NN 40/2022 (31.3.2022.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-627/2022 i U-II-1034/2022 od 29. ožujka 2022.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

503

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka 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 29. ožujka 2022. donio je

RJEŠENJE

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe o uslužnim područjima (»Narodne novine« broj 147/21.) u cijelosti.

II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o suglasnosti s Ustavom i zakonom osporene Uredbe o uslužnim područjima (»Narodne novine« broj 147/21.) iz točke I. izreke ovog rješenja privremeno se obustavlja izvršenje svih općih i pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju Uredbe o uslužnim područjima (»Narodne novine« broj 147/21.).

III. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Vlada Republike Hrvatske na temelju članka 7. stavka 6. i članka 88. stavka 1. Zakona o vodnim uslugama (»Narodne novine« broj 66/19.; u daljnjem tekstu: ZoVU:66/19) na sjednici održanoj 30. prosinca 2021. donijela je Uredbu o uslužnim područjima koja je objavljena u »Narodnim novinama« broj 147 od 31. prosinca 2021. (u daljnjem tekstu: Uredba). Uredba je stupila na snagu 8. siječnja 2022.

2. Predlagatelj Liburnijske vode d. o. o., Ičići, zastupan po direktoru Ervinu Mraku, kojeg zastupa Ivora Hrunčev, podnio je 2. veljače 2022. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 27. Uredbe (predmet broj: U-II-627/2022).

Predlagatelj Grad Ivanec, koji zastupa gradonačelnik Milorad Batinić, kojeg zastupa Ivana Moravec, odvjetnica u Varaždinu, podnio je 22. veljače 2022. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. Uredbe i Uredbe u cijelosti (predmet broj: U-II-1034/2022).

2.1. Predlagatelji predlažu Ustavnom sudu da do donošenja konačne odluke o predmetnim prijedlozima, na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) donese privremenu mjeru kojom obustavlja izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi Uredbe jer bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

3. Na temelju članka 42. Ustavnog zakona, Ustavni sud uz dopis broj: U-II-627/2022 od 14. veljače 2022. i dopis broj: U-II-1034/2022 od 24. veljače 2022. dostavio je prijedloge predlagatelja Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) radi očitovanja i Vladi na znanje. Ustavni sud napominje da do dana donošenja ovog rješenja nije zaprimio očitovanje Ministarstva ili Vlade.

II. OSPORENE (I DRUGE RELEVANTNE) ODREDBE UREDBE i ZoVU-a:66/19

4. Osporeni (i drugi relevantni) članci Uredbe glase:

»Članak 1.

Ovom se Uredbom uspostavljaju uslužna područja, određuju njihove granice i društvo preuzimatelj.«

»Članak 4.

(1) Uslužno područje 2 obuhvaća sve gradove i općine u Varaždinskoj županiji.

(2) Društvo preuzimatelj na uslužnom području 2 je Varkom d.d., Varaždin.«

»Članak 27.

(1) Uslužno područje 25 obuhvaća gradove Bakar, Čabar, Delnice, Kastav, Kraljevica, Opatija, Rijeka i Vrbovsko te općine Brod Moravice, Čavle, Fužine, Jelenje, Klana, Kostrena, Lokve, Lovran, Matulji, Mošćenička Draga, Mrkopalj, Ravna Gora, Skrad i Viškovo u Primorsko-goranskoj županiji.

(2) Društvo preuzimatelj na uslužnom području 25 je KD vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka.«

4.1. Relevantni članci ZoVU-a:66/19 glase:

»Opći interes i javna služba

Članak 4.

(1) Vodne usluge su djelatnosti od općeg interesa i obavljaju se kao javna služba.

(2) Vodne usluge su od interesa za sve jedinice lokalne samouprave na uslužnom području (međukomunalne djelatnosti) i za Republiku Hrvatsku.

(3) Jedinice lokalne samouprave dužne su osigurati pružanje vodnih usluga na uslužnom području suosnivanjem javnih isporučitelja vodnih usluga, ostvarivanjem članskih odnosno dioničarskih prava i obveza u javnim isporučiteljima vodnih usluga i na drugi način u skladu s ovim Zakonom i posebnim zakonima.

(4) Članska odnosno dioničarska prava u javnim isporučiteljima vodnih usluga ostvaruju se u korist građana i pravnih osoba koji koriste vodne usluge. Vlasnička prava nad komunalnim vodnim građevinama ostvaruju se u korist građana i pravnih osoba koji koriste vodne usluge.«

»Članak 7.

(...)

(2) Uslužno područje uspostavlja se na postojećim vodoopskrbnim područjima na kojim se isporučuje voda za ljudsku potrošnju od najmanje dva milijuna kubnih metara godišnje s mogućim odstupanjem od -10%.

(...)

(6) Vlada Republike Hrvatske uredbom o uslužnim područjima uspostavlja uslužna područja i određuje njihove granice. Ova uredba donosi se nakon savjetovanja s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i javnim isporučiteljima vodnih usluga.

(...)«

»Dopušteni predmet poslovanja (registrirane djelatnosti)

Članak 13.

(1) Javni isporučitelj vodnih usluga ne može obavljati druge djelatnosti, osim vodnih usluga.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, javni isporučitelj vodnih usluga može obavljati i dodatne djelatnosti:

– uzorkovanja i ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode za ljudsku potrošnju za vlastite potrebe

– iz članaka 14. i 15. ovoga Zakona

– izvođenja priključaka na komunalne vodne građevine sukladno člancima 55. i 56. ovoga Zakona za korisnike vodnih usluga na svom uslužnom području

– ovjeravanja i pripreme vodomjera za ovjeravanje za korisnike vodnih usluga na svom uslužnom području

– posebne isporuke vode iz članaka 47. do 50., 52. i 53. ovoga Zakona

– proizvodnje energije u procesu obavljanja djelatnosti vodnih usluga, uključujući i prodaju, u skladu s posebnim propisima o energiji

– isporuke vode pročišćene na uređaju za pročišćavanje otpadnih voda u svrhu ponovnog korištenja, uključujući i prodaju

– gospodarenja otpadnim muljem nastalim u procesu pročišćavanja otpadnih voda

– gospodarenja građevnim i drugim neopasnim otpadom koji nastaje u pogonu i održavanju komunalnih vodnih građevina, ako ispunjava uvjete iz posebnih propisa i

– upravljanja projektom gradnje kada je javni isporučitelj vodnih usluga investitor projekta.

(...)

Upravljanje u djelatnosti urbane oborinske odvodnje

Članak 14.

(1) Jedinica lokalne samouprave ovlaštena je izravno prenijeti poslove upravljanja projektom gradnje građevina urbane oborinske odvodnje na javnog isporučitelja vodnih usluga i uz njegov pristanak ako on ispunjava uvjete propisane propisima o poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji.

(2) Prijenos iz stavka 1. ovoga članka može obuhvatiti i poslove upravljanja izgrađenim građevinama urbane oborinske odvodnje ili samo poslove neposrednog održavanja građevina urbane oborinske odvodnje.

(3) Javni isporučitelj vodnih usluga ne može prihvatiti prijenos iz stavaka 1. i 2. ovoga članka ako za te poslove nisu osigurana sredstva u proračunu jedinice lokalne samouprave.

(4) O prijenosu iz stavka 1. ovoga članka sklapa se ugovor, najkraće na četiri godine, koji sadržava i plan građenja i održavanja tih građevina te sredstva za financiranje radova.

(5) Javni isporučitelj vodnih usluga odgovara za štetu trećim osobama ako ugovoreni radovi za koje su osigurana sredstva u proračunu jedinice lokalne samouprave nisu izvedeni ili ako postoje bitni nedostatci u izvedenim radovima. U svim drugim slučajevima odgovornost ima jedinica lokalne samouprave.

Upravljanje u djelatnosti navodnjavanja

Članak 15.

(1) Jedinica područne (regionalne) samouprave ovlaštena je izravno prenijeti poslove upravljanja projektom gradnje građevina za navodnjavanje i na javnog isporučitelja vodnih usluga i uz njegov pristanak ako on ispunjava posebne uvjete propisane propisima o poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji.

(2) Prijenos iz stavka 1. ovoga članka može obuhvatiti i poslove upravljanja izgrađenim građevinama za navodnjavanje ili samo poslove neposrednog održavanja građevina za navodnjavanje. Ako se prenose poslovi upravljanja izgrađenim građevinama za navodnjavanje ili poslovi neposrednog održavanja građevine, javni isporučitelj vodnih usluga mora ispunjavati i posebne uvjete iz zakona kojim se uređuju vode.

(3) Javni isporučitelj vodnih usluga ne može prihvatiti prijenos iz stavaka 1. i 2. ovoga članka ako za te poslove nisu osigurana sredstva u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave.

(4) O prijenosu iz stavka 1. ovoga članka sklapa se ugovor, najkraće na četiri godine, koji sadržava i plan građenja i održavanja tih građevina te sredstva za financiranje radova.

(5) Javni isporučitelj vodnih usluga odgovara za štetu trećim osobama ako ugovoreni radovi za koje su osigurana sredstva u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave nisu izvedeni ili ako postoje bitni nedostatci u izvedenim radovima. U svim drugim slučajevima odgovornost ima jedinica područne (regionalne) samouprave.«

»2. Ustrojavanje jedinstvenog isporučitelja vodnih usluga

Pripajanje društava kapitala

Članak 88.

(1) Svi postojeći javni isporučitelji vodnih usluga na uslužnom području dužni su se pripojiti javnom isporučitelju vodnih usluga koji je društvo kapitala, a koje je određeno uredbom iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona kao društvo preuzimatelj, a društvo preuzimatelj je dužno prihvatiti pripajanje, u roku od šest mjeseci od dana od stupanja na snagu uredbe iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona.

(2) Kao društvo preuzimatelj odredit će se javni isporučitelj vodnih usluga koji je na uslužnom području imao najveći ukupni prihod po osnovi cijene vodnih usluga, cijene isporuke vode drugom isporučitelju vodnih usluga i naknade za razvoj u tri godine koje prethode godini stupanja na snagu uredbe iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona ili javni isporučitelj vodnih usluga koji je na uslužnom području u posljednje tri godine koje prethode godini stupanja na snagu uredbe iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona isporučio najveću količinu vode za ljudsku potrošnju korisnicima vodnih usluga i drugim isporučiteljima vodnih usluga (u daljnjem tekstu: primarno društvo preuzimatelj), a ako se započeto pripajanje primarnom društvu preuzimatelju ocijeni neizglednim u rokovima propisanim uredbom iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona, pripajanje će se provesti prema drugom javnom isporučitelju vodnih usluga (u daljnjem tekstu: supsidijarno društvo preuzimatelj) koji se određuje uredbom iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona.

(...)

Prijenos komunalnih vodnih građevina društvu preuzimatelju

Članak 89.

(1) Jedinice lokalne samouprave koje su izravni vlasnici komunalnih vodnih građevina i zemljišta pod njima, a nisu do stupanja na snagu uredbe iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona postupile po odredbi članka 146. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama (‘Narodne novine’, br. 56/13.) dužne su ih prenijeti u vlasništvo društva preuzimatelja u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu uredbe iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona, bez naknade ili dio bez naknade, a dio kao ulog u temeljni kapital.

(...)

(3) Središnja tijela državne uprave koja su do stupanja na snagu ovoga Zakona, kao investitori ili suinvestitori, na temelju propisa o regionalnom razvoju ili drugih posebnih propisa gradila komunalne vodne građevine, dužna su ih prenijeti bez naknade u vlasništvo društva preuzimatelja u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu uredbe iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona.

(4) Pravne osobe koje nisu isporučitelji vodnih usluga, osnivači kojih su jedinice lokalne samouprave, a koje su vlasnici komunalnih vodnih građevina dužne su ih prenijeti u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona svojim osnivačima, a osnivači su ih dužni u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu uredbe iz članka 7. stavka 6. ovoga Zakona prenijeti, bez naknade, u vlasništvo društva preuzimatelja.

(5) Ne izvrše li se prijenosi iz stavaka 1., 3 i 4. ovoga članka, Ministarstvo donosi rješenje o prijenosu korištenja komunalnih vodnih građevina na društvo preuzimatelja, uključujući i poslovne prostore koji sadrže upravljačko-nadzornu opremu.

(...)«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelj u predmetu broj: U-II-627/2022 navodi da će donošenjem Uredbe profitirati upravo privatni interesi »budući je tzv. ‘okrupnjavanje’ radi dostizanja tzv. ‘priuštivosti’ cijene vodnih usluga mit kojega se stalno nastoji plasirati kao rezultat direktiva Europske unije što naprosto nije slučaj.«

Smatra da Uredba nije u suglasnosti s člankom 52. stavkom 2. Ustava i s člankom 7. stavkom 2. ZoVU-a:66/19. Naime, predlagatelj tvrdi da godišnje isporučuje 2,2 milijuna m3 vode, slijedom čega udovoljava kriterijima iz članka 7. stavka 2. ZoVU-a:66/19 za uspostavu uslužnog područja. Navodi da ostvaruje optimalno poslovanje s aspekta pokrivenosti sustava