

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

919

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku pokrenutom na zahtjev Hrvatskog sabora radi utvrđivanja jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma iz članka 87. stavaka 1. i 3. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom, na sjednici održanoj 21. travnja 2015. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da nije u skladu s Ustavom referendumsko pitanje predloženo u zahtjevu Organizacijskog odbora za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, zaprimljenom u Hrvatskom saboru pod oznakom klasa: 014-01/14-02/11, urbroj: 363-14-02 od 17. studenoga 2014., pri čemu je cjelovit sadržaj referenduskog pitanja naveden u točki 5. obrazloženja ove odluke, a uvodno glasi:

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

'ZAKON O DOPUNI I IZMJENAMA ZAKONA O CESTAMA.'«

II. O predloženom referenduskom pitanju iz točke I. ove izreke nije dopušteno raspisivanje referenduma.

III. U slučaju da Vlada Republike Hrvatske pokrene novi postupak za sklapanje istog ili bitno sličnog pravnog posla od kojeg je odustala Odlukom o prestanku važenja Odluke o davanju suglasnosti na prijedlog modela monetizacije javnog duga vezanog uz društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. kroz dodjelu koncesije za upravljanje i održavanje autocesta klasa: 022-03/15-04/139, urbroj: 50301-05/18-15-1 od 16. travnja 2015., obvezna je uvažiti stajališta Ustavnog suda sadržana u točkama 64., 64.1. i 64.2. obrazloženja ove odluke.

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, koji čini četrnaest članova nominiranih ispred različitih društvenih subjekata (v. točku 1.1. obrazloženja ove odluke), kojeg zastupaju Mijat Stanić i Teodor Celakoski (u daljnjem tekstu: Organizacijski odbor), dostavio je 17. studenoga 2014. Hrvatskom saboru zahtjev za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju (u daljnjem tekstu: zahtjev Organizacijskog odbora). Taj je zahtjev zaprimljen u Hrvatskom saboru 17. studenoga 2014. pod oznakom klasa: 014-01/14-02/11, urbroj: 363-14-02.

1.1. Iz zahtjeva Organizacijskog odbora proizlazi da članovi tog odbora predstavljaju različite društvene subjekte – dva sindikata, pet sindikalnih središnjica te sedam organizacija civilnog društva:

»4. Organizacijski odbor čini četrnaest članova koji su u odbor nominirani ispred različitih društvenih subjekata. Svoje predstavnike u Organizacijski odbor imenovali su dva sindikata – Nezavisni cestarski sindikat i Sindikat radnika Hrvatskih cesta i autocesta, pet sindikalnih središnjica – Nezavisni hrvatski sindikati (NHS), Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH), Matica hrvatskih sindikata (MHS), Hrvatska udruga radničkih sindikata (HURS) i Udruga radničkih sindikata Hrvatske (URSH), te sedam organizacija civilnog društva – Mreža mladih Hrvatske, Pravo na grad, Zelena akcija, GONG, Centar za mirovne studije, Savez udruga Klubtura i Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju. Dodatno, na lokalnoj razini referendumskoj inicijativi pridružio se niz lokalnih podružnica sindikata, inicijativa građana (npr. Inicijativa Srđ je naš, Inicijativa Za Muzil, udruge, inicijative i građani okupljeni u platformu za prostornu pravdu itd.) i udruga civilnog društva (npr. Udruge Zelena Istra, Art radionica Lazareti i dr.).«

2. Organizacijski odbor je prikupljanje potpisa birača potrebnih za raspisivanje navedenog referenduma proveo pod nazivom »Ne damo naše autoceste!«. Predloženi referendum u ovoj se odluci naziva: referendum o donošenju Zakona o dopuni i izmjenama Zakona o cestama ili, skraćeno, referendum o donošenju ZDIZoC-a.

3. Na temelju članka 81. Ustava, članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) i članka 159. Poslovnika Hrvatskog sabora (»Narodne novine« broj 81/13.), Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 27. veljače 2015. donio Odluku u povodu zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju klasa: 014-01/14-02/11 (u daljnjem tekstu: Odluka HS-a). Ta je odluka objavljena u »Narodnim novinama« broj 25 od 6. ožujka 2015., a dostavljena je Ustavnom sudu 9. ožujka 2015.

3.1. U prilogu Odluke HS-a Ustavnom sudu dostavljena je sljedeća dokumentacija:

- zahtjev koji je 17. studenoga 2014. Organizacijski odbor uputio Hrvatskom saboru (v. točku 1. obrazloženja ove odluke);

- izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: Odbor za Ustav), klasa: 014-01/14-02/12 urbroj: 6521-1-14-02 od 25. studenoga 2014., upućeno Hrvatskom saboru sa zaključkom da se Vlada Republike Hrvatske pozove provesti postupak provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju;

- izjašnjavanje Odbora za Ustav klasa: 014-01/14-02/12, urbroj: 6521-1-15-06 od 27. veljače 2015., o amandmanu na prijedlog Odluke HS-a;

- prijedlog Odluke HS-a koji je 4. veljače 2015. u povodu zahtjeva Organizacijskog odbora sastavio Odbor za Ustav klasa: 014-01/14-02/12, urbroj: 6521-1-15-05, i uputio predsjedniku Hrvatskog sabora, s obrazloženjem (u daljnjem tekstu: prijedlog Odluke HS-a).

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je o zahtjevu Organizacijskog odbora zatražio i 27. ožujka 2015. zaprimio očitovanje Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/15-40/01, urbroj: 50301-05/18-15-1 (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade).

4.1. S obzirom da je 17. travnja 2015. Vlada dostavila Ustavnom sudu Odluku o prestanku važenja Odluke o davanju suglasnosti na prijedlog modela monetizacije javnog duga vezanog uz društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. kroz dodjelu koncesije za upravljanje i održavanje autocesta, klasa: 022-03/15-04/139, urbroj: 50301-05/18-15-1 od 16. travnja 2015. (v. točku 22.1. obrazloženja ove odluke), taj se datum ima smatrati datumom od kojega se računa rok određen člankom 95. stavkom 2. Ustavnog zakona (v. točku 23. obrazloženja ove odluke).

II. REFERENDUMSKO PITANJE

1) Referendumsko pitanje o donošenju Zakona o dopuni i izmjenama Zakona o cestama

5. Referendumsko pitanje o kojem je zatraženo raspisivanje referenduma glasi:

»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 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'.

ZA PROTIV'«

5.1. U ovoj se odluci zabrana predviđena člankom 1. Zakona o dopuni i izmjenama Zakona o cestama, koji je zakon Organizacijski odbor predložio u obliku referendumskog pitanja (u daljnjem tekstu: prijedlog ZDIZoC-a) naziva: zabrana dodjele koncesija za javne usluge na izgrađenim javnim cestama.

2) Odredbe Zakona o cestama koje se referendumskim pitanjem nastoje dopuniti i izmijeniti

6. Članak 3. Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), koji se referendumskim pitanjem nastoji dopuniti novim stavkom 4., glasi:

»II. JAVNE CESTE

Pravni status javnih cesta

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.«

7. Članak 75. stavak 1. Zakona o cestama, koji se referendumskim pitanjem nastoji izmijeniti tako da se iz zakonskog teksta brišu dijelovi koji se odnose na koncesijsko »pravo upravljanja autocestom«, glasi:

»V. KONCESIJE

Koncesija

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.

(...)«

7.1. Članak 75. stavak 4. Zakona o cestama, iz kojeg se referendumskim pitanjem nastoje izbrisati riječi »odnosno koncesijom za javne usluge«, glasi:

»Članak 75.

(...)

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

(...)«

III. OKOLNOSTI KOJE SU DOVELE DO ODLUKE ORGANIZACIJSKOG ODBORA DA SE ZATRAŽI RASPISIVANJE REFERENDUMA O ZABRANI DODJELE KONCESIJA ZA JAVNE USLUGE NA IZGRAĐENIM JAVNIM CESTAMA

1) Postupak pronalaženja najboljeg modela smanjenja duga za kredite pomoću kojih su građene autoceste

8. Prema informaciji pod nazivom »Monetizacija daje šansu za povrat kreditnog duga i razvojna ulaganja u državne ceste i brzu željeznicu«, koja je objavljena na službenoj internetskoj stranici Vlade (<https://vlada.gov.hr/monetizacija-daje-sansu-za-povrat-kreditnog-duga-i-razvojna-ulaganja-u-drzavne-cesta-i->

brzu-zeljeznicu/15007; pristup: 18. ožujka 2015.), Vlada je 2012. godine pokrenula postupak pronalaženja najboljeg modela za smanjenje duga za kredite pomoću kojih su građene autoceste.

a) Raspisivanje »međunarodnog natječaja za izbor savjetnika za monetizaciju autocestovne infrastrukture«

9. Postupak je započeo donošenjem Vladine Odluke o provedbi postupka odabira savjetnika za usluge monetizacije javnog duga vezanog uz društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. klasa: 340-01/12-01/03, urbroj: 5030120-12-1 od 2. kolovoza 2012.

9.1. 5. rujna 2012. na stranicama Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (<http://www.mppi.hr/default.aspx?id=7346>; pristup: 18. ožujka 2015.) objavljeno je da je otvoren »međunarodni natječaj za izbor savjetnika za monetizaciju autocestovne infrastrukture«, uz koji su priloženi: – Dokumentacija za nadmetanje i prilog I (.pdf) i Dokumentacija za nadmetanje i prilozii II-IX (.doc), a nakon toga i Izmjena dokumentacije za nadmetanje (.pdf), te četiri dokumenta pod nazivom: Objašnjenje i izmjena dokumentacije za nadmetanje (I, II, III i IV).

U priopćenju za javnost od 5. rujna 2012. (http://www.mppi.hr/UserDocsImages/NAtJ-izbor%20savjetnika%209_12.pdf; pristup: 18. ožujka 2015.), Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture obrazložilo je ciljeve natječaja: »Prema propozicijama natječaja osnovna zadaća savjetnika je da kroz analizu postojećeg stanja auto-cestovne infrastrukture, načina njihovog upravljanja i istraživanja tržišta izradi prijedloge modela monetizacije auto-cestovne infrastrukture te detaljno istraži investicijski potencijal, odnosno interes potencijalnih investitora za neki od predloženih modela monetizacije. Po završetku navedenog posla savjetnika Vlada RH će odlučivati o odabiru modela monetizacije i pokretati postupak odabira potencijalnog investitora. Uz već spomenuto, angažman savjetnika uključuje i organizaciju te koordinaciju oko izbora modela i investitora te kompletno financijsko, pravno, tehničko i marketinško savjetovanje. Prema planu projekta zatvaranjem dijela kredita HAC-a i ARZ-a, smanjio bi se ukupni javni dug, a dio sredstava uložio bi se u nove infrastrukturne projekte i pokretanje investicijskog ciklusa. Izbor savjetnika očekuje se u studenom, dok se u veljači 2013. godine očekuju prijedlozi modela. Mogući izbor investitora očekuje se u rujnu 2013.«.

9.2. Nakon zaključenja natječaja, »Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske potpisalo je ugovor s odabranom zajednicom ponuditelja za pružanje usluga savjetovanja oko najbolje opcije monetizacije javnog duga nastalog izgradnjom autocesta u ožujku 2013. godine«, pri čemu su »zajednicu ponuditelja činili: Erste Bank AG, Deloitte savjetodavne usluge, Wolf Theiss Rechtsanwälte GmbH – podružnica Zagreb i društvo za upravljanje autocestama ASFiNAG International« (Grubišić Šeba, Mihaela: Moraju li se hrvatske autoceste dati u koncesiju?, Ekonomski pregled, vol. 64, br. 6, 2013., str. 630.-660., citat na str. 632. i u bilj. 5). »Završetak prve faze studije odobrila je Vlada u ljeto 2013., a Studija je javno objavljena na zahtjev GONG-a i sindikata 24. listopada 2013. godine« (Grubišić Šeba, isto, str. 633. i bilj. 6). Riječ je o studiji pod nazivom »Monetizacija javnog duga vezano uz društva HAC i ARZ, Nacrt konačnog izvješća u Fazi 1« od 6. lipnja 2013. (http://www.mppi.hr/UserDocsImages/Monetizacija%20AC%20FIN-NCR%20MPPI%2006-6%2024-10_13.pdf; pristup: 18. ožujka 2015. – u daljnjem tekstu: Studija o monetizaciji).

b) Odabir modela

10. Na temelju Studije o monetizaciji, Vlada je na 102. sjednici održanoj 4. srpnja 2013. donijela odluku kojom je dala suglasnost na jedan od predloženih modela. Tu je odluku na svojoj službenoj internetskoj stranici (v. točku 8. obrazloženja ove odluke) obrazložila ovako: »Detaljnou analizou tržišta, financijskim i pravnim snimanjem stanja prezentirana su tri modela; koncesija autocesta, reprogram kredita i izdavanje obveznica. Vlada je ... donijela odluku da se monetizacija (unovčenje) provede modelom koncesije autocesta. Ostali modeli ocijenjeni su nedovoljno dobrim za Hrvatsku«.

Riječ je o Vladinoj Odluci o davanju suglasnosti na prijedlog modela monetizacije javnog duga vezanog uz društva »Hrvatske autoceste d.o.o.« i »Autocesta Rijeka – Zagreb d.d.«, kroz dodjelu koncesije za upravljanje i održavanje autocesta klasa: 022-03/13-04/307, urbroj: 50301-05/05-13-2 od 4. srpnja 2013. (u daljnjem tekstu: Odluka o suglasnosti na predloženi model monetizacije), koja je glasila:

»Na temelju članka 31. stavak 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine« br: 150/2011), a u svezi s točkom III. Odluke o provedbi postupka odabira savjetnika za usluge monetizacije javnog duga vezanog uz društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. (Klase: 340-01/12-01/03, Urbroja: 5030120-12-