

NEZAKONITA ODLUKA GRADA ZAGREBA O KOMUNALNOM OTPADU

Čudne "igre" oko otpada

PRIPREMIO:
Dražen Aničić

Nakon odvajanja nekih vrsta otpada, volumen komunalnog otpada za 2,57 osoba, što je prosječna veličina zagrebačkog kućanstva, nikako ne može iznositi 1040 litara mjesečno, a posebno ako se radi o kućanstvu od jedne osobe

Gradska skupština Grada Zagreba na sjednici održanoj 3. srpnja 2014. donijela je Odluku o javnoj usluzi prikupljanja miješanog komunalnog otpada, bio-razgradivog komunalnog otpada i odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada u gradu Zagrebu. Odluka je objavljena u broju 16 *Službenoga glasnika Grada Zagreba (SGGZ)* 4. srpnja 2014. i stupila je na snagu dan poslije. Odlukom je stavljena izvan snage odluka istovjetnoga naziva objavljena u prosincu 2013. u broju 25./2013. *SGGZ*-a. Do zaključčenja pojedinačnih ugovora s korisnicima produljeno je vrijeme naplate te javne usluge prema dosadašnjem načinu naplate koji je već godinama suprotan

zakonima Republike Hrvatske jer se zasniva na naplati po četvornom metru stambene površine.

Produljeno je vrijeme naplate prema dosadašnjem načinu naplate koji je već godinama nezakonit jer se zasniva na naplati po četvornom metru stambene površine

Objede odluke nisu u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (*NN 94/13*), u daljnjem tekstu ZOGO i Zakonom o zaštiti potrošača (*NN 41/14*), u daljnjem tekstu ZZP. O nezakonitosti prve Odluke prije njezina donošenja

bili su upoznati gradonačelnik, predsjednik Gradske skupštine i pročelnik Gradskog ureda za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj, a odmah nakon njezina donošenja i Ministarstvo zaštite okoliša i prirode. Nitko od gradskih čelnika nije reagirao, a Ministarstvo je nakon odugovlačenja odgovora dalo potpuno neprihvatljiv odgovor.

Nesporne zakonske odredbe i komentari

1. ZOGO u članku 6. (1) propisuje da se gospodarenje otpadom temelji osobito na sljedećem načelu: "načelu onečišćivača plaća" – proizvođač otpada, prethodni posjednik otpada, odnosno posjednik otpada snosi troškove mjera gospodarenja otpadom.
2. ZOGO u članku 6. (2) propisuje da proizvođač proizvoda od kojeg nastaje otpad, odnosno proizvođač otpada snosi troškove gospodarenja tim otpadom.

Komentar: Ako proizvođač otpada, tj. korisnik javne usluge ili građanin **ne proizvodi** otpad, on ne stvara ni trošak njegova gospodarenja pa je nezakonito naplaćivati naknadu neovisno o količini proizvedenoga otpada. Naplaćivanjem takve naknade narušava se temeljno načelo ZOGO-a "onečišćivač plaća".

3. ZOGO u članku 30. (6) točka 3. propisuje da je korisnik usluge dužan snositi troškove gospodarenja komunalnim otpadom **razmjerno količini otpada kojeg je predao** davatelju usluge.

Komentar: Ako korisnik usluge ništa nije predao davatelju usluge, davatelj nema nikakav trošak i ne smije zaračunati nikakav trošak.



Klasični kontejner i kontejneri za odvojeno prikupljanje otpada

Ako proizvođač otpada ne proizvodi otpad, ne stvara ni trošak njegova gospodarenja, pa je nezakonito naplaćivati naknadu neovisno o količini proizvedenoga otpada

4. ZOGO u članku 33. (2) propisuje da je davatelj usluge dužan korisniku usluge obračunavati cijenu javne usluge ... **razmjerno količini predanog otpada** u obračunskom razdoblju, pri čemu je kriterij količine otpada u obračunskom razdoblju masa predanog otpada ili volumen spremnika otpada i broj pražnjenja spremnika.

Komentar: Ako je količina (masa ili volumen) predanoga otpada nula, tada javna usluga nije ni pružena pa cijena "otpada kojeg nema" mora biti nula.

5. ZOGO u članku 33. (5) propisuje da davatelj usluge (...) cjenikom određuje visinu jedinične cijene za masu predanog otpada ili volumen spremnika otpada.

Komentar: Nedvojbeno je da ZOGO ne poznaje određivanje cijene za volumen praznoga spremnika, odnosno za otpad koji nije predan davatelju usluge. A upravo odredbe Odluke (vidjeti niže) određuju cijenu neovisno o tome je li otpad predan ili nije (jer otpad ne postoji) uvođenjem pojma "zadužene posude". Stoga je tako određeni cjenik u suprotnosti sa ZOGO-om jer se podzakonskim aktom odredbe zakona ne smiju proširivati.



Balirani otpad od plastične ambalaže

6. ZOGO u članku 33. (10) propisuje da se na javne usluge iz ovog zakona primjenjuju odredbe o javnim uslugama iz zakona kojim se uređuje zaštita potrošača, dakle ZJP-a.

Komentar: Ovaj članak uspostavlja vezu sa člankom 24. (1) točka 11. ZJP-a u kojem je prikupljanje miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada definirano kao javna usluga i člankom 24. (2) koji propisuje da "prilikom ispostavljanja računa za pružanje javnih usluga potrošačima trgovac mora primjenjivati obračun i cijene uređene posebnim propisima. U ovom slučaju taj poseban propis je ZOGO.

7. ZOGO u članku 169. (1) točka 6. propisuje novčanu kaznu za jedinicu lokalne samouprave ako ne obračunava troškove za obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, sukladno načelu "onečišćivač plaća", razmjerno količini predanog otpada i broju pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju jer se time narušava temeljno načelo Zakona.

Komentar: U Odluci se obračun troškova ne temelji na količini (volumenu) stvarno predanog otpada nego na predviđenoj ugovorenoj količini (volumenu) određenoj iz fiktivnog volumena zaduženih spremnika u obračunskom razdoblju, dakle neovisno o tome je li spremnik bio pun ili prazan, odnosno je li korisnik uopće otpad proizveo. Pritom je davatelj usluge odredio minimalni volumen za obračun koji više-struko premašuje stvarnu količinu.

Obračun se ne temelji na količini otpada nego na predviđenoj ugovorenoj količini iz fiktivnog volumena zaduženih spremnika, neovisno o tome je li spremnik bio pun ili prazan



Kontejneri za odvojeno prikupljanje otpada (iz jedne reklamne kampanje)

8. ZOGO u članku 171. (1) točka 5. propisuje novčanu kaznu za pravnu osobu koja je davatelj usluge ako ne vodi evidenciju o preuzetoj količini otpada od pojedinog korisnika usluge u obračunskom razdoblju prema kriteriju količine otpada.

Komentar: Vođenje evidencije prema zaduženom volumenu spremnika, kako je predviđeno Odlukom, nije vođenje evidencije o preuzetoj količini otpada nego o zaduženom volumenu pa sustav određivanja cijene u Odluci uopće nije izrađen tako da bi davatelj usluge imao mogućnost evidentiranja preuzete količine otpada, dakle suprotan je načelu ZOGO-a "onečišćivač plaća".

9. ZP u članku 33. (1) i 33. (2) točka 4. navodi da se radi o zavaravajućoj poslovnoj praksi ako je cijena proizvoda (usluge) i način na koji je ona izračunana suprotna Zakonu tj. ZOGO-u.

Komentar: Zakon o obveznim odnosima u svemu izjednačuje prodaju robe i davanje usluga. Na obveznopravne odnose između potrošača i trgovca primjenjuju se odredbe Zakona o obveznim odnosima.

Osporavane odredbe Odluke

Članak 5. Odluke propisuje u stavcima (1) i (2) da se troškovi obavljanja javne usluge određuju prema kriteriju količine i da obuhvaćaju troškove nabave i održavanja opreme, troškove prijevoza i troškove obrade otpada. Ta je odredba sukladna ZOGO-u. Međutim u stavku (3) propisuje se da se kriterij količine utvrđuje prema **zaduženom volumenu spremnika** i broju pražnjenja spremnika. ZOGO ne poznaje termin "zaduženi volumen spremnika" nego samo količinu **stvarno** preuzetog otpada koji se izražava masom (težinom) ili volumenom.

Članak 14. Odluke propisuje u stavku (1) da se "naknada za prijevoz i zbrinjavanje miješanog komunalnog otpada plaća ovisno o broju odvoza tijekom jednog mjeseca, **neovisno o masi** preuzetog miješanog komunalnog otpada". Pogrešno se u tom stavku navodi



Sortiranje prikupljenog otpada

riječ "masa" jer iz cijelog teksta Odluke proizlazi da je za obračun mjerodavan samo volumen otpada u litrama prema volumenu spremnika, a ne masa toga otpada.

Ovom odredbom donositelj Odluke obvezuje korisnika na plaćanje paušalnog iznosa neovisnog o količini preuzetog otpada. Time si osigurava prihod za uslugu koju korisniku nije pružio, a na nepruženu uslugu nema pravo naplate. ZOGO ne poznaje mogućnost ugovaranja i naplaćivanja paušalnog iznosa nego samo naplaćivanje usluge prema stvarno preuzetoj količini otpada.

Odluka obvezuje korisnika na plaćanje paušalnog iznosa neovisno o količini preuzetog otpada i time osigurava prihod za uslugu koju korisniku nije pružio

Stavak (2) istog članka 14. Odluke propisuje da korisnici skupine 1 (zgrade s više stanova) "preko predstavnika stanara (...) sklope ugovor s davateljem usluge". Pogrešno se ovdje navodi predstavnik stanara umjesto predstav-



Glomazni otpad na ulici prije odvoženja

nik suvlasnika jer su samo suvlasnici nekretnine obveznici plaćanja ove javne usluge, a pojam "predstavnik stanara" ne postoji. Međutim, niti predstavnik suvlasnika ne može u njihovo ime sklopiti s davateljem usluge ugovor jer za to nema nikakvo ovlaštenje. Pravni odnos između davatelja i pojedinog korisnika usluge može se realizirati samo sklapanjem međusobnog ugovora.

Stavak (5) članka 14. propisuje da se "ukupna naknada za prijevoz i zbrinjavanje miješanog komunalnog otpada određuje umnoškom **zaduženog volumena spremnika** za miješani komunalni otpad, broja odvoza miješanog komunalnog otpada u tijeku jednog mjeseca i naknade za preuzimanje jedne litre miješanog komunalnog otpada. Za pojedinog korisnika u zgradi s više stanova navedeni se ukupni iznos množi s njegovim pripadajućim udjelom koji je definiran ugovorom. I ovom odredbom davatelj usluge sam sebi daje pravo naplaćivanja nepostojećeg otpada jer naknadu koju će zaračunati korisnicima dobiva kao umnožak **zaduženog, a ne stvarnog** volumena otpada koji je preuzeo. Bio spremnik pun ili prazan, korisnik je dužan platiti isti iznos!

Članak 18. Odluke propisuje za korisnike u obiteljskim zgradama minimalno zaduženje jednim spremnikom volumena 120 litara uz mogućnost da to bude i spremnik od najmanje 80 litara. Pritom je broj mjesečnih odvoza definiran na tri tjedno (članak 9. Odluke) ili 13 puta mjesečno odnosno $13 \times 80 = 1040$ litara mjesečno. Za taj volumen korisnik mora prema članku 20. platiti naknadu neovisnu o masi (ispravno je volumenu!) preuzetog otpada, pa i ako nikakav otpad nije preuzet, primjerice tijekom ljetnih mjeseci kad korisnik nije u Zagrebu ili je dulje vrijeme na putu ili kada "proizvodi" višestruko manju količinu otpada.

Nakon odvajanja drugih vrsta otpada (papira, metala, stakla, plastike i tekstila) volumen miješanog komunalnog otpada za 2,57 osoba, što je prosječna veličina zagrebačkog kućanstva, nikako ne može iznositi 1040 litara mjesečno odnosno $1,04 \text{ m}^3$, a kamoli ako se radi



Odlaganje otpada na odlagalištu Jakuševac

o kućanstvu od jedne osobe. Nužno je da se u Odluci propiše mogućnost da korisnik uopće ne koristi spremnike propisanog volumena, nego da za svoj otpad u trgovačkoj mreži kupuje Odlukom predviđene specijalne vrećice (vidjeti članak 15.) za koje će u prodajnoj cijeni biti uključena i usluga zbrinjavanja otpada.

Članak 24. Odluke propisuje da su vlasnici neuseljanih stambenih i poslovnih prostora dužni davatelju usluge plaćati naknadu za prijevoz miješanog komunalnog otpada po posebnoj cijeni određenoj cjenikom davatelja usluga. Dakle, davatelj usluge želi naplaćivati uslugu koju uopće nije pružio jer ni nema nikakvog otpada. Želi se naplatiti prolazak vozila pokraj zgrade korisnika i njegova vožnja bez korisnikova otpada do odlagališta.

Nesporno je da davatelj usluge ima određene stalne troškove koji su neovisni o količini preuzetog otpada i da si Odlukom želi osigurati prihod koji će biti neovisan o količini **stvarno** preuzetog otpada. Davatelj usluge obračunom cijene usluge prema **zaduženom volumenu** odstupa od načela ZOGO-a da se javna usluga mora obračunati prema **količini stvarno preuzetog otpada** (vidjeti članak 30. (6), točka 3. i članak 33. (2)).

Svaki trgovac ima određene stalne troškove poslovanja, ali ih uvijek ukalkulira u jediničnu cijenu robe (ili usluge) koju prodaje. Tako i ZOGO propisuje da se javna usluga odvoza komunalnog otpada obračunava prema količini, a davatelj usluge iz svoga poslovanja prethodnih godina vrlo dobro zna o kojoj se količini radi na godišnjoj razini. Računica je jednostavna: ukupne troškove poslovanja treba podijeliti s ukupnom količinom preuzetog otpada u godini iz čega se dobiva cijena jedinične količine tj. volumena otpada. Pritom treba uzeti u obzir i prihod koji će davatelj usluge ostvariti prodajom odvojenog otpada namijenjenoga za recikliranje. Kad bi davatelj javne usluge smio svoje stalne troškove naplaćivati u vidu paušala za "zaduženu posudu", tada bi i svaki drugi trgovac prije prodaje robe, npr. pri ulasku u trgovinu smio naplatiti "ulaznicu" za pokriće svojih stalnih troškova (plaće, režije itd). Potpuno neodrživo!

Tehničko obrazloženje neodrživosti Odluke

Prema najnovijim službenim podacima Agencije za zaštitu okoliša (www.azo.hr), neovisne javne ustanove osnovane odlukom Vlade Republike



Jedno neuređeno odlagalište

Hrvatske, iz godišnjeg Izvješća o komunalnom otpadu za 2012. objavljenom u veljači 2014., vidljivo je da je *Zagrebački holding* u gradu Zagrebu prikupio 290.734 tone otpada što je 379 kg/stanovnik/godina. Od toga miješani komunalni otpad čini 221.966 tona ili 288 kg/stanovnik/godina, dok razliku čine ostale vrste otpada koje se recikliraju. Kad se miješani komunalni otpad ne bi razvrstavao, tj. kad se iz njih ne bi odvajali papir, metal, staklo, plastika i tekstil, što je obveza po novom Zakonu (ZOGO), onda bi dnevna "proizvodnja" komunalnog otpada po stanovniku Zagreba iznosila $288/365 = 0,79$ kg/stanovnik/dan. Nakon početka primjene ZOGO-a stanovnici Zagreba imaju obvezu pridržavati se Zakona, a imat će i interes primjenjivati ga, jer se prema Zakonu naplaćuje volumen ili masa preuzetog komunalnog otpada iz kojeg su već sami građani prethodno "na kućnom pragu" izdvojili ostale vrste otpada u posebne spremnike.

Uz procjenu da će se tada količina miješanog komunalnog otpada najmanje prepoloviti dolazi se do količine od $0,79 \times 0,5 = 0,40$ kg/stanovnik/dan ili uz obujam od 2,0 litre po kilogramu do 0,80 litara/stanovnik/dan.

Proizlazi da je Odluka suprotna ZOGO-u jer se po njoj naplaćuje fiktivni volumen otpada, ali sadrži i elemente kaznenoga djela jer se prihod ostvaruje na prevaran način

Prosječno kućanstvo u Zagrebu ima 2,57 osoba (podaci Državnoga zavoda za statistiku iz popisa stanovništva 2011.) koje mjesečno "proizvede" $0,80 \times 2,57 \times 30 = 62$ litre razvrstanoga komunalnog otpada. Odluka međutim obvezuje da u obiteljskim zgradama (članak 10., skupina 2.1) minimalni volumen posude iznosi 80 litara (članak 18.), a određeno je da se otpad odvozi tri puta na tjedan (članak

9.) odnosno 13 puta na mjesec. Time se korisnicima naplaćuje količina od $13 \times 80 = 1040$ litara ili $1040/62 = 17$ puta više od količine otpada koja će se stvarno preuzeti.

Iz ovoga proizlazi jasan zaključak da je Odluka ne samo suprotna ZOGO-u, jer se po njoj naplaćuje fiktivni obujam otpada koji ne postoji ("zadužena posuda"), nego sadržava i elemente kaznenoga djela jer se prihod davatelja usluge ostvaruje na prevaran način. Nužno je da zakonitost Odluke ocijeni Visoki upravni sud. Odluka ujedno dokazuje nestručnost gradskih službi da izrade akt sukladan zakonu, ali i neznanje gradskih vijećnika koji su ovakvu Odluku izglasali.

Napomena: Prema tvrdnji autora prof. dr. sc. Dražena Aničića, reagiranje je potaknuto napisom o otpadu iz prošlog broja našeg časopisa (*Građevinar*, 7./2014., str. 681-686). Iako mjestimice vrlo oštro, smatramo ga dobrodošlim za raščišćavanje brojnih nejasnoća u području prikupljanja komunalnog otpada.