

ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-II-627/2022 i dr. od 7. veljače 2023.
(Uredba o uslužnim područjima)

S A Ž E T A K

Ustavni sud na sjednici održanoj 7. veljače 2023. donio je odluku kojom se ukida Uredba o uslužnim područjima ("Narodne novine" broj 147/21.; u daljnjem tekstu: Uredba), s time da ta odluka stupa na snagu 15. srpnja 2023.

Više predlagatelja (Liburnijske vode d.o.o., Grad Ivanec, Komunalac d.o.o., Grad Labin i dr., te Metković d.o.o.) podnijelo je prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe. Tu Uredbu donijela je Vlada Republike Hrvatske na sjednici od 30. prosinca 2021. na temelju članka 7. stavka 6. i članka 88. stavka 1. Zakona o vodnim uslugama ("Narodne novine" broj 16/19.; u daljnjem tekstu: ZoVU). Navedena Uredba objavljena je u "Narodnim novinama" broj 147 od 31. prosinca 2021., a stupila je na snagu 8. siječnja 2022.

ZoVU-om, kojeg je Ustavni sud svojim rješenjima od 8. lipnja 2021. i 20. prosinca 2022. ocijenio sukladnim s Ustavom, uređen je institucionalni okvir obavljanja djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Primarni legitimni cilj koji se ZoVU-om želi postići je osiguranje priuštivosti cijene vode stanovnicima i poslovnim korisnicima te kvantitativna i kvalitativna dostupnost vode i usluga odvodnje, uz poštovanje načela iz članka 5. ZoVU-a (trajno, učinkovito, ekonomično i svrhovito obavljanje djelatnosti vodnih usluga). Člankom 4. stavcima 1. i 2. ZoVU-a propisano je da su vodne usluge djelatnosti od općeg interesa i obavljaju se kao javna služba te su od interesa za sve jedinice lokalne samouprave na uslužnom području i za Republiku Hrvatsku.

Uredbom su uspostavljena uslužna područja (njih 41), određene njihove granice i društvo preuzimatelja. Člankom 7. stavkom 6. ZoVU-a propisano je da se Uredba donosi nakon provedenog savjetovanja s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i javnim isporučiteljima vodnih usluga.

Ustavni sud je rješenjem broj: U-II-627/2022 od 29. ožujka 2022. pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom navedene Uredbe te je privremeno obustavio izvršenje svih općih i pojedinačnim akata i radnji koje se poduzimaju na temelju Uredbe.

U ovom ustavnosudskom postupku predlagatelji su isticali prigovore formalne i materijalnopravne naravi.

U pogledu prigovora kojima se osporava formalna suglasnost Uredbe s Ustavom i ZoVU-om predlagatelji u bitnom ističu prigovore vezane uz provedeno e-savjetovanje, posebno ističući da su svi prigovori i primjedbe predlagatelja i ostalih zainteresiranih subjekata dostavljeni na vrijeme u postupku javnog savjetovanja

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

(javno objavljenog na stranicama e-savjetovanja), te da nakon toga nikakvo izvješće o provedenom javnom savjetovanju (e-savjetovanje) nije objavljeno sve do dana objave Uredbe 31. prosinca 2021., odnosno da su izvješća s e-savjetovanja objavljena tek nakon što je Uredba stupila na snagu, tako da nisu imali mogućnost vidjeti primjedbe i prigovore drugih sudionika niti vidjeti odgovore na svoje primjedbe i prigovore. Stoga smatraju da je Uredba protivna članku 7. stavku 6. ZoVU-a (kojim je propisano da se Uredba donosi nakon savjetovanja s jedinicama lokalne i područne /regionalne/ samouprave i javnim isporučiteljima vodnih usluga) te odredbama Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata ("Narodne novine" broj 140/09.; u daljnjem tekstu: Kodeks).

U pogledu prigovora materijalne naravi predlagatelji ističu da pojedini javni isporučitelji ne ispunjavaju uvjete propisane ZoVU-om, te da se uspostavljanjem uslužnih područja kako su uređena Uredbom neće postići legitimni cilj koji se ZoVU-om želi postići, a to je osiguranje priuštivosti cijene vode stanovnicima i poslovnim korisnicima te kvantitativna i kvalitativna dostupnost vode i usluga odvodnje.

Polazeći od prigovora predlagatelja, zadaća je Ustavnog suda u ovom postupku ocijeniti je li Uredba u suglasnosti sa ZoVU-om i drugim mjerodavnim propisima te s ustavnim zahtjevima koji proizlaze iz određenja Republike Hrvatske kao demokratske države utemeljene na vladavini prava (članci 1. i 3. u vezi s člankom 52. stavkom 1. Ustava).

Što se tiče prigovora koji se odnose na formalnu neustavnost i nezakonitost Uredbe Ustavni sud ističe sljedeće.

Vlada je na temelju članka 7. stavka 6. ZoVU-a imala ovlaštenje za donošenje Uredbe kojom su uspostavljena uslužna područja, određene njihove granice i društvo preuzimatelj (članak 1. Uredbe). Također, Vlada je na temelju članka 7. stavka 6. ZoVU-a Uredbu trebala donijeti nakon provedenog savjetovanja s jedinicama lokalne samouprave, županijama i javnim isporučiteljima vodnih usluga.

Nesporno je da je izvješće o provedenom e-savjetovanju objavljeno nakon stupanja Uredbe na snagu (8. siječnja 2022.).

Iz očitovanja Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) proizlazilo bi da je, kao nositelj izrade nacrtu Uredbe, zbog velikog broja pristiglih primjedbi i njihove kontradiktornosti, Ministarstvo smatralo da bi u postupku usuglašavanja između različitih ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave zbog različite argumentacije bilo otežano obrazlaganje primjedbi, kao i da bi se mogle zatražiti izmjene i dopune Uredbe. Stoga je izvješće o provedenom e-savjetovanju objavljeno tek nakon stupanja Uredbe na snagu.

Navedeno navodi na zaključak da je Vlada svjesno i namjerno "čekala" protek roka za objavu izvješća o provedenom e-savjetovanju što se nikako ne može smatrati dobrom praksom i postupanjem u skladu i sa svrhom zbog kojih je obvezno savjetovanje propisano člankom 11. stavkom 4. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" broj 25/13. i 85/15.).

U tom smislu Ustavni sud primjećuje da je Ministarstvo u pravu kada u svom očitovanju navodi da mjerodavni članak 11. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama i Kodeks ne propisuju da se izvješće o provedenom e-savjetovanju mora objaviti prije stupanja propisa na snagu, i da izvješće o provedenom e-savjetovanju ima obvezujući učinak za donositelja akta, kao i da osobama koje su u postupku e-savjetovanja iznijele primjedbe nije osigurano pravno sredstvo ako njihove primjedbe nisu prihvaćene.

Međutim, polazeći od toga da je svrha e-savjetovanja da se zainteresirani subjekti i javnost upoznaju sa sadržajem propisa, da daju primjedbe i budu upoznati s rezultatima rasprave po naravi stvari prije stupanja propisa na snagu, Ustavni sud ocjenjuje nespojivim s vladavinom prava i standardima dobre uprave da se izvješća o provedenom e-savjetovanju objave nakon stupanja propisa na snagu. Objava izvješća o provedenom e-savjetovanju nakon stupanja propisa na snagu protivna je svrsi zbog koje se provodi e-savjetovanje.

Ustavni sud stoga ocjenjuje da Vlada u postupku donošenja Uredbe nije postupila u skladu sa standardima koje nameće Ustav, Kodeks i članak 11. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Ustavni sud ponavlja da se donošenjem Uredbe trebao postići primarni legitimni cilj određen ZoVU-om, a uslužna područja trebala su biti uspostavljena na način da se osigura povrat troškova od vodnih usluga, da se uspostavi javni isporučitelj vodnih usluga sposoban za održivi razvoj i održavanje komunalnih vodnih građevina, uključujući i sposobnost provedbe obveza iz Ugovora o pristupanju na način određen ZoVU-om, te da se održi poslovna samoodrživost, financijska stabilnost i visoki stupanj učinkovitosti javnih isporučitelja vodnih usluga (članak 7. stavak 1. ZoVU-a).

Ustavni sud utvrđuje da je Vlada uz sam postupak e-savjetovanja, i neovisno o njemu, bila dužna u postupku donošenja Uredbe priložiti obrazloženje iz kojeg bi bilo vidljivo zašto su uslužna područja formirana na način propisan Uredbom i da su na svakom od tih uslužnih područja (njih 41 propisanih člancima 3. - 43. Uredbe) ispunjeni kriteriji propisani člankom 7. stavkom 1. ZoVU-a.

Međutim, Vlada u Uredbi nije navela nikakve razloge i nije obrazložila jesu li uspostavom uslužnih područja, formiranih na način propisan Uredbom, ispunjeni kriteriji propisani člankom 7. stavkom 1. ZoVU-a kao i hoće li se Uredbom postići primarni legitimni cilj određen ZoVU-om.

Uzimajući u obzir prigovore predlagatelja (npr. da se pojedini pripajaju gubitašima odnosno prezaduženim društvima, da pojedini javni isporučitelji ne ispunjavaju zakonske uvjete) proizlazi da legitiman cilj koji se ZoVU-om želi postići, a to je osiguranje priuštivosti cijene vode stanovnicima i poslovnim korisnicima te kvantitativna i kvalitativna dostupnost vode i usluga odvodnje, uz poštivanje načela iz članka 5. ZoVU-a (trajno, učinkovito, ekonomično i svrhovito obavljanje djelatnosti vodnih usluga) uopće ne proizlazi iz sadržaja Uredbe.

Slijedom navedenog, Ustavni sud je, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, donio odluku kao u izreci.

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

Budući da bi učinci ukidanja Uredbe s danom objave ove odluke u "Narodnim novinama" doveli do ustavnopravno neprihvatljive pravne praznine, Ustavni sud je na temelju ovlaštenja iz članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja Uredbe do isteka roka određenog u izreci odluke, to jest do 15. srpnja 2023. do kada Vlada mora donijeti novu Uredbu jer će u protivnom ukinuta Uredba prestati važiti.