NN 125/2021 (22.11.2021.), Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2645/2021, U-II-2784/2021 od 16. studenoga 2021.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2130

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 drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 16. studenoga 2021. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom.

II. Ukidaju se sljedeće odredbe Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama (»Narodne novine« broj 43/21.):

– članak 2. stavak 2. u dijelu koji glasi: »i 7.«;

– članak 3. stavak 3. u dijelu koji glasi: »javnim nadmetanjem«;

– članak 3. stavak 4. točka a).

III. Odredbe ukinute točkom II. izreke ove odluke prestaju važiti 15. siječnja 2022.

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

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 3. stavka 4. točaka c) i d), članka 4. stavka 4. i članka 8. Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama (»Narodne novine« broj 43/21.), kao ni navedene Uredbe u cjelini.

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

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 22. travnja 2021. donijela je Uredbu o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama (u daljnjem tekstu: Uredba) na temelju zakonskog ovlaštenja iz članka 33. stavka 15. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (»Narodne novine« broj 41/18., 98/19. i 30/21.; u daljnjem tekstu: ZoPCP), koji glasi:

»Članak 33.

(...)

»(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.

(...)«

Uredba je objavljena u »Narodnim novinama« broj 43 od 23. travnja 2021., a stupila je na snagu 24. travnja 2021.

2. Udruga hrvatskih autobusnih prijevoznika iz Varaždina, koju zastupa Krešimir Čumbrek, predsjednik, te Udruga autobusnih prijevoznika Slavonije i Baranje iz Osijeka, koju zastupa Zrinko Jović, predsjednik (u daljnjem tekstu: predlagateljice), podnijele su prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti navedene Uredbe s Ustavom i

zakonom, i to njezinih članaka 2. stavak 2., 3. stavak 3., 3. stavak 4. točaka a), c) i d), 4. stavak 4. i članka 8., kao i Uredbe u cjelini, a s gledišta članka 49. Ustava, članka 5. 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 (u daljnjem tekstu: Uredba EZ), te s gledišta Zakona o javnoj nabavi (»Narodne novine« broj 120/16.), Zakona o pravu na pristup informacijama (»Narodne novine« broj 25/13. i 85/15.) i Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika (»Narodne novine« broj 116/19.)

3. U tijeku razmatranja podnesenih prijedloga 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: 011-02/21-04/50, ur. broj: 530-08-3-3-21-2 od 25. lipnja 2021.

II. PREDMET OSPORAVANJA

4. Osporena Uredba glasi:

»VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 33. stavka 15. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (‘Narodne novine’, br. 41/18., 98/19. i 30/21.), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 22. travnja 2021. donijela

UREDBU

O POSTUPKU SKLAPANJA UGOVORA O JAVNIM USLUGAMA

Članak 1.

(1) Ovom Uredbom propisuje se postupak provedbe sklapanja ugovora o javnim uslugama, način izračuna intenziteta državne potpore i druga postupanja koja prethode sklapanju ugovora o javnim uslugama, isplatama iz državnog proračuna, praćenju izvršavanja ugovora o javnim uslugama i nadzoru nad namjenskim trošenjem sredstava državne potpore.

(2) Ovom se Uredbom osigurava 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, 23. 10. 2007.) kako je izmijenjena i dopunjena 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.; u daljnjem tekstu: Uredba (EZ) br. 1370/2007).

Članak 2.

(1) Postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama provodi se javnim nadmetanjem ili izravnom pogodbom u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007, Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu (‘Narodne novine’, br. 41/18., 98/19. i 30/21.; u daljnjem tekstu: Zakon) i Pravilnikom o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu (‘Narodne novine’, broj 116/19.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).

(2) Radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog linijskog prijevoza, te ostvarenja potrebe za javnim prijevozom putnika u cestovnom prometu utvrđenih mrežom linija, ugovori o javnim uslugama se mogu sklopiti izravnom pogodbom u skladu s člankom 33. stavcima 5., 6. i 7. Zakona, te u skladu s člankom 5. stavcima 4. i 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Članak 3.

(1) Postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama provode i ugovaraju jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb.

(2) Postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama na temelju članka 2. stavka 2. ove Uredbe obuhvaća:

a) utvrđivanje mreže linija u skladu s člankom 33. stavcima 5. i 6. Zakona

b) sklapanje ugovora o javnim uslugama sukladno članku 15. Pravilnika.

(3) Prije početka postupka sklapanja ugovora o javnim uslugama javnim nadmetanjem nadležna jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb dužna je u Službenom listu Europske unije objaviti podatke iz članka 7. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, najmanje godinu dana prije početka postupka sklapanja ugovora o javnim uslugama.

(4) U slučaju provođenja postupka javnog nadmetanja nadležna jedinica područne (regionalne) samouprave dužna je uzeti u obzir sljedeće elemente:

a) kriterij godine obavljanja javnog linijskog prijevoza na području mreže linija

b) lokaliziran sustav računalne opreme

c) sklopljen kolektivni ugovor, odnosno primjena granskog kolektivnog ugovora ako isti postoji za djelatnost prijevoza putnika

d) u slučaju promjene prijevoznika, mehanizme za osiguranje kontinuiteta zaposlenosti sa svim stečenim pravima zaposlenika i iskorištenje postojećih osnovnih sredstava potrebnih za izvršenje usluge javnog prijevoza na području mreže linija, što može uključivati autobuse, autobusne kolodvore, parkirališni prostor i servisne centre potrebne za izvršenje usluge kroz pravičnu naknadu prethodnom operateru.

Članak 4.

(1) Mrežu linija za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika na svom području, a u svrhu sklapanja ugovora o javnim uslugama, određuje nadležno upravno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb.

(2) Nadležno upravno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb uvodi 'obvezu obavljanja javne usluge' prijevozniku da bi osiguralo usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje prijevoznik, kada bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade.

(3) Ako dio mreže linija obuhvaća komercijalno isplative linije, nadležno upravno tijelo mora procijeniti da li je opravdano uključivanje istih u mrežu linija iz stavka 1. ovoga članka. Smatra se da je opravdano uključivanje ovih linija, ako bi se istima prihodi od rentabilnih linija usmjerili u nerentabilne linije, te time umanjila izdvajanja iz javnih sredstava.

(4) Ako više prijevoznika obavlja prijevoz na istoj liniji s različitim voznim redovima (polasci i dolasci) ugovor o javnim uslugama se sklapa sa svim zainteresiranim prijevoznicima koji obavljaju prijevoz po izdanim dozvolama, proporcionalno udjelu kilometara na toj liniji.

(5) Davatelj javne usluge, u slučaju povećanja ili smanjenja potreba za prijevozom, na odgovarajući način vrši dopune ili izmjene već sklopljenih ugovora o javnim uslugama, proporcionalno udjelu svakog pojedinog prijevoznika.

Članak 5.

Izračun naknade i ostali uvjeti ugovora o javnim uslugama moraju biti u skladu s člancima 4. i 6. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Članak 6.

U slučaju sufinanciranja javne usluge iz sredstava državnog proračuna isplata povezana s izvršenjem ugovora o javnim uslugama provodit će se sukladno propisima o državnom proračunu, propisima o državnim potporama i Uredbom (EZ) br. 1370/2007.

Članak 7.

(1) Praćenje izvršavanja ugovora o javnim uslugama provodi jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb i Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

(2) Izvješće o provedbi ugovora o javnim uslugama dostavlja se Ministarstvu, koje je ovlašteno provesti upravni i inspekcijski nadzor.

(3) Pružatelj javne usluge dužan je u cilju praćenja obavljanja javne usluge omogućiti jedinici područne (regionalne) samouprave, odnosno Gradu Zagrebu i Ministarstvu uvid u svu dokumentaciju vezanu uz obavljanje javne usluge.

Članak 8.

U cilju osiguravanja nesmetanog obavljanja javnog linijskog prijevoza, jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb, dužni su pokrenuti postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama temeljem članka 2. stavka 2. ove Uredbe, nakon stupanja na snagu ove Uredbe.

Članak 9.

Ova Uredba stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.

Klasa: 022-03/21-03/17

Urbroj: 50301-05/20-21-2

Zagreb, 22. travnja 2021.

Predsjednik

mr. sc. Andrej Plenković, v. r.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJICA

5. Prigovori obiju predlagateljica istovjetnog su sadržaja. Uz ispuštanje dijelova prijedloga koji se odnose na ZoPCP (a koji su izdvojeni u zaseban predmet pod brojem U-I-2487/2019 te su razmotreni u zasebnom ustavnosudskom postupku), prijedlozi u odnosu na osporenu Uredbu glase:

»Ovim putem podnosimo prijedlog za ... 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.

(...)

... i osporavana Uredba Vlade Republike Hrvatske o javnim uslugama suprotna je Ustavu Republike Hrvatske, Uredbi (EZ) 1370/2007, Zakonu o javnoj nabavi, navedenom Pravilniku o obavljanju javnog linijskog prijevoza te je istovremeno i neprovediva te zbog iste Uredbe javna usluga županijskog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, nakon više od tri godine od stupanja na snagu Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (NN – 41/18) još neće biti provedena.

(...)

Člankom 1., stavak 2. Uredbe Vlade RH navedeno je da se tom uredbom osigurava provedba Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. godine o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69, i (EEZ) br. 1107/70, kako je izmijenjena i dopunjena 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.

Navedeno nije točno jer su odredbe navedene Uredbe Vlade Republike Hrvatske suprotne odredbama Uredbe (EZ) 1370/2007 kako je dalje navedeno.

Osporavana Uredba Vlade RH prvo u članku 2., stavak 1. navodi da se postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama provodi javnim nadmetanje ili izravnom pogodbom, a zatim u stavku 2. istog članka navodi da se radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog linijskog prijevoza te ostvarenja potrebe za javnim prijevozom putnika u cestovnom prometu utvrđenih mrežom linija, ugovori o javnim uslugama mogu sklopiti izravnom pogodbom u skladu sa člancima 33., stavcima 5., 6. i 7. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu te u skladu s člankom 5., stavcima 4. i 5. Uredbe (EZ) 1370/2007.

Navedena odredba je prvo nepotrebna, drugo neprovediva, treće usmjerena je na onemogućavanje tržišnog natjecanja u županijskom javnom linijskom prijevozu putnika u cestovnom prometu.

Prvo je nepotrebna jer je materija sklapanja ugovora o javnim uslugama određena u člancima 11. i 12. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika (NN – 116/19).

Drugo je neprovediva jer nijedna županija u Republici Hrvatskoj ne ispunjava uvjete za izravno sklapanja ugovora o javnim uslugama prema članku 5., stavcima 4. i 5. Uredbe (EZ) 1370/2007.

To zbog toga što je člankom 5., stavkom 4. Uredbe (EZ) 1370/2007 određeno da, osim ako to zabranjuje nacionalno pravo, nadležna tijela mogu odlučiti izravno sklopiti ugovor o javnim uslugama ako je njihova prosječna godišnja vrijednost procijenjena na manje od 1 000 000 EUR, odnosno ako se odnose na manje od 300 000 prevezenih kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje, a u slučaju izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama sa malim ili srednjim poduzetnikom koji posluje sa najviše 23 vozila, te vrijednosti mogu se povisiti na manje od 2 000 000 EUR procijenjene godišnje vrijednosti ili na manje od 6 000 000 prevezenih kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje.

Prvo, nacionalno pravo zabranjuje izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jer je člankom 4., stavak 2. Zakona o javnoj nabavi (NN – 120/2016) javna nabava ne smije biti osmišljena s namjerom izbjegavanja primjene toga Zakona ili izbjegavanja primjene pravila o javnoj nabavi male, odnosno velike vrijednosti ili s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj.

Drugo, navedena odredbe je neprimjenjiva jer nijedna od županija u Republici Hrvatskoj ne može ispuniti potrebe za javnim linijskim prijevozom ako mrežu linija na svojem području utvrdi na manje od 300 000 km godišnje ili ako prijevoz obavlja sa manje od 23 vozila jer na taj način ne može ispuniti pravo na mobilnost svih stanovnika pa bi ruralna i demografski depopularizirana područja ponovo ostala bez javnog prijevoza. Povezano sa time, prijevoznici putnika u županijskom javnom linijskom prijevozu i dalje obavljaju prijevoz prema prijelaznim i završnim odredbama Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika, prema kojima su im dozvole produžene do sklapanja ugovora o javnim uslugama te godišnje primaju državnu potporu u obliku sufinanciranja prijevoza učenika srednjih škola u puno većem iznosu od 1000 000 EUR godišnje pa iako si putem stečenih prava iz dozvola i koncesija svojataju županijska tržišta neće prihvatiti izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jer im se tako smanjuju prihodi.

Treće, navedena odredba usmjerena je na onemogućavanje pristupa tržištu županijskog javnog linijskog prijevoza svim prijevoznicima koji na dan stupanja na snagu Zakona o prijevozu u cestovnom prometu nisu imali dozvole ili koncesije za obavljanje županijskog javnog linijskog prijevoza putnika, kako je objašnjeno u zahtjevu za ocjenu ustavnosti koji se vodi pred ovim Sudom u predmetu U – I – 2487/19.

Da se navedenom Uredbom Vlade RH ne osigurava provedba Uredbe (EZ) 1370/2007 govori i činjenica da je člankom 3., stavak 3. Uredbe Vlade RH određeno da nadležno tijelo mora o sklapanju ugovora o javnim uslugama obavijestiti Europsku komisiju najmanje godinu dana prije početka postupka samo u slučaju sklapanja ugovora putem javnog nadmetanja, a nije navedeno da se Europska komisija mora obavijestiti godinu dana ranije i u slučaju izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama kako je određeno člankom 7., stavak 2. Uredbe (EZ) 1370/2007, prema kojemu svako nadležno tijelo treba poduzeti mjere da bi osiguralo da barem podaci o nadležnom tijelu, vrsti predviđenog sklapanja i uslugama i području obuhvaćenom sklapanjem ugovora i u slučaju izravnog sklapanja i u slučaju javnog nadmetanja budu objavljeni u Službenom listu Europske unije najmanje godinu dana prije.

Prema navedenom u Uredbi Vlade RH, navedeni podaci moraju se objaviti u Službenom listu Europske unije godinu dana ranije samo u slučaju javnog nadmetanja, a ne i u slučaju izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama.

Odredbe Uredbe Vlade RH koje su osobito nespojive sa Ustavom Republike Hrvatske, Uredbom (EZ) 1370/2007 i propisima o javnoj nabavi nalaze se u članku 3., stavku 4. iste Uredbe.

Tako je u toj odredbi navedeno da u slučaju provođenja postupka javnog nadmetanja za sklapanje ugovora o javnoj usluzi nadležno tijelo mora uzeti u obzir i kriterije za odabir najpovoljnije ponuditelja koji su nespojivi sa primjenjivima propisima.

Prvi od tih kriterija su godine obavljanja javnog linijskog prijevoza na području mreže linija, što je isto kao i stečeno pravo iz članka 33., stavak 7. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, jer stavlja u prednost prijevoznike koji imaju dozvole za obavljanje županijskog javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu jer nitko drugi navedene dozvole nije mogao niti ishoditi kako je objašnjeno u predmetu kod ovoga Suda br. U-I-2487/19.

Drugi kriterij je lokaliziran sustav računalne opreme, što nije jasno što znači, ali u daljnjim odredbama postaje jasno.

Treći kriterij je sklopljen kolektivni ugovor, odnosno primjena granskog kolektivnog ugovora ako isti postoji za djelatnost prijevoza putnika, što je suprotno sa člancima 11. do 17. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika te poslodavce koji nemaju sklopljene kolektivne ugovore sili na sklapanje kolektivnih ugovora iako se kolektivni ugovori sklapaju prema načelima iz Zakona o radu i Zakona o obveznim odnosima, a prema članku 254., stavak 1., točka 1. ZJN 2016 predviđa se mogućnost naručitelja da iz postupka isključi ponuditelja za kojega se može dokazati da krši obvezu na isplatu minimalne plaće ili međunarodne odredbe socijalnog i radnog prava pa jasno da kolektivni ugovor ne može biti kriterij za odabir ponude.

Četvrti kriterij je, u slučaju promjene prijevoznika, mehanizmi za osiguranje kontinuiteta zaposlenosti sa svim stečenim pravima zaposlenika i iskorištenja postojećih osnovnih sredstava potrebnih za izvršenje usluge javnog prijevoza na području mreže linija, što može uključivati autobuse, autobusne kolodvore, parkirališni prostor i servisne centre za potrebne za izvršenje usluge kroz pravičnu naknadu

prethodnom operateru.

Prvo se kod toga ne može uopće govoriti o prethodnom operateru jer isti nema sklopljen ugovor o javnim uslugama da bi imao svojstvo operatera prema Uredbi (EZ) 1370/2007 nego prijevoz obavlja temeljem dozvola ili koncesija za županijski javni linijski prijevoz prema prijelaznim i završnim odredbama Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza (NN – 116/19) pa se ne radi o prethodnom operateru prema primjenjivim propisima.

Drugo, nametanje obveze ponuditelju u postupku javne nabave da preuzme zaposlenike i otkupi imovinu ponuditelja koji je do tada izvršavao predmet nabave je nespojivo sa osnovnim načelima tržišnog gospodarstva i primjenjivih propisa i odavno kao neprihvatljivo riješeno odlukama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

O neprovedivosti Uredbe Vlade RH dalje govori članak 4., u kojemu je navedeno da ako više prijevoznika obavlja prijevoz na istoj liniji s različitim voznim redovima ugovor o javnoj usluzi sklapa se sa svim zainteresiranim prijevoznicima koji obavljaju prijevoz po izdanim dozvolama proporcionalno udjelu u kilometraži na toj liniji, što se u konkretnim slučajevima uopće ne može utvrditi jer u tim slučajevima svi prijevoznici prijevoze isti broj kilometara samo sa različitim vremenima polazaka i dolazaka pa je proporcionalni udjel u kilometraži nemoguće utvrditi.

Nadalje je neprovedivost Uredbe Vlade RH pokazana i u članku 8., u kojemu je navedeno da su nadležna tijela, u cilju osiguravanja nesmetanog obavljanja javnog linijskog prijevoza, dužni pokrenuti postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama temeljem članka 2., stavak 2. iste Uredbe, nakon njenog stupanja na snagu, ali nije određen rok u kojemu su nadležna tijela dužna pokrenuti takav postupak pa je obzirom da prema članku 2., stavak 2. iste Uredbe nadležna tijela mogu, a prema članku 8., moraju, pokrenuti postupak izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama, bez roka za pokretanje takvih postupaka, jasno da je navedena Uredba Vlade RH neprovediva.

Osim toga, navedena Uredba nije javno objavljena radi prethodnog savjetovanja prema 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.

Iz navedenog je vidljivo da su i članak 12., stavak 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (NN – 30/21) i Uredba Vlade Republike Hrvatske o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama (NN – 43/21) suprotni članku 49. Ustava Republike Hrvatske prema kojemu država jamči jednaki položaj na tržištu svim poduzetnicima te da su suprotni članku 5., stavak 3. Uredbe (EZ) 1370/2007, prema kojemu su sva nadležna tijela koja su se odlučila za treću stranu koja nije njihov unutarnji operater sklapaju ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka, koji treba biti otvoren za sve operatere te pravedan te poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije.«

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

6. U svojem očitovanju Ministarstvo je navelo sljedeće:

»Predmetnim zakonom (ZoPCP-om – op.) 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 Zakona o prijevozu u cestovnom prometu ('Narodne novine', broj 30/21.) izmijenjen je i dopunjen članak 33. Zakona čime je propisan način na koji se financira županijski linijski prijevoz koji se obavlja kao javna usluga.

Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama ('Narodne novine', broj 43/21.) kojom se propisuje postupak provedbe sklapanja ugovora o javnim uslugama, način izračuna intenziteta državne potpore i druga postupanja koja prethode sklapanju ugovora o javnim uslugama, isplatama iz državnog proračuna, praćenju izvršavanja ugovora o javnim uslugama i nadzoru nad namjenskim trošenjem sredstava državne potpore.

Postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama provodi se javnim nadmetanjem ili izravnom pogodbom u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007, Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu ('Narodne novine', broj 41/18., 98/19. i 30/21.) i Pravilnikom o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu ('Narodne novine', broj 116/19.).

Propisivanjem navedenih odredaba stvoren je sveukupan pravni okvir za provedbu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 koja je izravno primjenjiva te Zakonom i Uredbom nije utvrđeno postupanje različito od uvjeta propisanih Uredbom (EZ) br. 1370/2007.«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

a) O odnosu osporene Uredbe, Uredbe EZ i Zakona o javnoj nabavi (»Narodne novine« broj 120/16.)

7. Predlagateljice tvrde da se osporenom Uredbom, suprotno onome što je navedeno u njezinom članku 2. stavku 2., ne provodi Uredba EZ, budući da ona u članku 5. stavku 4. dopušta izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama samo ako to ne zabranjuje nacionalno pravo – dok u Republici Hrvatskoj nacionalno pravo, konkretno Zakon o javnoj nabavi, zabranjuje izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama. Ovo stoga, prema stajalištu predlagateljica, što je člankom 4. stavkom 2. tog zakona propisano:

»Članak 4.