba dužno je na svom području osigurati obavljanje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način, izbjegavajući neopravdano visoke troškove, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, osiguravajući pri tom javnost rada kako bi se osiguralo odvojeno sakupljanje miješanog komunalnog otpada iz kućanstava i drugih izvora, biootpada iz kućanstava, reciklabilnog komunalnog otpada, opasnog komunalnog otpada i glomaznog otpada iz kućanstava.

(...)

(1) Usluge iz članka 64. stavka 3. podstavka 1. točaka 1., 2. i 4. i podstavaka 2. i 3. ovoga Zakona financiraju se iz sredstava prikupljenih naplatom cijene javne usluge i ugovorne kazne, a mogu se financirati iz proračuna jedinice lokalne samouprave i iz drugih izvora.

(...)

(1) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javne usluge donosi odluku koja sadrži:

1. kriterije obračuna količine miješanog komunalnog otpada

2. standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada

3. najmanju učestalost odvoza otpada prema područjima

4. obračunska razdoblja kroz kalendarsku godinu

5. područje pružanja javne usluge

6. iznos cijene obvezne minimalne javne usluge s obrazloženjem načina na koji je određena

7. odredbe o načinu podnošenja prigovora i postupanju po prigovoru građana na neugodu uzrokovanu sustavom sakupljanja komunalnog otpada
8. odredbe o načinu pojedinačnog korištenje javne usluge
9. odredbe o načinu korištenja zajedničkog spremnika
10. odredbe o prihvatljivom dokazu izvršenja javne usluge za pojedinog korisnika usluge
11. način određivanja udjela korisnika usluge u slučaju kad su korisnici usluge kućanstva i pravne osobe ili fizičke osobe – obrtnici i koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima
12. odredbe o ugovornoj kazni i
13. opće uvjete ugovora s korisnicima.

(...)«

(1) Davatelj usluge dužan je:

1. gospodariti s odvojeno sakupljenim komunalnim otpadom, uključujući preuzimanje i prijevoz tog otpada, sukladno redu prvenstva gospodarenja otpadom i način na koji ne dovodi do miješanja odvojeno sakupljenog komunalnog otpada s drugom vrstom otpada ili otpadom koji ima drukčija svojstva.
2. pružati javnu uslugu u skladu s ovim Zakonom i Odlukom iz članka 66. ovoga Zakona.
3. snositi sve troškove gospodarenja prikupljenim otpadom, osim troškova postupanja s reciklabilnim komunalnim otpadom koji se sastoji pretežito od otpadne ambalaže.
4. osigurati korisniku usluge spremnike za primopredaju komunalnog otpada
5. preuzeti sadržaj spremnika od korisnika usluge i to odvojeno miješani komunalni otpad, biootpad, reciklabilni komunalni otpad i glomazni otpad
6. osigurati provjeru da otpad sadržan u spremniku prilikom primopredaje odgovara vrsti otpada čija se primopredaja obavlja
7. osigurati uvjete kojima se ostvaruje pojedinačno korištenje javne usluge neovisno o broju korisnika usluge koji koriste zajednički spremnik.

(...)

(1) Korisnik javne usluge na području pružanja usluge (u daljnjem tekstu: korisnik usluge) je vlasnik nekretnine odnosno vlasnik posebnog dijela nekretnine i korisnik nekretnine odnosno posebnog dijela nekretnine kada je vlasnik nekretnine odnosno posebnog dijela nekretnine obvezu plaćanja ugovorom prenio na tog korisnika i o tome obavijestio davatelja usluge ili stvarni korisnik nekretnine.

(...)

(4) Korisnik usluge je dužan:

1. koristiti javnu uslugu na području na kojem se nalazi nekretnina korisnika usluge na način da proizvedeni komunalni otpad predaje putem zaduženog spremnika
2. omogućiti davatelju usluge pristup spremniku na mjestu primopredaje otpada kad to mjesto nije na javnoj površini
3. postupati s otpadom na obračunskom mjestu korisnika usluge na način koji ne dovodi u opasnost ljudsko zdravlje i ne dovodi do rasipanja otpada oko spremnika i ne uzrokuje pojavu neugode drugoj osobi zbog mirisa otpada
4. odgovarati za postupanje s otpadom i spremnikom na obračunskom mjestu korisnika usluge, te kad više korisnika koristi zajednički spremnik zajedno s ostalim korisnicima usluge na istom obračunskom mjestu odgovarati za obveze nastale zajedničkim korištenjem spremnika

(...)

6. predati opasni komunalni otpad u reciklažno dvorište ili mobilno reciklažno dvorište odnosno postupiti s istim u skladu s propisom kojim se uređuje gospodarenje posebnom kategorijom otpada, osim korisnika koji nije kućanstvo

7. predati odvojeno miješani komunalni otpad, reciklabilni komunalni otpad, opasni komunalni otpad i glomazni otpad

8. predati odvojeno biootpad ili kompostirati biootpad na mjestu nastanka
9. dostaviti davatelju usluge ispunjenu Izjavu o načinu korištenja javne usluge.

(...)«

7.5. Mjerodavne odredbe Zakona o obveznim odnosima glase:

(1) Vjerovnik i dužnik mogu ugovoriti da će dužnik platiti vjerovniku određeni novčani iznos ili pribaviti neku drugu materijalnu korist ako ne ispuni svoju obvezu ili ako zakasni s njezinim ispunjenjem ili ako je neuredno ispuni.

(2) Ako što drugo ne proizlazi iz ugovora, smatra se da je kazna ugovorena za slučaj da dužnik kasni s ispunjenjem.

(3) Ugovorna kazna ne može biti ugovorena za novčane obveze.

(1) Ugovorne strane mogu odrediti visinu kazne po svojoj volji, u ukupnom iznosu, u postotku, ili za svaki dan zakašnjenja, ili na koji drugi način.

(2) Ona mora biti ugovorena u obliku propisanom za ugovor iz kojega je nastala obveza na čije se ispunjenje odnosi.

(1) Sporazum o ugovornoj kazni dijeli pravnu sudbinu obveze na čije se osiguranje odnosi.

(2) Sporazum gubi pravni učinak ako je do neispunjenja, neurednog ispunjenja ili zakašnjenja došlo iz uzroka za koji dužnik ne odgovara.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

8. Ustavni sud pitanje ugovorne kazne u okviru naplate javne usluge naplate odvoza otpada razmatrao je u predmetu broj: U-II-2492/2017 i dr. od 26. siječnja 2021., www.usud.hr, u kojem se podzakonskim aktima konkretizirala primjena ugovorne kazne kao dijela strukture cijene javne usluge. U navedenoj Odluci i rješenju Ustavni sud ocjenjivao je konkretne prigovore podnositelja koji su bili ograničeni na tvrdnju da za takvu vrstu obveze nisu stvoreni adekvatni uvjeti koji bi omogućili njezinu konkretnu provedbu pri čemu je posebno isticano da nisu stvoreni određeni preduvjeti za pravičnu primjenu te odredbe. S obzirom na tako ograničeni doseg prigovora Ustavni sud se u okviru tog predmeta nije upuštao u daljnju ocjenu samog modela ugovorne kazne. Tu ocjenu proveo je u ovom predmetu u kojem se sadržajno osporava izričita zakonska odredba kojem je taj model uspostavljen.

8.1. Ustavni sud podsjeća da ZGO pripada skupini zakona kojima Republika Hrvatska usklađuje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije. Naime, ulaskom u članstvo Europske unije (1. srpnja 2013.) Republika Hrvatska preuzela je obvezu uskladiti vlastito nacionalno zakonodavstvo s pravnim izvorima Europske unije. Tako je u skladu s tom obvezom u ZGO preneseno niz direktiva Europske unije iz područja gospodarenja otpadom kojima je zajednički cilj da se gospodarenje otpadom u Europskoj uniji poboljša i pretvori u održivo gospodarenje materijalima s ciljem zaštite, očuvanja i poboljšanja kvalitete okoliša, zaštite zdravlja ljudi, osiguranja razboritog, učinkovitog i racionalnog korištenja prirodnih resursa, promicanja načela kružnoga gospodarstva, poboljšanja korištenja energije iz obnovljivih izvora, povećanja energetske učinkovitosti, smanjenja ovisnosti Unije o uvoznim resursima te pružanja novih gospodarskih prilika i doprinošenja dugoročnoj konkurentnosti.

Stoga, Ustavni sud ističe da je svoju ocjenu u konkretnom slučaju proveo u sveobuhvatnosti pravnog konteksta ZGO-a, istovremeno cijeneći s aspekta ustavnih jamstava i aspekata činjenicu da ZGO predstavlja dio implementacijskog zakonodavstva kojim se domaći pravni poredak usklađuje sa zahtjevima koji proizlaze iz pravnog poretka Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) za sve države članice. S obzirom na to da ZGO predstavlja dio tzv. implementacijskog zakonodavstva odnosno da se njime domaći zakonodavni okvir usklađuje s nizom propisa EU-a u ovom području, Ustavni sud naglašava kako se njegove odredbe imaju tumačiti i primjenjivati u svjetlu navedenih propisa EU-a i postojeće prakse Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a).

8.2. Ustavni sud također ističe kako iz navedenog slijedi da pitanja koja razmatra u okviru ovog postupka bez sumnje ulaze u doseg primjene prava EU-a kako je to određeno odlukom Suda EU-a u presudi od 26. veljače 2013., Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.:

»17 U svjetlu tih tvrdnji treba podsjetiti da je područje primjene Povelje u pogledu djelovanja država članica definirano njezinim člankom 51. stavkom 1., prema kojem su odredbe Povelje upućene samo državama članicama kada provode pravo Europske unije.

18 Taj članak Povelje stoga potvrđuje sudsku praksu Suda u odnosu na doseg u kojem radnje država članica moraju biti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz temeljnih prava zajamčenih u pravnom poretku Europske unije.

19 Ustaljena sudska praksa Suda doista navodi, u biti, da su temeljna prava zajamčena pravnim poretkom Europske unije primjenjiva u svim situacijama uređenim pravom Europske unije, ali ne i izvan takvih situacija. U tom pogledu Sud je već primijetio da nema ovlasti ispitivati usklađenost s Poveljom nacionalnog zakonodavstva koje je izvan dosega prava Europske unije. S druge strane, ako takvo zakonodavstvo spada u djelokrug prava Europske unije, Sud, kada se od njega zatraži da donese prethodnu odluku, mora dati sve smjernice u pogledu tumačenja koje je potrebno kako bi nacionalni sud utvrdio je li to zakonodavstvo kompatibilno s temeljnim pravima čije poštivanje Sud osigurava (vidi, između ostalog, u tom smislu, predmet C-260/89 ERT [1991.] I-2925, stavak 42.; predmet C-299/95 Kremzow [1997.] ECR I – 2629, stavak 15; Predmet C-309/96 Annibaldi [2007] ECR I-7493, stavak 13; Predmet C-94/00 Roquette Frères [2002] ECR I-9011, stavak 25; Predmet C-349/07 Sopropé [2008.] ECR I-10369, stavak 34.; predmet C-256/11 Dereci i drugi [2011.] ECR I-11315, stavak 72.; i predmet C-27/11 Vinkov [2012.] ECR, stavak 58.).

20 Ta definicija područja primjene temeljnih prava Europske unije potkrijepljena je objašnjenjima koja se odnose na članak 51. Povelje, koji u skladu s trećim podstavkom članka 6. stavka 1. UEU-a i članka 52. stavka 7. Povelje, moraju se uzeti u obzir u svrhu njezina tumačenja (vidi u tom smislu predmet C-279/09 DEB [2010.] ECR I-13849, stavak 32.). Prema tim objašnjenjima, 'zahtjev za poštovanjem temeljnih prava definiranih u kontekstu Unije obvezuje države članice samo kada djeluju u okviru prava Unije'.

21 Budući da se temeljna prava zajamčena Poveljom stoga moraju poštovati tamo gdje je nacionalno zakonodavstvo obuhvaćeno pravom Europske unije, ne mogu postojati situacije koje su na taj način obuhvaćene pravom Europske unije, a da ta temeljna prava nisu primjenjiva. Primjenjivost prava Europske unije podrazumijeva primjenjivost temeljnih prava zajamčenih Poveljom.

22 S druge strane, kada pravna situacija ne ulazi u područje primjene prava Europske unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati i bilo koje odredbe Povelje na koje se poziva ne mogu same po sebi činiti temelj za takvu nadležnost (vidi, u tom smislu predmetu C-466/11 Currà i drugi [2012.] ECR, stavak 26.).«

8.3. Sa svrhom zaštite okoliša Povelja u odredbi članka 37. izražava načelo u kojem se navodi da visoka razina zaštite okoliša i poboljšavanje kvalitete okoliša moraju biti uključeni u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja. Također, iz objašnjenja koja su sastavljena kao smjernice za tumačenje ove Povelje, a koje su sudovi dužni uzimati u obzir pri primjeni Povelje, u skladu sa stavkom 7. člankom 52. Povelje, proizlazi da članak 37. izražava načelo. Stoga je Ustavni sud u skladu sa stavkom 5. člankom 52. Povelje, odredbu članka koristio pri tumačenju relevantnih direktiva odnosno samih implementacijskih odredbi Zakona o gospodarenju otpadom.

Nadalje, s obzirom na to da se u konkretnom predmetu razmatra pitanje ugovornog odnosa između pružatelja javne usluge odvoza otpada, s jedne strane, i građana kao korisnika te usluge, s druge strane, Ustavni sud uzeo je također u obzir činjenicu da Povelja u odredbi članka 38. jamči visoku razinu zaštite potrošača u Europskoj uniji.

8.4. Direktiva o otpadu ističe da je prvi cilj svake politike o otpadu smanjenje na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka nastajanja otpada i gospodarenja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš. Direktiva ima cilj pomoći EU-u da se približi pojmu društva koje svoj

otpad reciklira, koje nastoji stvarati što manje otpada i otpad koristiti kao resurs te ističe kako je načelo »onečišćivač plaća« vodeće načelo na europskoj i međunarodnoj razini.

U skladu s načelom »onečišćivač plaća« troškove gospodarenja otpadom snosi izvorni proizvođač otpada ili trenutni odnosno prethodni posjednici otpada. Države članice mogu odlučiti da troškove gospodarenja otpadom treba djelomično ili u cijelosti snositi proizvođač proizvoda od kojeg otpad potječe, a da distributeri tog proizvoda mogu sudjelovati u pokriću tih troškova (članak 14. Direktive 2008/98/EZ).

Načelo »onečišćivač plaća« jedno je od temeljnih načela zaštite okoliša. Načelo »onečišćivač plaća« podrazumijeva da 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 (točka 1. stavka 1. članka 7. ZGO-a).

U odnosu na održivo gospodarenje komunalnim otpadom, obveza je jedinica lokalne samouprave (u nastavku: JLS) osigurati provedbu javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša i gospodarenja otpadom, osiguravajući pri tome javnost rada (članak 64. stavak 4. ZGO-a).

Javna usluga sakupljanja 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 te se smatra uslugom od općeg interesa. Tu javnu uslugu pruža davatelj javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada, odnosno davatelj javne usluge prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada, koji je dužan obračunati cijenu javne usluge na način koji će osigurati obavljanje javne usluge na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način, izbjegavajući neopravdano visoke troškove, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, javnost rada i »onečišćivač plaća«, kako bi se osiguralo i poticalo odvojeno sakupljanje otpada (članak 75. stavak 5. ZGO-a). Pitanje obračuna cijene javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada (u daljnjem tekstu: javna usluga) prema načelu »onečišćivač plaća« središnje je pitanje uspostave sustava održivog gospodarenja komunalnim otpadom.

9. Ustavni sud primjećuje da je člankom 72. stavkom 1. ZGO-a zakonodavac propisao da je korisnik usluge dužan platiti ugovornu kaznu ako ne ispuni ili neuredno ispuni obveze iz članka 70. stavka 4. točke 1. – 4. i 6. – 9. ZGO-a (vidi točku 7.4. odluke). Ugovorna kazna dio je načina naplate ukupnih troškova koji proizlaze iz javne usluge odvoza otpada u svrhu gospodarenja otpadom, odnosno iznos određen aktom predstavničkog tijela JLS-a koji je dužan platiti korisnik usluge sukladno načelu »onečišćivač plaća« u slučaju kada je postupio protivno ugovoru o korištenju javne usluge.

Ustavni sud ne spori ovlast zakonodavca da radi ostvarenja ciljeva u gospodarenju otpadom, odnosno zaštiti okoliša i prava na zdrav život propiše da pojedinci, odnosno proizvođači otpada sudjeluju u ispunjenju ciljeva u zaštiti okoliša. To je u skladu s odredbom članka 15. stavka 1. Direktive o otpadu koji državama članicama nameće dužnost da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurala da upravo proizvođači otpada, zbog svojeg doprinosa njegovoj proizvodnji, sudjeluju u ulaganjima koja su potrebna za ispunjenje ciljeva u zaštiti okoliša. Financijska obveza koju država u okviru ove ovlasti određuje korisnicima javne usluge odvoza otpada odražava činjenicu da korisnici doprinose stvaranju otpada, a time posljedično i nastanku rizika od onečišćenja okoliša odnosno rizika ugroze kako svog zdravlja tako i zdravlja ostalih građana i građanki. Ova činjenica posebno je izražena kroz važnost koje *načelo* »onečišćivač plaća« ima u sustavu gospodarenja otpadom koji je uređen zajedničkim pravilima na razini čitave Europske unije. Ne bi trebalo biti sporno da

odgovornost koju načelo »onečišćivač plaća« stavlja pred građane kao aktivne doprinositelje nastanku otpada odražava načelo visoke razine zaštite okoliša iz članka 37. Povelje.

Načelo »onečišćivač plaća« istovremeno je izravan odraz temeljnih prava na zdrav život i zdrav okoliš, zajamčenih člankom 69. Ustava koji u svom trećem stavku izričito navodi da je *svatko dužan*, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, posvećivati osobitu skrb zaštitu zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Ustavna važnost odgovornosti za očuvanje zdravog okoliša koju Ustav stavlja pred svakog pojedinca u Republici Hrvatskoj posebno se odražava u činjenici da je očuvanje prirode i čovjekova okoliša izričito navedena kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske odredbom članka 3. Ustava. Nadalje, a od izravne važnosti za konkretan predmet, Ustav odredbom članka 50. izričito navodi da je uz zaštitu interesa i sigurnosti Republike Hrvatske upravo vrednota zaštite prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi onaj ustavni razlog zbog kojeg je iznimno moguće zakonom ograničiti sama vlasnička prava građana.

10. Ugovorna kazna propisana odredbom članka 72. ZGO-a odgovor je na činjenicu da pojedinačna odstupanja od kolektivnih komunalnih pravila o razdvajanju otpada u svrhu njegova odvoza i odlaganja koja su na snazi za sve građane i građanke neke lokalne zajednice neminovno povećavaju planirani trošak obrade otpada koji bi se bez odgovarajuće sankcije u konačnici morao na neki način – primjerice dodatnim izdvajanjima iz proračuna ili povećanjem cijene odvoza otpada – nadoknaditi iz zajedničkih sredstava svih pripadnika konkretne lokalne zajednice. U tom smislu, u mjeri u kojoj cilja suzbiti praksu podriivanja kolektivnih komunalnih pravila o razdvajanju otpada za potrebe njegova organiziranog odvoza i odgovornog odlaganja, mehanizmu ugovorne kazne ne može se sporiti postojanje legitimnog cilja pridonosenja zaštiti zdravog okoliša odnosno zdravog života. Također, podnositelj u svome prijedlogu ne dovodi u pitanje postojanje legitimnog cilja ugovorne kazne, odnosno osporenog članka.

S obzirom na takav cilj, mjeru ugovorne kazne moguće je razmotriti u okviru članka 50. Ustava kao moguće ustavno dopušteno ograničenje vlasničkih sloboda i prava. Ova je činjenica od izravnog značaja za konkretni predmet s obzirom na učinak koji mehanizam ugovorne kazne ima prema različitim skupinama građana koje se međusobno razlikuju upravo po načinu na koji ostvaruju vlasnička prava i slobode.

10.1. Prema osporenom članku ZGO-a učinak ugovorne kazne nije isti prema korisnicima usluge koji su ujedno jedini vlasnici nekretnine za koju je ugovorena komunalna javna usluga odvoza otpada i koji imaju punu kontrolu nad spremnikom za otpad iz kojeg se taj otpad odvozi prema odlagalištu i prema onim korisnicima koji kao suvlasnici nekretnine zbog ograničenosti zajedničkog i javnog prostora moraju koristiti zajednički spremnik za odlaganje svog otpada radi njegova odvoza.

U pogledu skupine koja se sastoji od suvlasnika nekretnine kojoj je dodijeljen zajednički spremnik za otpad, osporavani mehanizam ugovorne kazne radi njezine primjene veći broj pojedinaca (suvlasnika) svodi na poziciju jedne osobe odnosno tretira ih istovjetno načinu koji se primjenjuje i na zasebne jedinstvene vlasnike cijele nekretnine kojoj je dodijeljen jedan zaseban spremnik. Istovremeno, dok je utvrđivanje odgovornosti za odstupanje od zajedničkih komunalnih pravila o odlaganju otpada relativno neproblematično kada su u pitanju zasebni vlasnici cijele nekretnine za koju je ugovoren odvoz otpada, to nije slučaj kada su u pitanju suvlasnici nekretnine sa zajedničkim spremnikom za odlaganje. Kod ove skupine građana ugovorna kazna naplaćuje se na trošak svih suvlasnika nekretnine bez utvrđivanja pojedine odgovornosti konkretnog (su)vlasnika.

10.2. Slijedi da je pitanje ustavnosti osporavane odredbe kojom se propisuje mogućnost naplate ugovorne kazne moguće razmotriti na dvije razine. Na prvoj razini postavlja se pitanje ustavnosti mehanizma ugovorne kazne *per se* odnosno postoji li nešto što čini samu primjenu koncepta ugovorne kazne u kontekstu načina naplate javne komunalne usluge, kao što je

ovdje usluga odvoza otpada, u nesuglasnosti s Ustavom. Na ovoj razini ustavnost primjene ugovorne kazne propitkivala bi se prema svima odnosno jednako prema pojedinačnim vlasnicima i prema suvlasnicima nekretnine za koju je ugovorena komunalna usluga. Na drugoj razini postavlja se pitanje ustavnosti istovjetne primjene mehanizma ugovorne kazne na skupine građana – jedinstvenih vlasnika s jedne strane i suvlasnika s druge strane – koje su u različitoj situaciji u pogledu mogućnosti kontrole spremnika iz kojeg se odvozi otpad za koji su kao pojedinci odgovorni.

Ustavni sud razmotrio je pitanje ustavnosti osporavanog mehanizma ugovorne kazne na obje razine.

11. Ustavni sud susreo se s pitanjem ustavnosti korištenja mehanizma ugovorne kazne u kontekstu naplate komunalnih usluga u postupcima broj: U-II-393/2000 od 4. srpnja 2001. (»Narodne novine« broj 63/01.) i broj: U-II-1313/2003 od 5. lipnja 2007. (»Narodne novine« broj 69/07.), te u postupku u povodu skupnih predmeta broj: U-II-355/2007 i U-II-3924/2007 od 10. prosinca 2008. (»Narodne novine« broj 148/08.).

11.1. Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-II-393/2000 (navedeno), u kojoj je između ostalih ispitivao ustavnost i zakonitost članka 12. Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja Grada Zagreba, utvrdio da je člankom 12. navedene Odluke ugovorna kazna propisana za točno određena činjenja, odnosno nečinjenja korisnika parkirališta, a ne za novčane obveze kako je to predlagateljica u prijedlogu navodila. To je bio razlog zbog kojeg Ustavni sud nije prihvatio prijedlog predlagateljice da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti članka 12. Odluke o organizaciji i načinu naplate parkiranja Grada Zagreba. Drugim riječima, Ustavni sud ocijenio je da za »činjenja i nečinjenja« korisnika parkirališta navedena u članku 12. Odluke, koja se nedvojbeno moraju smatrati povredama ugovora o korištenju parkiranja, ustavnopravno je prihvatljivo propisati ugovornu kaznu.

11.2. Navedeno je stajalište Ustavni sud promijenio odlukom broj: U-II-355/2007 i U-II-3924/2007, gdje je utvrdio da Ugovor o korištenju parkirališta, putem kojeg se obavlja naplata te komunalne usluge, jest ugovor čijim sklapanjem jedna strana (korisnik parkirališta) preuzima obvezu da za korištenje javne usluge plati naknadu (to jest, utvrđenu cijenu parkirne karte). S obzirom na tako utvrđenu narav ugovora, Ustavni sud zaključio je da odredbe spornog Pravilnika o organizaciji i načinu naplate parkiranja nisu u skladu s ustavnim načelom zakonitosti jer su mogućnost naplate ugovorne kazne propisale suprotno nadređenoj zakonskoj odredbi članka 270. stavka 3. Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine« broj 53/91., 73/91., 111/93., 3/94., 7/96., 91/96., 112/99. i 88/01.; u daljnjem tekstu: ZOO), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja Pravilnika, a kojom je bilo propisano da ugovorna kazna ne može biti ugovorena za novčane obveze. Ustavni sud u istom je predmetu naglasio da je u kontekstu kršenja zajedničkih pravila o pružanju određene komunalne usluge unutar određene lokalne zajednice dopušteno propisati odgovornost radi povrede tih zajedničkih pravila koja čine sastavni dio ugovora o komunalnoj usluzi te da slijedom utvrđene odgovornosti za povredu općih uvjeta ugovora o korištenju komunalne usluge javna vlast od korisnika može naplatiti samo nepodmirenu naknadu čija visina je ograničena unaprijed utvrđenim mjerilima korištenja komunalne usluge i odgovarajuće troškove. Ovo stajalište odražavalo je ustavno načelo razmjernosti.

12. Navedena stajališta tek su u manjem dijelu primjenjiva na pitanje ustavnosti ugovorne kazne kao dijela oblika naplate korištenja komunalne usluge u području gospodarenja otpadom. Za razliku od ranijih predmeta u kojima se Ustavni sud bavio pitanjem ustavnosti korištenja ugovorne kazne kao dijela oblika naplate korištenja komunalnim uslugama, u konkretnom je predmetu ovlast korištenja ugovorne kazne kao sastavnog dijela ugovorne naplate korištenja komunalne usluge odvoza otpada izričito propisana zakonom. Pri tome je ZGO, kojim se uvodi ovlast korištenja ugovorne kazne, ujedno i implementacijski zakon kojim se u pravni poredak Republike Hrvatske provode

relevantne direktive EU-a kako bi, poštujući načelo ujednačene i učinkovite primjene prava EU-a, Republika Hrvatska ispunila obveze koje direktive stavljaju pred sve države članice EU-a.

12.1. Ustavni sud naglašava da je uzeo u obzir činjenicu da osporavana odredba članka 72. ZGO-a ne spada u skupinu mandatornih odredaba prema kojoj nacionalni zakonodavac ne bi imao slobodu ocjene njezine prikladnosti već bi je morao kao takvu zakonski provesti u pravni poredak Republike Hrvatske. Pitanje ocjene ustavnosti takve odredbe bilo bi nerazdvojivo od pitanja valjanosti same odredbe direktive EU-a koja se njome implementira.

Osporavana odredba članka 72. ZGO-a nije mandatorna odredba i rezultat je ocjene prikladnosti koja je zakonodavcu dopuštena samom direktivom radi njezine implementacije. Kao takva podložna je redovnom samostalnom nadzoru ustavnosti Ustavnog suda. Istovremeno, kao što je obrazloženo u točkama 8. – 8.4. ove odluke, s obzirom na to da konkretno pitanje nesporno ulazi u doseg primjene prava EU-a, Ustavni sud u svojoj ocjeni uzeo je u obzir i pružio je dužnu pažnju i relevantnim odredbama Povelje u skladu sa svojom obvezom iz članka 141.c Ustava.

12.2. Slijedom navedenog je Ustavni sud utvrdio da je odredba članka 72. ZGO-a ishod dopuštene slobode procjene zakonodavca. Štoviše, iz činjenice da je zakonodavac donio odredbu članka 72. ZGO-a nakon odluka Ustavnog suda o mogućnosti korištenja ugovorne kazne predviđene ZOO-om u kontekstu naplate komunalnih usluga, proizlazi jasna namjera zakonodavca da dopusti korištenje mehanizma ugovorne kazne u kontekstu naplate korištenja komunalne usluge odvoza otpada neovisno o odredbama ZOO-a.

13. Ustavni sud u svojoj dosadašnjoj praksi nije ocjenjivao ustavnost ugovorne kazne kao specifičnog koncepta. Isto tako je jasno da se Ustavni sud kroz svoju praksu suočavao s odredbama ZOO-a kojima se uređuje ugovorna kazna, ali ih ni s čim nije dovodio u pitanje. U konkretnom predmetu Ustavnom sudu nisu predočeni nikakvi argumenti koji bi osporili mogućnost zakonodavca da samostalno odredi precizan sadržaj koncepta ugovorne kazne odnosno uvjete njezina korištenja. Ustavni sud stoga ne vidi ništa sporno u samoj činjenici da je zakonodavac odlučio dopustiti da ugovorna kazna čini sastavni dio oblika ugovorne naplate komunalne usluge odvoza otpada iako se radi o ugovornom odnosu koji uključuje i novčana davanja.

Istodobno, Ustavni sud ističe da iz njegovih ranijih odluka jasno proizlazi da bez obzira na njezin konkretan oblik, bilo kakva penalizacija odgovornosti za kršenje ugovornih odredaba ne smije biti suprotna ustavnom načelu razmjernosti.

13.1. Slijedom navedenog, Ustavni sud zaključuje da u okvirima ovog predmeta nije utvrdio razloge iz kojih bi proizlazilo da je sama primjena koncepta ugovorne kazne u kontekstu načina naplate javne komunalne usluge odvoza otpada u nesuglasnosti s Ustavom pod uvjetom da je ugovorna kazna u skladu s načelom razmjernosti.

14. U odnosu na pitanje ustavnosti, osporene odredbe, odnosno istovjetne primjene mehanizma ugovorne kazne na različite skupine građana – jedinstvenih vlasnika s jedne strane i suvlasnika s druge strane – koje nisu u istovjetnoj situaciji u pogledu mogućnosti kontrole spremnika iz kojeg se odvozi otpad za koji su kao pojedinci odgovorni, Ustavni sud smatra neophodnim razmotriti nekoliko specifičnih ustavnopravnih razloga.

14.1. Prije svega, kroz svoju prethodnu praksu koja se odnosi na pitanje ustavnosti korištenja mehanizma ugovorne kazne u kontekstu naplate komunalnih usluga, Ustavni sud izrazio je jasno stajalište da ugovorni odnos koji građani sklapaju s nadležnim tijelima JLS-a, koja su u skladu s Ustavom građanima dužna osigurati komunalne usluge, čvrsto počiva na načelu osobne odgovornosti svakog pojedinog građanina kao korisnika za poštovanje zajedničkih pravila koja jednako vrijede za sve korisnike komunalnih usluga. Nadležna tijela koja pružaju komunalne usluge na temelju svoje ustavne obveze nemaju ovlast opterećivati građane, koji zakonito koriste komunalne usluge troškovima, koji nadilaze njihovu osobnu

odgovornost za korištenje konkretne usluge u skladu s jasno utvrđenim kriterijima njezinog korištenja i naplate.

14.2. Sukladno navedenom, Ustavni sud izričito je naglasio da se bilo koji oblik sankcioniranja osobne odgovornosti za kršenje zajedničkih pravila korištenja komunalne usluge mora zadržati u okviru ustavnog načela razmjernosti.

14.3. Načelo osobne odgovornosti svakog pojedinog korisnika za poštovanje zajedničkih komunalnih pravila gospodarenja otpadom u konkretnoj zajednici čini srž koncepta »onečišćivač plaća«. Kao što je već navedeno, ono je usko vezano uz činjenicu da Ustav u stavku 3. članka 69. izričito navodi da je *svatko dužan*, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, posvećivati osobitu skrb zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.

Posljedično, u kontekstu konkretnog predmeta, svatko je u Republici Hrvatskoj dužan razmjerno snositi troškove otpada za koji je osobno odgovoran, ali ujedno nije dužan na sebe preuzimati troškove koji nastaju proizvodnjom otpada za koji je odgovoran netko drugi. Ovaj odnos osobne odgovornosti za nastanak otpada, s jedne strane, i razmjernosti troškova nastanka tog otpada, s druge strane, usklađen je sa zahtjevom zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša iz članka 37. Povelje, u skladu s kojim povećana razina zaštite okoliša i poboljšanje njegove kvalitete trebaju biti dio politike EU-a te osigurani u skladu s načelom održivog razvoja. Zakonodavna i izvršna vlast imaju obvezu osigurati pravni okvir koji će osigurati da gospodarenje otpadom počiva na ovom odnosu osobne odgovornosti i razmjernosti.

15. Pri tumačenju načela »onečišćivač plaća« u kontekstu određivanja razmjernog udjela troškova komunalne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada, Ustavni sud posebno je uzeo u obzir presudu Suda EU-a od 30. ožujka 2017., VG Čistoća d.o.o. protiv Đure Vladike i Ljubice Vladike, C-335/1., ECLI:EU:C:2017:242 u povodu zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (2016/C 202/01), koji je uputio Općinski sud iz Velike Gorice, gdje je Sud EU-a utvrdio da se pri izračunu cijene javne usluge mogu uzeti u obzir i drugi parametri koji izravno utječu na iznos troškova gospodarenja otpadom, pod uvjetom da ti parametri ne stvaraju za korisnike neproporcionalne troškove u odnosu na izvršenu javnu uslugu i da budu u skladu s načelom »onečišćivač plaća«.

Tako je Sud EU-a u odnosu na dodatne naknade za financiranje potrebnih ulaganja u obradu otpada, uključujući njegovo recikliranje u presudi broj: C-335/16 naveo:

»(...)

30 Iako u konkretnom području i trenutačnom stanju prava Unije nadležna nacionalna tijela raspolažu širokom marginom prosudbe pri utvrđivanju načina izračuna cijena, poput troškova gospodarenja otpadom i dodatne naknade o kojima je riječ u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev ipak je dužan na temelju činjeničnih i pravnih elemenata koji su mu podneseni provjeriti dovode li potraživana cijena i ta dodatna naknada do toga da se određenim 'posjednicima' nameću očito neproporcionalni troškovi u odnosu na volumen ili svojstva otpada koji oni mogu proizvesti (vidjeti analogijom presudu od 16. srpnja 2009., Futura Immobiliare i dr., C-254/08, EU:C:2009:479, t. 55. i 56.).

31 U tu svrhu valja, među ostalim, uzeti u obzir kriterije koji su povezani s vrstom nekretnine u kojoj se korisnici nalaze, njezinom površinom i namjenom, sposobnošću 'posjednika' da proizvode otpad, volumenom spremnika koji se korisnicima stavljaju na raspolaganje i učestalošću skupljanja jer ti parametri izravno utječu na iznos troškova gospodarenja otpadom i njegova zbrinjavanja.«

15.1. Iz navedenog jasno proizlazi da se dodatna naknada za financiranje potrebnih ulaganja u obradu otpada, kao što je u konkretnom slučaju ugovorna kazna, može odrediti samo ako parametri na temelju kojih je određena dodatna naknada ne stvaraju za korisnike neproporcionalne troškove u odnosu na izvršenu javnu uslugu.

Stoga, spornim se čini zakonsko rješenje i zakonska odredba koja se ovdje osporava po kojoj kada više korisnika usluge koristi zajednički spremnik, nastalu obvezu plaćanja

ugovorne kazne u slučaju kada se ne utvrdi odgovornost pojedinog korisnika snose svi korisnici usluge koji koriste zajednički spremnik u skladu s udjelima u korištenju spremnika.

16. Mjera prema kojoj trošak nastao nepoštovanjem jednog dijela sustanara komunalnih ugovornih pravila o razdvajanju otpada odnosno njegovom odlaganju u za to predviđene zajedničke spremnike pada na teret zajedničkih suvlasničkih sredstava, čime se ujedno dodatno uvećava financijsko opterećenje onih suvlasnika koji poštuju komunalna pravila, što nesporno predstavlja odstupanje od načela osobne odgovornosti koje je konherentno standardu »onečišćivač plaća«, čime dolazi u nesuglasnost s člankom 69. stavkom 3. Ustava. Štoviše, odstupanje od ustavnog načela osobne odgovornosti odnosno osobne dužnosti razmjernog sudjelovanja u snošenju troškova nastanka otpada ujedno predstavlja ograničenje ustavnog jamstva jednakosti pred zakonom iz članka 14. stavka 2. Ustava.

Da bi takvo ograničenje ustavnih jamstava eventualno bilo ustavnopravno prihvatljivo neophodno je utvrditi je li sposobno zadovoljiti uvjet razmjernosti iz članka 16. Ustava odnosno odrediti služi li takva mjera legitimnom cilju, te je li sposobna ostvariti svoj cilj odnosno je li nužna za njegovo ostvarenje te pretežu li njezine koristi nad štetnim posljedicama koje njome nastaju.

17. Kako je već rečeno, jasno je da je zakonodavac ugovornu kaznu propisao upravo radi ostvarenja ciljeva u području zaštite okoliša. U tom smislu svrha ove mjere nije dovedena u pitanje.

Istodobno, iako je uvođenje dodatne naknade za financiranje potrebnih ulaganja u obradu otpada moguće opravdavati konačnim ciljem zaštite okoliša, ono zahtijeva uvažavanje određenih specifičnosti kako bi se u konačnici taj cilj i ostvario odnosno kako bi se postiglo smanjenje na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka nastajanja otpada i gospodarenja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš.

17.1. U tom smislu zakonodavac propisivanjem »kolektivne ugovorne kazne« u potpunosti zanemaruje načelo »onečišćivač plaća«, kao i stajališta iz presude broj: C-335/2016.

Naime upravo je Sud EU-a u navedenoj presudi utvrdio da se posebna naknada može utvrditi, ali na način da se proizvođačima otpada ne nameću očito neproporcionalni troškovi (vidjeti analogijom presudu od 16. srpnja 2009., *Futura Immobiliare* i dr., C-254/08, EU:C:2009:479, t. 55. i 56.), te da u tu svrhu valja, među ostalim, uzeti u obzir kriterije koji su povezani s vrstom nekretnine u kojoj se korisnici nalaze, njezinom površinom i namjenom, jer ti parametri izravno utječu na iznos troškova gospodarenja otpadom i njegova zbrinjavanja.

U konkretnom je slučaju zakonodavac, krenuvši od pretpostavke da je u stvarnosti zahtjevno i teško utvrditi pojedinačnu odgovornost pojedinog korisnika zajedničkih spremnika u određenim nekretninama, koje su zbog raznih okolnosti specifične, odredio rješenje prema kojem u slučaju kada za nepoštovanje komunalnih pravila u skladu s člankom 70. stavkom 4. ZGO-a nije moguće utvrditi pojedinačnog odgovornog korisnika odgovaraju svi korisnici koji zajednički koriste spremnik razmjerno udjelima. Zakonodavac je pri tome zanemario uvjet razmjernosti.

Naime, utvrđivanje pojedinog korisnika odgovornog za povrede iz Ugovora o korištenju javne usluge posebno je zahtjevno u višestambenim zgradama u kojima može biti znatan broj pojedinačnih korisnika javne usluge, kao i u slučajevima kada pojedine višestambene zgrade nemaju adekvatan prostor za smještaj spremnika unutar zatvorenog dijela suvlasničke zgrade, već se spremnici nalaze na javnoj površini pa su tako dostupni svima, a ne samo korisnicima određenog spremnika.

S obzirom na to da je korisnicima određenog pojedinog spremnika u takvim situacijama praktično nemoguće kontrolirati tko je nepropisno postupao s otpadom i tko je odgovoran za

kršenje Ugovora o korištenju javne usluge, vjerojatne su situacije da će korisnik koji uredno ispunjava svoje zakonske obveze i poštuje Ugovor, biti kažnjen za postupke trećih osoba, a ne za svoje vlastite. Posljedice ovakvog odstupanja od načela osobne odgovornosti su predvidljive. Ovakvo odstupanje od načela osobne odgovornosti dovodi do destimulacije onih korisnika usluge koji pravilno i uredno odvajaju svoj otpad. Onaj tko nije onečišćivač plaća za drugog koji je onečišćivač. Posljedično svaljujući svoj udio troška gospodarenja otpadom na ostale suvlasnike onečišćivači će nastaviti kršiti komunalna pravila odvajanja i odlaganja otpada čime se izravno ugrožava ostvarenje prava na zdrav okoliš iz članka 69. Ustava. Štoviše, dio onih korisnika usluge koji ispravno i uredno odvaja svoj otpad s vremenom će i sami prestati poštovati komunalna pravila kako bi smanjili svoj udio ukupnog troška. Ovakva »utrka prema dnu« prijeti urušavanjem čitavog sustava razmjerne raspodjele troškova na temelju načela »onečišćivač plaća«.

U konačnici ova mjera koja bi trebala biti poticajna za korisnike javnih usluga u smislu odvajanja otpada dovest će do potpuno drugih rezultata. Ustavni sud stoga ocjenjuje kako zbog svoje nedosljednosti mjera nije sposobna ostvariti svoj deklarirani cilj.

18. Nadalje, Ustavni sud primjećuje, da uz zanemarivanje stajališta iznesenih u presudi Suda EU-a u predmetu broj: C-335/16, te zanemarivanje načela »onečišćivač plaća« i da je osporeni članak 72. stavak 4. ZGO-a u konačnici i suprotan smislu i svrsi same ugovorne kazne.

18.1. Naime, u osnovi ugovorna kazna je ona kazna kojom se dužnik obvezuje vjerovniku platiti određenu novčanu svotu ili pribaviti neku drugu materijalnu korist ako svoju (glavnu) ugovornu obvezu ne ispuni, ispuni sa zakašnjenjem ili ako ju ispuni neuredno. Ugovorna kazna nastaje sporazumom stranaka kojom se predviđa negativna imovinska posljedica koja pogađa dužnika koji ne ispuni svoju obvezu, neuredno je ispuni ili je ne ispuni u roku i pod dodanim uvjetom da je dužnik odgovoran za neispunjenje, zakašnjenje ili neuredno ispunjenje ugovorne obveze. Vjerovnik u načelu može zahtijevati isplatu ugovorne kazne samo ako se kumulativno ispune sve navedene pretpostavke.

S druge strane, osporenim odredbom ZGO-a upravo se daje legitimnost onome što koncept ugovorne kazne, kako je on uobičajeno određen (vidi članak 352. stavak 2. ZOO-a) određuje kao razlog zbog kojeg ne postoji obveza plaćanja ugovorne kazne, odnosno da nastalu obvezu plaćanja ugovorne kazne u slučaju kad se ne utvrdi odgovornost pojedinog korisnika snose svi korisnici usluge koji koriste zajednički spremnik neovisno o konkretnoj krivnji odnosno odgovornosti pojedinog korisnika. Dakle, prema osporenoj odredbi ZGO-a dužnost plaćanja ugovorne kazne postoji čak i onda kada se ne može utvrditi odgovornost pojedinog korisnika, iz čega proizlazi da je ugovornu kaznu dužan platiti i onaj pojedini korisnik koji nije kriv i nije odgovoran za neispunjenje ili neuredno ispunjenje svoje obveze.

Pri tome je zakonodavac zanemario odrediti uvjete po kojima pojedini korisnik usluge može dokazati da on nije odgovoran za nepropisno odlaganje u cilju utvrđenja konkretnog odgovornog dužnika, što je osobito važno kada se uzmu u obzir načelo osobne odgovornosti (vidi točku 14.1. – 14.3. odluke), te stajališta iz presude suda EU-a C-355/16, odnosno da se posebna naknada može odrediti ali uvažavajući pri tome posebne kriterije koji su povezani s vrstom nekretnine u kojoj se korisnici nalaze.

Navedeno dovodi do očite nesigurnosti kako oko prave svrhe osporenih odredaba tako i načina njihove primjene, a time dovodi do ustavnopravno neprihvatljive razine pravne nesigurnosti.

18.2. S tim u vezi Ustavni sud naglašava da u državi vladavine prava nije na adresatima zakona – onima koji te zakone primjenjuju i onima na koje se zakoni imaju primijeniti, a ni na Ustavnom sudu – da nagađaju o namjeri zakonodavca i svrsi zakona (jer one moraju biti jasno obrazložene), kao ni o stvarnom sadržaju zakona.

Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati (stajalište prvi put formulirano u predmetu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sunday Times (br. 1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 6538/74, § 49., presuda od 26. travnja 1979.).

Ustavni sud izrazio je načelna stajališta o vladavini prava i općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi bili usklađeni s vladavinom prava, primjerice, u odluci i rješenju broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. (»Narodne novine« broj 31/00.), u kojoj je navedeno da je vladavina prava, iako pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, više od samog zahtjeva za postupanje u skladu sa zakonom jer uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. U tom smislu, u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.

To stajalište Ustavni sud razradio je u predmetu broj: U-I-722/2009 (odluka i rješenje od 6. travnja 2011., »Narodne novine« broj 44/11.), u kojemu je istaknuto da zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedan od temeljnih elemenata vladavine prava te je navedeno što se, prema stajalištu Ustavnog suda, ima smatrati pozitivnim, a što negativnim smislom zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme u svjetlu vladavine prava.

Zakonodavac može na različite načine izbjeći neodređenost i nepreciznost pravne norme, ali odluka o tome kojom će se metodom pritom poslužiti nije na Ustavnom sudu.

Primjerice, zakonodavac može posebnim zakonskim definicijama odrediti sadržaj pojedinim zakonskim pojmovima, a pritom je uvijek potrebno da činjenice – uvjeti u hipotezi zakonske norme sadrže elemente predvidljivosti ponašanja pravnih subjekata u skladu s njezinim ustavnopravno prihvatljivim ciljem.

18.3. U slučaju osporene pravne norme nije riječ o tome da bi ona sama po sebi bila neodređena ili nejasna. Međutim, ono što tu zakonsku odredbu čini nejasnom, ujedno i ustavnopravno neprihvatljivom, činjenica je da ona evidentno ne odgovara svojem legitimnom, javno deklariranom normativnom cilju i svrsi, već prelazeći okvire svoje nominalne svrhe dovode do nelegitimnih ishoda. Drugim riječima, dovodi do povrede jamstva iz članaka 3., 5. i 16. Ustava.

19. Slijedom navedenog na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, donesena je odluka kao u izreci.

Broj: U-I-2934/2022

Zagreb, 14. studenoga 2023.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.