NN 105/2020 (25.9.2020.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2379/2020 od 14. rujna 2019. i tri izdvojena mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1969

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

ODLUKU

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«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljnjem 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 daljnjem 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 daljnjem 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 daljnjem 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 daljnjem 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 sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem 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. OČITOVANJE 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 ograničili 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 predstavljali 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 mjesta 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 bolešću COVID-19. a svaka takva mjera bila je nužna i razmjerna naravi potrebe u danom trenutku. Stožer se prilikom donošenja mjera vodio isključivo postizanjem legitimnog cilja zaštite života i zdravlja ljudi, pri čemu se posebno vodilo računa da te mjere, 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 mjera 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 razmjerno 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 narediti 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 – samoizolacija,

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 proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere iz stavaka 1. do 3. ovoga članka može odlukom narediti, 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 objavljuju 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 ustavnosudski 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 djelatnika 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 djelatnika 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 daljnjem 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 mjere 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 ustavnosudskom 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 opravdanja 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.).