

Šalje:  
**Matija Mikac**  
Lošinjska 14  
HR-42000 Varaždin  
e-mail: matija.mikac@unin.hr

Prima:  
**MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I ENERGETIKE**  
Radnička cesta 80  
HR-10000 Zagreb

Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom  
**Sektor za održivo gospodarenje otpadom**

**Samostalni sektor za pravne poslove**

Uprava za inspekcijske poslove  
**Služba inspekcijskog nadzora u području gospodarenja otpadom**

**Predmet:** Primjena zakonske regulative u gospodarenju komunalnim otpadom

Obzirom da od jedinice lokalne samouprave (Grad Varaždin, u daljnjem tekstu JLS) i tvrtke koja obavlja javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada na području JLS-a (Čistoća Varaždin, u daljnjem tekstu Davatelj usluge) ne uspijevam dobiti konkretne, zakonskim odredbama potkrijepljene, informacije i dokaze ispravnosti njihovog postupanja u prikupljanju komunalnim otpadom ovim putem šaljem

## **ZAHTJEV ZA MIŠLJENJEM**

### **vezano uz primjenu zakonske regulative u gospodarenju komunalnim otpadom**

nadležnog Ministarstva i zaduženih službi. Zahtjev koncipiram tako da je postavljeno nekoliko pitanja na koje tražim jednostavan da/ne odgovor – naravno, molim da se svaki odgovor potkrijepi referencama na zakonske odredbe. Kao obrazloženje postavljenog pitanja, uz svako dajem svoje viđenje zakonskih osnova (temeljeno na Zakonu o održivom gospodarenju otpadom NN 94/2013 – u daljnjem tekstu Zakon i Uredbi o gospodarenju komunalnim otpadom NN 50/2017 – u daljnjem tekstu Uredba) i naznačujem što smatram nezakonitim ili neutemeljenim u postupanju Davatelja usluge. Osim odgovora na pitanja koja slijede, molim povratnu informaciju o pravnom lijeku, ukoliko se pokaže da se radi o kršenju zakonskih odredbi, na direktnu (financijsku) štetu građana JLS-a. Odnosno, odgovor na pitanje može li na temelju, kroz pitanja, iznesenih činjenica Ministarstvo po službenoj dužnosti provesti inspekcijski nadzor, utvrđivanje činjenica i donošenje zaključka o daljnjem postupanju i možebitnom obeštećenju građana?

Ovim Zahtjevom tražim precizan i jasan odgovor na sljedeća pitanja:

1. Postoji li zakonska osnova (važeći Zakon i Uredba) koja dozvoljava da Davatelj usluge u cijenu javne usluge (konkretno, cijenu obavezne minimalne javne usluge) uključi naknadu za usluge prikupljanja i obrade reciklabilnih materijala (plastika, staklo, tekstil)?
2. Postoji li zakonska osnova po kojoj Davatelj usluge reciklabilne vrste otpada (plastika, staklo, tekstil) naplaćuje temeljem slobodne procjene o broju odvoza, a ne stvarno realiziranim odvozima i predanoj količini od strane korisnika, i to kroz dio iznosa uključenog u cijenu obavezne minimalne javne usluge?
3. Postoji li zakonska osnova koja omogućava Davatelje usluge da uslugu prikupljanja i obrade biorazgradivog otpada – otpadnog papira i kartona, naplaćuje prema procijenjenom broju odvoza, a ne temeljem stvarno realiziranih odvoza? Usput, nije li to također nešto što, prema Uredbi, financira Fond!?
4. (Više vezano uz Poreznu upravu, ali Ministarstvo bi trebalo utjecati na izjednačavanje prakse na području cijele RH) Ima li pravo Davatelj usluge stavku odvojenog prikupljanja MKO otpada oporezivati stopom PDV-a od 25%, kad je za to predviđena stopa 13%?

## O B R A Z L O Ž E N J A

### { **Obrazloženje uz pitanje 1** }

1.1. Uredba definira pojam **javna usluga** kao: "Javna usluga je javna usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada" (čl. 3. st. 1. l. 8), te dalje pojam **korištenje javne usluge** kao: "...je predaja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada davatelju usluge" (čl. 3. st. 1. l. 9). Pojam biorazgradivog komunalnog otpada Uredba definira kao "Biorazgradivi komunalni otpad uključuje biootpad i otpadni papir i karton" (čl. 3. st. 1 l. 2).

Također, u Uredbi, čl. 11. st. 1 navodi se "Davatelj javne usluge je dužan u okviru javne usluge jednom u kalendarskoj godini preuzeti glomazni otpad od korisnika usluge na obračunskom mjestu korisnika usluge bez naknade."

ZAKLJUČAK 1.1: Javna usluga koju Davatelj usluga nudi i naplaćuje građanima odnosi se na prikupljanje miješanog komunalnog otpada, biootpada i otpadnog papira i kartona, te uključuje i jedan odvoz glomaznog otpada s obračunskog mjesta korisnika.

1.2. Nadalje, **cijena javne usluge** definira se u Uredbi u članku 18.: "(1) U cijenu javne usluge su uključeni, osim troškova propisanih člankom 33. stavkom 4. Zakona, i sljedeći troškovi: 1. nastali radom reciklažnog dvorišta i mobilnog reciklažnog dvorišta zaprimanjem bez naknade otpada nastalog u kućanstvu na području jedinice lokalne samouprave za koje je uspostavljeno reciklažno dvorište 2. prijevoza i obrade glomaznog otpada koji se prikuplja u okviru javne usluge sukladno članku 11. stavku 1. ove Uredbe 3. vođenje propisanih evidencija i izvješćivanja u vezi s javnom uslugom. (2) Fond je dužan davatelju javne usluge i davatelju usluge povezane s javnom uslugom nadoknaditi troškove odvojenog sakupljanja i obrade reciklabilnog komunalnog otpada čiji tokovi se pretežito sastoje od otpadne ambalaže (otpadnog papira, otpadne plastike, otpadnog metala i otpadnog stakla) na način propisan posebnim propisom kojim se uređuje gospodarenje otpadnom ambalažom." – definicija se referencira na čl. 33. st. 4. Zakona, te čl. 11. st. 1. Uredbe (glomazni otpad, vidi 1.1.).

Članak 33. Zakona, stavak 4. govori: "(4) Davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona uključiti sljedeće troškove: troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada i druge troškove propisane uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona.", a vezani čl. 30. st. 1: "(1) Javna usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada podrazumijeva prikupljanje tog otpada na određenom području pružanja usluge putem spremnika od pojedinih korisnika i prijevoz tog otpada do ovlaštene osobe za obradu tog otpada."

ZAKLJUČAK 1.2: Cijena javne usluge uključuje: troškove nabave i održavanja opreme, troškove prijevoza i obrade otpada (odnosi se na uslugu koja uključuje (čl. 30. st. 1.) prikupljanje miješanog i biorazgradivog otpada!), troškove reciklažnog dvorišta i vođenja evidencije.

Ukratko, u zakonskim odredbama **nema govora o tome da cijena javne usluge uključuje reciklabilne materijale** (plastiku, metal, staklo, tekstil...). Čak štoviše, Uredba u čl. 18. st. 2. govori da je Fond dužan nadoknaditi troškove sakupljanja reciklabilnih materijala, a ne građani!

ZAKLJUČAK UZ PITANJE 1: Javna usluga (a samim time i cijena javne usluge, pa i cijena obavezne minimalne javne usluge) ne uključuje sakupljanje reciklabilnih vrsta otpada koje prema Uredbi financira Fond – dakle, ne postoji zakonska osnova za uključivanje troškova vezanih uz sakupljanje i odvoz reciklabilnog otpada u cijenu javne usluge, a upravo to Davatelj usluge čini, te čak u medijima obrazlaže cijenu brojem odvoza plastike, stakla, tekstila...

### { **Obrazloženje uz pitanje 2** }

2.1. Temeljem obrazloženja uz (1), ako se pokaže da postoji zakonska mogućnost da se reciklabilne vrste otpada uvedu u cijenu javne usluge (a obrazloženje uz (1) to opovrgava), ne krši li to Zakon čl. 33. st. 2.? Naime, taj stavak kaže: "(2) **Davatelj usluge dužan je korisniku usluge obračunavati cijenu javne usluge** iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona **razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju, pri čemu je kriterij količine otpada u obračunskom razdoblju masa predanog otpada ili volumen spremnika otpada i broj pražnjenja spremnika sukladno odluci iz članka 30. stavka 7. ovoga Zakona**."

ZAKLJUČAK 2.1: Sve i da postoji zakonska mogućnost naplate (a ne postoji, vidjeti 1.2.), ta naplata se smije isključivo odvijati temeljem podataka o količini predanog otpada (broj odvoza, volumen ili masa

spremnika, sukladno Odluci JLS). Davatelj usluge iz ovog predmetnog Zahtjeva naknadu uključuje u cijenu minimalne javne usluge, a naplata se provodi neovisno o stvarnoj realizaciji predaje reciklabilnih otpada (korisnici usluge nisu imali mogućnost utjecaja ni na predviđene brojke odvoza za reciklabilne materijale, jer im to kroz Izjavu/ugovor nije dano kao mogućnost)!

2.2. Obračun cijene javne usluge prema čl. 33. st. 2. Zakona (2.1) u predmetnom JLS-u se primjenjuje isključivo za miješani komunalni otpad (što je u skladu s Uredbom). Sve ostale vrste otpada naplaćuju se kroz cijenu obvezne minimalne javne usluge (Davatelj usluge i izvršno tijelo JLS-a cijene u medijima opravdavaju isključivo kroz broj odvoza za sve vrste otpada) i to u fiksnim, procijenjenim iznosima (predviđeni broj odvoza, a ne realizacija i praćenje predanih količina za ostale vrste otpada).

ZAKLJUČAK 2.2: Davatelj usluge i JLS jasno i dokumentirano kroz više medija naglašavaju da cijena obvezne minimalne javne usluge uključuje stavke koje se po Uredbi (vidjeti 1.2) i Zakonu ne smiju naplaćivati građanima kroz tu stavku! Ukoliko je Fond zadužen za financiranje, a ne obavlja svoju ulogu, to se nikako ne smije prelomiti preko leđa građana niti im se ta usluga smije naplatiti! Sve i da ne postoji obveza Fonda, naplata građanima se ne smije provoditi kroz cijenu obvezne minimalne javne usluge, već kao odvojene stavke/usluge u ukupnoj cijeni javne usluge (koja bi uz MKO i biorazgradive vrste otpada uključila i recikalbilne vrste otpada, što sad ni nije slučaj, odnosno nije tako definirano Uredbom).

ZAKLJUČAK UZ PITANJE 2: Sve i da postoji zakonska mogućnost naplate preuzimanja i obrade reciklabilnih vrsta otpada, u nijednom dijelu Zakona ili Uredbe nije definirana. Isto tako, bilo kakva naplata usluge (kad bi se odvoz tih tipova otpada smatrao dodatnom uslugom) treba se provoditi, prema nalogu u Zakonu (koji, opet, možemo smatrati vezanih isključivo na MKO i biorazgradive vrste otpada), temeljem predanih količina otpada, nikako ne temeljem procjene davatelja usluge!

### **{ Obrazloženje uz pitanje 3 }**

3.1. Uredba kroz definiciju biorazgradivog komunalnog otpada u čl. 3. st. 1 l. 2 (opisano u 1.1.) uključuje otpadni papir i karton u javnu uslugu koja je predmet svih pitanja ovog Zahtjeva, obzirom da ju provodi i naplaćuje Davatelj usluge. No, kod definiranja cijene javne usluge (opisano detaljnije u 1.2.) Uredba u čl. 18. st. 2. otpadni papir svrstava u kategoriju otpada za financiranje kojeg je zadužen Fond.

Slijedom toga jasno je da se usluga prikupljanja tog tipa otpada ne bi smjela uključivati u cijenu obvezne minimalne javne usluge, kao što to čini (i u medijima obrazlaže) Davatelj usluge.

3.2. U slučaju da financiranje otpadnog papira i kartona ipak trebaju preuzeti građani (iako bi o tome trebali biti obaviješteni od strane obveznika plaćanj, tj. Fonda), obračun naknade za taj tip otpada bi se također trebao provoditi temeljem predanih količina otpada (čl. 33. st. 2. Zakona), a ne temeljem predviđanja koje davatelj usluge ugovorno definira

ZAKLJUČAK UZ PITANJE 3: Uredba jasno navodi da financiranje sakupljanja otpadnog papira preuzima Fond! U slučaju da to financiranje (dragovoljno ili temeljem Odluke JLS-a) preuzmu građani, naplata usluge ne smije biti temeljena na procijenjenim odvozima otpada, već realno obračunata prema predaji otpada (broj stvarno realiziranih odvoza ili neka preciznija, teže implementirana, metoda)!

### **{ Obrazloženje uz pitanje 4 }**

Uvidom u račune nekih drugih tvrtki koje nude istu uslugu u drugim regijama, kao i proučavanjem dostupnih mišljenja na stranicama Porezne uprave, uočio sam da gotovo svi na cijene odvoza miješanog komunalnog otpada (varijabilni dio cijene) obračunavaju PDV po stopi 13%. No, Davatelj usluge u predmetnom JLS-u na tu uslugu primjenjuje stopu od 25%. Može li se Ministarstvo odrediti po tom pitanju, uputiti na pravni lijek i utjecati na izjednačavanje uvjeta za sve građane u RH jasnim nalogom prema svim davateljima usluga?

---

U nadi brzog zaprimanja odgovora na postavljena pitanja, unaprijed se zahvaljujem.

*Matija Mikac*

U Varaždinu, 16. studeni 2018.