NN 89/2021 (11.8.2021.), Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2280/2019 i dr. od 13. srpnja 2021.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1640

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 13. srpnja 2021. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te se ukida članak 33. stavak 7. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (»Narodne novine« broj 41/18., 98/19. i 30/21.).

II. Ukinuti članak 33. stavak 7. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (»Narodne novine« broj 41/18., 98/19. i 30/21.) prestaje važiti 15. siječnja 2022.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (»Narodne novine« broj 30/21.), u dijelu kojim je članku 33. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu dodan stavak 15.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (u daljnjem tekstu: ZoPCP) donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 27. travnja 2018., objavljen je u »Narodnim novinama« broj 41 od 4. svibnja 2018. te je stupio na snagu 12. svibnja 2018.

2. Trgovačko društvo Vincek d.o.o. iz Završja Podbelskog, koje zastupa direktor Krešimir Čumbrek (U-I-2280/2019), Udruga hrvatskih autobusnih prijevoznika iz Varaždina, koju zastupa predsjednik Krešimir Čumbrek (U-I-2487/2019), obrt Prijevoz putnika Marić iz Zagreba, koji zastupa vlasnik Vinko Marić (U-I-2632/2019) i trgovačko društvo Parona-Dugo Selo d.o.o. iz Oborova, koje zastupa direktorica Lidija Pajser (U-I-2667/2019) (u daljnjem tekstu: predlagatelji), podnijeli su 22. svibnja 2019., 6. lipnja 2019., 14. lipnja 2019. odnosno 18. lipnja 2019. prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 33. stavka 7. ZoPCP-a.

3. U razdoblju nakon podnošenja navedenih prijedloga, a do donošenja ove odluke i rješenja, ZoPCP je mijenjan odnosno dopunjavan još dva puta, i to:

– Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (»Narodne novine« broj 98/19.), koji se ne odnosi na osporeni članak 33. ZoPCP-a;

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (»Narodne novine« broj 30/21.; stupio na snagu 27. ožujka 2021.; u daljnjem tekstu: ZIDZoPCP/21), kojim je članak 33. ZoPCP-a dopunjen novim stavcima 9., 10. – 15. i 17.

4. Udruga hrvatskih autobusnih prijevoznika iz Varaždina, koju zastupa predsjednik Krešimir Čumbrek (U-I-2644/2021) i Udruga autobusnih prijevoznika Slavonije i Baranje iz Osijeka, koju zastupa predsjednik Zrinko Jović (U-I-2783/2021) (u daljnjem tekstu također: predlagatelji), podnijele su 3. svibnja 2021. odnosno 6. svibnja 2021. prijedloge za

pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. ZIDZoPCP-a/21, u dijelu kojim je članku 33. ZoPCP-a dodan stavak 15. (pri čemu se napominje da predlagatelji predmet osporavanja pogrešno označavaju kao članak 12. stavak 15. ZIDZoPCP-a/21).

4.1. Istim se prijedlozima ujedno osporava i suglasnost s Ustavom i zakonom Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama, koju je donijela Vlada Republike Hrvatske 22. travnja 2021. (»Narodne novine« broj 43/21.). Odgovarajući dijelovi prijedloga u odnosu na naznačenu Uredbu izdvojeni su u ustavnosudske predmete brojeva U-II-2645/2021 i U-II-2784/2021 te Ustavni sud o njima odlučuje u zasebnom postupku.

5. U tijeku razmatranja podnesenih prijedloga (i više prijedloga drugih predlagatelja koji osporavaju suglasnost s Ustavom različitih odredaba istog zakona) Ustavni sud je od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio očitovanje o navodima prijedloga.

Ministarstvo je svoje očitovanje dostavilo aktom klasa: 340-01/20-01/101, ur.broj: 530-08-3-3-21-5 od 4. svibnja 2021.

6. Ustavni sud je također izvršio uvid u prijedlog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu s konačnim prijedlogom zakona (hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z.E. 327), koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru aktom od 5. travnja 2018., kao i u konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z.E. 123), koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru aktom od 11. ožujka 2021.

II. PREDMET OSPORAVANJA

7. U vrijeme podnošenja prijedloga za pokretanje ustavnosudskog postupka u predmetima brojeva U-I-2280/2019, U-I-2487/2019, U-I-2632/2019 i U-I-2667/2019 članak 33. ZoPCP-a u cjelini je glasio (stavak 7., osporen u navedenim predmetima, istaknuo je Ustavni sud):

»Pravni temelj za obavljanje javnog linijskog prijevoza putnika u unutarnjem cestovnom prometu

Članak 33.

(1) Komunalni prijevoz putnika obavlja se temeljem ugovora sklopljenog između prijevoznika i jedinice lokalne samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja, sukladno odluci jedinice lokalne samouprave o komunalnom prijevozu, odredbama ovoga Zakona te odredbama Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

(2) Županijski prijevoz putnika obavlja se na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kao javna usluga ili na temelju dozvole za prijevoz koju nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova izdaje upravno tijelo nadležno za promet jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja ili na temelju koncesije.

(3) Županijski prijevoz putnika može se obavljati na temelju dozvola ili na temelju koncesije samo do sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007 ili do sklapanja ugovora o integriranom prijevozu putnika.

(4) Međužupanijski prijevoz putnika obavlja se temeljem dozvole, koju izdaje Ministarstvo, a nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova.

(5) Mrežu linija za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika na svom području, a u svrhu sklapanja ugovora o javnoj usluzi, određuje nadležno upravno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, na temelju analize prijevozne potražnje te analize prijevozne ponude drugih prometnih grana.

(6) Dvije ili više jedinica područne (regionalne) samouprave mogu, ovisno o prijevoznim potrebama i stanju na prijevoznom tržištu, zajednički potpisati ugovor o javnoj usluzi prijevoza i za međužupanijske linije čija duljina u jednom smjeru prema daljinaru ne prelazi 100 kilometara.

(7) Ako su mreža linija ili dijelovi mreže linija iz stavka 5. ovoga članka obuhvaćeni dozvolama, odnosno voznim redovima u okviru koncesije za prijevoz po kojima se prometovalo na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, nadležno upravno županijsko tijelo za promet ili nadležno upravno tijelo za promet Grada Zagreba, prilikom sklapanja ugovora o javnoj usluzi, dužno je uvažiti stečena prava prijevoznika koji su obavljali prijevoz temeljem dozvola ili koncesija na dan stupanja na snagu ovoga Zakona.

(8) Ugovor o prijevozu kao javnoj usluzi iz ovoga članka može se sklopiti na rok koji nije duži od sedam godina.

(9) Ministar pravilnikom o obavljanju javnog prijevoza putnika u cestovnom prometu propisuje način i postupak usklađivanja autobusnih voznih redova, način sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi, dokumentaciju koju je potrebno dostaviti prilikom dodjele prava na prijevoz kao javnoj usluzi ili prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole, način registriranja, usklađivanja i odobravanja voznih redova za javni linijski prijevoz, način izdavanja dozvola za javni linijski prijevoz i obrazac dozvola za javni linijski prijevoz.«

7.1. Na temelju članka 12. ZIDZoPCP-a/21, koji je (u odnosu na novi stavak 15. članka 33. ZoPCP-a) osporen prijedlozima u predmetima brojeva U-I-2644/2021 i U-I-2783/2021, članak 33. ZoPCP-a u cjelini glasi (osporene stavke 7. i 15. istaknuo je Ustavni sud):

»Članak 33.

(1) Komunalni prijevoz putnika obavlja se temeljem ugovora sklopljenog između prijevoznika i jedinice lokalne samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja, sukladno odluci jedinice lokalne samouprave o komunalnom prijevozu, odredbama ovoga Zakona te odredbama Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

(2) Županijski prijevoz putnika obavlja se na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kao javna usluga ili na temelju dozvole za prijevoz koju nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova izdaje upravno tijelo nadležno za promet jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja ili na temelju koncesije.

(3) Županijski prijevoz putnika može se obavljati na temelju dozvola ili na temelju koncesije samo do sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007 ili do sklapanja ugovora o integriranom prijevozu putnika.

(4) Međužupanijski prijevoz putnika obavlja se temeljem dozvole, koju izdaje Ministarstvo, a nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova.

(5) Mrežu linija za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika na svom području, a u svrhu sklapanja ugovora o javnoj usluzi, određuje nadležno upravno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, na temelju analize prijevozne potražnje te analize prijevozne ponude drugih prometnih grana.

(6) Dvije ili više jedinica područne (regionalne) samouprave mogu, ovisno o prijevoznim potrebama i stanju na prijevoznom tržištu, zajednički potpisati ugovor o javnoj usluzi prijevoza i za međužupanijske linije čija duljina u jednom smjeru prema daljinaru ne prelazi 100 kilometara.

(7) Ako su mreža linija ili dijelovi mreže linija iz stavka 5. ovoga članka obuhvaćeni dozvolama, odnosno voznim redovima u okviru koncesije za prijevoz po kojima se prometovalo na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, nadležno upravno županijsko tijelo za promet ili nadležno upravno tijelo za promet Grada Zagreba, prilikom sklapanja ugovora o javnoj usluzi, dužno je uvažiti stečena prava prijevoznika koji su obavljali prijevoz temeljem dozvola ili koncesija na dan stupanja na snagu ovoga Zakona.

(8) Ugovor o prijevozu kao javnoj usluzi iz ovoga članka može se sklopiti na rok koji nije duži od sedam godina.

(9) Sredstva za financiranje javne usluge iz stavka 2. ovoga članka osiguravaju se iz prodaje voznih karata i proračuna jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno Grada Zagreba.

(10) Javnu uslugu iz stavka 2. ovoga članka mogu sufinancirati jedinice lokalne samouprave i Republika Hrvatska.

(11) Vlada Republike Hrvatske odlukom će utvrditi najviše iznose sufinanciranja, kao i mjerila te kriterije na temelju kojih će se sredstvima iz državnog proračuna s pozicija Ministarstva sufinancirati javna usluga iz stavka 2. ovoga članka, a u skladu sa stavkom 10. ovoga članka.

(12) Prilikom dodjele državnih potpora za javnu uslugu iz ovoga Zakona Ministarstvo će u skladu sa Zakonom o državnim potporama osigurati punu primjenu relevantnih pravila o državnim potporama u ovom području.

(13) Ministarstvo će osigurati sve prethodne uvjete i odrediti okvire nadzora i namjenskog korištenja sredstava za potrebe financiranja javne usluge.

(14) Vlada Republike Hrvatske može posebnom odlukom utvrditi povlaštenu cijenu karte za prijevoz redovitih učenika srednjih škola te mjerila i kriterije na temelju kojih će se ostvarivati pravo na financiranje odnosno sufinanciranje međužupanijskog prijevoza redovitih učenika srednjih škola iz državnog proračuna s pozicija Ministarstva.

(15) Postupak provedbe sklapanja ugovora o javnim uslugama, načine izračuna intenziteta državne potpore i druga postupanja koja prethode sklapanju ugovora, isplatama iz državnog proračuna, praćenju izvršavanja ugovora o javnim uslugama i nadzor nad namjenskim korištenjem sredstava državne potpore uredit će se uredbom Vlade.

(16) Ministar pravilnikom o obavljanju javnog prijevoza putnika u cestovnom prometu propisuje način i postupak usklađivanja autobusnih voznih redova, način sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi, dokumentaciju koju je potrebno dostaviti prilikom dodjele prava na prijevoz kao javnoj usluzi ili prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole, način registriranja, usklađivanja i odobravanja voznih redova za javni linijski prijevoz, način izdavanja dozvola za javni linijski prijevoz i obrazac dozvola za javni linijski prijevoz.

(17) Visinu i način ostvarivanja prava na besplatan otočni cestovni prijevoz propisuje ministar pravilnikom.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

8. Prijedlozi svih predlagatelja u predmetima brojeva U-I-2280/2019, U-I-2487/2019, U-I-2632/2019 i U-I-2667/2019 istovjetnog su teksta odnosno sadržaja i, u bitnome, glase:

»Člankom 33. Zakona o prijevozu cestovnom prometu ... određen je pravni temelj za javni linijski prijevoz putnika u unutarnjem cestovnom prometu te je određeno da:

(...)

Stavkom 7. istog članka određeno je da, ako su mreža linija ili dijelovi mreže linija iz stavka 5. toga članka obuhvaćeni dozvolama, odnosno voznim redovima u okviru koncesije za prijevoz po kojima se prometovalo na dan stupanja na snagu toga Zakona, nadležno županijsko tijelo za promet ili nadležno upravno tijelo za promet Grada Zagreba, prilikom sklapanja ugovora o javnoj usluzi dužno je uvažiti stečena prava prijevoznika koji su obavljali javni linijski prijevoz temeljem dozvola ili koncesija na dan stupanja na snagu toga Zakona.

Navedena odredba stavka 7. članka 33. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu suprotna je članku 49., stavak 2., prva rečenica Ustava Republike, u kojoj je navedeno da država jamči svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu.

To zbog toga što poduzetnici koji se bave djelatnošću prijevoza putnika u cestovnom prometu koji na dan stupanja na snagu toga Zakona (12. svibnja 2018. godine) nisu obavljali javni županijski linijski prijevoz temeljem dozvola ili temeljem koncesije nemaju jednak pravni položaj u odnosu na poduzetnike koji su na taj dan obavljali javni županijski linijski prijevoz putnika temeljem dozvola ili koncesija jer se istim poduzetnicima po Zakonu priznaju stečena prava koja su nadležna županijska tijela dužna uvažiti pa navedena

odredba dovodi do neravnopravnosti poduzetnika na tržištu županijskog javnog linijskog prijevoza u Republici Hrvatskoj. To osobito ako se uzme u obzir i stavak 8. istoga članka, u kojemu je navedeno da se ugovor o prijevozu kao javnoj usluzi može sklopiti na rok od 7 godina.

Iz navedene odredbe proizlazi da prijevoznici putnika koji na dan 12. svibnja 2018. godine nemaju dozvola ili koncesije za javni županijski linijski prijevoz, prvo nemaju jednak pravni položaj u odnosu na poduzetnike koji iste dozvole ili koncesije imaju, a drugo da isti prijevoznici kroz period od 7 godina nemaju pristup tržištu županijskog javnog linijskog prijevoza, odnosno da će prijevoznici koji na navedeni datum imaju dozvole ili koncesije bez posebnog postupka ili uz postupak u kojemu će im se priznati stečena prava, samo nastaviti obavljati tu djelatnost bez mogućnosti pristupa tržištu od strane drugih prijevoznika.

Ta odredba u neopravdano povlašteni položaj stavlja prijevoznike koji su svoje dozvole za javni županijski linijski prijevoz putnika kroz prethodni period samo obnavljali, odnosno produživali njihovo važenje temeljem primjenjivih Zakona o prijevozu u cestovnom prometu. To osobito iz razloga što od 2016. godine nove dozvole nije bilo niti moguće ishoditi zbog odgode postupka usklađivanja voznih redova temeljem uputa Ministarstva mora, prometa i infrastrukture Klasa: 011-04/17-03/5, Urbroj: 530-05-1-2-17-2, od 25. rujna 2017. godine, Klasa: 011-04/17-03/5, Urbroj: 530-05-1-2-17-10, od 24. listopada 2017. godine i Klasa: 011-02/18-03/59, Urbroj: 530-08-4-18-1, od 05. rujna 2018. godine, preslike kojih dostavljamo u prilogu, pa je pristup tržištu javnog linijskog prijevoza putnika u Republici Hrvatskoj ograničen već skoro 3 godine, a ovom odredbom se ograničava i na duži period.

Budući je u Republici Hrvatskoj izdana samo jedna koncesija za javni županijski linijski prijevoz putnika i to samo u Međimurskoj županiji, dok su sve ostale županije ostale na sustavu dozvola za javni linijski županijski prijevoz niti u Međimurskoj županiji (zbog isključivosti koncesije) niti u ostalim županijama zadnje tri godine zbog navedene odgode nije bilo usklađivanja voznih redova, time ni izdavanja novih dozvola pa ni pristupa tržištu županijskog linijskog prijevoza od strane prijevoznika koji nemaju takve dozvole ili koncesije, a prijevoznici koji imaju dozvole su iste samo obnavljali i produživali njihovu valjanost sukladno propisima o obnovi dozvola.

Osporavanom odredbom Zakona o prijevozu u cestovnom prometu se takvo stanje produžava na daljnje razdoblje od 7 godina u odnosu na iste prijevoznike, što je suprotno gospodarskom ustroju Republike Hrvatske i na taj način su pogažene poduzetničke i tržišne slobode i načelo tržišnog natjecanja.

Osim toga, i sam pojam stečenih prava je nejasan i nedefiniran jer sadržaj i opseg toga prava nije opisan u navedenoj odredbi pa ista može dovesti do različitih tumačenja i primjene, osobito ako se uzme u obzir da je prema dosadašnjim Zakonima o prijevozu u cestovnom prometu (unatrag: NN – 82/13, NN – 178/04, 48/05, 111/06, 63/08, 124/09, 91/10, 112/10, NN – 36/98., 83/98., 26/03. – pročišćeni tekst, NN – 77/92, 26/93, 29/94) dozvola za javni županijski linijski prijevoz mogla biti izdana sa rokom važenja do 5 godina pa se ne može govoriti o subjektivnom pravu koje ima trajni učinak da bi mu se Zakonom priznavalo pravo koje će se transformirati u ugovor o javnoj usluzi prema Uredbi (EZ) 1370/2007. To je jasno i iz odredbe članka 15., stavak 1. još uvijek važećeg Pravilnika o dozvolama za obavljanje linijskog prijevoza putnika (NN – 114/15), prema kojemu se dozvola izdaje sa rokom važenja od pet godina, pri čemu prometna godina počinje 1. lipnja tekuće godine, a završava 31. svibnja godine u kojoj ističe rok važenja. Prema osporavanom zakonskom rješenju, prijevoznici putnika u Republici Hrvatskoj, koji imaju (obnavljane po svim navedenim propisima) dozvole za javni linijski prijevoz putnika u županijskom javnom linijskom prijevozu, koji zbog toga što nema usklađivanja voznih redova, time i izdavanja novih dozvola, već tri godine nemaju konkurencije te će ove godine do 31. svibnja produžiti rok važenja dozvola na idućih pet godina te tako dočekati primjenu osporavanog članka 33., stavak 7. važećeg Zakona o prijevozu u cestovnom prometu i dalje navedenog (prijedloga) Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza, gdje će im te dozvole zbog propisanog stečenog prava prijeći u ugovor o javnoj usluzi i tako ostati u položaju koji traje već više od 30 godina, bez mogućnosti pristupa tržištu ostalim prijevoznicima. Učinak na tržišno natjecanje je katastrofalan.

Navedena odredba suprotna je i članku 141.c, stavcima 1., 2. i 4. Ustava Republike Hrvatske budući je suprotna članku 5., stavak 3. Uredbe (EZ) 1370/2007, presliku koje dostavljamo u prilogu, prema kojoj postupak za sklapanje ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika treba biti konkurentan, otvoren za sve prijevoznike i pravedan te u kojemu se poštuju načela transparentnosti i nediskriminacije, a zbog priznavanja stečenih prava prijevoznicima koji imaju dozvole taj postupak je daleko od navedenih normi jer je nepravedan i zatvoren u odnosu na prijevoznike koji nemaju dozvole ili koncesije (koje zadnje dvije godine nije bilo moguće ni dobiti) te su zbog toga isti prijevoznici diskriminirani u odnosu na prijevoznike koji imaju dozvole ili koncesije.

Zbog toga je sporna odredba suprotna i članku 2., stavak 1, točka 7. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, kojom je određeno da se tim Zakonom osigurava provedba akata Europske unije, između ostalih i Uredbe (EZ) 1370/2007, jer je iz iste odredbe vidljivo da se postupa upravo suprotnom navedenoj Uredbi.

Nastavno na prethodno, stavkom 9. članka 33. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu određeno je da će nadležni ministar pravilnikom o obavljanju javnog prijevoza putnika u cestovnom prometu propisati, između ostalog i način sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi, a člankom 117. istoga Zakona određeno je da će ministar navedeni pravilnik donijeti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu istog Zakona.

Od stupanja navedenog Zakona na snagu prošlo je više od godinu dana, a tek je 10. svibnja 2019. godine na internetskoj stranici https://savjetovanja.gov.hr/, od strane Ministarstva mora, prometa i infrastrukture objavljeno savjetovanje o prijedlogu Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, presliku kojega dostavljamo u prilogu, iz odredbi kojega je u člancima 11. i 12. vidljivo da Republika Hrvatska, ne namjerava provoditi postupak sklapanja ugovora o javnoj usluzi prema načelima i pravilima propisanim u Uredbi (EZ) 1370/2007 nego propisuje da su nadležna županijska tijela, najkasnije do 30. studenog 2019. godine dužna ponuditi sklapanje ugovora o javnoj usluzi prijevoznicima koji su na dan stupanja na snagu Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (NN – 41/18) obavljali javni županijski linijski prijevoz temeljem dozvole ili temeljem koncesije.

lako je navedeni Pravilnik tek u javnom savjetovanju iz navedenih odredbi vidljivo je da predstavlja daljnju razradu kršenja navedeni odredbi Ustava i Uredbe (EZ) 1370/2007 te na navedeni način i provodi diskriminaciju prijevoznika koji nemaju dozvole ili koncesije za javni linijski županijski prijevoz, koje dozvole se u zadnje dvije godine nisu niti mogli dobiti dozvole kako je prethodno opisano pa na taj

način nisu imali pristup tržištu, a sada ga ne mogu niti dobiti kroz period od daljnjih sedam godina.

Budući je iz navedenog vidljivo da je odredba stavka 7., članka 33. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu suprotna Ustavu i Uredbi (EZ) 1370/2007 jer uzrokuje diskriminaciju i nepovoljan položaj poduzetnika koji se bave djelatnošću prijevoza putnika u cestovnom prometu koji nemaju dozvole za javni županijski linijski prijevoz putnika zahtijevamo ukidanje navedene odredbe.«

9. Prijedlozi predlagatelja u predmetima brojeva U-I-2644/2021 i U-I-2783/2021 istovjetnog su teksta odnosno sadržaja i glase (iz citata koji slijedi izostavljen je, kao suvišan u ovom ustavnosudskom postupku, dio teksta prijedloga koji se odnosi isključivo na Uredbu Vlade Republike Hrvatske o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama, iz razloga navedenih u točki 4.1. obrazloženja ovog rješenja):

»Ovim putem podnosimo prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 12., stavak 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (NN – 30/21) sa Ustavom Republike Hrvatske te pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Uredbe Vlade Republike Hrvatske o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama (NN – 43/21) sa Ustavom Republike Hrvatske iz razloga kako slijedi.

U Narodnim novinama broj 30/21 objavljen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu u kojemu je u članku 12., stavak 15. određeno da će se postupak provedbe sklapanja ugovora o javnim uslugama, načine izračuna intenziteta državne potpore i druga postupanja koja prethode sklapanju ugovora, isplatama iz državnog proračuna, praćenju izvršavanja ugovora o javnim uslugama i nadzor nad namjenskim korištenjem sredstava državne potpore urediti uredbom Vlade.

Prvo, navedena odredba kao ni cijeli tekst članka 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, kako je objavljen u Narodnim novinama, nije bio objavljen u prethodnom savjetovanju o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, koje je od 03. do 18. studenog 2020. godine bilo javno objavljeno od strane Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, na internetskoj stranici e – savjetovanja, informacije o kojemu su javno dostupne na internetskoj poveznici https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityld=15220, a u tekstu prijedloga navedenog Zakona, kojega je Vlada Republike Hrvatske prihvatila na sjednici dana 11. ožujka 2021. godine, javno dostupno na internetskoj stranici Vlade Republike Hrvatske https://vlada.gov.hr/sjednice/48-sjednica-vlade-republike-hrvatske-31648/31648, navedena odredba je uvrštena u tekst Zakona kojega su i Vlada i Sabor Republike Hrvatske prihvatili bez prethodnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Takvo postupanje suprotno je članku 10., stavak 1., točka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN – 25/13, 85/15) prema kojemu su tijela javne vlasti obavezni na internetskim stranicama na lako pretraživ i u strojno čitljivom obliku objavljivati zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada, među njima i opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, sa razlozima za njihovo donošenje, nacrte Zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi prethodno savjetovanje s javnošću i ostale propise koji su određeni navedenim zakonom.

U opisanom slučaju je jasno da navedena odredba nije bila na prethodnom savjetovanju da bi zainteresirane osobe na istu dali primjedbe te da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (NN – 30/21) donesen bez prethodnog savjetovanja pa je navedena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu suprotna članku 5. Ustava Republike Hrvatske prema kojoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Drugo, navedena odredba nije ni potrebna u dijelu koji se odnosi na davanje ovlasti Vladi Republike Hrvatske na propisivanje postupka sklapanja ugovora o javnim uslugama jer je postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama već propisan člancima 11. do 17. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu (NN – 116/2019) Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, koji je na snazi od 29. studenog 2019. godine.

Iz opisanog je vidljivo da je navedena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu neustavna prvo iz razloga što nije donesena u zakonom predviđenom postupku, drugo zbog toga što daje ovlast Vladi Republike da ponovo uređuje materiju koja je već uređena Pravilnikom Ministarstva mora, prometa i inferastrukture, koji je na snazi.«

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

10. U odnosu na prigovore predlagatelja Ministarstvo je u svojem očitovanju navelo sljedeće:

»Odredba članka 33. stavka 7. Zakona ne pridonosi neravnopravnosti poduzetnika na tržištu županijskog javnog linijskog prijevoza putnika u Republici Hrvatskoj. Zakon je u članku 33. propisao i definirao pravni temelj za obavljanje javnog linijskog prijevoza putnika u unutarnjem cestovnom prometu. Komunalni prijevoz putnika obavlja se temeljem ugovora sklopljenog između prijevoznika i jedinice lokalne samouprave na čijem se području takav prijevoz organizira i obavlja, sukladno odluci jedinice lokalne samouprave o komunalnom prijevozu, odredbama zakona te odredbama Uredbe (EZ) br. 1370/2007., županijski prijevoz putnika obavlja se na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kao javna usluga ili na temelju dozvole za prijevoz koju nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova izdaje upravno tijelo nadležno za promet jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja ili na temelju koncesije. Županijski prijevoz putnika može se obavljati na temelju dozvola ili na temelju koncesije samo do sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007 ili do sklapanja ugovora o integriranom prijevozu putnika. Međužupanijski prijevoz putnika obavlja se temeljem dozvole koju izdaje Ministarstvo, a nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova. Predmetnim zakonom osigurala se provedba Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL L 315, 3.12.2007.) kako je posljednji put izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika (SL L 354, 23.12.2016.). Navedenim zakonom se preuzela pravna stečevina u pogledu prelaska sa sustava dozvola za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika na sustav obavljanja javnog cestovnog županijskog prijevoza putnika kao javne usluge temeljem ugovora između prijevoznika i tijela područne (regionalne) samouprave kao lokalno nadležnog tijela. Zakonom o izmjenama i dopunama