

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

135

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući o zahtjevu za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma, na sjednici održanoj 12. siječnja 2015. donio je

RJEŠENJE

I. Odbacuje se prijedlog Organizacijskog odbora za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju »za donošenje rješenja o određivanju privremene mjere Vladi Republike Hrvatske i Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture« od 27. studenoga 2014.

II. Ovo rješenje 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 (u daljnjem tekstu: predlagatelj), pozivajući se na članak 17. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), podnio je Ustavnom sudu 27. studenoga 2014. podnesak naziva »Prijedlog za donošenje rješenja o određivanju privremene mjere Vladi Republike Hrvatske i Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture«.

Navedenim podneskom predlagatelj je od Ustavnog suda zatražio da na temelju članka 96. Ustavnog zakona donese privremenu mjeru sljedećeg sadržaja:

»I. Zabranjuje se Vladi Republike Hrvatske poduzimanje svih daljnjih koraka u postupku davanja koncesije za javne usluge za upravljanje i održavanje hrvatskih autocesta koji je pokrenut objavom broj 2013/S 01K-0083910 u elektroničkom oglasniku javne nabave,

II. Zabranjuje se Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture (dalje: MPPI) poduzimanje svih daljnjih koraka u postupku davanja koncesije za javne usluge za upravljanje i održavanje hrvatskih autocesta koji je pokrenut objavom broj 2013/S 01K-0083910 u elektroničkom oglasniku javne nabave,

III. Trajanje mjera iz točaka I. i II. utvrđuje se do objave rezultata državnog referenduma pokrenutog na temelju zahtjeva Organizacijskog odbora za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju Hrvatskom saboru, Klasa: 014-01/14-02/11, UrBroj: 6511-1 od 17. studenog 2014. godine.«

II. PRIJEDLOG PREDLAGATELJA

2. U podnesku predlagatelj navodi da je 17. studenoga 2014. na temelju članka 87. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i članka 8.g 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. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-177/2002 od 20. travnja 2006., 69/07. – odluka Ustavnog suda broj: U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. i 38/09.; u daljnjem tekstu: ZoRef) Hrvatskom saboru podnio zahtjev za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju klasa: 014-01/14-02/11, ur. broj: 6511-1 (u daljnjem tekstu: zahtjev Hrvatskom saboru) te da zahtjev sadržava referendumsko pitanje koje je u svojoj biti zakonski prijedlog izmjene odnosno dopune Zakona o cestama (»Narodne novine« 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.).

Ustavni sud primjećuje da je predlagatelj na četvrtoj (posljednjoj) stranici podneska naznačio da podnesak u prilogu sadržava »Preslik zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma upućenog Hrvatskom saboru dana 17. studenoga 2014. (Klasa: 014-01/14-02/11; UrBroj: 6511-1)«. Međutim, preslik navedenog zahtjeva Ustavni sud uz podnesak od 27. studenoga 2014. nije zaprimio.

2.1. Predlagatelj dalje navodi:

»2. U članku 3. prijelaznih i završnih odredbi ZODIIZoC propisuje da će se isti primjenjivati na sve postupke koji su započeti, a za koje nije potpisan ugovor o koncesiji do dana stupanja na snagu ZODIIZoC-a. U obrazloženju Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Predlagatelj je naveo da je razlog za predloženo zakonsko rješenje (tj. ZODIIZoC) dvostruk.

Prvo, navodimo namjeru da se javne ceste kao dobro od interesa za Republiku Hrvatsku podvrgnu posebnom koncesijskom režimu te da se na taj način osigura njihova posebna zaštita. Potreba posebnog koncesijskog režima obrazložena je u Zahtjevu za raspisivanje referenduma, a odnosi se na bitne karakteristike javnih cesta koje ih čine različitim od ostalih dobara u pravnom prometu (naročito činjenica da se radi o prirodnom monopolu).

Drugi razlog je sprečavanje davanja hrvatskih autocesta u koncesiju za javne usluge jer bi se davanjem navedene koncesije de facto onemogućila posebna zaštita javnih cesta kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku. Naime, predmetnom koncesijom sve izgrađene autoceste u Republici Hrvatskoj bile bi u narednom dugoročnom periodu dane na upravljanje privatnim koncesionarima, a s obzirom da cestovna infrastruktura predstavlja integralni sustav, isto bi uz gubitak kontrole nad autocestama imalo utjecaja i na ostale javne ceste. Dovršavanje započetog postupka koncesije imalo bi za posljedicu neučinkovitost predloženog zakonskog rješenja, odnosno u konačnici osujećivanje mogućnosti da se građani na referendumu opredijele za zakonsko rješenje koje bi proizvelo cjelovite i smislene učinke na sustav upravljanja javnim cestama.

3. Pozitivni zakonski okvir kojim je uređeno provođenje (državnog) referenduma izrazito je podnormiran. ZR-om nije propisana točna procedura nakon podnošenja zahtjeva predsjedniku Hrvatskog sabora za raspisivanje referenduma. Nisu propisani niti rokovi unutar kojih se moraju poduzeti potrebne radnje da bi se odlučilo o zahtjevu za raspisivanje referenduma koji je upućen sukladno ZR-u. Također, nije propisano niti da u vremenu od podnošenja zahtjeva za raspisivanje referenduma pa do provedbe samog referenduma nije dopušteno poduzimati radnje koje bi mogle dovesti u pitanje svrhu raspisivanja referenduma. Navedena situacija u praksi rezultira iznimno dugim razdobljem od podnošenja zahtjeva za raspisivanje referenduma do održavanja referenduma (primjerice, 5 i pol mjeseci u slučaju referenduma o ustavnoj definiciji braka, a za referendum o tzv. outsourcing-u referendum nije raspisan niti nakon 4 i pol mjeseca od podnošenja zahtjeva). Odgađanje donošenja odluke o raspisivanju referenduma u slučaju referendumske inicijative koju je pokrenuo Predlagatelj, zbog gore navedenih specifičnosti (točka 2.), moglo bi referendumsko izjašnjavanje građana svesti na formalnost lišenu sadržaja. Naime, donošenje odluke o koncesioniranju hrvatskih autocesta ne bi nužno dovelo u pitanje održavanje samog referenduskog izjašnjavanja o ZODIIZoC-u, ali bi nakon odluke o koncesioniranju hrvatskih autocesta bili dovedeni u pitanje smisao i svrha ZODIIZoC-a. Iz navedenog slijedi da bi donošenjem odluke o koncesioniranju hrvatskih autocesta prije izjašnjavanja birača o ZODIIZoC-u nastala nenadoknadiiva šteta uskrate, Ustavom zajamčenog, prava neposrednog odlučivanja biračima Republike Hrvatske.«

III. MJERODAVNO PRAVO

3. Člankom 125. Ustava propisana je nadležnost Ustavnog suda. Taj članak Ustava glasi:

»Članak 125.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

– odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom;

– odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom;