



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-II-2379/2020

Zagreb, 14. rujna 2020.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući u postupku za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 14. rujna 2020. donio je

O D L U K U

I. Utvrđuje se da u razdoblju od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020. točka II. Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 51/20.) u dijelu stavka 1. koji glasi "nedjelje" i stavka 3. koji glasi "nedjeljom" nije bila u suglasnosti s člankom 16. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

II. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u dalnjem tekstu: Stožer), na temelju članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18. i 47/20.; u dalnjem tekstu ZZP), u vezi s člankom 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 47/20.; u dalnjem tekstu ZID ZZP), članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite ("Narodne novine" broj 82/15., 118/18. i 31/20.) i članka 57.a Zakona o trgovini ("Narodne novine" broj 87/08., 96/08. - Uredba, 116/08., 76/09. - odluka USUD broj: U-I-642/2009 i dr., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19. i 32/20.) donio je 24. travnja 2020. Odluku o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 51/20.; u dalnjem tekstu: Odluka o radu trgovina).

Odluka o radu trgovina stupila je na snagu danom donošenja (24. travnja 2020.), a primjenjuje se od 27. travnja 2020.

Odluka o radu trgovina izmijenjena je i dopunjena sljedećim odlukama Stožera:

- Odlukom o izmjeni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 62/20., u dalnjem tekstu: Odluka o izmjeni Odluke o radu trgovina)
- Odlukom o dopuni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 64/20.)
- Odlukom o izmjeni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 67/20.)
- Odlukom o izmjeni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 69/20.)

2. Ustavni sud, postupajući na temelju ovlaštenja propisanog člankom 38. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom суду Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u dalnjem tekstu: Ustavni zakon), na vlastitu je inicijativu od Vlade Republike Hrvatske zatražio očitovanje u vezi s točkom II. Odluke o radu trgovina u dijelu kojim se radno vrijeme prodavaonica, skladišta, tržnica i drugih oblika prodaje robe izvan prodavaonice određuje na način da ti prodajni objekti ne rade nedjeljom.

Vlada Republike Hrvatske je na poziv Ustavnog suda od 4. lipnja 2020. dostavila svoje očitovanje 25. lipnja 2020., klasa: 022-03/20-39/19, urbroj: 50301-27/12-20-30.

II. SADRŽAJ ODLUKE

3. Točka II. Odluke o radu trgovina glasila je:

"II.

Radno vrijeme prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i drugih oblika prodaje robe izvan prodavaonice određuje se sukladno članku 57. Zakona o trgovini ('Narodne novine' broj 87/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19 i 32/20) kao i prije proglašene epidemije bolesti COVID-19, izuzev nedjelje, blagdana i neradnih dana kada se ne radi.

Prodajni objekti iz stavka 1. ove točke u kojima radno vrijeme traje duže od 10 sati, obvezni su organizirani dvokratno radno vrijeme, pri čemu kod takve organizacije radnog vremena, radi čišćenja i dezinfekcije prostora prodavaonica i izmjene radnika koji u njima rade, prekid rada u prodajnim objektima ne može biti kraći od jednog sata.

Nedjeljom, blagdanima i neradnim danima je, iznimno od stavka 1. ove točke, dopušten rad kioscima, pekarnicama, trgovinama kruhom i pekarskim proizvodima i trgovinama na benzinskim postajama."

3.1. Odlukom o izmjeni Odluke o radu trgovina propisano je:

"I.

U Odluci o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ('Narodne novine' broj 51/20) u točki II. stavku 1. riječ: 'nedjelje,' briše se.

U stavku 3. riječi: 'Nedjeljom, blagdanima i neradnim danima' zamjenjuju se riječima: 'Blagdanima i neradnim danima'."

Stožer je Odluku o izmjeni Odluke o radu trgovina donio 26. svibnja 2020. Stupila je na snagu danom donošenja.

III. OČITOVARJE VLADE

4. Vlada Republike Hrvatske je u svom očitovanju, među ostalim, navela:

"U odnosu na odluke Stožera kojim se mijenjala Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Narodne novine, br. 51/20. 62/20. 64/20. 67/20 i 69/20). Odlukom Stožera od 24. travnja 2020. omogućen je rad prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i drugih oblika prodaje robe izvan prodavaonice, kao i prije proglašene epidemije bolesti COVID-19. izuzev nedjelje, blagdana i neradnih dana kada se ne radi. Ako radno vrijeme traje duže od 10 sati, utvrđena je obveza dvokratnog radnog vremena te iznimke od zabrane rada nedjeljom, blagdanima i neradnim danima, kada je iznimno dopušten rad kioscima, pekarnicama, trgovinama kruhom i pekarskim proizvodima i trgovinama na benzinskim postajama. Izmjenom Odluke Stožera od 26. svibnja 2020. omogućen je rad nedjeljom, a dopunom Odluke Stožera od 28. svibnja 2020. određen je izuzetak od zabrane rada blagdanom i neradnim danom i proširen na tradicijske i umjetničke obrte koji prodaju svoje proizvode u prodavaonicama i na štandovima i klupama izvan tržnica.

Sve predmetne odluke Stožera predstavljaju postepeno ublažavanje mjera koje je primijenjeno kada je epidemiološka situacija krenula na bolje. Postupnim ublažavanjem mjera koje je započelo Odlukom Stožera od 24. travnja 2020., postignuto je postupno vraćanje gospodarstva u normalu otvaranjem prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i drugih oblika prodaje robe izvan prodavaonice, uz očuvanje povoljne epidemiološke situacije. Naime, sva ova prodajna mjesta karakterizira tip okupljanja i djelovanja građana koji nosi povećani epidemiološki rizik, jer se identitet prisutnih građana te identitet građana koji su došli u socijalni kontakt u ovakvim prostorima uglavnom ne može naknadno utvrditi, broj i razmak (fizička i vremenska distanca) kod dolaska i odlaska se ne može ograničiti i unaprijed definirati primjerice prethodno utvrđenim terminom dolaska, prodajom ulaznica ili ograničavanjem vremena boravka u trgovini, neke od uobičajenih aktivnosti građana u ovakvim trgovinama mogu predstavljati povećani rizik za zarazu, kao što je isprobavanje odjeće i drugih proizvoda, provjera kvalitete i značajka proizvoda uzimanjem proizvod u ruku, pobližim dužim promatranjem i provjerom proizvoda i slično.

Radi opisanih rizika, u Odluci od 24. travnja 2020. posebno se oprezno i postupno pristupilo otvaranju trgovina te je rad nedjeljom, blagdanima i neradnim danima iznimno dopušten kioscima, pekarnicama, trgovinama kruhom i pekarskim proizvodima i trgovinama na benzinskim postajama. U ovoj vrsti trgovina su navedeni čimbenici povećanog epidemiološkog rizika po uobičajenom načinu ophođenja građana u tim trgovinama svedeni na manju mjeru (uobičajeno kratko vrijeme zadržavanja građana, mogućnost prostornog označavanje mesta stajanja i time održavanja distance i sl.), a u njima se prodaju esencijalni proizvodi za život i funkcioniranje građana, kućanstva i poslodavaca. Veliki oprez u popuštanju mjera u toj Odluci Stožera odnosio se i na vrijeme rada trgovina, koje je bilo nužno postaviti tako da se omogući opskrba građanstva i gospodarska aktivnost, ali i da se istovremeno smanji rizik zaraze koliko je moguće s obzirom na čimbenike povećanog epidemiološkog rizika trgovina i neophodan oprez zbog još uvijek intenzivno prisutnog rizika epidemije, s obzirom na to da je epidemiološka situacija tek kretala na bolje. Neophodna stanka između dvije smjene tijekom radnog dana te nemogućnost rada nedjeljom identificirane su kao ključne mjere opreza i smanjenja rizika za razvoj epidemije kroz redukciju kretanja građana, odnosno smanjenja

socijalnog kontakta, barem u tih sat vremena lijekom radnog dana te barem jedan dan u tjednu. Stanka od jednog sata lijekom radnog dana važna je i za provedbu drugih protuepidemijskih mjera (dezinfekcija, izbjegavanje kontakata radnika iz dvije smjene).

U izboru konkretnog dana tijekom tjedna koji će biti neradan, zbog nužnosti da se tada, 24. travnja 2020., u razdoblju kada su tek evidentirani prvi pokazatelji uspješne protuepidemijske borbe, ipak ne otvore trgovine u potpuno identičnom opsegu kao prije epidemije, uzeli su u obzir brojni čimbenici, pa tako i podaci temeljem fiskalnih računa APIS- a koji su ukazali na to da se najviše prodaje i dobiti ostvaruje petkom, a ne nedjeljom, te da su svi rekordi prodaje u zadnjih 10 godina postignuti petkom, a ne nedjeljom. Time je nedjelja identificirana kao dan u tjednu umjerenog epidemiološkog rizika (većeg rizika nego prvih radnih dana u tjednu, a opet manjeg od petka) te kao takva optimalan izbor u smislu maksimalnog smanjenja epidemiološkog rizika, uz minimalno narušavanje kvalitete života građana zbog primjereno očuvane mogućnosti opskrbe građana i reaktivacije gospodarskih aktivnosti.

Odlukom Stožera od 26. svibnja 2020. odmah kada su se za to ostvarili epidemiološki preduvjeti u smislu kontinuiteta u povoljnoj epidemiološkoj situaciji od najmanje dva uzastopna vremena inkubacije (više od 28 uzastopnih dana), omogućen je rad nedjeljom. Odlukom Stožera od 28. svibnja 2020. izuzetak od zabrane rada blagdanom i neradnim dlanom proširen je na tradicijske i umjetničke obrte koji prodaju svoje proizvode u prodavaonicama i na štandovima i klupama izvan tržnica. Ove trgovine imaju velik doprinos u obogaćivanju turističke ponude Republike hrvatske, koja je posebno važna upravo blagdanima i neradnim danom i veliki značaj za pojedine obitelji koje se ovim obrtima bave, a uzimajući u obzir uobičajene karakteristike ponašanja kupaca u tim trgovinama moguće je dosljednije primjenjivati mjere distance i pojačane osobne higijene

Odlukom Stožera od 7. lipnja 2020. ukinula je obveza dvokratnog radnog vremena prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i drugih oblika prodaje robe izvan prodavaonice kojima radno vrijeme traje duže od 10 sati, a izmjenom Odluke od 15. lipnja 2020. omogućeno je tim djelatnostima radno vrijeme kao i prije proglašene epidemije bolesti COVID-19. (...)

Mjere donesene odlukama Stožera uvođene su isključivo s ciljem zaštite pučanstva tijekom globalne pandemije i nacionalne epidemije uzrokovane bolešcu COVID-19. a svaka takva mjeru bila je nužna i razmjerna naravi potrebe u danom trenutku. Stožer se prilikom donošenja mjeru vodio isključivo postizanjem legitimnog cilja zaštite života i zdravlja ljudi, pri čemu se posebno vodilo računa da te mjeru, kao i njihov intenzitet, strogo odgovaraju potrebama danog trenutka te traju samo dok to okolnosti zahtijevaju. Na taj su način Ustavom zajamčene slobode i prava građana u svakom trenutku bili ograničeni samo u mjeri koja je nužna i koja odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem. Mjere Stožera protuepidemijskog su karaktera i donesene su isključivo na temelju ocjene epidemiologa o nužnosti njihova donošenja za određeno razdoblje te su, u uvjetima ubrzanog širenja i pojačanog rizika prijenosa bolesti COVID-19. imale za cilj ujednačavanje postupanja građana i pravnih osoba u svakodnevnim aktivnostima. Tijek razvoja epidemije na području cijele Republike Hrvatske i rezultati koji su postignuti u sprječavanju širenja epidemije pokazuju potrebitost i ispravnost poduzetih mjeru kroz odluke Stožera."

IV. MJERODAVNO PRAVO

a) Ustav Republike Hrvatske

5. Članci 5. i 16. Ustava glase:

"Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

(...)"

"Članak 16.

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 razmijerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju."

b) Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti

6. Članak 47. ZZP-a glasi:

"C. SIGURNOSNE MJERE ZA ZAŠTITU PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI
Članak 47.

Radi zaštite pučanstva Republike Hrvatske od unošenja kolere, kuge, virusnih hemoragijskih groznica, žute groznice, bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i drugih zaraznih bolesti, poduzimaju se mjere određene ovim Zakonom te međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka.

Radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti iz stavka 1. ovoga članka, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo ministar može naređiti posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti:

1. provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije,
2. osnivanje karantene,
3. zabranu putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti iz stavka 1. ovoga članka,
4. zabranu kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima,
5. ograničenje ili zabranu prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda,
6. obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba, privatnih zdravstvenih radnika i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti,
7. zabranu uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava,
8. izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru - samozolaciji,
9. druge potrebne mjere.

(...)

Kada je, sukladno članku 2. stavcima 4. i 5. ovoga Zakona, proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglašila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere iz stavaka 1. do 3. ovoga članka može odlukom naređiti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Odluke Stožera donose se pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.

(...)

Sigurnosne mjere iz stavka 2. ovoga članka koje naređuje ministar i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske objavljaju se u 'Narodnim novinama'."

c) Zakon o sustavu civilne zaštite

7. Članak 22a. Zakona o sustavu civilne zaštite glasi:

"Članak 22.a

(1) U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(2) Odluke i upute iz stavka 1. ovoga članka donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana."

d) Zakon o trgovini

8. Članak 57.a Zakona o trgovini glasi:

"ODREĐIVANJE RADNOG VREMENA U DJELATNOSTI TRGOVINE U POSEBNIM OKOLNOSTIMA

Članak 57.a

Radno vrijeme u djelatnosti trgovine u posebnim okolnostima određuje Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Razmatrajući sadržaj točke II. Odluke o radu trgovina Ustavni sud odlučio je sam pokrenuti ustavosudski postupak na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona.

U vrijeme kad je Ustavni sud zatražio očitovanje Vlade, Odluka o radu trgovina u dijelu koji se odnosi na rad nedjeljom nije bila na snazi. Prema dostupnim podacima nisu bili razvidni razlozi zbog kojih je, u spornom razdoblju kao epidemiološka mjera, bio zabranjen rad trgovina upravo nedjeljom. Uz to, navedena zabrana izazvala je veliko zanimanje u javnosti te je nerijetko dovođena u vezu sa zakonima koji su zabranjivali rad trgovina nedjeljom i o kojima je odlučivao Ustavni sud (odluke broj: U-I-3824/2003 i dr. od 28. travnja 2004., "Narodne novine" broj 55/04. i broj: U-I-642/2009 i dr. od 19. lipnja 2009., "Narodne novine" broj 76/09.).

Slijedom navedenog, Ustavni sud *prima facie* nije mogao isključiti dvojbe o ustavnosti i zakonitosti te mjere, odnosno da za njezino donošenje nisu postojali objektivni i racionalno opravdani epidemiološki razlozi.

Zbog toga je Ustavni sud odlučio postupiti na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona (v. točku 2. obrazloženja ove odluke).

10. Odluka o radu trgovina donesena je 24. travnja 2020. u okviru popuštanja mjera nametnutih građanima i poduzetnicima od početka pandemije/epidemije 21. ožujka 2020. (tzv. *lockdown*). Do tada radno vrijeme trgovina bilo je uređeno Odlukom o radnom vremenu trgovina ("Narodne novine" broj 35/20.), koja je propisivala:

**"ODLUKU
O RADNOM VREMENU TRGOVINA**

I.

Radi zaštite djeplatnika u trgovinama kojima je, sukladno Odluci o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja ('Narodne novine' br. 32/20), dopušten rad, kao i zbog mogućnosti preraspodjele djeplatnika i učinkovitog upravljanja ljudskim resursima, određuje se radno vrijeme u tim trgovinama od 8,00 do 17,00 sati."

Odlukom o dopuni Odluke o radnom vremenu trgovina ("Narodne novine" broj 44/20.) dodana je nova točka I.a koja je glasila:

"I.a

Iznimno od točke I. ove Odluke, a radi omogućavanja primjerene opskrbe građana u povodu blagdana Uskrsa i Uskrsnog ponedjeljka, u razdoblju od 9. do 11. travnja 2020. godine u trgovinama u kojima je dopušten rad određuje se radno vrijeme od 7,00 do 20,00 sati, uz poštivanje svih mjera socijalnog distanciranja."

11. Točkom II. Odluke o radu trgovina od njezine primjene 27. travnja 2020. do izmjene 26. svibnja 2020. određen je rad prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i drugih oblika prodaje robe izvan prodavaonice kao i prije proglašenja epidemije bolesti COVID-19 prema članku 57. Zakona o trgovini, s tim da rad nije bio dopušten nedjeljom, blagdanom i neradnim danom, tj. "kada se ne radi".

Navedeni prodajni objekti u kojima radno vrijeme traje duže od 10 sati, obvezni su organizirati dvokratno radno vrijeme, pri čemu kod takve organizacije radnog vremena, radi čišćenja i dezinfekcije prostora prodavaonica i izmjene radnika koji u njima rade, prekid rada u prodajnim objektima ne može biti kraći od jednog sata.

Također je bilo propisano da je nedjeljom, blagdanima i neradnim danima iznimno dopušten rad kioscima, pekarnicama, trgovinama kruhom i pekarskim proizvodima i trgovinama na benzinskim postajama.

12. U rješenju broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. (t. 31.4. i 31.5.) Ustavni sud utvrdio je da je člankom 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite ("Narodne novine" broj 82/15., 118/18. i 31/20.; u dalnjem tekstu: ZSCZ) u vezi s člankom 3. stavcima 2. i 3. ZZP-a, te člankom 47. ZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20 određen (uspostavljen) zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer (uz ministra zdravstva) ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprečavanje širenja virusa. Drugim riječima, da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz članka 47. ZZP-a.

U odnosu na legitimnost cilja (t. 32. obrazloženja tog rješenja) utvrdio je da mjerne predviđene člankom 47. ZZP-a koje Stožer donosi (naređuje) imaju isti cilj - zaštitu zdravlja i života građana radi sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije/pandemije COVID-19. Stoga, prema stajalištu Ustavnog suda neupitna je legitimnost cilja koji se tim mjerama želio postići.

Ustavni sud je također naveo da odluke Stožera kojima se nesporno ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode smatra drugim propisima u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, te da će pojedine odluke Stožera, za koje su podneseni prijedlozi

razmotriti, između ostalog, i s aspekta članka 16. Ustava, to jest jesu li razmjerne cilju koji se njima želio postići.

13. Slijedom navedenog, u ovom ustavosudskom postupku Ustavni sud je razmotrio je li mjera, tj. zabrana rada prodajnih objekata nedjeljom razmjerna cilju koji se želio postići.

Ustavni sud primjećuje da je osporena mjera bila na snazi od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020. Također primjećuje da su prema prethodnoj Odluci o radnom vremenu trgovina ("Narodne novine" broj 35/20. i 44/20.) određene trgovine radile svaki dan, uključujući i nedjelju. Nedjeljom trgovine rade i danas, počevši od 26. svibnja 2020. kada je izmijenjena Odluka o radu trgovina.

Vlada je u svom očitovanju navela da "veliki oprez u popuštanju mjera u toj Odluci Stožera odnosio se i na vrijeme rada trgovina, koje je bilo nužno postaviti tako da se omogući opskrba građanstva i gospodarska aktivnost, ali i da se istovremeno smanji rizik zaraze koliko je moguće s obzirom na čimbenike povećanog epidemiološkog rizika trgovina i neophodan oprez zbog još uvijek intenzivno prisutnog rizika epidemije, s obzirom na to da je epidemiološka situacija tek kretala na bolje."

Osim toga, Vlada je u odnosu na izbor nedjelje kao neradnog dana u trgovini navela:

"(...) uzeli su u obzir brojni čimbenici, pa tako i podaci temeljem fiskalnih računa APIS- a koji su ukazali na to da se najviše prodaje i dobiti ostvaruje petkom, a ne nedjeljom, te da su svi rekordi prodaje u zadnjih 10 godina postignuti petkom, a ne nedjeljom. Time je nedjelja identificirana kao dan u tjednu umjerenog epidemiološkog rizika (većeg rizika nego prvih radnih dana u tjednu, a opet manjeg od petka) te kao takva optimalan izbor u smislu maksimalnog smanjenja epidemiološkog rizika, uz minimalno narušavanje kvalitete života građana zbog primjereno očuvane mogućnosti opskrbe građana i reaktivacije gospodarskih aktivnosti."

Razloge izmjene Odluke o radu trgovina, tj. ukidanja trgovinama rad nedjeljom, Vlada je obrazložila sljedećim:

"Odlukom Stožera od 26. svibnja 2020. odmah kada su se za to ostvarili epidemiološki preduvjeti u smislu kontinuiteta u povoljnoj epidemiološkoj situaciji od najmanje dva uzastopna vremena inkubacije (više od 28 uzastopnih dana), omogućen je rad nedjeljom."

Ustavni sud primjećuje da obrazloženje Vlade da prodajni objekti neće raditi nedjeljom, od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020., nije uvjerljivo. Pored činjenice da su trgovine u vrijeme uvođenja strogih mjera tijekom ožujka 2020. godine radile svaki dan, uključujući i nedjelju, tada u okolnostima poboljšane epidemiološke situacije u travnju 2020. i sveopćih popuštanja / ublažavanja mjera, odluka da prodajni objekti neće raditi, uz blagdane i neradne dane, niti nedjeljom ne čini se nužnom. Uz to, ako je prema podacima fiskalnih računa APIS-a najfrekventniji dan u radu trgovina petak, a virus se širi kapljičnim putem i boravkom većeg broja ljudi u zatvorenim prostorima, tada je bilo više opravданja da se kao neradni dan (iz epidemioloških razloga) odredi petak kako bi se spriječilo veliko okupljanje ljudi u trgovinama.

Prema ocjeni Ustavnog suda, pri donošenju osporene mjere Stožer nije postupio u skladu s načelom razmjernosti, kao jednim od dva načela u skladu s kojima poduzima mjere iz članka 47. ZZP-a (v. t. 7.2.1. i t. 13. rješenja broj: U-I-1372/2020 i dr.).

14. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud utvrđuje da točka II. Odluke o radu trgovina od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020. u odnosu na odluku da prodajni objekti ne rade nedjeljom, ne ispunjava zahtjev razmjernosti iz članka 16. Ustava koji moraju zadovoljiti sve odluke koje Stožer donosi na temelju članka 47. stavka 4. ZZP-a i članka 22.a ZSCZ-a.

15. Slijedom svega navedenog, Ustavni sud je na temelju članka 125. alineje 2. Ustava, te članka 38. stavka 2. i članka 56. Ustavnog zakona, donio odluku kao u točki I. izreke.

16. Točka II. izreke (objava odluke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

**IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
SUCA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
DR. SC. GORANA SELANCA**

kojem se pridružuju:

**Lovorka Kušan
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske**

**Andrej Abramović
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

**IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U
PREDMETU BROJ: U-II-2379/2020 OD 14. RUJNA 2020.**

U izdvojenim mišljenjima koja smo priložili skupnoj odluci u predmetu pod brojem U-I-1372/2020 (i ostali predmeti) jasno, sveobuhvatno i precizno smo obrazložili ustavnopravne razloge temeljem kojih smo zaključili da je pravno ustrojstvo koje je temelj za postupanje Stožera civilne zaštite RH (Nacionalni stožer) suprotno ustavnim načelima zakonitosti (članak 5. Ustava), načelu trodiobe državne vlasti odnosno načelu uzajamne suradnje i kontrole tijela državne vlasti (članak 4. Ustava), jamstvu osobne demokratske odgovornosti ključnih dužnosnika izvršne vlasti Hrvatskom saboru kao predstavničkom tijelu s izravnom demokratskom legitimacijom građana (članak 112. Ustava) odnosno temeljnom pravu na učinkovitu pravnu zaštitu pred nezavisnim tijelom sudske vlasti (članci 18. i 19. Ustava odnosno članak 47. Povelje o temeljnim pravima EU-a) i temeljnom pravu slobode kretanja (članak 32. Ustava i članak 45. Povelje o temeljnim pravima EU-a).

Iz takve ocjene proizlazi daljni zaključak da su pojedinačne epidemiološke mjere koje je donosio Nacionalni stožer neophodno suprotne Ustavu s obzirom da ih je donosilo tijelo koje je ustrojeno na način kojim su povrijeđena navedena ustavna načela odnosno temeljna prava i slobode.

No, smatramo korisnim iskoristiti ovaj predmet koji se odnosi na ocjenu ustavnosti "epidemiološke" mjere zabrana rada trgovina nedjeljom kako bi ukazali da čak i da ne smatramo da je Nacionalni stožer zakonski ustrojen na način koji nije u skladu s Ustavom opet bi morali zaključiti kako su ključne mjere koje je donosio svejedno suprotne Ustavu jer ne zadovoljavaju načelo razmjernosti odnosno predstavljaju povredu jamstva jednakosti iz članka 14. Ustava. Istovremeno način na koji

tumačimo ustavno načelo razmjernosti i njegovu primjenu u praksi ustavnog sudovanja značajno je različit od onog na koji se oslanja većina u svom obrazloženju. U svom obrazloženju izreke većina prilično šturo navodi da se konkretna osporavana mjera zabrana rada trgovina nedjeljom "ne čini nužnom". Pri tome ostaje nejasno na temelju kojih konkretnih (empirijskih) pokazatelja je proveden test nužnosti mjere s obzirom da Vlada kao tijelo od kojeg je zatraženo očitovanje nije podastrlo niti jedan takav podatak. Tako što niti ne iznenađuje s obzirom da, kao što i većina sama navodi u svojoj odluci u predmetu broj: U-I-1372/2020 (i ostali predmeti), Vlada nije tijelo koje donosi odluke o aktivaciji epidemioloških mjera već je to isključivo ministar zdravstva ili Nacionalni stožer.¹ U prilog svojoj ustavnopravnoj ocjeni da se osporavana mjera "ne čini nužnom" većina prilaže tvrdnju da je "*prema fiskalnim računima APIS-a najfrekventniji dan u radu trgovina petkom ... tada je bilo više opravdanja da se kao neradni dan odredi petak ...*". Izloženo ukazuje na izuzetno zbunjujući pristup testu nužnosti kao jednom od tri koraka načela razmjernosti.

Naime, kao jedno od ključnih ustavnih ograničenja arbitarnog ili samovoljnog postupanja državne vlasti prema građanima načelo razmjernosti iz članak 16. Ustava dopušta državnoj vlasti da ograničava temeljna prava i slobode građana pod strogo određenim uvjetima.² Da bi ograničila neko temeljno pravo ili slobodu koju Ustav jamči svakoj pojedinačnoj osobi državna vlast treba:

- 1) jasno i precizno propisati ograničenje zakonom (koje tijelo, u kojem postupku, pod kojim uvjetima, s kakvim pristupom sudskom nadzoru) - preuvjet zakonske određenosti;
- 2) jasno odrediti javni interes kojem ograničenja treba služiti - uvjet legitimnog cilja;
- 3) dokazati da je mjera ograničenja temeljnog prava stvarno sposobna ostvariti deklarirani legitimni cilj - uvjet sposobnosti;
- 4) dokazati da ne postoji neka druga mjera koja bi bila podjednako učinkovita pri ostvarenju deklariranog legitimnog cilja, ali s manjim opterećenjem za građane čija prava ograničava - uvjet nužnosti ograničenja.

Ovakva struktura testa razmjernosti komparativno je usklađena s doktrinama koje koriste i drugi sudovi ustanove razine diljem kontinenta odnosno Europske unije.

U tom smislu posebno ukazujemo na praksi Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke (BVerfGe) kroz čiju opsežnu praksu je inicialno i razvijeno načelo razmjernosti. Na primjer u svojoj odluci u predmetu BVerfGE 41, 378, (Rechtsberatungsgesetz) BVerfGe je zauzeo stajalište "*Takvi propisi su ustavnopravno dopušteni samo ako se striktno pridržavaju načela razmjernosti. Prema tom načelu se zadiranje u slobodno obavljanje zanimanja mora obrazložiti primjerenim i razumnim procjenama; sredstvo koje je primijenjeno mora biti, nadalje,*

¹ Dužni smo napomenuti da smo sucu izvjestitelju predlagali da se zatraži i očitovanje Nacionalnog stožera no to nije prihvaćeno kao što nam je uskraćena mogućnost da aktivno sudjelujemo u izradi zahtjeva za očitovanjem.

² Članak 16. Ustava stoga uvijek obvezuje sva tijela državne vlasti. On nije temelj njihovih ovlasti već ograničenje njihovog postupanja. S obzirom na svoju ustavnu težinu, članak 16. Ustava se prije svega odnosi na zakonodavca kada donosi zakone i sudove kada donose presude. Zakonodavac je ne samo dužan poštivati načelo razmjernosti kada sam propisuje ograničenja temeljnih prava, već i zakonskim odredbama također osigurati da tijela izvršne vlasti svoje odluke donose u strogo propisanim postupcima odlučivanja i pod unaprijed jasno preciziranim uvjetima koji su uvijek podložni kontroli nezavisne sudske vlasti kojoj građani moraju imati osiguran pristup.

primjерено i потребно за достизање жељеног циља; при укупној процјени тежине задирања и важности и нуžnosti razloga koji ga opravdavaju, moraju бити осигуране границе подношљивости; што је осетљивије угрожавање слободе занимања, то moraju бити снажнији интереси заједничких vrijednosti u čiju svrhu se donose propisi (BVerfGE 30, 292 [315 i dalje] sa dalnjim uputama)".³

Također ukazujemo na doktrinu razmjernosti razvijenu kroz sudsku praksu Suda Europske unije. Na primjer, u predmetu C-434/04 *Leppik* Sud Europske unije izrazio je svoje stajalište o testu razmjernosti ukazajući da "U pogledu toga da li je mjera razmjerna, s obzirom da se odnosi na izuzetak od načela slobodnog kretanja dobara, na nacionalnim je vlastima da pokažu da su njihova pravila dosljedna s načelom razmjernosti, to jest da su potrebna kako bi se postigao zadani cilj, koji je u postojećem predmetu zaštita javnog zdravlja i javnog poretku, te da se ovaj cilj ne može postići manjim opsegom zabrana i restrikcija ili zabranama ili restrikcijama koje imaju manje učinka na trgovinu unutar Zajednice (vidjeti u tom smislu predmet C-17/93 *Van der Veldt* (1994.) ECR I-3537, točka 15., kao i *Franzen*, točke 75. i 76.). Međutim, kao što su *Virallinen syyattaja* (Javni tužitelj) i finska vlada istaknuli, države članice imaju diskrecijsku granicu kod utvrđivanju mjera kojima mogu postići konkretne rezultate, imajući u vidu određene društvene okolnosti i važnost ciljeva kojima su te države posvećene, a koji su legitimni prema pravu Zajednice, kao što su sprečavanje zloporabe alkohola i kampanja protiv različitih oblika kriminaliteta koji su povezani sa njegovom konzumacijom, (vidjeti posebice predmet *Heinonen*, točka 43.)."⁴

Ustavni sud Republike Hrvatske razvija svoju doktrinu načela razmjernosti prateći prije svega stajališta koje je o tom pitanju zauzimao ESLjP kroz svoju opsežnu praksu.⁵ Ustavni sud je test razmjernosti primjenjivao kroz brojne predmete kako u

³ U predmetu BVerfGE 90, 145 (Kanabis) njemački ustavni sud je izrazio sljedeća stajališta o načelu razmjernosti:

"(...) 124. Zakon koji ograničava temeljno pravo mora, prema ovom načelu, biti primjereno i potreban da bi se dostigao željeni cilj. Zakon je primjereno ako uz njegovu pomoć željeni rezultat može biti dostignut; on je potreban ako zakonodavac nije mogao izabrati neko drugo sredstvo, koje je jednako djelotvorno, ali koje nikako, ili znatno slabije ograničava temeljno pravo (BVerfGE 30, 292 [316]; 63, 88 [115]; 67, 157 [173, 176]). Pri procjeni, da li je izabrano sredstvo primjereno i potrebno za dostizanje željenog cilja, kao i pri procjeni i predviđanjima koje se poduzimaju povodom opasnosti koje prijete pojedincu ili zajednici, zakonodavac raspolaže širokim prostorom slobodnog odlučivanja koji Savezni ustavni sud može samo u ograničenom opsegu ispitati, već prema specifičnosti područja o kojem se radi, prema mogućnostima da doneše sigurnu ocjenu i prema pravnim vrijednostima koje se razmatraju (usp. BVerfGE 77, 170 [215]; 88, 203 [262]).

125. Nadalje, pri ukupnoj ocjeni težine zadiranja u osnovna prava i značaja, kao i hitnosti razloga koji ovo opravdavaju, mora za adresate zabrane biti sačuvana granica podnošljivosti (usp. BVerfGE 30, 292 [316]; 67, 157 [178]; 81, 70 [92]). Oni konkretnom mjerom ne smiju biti pretjerano opterećeni (zabrana pretjerivanja ili razmjernost u užem smislu; usp. BVerfGE 48, 396 [402]; 83, 1 [19]). (...)"

⁴ Za prijevod odluke vidi stranicu Vrhovnog suda Republike Hrvatske

http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/EU11_Predmet-C-434-04-Ahokainen-Leppik.pdf

Za primjenu testa razmjernosti vidi i odluke Suda Europske unije u predmetima C-240/78 *Atalanta Amsterdam BV v Produktschap voor Vee en Vlees* (od 21. lipnja 1979); C-491/01 *R v Secretary of State for Health, ex p British American Tobacco*; C-331/88 *R v Minister for Agriculture, Fisheries and food, ex p Fedesa*; C-181/84 *R v Intervention Bord, ex p ED & Man (Sugar) Ltd.*; C-543/09 *Deutsche Telekom AG v. Bundesrepublik Deutschland*; Joined Cases C-92/09 and C-93/09 *Volker und Markus Schecke GbR* (C-92/09) and *Hartmut Eifert* (C-93/09) v. *Land Hessen*;

⁵ U predmetu broj: U-I-3924/2009 od 9. travnja 2019. Ustavni sud je izričito naveo:

postupku apstraktne ocijene ustavnosti (vidi primjerice brojeve: U-I-3126/2015 od 10. ožujka 2020.; U-I-1092/2017 od 10. srpnja 2018.; U-I-323/2009, U-I-2986/2013, U-II-5748/13) tako i postupku povodom ustavnih tužbi (U-III-2326/2013 od 13. srpnja 2017; U-III-3833/2017 od 4. prosinca 2017.; U-III-1267/2015 od 21. studenoga 2017.). Primjerice, u predmetu broj: U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018. "Ustavni sud je u dalnjem tijeku ustavosudskog postupka razmotrio ispunjava li Zakon zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava: je li postojao legitimni cilj u javnom interesu za njegovo donošenje, ako jest, je li bio nužan, prikladan i razmjeran u užem smislu za ostvarenje legitimnog cilja, odnosno je li njegovim donošenjem adresatima Zakona (dužnicima i vjerovnicima) nametnut prekomjeran teret." U tom smislu test razmjernosti se u praksi Ustavnog suda do sada ustalio kao redovni dio ustavosudskog nadzora nad odlukama i postupcima tijela državne vlasti kojima se ograničavaju temeljna prava i slobode građana.

Oslanjajući se kako na prethodne odluke Ustavnog suda tako i na komparativnu sudsку praksu europskih ustavnih sudova ukazujemo da odluka većine značajno odstupa od onog što se uobičajeno podrazumijeva pod načelom razmjernosti. Kao prvo većina je usredotočena na uvjet nužnosti ograničenja s tim da na kraju ne utvrđuje njegovu povredu već tek izražava svoju sumnju ("čini se") da je ono povrijedjeno. Drugo, svoju sumnju temelji na činjenici da je Stožer mogao izabrati petak kao trgovački frekventniji dan. No, činjenica da je petak frekventniji dan od nedjelje nema puno veze s ocjenom nužnosti osporavane mjere. Test nužnosti zahtjeva izostanak neke druge mjere koja bi podjednako učinkovito ostvarila deklarirani legitimni cilj (zaštita života i zdravlja od opasnosti zarazne bolesti), ali s manje štetnih učinaka za interese onih na koje se ograničenje primjenjuje. Zabранa rada trgovina petkom zasigurno ne bi imala manje štetnih učinaka za poduzetnike u ovoj gospodarskoj grani. Upravo suprotno. Stoga obrazloženje većine u pogledu testa nužnosti nije ustavnopravno održivo. Usprkos toga većina je prihvatile zaključak suca izvjestitelja kako je utvrđena povreda načela razmjernosti iz članka 16. Ustava. Ostaje nejasno temeljem kojih činjenica i ustavnopravnih razloga.

U inicijativi koju smo podnijeli prvo usmeno početkom lipnja te pismeno tjedan dana kasnije⁶, a temeljem koje je Ustavni sud i pokrenuo postupak ocjene ustavnosti sukladno članku 38. Ustavnog zakona o Ustavnom суду, jasno smo ukazivali da "epidemiološka" mjera zabrane rada trgovina nedjeljom prvenstveno **nije sposobna** ostvariti svoj deklarirani cilj zaštite života i zdravlja građana i građanki od zarazne bolesti COVID-19. Činjenicu da mjera ne zadovoljava uvjet prikladnosti/sposobnosti iz testa razmjernosti temeljili smo na nizu nedosljednosti kojom je zabrana obrazlagana od strane osoba koje su javno nastupale ispred Nacionalnog stožera. Nadalje također smo ukazivali na činjenice koje su bile izravno kontradiktorne deklariranom smislu zabrane. To se prije svega odnosi na činjenicu da su u isto vrijeme kada je na snazi bila zabrana rada trgovina nedjeljom bila dozvoljena velika grupna okupljanja na nedjeljnim religijskim ceremonijama. S obzirom da je temeljno

"Istovremeno, kada se radi o ustavnim pravima od temeljne važnosti, kao što su pravo na život ili zabrana mučenja i nečovječnog postupanja, Ustavni sud provodi nadzor stroge razmjernosti ograničenja tih ustavnih prava prihvaćajući pristup koji je Europski sud za ljudska prava (u dalnjem tekstu: ESLJP) uspostavio u okviru članka 2. Konvencije. Ustavna vrijednost prava na život i njih inherentni nadzor stroge razmjernosti zahtjeva od Ustavnog suda da prikladno primjeni, u postupku u povodu prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakonskog akta, standard naveden u točki 13.2. ovog rješenja."

⁶ Inicijativi je 02. lipnja 2020. i dodijeljen referentni broj ove odluke U-II-2379/2020.

obrazloženje koje je stožer javno iznosio kao opravdanje zabrane bila namjera da se građane i građanke potakne da ostanu u svojim privatnim prostorima odnosno smanje cirkulaciju kretanja u javnim prostorima također smo ukazivali na činjenicu da su u isto vrijeme nedjeljom radili svi ugostiteljski objekti što je suprotno deklariranoj svrsi zabrane poticalo mobilnost građana van njihovih domova. Nadalje, promet koji bi se ostvario nedjeljom pretočio se na druge dane (navodno petak) čime je tada došlo do povećanja koncentracije ljudi u trgovinskim prostorima što je posljedično povećavalo rizik od širenja zaraze tim danima.

Navedene nedosljednosti toliko su očigledne da ne samo da ukazuju kako mjera zabrane rada nedjeljom nije bila sposobna ostvariti svoj deklarirani cilj zaštite života i zdravlja građana jer je stožer istovremeno poduzimao mjere koje su izravno podrivale njen osnovno opravданje smanjenja mobilnosti i cirkulacije građana i građanki izvan njihovih privatnih prostora nedjeljom. One također ukazuju da mjera zabrane nedjeljom uopće nije služila deklariranom epidemiološkom cilju. Razmatrana u širem kontekstu ukazanih činjenica i kontradiktornosti mjera zabrane rada nedjeljom pogodovala je životnim obrascima koji su dosljedni svjetonazoru i vrijednostima one društvene skupine koja poštuje religijske običaje određenih vjeroispovijesti. U tom smislu čak i kada bi se s obzirom na "posebne" okolnosti vezane uz opasnost širenja zarazne bolesti COVID-19 Stožeru priznala vrlo široka sloboda procjene u pogledu prikladnosti i neophodnosti epidemioloških mjera ovakva zabrana rada trgovina ne bi mogla zadovoljiti niti osnovni test razumnosti.

Posljedično sporna mjera zabrane rada trgovina nedjeljom predstavlja ne samo povredu načela razmjernosti iz članka 16. Ustava već i načela jednakosti zajamčenog člankom 14. Ustava.

U našoj inicijativi također smo ukazali na još jednu izuzetno važnu činjenicu. Smatramo našom obvezom ukazati da Ustavni sud niti u jednom trenutku nije imao uvid u empirijske podatke i stručne procjene temeljem koje je stožer odlučivao o mjerama zaštite. Pri analizi objavljenih odluka o epidemiološkim mjerama koje je donio Stožer odmah se uočava da oni ne sadrže ikakvo obrazloženje razloga temeljem kojih je moguće zaključivati o sposobnosti mjere da ostvari deklarirani legitimni cilj i nužnosti mjere tj. mogućnosti da postoji neka druga mjera koja je podjednako sposobna ostvariti deklarirani cilj, ali s manje štetnih posljedica za interes osoba čija prava ograničava. Zbog šturog (gotovo birokratskog) izričaja odluka kojim je Stožer donosio svoje mjerne detaljnija obrazloženja njihove sposobnosti da pridonesu zaštiti zdravlja građana od prijetnje zarazne bolesti COVID-19 bila su gotovo isključivo vezana uz osobe koje su javno nastupale ispred Nacionalnog stožera i razloge koje su one iznosile na press konferencijama i u informativnim emisijama. Upravo jedan takav javni nastup predstavlja jedan od najuvjerljivijih dokaza kako Stožer uopće nije proveo test razmjernosti kada je donosio odluku o zabrani rada trgovina nedjeljom.⁷

⁷ U javnom nastupu na nacionalnoj televiziji ravnatelj HZJZ-a izjavio je 27. travnja 2020.:

"Mobilnost je jedan od tri bitna elementa širenja virusa. Ako će ljudi puno šetati po dućanima, imamo nepovoljniju situaciju. Producili smo radno vrijeme, to je bila osnovna intencija. Sad vas ja molim da zbrojite te sate, od ponedjeljka do subote smo produžili za 24 sata. I sad je problem da se ni u ta 24 sata ne može kupiti što se treba. Na drugu stranu vase mi moramo negdje smanjiti tu mobilnost. Odluka je pala na nedjelju jer smo povećali mobilnost na ostale dane i subotu." Dodao je i da ne zna je li potrošnja veća nedjeljom. "Mi smo mogli

Uspješna primjena načela razmjernosti iz članka 16. Ustava učestalo ovisi o dostupnosti konkretnih činjeničnih podataka koji ukazuju na stupanj uspješnosti s kojom bi neka mjera trebala ostvariti svoj deklarirani cilj odnosno na ozbiljnost učinaka koje proizvodi po građane na koje se primjenjuje. Ustavni sud Savezne Republike Austrije je u predmetu V 411/2020-17 (koji se bavi sličnom mjerom zabrane rada trgovina) ocijenio da zabrana poslovanja poslovnih prostora određene veličine nije bila zakonita jer iz dokumentacije koja je priložena osporavanoj mjeri kao njen obrazloženje nije bilo moguće utvrditi dovoljno precizne i opsežne razloge temeljem kojih bi bilo moguće provesti ocjenu razmjernosti odnosno je li mjeru sposobna ostvariti svoj epidemiološki cilj sprječavanja širenja zaraze i je li neophodna za njegovo ostvarenje. U predmetu V 363 / 2020-25 austrijski Ustavni sud je ocijenio da vrlo široko postavljena zabrana ulaska i kretanja javnim prostorom (igrališta, parkovi, javni prijevoz itd.) predstavlja nezakonito ograničenje slobode kretanja s obzirom da ne može zadovoljiti test razmjernosti jer nema dovoljno preciznu i čvrstu zakonsku osnovu (prvi korak testa razmjernosti je da ograničenje temeljne slobode mora biti jasno i precizno propisano zakonom (nikako podzakonskim aktom)). Istovremeno, čini se kako većina unutar našeg Ustavnog suda nije spremna inzistirati na takvoj razini transparentnosti postupanja tijela odgovornih za poduzimanje epidemioloških mjera kojima se zadire u temeljne slobode i prava hrvatskih građana i građanki.

U svjetlu navedenog, a vezano uz naša izdvojena mišljenja u predmetu broj: U-I-1372/2020 (i ostali predmeti) ponovo ukazujemo da je vrlo upitno je li članak 16. Ustava moguće uspješno primjenjivati u ovakvim "posebnim" okolnostima koja zahtijevaju žurne reakcije i potiču nesavršene stručne procjene ako zbog ničeg drugoga onda zbog nedovoljnog stupnja znanstvene spoznaje zarazne bolesti COVID-19 i opasnosti koje ona predstavlja za pojedince i društvo u cjelini, prije svega za funkcionalnost zdravstvenog sustava. Bojimo se da neizvjesnost i žurnost životnih situacija zbog opasnosti od zarazne bolesti COVID-19 generira ozbiljan pritisak na sudske vlasti da olako pokloni povjerenje procjenama izvršne vlasti iako ona to realno nije zaslужila. Upravo suprotno, držimo da u kriznim "posebnim" okolnostima koje su daleko od redovnih raste rizik koncentracije državne vlasti u izvršnoj grani vlasti na uštrb zakonodavne i sudske grane. Stoga ponovo izražavamo uvjerenje da su mehanizmi iz članka 17. Ustava primjereniji konkretnoj situaciji nego što je to članak 16. Ustava.

Izbjegavanje mehanizama predviđenih člankom 17. Ustava predstavlja "medvjedu uslugu" dobromjernoj izvršnoj vlasti koja ne koristiti izvanredne okolnosti izazvane pandemijom kako bi svjesno ili planski koncentrirala državnu vlasti u svojim rukama na uštrb predstavničkog tijela građana. Naime, mehanizam dvotrećinske većine u Saboru ima i svoju drugu stranu u stavku 2. članka 17. Ustava. Utvrđivanjem velike prirodne nepogode ublažava se oštrina ustavnog nadzora od strane Ustavnog suda nad novim zakonodavnim ograničenjima odnosno nad primjenom postojećih ograničenja u praksi. Zbog izvanrednih okolnosti izazvanih pojmom velike prirodne nepogode uobičajeni stroži stupanj ustavosudskog nadzora ugrađen u sada dobro

*reći da se srijedom neće raditi. To je **nekako bilo logično** da bude nedjelja, u većini je zemalja nedjelja neradni dan."*

Javno priznanje da Stožer uopće nije raspolagao podacima o prometu trgovina prema radnim danima kada je donosio mjeru zabrane rada nedjeljom te da nije znao kako je nedjelja mnogima najprometniji dan i jasno pokazuje da uopće nije razmatrano pitanje razmjernosti zabrane.

ustaljenu i zahtjevnu doktrinu razmjernosti iz članka 16. Ustava popušta na blažu razinu nadzora izraženu kroz **načelo "primjerenosti naravi" opasnosti**.

Prihvaćajući ovaj model popuštanja ustavnosudskog nadzora nad ovlastima ograničavanja temeljnih prava od strane zakonodavne i izvršne vlasti u kriznim situacijama, koji je komparativno široko raširen u ustavnim demokracijama, ustavotvorac je osigurao dvostruki učinak. S jedne strane osigurao je širu slobodu ocjene potrebe poduzimanja mjera kojima se ograničavaju temeljna prava uzimajući u obzir da takve situacije uobičajeno donose niz nepoznanica za nadležna tijela odlučivanja, a istovremeno nameću potrebu žurnosti odlučivanja. Stoga je ustavnosudski nadzor opravданosti donošenja mjera ograničenja ublažen sa zahtjevne i stroge razine testa razmjernosti (zakonitost - legitimnost cilja - sposobnost mjere - nužnost mjere) na blažu razinu testa primjerenosti kojim se u osnovi nadzire je li odluka nadležnog tijela da ograniči neko temeljno pravo **bila razumna s obzirom na sve okolnosti situacije** koja nije redovna, donosi pregršt nepoznanica, a istovremeno prijeti velikom ugrozom. S druge strane ustavotvorac je odgovornost nadzora nad izvršnom vlasti u kriznim situacijama u određenom dijelu prebacio s Ustavnog suda na Sabor koji uživa **izravni demokratski legitimitet** građana. Upravo stoga jer je ustavotvorac bio svjestan da izvanredne okolnosti pogoduju koncentraciji državne vlasti u izvršnoj grani Ustav traži da se o potrebi novih dodatnih ograničenja temeljnih prava i sloboda građana u svrhu suzbijanja opasnosti za život i zdravlje od zaraznih bolesti odlučuje širim političkim konsenzusom demokratski legitimiranih predstavnika građana i građanki.⁸ Na taj način se za teške odluke u nepredvidljivim kriznim periodima također dijeli politička odgovornost na širi spektar političkih opcija zastupljenih u Saboru čime se iskazuje šira suglasnost oko temeljnih nacionalnih interesa kao što su zaštita života i zdravlja građana.

Zaobilaznjem članka 17. Ustava ne čini se samo "medvjeda usluga" dobrohotnoj izvršnoj vlasti već se prijeti i dugoročnom štetom po ostvarenu razinu ustavnosudske zaštite temeljnih prava i sloboda. Komparativno iskustvo ukazuje da u kriznim razdobljima kada društvene okolnosti nisu uobičajene odnosno redovne, sudovi uključujući i najviše sudove, teško odolijevaju pritisku da izvršnoj vlasti lakše poklone povjerenje nego što je to uobičajeno u redovnim okolnostima. Uostalom tome svjedoče ove odluke većine Ustavnog suda u COVID-19 predmetima. No, stoga što je iz nekog razloga većina popustila pred tvrdnjom Vlade da se postojeće mjere trebaju ocjenjivati uz pomoć testa razmjernosti vezanog uz članak 16. Ustava ne čudi da je u svojim odlukama značajno razvodnila uobičajenu doktrinu razmjernosti koje je godinama razvijala usklađujući je s praksom Europskog suda za ljudska prava

⁸ Oni koji tvrde da bi mehanizmi iz članka 17. Ustava otežali mogućnost brzog i učinkovitog odgovora na krizne situacije čine jednu od poznatijih logičkih pogrešaka u sučeljavanju argumenata znanu kao "strašilo". Iskustvo sa travanjskim izglasavanjem izmjena Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite pokazuju da se potrebne odluke mogu donositi kvalificiranom većinom u primjerenu roku. Isto tako, neodgovorno je tvrditi da bi u okviru članka 17. Ustava Sabor odlučivao o tehničkim detaljima epidemioloških mjera. Ne postoji razlog zbog kojeg bi se nove moguće mjere trebale regulirati na nekoj tehnički zahtjevnoj, detaljnijoj razini od ovih koje već postoje u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Uostalom s prijedlogom novih mjera pred Sabor bi dolazila Vlada na zahtjev ministra zdravstva koji bi imao punu slobodu sastaviti tekst prijedloga zakonske odredbe. Štoviše, Sabor također ima na raspolaganju i mogućnost izglasavanja otvorene klauzule prema kojoj bi ministar zdravstva mogao u slučajevima prijeke nužde uvoditi neophodne mjere, ali s preciziranim rokom trajanja za vrijeme kojeg mjeru mora potvrditi Sabor. Zakonska rješenja koja su na raspolaganju Saboru u okviru mehanizma kvalificirane većine iz članka 17. Ustava su mnoga. Tvrditi da bi se Sabor morao baviti tehničkim detaljima novih mjera je jednostavno strategija "strašila".

odnosno od nedavno s praksom Suda Europske unije. Obrazloženje koje većina u ovoj odluci ponudila u pogledu testa razmjernosti svjedoči u prilog ovoj konstataciji.

Posljedično hrvatsko ustavno sudovanje sada je suočeno s rizikom da ovaj razvodnjeni i sniženi stupanj nadzora nad ograničavanjem temeljnih ustavnih prava građana i građanki koje većina primjenjuje u COVID predmetima ostane i ubuduće. Da većina nije odbacila ocjenu da trenutne okolnosti nisu redovne te provela ustavosudski nadzor nad poduzetim epidemiološkim mjerama kroz test razumnosti iz stavka 2. članka 17. Ustava u budućnosti bi bila u poziciji utvrditi prestanak opasnosti što bi označilo povratak s blaže razine ustavosudskog nadzora testom razumnosti na puno stroži i zahtjevniji test razmjernosti. No, kako bi izbjegla potrebu utvrđivanja predstavljuju li trenutne društvene okolnosti izazvane COVID-19 zarazom veliku prirodnu nepogodu, a istovremeno osjetivši potrebu da u ustavosudskom nadzoru nad epidemiološkim mjerama primjeni popustljiviji pristup, većina je test razmjernosti iz članka 16. Ustava *de facto* razvdnila na blaži test razumnosti. Umanjujući zahtjevnost testa razmjernosti kako bi izbjegla raspravu o (izvan)redovnosti trenutnih okolnosti izazvanih COVID-19 pandemijom većina je omogućila daljnju koncentraciju moći u izvršnoj grani vlasti ne samo umanjujući utjecaj zakonodavne grane već prvenstveno slabeći sudsku granu vlasti kao glavnu zaštitnicu građana od samovolje tijela državne vlasti.

U svjetlu navedenog izražavamo stajalište kako od odluke većine o neustavnosti "epidemiološke" mjere zabrane rada trgovina nedjeljom prijeti više štete nego koristi. Da je većina imala namjeru ozbiljno pristupiti primjeni testa razmjernosti iz članka 16. Ustava usredotočila bi se na one epidemiološke mjere koje predstavljaju još ozbiljnija i dalekosežnija ograničenja temeljnih sloboda i prava građana i građanki kao što su mjera samoizolacije, mjera zabrana izlaska iz domova za starije ili osobe s invaliditetom odnosno teško razumljivo učestalo otvaranje i zatvaranje državnih granica. U našim inicijativama u kontekstu članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom суду Republike Hrvatske ukazivali smo na izrazito zabrinjavajuće pojave vezane uz ove epidemiološke mjere i pozivali većinu da pažljivo raspravimo njihovu ustavnost. Naši prijedlozi nisu bili prihvaćeni. Ostali smo preglasani.

U Zagrebu, 21. rujna 2020.

SUDAC

dr. sc. Goran Selanec, v. r.

SUTKINJA

Lovorka Kušan, v. r.

SUDAC

Andrej Abramović, v. r.

Miroslav Šumanović
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u dalnjem tekstu: Ustavni zakon) iznosim

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODносу НА ОДЛУКУ
УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ У ПРЕДМЕТУ
БРОЈ: У-II-2379/2020 од 14. рујна 2020.**

Uz najbolju volju nisam se mogao uskladiti s većinskim stajalištem.

Smatram ga neprihvatljivim prvenstveno po pitanju opravdanosti samoinicijativnog (*motu proprio*) pokretanja postupka te posve pogrešnim glede pristupa meritumu.

I. Kraj činjenice da nitko od "ugroženih" u svojim pravima i slobodama nije tražio zaštitu od Ustavnog suda, niti se itko od velikog broja izrazito antistožerno orientiranih aplikanata iz drugih brojnih predmeta "žalio" na zabranu rada nedjeljom, kao i da je predmetna privremena interventna protuepidemijska mjera ukinuta za nepunih 30 dana od svoga donošenja bez utvrđenih konkretnih ustavnopravno i gospodarski štetnih učinaka, držim logičnim zaključiti kako nije bilo razumne i opravdane osnove da Ustavni sud *sua sponte* pokrene postupak i intervenira utvrđenjem protuustavnosti sve to nakon gotovo 4 mjeseca od kada je Stožer, na osnovi procjene izmijenjenih epidemioloških okolnosti, sam opozvao zabranu rada nedjeljom.

Ne mogu dokučiti smisao trošenja energije na ustavnopravnu analizu jednog bivšeg normativnog provizorija, *de facto* privremene sigurnosne mjere (žurno donesene u uvjetima zdravstvene ugroze bez presedana) koja više ne egzistira u pravnom poretku niti rezultira učincima koje treba sanirati.

Mislim da bi Ustavni sud morao obazrivo i krajnje ograničeno koristiti ovlasti *motu proprio* djelovanja iz članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona čuvajući se zastranjenja u aktivizam. Aktivizam treba prepustiti aktivistima kojih u ovome - ideološki i politički vrućem i polariziranom - kontekstu (ne)radne nedjelje ionako ne nedostaje pa bi trebalo sačuvati suzdržanost i orientiranost isključivo na pravnu dimenziju stvari. Ovo posebice zato što je mogućnost iniciranja postupka apstraktne kontrole propisa u smislu članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona široko postavljena. Vrata Ustavnog suda otvorena su svima koji imaju pravni subjektivitet. *Actio popularis* ne traži dokazivanje pravnog ili kakvog drugoga opravdanog interesa za iniciranje ove vrste postupka.

To znači da bi pokretanje postupka vlastitom inicijativom trebalo primijeniti iznimno i samo u odnosu na onaj propis koji je aktualno na snazi, a čiji ustavnopravno dokazano štetni učinci, "bodu oči" u mjeri koja od Ustavnog suda ne dopušta čekanje na nečiji "vanjski" impuls kao poticaj za djelovanje.

Pritom sam dodatno dužan istaknuti da je svaka fizička ili pravna osoba, uključivo poduzetnike koji su se smatrali pogodenim protuepidemijskim mjerama, imala mogućnost, pored pokretanja postupka apstraktne ustavnosudske kontrole, obratiti se Ustavnom суду i na temelju članka 63. Ustavnog zakona ustavnom tužbom zbog grube povrede ustavnih prava prije iscrpljenja dopuštenog pravnog puta, ili alternativno na temelju članka 62. ustavnom tužbom nakon iscrpljenja dopuštenog pravnog puta ako je prethodno protuepidemijska mjera osporena pred drugim redovnim sudom.

Naime, pojedinci Europskom суду za ljudska prava mogu podnijeti zahtjev kojim prigovaraju da neki zakon ili opći akt krši njihova prava ili slobode zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.; u dalnjem tekstu: Konvencija), čak i kad ne postoji pojedinačna mjera za njegovu provedbu. U tom slučaju dovoljno je pokazati da ih osporeni opći akt izravno pogađa (vidi u kontekstu prava vlasništva *mutatis mutandis Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv], br. 13378/05, §§ 34. - 35., presuda od 29. travnja 2008.).

Tako je primjerice u postupcima protiv Republike Hrvatske (premda je u istima našao neke druge razloge nedopuštenosti) Europski суд za ljudska prava u predmetu *Nikola Gavella protiv Hrvatske* (br. 33244/02, odluka od 11. srpnja 2006.) prihvatio da je dopušteno osporavati tadašnji zakonodavni model prava pravkupa iz Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine u mjeri u kojoj on zadire u vlasništvo podnositelja, a u predmetu *Veljko Đuzel protiv Hrvatske* (br. 45360/10, vidi § 41. i tamo navedenu praksu, odluka od 7. siječnja 2014.) isto je u pogledu ustavnog i konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva (imovine) prihvatio i u odnosu na opće akte jedinica lokalne i područne samouprave.

Nadalje, Ustavni суд je navedena stajališta Europskog суда za ljudska prava izravno primijenio u svojoj recentnijoj odluci broj: U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019. ("Narodne novine" broj 128/19.; vidi § 21. i tamo navedenu praksu) te prihvatio da i općim aktima, kao što su zakoni i podzakonski propisi, može doći do povrede ustavnih prava u pojedinačnim slučajevima u kojima je Ustavni суд dužan pružiti ustavnosudsку zaštitu.

Slijedom navedenog, ne samo da je protiv protuepidemijskih mjera pojedincima i poduzetnicima bila zajamčena mogućnost pokretanja postupka apstraktne ustavnosudske kontrole, već se svaki od njih, dokazujući konkretne posljedice osporenih mjera na njegovu situaciju i eventualne štete, odnosno umanjenje imovine čije je mirno uživanje zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, mogao obratiti Ustavnom суду i ustavnom tužbom, te Europskom суду za ljudska prava pojedinačnim zahtjevom.

Stoga smatram doista suvišnim *proprio motu* uplitanje Ustavnog суда u apstraktnu kontrolu protuepidemijskih mjera nakon prestanka njihova važenja, imajući u vidu naprijed navedena pravna sredstva koja su pojedincima i poduzetnicima omogućila da se sukladnost protuepidemijskih mjera sa sustavom zaštite ljudskih prava ispita u konkretnom kontekstu iz kojeg se najbolje može uvidjeti na koji način su te mjere pogodile pojedince i poduzetnike. U konačnici, navedena pravna sredstva omogućuju

i stvarno otklanjanje eventualnih štetnih posljedica koje bi pretrpjeli pojedinci i poduzetnici uslijed protuepidemijskih mjera, za razliku od sustava apstraktne kontrole koji je, kako je trenutno uređen u našem ustavnopravnom sustavu, u tom dijelu ozbiljno nedostatan.

II. U odnosu na meritum stvari, mišljenja sam da je načelo razmjernosti iz članka 16. stavka 2. Ustava u većinskoj odluci primijenjeno metodološki pogrešno i nerazmjerne rigorozno s obzirom na *ratio* navedene ustavne norme i konkretni kontekst sporne zabrane rada nedjeljom kao izvanredne i vremenski ograničene protuepidemijske mjere.

I kada primjenjuje načelo razmjernosti kao jedini kriterij ocjene ustavnosti nekog propisa, što je baš slučaj u ovom predmetu, Ustavni sud je i sam vezan tim načelom koje implicira osjećaj za mjeru u stvarima ("modus in rebus") bez kojega nema razumne, uravnotežene i pravične odluke. Utoliko je razmjernost koja je inherentna razboritosti u prosudbama, bilo to izrijekom propisano ili ne, neizostavno obilježe svake valjane pravne interpretacije ("ubi interpretatio, ibi proportionalitas").

S obzirom na to da se primjena načela razmjernosti u biti svodi na balansiranje odnosno "vaganje" je li donositelj propisa - ovdje Stožer civilne zaštite RH, u okviru svoje slobodne prosudbe relevantnih okolnosti odabrao optimalnu mjeru za ostvarenje legitimnog cilja (ovdje - zaštita života i zdravlja građana) kojom se istodobno ustavno zajamčena prava (ovdje - poduzetnička sloboda) trajanjem, opsegom i načinom ograničavanja ne limitiraju restiktivnije nego što je to potrebno za ostvarenje cilja, pristup većine je uočljivo metodološki pogrešan.

Odluka većine, naime, uopće ne određuje koje je ustavno zajamčeno pravo ugroženo mjerom zabrane rada nedjeljom, ne utvrđuje opseg i intenzitet zahvata u to pravo i njegove učinke, a ponajmanje ide za tim da utvrdi razmjer između pozitivnih efekata sporne mjere u epidemiološkom smislu i njezinih negativnih ograničavajućih učinaka za određeno ustavno pravo.

Budući da je Ustavni sud u svojoj stabilnoj praksi prihvatio metodu izravne primjene Konvencije u hrvatski pravni poredak (vidjeti, među brojnima, odluke donesene u predmetima: U-III-5807/2010, U-III-2073/2010, U-III-3304/2011, i recentnije U-III-2864/2016 u kojem je zbog protivnosti Ustavu i Konvenciji došlo do izuzimanja od primjene zakona), a da je to pravilo generalno primjenjivo i u predmetima apstraktne kontrole jer je svojim rješenjima broj: U-I-892/1994 od 14. studenoga 1994. ("Narodne novine" broj 83/94.) i broj: U-I-130/1995 od 20. veljače 1995. ("Narodne novine" broj 12/95.) Ustavni sud presudio da sva prava zajamčena Konvencijom i njenim Protokolima treba smatrati i ustavnim pravima koja imaju jednaku snagu kao i odredbe Ustava, što obvezuje Ustavni sud na interpretaciju ustavnih odredbi u skladu s Konvencijom, ne nalazim nijedan opravdani razlog zbog kojeg u ovom predmetu pri provođenju testa razmjernosti nisu razmotrene brojne presude Europskog suda za ljudska prava o ograničenjima ljudskih prava i sloboda uslijed protuepidemijskih mjera. Tako je primjerice u *Kiyutin protiv Rusije* (br. 2700/10, presuda od 10. ožujka 2011.) te u *Novruk i drugi protiv Rusije* (br. 31039/11, presuda od 15. ožujka 2016.) razmatrano pitanje ograničenja prava na boravak iz protuepidemijskih razloga, u *Enhorn protiv Švedske* (br. 56529/00, presuda od 25. siječnja 2005.) razmjernost obvezne karantene, a u *Chagnon i Fournier protiv Francuske* (br. 44174/06 i

44190/06, presuda od 15. srpnja 2010.) te u S.A. *Bio d'Ardennes protiv Belgije* (br. 44457/11, presuda od 12. studenoga 2019.), ovdje osobito značajno pitanje ograničenja prava na mirno uživanje vlasništva i obvezu naknade štete poduzetniku pogodenom protuepidemijskom mjerom.

Iako u cijelosti prihvata kao neospornu formalnopravnu legalnost predmetne mjere, usmjerenost legitimnom cilju, kao i njezinu načelnu protuepidemijsku prikladnost (s obzirom na nedvojbeni epidemiološki rizik boravka većeg broja neidentificiranih osoba u prostoru trgovina), većinsko stajalište smatra da zabrana rada upravo nedjeljom u okolnostima poboljšane epidemiološke situacije ipak nije bila nužna jer su trgovine prethodno, tijekom ožujka 2020. u vrijeme strogih protuepidemijskih mjera radile svaki dan, odnosno da je bilo epidemiološki svrhovitije zabraniti rad trgovina petkom koji je dokazano "najfrekventniji dan u radu trgovina" (svi rekordi prodaje u zadnjih 10 godina prema egzaktnim podacima postignuti su petkom).

Argumenti većinskog stajališta su dijelom činjenično netočni a dijelom pravno - logički pogrešni.

Posve je zanemarena činjenica da je prethodno, Odlukom Stožera civilne zaštite RH od 19. ožujka 2020. ("Narodne novine" broj 32/20.) propisana privremena protuepidemijska mjeru (u trajanju od 30 dana), kojom je, uz zabranu održavanja svih javnih događaja i okupljanja više od 5 osoba na jednom mjestu, obustavu vjerskih okupljanja, obustavu rada svih kulturnih i sportskih djelatnosti, ugostiteljskih objekata svih kategorija i sl., obuhvaćena i obustava rada u djelatnosti trgovine uz iznimke propisane u točki III. alineji 2. cit. Odluke. Prema tome, ne стоји konstatacija da su trgovine u vrijeme strogih mjera tijekom koronakrise radile uobičajeno, odnosno svaki dan. Utoliko je zabrana rada trgovina nedjeljom predstavljala, prema argumentaciji iz očitovanja Vlade (točka 4. Odluke) ublažavanje, a ne pooštravanje prethodnog strogog ograničavanja gospodarskih aktivnosti pa je dovođenje u pitanje epidemiološke opravdanosti predmetne mjere po ovoj osnovi evidentno promašeno.

Pod logičnom pretpostavkom da većinska odluka podrazumijeva, iako to ne eksplisira, da zabrana rada nedjeljom predstavlja zahvat u poduzetničku slobodu zajamčenu člankom 49. Ustava te iznimno podložnu ograničavanju radi, *inter alia*, zaštite zdravlja ljudi (članak 50. stavak 2. u vezi s člankom 16. stavkom 1. Ustava), elementarna zdravorazumska prosudba upućuje na zaključak da bi zabrana rada petkom (prema sugestiji iz većinskog stajališta), kada je prodaja "rekordna" a dobit trgovaca najveća, nedvojbeno predstavljala invazivniji i teži zahvat u ograničavanju poduzetničkih sloboda od nedjelje koja je člankom 75. stavkom 3. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 93/14., 127/17. i 98/19.) ionako određena kao dan obveznog tjednog odmora radnika sukladno članku 56. stavku 3. Ustava.

Prema tome, na razini *prima facie* zaključivanja posve je jasno da bi zabrana rada petkom drastičnije gospodarski i financijski pogodila poduzetnike koji tada ostvaruju najveću dobit u odnosu na druge dane u tjednu.

Zato mislim da većinsko stajalište u biti nije ni bazirano na ustavnopravnoj prosudbi razmjernosti ograničavanja zajamčene poduzetničke slobode, odnosno procjeni naravi potrebe za utvrđenim stupnjem ograničenjem određenog ustavnog prava, nego isključivo na epidemiološkoj procjeni svrshodnosti u odabiru neradnog dana

za trgovine koji bi bio protuepidemijski najefikasniji neovisno o tome limitira li takav odabir poduzetničku slobodu teže i drastičnije od zabrane rada u neki drugi dan kao manje restriktivne mjere kojom se postiže prihvatljiv protuepidemijski učinak.

Budući da Ustavni sud nije medicinska supervizija koja nadzire epidemiološku utemeljenost i učinkovitost mjera Stožera, većinsko stajalište je, uz dužno poštovanje, potpuno skrenulo s ispravnog metodološkog kolosijeka.

III. Generalno smatram da je u ovoj vrsti problematike koja se odnosi na hitne i vremenski ograničene mjere javne vlasti usmjerene zaštiti života i zdravlja ljudi u uvjetima pandemije i zdravstvene ugroze bez presedana, po naravi stvari ustavnosudski nadzor limitiran na iznimno "plitku" kontrolu koja se u modernom pravničkom žargonu naziva "*manifestly error test*". Naime, prema praksi Europskog suda za ljudska prava, država uživa širu slobodu procjene kada je u pitanju zaštita javnog zdravlja na svom teritoriju (vidi *Chagnon i Fournier*, navedeno, § 57.) te je ovlaštena uređivati protuepidemijske mjere i kazne zbog nepridržavanja zdravstvenih mjera, sve u skladu s konkretnim zdravstvenim rizicima (*S.A. Bio d'Ardennes protiv Belgije*, navedeno, § 55.).

Ustavni sud ovdje može konstatirati i posljedično sankcionirati samo eventualnu očiglednu neprikladnost, neprihvatljivost ili drastičnost pojedine mjere nadležne javne vlasti koja zbog nužnosti hitnog djelovanja na bazi stručno - medicinske epidemiološke prosudbe aktualne situacije naprosto mora imati relativno široko područje slobodne prosudbe.

Ustavni sud se ne može upuštati u preispitivanje opravdanosti takvih hitnih privremenih mjera jer bi se to u biti svodilo na kontrolu svrsishodnosti protuepidemijske strategije koja nadilazi okvire njegove nadležnosti.

S druge strane, Ustavni sud ne raspolaze pouzdanim i provjerljivim podacima o pozitivnim protuepidemijskim i negativnim gospodarskim i drugim učincima ispitivane mjere da bi mogao provesti valjano balansiranje koje je u samoj srži primjene načela razmjernosti.

Prema tome, svako "tvrdje" zaključivanje Ustavnog suda u ovoj materiji neizostavno je bremenito skolastičko - kabinetskim domišljanjima i hipotetikama koje ne predstavljaju razumnu osnovu za *lege artis* ustavnosudsku procjenu o tome je li Stožer CZ RH u okviru svoje slobode djelovanja u zaštiti života i zdravlja nacije odabrao optimalnu (u danim okolnostima najbolju moguću) mjeru za postizanje željenoga općeg cilja, kojom se pojedina tangirana ustavno zajamčena prava i slobode minimalno ograničavaju.

S obzirom na već istaknutu specifičnu narav spornog propisa kao hitne protuepidemijske mjere vremenski ograničenoga trajanja bazirane na medicinskoj epidemiološkoj stručnoj procjeni u iznimnim uvjetima koji rezultiraju trenutnom potrebom žurnog odlučivanja, preispitivanje njezine ustavnosti mora biti strogo limitirano zahtjevom da ustavni sud svojom odlukom ne smije zamijeniti donositelja propisa (Stožer CZ) samo zbog toga što smatra da bi neka druga mjeru bila "bolja" (u smislu prikladnosti i učinkovitosti). Upravo zato, on može samo preispitati i ocijeniti je

li mjera očigledno (*manifestly*) nezakonita ili neprihvatljiva, odnosno je li odabrana evidentno neadekvatna mjera.

U ovom je predmetu upravo očigledno da je većinska odluka u neprijateljstvu s izloženom koncepcijom ograničenog ustavosudskog nadzora s obzirom na narav i trajanje propisa kojeg ispituje (*de facto* privremene mjere, odnosno hitne intervencije radi sprječavanja epidemije).

Sažeto, intenzitet dubine i širine ustavnosudske procjene razmjernosti stupnja ograničavanja ustavno zajamčenog prava ili slobode koji su tangirani nekom zabranom javne vlasti u postupku apstraktne kontrole propisa, kako ja gledam na stvar, presudno ovisi:

- a) o pravnoj naravi i sadržaju ispitivanog propisa,
- b) o okolnosti uključuje li donošenje akta složene stručne specijalističke procjene,
- c) o karakteru tijela koje je donijelo propis i njegovim diskrecijskim ovlastima,
- d) o cilju mjere i predmetu njezine zaštite (zaštita javnog zdravlja načelno preteže nad ekonomskim razlozima), kao i
- e) o okolnosti radi li se o trajnom učinku mjere ili o mjeri vremenski ograničenoga trajanja (posebice ako je povezana i s trenutnom potrebotom žurnog reagiranja radi otklanjanja ugroze javnog interesa).

Zaključno, prema gornjim parametrima, proizlazi da je ovdje riječ o žurnoj privremenoj i *prima facie* prikladnoj protuepidemijskoj mjeri u javnom interesu vremenski ograničenoga trajanja. Zabранa rada trgovina (uz četiri iznimke) ograničena je na jedan dan u tjednu i to onaj koji, gledano samo iz gospodarske optike, prema finansijskim pokazateljima poduzetničke dobiti tijekom poslovnog tjedna, ne predstavlja prekomjeran teret i nerazumnoj ugrozi poduzetničkih interesa.

Imajući pritom u vidu uvjerljivost i argumentiranost očitovanja Vlade o ovoj mjeri kao optimalnom izboru neradnog dana trgovina, činjenicu da je mjeru vremenski zahvatila četiri nedjelje nakon čega je ukinuta sukladno procjeni novonastalih okolnosti epidemiološke situacije bez naznake trajnijih ili znatnijih ekonomski štetnih učinaka koji bi uvjerljivo nadilazili korisne protuepidemijske efekte, mišljenja sam da nema valjane osnove zaključiti kako je narušena pravična ravnoteža koja mora postojati između zaštite poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava, s jedne strane i zahtjeva za ostvarenjem javnog interesa radi zaštite života i zdravlja ljudi, s druge strane.

Većina nije dokazala ni učinila vjerojatnim da je sporna mjeru zabrane rada nedjeljom tijekom kraćeg razdoblja unutar "koronakrizi" bila restriktivnija od potrebne mjeru za ostvarenje legitimnog cilja u javnom interesu, odnosno da bi se i manje restriktivnom mjerom mogao postići adekvatan učinak.

IV. Imajući u vidu argumente iz I. - III. ovoga izdvojenog mišljenja, a s obzirom na prethodna dva ukidanja zakonskih zabrana rada nedjeljom u drugom normativnom i sadržajnom kontekstu (2003. i 2009. godine), ova Odluka koja, bez da je to itko

tražio, secira propis koji više ne postoji, može biti shvaćena i kao poruka da zabrana rada nedjeljom "ne prolazi" ni kao protuepidemijska mjera i da je Ustavni sud dosljedan u svojoj zauzetoj tvrdoj poziciji po pitanju neradne nedjelje.

Iako to izravno ne spada u raspravu o temi iz ovoga predmeta moram primijetiti da spomenuta pozicija nema valjanog uporišta u hrvatskom pravnom poretku niti korespondira europskim standardima.

Treba podsjetiti na članak 9. Ugovora između Svetе Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 3/97.) koji je izričit u utanačenju nedjelje kao neradnog dana, kao i na članak 6. točku 3. Konvencije 106 Međunarodne organizacije rada iz 1957. o tjednom odmoru u trgovini i uredima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 3/02.), prema kojem se tjedni odmor (koji je ustavnopravno nužan u smislu članka 56. stavka 3. Ustava) podudara s danom u tjednu koji je prema tradiciji ili običajima zemlje ili okruga određen kao dan odmora. S obzirom na odredbu iz članka 134. Ustava o nadzakonskoj snazi ratificiranih međunarodnih ugovora koji se ne mogu jednostrano mijenjati nego samo na način predviđen dotičnim ugovorom ili sukladno općem međunarodnom pravu, a imajući pritom u vidu čvrstu i beziznimnu praksu Ustavnog suda da upravo zbog cit. ustavne odredbe nije nadležan ocjenjivati ustavnost međunarodnih ugovora, bilo bi logično i razumljivo da pozicija Ustavnog suda u ovoj kontroverzi bude posve suprotna.

Takva pozicija ne bi narušavala ni europske standarde s obzirom na dostupnu praksu Suda Europske unije.

Još 1989. godine u predmetu *Torfaen* (C-145/88) Sud EU-a je utvrdio da zabrana rada trgovina nedjeljom ne predstavlja ograničenje kretanja roba na tržištu jer se može opravdati namjerom zakonodavca da, sukladno "društveno-kulturološkim karakteristikama" određene društvene zajednice, regulira radno vrijeme u ovom sektoru.

Nakon toga, 1992. godine u predmetu *Council of the City of Stoke-on-Trent i Norwich City Council v. B & Q plc.* (C-169/91) posebno je istaknuto da zakonska regulativa koja zabranjuje rad trgovina nedjeljom po svojoj svrsi nije namijenjena ograničenju kretanja roba na tržištu. Sud EU-a je tada dopustio državama članicama da ograničenje rada trgovina nedjeljom opravdaju "posebnim nacionalnim ili regionalnim društveno-kulturološkim karakteristikama svojih zajednica" koje nisu nužno vezane samo uz reguliranje radnog vremena kao legitimnim ciljem koji je zakonodavac namjeravao postići.

Jedini nužni uvjet koji je Sud EU-a postavio u pogledu zakonske zabrane rada trgovina nedjeljom jest nediskriminatorynost tih pravila, odnosno drugim riječima, moraju vrijediti jednakoz za sve trgovce, neovisno o njihovoj veličini ili tržišnom segmentu u kojem posluju (npr. predmeti: *Punto Casa i PPV*, C-69/93 i C-258/93; te *Semeraro Casa Uno i dr.*, C-418/93 i dr.).

Kad je posrijedi pitanje je li zabranom rada trgovina jedan dan u tjednu ograničeno radnicima pravo na rad zajamčeno člankom 15. Povelje EU-a o temeljnim pravima (SL C 202, 7. lipnja 2016.; u dalnjem tekstu: Povelja) te poduzetnicima sloboda

poduzetništva zajamčena člankom 16. Povelje, u najrecentnijem predmetu *Pelckmans* (C-438/12) Sud EU-a je zaključio da belgijski zakon koji zabranjuje svim trgovcima 7-dnevni radni tjedan ne predstavlja ograničenje navedenih temeljnih prava na koje bi Povelja mogla biti primjenjiva.

Zagreb, 21. rujna 2020.

SUDAC
Miroslav Šumanović, v. r.

Davorin Mlakar

sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), u pisanoj formi obrazlažem

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA ODLUKU
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
U PREDMETU BROJ: U-II-2379/2020 od 14. rujna 2020.**

Izdvojeno mišljenje najavljeno na sjednici Ustavnog suda održanoj 14. rujna 2020. na kojoj sam glasovao suprotno većini, zalažeći se za drugačiju odluku, pokušat ću obrazložiti u nastavku teksta.

Točkom I. naznačene Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske utvrđeno je da, u razdoblju od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020. točka II. Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 51/20) u dijelu stavka 1. koji glasi "nedjelje" i stavka 3. koji glasi "nedjeljom", nije bila u suglasnosti s člankom 16. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

Osporenu Odluku o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (u dalnjem tekstu: Odluka o radu trgovina) donio je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u dalnjem tekstu: Stožer) 24. travnja 2020. na temelju članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18. i 47/20.), a u vezi s člankom 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 47/20.), članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite ("Narodne novine" broj 82/15., 118/18. i 31/20.) i članka 57.a Zakona o trgovini ("Narodne novine" broj 87/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19. i 32/20.). Odluka o radu trgovina stupila je na snagu danom donošenja, a primjenjivala se od 27. travnja 2020. Njena primjena prestala je 26. svibnja 2020. donošenjem Odluke o izmjeni odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ("Narodne novine" broj 62/20.).

Uvod

Pred Ustavnim se sudom Republike Hrvatske posljednjih mjeseci vodi čitav niz postupaka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih propisa koji su doneseni povodom izbijanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. O podnesenim prijedlozima očitovao se Ustavni sud donošenjem odluka na sjednici održanoj 14. rujna 2020. kojima je odbacio sve prijedloge za ocjenu ustavnosti i

zakonitosti predmetnih odluka. Jedinu iznimku predstavlja ova Odluka, u postupku pokrenutom na inicijativu samog Ustavnog suda na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom суду Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst). Ovom je Odlukom Ustavni sud utvrdio da Stožer pri donošenju osporene mjere o zabrani rada trgovinama nedjeljom nije postupio u skladu s načelom razmjernosti, kao jednim od dva načela u skladu s kojima poduzima mjere iz članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Zbog toga "Ustavni sud utvrđuje da donesena mjera o zabrani rada trgovina nedjeljom ne ispunjava zahtjev razmjernosti iz članka 16. Ustava koji moraju zadovoljiti sve odluke koje Stožer donosi na temelju članka 47. stavka 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite."

U svim rješenjima kojima je Ustavni sud odbacio prijedloge za ocjenu ustavnosti i zakonitosti akata vezanih uz epidemiju bolesti COVID-19 detaljno su obrazloženi ustavnopravno relevantni razlozi za donošenje tih rješenja te ih stoga ovom prigodom nije potrebno ponavljati, već samo uputiti na rješenja (primjerice U-II-1312/2020 i dr., U-II-1373/2020 i dr., U-II-1430/2020, U-II-2027/2020, U-II-3170/2020 i dr.). Isti razlozi i identična argumentacija odnosi se i na ovo konkretno pitanje zabrane rada nekih trgovina nedjeljom u trajanju od mjesec dana. Međutim, uz izloženu ustavnopravnu bit ovih rješenja, važno je navesti još neke okolnosti koje se odnose na ovaj predmet.

Svako ljudsko ponašanje i postupanje, pa tako i postupke vlasti ili njenih institucija potrebno je sagledati u određenom kontekstu, osobito, i naročito u ovom slučaju, vremenskom. Sve su zemlje svijeta reagirale na opasnost širenja nepoznate bolesti koja je prijetila, i još uvijek prijeti, zastrašujućim posljedicama po čitavo čovječanstvo. Svakodnevno izvještavanje domaćih i stranih medija, uz korištenje svih raspoloživih znanstvenih izvora, budilo je i podizalo svijest stanovništva i u našoj zemlji o prijetnji kojoj je izloženo i mogućnostima zaštite od nesagledivih posljedica na zdravlje i standard života. Prisjetimo se samo alarmantnih priloga iz Italije, Španjolske, Francuske, a da o nama dalekim zemljama ne govorimo. U tako kaotičnoj situaciji nedostatka vremena i spoznaja o prijetnji kojoj su izložene, sve su se države nastojale organizirati na način koji su nalazile najpogodnijim. Hrvatska je bila u krugu onih koji su reagirali brzo i adekvatno, stručno i razumno, konstantno smirujući javnost svojim jasnim pristupom. Borba protiv nepoznate opasnosti u svojoj biti podrazumijeva postupke koji se moraju provjeriti u svom djelovanju, kako bi se mogli mijenjati, prilagođavati, upotpunjavati ili ukidati ako se pokažu slabim ili pogrešnim. Na taj način nastojim razumijevati i postupke hrvatskih vlasti, Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske ili Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.

U tako složenim okolnostima javljaju se predlagatelji koji nastoje učiniti upitnim sve napore na savladavanju problema, svojom brigom i inicijativama za propitivanje ne samo ustavnosti i zakonitosti, već i oportunitosti mjera koje je država poduzimala u borbi protiv epidemije. Kada bismo "apotekarskom vagom" mjerili bilo čiju aktivnost u izvanrednim situacijama, ostali bismo sa zaključkom da je najbolje ne činiti ništa. Ovo moje stajalište ne znači da se protivim propitivanju bilo čijih odluka ili postupaka, ono samo znači da se i mi u svojim ocjenama moramo voditi "razmjernošću" na koju se tako često pozivamo.

Sadržaj Odluke

Točka II. Odluke o radu trgovina glasila je:

"II.

Radno vrijeme prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i drugih oblika prodaje izvan prodavaonice određuje se sukladno članku 57. Zakona o trgovini ("Narodne novine" broj 87/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19. i 32/20.) kao i prije proglašene epidemije bolesti COVID-19, izuzev nedjelje, blagdana i neradnih dana kada se ne radi.

Prodajni objekti iz stavka 1. ove točke u kojima radno vrijeme traje duže od 10 sati, obvezni su organizirati dvokratno radno vrijeme, pri čemu kod takve organizacije radnog vremena, radi čišćenja i dezinfekcije prostora prodavaonica i izmjene radnika koji u njima rade, prekid rada u prodajnim objektima ne može bit kraći od jednog sata.

Nedjeljom, blagdanima i neradnim danima je, iznimno od stavka 1. ove točke, dopušten rad kioscima, pekarnicama, trgovinama kruhom i pekarskim proizvodima i trgovinama na benzinskim postajama."

Odlukom o izmjeni Odluke o radu trgovina propisano je:

"I.

U Odluci o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 ('Narodne novine' broj 51/20) u točki II. stavku 1. riječ 'nedjelje', briše se.

U stavku 3. riječi: 'Nedjeljom, blagdanima i neradnim danima' zamjenjuju se riječima: 'Blagdanima i neradnim danima'.

Kako je već naprijed navedeno, Ustavni je sud utvrdio da Stožer, donošenjem mjere o zabrani rada trgovinama nedjeljom, nije postupio u skladu s načelom razmjernosti iz članka 16. Ustava, koje moraju zadovoljiti sve odluke koje Stožer donosi. Uporište za ovo utvrđenje Ustavni sud nalazi i u očitovanjima Vlade na prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom ove Odluke, jer navodi da obrazloženje nije uvjerljivo, naime "da u okolnostima poboljšane epidemiološke situacije u travnju i sveopćih popuštanja/ublažavanja mjera, odluka da objekti neće raditi, uz blagdane i neradne dane, niti nedjeljom ne čini se nužnom". Nastavno tome Ustavni sud u obrazloženju najfrekventnijih dana, koji se prema podacima fiskalnih računa odnose na petak, a ne nedjelju, smatra da bi iz epidemioloških razloga bilo opravdanje da je kao neradni dan određen petak zbog većeg broja ljudi koji su potencijalni prijenosnici virusa.

Izneseno stajalište većine koja je podržala ovu Odluku smatram potpuno arbitarnim zbog nekoliko razloga. Stožer je mjeru zabrane rada trgovina nedjeljom (koja je bila na snazi mjesec dana) donio na dan kada je u Hrvatskoj bilo sedam novozaraženih osoba. Tijekom kraja mjeseca travnja i početkom svibnja broj novozaraženih kretao se od tri do trideset i šest, da bi nakon trinaestog svibnja padao od šest do ništa na dan 23. svibnja 2020. Poboljšanje epidemiološke situacije bilo je logično opravdanje da i mjera zabrane rada trgovina nedjeljom prestane 26. svibnja 2020. Posebno je pitanje praćenja poslovanja trgovina na temelju podataka fiskalnih računa APIS-a, osobito kada se ono uzima kao argument u obrazloženju ustavosudske odluke. Naime, kao neuvjerljiv argument Vlade navodi se podatak o prometu trgovina praćenjem fiskalnih računa te se zaključuje kako je petak najfrekventniji dan i kao takav, epidemiološki najopasniji. Takvo je obrazloženje

potpuno pogrešno, snimanje prometa trgovina putem fiskalnih računa izdanih petkom kada sve trgovine rade u normalnom radnom vremenu, ne može se uspoređivati s računima izdanim nedjeljom kada većina trgovina ne radi. Nedjeljom uglavnom rade veliki trgovački centri na periferiji većih gradova, koji u svojim prostorima, osim trgovina imaju i kino dvorane, restorane, dječja igrališta, automat klubove za igre na sreću, uslužne djelatnosti itd. Vjerujem da su i to bili razlozi za donošenje osporene Odluke koje Vlada nije obrazložila na valjan način, ali taj nedostatak u obrazloženju ne može biti razlog za donošenje ovakve odluke Ustavnog suda.

Konačno, kada bismo na isti način propitivali odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata, kina, kazališta ili uslužnih djelatnosti, omogućili bismo vladavinu COVID-a umjesto Ustava.

U Zagrebu, 21. rujna 2020.

SUDAC
Davorin Mlakar, v. r.