



HRVATSKI SABOR

KLASA: 014-01/14-02/11

URBROJ: 65-15-13

Zagreb, 4. veljače 2015.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Prijedlog odluke u povodu Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju*, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 60. Poslovnika, dostavio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, aktom od 4. veljače 2015. godine.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio zastupnika Peđu Grbina, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK

Josip Leko

Odbor za Ustav, Poslovník
i politički sustav

Klasa: 014-01/14-02/12
Urbroj: 6521-1-15-05

Zagreb, 4. veljače 2015.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Na temelju članka 60. Poslovníka Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.), Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav podnosi Prijedlog odluke u povodu Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju.

Uz navedeni Prijedlog dostavlja se i Zahtjev za raspisivanje referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, aktom od 17. studenoga 2014. godine.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio zastupnika Peđu Grbina, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA

Peđa Grbin

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – odluka Ustavnog suda), članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) i članka 159. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.), Hrvatski sabor na sjednici održanoj dana _____ donio je

ODLUKU

U POVODU ZAHTJEVA ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG REFERENDUMA O UREĐENJU PITANJA DAVANJA HRVATSKIH AUTOCESTA U KONCESIJU

I.

Sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Hrvatski sabor od Ustavnog suda Republike Hrvatske traži da utvrdi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju kojega je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, aktom pod brojem klasa: 014-01/14-02/11, urbroj: 363-14-02, od 17. studenoga 2014. godine, a kojim se traži da se raspiše državni referendum sa sljedećim referendumskim pitanjem:

„Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći zakon:

„ZAKON O DOPUNI I IZMJENAMA ZAKONA O CESTAMA

Članak 1.

U Zakonu o cestama („Narodne novine“, br. 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) u članku 3. iza stavka 3. dodaje se novi stavak koji glasi:

„(4) Izgrađene javne ceste su strateški interes Republike Hrvatske i zabranjeno ih je davati u koncesiju za javne usluge.“

Dosadašnji stavci 4., 5., 6., 7. i 8. postaju stavci 5., 6., 7., 8. i 9.

Članak 2.

U članku 75. stavak 1. mijenja se i glasi:

„(1) Koncesijom se stječe pravo građenja autoceste i pojedinih cestovnih objekata na državnoj cesti (most, tunel i drugi) koje uključuje pravo upravljanja i pravo gospodarskog korištenja autoceste ili objekta na državnoj cesti te pravo rekonstrukcije i održavanja autoceste i cestovnog objekta na državnoj cesti tijekom trajanja ugovora o koncesiji i/ili pravo

korištenja cestovnog zemljišta radi izgradnje pratećih uslužnih objekata i obavljanja djelatnosti ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i slično.“.

U stavku 4. riječi „, odnosno koncesijom za javne usluge,“ brišu se.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 3.

Odredbe ovoga Zakona primjenjuju se na sve postupke koji su započeti, a za koje nije potpisan ugovor o koncesiji do dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Članak 4.

Postojeće koncesije za javne usluge na javnim cestama prestaju istekom ugovorenog vremena, ispunjenjem uvjeta za prestanak koncesije sukladno ugovoru o koncesiji ili ispunjenjem uvjeta za prestanak koncesije sukladno propisu kojim se uređuju koncesije.

Članak 5.

Ovaj Zakon stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama“.

II.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u „Narodnim novinama“.

Klasa:

Zagreb,

HRVATSKI SABOR

Predsjednik
Hrvatskoga
sabora

Josip Leko

OBRASLOŽENJE

I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ODLUKA DONOSI

Člankom 87. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – odluka Ustavnog suda, u daljnjem tekstu: Ustav) propisano je da Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga, a odredbom stavka 3. istog članka da će Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom, ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Navedene odredbe članka 87. stavka 1. i 3. Ustava sadržane su i u članku 3. stavku 2. i 4. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ broj 33/96., 92/01., 44/06., 58/06., 69/07. i 38/09., u daljnjem tekstu: ZoRef).

Člankom 5. stavkom 1. Ustava propisano je da „U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.“, člankom 141. propisano je „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.“, a člankom 145. stavkom 2. „Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.“. Citirane odredbe priječe Hrvatskom saboru korištenje svojih Ustavom propisanih ovlasti u svrhu donošenja zakona, ali i drugih pravnih akata koji bi bili u suprotnosti s odredbama Ustava, međunarodnih ugovora koje je Republika Hrvatska prihvatila ili europskog prava te ih je Hrvatski sabor dužan imati u vidu prilikom razmatranja i donošenja svake odluke iz svoje nadležnosti.

Temeljem članka 8.g stavka 1. ZoRef-a, Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesije (dalje: Organizacijski odbor) uputio je predsjedniku Hrvatskoga sabora zahtjev za raspisivanje državnog referenduma sa sljedećim referendumskim pitanjem:

„Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći zakon:

„ZAKON O DOPUNI I IZMJENAMA ZAKONA O CESTAMA

Članak 1.

U Zakonu o cestama („Narodne novine“, br. 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) u članku 3. iza stavka 3. dodaje se novi stavak koji glasi:

„(4) Izgrađene javne ceste su strateški interes Republike Hrvatske i zabranjeno ih je davati u koncesiju za javne usluge.“

Dosadašnji stavci 4., 5., 6., 7. i 8. postaju stavci 5., 6., 7., 8. i 9.

Članak 2.

U članku 75. stavak. 1. mijenja se i glasi:

„(1) Koncesijom se stječe pravo građenja autoceste i pojedinih cestovnih objekata na državnoj cesti (most, tunel i drugi) koje uključuje pravo upravljanja i pravo gospodarskog korištenja autoceste ili objekta na državnoj cesti te pravo rekonstrukcije i održavanja autoceste i cestovnog objekta na državnoj cesti tijekom trajanja ugovora o koncesiji i/ili pravo korištenja cestovnog zemljišta radi izgradnje pratećih uslužnih objekata i obavljanja djelatnosti ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i slično.“

U stavku 4. riječi „, odnosno koncesijom za javne usluge,“ brišu se.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 3.

Odredbe ovoga Zakona primjenjuju se na sve postupke koji su započeti, a za koje nije potpisan ugovor o koncesiji do dana stupanja na snagu ovog Zakona.

Članak 4.

Postojeće koncesije za javne usluge na javnim cestama prestaju istekom ugovorenog vremena, ispunjenjem uvjeta za prestanak koncesije sukladno ugovoru o koncesiji ili ispunjenjem uvjeta za prestanak koncesije sukladno propisu kojim se uređuju koncesije.

Članak 5.

Ovaj Zakon stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama“.““

(u daljnjem tekstu: Zahtjev), aktom pod brojem klasa: 014-01/14-02/11, urbroj: 363-14-02, od 17. studenoga 2014. godine. Uz Zahtjev, sukladno odredbi članka 8.g stavka 2. ZoRef-a, dostavljeni su i popisi kojima se dokazuje da je raspisivanje referendumata zatražio potreban broj birača.

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav (u daljnjem tekstu: Odbor) raspravio je Zahtjev na sjednici održanoj 25. studenoga 2014. godine, kao matično radno tijelo Hrvatskoga sabora, a na temelju nadležnosti iz odredbe članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.) kojom je propisano da u postupku raspisivanja referendumata, ako to zatraži Ustavom propisan broj birača, Odbor priprema prijedloge odgovarajućih akata. U okviru utvrđenog djelokruga, zadatak Odbora bio je utvrditi jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referendumata. Obzirom da važećim zakonom koji uređuje pitanje referendumata u Republici Hrvatskoj nije propisano tko obavlja provjeru broja i vjerodostojnost potpisa birača, Odbor je, imajući u vidu dosadašnju praksu jednoglasno (8 glasova „ZA“), predložio Hrvatskom saboru da donese Zaključak kojim na temelju članka 127. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora poziva Vladu Republike Hrvatske da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača iz Zahtjeva, koji je Zaključak Hrvatski sabor usvojio na 15. sjednici održanoj 12. prosinca 2014. godine.

Vlada Republike Hrvatske je dopisom od 22. siječnja 2015. godine, klasa: 022-03/14-07/495, urbroj: 50301-09/06-15-7, dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora Izvješće o provedbi provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, u kojemu je navedeno kako je Državni zavod za statistiku, uz statističku grešku od 2,6% posto, ocijenio da je prikupljeno 498.545 vjerodostojnih potpisa birača, odnosno, više od 10 posto od ukupnog broja upisanih birača u Republici Hrvatskoj.

a) Pitanje određivanja sadržaja referendumskog pitanja

I.1. Odbor prvenstveno smatra potrebnim ukazati na razliku između naslova predmetnog Zahtjeva i njegovog stvarnog sadržaja, odnosno, na razliku između onoga što je tijekom prikupljanja potpisa za predmetnu referendumsku inicijativu javno iznošeno o njezinom sadržaju i onoga što je stvarni sadržaj (ali i posljedice eventualnog usvajanja) predmetnog referendumskog pitanja. Naime, iako iz naslova predmetnog Zahtjeva proizlazi da je predloženo referendumsko pitanje usmjereno na uređenje pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, to je tek u manjem dijelu točno.

Iz sadržaja predloženog Zakona o dopuni i izmjenama Zakona o cestama (u daljnjem tekstu: Zakon) jasno i nedvojbeno proizlazi da se predmetno referendumsko pitanje odnosi na zabranu davanja svih javnih cesta u Republici Hrvatskoj u određeni tip koncesije, odnosno, kako bi nakon predložene izmjene trebao glasiti novi članak 3. stavak 4. Zakona o cestama („Narodne novine“ broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., u daljnjem tekstu: ZOC): „*Izgrađene javne ceste su strateški interes Republike Hrvatske i zabranjeno ih je davati u koncesiju za javne usluge.*“.

I.1.1. Predloženim Zakonom, predlaže se promjena određenog broja odredbi ZOC-a i to:

„Članak 3.

(1) Javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske.

(2) Javne ceste se ne mogu otuđiti iz vlasništva Republike Hrvatske niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim u slučajevima propisanim ovim Zakonom.

(3) Na javnoj cesti može se osnovati pravo služnosti i pravo građenja radi izgradnje komunalnih, vodnih, energetskih građevina i građevina elektroničkih komunikacija i povezane opreme, na način propisan ovim Zakonom.

(4) Cestovno zemljište može se dati na korištenje radi obavljanja pratećih djelatnosti (ugostiteljstvo, trgovina, benzinske postaje i drugo), na način propisan ovim Zakonom.

(5) Javna cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno izdavanjem drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine sukladno posebnom propisu.

(6) Javna cesta upisuje se u zemljišne knjige na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske, uz upis Hrvatskih autocesta d.o.o. kao pravne osobe ovlaštene upravljati autocestama, Hrvatskih cesta d.o.o. kao pravne osobe ovlaštene upravljati državnim cestama i županijske uprave za ceste kao pravne osobe ovlaštene upravljati županijskim i lokalnim cestama (u daljnjem tekstu: pravna osoba koja upravlja javnom cestom).

(7) Pravo služnosti i pravo građenja na javnoj cesti te koncesija na javnoj cesti upisuju se u zemljišne knjige sukladno propisima koji uređuju zemljišne knjige.

(8) Korištenje cestovnog zemljišta upisuje se u zemljišne knjige sukladno odredbama o upisu zakupa prema propisima koji uređuju zemljišne knjige.

Članak 75.

(1) Koncesijom se stječe pravo građenja i upravljanja autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti (most, tunel i drugi) koje uključuje pravo gospodarskog korištenja autoceste ili objekta na državnoj cesti te pravo rekonstrukcije i održavanja autoceste i cestovnog objekta na državnoj cesti tijekom trajanja ugovora o koncesiji i/ili pravo korištenja cestovnog zemljišta radi izgradnje pratećih uslužnih objekata i obavljanja djelatnosti ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i slično.

(2) Koncesionar je ovlašten odlučivati o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti sukladno propisu iz članka 73. stavka 2. ovoga Zakona.

(3) Koncesija na javnoj cesti ne može se dati na vrijeme dulje od 60 godina.

(4) Koncesija na javnoj cesti smatra se koncesijom za javne radove, odnosno koncesijom za javne usluge, u smislu Zakona o koncesijama.

(5) Koncesijska cestarina je cestarina koju ubire koncesionar sukladno ugovoru o koncesiji. Koncesijska cestarina utvrđuje se sukladno propisu iz članka 9. stavka 11. ovoga Zakona. Koncesijske naknade koje su u primjeni sukladno ugovorima o koncesiji sklopljenim prije dana pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji ne podliježu usklađivanju s odredbama propisa iz članka 9. stavka 11. ovoga Zakona niti odredbi članka 9. stavka 13. ovoga Zakona, do isteka roka na koji su ugovori sklopljeni, pod uvjetom da se ne mijenjaju bitne odredbe tih ugovora.

(6) Davatelj koncesije u slučaju davanja koncesije na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, kao posebne kriterije treba primijeniti osobito: visinu koncesijske naknade, poslovni plan koncesionara, financijski plan koncesionara te tehnički i operativni plan koncesionara.

(7) Na sva ostala pitanja koja se odnose na koncesije, a nisu uređena ovim Zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o koncesijama.“

te se predviđa retroaktivna primjena navedenog Zakona na sve postupke koji su započeti prije njegova stupanja na snagu, kao i njegovo stupanje na snagu danom objave u Narodnim novinama.

I.1.2. U osnovi, predmetnim se Zakonom predlaže potpuna zabrana davanja svih javnih cesta u Republici Hrvatskoj u koncesiju za javne usluge, u smislu Zakona o koncesijama („Narodne novine“ broj 143/12., u daljnjem tekstu: ZOK). Usvajanjem predmetnog Zakona niti na jednoj javnoj cesti u Republici Hrvatskoj ne bi se mogla dati (zasnovati) koncesija koja bi se odnosila na javne usluge, kako su one regulirane odgovarajućim pravnim aktima u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji.

I.1.3. Kako bi se razjasnio predmet referenduma, Odbor smatra da je prije upuštanja u razmatranje samog sadržaja referenduskog pitanja potrebno utvrditi što su javne ceste te koji je sadržaj koncesija za javne usluge.

Člankom 2. stavkom 1. točkom 1. ZOC-a, javne ceste su definirane kao: „*ceste razvrstane kao javne ceste sukladno ovom Zakonu, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima,*“.

Naprijed citiranim člankom 3. ZOC-a definiran je pravni status javnih cesta, dok je člankom 4. ZOC-a definirano što čini javnu cestu: „*Javnu cestu čine: – cestovna građevina (donji stroj, kolnička konstrukcija, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, nasip, pothodnik i nathodnik), – građevine za odvodnju ceste i pročišćavanje otpadnih voda sakupljenih na cestovnoj građevini, – zemljišni pojas s obiju strana ceste potreban za nesmetano održavanje ceste širine prema projektu ceste, a najmanje jedan metar računajući od crte koja spaja krajnje točke poprečnog presjeka ceste, – cestovno zemljište u površini koju čine površina zemljišta na kojoj prema projektu treba izgraditi ili je izgrađena cestovna građevina, površina zemljišnog pojasa te površina zemljišta na kojima su prema projektu ceste izgrađene ili se trebaju izgraditi građevine za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine predviđeni projektom ceste (objekti za održavanje cesta, upravljanje i nadzor prometa, naplatu cestarine, benzinske postaje, servisi, parkirališta, odmorišta i drugi), – građevine na cestovnom zemljištu, za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine, predviđene projektom ceste, – stabilni mjerni objekti i uređaji za nadzor vozila, – priključci na javnu cestu izgrađeni na cestovnom zemljištu, – prometni znakovi i uređaji za nadzor i sigurno vođenje prometa i oprema ceste (prometni znakovi, svjetlosni uređaji, telekomunikacijski stabilni uređaji, instalacije i rasvjeta u funkciji prometa, cestovne značke, brojila prometa, instalacije, uređaji i oprema u tunelima, oprema parkirališta, odmorišta i slično), – građevine i oprema za zaštitu ceste, prometa i okoliša (snjegobrani, vjetrobrani, zaštita od osulina i nanosa, zaštitne i sigurnosne ograde, zaštita od buke i drugih štetnih utjecaja na okoliš i slično).*“.

Člankom 6. stavkom 1. ZOC-a uređena je podjela javnih cesta: „*Javne ceste se, ovisno o njihovom društvenom, prometnom i gospodarskom značenju razvrstavaju u jednu od sljedeće četiri skupine: 1) autoceste, 2) državne ceste, 3) županijske ceste, 4) lokalne ceste.*“.

Definicija svake od tih grupa cesta dana je u članku 2. stavku 1. točkama 2. do 5. ZOC-a: „*2. »autoceste« su javne ceste s tehničkim karakteristikama autoceste određenim propisima kojima se uređuje sigurnost prometa na cestama, koje imaju funkciju povezivanja Republike Hrvatske u europski prometni sustav, ostvarivanja kontinuiteta E-ceste (međunarodnim i međudržavnim sporazumima određena kao europska cesta), prometnog povezivanja regija Republike Hrvatske, omogućavanja tranzitnog prometa, a koje su razvrstane kao autoceste sukladno ovom Zakonu, 3. »državne ceste« su javne ceste koje imaju funkciju povezivanja Republike Hrvatske u europski prometni sustav, ostvarivanja kontinuiteta E-ceste prometnog povezivanja regija Republike Hrvatske, prometnog povezivanja sjedišta županija međusobno, povezivanja sjedišta županija s većim regionalnim sjedištima susjednih država (gradovi veći od 100.000 stanovnika), omogućavanja tranzitnog prometa, koje čine cestovnu okosnicu velikih otoka i kojima se ostvaruje kontinuitet državnih cesta kroz gradove, a koje su razvrstane kao državne ceste sukladno ovom Zakonu, 4. »županijske ceste« su javne ceste koje povezuju sjedišta županija s gradovima i općinskim sjedištima, koje povezuju sjedišta gradova i općina međusobno, preko kojih se ostvaruje veza grada ili gradskih dijelova s državnim cestama, a koje su razvrstane kao županijske ceste sukladno ovom Zakonu, 5. »lokalne ceste« su javne ceste koje povezuju sjedište grada, odnosno općine s naseljima s više od 50 stanovnika unutar grada ili općine, ceste u urbanom području koje povezuju gradske četvrti*

sa županijskim cestama, ceste koje povezuju susjedne gradske četvrti međusobno, a koje su razvrstane kao lokalne ceste sukladno ovom Zakonu,“.

Imajući u vidu citirane odredbe ZOC-a, mreža javnih cesta u Republici Hrvatskoj se temeljem Odluke o razvrstavanju javnih cesta („Narodne novine“ broj 94/14.) sastoji od: 1.419,50 km autocesta, 6.885,70 km državnih cesta, 9.078,10 km lokalnih i 9.646,90 km županijskih cesta, odnosno, mreža javnih cesta u Republici Hrvatskoj ukupne je duljine 27.030,20 km.

S obzirom da su predmet predloženog Zakona sve javne ceste u Republici Hrvatskoj tada je razvidno da se navedeni Zakon i u njemu predložena ograničenja ne odnose samo na autoceste (kako bi to proizlazilo iz naslova podneska podnositelja Zahtjeva i javnih istupa ovlaštenih osoba predlagatelja) već i na, primjerice, DC 8 (G.P. Pasjak (gr. R. Slovenije) – Šapjane – Rijeka – Zadar – Split – G.P. Klek (gr. BiH) – G.P. Zaton Doli (gr. BiH) – Dubrovnik – G.P. Karasovići (gr. Crne Gore)), ŽC 2143 (A.G. Grada Koprivnica – Zrinski Topolovac – N. Skucani – A.G. Grada Bjelovara) itd., odnosno, razvidno je da se niti na jednom od 27.030,20 km javnih cesta u Republici Hrvatskoj ne bi mogla dati koncesija za javne usluge, u onom sadržaju u kojem je taj vid koncesije definiran zakonima.

I.1.4. Pitanje sadržaja koncesije za javne usluge uređeno je člankom 1. stavkom 4. ZOK-a: *„Ugovor o koncesiji za javne usluge jest ugovor istovjetan ugovoru o javnim uslugama, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružene usluge sastoji samo od prava na iskorištavanje tih usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem od strane davatelja koncesije.“*. Predmetna odredba ZOK-a se poziva na odredbe Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ broj 90/11., 83/13., 143/13. i 13/14. – odluka Ustavnog suda; u daljnjem tekstu: ZOJN), kojima je uređeno pitanje ugovora o javnim uslugama.

ZOJN je ugovor o javnim uslugama definirao u članku 2. točki 25.: *„Ugovor o javnim uslugama je ugovor o javnoj nabavi koji nije ugovor o javnim radovima ili ugovor o javnoj nabavi robe, a čiji su predmet usluge u smislu Dodatka II. A ili usluge u smislu Dodatka II. B ovoga Zakona. Ugovor o javnoj nabavi čiji su predmet i roba i usluge u smislu Dodatka II. ovoga Zakona smatra se ugovorom o javnim uslugama ako vrijednost tih usluga prelazi vrijednost robe obuhvaćene tim ugovorom. Ugovor o javnoj nabavi čiji su predmet usluge u smislu Dodatka II. ovoga Zakona, a koji uključuje radove u smislu Dodatka I. ovoga Zakona koji su samo sporedni uz glavni predmet ugovora smatra se ugovorom o javnim uslugama.“*.

ZOJN u dodacima II. A i II. B definira razne usluge, kao što su, primjerice,

u Dodatku II. A: usluge cestovnog prijevoza, uključujući usluge oklopnih vozila, i kurirske usluge, osim prijevoza pošte; telekomunikacijske usluge; usluge oglašavanja; usluge zbrinjavanja otpadnih voda i otpada; sanitarne i slične usluge i dr.,

u Dodatku II. B: hotelske i restorantske usluge; prateće i pomoćne usluge prijevoza; istražiteljske usluge i usluge na području sigurnosti, osim usluga oklopnih vozila i dr., a ostale usluge koje nisu spomenute navedenim dodacima smatraju se uslugama iz Dodatka II. B ZOJN-a.

I.1.5. Iz iznijetoga je jasno da predmet ovog Zahtjeva nije samo uređenje pitanja davanja autocesta u Republici Hrvatskoj u koncesije već uređenje pitanja davanja svih javnih cesta u Republici Hrvatskoj u koncesije.

Iz iznijetoga je jasno i da bi posljedica donošenja predmetnoga Zakona bila nemogućnost da se bilo koji dio od 27.030,20 km javnih cesta u Republici Hrvatskoj da u koncesiju za javne usluge, u onom opsegu u kojem su te koncesije definirane ZOK-om i ZOJN-om.

Stajalište je ovoga Odbora da apsolutnost zabrane primjene jednog zakonitog i dopuštenog instituta na sve situacije, na svim javnim cestama u Republici Hrvatskoj sama po sebi dovodi u pitanje ustavnost i dopustivost referendumskog pitanja, jer apsolutnost i nekritičnost zabrane ukazuju na arbitrarnost predloženog Zakona, a time i na nerazmjernost s dobrom koje bi zabranom trebalo štiti.

Kako bi se shvatile posljedice takve zabrane, Odbor ukazuje da bi ona u praksi dovela do sljedećih situacija (za koje je Odbor uvjeren da nisu bile namjera niti predlagatelja niti građana koji su svojim potpisom podržali ovu inicijativu): došlo bi do nemogućnosti davanja koncesije za usluge oglašavanja uz javne ceste (jer dio javne ceste u pravilu predstavlja i zemljišni pojas uz cestu); ne bi se mogla dati niti koncesija za obavljanja uslužnih djelatnosti poput ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i slično, koja se obavlja na zemljištu koje predstavlja dio javne ceste; ne bi se mogla dati koncesija za parkiranje pod naplatom na dijelovima javne ceste, kao niti koncesija za uslugu uklanjanja nepropisno parkiranih vozila s javne ceste itd.

Dakle, usvajanjem predloženog Zakona došlo bi do izrazitih promjena u režimu upravljanja svim javnim cestama u Republici Hrvatskoj, a koje bi promjene u pitanje dovele mogućnost izvršavanja velikog broja usluga koje su prijeko potrebne za nesmetano odvijanje cestovnog prometa.

I.1.6. Odbor ističe da je Zahtjev koji su u predmetnom postupku podnijeli predlagatelj prvi zahtjev za raspisivanje državnog referenduma koji je predan Hrvatskom saboru u skladu s Odlukom Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014, od 12. kolovoza 2014. godine („Narodne novine“ broj 104/14. i 130/14. – Rješenje Ustavnog suda broj U-VIIR-4640/2014 od 15. listopada 2014.), točkom IV.: *„Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), Ustavni sud Republike Hrvatske određuje: svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen na temelju članka 87. stavka 3. Ustava mora sadržavati detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma“*. Međutim, ukazuje se da je predmetno obrazloženje dano nakon što je okončano prikupljanje potpisa za predmetnu referendumsku inicijativu, a ne već prilikom objave sadržaja samog referendumskog pitanja, koja je objava učinjena sukladno odredbama ZoRef-a.

Odbor je stajališta (koje je ugrađeno i u Prijedlog zakona o referendumu, P.Z. br. 769, kojeg je predlagatelj upravo Odbor) da bi svako referendumsko pitanje moralo biti obrazloženo već u trenutku njegove objave, kako bi već prilikom prikupljanja potpisa građani u potpunosti bili informirani o tome što doista podržavaju. Stoga Odbor smatra da bi bilo svrhovito da se Ustavni sud Republike Hrvatske u ovom postupku jasno očituje koji je trenutak u kojemu mora biti dano i javno objavljeno *„dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma“*, a kako bi se *pro futuro* otklonile ovakve nedoumice.

I.1.7. U kontekstu samog sadržaja obrazloženja predmetnog Zahtjeva, Odbor smatra da je obrazloženje u određenom raskoraku s predloženim referendumskim pitanjem: u točki I.6. obrazloženja navodi se da predlagatelji smatraju „*da je zbog prirode dobra u pitanju – javnih cesta – te zbog širih društvenih koristi kojima služe, potrebno predvidjeti poseban koncesijski režim koji bi osigurao mogućnost dugoročne i istinske kontrole nad cestovnom infrastrukturom*“. Međutim, iz sadržaja predloženog Zakona jasno je vidljivo da predlagatelji ne predlažu poseban koncesijski režim za javne ceste, već dokidanje postojećeg koncesijskog režima (koncesija za javne usluge) bez uvođenja drugog koji bi ga nadomjestio.

Nadalje, predlagatelji u svojem zahtjevu dovode u pitanje sam institut koncesije za javne usluge tvrdnjom da takav tip koncesije ne jamči „*mogućnost dugoročne i istinske kontrole nad cestovnom infrastrukturom*“. Odbor je stava da takva tvrdnja predlagatelja nije točna. Suprotno tvrdnjama predlagatelja, ZOK je predvidio niz kontrolnih mehanizama koji jamče da davatelj koncesije (a to je Republika Hrvatska) zadržava kontrolu nad predmetom koncesije: nadzor nad izvršavanjem obveza preuzetih ugovorom o koncesiji predmet je odredbi članaka 51. do 55. ZOK-a kojima se, u skladu s relevantnim odredbama prava Europske unije, definiraju obveze koncesionara i prava davatelja koncesije na provođenje nadzora nad predmetom koncesije, upravo u cilju osiguranja kontrole nad dobrom koje je predmet koncesije (u konkretnom slučaju, nad javnim cestama).

Predlagatelji u svojem obrazloženju tvrde i da „*smatraju da je dužnost države da javnim dobrima upravlja pažnjom dobrog gospodara te nije moguće odricanje od te dužnosti prijenosom odgovornosti na koncesionara*“. Odbor ističe da je sa prvim dijelom ovakve tvrdnje u potpunosti suglasan, ali da ne može prihvatiti onaj dio tvrdnje koji govori da se države ne može odreći svoje ustavne obveze brige o javnim dobrima prijenosom odgovornosti na koncesionara.

Ovakvim su tvrdnjama predlagatelji izašli izvan okvira samog (po stajalištu ovoga Odbora preširoko postavljenog) referendumskog pitanja, jer su, implicitno, ukazali na potrebu potpunog uklanjanja instituta koncesije za javne usluge iz hrvatskog pravnog poretka, iako je iz naprijed spomenutih odredbi članaka 51. do 55. ZOK-a jasno vidljivo da se niti kod davanja koncesija država ne odriče svoje obveze brige za javno dobro već tu obvezu izvršava putem trećih osoba – koncesionara.

Međutim, Odbor smatra posebno važnim ukazati i da su, ukoliko se prihvati stav predlagatelja da koncesija za javne usluge ne jamči onu vrstu brige nad javnim dobrom koja bi se, po riječima predlagatelja smatrala „*istinskom i dugoročno*“, odnosno, da država svoju obvezu brige za javno dobro ne može izvršavati prijenosom (dijela!) odgovornosti na koncesionara, predlagatelji trebali predložiti puno šire referendumsko pitanje i predložiti potpunu zabranu davanja koncesija na onim područjima koja se smatraju javnim dobrom (što, naravno, ne bi bilo dopustivo, jer se radi o obliku koncesije kojeg u svojem pravnom poretku kao dopuštenoga poznaje i priznaje pravo Europske unije).

b) Krug pitanja pogodnih za referendumsko odlučivanje

I.2. Ako bi se, međutim, referendumsko pitanje promatralo samo u svjetlu onoga što u naslovu podneska navode predlagatelji, odnosno u svjetlu činjenice da se u predmetnom slučaju radi o očitom protivljenju predlagatelja institutu tzv. *monetizacije*, kao načinu raspolaganja i upravljanja autocestama (ali prije svega o *monetizaciji* kao načinu upravljanja i kontroliranja duga koji opterećuju te autoceste), tada i s navedenog aspekta postoji dvojba o dopuštenosti predloženog referenduskog pitanja.

Davanje koncesija, odnosno, primjena navedenog instituta *monetizacije* na upravljanje dugom nastalim za izgradnju hrvatskih autocesta, a za koji dug jamči Republika Hrvatska, temeljem članka 113. Ustava, kao provođenje brige o gospodarskom razvitku zemlje, spada u nadležnost Vlade Republike Hrvatske. Radi se, dakle, o odluci koju na temelju svojih ovlasti iz Ustava i drugih zakona autonomno donosi Vlada Republike Hrvatske. Također, u nadležnost Vlade Republike Hrvatske ulazi i briga o prometnom razvoju Republike Hrvatske pa je upravo Vlada Republike Hrvatske, u okviru svoje nadležnosti, donijela Strategiju prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine („Narodne novine“ broj 131/14.).

Članak 87. stavak 3. propisuje da se referendum, kada to zatraži najmanje 10% birača u Republici Hrvatskoj, može raspisati o pitanjima iz članka 87. stavka 1. i 2. Ustava, odnosno o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz djelokruga Hrvatskog sabora te o drugom pitanju za koje Predsjednik Republike drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske. Iz citiranih odredbi Ustava razvidno je da raspisivanje referenduma kada to zatraži 10% birača u Republici Hrvatskoj nije dopušteno kada se radi o konkretnoj odluci koju na temelju ovlasti iz Ustava i drugih zakona autonomno donosi Vlada Republike Hrvatske. Stoga ovaj Odbor smatra da je dopuštenost predmetnog referenduskog pitanja potrebno ispitati i s ovoga osnova.

c) Pitanje ustavnosti i dopuštenosti referendumskog pitanja

I.3. Nakon očitovanja o određivanju sadržaja referendumskog pitanja i nadležnosti referendumskog odlučivanja, Odbor ukazuje i na dvojbenu ustavnost, odnosno dopuštenost postavljenog referendumskog pitanja. Naime, kako u samom predloženom Zakonu, tako i u obrazloženju, postoje određene dvojbe, kako sa stanovišta Ustava, tako i prava Europske unije.

Odbor ukazuje da bi dokidanjem postojećeg koncesijskog režima odnosno izglasavanjem zabrane davanja u koncesiju svih javnih cesta u Republici Hrvatskoj te svih popratnih djelatnosti koje se obavljaju na području koje prema važećim zakonskim odredbama ulaze u opseg pojma javne ceste Republike Hrvatske u pitanje bi bile dovedene obveze koje Republika Hrvatska ima kao članica Europske unije. Odbor je, naime stajališta, da bi usvajanje predloženog Zakona bilo upitno iz aspekta slobode poduzetništva i tržišnog natjecanja, zaštićene Ustavom i pravnim aktima Europske unije, slobode kretanja usluga i zasnivanja poslovnog nastana te procedure prekomjernog deficita.

c.1.) Sloboda poduzetništva i tržišnog natjecanja

I.3.1. Članak 49. stavak 1. i 2. Ustava propisuju: „(1) Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. (2) Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Zabranjena je zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom.“. Iznimno, Ustav dopušta ograničenje takvih sloboda i prava, ali uz primjenu odredbi članka 16. Ustava koje propisuju: „(1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. (2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ i članka 50. stavka 2. Ustava koji propisuje: „Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.“.

Dakle, Ustav poduzetničku i tržišnu slobodu, odnosno, tržište, tržišno gospodarstvo i tržišno natjecanje tretira kao temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, ali i kao ljudska prava i temeljne slobode koje uživaju ustavnopravnu zaštitu.

Takva zaštita, imajući u vidu odredbu članka 5. stavka 1. Ustava koja glasi: „U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.“, znači da zakonodavac nije ovlašten donositi one zakone koji bi doveli do povrede takvih Ustavom zajamčenih sloboda.

Zaštita slobode poduzetništva i tržišnog natjecanja nije obveza koju zakonodavac mora poštivati samo zbog izričite odredbe Ustava, već takva obveza za Republiku Hrvatsku proizlazi i iz članstva u Europskoj uniji. Vršeci svoju suverenu vlast, Republika Hrvatska se dobrovoljno pridružila pravnom poretku u kojem gospodarski razvitak, sloboda tržišta i tržišnog natjecanja predstavljaju inherentni, neopozivi dio, što jasno proizlazi iz članka 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list Europske unije C 326/12 od 26. listopada 2012. godine; u daljnjem tekstu: UFEU) koji izričito propisuje da „Unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojemu se osigurava slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala u skladu s odredbama Ugovora.“. Slobode kretanja roba, osoba,

usluga i kapitala u europskoj su pravnoj tradiciji poznate kao četiri slobode Europske unije i temelj su zajedničkog tržišta, koje predstavlja samu srž Europske unije.

Osim UFEU-a, i druge odredbe pravnog sustava Europske unije govore u prilog zaštite poduzetničkih sloboda, zaštite tržišta i tržišnog natjecanja i kao takve su nadređene pravu svih država članica Europske unije pa tako i pravu Republike Hrvatske (Izjave priložene završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je usvojen Ugovor iz Lisabona, 17. Izjava o nadređenosti: „*Konferencija podsjeća da su u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije, Ugovori i pravo koje je Unija donijela na temelju Ugovora nadređeni pravu država članica, pod uvjetima utvrđenima spomenutom sudskom praksom. Konferencija je također odlučila da kao Prilog Završnom aktu priloži Mišljenje Pravne službe Vijeća o nadređenosti prava EZ-a kako je određeno u dokumentu 11197/07 (JUR 260): „Mišljenje Pravne službe Vijeća od 22. lipnja 2007. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je nadređenost prava EZ-a temeljno načelo prava Zajednice. U skladu s mišljenjem Suda to je načelo svojstveno posebnom karakteru Europske zajednice. U vrijeme donošenja prve presude te uspostavljene sudske prakse (Costa/ENEL, 15. srpnja 1964., predmet 6/641) u ugovoru se nije spominjala nadređenost. Takav je slučaj i danas. Činjenica da načelo nadređenosti neće biti uključeno u budući ugovor ni na koji način ne mijenja postojanje načela i postojeće sudske prakse Suda.“*“), zbog čega Republika Hrvatska ne smije donositi zakone i druge akte koji bi bili u suprotnosti s pravom Europske unije.

Takvo je načelo prihvatio i Ustav, kada u članku 145. stavku 2. propisuje: „*Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.*“.

1.3.2. S obzirom na navedeno, Odbor smatra da nije potrebno dodatno obrazlagati da bi predloženi Zakon doveo do određenih ograničenja pa i na tržištu kada ograničava da se čitav niz djelatnosti vezanih uz sve javne ceste u Republici Hrvatskoj ne može izvršavati putem koncesija već isključivo putem javnih službi – ustanova i trgovačkih društava u javnom vlasništvu (Hrvatske autoceste d.o.o., Autocesta Rijeka – Zagreb d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., županijske uprave za ceste).

Svako takvo ograničenje podložno je strogim kontrolama, kako sa stanovišta ustavnog prava Republike Hrvatske, sadržanog u odluci Ustavnog suda broj U-I-642/2009 i dr. od 19. lipnja 2009. godine („Narodne novine“ broj 76/09.): „*Pri ograničavanju poduzetničke slobode koju Ustav dopušta samo iznimno, radi zaštite legitimnih ciljeva propisanih Ustavom, dužnost je zakonodavca poštovati načelo razmjernosti propisano člankom 16. Ustava.*“, tako i sa stanovišta prava Europske unije, budući da Sud Europske unije dosljedno stoji na stajalištu da države članice ne mogu koristiti svoje regulatorne (pa tako i zakonodavne) ovlasti kako bi čitave sektore gospodarstva isključile iz dosegat tržišne utakmice odnosno pravnih pravila Europske unije kojima se ona uređuje.

Imajući u vidu da je praksa Suda Europske unije po pitanju ograničenja slobode tržišnog natjecanja daleko razvijenija od prakse hrvatskih sudova, u nastavku će se ukazati na odredbe prava Europske unije koje po stajalištu Odbora ozbiljno dovode u pitanje dopuštenost predloženog referendumskog pitanja.

1.3.3. Sud Europske unije je u nizu predmeta izričito nalazio da određeni poslovi koji se često obavljaju u javnom sektoru kao npr. određeni lučki poslovi poput utovara, istovara, prekrcaja, skladištenja, transporta ili poslovi e-marketinga, sponzoriranja, prodaje robe i sl. ne

mogu predstavljati poslove od općeg (javnog) interesa te kao takvi biti isključeni iz doseg tržišne utakmice¹.

Predložena mjera zabrane obuhvaća i zabranu koncesija u pogledu obavljanja svih gospodarskih djelatnosti na zemljištu koje pripada javnim cestama. Kao što je iznijeto, došlo bi do nemogućnosti davanja koncesije za usluge oglašavanja uz javne ceste (jer dio javne ceste u pravilu predstavlja i zemljišni pojas uz cestu); ne bi se mogla dati niti koncesija za obavljanja uslužnih djelatnosti poput ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i slično, koje se obavljaju na zemljištu koje predstavlja dio javne ceste; ne bi se mogla dati koncesija za parkiranje pod naplatom na dijelovima javne ceste, kao niti koncesija za uslugu uklanjanja nepropisno parkiranih vozila s javne ceste itd. Sukladno citiranoj praksi Suda Europske unije jasno je da navedene gospodarske aktivnosti ne mogu biti isključene iz doseg europskih pravila zaštite tržišne utakmice uz opravdanje kako se radi o poslovima od javnog interesa.

S obzirom da navedene djelatnosti očito predstavljaju tržišne djelatnosti Odbor ukazuje da je Sud Europske unije stava da države članice mogu, putem iznimaka osiguranih Ugovorom, tržišnim slobodama nametati određena ograničenja vezana uz vršenje funkcije državne vlasti odnosno ciljeve javne politike, javne sigurnosti i javnog zdravlja, međutim, ograničenja temeljena na tim iznimkama moraju biti tumačena usko te njihov opseg država članica ne može odrediti jednostrano već moraju zadovoljiti uvjet razmjernosti. Takav stav Suda Europske unije proizlazi i iz članka 36. UFEU-a: „*Odredbe članaka 34. i 35. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama.*“. Iz ranije citirane prakse Ustavnog suda, vidljivo je da obveza poštivanja načela razmjernosti nije nepoznanica niti u hrvatskom pravu jer proizlazi iz odredbe članka 16. Ustava.

Međutim, predložena mjera zabrane bi navedene tržišne djelatnosti u potpunosti isključila iz doseg tržišne utakmice. U tom smislu ona je apsolutna i ne poznaje mogućnost ikakve iznimke.

Istovremeno, predlagatelji referendumske inicijative, iako su obrazložili svoja stajališta vezana uz zabranu davanja koncesija (doduše, isključivo za autoceste) s aspekta pitanja upravljanja i održavanja, nisu pokazali da je takvo apsolutno ograničenje tržišne utakmice u pogledu tržišnih djelatnosti potrebno, odnosno razmjerno te nisu obrazložili kojem legitimnom cilju služi takva apsolutna zabrana, je li ona adekvatna za ostvarenje toga cilja te je li njena potpuna isključivost neophodna kako bi se taj cilj ostvario. Odbor je stava da predložena zabrana nije opravdana i da, sama po sebi, dovodi u pitanje dopuštenost referenduskog pitanja.

¹ Npr. predmeti C-205/99 Analir [2001] ECR I-1271, para. 71.; C-179/90 Mercis convenzionali porto di Genova [1991] ECR I-5889, para. 27; C-242/95 GT-Link [1997] ECR I-4449, para. 53; spojeni predmeti C-34/01 do C38/01 Enirisorse [2003] I-14243, para. 33-34.; T-17/02 Fred Olsen [2005] ECR II-2031, para. 216; T-289/03 BUPA i drugi v Komisije [2008] ECR II-81, para. 165. te Priopćenje Komisije o primjeni pravila o državnim potporama na javne radiodifuzijske usluge, Službeni list Europske unije C 257/9 od 27. listopada 2009. godine, str. 1.

1.3.4. S druge strane, Odbor ne spori da se u slučaju aktivnosti upravljanja i održavanja javnih cesta očito radi o djelatnosti od javnog interesa. Za razliku od naprijed opisanih tržišnih djelatnosti, upravljanje i održavanje javnih cesta može biti izuzeto od dosega standardnih pravila tržišne utakmice.

Suprotno stajalištu predlagatelja iznijetom u obrazloženju referenduskog pitanja, činjenica da je neka aktivnost izuzeta iz dosega pravila tržišne utakmice ne znači da je izuzeta od bilo kakvih pravila i odgovarajuće kontrole usklađenosti s pravnim poretkom Republike Hrvatske i Europske unije. U tom smislu Odbor ukazuje da je za potpuno razumijevanje primjene UFEU-a na pitanje upravljanja i održavanja javnih cesta u Republici Hrvatskoj neophodno imati na umu sljedeće činjenice.

Prometnice pa tako i javne ceste na teritoriju Republike Hrvatske sastavni su dio široke mreže prometnica Europske unije i pridonose uspješnom funkcioniranju cestovnog prometa i tranzita na zajedničkom tržištu što je preduvjet za ostvarenje temeljnih sloboda kretanja. Prometna politika predstavlja regulatorno područje koje je, sukladno UFEU-u, u isključivoj nadležnosti Europske unije. U tom smislu pitanja uspješnog upravljanja i održavanja javnih cesta usko su vezana uz uspješno provođenje prometne politike Europske unije. Zbog toga države članice znatnim dijelom financiraju izgradnju i unaprjeđenje svoje prometne infrastrukture iz zajedničkih sredstava Europske unije. Samo jedan od mnogih, ali u Republici Hrvatskoj vjerojatno najpoznatiji primjer je projekt izgradnje Pelješkog mosta. Drugim riječima, pitanje upravljanja i održavanja javnih cesta u državama članicama usko je vezano uz uspješnu implementaciju zajedničke prometne politike. Zbog toga uspješnost upravljanja i održavanja javnih cesta nije samo interes hrvatskih građana već zajednički interes svih građana Europske unije – ova činjenica jednako vrijedi za Republiku Hrvatsku kao i za sve ostale države članice, a razvidna je i iz nedavnog slučaja u kojem je od Republike Slovenije Europska komisija zatražila i ishodila promjenu politike vinjeta za autoceste ili tekuće rasprave o uvođenju vinjeta za korištenje cesta u Saveznoj Republici Njemačkoj.

Jasno je stoga da pitanje upravljanja i održavanja javnih cesta u Republici Hrvatskoj ulazi u opseg primjene UFEU-a i doseg prava Europske unije što otvara dva pitanja: prvo, s obzirom na to da pitanje upravljanja i održavanja javnih cesta ulazi u doseg prava Europske unije, u kojoj je mjeri te djelatnosti moguće isključiti iz dosega jamstava ravnopravnog tržišnog natjecanja, a time i zabraniti mogućnost obavljanja tih aktivnosti putem koncesijskog odnosa i, drugo, do koje je mjere o načinima obavljanja tih aktivnosti moguće odlučivati putem referenduma tj. izvan redovnog zakonodavnog postupka koji u sebi ima ugrađene mehanizme suradnje s nadležnim tijelima Europske unije koje je Republika Hrvatska dužna poštivati?

1.3.5. Pri ocjeni primjene UFEU-a na predloženu zabranu obavljanja djelatnosti upravljanja i održavanja javnih cesta potrebno je razmotriti relevantne odredbe UFEU-a i to:

„Članak 106.

1. U slučaju javnih poduzeća i poduzeća kojima države članice dodjeljuju posebna ili isključiva prava, države članice ne smiju donositi ni ostaviti na snazi mjere koje su u suprotnosti s pravilima sadržanima u Ugovorima, osobito s pravilima predviđenima člankom 18. i člancima 101. do 109.

2. Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, *de iure* ili *de facto*, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Na razvoj trgovine ne smije se utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije.

3. Primjenu odredaba ovog članka osigurava Komisija koja, po potrebi upućuje odgovarajuće direktive ili odluke državama članicama.

Članka 107.

1. Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeteći da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

2. Sljedeće su vrste potpora spojive s unutarnjim tržištem:

(a) potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na podrijetlo predmetnih proizvoda;

(b) potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja;

(c) potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke na koje je utjecala podjela Njemačke, u mjeri u kojoj je ta potpora potrebna kako bi se nadoknadile posljedice gospodarski nepovoljnijeg položaja prouzročene tom podjelom. Pet godina nakon stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu, Vijeće može, odlučujući na prijedlog Komisije, usvojiti odluku o stavljanju ove točke izvan snage.

3. Sljedeće se vrste potpora mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem:

(a) potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili na kojima postoji velika podzaposlenost te regija iz članka 349. s obzirom na njihovo strukturno, gospodarsko i socijalno stanje;

(b) potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice;

(c) potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu;

(d) potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine ako takve potpore ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Uniji u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu;

(e) druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom na prijedlog Komisije.“.

U konkretnom slučaju pravne osobe koje održavaju i upravljaju javnim cestama u Republici Hrvatskoj predstavljaju poduzeća iz članka 106. stavka 2. UFEU-a kojima je povjereno obavljanje djelatnosti koje predstavljaju uslugu od općega gospodarskog interesa. UFEU čini jasnu razliku između redovnih tržišnih usluga i usluga od općeg društvenog interesa. Dok su redovne tržišne usluge u potpunosti unutar dosega ugovornih i sekundarnih jamstava zaštite tržišnog natjecanja, odnosno slobode kretanja na unutrašnjem tržištu, ista jamstva ne primjenjuju se u istovjetnom punom opsegu na usluge od općeg interesa za društvo.

Načelno, UFEU dopušta državama članicama da usluge koje imaju posebnu važnost za svakodnevni život svojih građana pružaju neovisno o uobičajenim zakonitostima tržišne utakmice smatraju li da bi prepuštanje konkretne usluge od općeg interesa tržišnoj utakmici ugrozilo bilo kvalitetu konkretne usluge bilo mogućnost jednakog pristupa svih građana konkretnoj usluzi². Sukladno tome, države članice imaju značajnu diskreciju pri odluci ulazili li neka vrsta usluga u opseg pojma (javne) usluge od općeg interesa (u daljnjem tekstu: UOI) pod uvjetom da poštuju temeljne okvire definirane kroz odluke Suda Europske unije³. Uobičajeni primjeri UOI su poštanske usluge, opskrba električnom energije, opskrba plina, komunikacijske usluge, komunalne usluge i sl.

Sukladno pravnoj stečevini Europske unije, kada države članice procjene da neka vrsta usluga predstavlja UOI one imaju pravo financirati pružanje takve usluge građanima bez obzira što troškovi pružanja konkretne usluge nisu određeni putem uobičajenog mehanizama tržišne utakmice. No, s obzirom na to da ova ovlast priznata državama članicama ipak proizvodi ograničavajuće učinke za tržišnu utakmicu na unutrašnjem tržištu Europske unije, financiranje UOI ostaje podložno nadzoru kako bi se osiguralo da nije prijeđen prag nakon kojeg priznata ovlast zbog svojih štetnih učinaka prerasta u nedozvoljenu državnu potporu⁴.

Odbor drži da je notorno da u konkretnom slučaju upravljanje i održavanje javnih cesta predstavljaju usluga od općeg društvenog interesa i to ne isključivo hrvatskih već građana Europske unije općenito, budući se i oni koriste tim cestama. Sukladno ZOC-u javne su ceste dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske pa sukladno tome ona brine o planiranju i upravljanju javnim cestama putem nadležnih tijela vlasti. Primjerice, ministar prometa u suglasnosti s ministrom nadležnim za graditeljstvo i ministrom nadležnim za unutarnje poslove donosi propis o projektiranju javnih cesta i njihovih elemenata sa stajališta osiguranja prometne sigurnosti i ekonomičnosti njihove izgradnje i održavanja, dok Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske donosi strategiju kojom se utvrđuju ciljevi i plan razvitka javnih cesta u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: Strategija). Isto tako popis poslova redovitog i izvanrednog održavanja, opseg pojedinih radova i rokove izvođenja tih radova, pravila i tehničke uvjete za izvođenje radova u ljetnom i zimskom razdoblju te pravila za ophodnju javnih cesta propisuje ministar. S obzirom na to da iz ZOC-a proizlazi da je upravljanje i održavanje javnih cesta određeno kao UOI, pružanje takve usluge građanima može se financirati bez obzira na to što troškovi pružanja konkretne usluge nisu određeni putem uobičajenog mehanizama tržišne utakmice. No, s obzirom da se radi o odstupanju od primjene jamstava tržišne utakmice, financiranje tih aktivnosti uvijek je podložno kontroli kako bi se osiguralo da nije prijeđen prag nakon kojeg takvo financiranje zbog svojih štetnih učinaka prerasta u nedozvoljenu državnu potporu.

1.3.6. Članak 16. UFEU-a i Protokol br. 26. UFEU-a o uslugama od općeg interesa razlikuju dvije vrste UOI-a. UFEU prepoznaje ne-ekonomske usluge od općeg interesa (u daljnjem tekstu: NUOI) i usluge od općeg ekonomskog interesa (u daljnjem tekstu: UOEI). Iako UFEU ne pruža preciznu definiciju ovih pojmova, prihvaćeno je da usluge od općeg ekonomskog interesa predstavljaju usluge ekonomskog karaktera koje države članice osiguravaju svojim

² Npr. predmeti C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova* [1991] ECR I-5889, para. 27; C-242/95 *GT-Link A/S* [1997] ECR I-4449, para. 53; C-266/96, *Corsica Ferries* [1998] ECR I-3949, para. 45.

³ Npr. predmeti C-206/98 *Komisija v Belgija* [2000] ECR I-3509, para. 45.; T-17/02 *Fred Olsen* [2005] ECR II-2031, para. 216.; T-289/03 *BUPA i drugi v Komisije* [2008] ECR II-81, para. 166.-169.; T-309/04 *TV2* [2008] ECR II-2935, para. 113.

⁴ U navedenom je smislu ključan predmet Suda Europske unije C-280/00 *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg* [2003] ECR I-07747, u daljnjem tekstu: predmet *Altmark*.

građanima povjeravajući konkretnom tijelu pravnim aktom obvezu da građanima osigura pristup konkretnoj usluzi na temelju kriterija općeg interesa i prema kriterijima koji ne odgovaraju nužno onim uvjetima koji prevladavaju na tržištu⁵. Uobičajeni primjer UOEI-a predstavljaju usluge opskrbe energijom, željezničkog prometa, upravljanja cestovnom infrastrukturom, dok uobičajeni primjer NUOI-a predstavljaju različiti oblici shema socijalne sigurnosti poput novčane pomoći radi siromaštva, javnih kuhinja, domova za nezbrinutu djecu i sl.

Upravljanje javnim cestama i njihovo održavanje predstavlja uslugu od općeg ekonomskog interesa iz članka 16. UFEU-a i Protokola br. 26. UFEU-a o uslugama od općeg interesa. Financiranje takvih usluga podliježe kontroli opravdanosti državnih potpora od strane Europske komisije i Suda Europske unije te se smatra dopuštenim s aspekta zaštite tržišnog natjecanja ako zadovoljava niz uvjeta koji su doktrinarno grupirani u tri različita, ali usko povezana testa dopuštenosti, koji se nazivaju Altmark test, test podložnosti obvezi notifikacije i okvirni test dopuštenosti državnih potpora. Altmark test je u nadležnosti Suda Europske unije, dok su preostala dva testa u nadležnosti Europske komisije.

Putem Altmark testa provjerava se predstavlja li određena naknada državnu potporu u smislu članka 107. UFEU-a. Naknada za koju se utvrdi da predstavlja državnu potporu ne predstavlja nužno nedozvoljenu državnu potporu u smislu članka 106. UFEU-a već se njena dopuštenost utvrđuje putem testa podložnosti obvezi notifikacije odnosno putem okvirnog testa dopuštenosti državnih potpora. S obzirom na brojnost i opsežnost uvjeta dopuštenosti državnih potpora Odbor će se u podnesku usredotočiti isključivo na one koji su ključni za pitanje uspješnog obavljanja djelatnosti upravljanja i održavanja javnih cesta u Republici Hrvatskoj. Radi se o uvjetima nužnosti, odnosno prekomjerne kompenzacije za svrsishodno obavljanje javne usluge.

Iz prava tržišnog natjecanja Europske unije jasno proizlazi da financiranje javnih usluga ekonomskog karaktera od strane države članice ne predstavlja nedozvoljenu državnu potporu ako su sredstva koja država uplaćuje na ime troškova pružanja konkretne usluge nužna za postizanje unaprijed određenog nivoa kvalitete javne usluge odnosno ako nisu prekomjerna, tj. ne prelaze stvarne troškove pružanja usluge⁶. Prema ustaljenoj praksi Suda Europske unije i Europske komisije, država članica nadležna je samostalno odrediti stupanj kvalitete javne usluge koji želi osigurati svojim građanima kao i organizacijski način pružanja usluge koji smatra najpoželjnijim za ostvarenje zacrtane kvalitete. Istovremeno, prema prvom kontrolnom kriteriju Altmark testa, država članica ima obvezu na sveobuhvatan i jasan način odgovarajućim pravnim aktom unaprijed definirati stupanj kvalitete i organizacijski način pružanja usluge kako bi se temeljem tako jasno postavljenih ciljeva i planova mogli precizno odrediti troškovi pružanja konkretne javne usluge (uvjet transparentnosti). Nadalje, država članica ima obvezu troškove željenog stupnja kvalitete pružanja javne usluge odrediti uzimajući u obzir troškove koje bi za podjednak stupanj kvalitete iste usluge ostvario uobičajeni, prosječni poduzetnik na konkretnom tržištu (uvjet prosječnog poduzetnika). Odbor ukazuje da predlagatelji u predmetnom zahtjevu nisu obrazložili niti analizirali bilo koji od ovih preduvjeta zabrane i nastavka ekstenzivnog državnog financiranja javnih cesta.

⁵ Priopćenje Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu koja se dodjeljuje za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa, Službeni list Europske unije C 8/12, od 11. siječnja 2012. godine.

⁶ Idem.

Uvjet prosječnog poduzetnika je po mnogo čemu ključan test održivosti potpora i predstavlja odraz temeljne svrhe prava zaštite tržišnog natjecanja od nedozvoljenih državnih potpora.

Državne potpore pružateljima javnih usluga od općeg ekonomskog interesa, kao što su upravljanje javnim cestama i njihovo održavanje, legitiman su odgovor na neuspjeh tržišta da građanima, kojima služi i od kojih ima koristi, osigura bitnu uslugu koja će biti zadovoljavajuća po kvaliteti i dostupnosti. Naime, tržište koje ne može osigurati konkretnu uslugu na zadovoljavajući način nije u službi građana i u tim uvjetima intervencija države ne može predstavljati ograničenje tržišta. Samo tržište koje uspješno služi interesima i potrebama građana uživa zaštitu od neopravdanih ograničenja od strane države. Uvjet prosječnog poduzetnika stoga predstavlja kontrolni mehanizam koji građanima jamči da će država uistinu pružiti konkretnu uslugu učinkovitije od tržišnih poduzetnika. Državna potpora koja zadovolji uvjet prosječnog poduzetnika ne predstavlja ograničenje tržišne utakmice.

Istovremeno, činjenica da državna potpora ne zadovoljava test prosječnog tržišnog poduzetnika te kao takva predstavlja ograničenje tržišne utakmice iz članka 107. UFEU-a još uvijek nužno ne znači da je i zabranjena. Je li državna potpora koja ne zadovoljava Altmark test i kao takva predstavlja ograničenje tržišne utakmice dozvoljena ili ne prema članku 107. UFEU-a određuje se kroz okvirni test dopuštenosti državnih potpora.

Okvirni test dopuštenosti državnih potpora služi istoj svrsi kao i Altmark test, ali državi daje priliku da dokaže kako konkretnu uslugu od općeg ekonomskog interesa koja uživa njenu financijsku potporu nije moguće pružiti na učinkovitiji način od onog koji je predmet kontrole. Okvirni test dopuštenosti državnih potpora provodi Europska komisija sukladno Okviru Zajednice za državne potpore u obliku naknade za javne usluge (Službeni list Europske unije C 297/4 od 29. studenoga 2005. godine, str. 4.-7.; u daljnjem tekstu: Okvir Zajednice) i osigurava poštivanje uvjeta propisanih člankom 106. UFEU-a. Europska komisija kroz ovaj test pokušava utvrditi, nakon što potpora nije zadovoljila uvjet prosječnog tržišnog poduzetnika, je li neuspjeh države da osigura željenu kvalitetu usluge putem državnih potpora takav da dovodi u pitanje svrhu državnih potpora. Drugim riječima, kada se ustanovi da ukupan iznos potpora koju država isplaćuje kako bi podmirila troškove pružanja konkretne javne usluge značajno nadilazi iznos troškova koje bi za istu razinu kvalitete iste usluge ostvario uobičajeni poduzetnik koji posluje pod uobičajenim prosječnim tržišnim uvjetima specifičnim za konkretno tržište usluga, državna potpora s aspekta zaštite tržišne utakmice pada na okvirnom testu dopuštenosti državnih potpora. Takve potpore nisu nužne niti predstavljaju uravnoteženu kompenzaciju za pružanje konkretne usluge te stoga neopravdano ograničavaju tržišnu utakmicu smanjujući opseg usluga koje mogu biti predmet ravnopravnog poduzetničkog interesa svih aktera na tržištu. U slučaju da država članica ne zadovolji ovaj uvjet, naknada za konkretnu uslugu smatrat će se nedozvoljenom i sukladno točki 23. Okvira Zajednice morat će se vratiti.

1.3.7. Odbor drži da su u slučaju donošenja predloženog Zakona, koji po stajalištu Odbora ne prolazi niti jedan od navedenih testova, posljedice jasne: apsolutna zabrana predložena Zakonom dovest će do obveze upravitelja javnih cesta (u prvom redu Hrvatskih autocesta d.o.o. i Autoceste Rijeka-Zagreb d.o.o.; u daljnjem tekstu: HAC i ARZ) da vrate državne potpore, što će trenutno dovesti do njihove propasti i nemogućnosti kvalitetnog održavanja javnih cesta.

Naime, zbog dinamike naplate kreditnih obveza koje temeljem ranijih zaduživanja u svrhu izgradnje autocesta terete HAC i ARZ, novčana sredstva potrebna za poslovanje ova dva poduzeća rastu i rast će u dužem vremenskom periodu. Naravno, s rastom opterećenja financiranje svakodnevnih tekućih djelatnosti upravljanja i održavanja javnih cesta biti će sve zahtjevniji zadatak. Povećano opterećenje koje donosi dinamika naplate preuzetih kreditnih obveza zahtjeva povećanje ukupnih potpora HAC-u i ARZ-u, odnosno novčana sredstva kojima se financira poslovanje ova dva poduzeća bit će pretežno utrošena na vraćanje kreditnih obveza, a tek potom na održanje kvalitete upravljanja i održavanja javnih cesta.

Iz dostupnih podataka HAC-a o приходima i rashodima u razdoblju od 2002. do 2017. godine jasno proizlazi da je procjena ukupnih prihoda HAC-a u 2014. godini iznosila 1.483.950.000,00 kuna dok su ukupni rashodi za redovno održavanje i upravljanje autocestama iznosili 710.000.000,00 kuna te je razlika između prihoda i redovnih rashoda iznosila 773.950.000,00 kuna. Slična dioba prihoda i rashoda očekuje se i u razdoblju do 2017. godine. Međutim, u razdoblju od 2014. do 2017. godine na naplatu dopijevaju i kreditne obveze u iznosu od 16.262.358.137,00 kuna te je jasno da ih iz procijenjene razlike između prihoda i rashoda od 3.200.000.000,00 kuna neće biti moguće platiti bez povećanja izdvajanja iz državnog proračuna, odnosno, bez povećanja državnih potpora. Posljedično, Republici Hrvatskoj bit će sve teže opravdati postojeći model financiranja upravljanja i održavanja javnih cesta u svjetlu propisanih uvjeta zaštite tržišne utakmice na kojima inzistira Altmark doktrina Suda Europske unije, odnosno okvirni test dopuštenosti državnih potpora Europske komisije.

Apsolutnost predložene zabrane obavljanja upravljanja i održavanja javnih cesta putem koncesijskih odnosa bez mogućnosti ikakvih iznimaka, koliko i kada god one bile opravdane, uskratila bi pristup jednom gospodarskom modelu čak i onda kada bi taj gospodarski model bio jedino moguće rješenje za neusklađenost. Budući je postojeći financijski model bez povećanja državnih potpora očito neodrživ, ovakva bi zabrana imala posebno opasne posljedice jer bi Republika Hrvatska mogla biti dovedena u situaciju u kojoj neće moći osigurati unaprijed određeni stupanj kvalitete upravljanja i održavanja javnih cesta, jer će daljnje povećanje državnih potpora biti zabranjeno, a do sada dane će se morati vratiti. Odbor je stajališta da će u toj situaciji biti znatno teže pronaći odgovarajući način financiranja upravljanja i održavanja javnih cesta od onoga koji se predmetnim referendumom pokušava zabraniti. Čak štoviše, predložena zabrana će onemogućiti onim tijelima koja pružaju javnu uslugu koju financiraju iz državnih potpora (konkretno Hrvatske ceste d.o.o. ili županijske uprave za ceste) da svoju primarnu funkciju - osiguranje društveno poželjne razine kvalitete javne usluge dostupne svim građanima - organiziraju na način koji će i nadalje koristiti dopuštene državne potpore.

Slijedom navedenog, Odbor ukazuje da je sporna mjera zabrane apsolutna, da ne dopušta iznimke pa čak niti onda kada su one ekonomski opravdane zbog čega je više nego razumno postaviti pitanje radi li se o mjeri koja je suprotna europskom pravu tržišnog natjecanja i time predstavlja povredu članka 145. stavka 2. Ustava. Inzistiranjem na mjerama koje nisu u potpunosti usklađene s obvezama koje proizlaze iz članstva u Europskoj uniji, Republika Hrvatska se izlaže ozbiljnim sankcijama, uključujući i mogućnost uskrate sredstava iz europskih fondova namijenjenih upravo daljnjem financiranju izgradnje i unapređenja cestovne infrastrukture

c.2) Sloboda kretanja usluga i zasnivanja poslovnog nastana

1.3.8. Kao što je već ukazano, Odbor predloženo referendumsko pitanje smatra dvojbenim i s aspekta slobode kretanja i zasnivanja poslovnog nastana, kao dijela pravne stečevine Europske unije.

Sve mjere koje poduzimaju države članice, a koje imaju izravan ili neizravan ograničavajući učinak po slobodu kretanja na zajedničkom tržištu podliježu strogoj kontroli usklađenosti s ugovornim jamstvima i relevantnim sekundarnim pravom Europske unije. To se odnosi i na mjere kojima države članice uređuju pružanje javnih usluga koje predstavljaju ekonomsku aktivnost, bez obzira na njihov konkretan sadržaj, institucionalni oblik ili prisutnost konkurencije. Navedeno stajalište proizlazi iz ustaljene prakse Suda Europske Unije⁷ i prihvaćeno je od strane institucija Europske unije⁸.

Odbor ima obvezu upozoriti na određene karakteristike zabrane iz predloženog Zakona koje ukazuju da takva zabrana predstavlja jasno ograničenje slobode zasnivanja poslovnog nastana i slobode kretanja usluga na unutarnjem tržištu, te kao takva i povredu odredbi iz članaka 49. i 56. UFEU-a:

„Članak 49.

1. U okviru niže navedenih odredaba, ograničivanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice se zabranjuje. Ta se zabrana odnosi i na ograničivanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice.

2. Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe te pravo osnivanja i upravljanja poduzećima, osobito trgovačkim društvima u smislu drugog stavka članka 54., sukladno uvjetima koje pravo zemlje u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljanke, a podložno odredbama poglavlja koje se odnosi na kapital.

Članak 56.

U okviru odredaba navedenih u nastavku, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljanke država članice s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.“

1.3.9. UFEU, naravno, dopušta iznimke od jamstva zabrane ograničavanja prava zasnivanja poslovnog nastana odnosno slobode pružanja usluga na zajedničkom tržištu, primjerice, u članku 52.: „*Odredbe ovog poglavlja i mjere poduzete na temelju njih ne dovode u pitanje primjenu odredaba utvrđenih u zakonu i ostalim propisima kojima se za strane*

⁷ Npr. predmeti C-350/07 *Kattner Stahlbau* [2009] ECR I-1513, para. 74.; C-355/00 *Freskot* [2002] ECR I-5263; C-157/99 *Smits i Peerbooms* [2001] ECR I-5473, para. 44.–46.; C-385/99 *Müller-Fauré i van Riet* [2003] ECR I-4509, para. 100. i C-372/04 *Watts* [2006] ECR I-4325, para. 92.), a u predmetu C-55/94 *Gebhard* [1995] ECR I-04165, para. 39. Sud Europske unije govori o obvezi propitivanja i onih mjera koje tek „*čine manje atraktivnim (!) ispunjavanjem temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom*“ (*make less attractive the exercise of fundamental freedoms guaranteed by the Treaty*).

⁸ Vidjeti bilješku 5.

državljanu predviđa poseban tretman koji je opravdan razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.“ Također, članak 51. dopušta ograničenje tržišnih sloboda i kada se radi o poslovima neophodnim za vršenje javnih ovlasti državne vlasti država članica: „*Odredbe ovog poglavlja ne primjenjuju se u određenoj državi članici na djelatnosti koje su u toj državi članici, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti.*“.

Ranije je već iznijeto u kojim slučajevima i pod kojim uvjetima države članice mogu odstupiti od jamstava zaštite tržišne utakmice kada se radi o uslugama od općeg interesa do te mjere da za pružanje određene usluge mogu ovlastiti samo jednog poduzetnika. Na taj se način, *de facto*, ograničava i slobodu kretanja usluga.

Države članice mogu ograničiti slobodu kretanja usluga ako je konkretna mjera ograničenja neophodna i razmjerna nekom od legitimnih ciljeva navedenih u ugovornim odredbama - razlozi javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja odnosno obavljanje djelatnosti koje su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. S druge strane, ona ograničenja slobode kretanja usluga pa i tržišne utakmice, kojima je namjera ograničiti tržišne slobode kako bi se zaštitili partikularni nacionalni interesi ili iz uvjerenja da je tržišna utakmica na zajedničkom tržištu *per se* štetna za nacionalne interese nisu dopušteni i takva ograničenja ne mogu biti opravdana ni na koji način⁹.

Odbor drži da nije sporno da mjera zabrane pružanja usluge upravljanja i održavanja javnim cestama u Republici Hrvatskoj koju predlagatelji namjeravaju ozakoniti putem referenduma predstavlja ograničenje slobode kretanja usluga i zasnivanja poslovnog nastana. Ograničenje takvog tipa mora biti podvrgnuto testu razmjernosti¹⁰, kojega, kao što je već navedeno, prepoznaje i Ustavni sud Republike Hrvatske, te opravdano nekim od UFEU-om predviđenih legitimnih ciljeva¹¹.

Međutim, Odbor iz obrazloženja predmetnog zahtjeva za raspisivanjem referenduma ne može utvrditi legitimni cilj kojim bi ovakva zabrana mogla biti opravdana sukladno odredbama UFEU-a. Također, Odbor opetovano ukazuje da je sporna zabrana postavljena na apsolutan način: s jedne strane, zabrana se odnosi na sve gospodarske djelatnosti koje se

⁹ Npr. predmeti C-55/94, *Gebhard* [1995] ECR I-4165, para.37.; C-442/02, *Caixabank France* [2004] ECR I-8961, para. 11.; C-293/06 *Deutsche Shell v Finanzamt Hamburg* [2008] ECR I-1129 para. 28.; C-9/02 *De Lasteyrie du Saillant* [2004] ECR I-2409, para. 43.; C-170/05 *Denkavit Internationaal* [2006] ECR I-11949 para. 50.

¹⁰ Test proporcionalnosti (razmjernosti) može se opisati kao „*razmatranje troškova i koristi mjere koju donosi država članica u svjetlu različitih interesa koje pravna pravila Zajednice smatraju vrijednima zaštite*“, odnosno „*država članica mora dokazati da je korist od te mjere za javni interes koji priznaje Zajednica veća od troškova koji proizlaze iz ograničenja koja su tom mjerom nametnuta tržišnim slobodama*“ (mišljenje NO Madura u predmetu C-434/04 *Ahokainen and Leppik* [2006] ECR I-09171, p. 23.).

Predmetni test obuhvaća nekoliko pitanja: prvo, da li mjera doista pridonosi postizanju cilja za čijim ostvarivanjem stremi, drugo postoji li alternativna mjera koja je realno dostupna, a koja bi zaštitila legitimne interese države članice jednako učinkovito, ali bi bila manje restriktivna za slobodno kretanje dobara, treće, države članice moraju pokazati da je razina zaštite koju su odlučile dati svojim legitimnim interesima razmjerna sa stupnjem uplitanja koje to prouzrokuje u trgovini unutar Europske unije i četvrto, da li mjera predstavlja sredstvo arbitrarne diskriminacije.

¹¹ Npr. predmeti 8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v High Authority* [1954] ECR 245; 11/70 *International Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* [1970] ECR 1125; C-331/88 *R v Minister of Agriculture, Fisheries and Food ex parte Fedesa* [1990] ECR I-4023; C- 280/93, *Germany v Council* [1994] ECR I-4973, para. 78; 5/88 *Schröder* [1989] ECR 2609, para. 18.; C-434/04, *Ahokainen and Leppik* [2006] ECR I-9171, para. 39.; C-36/02, *Omega Spielhallen* [2004] ECR I-9609; C-275/92, *Schindler* [1994] ECR I-1039, para. 6.; C-124/97, *Läärä* [1999] ECR I-6067, para. 36-39; C-112/00, *Schmidberger* [2003] ECR I-5659, para. 82 i 93.

putem koncesije za javne usluge obavljaju na području koje se smatra javnom cestom, a ne isključivo na aktivnost upravljanja javnim cestama i njihova održavanja, a s druge strane, sporna mjera zabrane ne dozvoljava nikakve iznimke bez obzira na njihovu racionalnost ili nužnost, što u oba slučaja predstavlja jasnu povredu uvjeta razmjernosti. Dapače, činjenica da je mjera zabrane apsolutna te da se odnosi sve gospodarske aktivnosti u sklopu javnih cesta odnosno da ne dopušta ikakve iznimke bez obzira na okolnosti upućuje na mogućnost da je vođena protekcionističkim motivom ili arbitrarnom predrasudom prema tržišnoj utakmici kao ugovornoj vrednoti.

Predlagatelji predmetnu zabranu brane paušalnim navodom da smatraju da koncesije za javne usluge nisu primjeren instrument za upravljanje autocestama i da je zbog prirode dobara u pitanju te zbog širih društvenih koristi kojima služe, potrebno predvidjeti poseban režim dugoročne i istinske kontrole. Navedeni razlozi niti na koji način ne daju do znanja koji je cilj sporne mjere zabrane, a najbliži je takvom obrazloženju navod da je cilj osigurati „*mogućnost dugoročne i istinske kontrole nad cestovnom infrastrukturom*“. Navedeno, ipak, nije moguće podvesti pod legitimne ciljeve propisane člancima 51. i 52. UFEU-a: razlozi javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja odnosno obavljanje djelatnosti koje su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. Štoviše, predlagatelji ne navode niti jedan konkretan razlog iz kojeg bi se, ako ništa drugo onda barem moglo pretpostaviti, da sustav koncesija nad poslovima na javnim cestama koji pokušavaju zabraniti ne pruža mogućnost dugoročne i istinske kontrole nad cestovnom infrastrukturom.

Dapače, predlagatelji navode: „*U odnosu na dugoročnost aranžmana koja je uobičajeno povezana uz koncesioniranje javnih cesta postavlja se pitanje objektivne mogućnosti da se predvide sve bitne okolnosti važne za uređenje odnosa između kcedenta i koncesionara. Pitanje je koji to financijski model, ma koliko bio sofisticiran, može predvidjeti gustoću prometa, visinu cestarina, preferencija vozača, devizni tečaj, kamatne stope, prosječnu stopu inflacije, drugim riječima, sve bitne elemente koji će biti osnova za uređenje odnosa između kcedenta i koncesionara putem koncesijskog ugovora*“. Iz citiranog proizlazi da predlagatelji smatraju da sustav koncesija nad poslovima na javnim cestama ne može biti uspješan zato jer država s jedne strane, a tržišni natjecatelji s druge strane neće moći predvidjeti faktore poslovanja koje je nemoguće predvidjeti i koji kao takvi predstavljaju najuobičajeniji dio poslovnog rizika koji je sastavni dio svake tržišne utakmice. Logika ovakvog argumenta jasno ukazuje da predlagatelji smatraju da tržišni model gospodarenja *per se* nije poželjan u kontekstu poslova na javnim cestama. Stoga, tvrdnja predlagatelja da koncesije za javne usluge nisu primjeren instrument za upravljanje autocestama nije ograničena samo na koncesijski model uređenja pružanja usluga vezanih uz javne ceste već na prepuštanje tih usluga tržišnom natjecanju općenito. Stajalište da tržišno natjecanje kao gospodarski model nije primjeren instrument za upravljanje je legitiman vrijednosni stav u demokratskom društvu no on nije niti može biti legitimni cilj kojim je moguće opravdavati ograničenja tržišnih sloboda u pravu Europske unije. Kada bi takvo što bilo moguće, u pitanje bi bili dovedeni sami vrijednosni temelji zajedničkog europskog tržišta, a s njime i ideja Europske unije.

Sličan zaključak proizlazi i iz činjenice da je zabrana pružanja usluga na javnim cestama putem koncesije za javne usluge apsolutna i odnosi se na sve djelatnosti na svim javnim cestama te ne poznaje mogućnost iznimke bez obzira na konkretne okolnosti. Gotovo je nemoguće zamisliti okolnosti u kojima bi apsolutna zabrana ove vrste ikad bila nužna odnosno da ne postoji niti jedna druga mjera koja bi neki od legitimnih ciljeva mogla ostvariti podjednako kvalitetno, ali s manje štetnih posljedica za zajamčenu slobodu koja je u pitanju.

c.3.) Procedura prekomjernog deficita

1.3.10. Procedura prekomjernog proračunskog deficita se odnosi na mjere koje Europska unija poduzima prema državama članicama čije javne financije nisu u skladu s pravilima koja se odnose na veličinu proračunskog manjka i javnog duga. Države članice koje uđu u proceduru prekomjernog proračunskog deficita dužne su sukladno članku 126. UFEU-a i Protokolu br. 12. UFEU-a o postupku u slučaju prekomjernog deficita poduzeti sve neophodne mjere kako bi postigle uravnoteženu proračunsku politiku odnosno osigurale da proračunski manjak nije veći od 3% BDP-a, a javni dug od 60% BDP-a. Države koje ne ispune navedene ciljeve sukladno preporukama koje je na inicijativu Europske komisije usvojilo Vijeće mogu biti izložene različitim oblicima sankcioniranja.

Republika Hrvatska nalazi se u proceduri prekomjernog proračunskog deficita Odlukom Vijeća 2014/56/EU od 21. siječnja 2014. godine (Službeni list Europske unije L 36/13, od 6. veljače 2014. godine) i obvezna je ciljeve uravnotežene proračunske politike postići s proračunskom godinom 2016.

Ukupne obveze temeljem kreditnih obveza preuzetih radi izgradnje autocestovne infrastrukture, kao i jamstva dana od strane Republike Hrvatske imat će znatan utjecaj na ostvarenje obveza koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz procedure prekomjernog deficita. Mjera zabrane koncesija za javne usluge na javnim cestama koju zastupaju predlagatelji, znatno će otežati, a možda i onemogućiti, ostvarivanje ciljeva uravnotežene proračunske politike koje je Republika Hrvatska obvezna ostvariti u sklopu procedure prekomjernog proračunskog deficita. U tom smislu zabrana izlaže Republiku Hrvatsku riziku sankcija radi neispunjavanja ciljeva koje je Vijeće pred nju postavilo, a sankcije bi se sastojale u suspenziji korištenja sredstava europskih fondova Europske unije.

Štoviše, s obzirom na svoju već opisanu apsolutnost, zabrana koju sadrži predloženi Zakon predstavlja povredu članka 126. UFEU-a jer ne dopušta monetizaciju preuzetih kreditnih obveza vezanih uz javne ceste čak i ako bi to bila jedina mjera kojom bi bilo moguće postići cilj proračunskog manjka nižeg od 3% BDP-a odnosno iznosa javnog duga nižeg od 60% BDP-a.

d) Prethodno pitanje

I.4. Člankom 267. stavkom 1. UFEU-a određeno je da je „Sud Europske unije (...) nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču: (a) tumačenja Ugovora“, dok je stavkom 3. istoga članka propisano „Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.“.

Iz stavova Odbora iznijetih u točki I.3. obrazloženja ove Odluke razvidno je da se u slučaju predmetnog referenduma očito radi o pitanju koje zahtjeva tumačenje UFEU-a, konkretno, njegovih odredbi koje se tiču pitanja slobode tržišta, kretanja usluga i poslovnog nastana. Nadalje, Odbor smatra da Ustavni sud Republike Hrvatske u smislu odredbe članka 267. stavka 3. predstavlja upravo takav sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka.

Ukoliko Ustavni sud Republike Hrvatske ne bi prihvatio da je referendumsko pitanje koje je predmet ovog postupka nedopušteno sa stajališta Ustava, tada je Odbor mišljenja da bi, u skladu s odredbom članka 145. stavka 2. Ustava u vezi s odredbom članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske bilo potrebno postupiti u skladu s odredbom članka 267. UFEU-a i zatražiti od Suda Europske unije da odgovori na pitanja koja se tiču tumačenja prava Europske unije u svjetlu predloženog referenduskog pitanja i zabrane koja je u njemu sadržana. Odbor ukazuje da se takvo pitanje ne bi odnosilo na dopuštenost referenduskog odlučivanja kao takvog, nego na pitanje da li je zabrana sadržana u predloženom Zakonu u skladu s pravom Europske unije ili ne, dok bi sukladno takvoj odluci Suda Europske unije konačnu odluku o ustavnosti i dopuštenosti referenduskog pitanja uvijek morao donijeti Ustavni sud Republike Hrvatske.

I.5. Slijedom svega navedenog, Odbor je, smatrajući da postoje opravdane dvojbe je li raspisivanje referenduma s predloženim referenduskim pitanjem dopušteno, na 80. sjednici, održanoj 4. veljače 2015., jednoglasno (7 glasova „ZA“) predložio Hrvatskom saboru da, na temelju odredbe članka 81. Ustava i članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, donese predloženu Odluku.

II. OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBI

Uz točku I.

U točki I. ove Odluke utvrđuje se da će Hrvatski sabor, sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske od Ustavnog suda Republike Hrvatske tražiti da utvrdi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma.

Uz točku II.

Određuje se dan stupanja na snagu predmetne Odluke kao i da će se ova Odluka objaviti u „Narodnim novinama“.

III. OCJENA POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ODLUKE

Za provedbu ove odluke nije potrebno osigurati sredstva u Državnom proračunu Republike Hrvatske.