



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VIIR-1158/2015

Zagreb, 21. travnja 2015.

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

O D L U K U

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, ur. broj: 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, ur. broj: 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 Ź 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, ur. broj: 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 referendumske inicijative 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 ur. broj: 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, ur. broj: 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, ur. broj: 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, ur. broj: 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, ur. broj: 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, ur. broj: 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 prilozi 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 autocestovne 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%206-6%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: "Detaljnom analizom 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 ocjenjeni 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, ur. broj: 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: 5030120-12-1 od 2. kolovoza 2012. godine), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj dana 4. srpnja 2013. donijela

**ODLUKU 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 U KONCESIJE ZA UPRAVLJANJE I
ODRŽAVANJE AUTOCESTA**

I.

Daje se suglasnost Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture 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.

II.

Zadužuje se Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture za provedbu javnog nadmetanja radi dodjele koncesije za upravljanje i održavanje autocesta kojima upravljaju društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. i da o tome izvijesti Vladu Republike Hrvatske.

III.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja."

10.1. U ovoj se odluci konkretan pravni posao, na koji je Vlada dala suglasnost Odlukom o suglasnosti na predloženi model monetizacije, skraćeno naziva: dodjela koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja.

11. Ustavni sud na kraju podsjeća da ideja monetizacije javnog duga hrvatskih autocesta mehanizmom dodjele koncesije za prikupljanje cestarine i održavanje

autocesta u hrvatskom gospodarskom životu nije nova. Razmatrala ju je i Vlada u mandatu 2004.-2009., a "kotač zamašnjak dan joj je projektom Clean Start (2012.), kojim je u sklopu izvješća D analizirano stanje u resoru Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske" (Grubišić Šeba, isto, str. 632.; v. i dokument "Clean Start - Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture", BDO Savjetovanje d.o.o., Radna verzija dokumenta, srpanj - listopad 2012., http://www.hrt.hr/uploads/media/Grupa_D_prezentacija_BDO_7_1_2013_final.pdf; pristup: 18. ožujka 2015.).

c) Raspisivanje "međunarodnog natječaja za odabir koncesionara"

12. Na temelju Vladine Odluke o suglasnosti na predloženi model monetizacije, raspisan je "međunarodni natječaj za odabir koncesionara (7. listopada)" (Grubišić Šeba, isto, str. 633.). Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture istog je dana, 7. listopada 2013., na svojoj službenoj internetskoj stranici (<http://www.mppi.hr/default.aspx?id=7346>; pristup: 18. ožujka 2015.) obavijestilo "zainteresirane gospodarske subjekte da je u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske objavljena Obavijest o namjeri davanja koncesije za javne usluge radi davanja koncesije za upravljanje i održavanje hrvatskih autocesta".

Pravna obilježja posla, kako su navedena u tom oglasniku (<https://eojn.nn.hr/SPIN/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=374662>; pristup: 18. ožujka 2015.), glasila su:

Naručitelj:	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture
Broj objave:	2013-S 01K-0083910
Predmet koncesije:	Upravljanje i održavanje hrvatskih autocesta
Vrsta objave:	Obavijest o namjeri davanja koncesije
Vrsta koncesije:	javne usluge proc. vrijed. veće od 5.000.000 EUR (bez PDV-a)
CPV:	63712200-5 - Usluge upravljanja autocestama
Vrsta postupka:	Pregovarački s prethodnom objavom
Proc. vrijednost:	22.510.000.000,00
Rok za dostavu ponuda:	16. 12. 2013. 12:00
Datum objave:	7.10. 2013.
Datum slanja:	4.10. 2013.
Izvor:	Narodne novine

Sukladno navedenom roku za dostavu ponuda, međunarodni natječaj za odabir koncesionara od 7. listopada 2013. zaključen je 16. prosinca 2013.

2) Uređenje javnih cesta u Zakonu o cestama

13. Sukladno Zakonu o cestama, javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske (članak 3. stavak 1. Zakona o cestama). Svatko se može slobodno koristiti javnim cestama na način i pod uvjetima određenim Zakonom o cestama i drugim propisima (članak 2. stavak 1. točka 1. Zakona o cestama). Javne ceste se, ovisno o njihovom društvenom, prometnom i gospodarskom značenju, razvrstavaju u jednu od sljedećih četiriju skupina: 1) autoceste; 2) državne ceste; 3) županijske ceste, i 4) lokalne ceste, pri čemu "autoceste i državne ceste čine jedinstvenu prometnu cjelinu i tehničko-tehnološko jedinstvo cestovne mreže" (članak 2. stavak 1. točka 1. i članak 6. Zakona o cestama).

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-cesta (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" (članak 2. stavak 1. točka 2. Zakona o cestama).

Državne ceste su "javne ceste koje imaju funkciju povezivanja Republike Hrvatske u europski prometni sustav, ostvarivanja kontinuiteta E-cesta 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" (članak 2. stavak 1. točka 3. Zakona o cestama).

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" (članak 2. stavak 1. točka 4. Zakona o cestama).

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" (članak 2. stavak 1. točka 5. Zakona o cestama).

13.1. Za razliku od javnih cesta, nerazvrstane ceste su "ceste koje se koriste za promet vozilima, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona" (članak 2. stavak 1. točka 6. Zakona o cestama).

14. Prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta ("Narodne novine" broj 94/14.), mreža javnih cesta u Republici Hrvatskoj ukupne je duljine 27.030,20 km. Tu mrežu ukupne prometne dužine izgrađenosti čine:

- 1) autoceste: 1.419,5 km
- 2) državne ceste: 6.885,7 km
- 3) županijske ceste: 9.646,9 km
- 4) lokalne ceste: 9.078,1 km.

a) Dionice izgrađenih autocesta za koje je Vlada namjeravala dodijeliti koncesiju za javne usluge njihova upravljanja i održavanja

15. Planiranim pravnim poslom dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja Vlada, zastupana po Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture, namjeravala je odabranom koncesionaru dati na upravljanje više od tisuću kilometara izgrađene mreže autocesta.

Iz točke 1.5. Aneksa 1 natječajnog dokumenta pod nazivom "Koncesija za upravljanje i održavanje hrvatskih autocesta. Dokumentacija za nadmetanje - prvi dio" (u daljnjem tekstu: Aneks 1) proizlazi da je Vlada namjeravala dodijeliti koncesiju za javne usluge upravljanja i održavanja sljedećih dionica izgrađene mreže autocesta, zajedno s autocestama u izgradnji za koje je također razmatrala dodjelu koncesije (pri čemu bi se autoceste u izgradnji ili planu izgradnje financirale u potpunosti iz državnog proračuna, pa investitorima ne bi bile nametnute nikakve financijske obveze):

"1.5 Ceste obuhvaćene Projektom

Projektom će biti obuhvaćena cjelokupna infrastruktura naplate cestarine na autocestama društava HAC d.o.o. i ARZ d.d. koja se sastoji od sljedećih dionica autocesta:

A1 Bosiljevo - Split - Vrgorac 400 km
 A3 Bregana - Zagreb - Lipovac 307 km
 A4 Zagreb - Goričan 97 km
 A5 Osijek - Đakovo - Sredanci 56 km
 A1 / A6 Zagreb (Lučko) - Rijeka (Grobnik) 146 km
 A7 Matulji - Rupa 18 km
 Ukupno 1024 km

Također se razmatra da se Projektom obuhvate i sljedeći dijelovi koji su trenutno u izgradnji:

A1 Vrgorac - Ploče 11 km
 A5 Sredanci - BH 3 km
 A10 granica BiH - Metković - Ploče 7,5 km
 A11 Zagreb - Lekenik 30 km
 Ukupno 51,5 km".

15.1. Javne ceste, pa tako i navedene autoceste, imaju više sastavnih dijelova, koji su propisani u članku 4. Zakona o cestama. Taj članak glasi:

"Dijelovi javne ceste
 Članak 4.

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 obji 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, brojlara 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)."

3) Subjekti ovlašteni za gospodarenje autocestama

16. Prema podacima Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, objavljenima na službenoj internetskoj adresi (<http://www.mppi.hr/default.aspx?id=406>; pristup: 18. ožujka 2015.), mrežom hrvatskih autocesta gospodare:

1) Hrvatske autoceste d.o.o., društvo s ograničenom odgovornošću, za upravljanje, građenje i održavanje autocesta (u daljnjem tekstu: HAC);

2) tri koncesijska društva za građenje, upravljanje i održavanje autocesta i objekata s naplatom:

- Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (u daljnjem tekstu: ARZ), koja upravlja mrežom dugom 181,7 km, pri čemu ARZ ima koncesiju za ubiranje cestarina, upravljanje i održavanje autoceste Rijeka-Zagreb do veljače 2031. godine,

- Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o., koncesionar u privatnom vlasništvu koji upravlja autocestom Zagreb-Macelj dugom 60 km,

- Bina-Istra d.d., koncesionar u privatnom vlasništvu koji upravlja Jadranskom autocestom (tzv. Istarskim epsilonom) dugom 141 km.

16.1. HAC i ARZ u vlasništvu su države. U nastavku se prikazuju temeljni podaci o tim dvama društvima, budući da je zbog njih Vlada pokrenula pravni posao dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja.

a) Hrvatske autoceste d.o.o.

17. HAC je u stopostotnom vlasništvu Republike Hrvatske. Njegova je glavna zadaća upravljanje, izgradnja i održavanje autocesta.

Prema dokumentu "Tema 'Monetizacija' - Podaci o Hrvatskim autocestama d.o.o." iz kolovoza 2012. (http://www.mppi.hr/UserDocsImages/HAC-info_hr.pdf), HAC je registriran i započeo je s radom 11. travnja 2001. Osnovan je na temelju Odluke Vlade o podjeli i preoblikovanju Hrvatske uprave za ceste u društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Hrvatske ceste d.o.o., sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama ("Narodne novine" broj 27/01.). Prilikom osnivanja, preuzeo je na upravljanje i održavanje 355,8 km autocesta.

Do 2008. HAC je imao status izvanproračunskog korisnika, a usvajanjem Izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2008. godinu ("Narodne novine" broj 82/08.) od 1. srpnja 2008. njegov se status izmijenio sukladno metodologiji ESA 95 (to jest

Europskog sustava nacionalnih računa 1995.) te HAC više ne ulazi u konsolidirani proračun države već u sektor nefinancijskih poduzeća.

Prema metodologiji ESA 95, 50% troškova poslovanja HAC-a, uključujući amortizaciju autocesta, mora biti pokriveno vlastitim приходima. Ni troškovi ni prihodi ne uključuju financijske rashode odnosno prihode. HAC je u kolovozu 2012. pod upravljanjem i održavanjem imao ukupno 868 km autocesta. U praksi, HAC je u to vrijeme bio odgovoran za upravljanje ili razvoj sljedećih dionica autocesta:

- A1 Bosiljevo (A6) - Split - Ravča - Ploče
- A3 Bregana - Zagreb (A1, A2, A4, A11) - Slavonski Brod - Sredanci (A5) - Županja - Lipovac
- A4 Ivanja Reka (A3) - Varaždin - Goričan
- A5 Sredanci (A3) - Đakovo - Osijek
- A11 Jakuševac (A3) - Velika Gorica - Buševac.

Od 2001. do 2011. HAC je u izgradnju autocesta uložio ukupno 35,7 mlrd. kn, a u izvanredno održavanje 1,6 mlrd. kn, što je ukupno investicijsko ulaganje u autoceste 37,3 mlrd. kuna.

b) Autocesta Rijeka-Zagreb d.d.

18. Prema dokumentu "Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. - Stanje Društva na dan 31.12.2011." (http://www.mppi.hr/UserDocImages/ARZ-info_hr.pdf; pristup: 18. ožujka 2015.), Vlada je u prosincu 1997. donijela Odluku o osnivanju dioničkog društva Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. U okviru restrukturiranja cestovne mreže Republike Hrvatske, ARZ-u je dodijeljena koncesija na 28 godina s ciljem zatvaranja financijske konstrukcije, građenja, gospodarenja i održavanja autoceste Rijeka-Zagreb, te njenih cestovnih i pratećih objekata na cestovnom zemljištu.

ARZ je započeo s radom 15. ožujka 1998., čime je preuzeo funkciju projektiranja, pripreme i vođenja nastavka građenja autoceste Rijeka-Zagreb. Gospodarska svrha ARZ-a je zatvaranje financijske konstrukcije, građenje, gospodarenje i održavanje navedene autoceste i njezinih cestovnih te pratećih objekata na cestovnom zemljištu u sklopu ostvarivanja prava iz koncesijskog ugovora.

Na sjednici Vlade 2. kolovoza 2007. donesena je Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju Društva Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. i dodjeli koncesije za građenje i gospodarenje autocestom. Na toj je osnovi 23. kolovoza 2007. sklopljen IV Ugovor o izmjenama i dopunama Ugovora o koncesiji za građenje i gospodarenje autocestom Rijeka-Zagreb, kojim se koncesija proširila na autocestu Rijeka-Rupa, Riječku obilaznicu i Krčki most te se produžio rok trajanja koncesije na 32 godine i 11 mjeseci počevši od dana utvrđenog ugovorom o koncesiji (to jest do veljače 2031.).

Glavni prihod ARZ-a su cestarine, čiju visinu utvrđuje ARZ, uz suglasnost Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture. Osim cestarine, ARZ ima prihode od korištenja pratećih i uslužnih objekata na trasi autoceste te ostale prihode iz redovnog poslovanja. Pri tome, Krčki most i Matulji-Rupa pravci su za čije se korištenje naplaćuje cestarina, dok Riječka obilaznica ne podliježe naplati cestarine i ne donosi prihod ARZ-u.

U dokumentu je također navedeno da prihodi ostvareni na dionicama koje su proširenjem koncesije pripale ARZ-u nisu dostatni za servisiranje obveza po kreditima koji su korišteni za plaćanje koncesijske naknade i izgradnju Riječke obilaznice, te za pokriće troškova održavanja tih dionica (DEXIA 1, DEXIA & BIIS i JP Morgan).

c) Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o.

19. Krajem 2012. godine osnovane su Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o., društvo za projektiranje, građenje, održavanje, naplatu cestarine, stručni nadzor, organiziranje financiranja građenja i održavanja autocesta i objekata s naplatom (u daljnjem tekstu: HAC-ONC). Osnivači i članovi HAC-ONC-a su HAC i ARZ.

Predmet poslovanja HAC-ONC-a (<http://hac-onc.hr/hr/poslovanje-drustva/predmet-poslovanja-drustva>; pristup: 18. ožujka 2015.) su:

- pružanje usluga redovnog održavanja autocesta (ophodnja autoceste - nadziranje i pregled autoceste; zimsko održavanje autoceste; održavanje kolnika, objekata, odvodnje prometnih znakova i opreme signalizacije),
- poslovi naplate cestarine, i
- ostale usluge (uklanjanje oštećenih i napuštenih vozila i drugih stvari s autoceste; poduzimanje mjera za zaštitu autocesta; poduzimanje radnji za sigurno odvijanje prometa; obavješćivanje javnosti o stanju i prohodnosti autoceste, izvanrednim događajima i meteorološkim uvjetima značajnim za sigurno odvijanje prometa; osiguranje intervencija u slučajevima prometnih nesreća; poduzimanje mjera zaštite okoliša u odnosu na autocestu).

HAC-ONC sve djelatnosti iz predmeta svoga poslovanja provodi "u zaštiti financijskih interesa Hrvatskih autocesta d.o.o., Autoceste Rijeka - Zagreb d.d. i Hrvatskih autocesta održavanje i naplate cestarine d.o.o. ne ugrožavajući pritom poslovanje drugih gospodarskih subjekata" (<http://hac-onc.hr/hr/o-nama/opci-i-posebni-ciljevi>; pristup: 18. ožujka 2015.).

4) Ciljevi koji su se nastojali postići dodjelom koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja

20. Vlada je u svom očitovanju dostavljenom Ustavnom sudu objasnila temeljne razloge zbog kojih je pokrenula cjelokupni pravni posao dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja:

"... kreditne obveze društava Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. na godišnjoj razini višestruko premašuju raspoloživa sredstva koja ta društva generiraju iz naplate cestarine za otplatu tih kredita. Stoga u privitku ovog očitovanja dostavljamo i pregled kreditnih obveza za navedena društva. Pritom Vlada Republike Hrvatske napominje da trenutno godišnji prihod od cestarine za oba društva iznosi otprilike 1,9 milijardi kuna godišnje, a troškovi upravljanja i održavanja iznose otprilike 800 milijuna kuna. Proizlazi da preostala sredstva za otplatu kreditnih obveza iznose otprilike 1,1 milijardu kuna godišnje, dok su kreditne obveze višestruko veće, što se vidi iz priloženih tablica. Jasno je da bez podrške državnog proračuna, najčešće kroz državna jamstva, neće biti moguće podmirivati navedene kreditne obveze. To podrazumijeva državna jamstva za

nova zaduženja, kako bi se refinancirale dospjele obveze, čime se dodatno povećava iznos duga jer trenutno raspoloživa sredstva za otplatu kredita, koja se generiraju iz naplate cestarine, nisu dovoljna ni za pokriće kamata. To je svakako bio jedan od razloga zašto se Vlada Republike Hrvatske opredijelila za monetizaciju javnog duga vezanog uz društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka - Zagreb d.d. kroz dodjelu koncesije za upravljanje i održavanje autocesta.

Dodatni razlog navedene monetizacije je neophodno smanjivanje javnog duga ... Daljnji razlog monetizacije je i svakako neodrživ model refinanciranja postojećih kreditnih obveza s aspekta tretmana državnih jamstava kojima se osiguravaju ti krediti. Naime, prema praksi Uprave za tržišno natjecanje Europske komisije, izvjesno je da će se takva jamstva tretirati nedozvoljenom državnom potporom.

Također, bitno je istaknuti još jedan od ključnih razloga 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, a to je činjenica da se u tom slučaju trošarine od goriva, koje su se koristile za otplatu kredita društva HAC (otprilike 900 milijuna kuna godišnje), usmjeravaju u druge projekte u željeznici i državnim cestama."

5) Referendumska inicijativa i odustanak Vlade od dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja

21. Referendumska inicijativa Organizacijskog odbora, uključujući predloženo referendumsko pitanje, predstavlja izravnu i neposrednu reakciju, odnosno organiziranu akciju Organizacijskog odbora na Vladinu Odluku o suglasnosti na predloženi model monetizacije (v. točku 10. obrazloženja ove odluke). U točki 5. zahtjeva Organizacijskog odbora izrijekom je utvrđeno:

"Temeljem prijedloga Savjetnika Vlada RH usvojila je na svojoj 102. sjednici, 4. srpnja 2013. godine, Odluku 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 (dalje: Odluka o koncesioniranju autocesta). Odluka o koncesioniranju autocesta neposredni je povod za pokretanje predmetne referendumske inicijative."

22. Međutim, Vlada je u ožujku 2015. iskazala namjeru odustanka od prihvaćenog "modela monetizacije" (to jest od dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja), koji je bio neposredni povod za pokretanje referendumske inicijative. Tu je namjeru prvo objavila u sredstvima javnog priopćavanja (dnevne novine Jutarnji list te portali jutarnji.hr, dnevnik.hr i dr. s datumom 16. ožujka 2015.). Namjera odustanka proizlazila je i iz očitovanja Vlade upućenog Ustavnom sudu 27. ožujka 2015.:

"Kako postoji mogućnost da se kroz referendum onemogućiti nastavak monetizacije javnog duga vezanog uz društva HAC i ARZ po koncesijskom modelu, Vlada Republike Hrvatske u narednim tjednima donijet će odluku o odustajanju od navedenog modela. S obzirom na iznimnu važnost rješavanja javnog duga Republike Hrvatske zbog kojeg je i pokrenut postupak monetizacije javnog duga, Vlada Republike Hrvatske nastavlja s rješavanjem ovog pitanja i

razmatra postupak monetizacije po modelu inicijalne javne ponude dionica društva Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine."

22.1. Na 224. sjednici održanoj 16. travnja 2015. Vlada je donijela i formalnu 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 (za tu odluku v. točku 10. obrazloženja ove odluke). Vladina odluka od 16. travnja 2015. klasa: 022-03/15-04/139, ur. broj: 50301-05/18-15-1, glasi:

"Na temelju članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 150/2011 i 119/2014), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 16. travnja 2015. godine donijela

O D L U K U

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

I.

Danom stupanja na snagu ove Odluke prestaje važiti Odluka 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, klase: 022-03/13-04/307, urbroja: 50301-05/05-13-2, od 4. srpnja 2013. godine.

II.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja."

IV. UTVRĐENJA USTAVNOG SUDA

23. Članak 95. Ustavnog zakona, na temelju kojeg je donesena Odluka HS-a i koji je pravna osnova za postupanje Ustavnog suda u ovom ustavnosudskom predmetu, glasi:

"Članak 95.

(1) Na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud će, u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, utvrditi je li sadržaj referendumske pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86." (pravilno: članka 87. - op. Ustavni sud) "stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.

(2) Odluku iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud će donijeti u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva."

23.1. Mjerodavni dijelovi članka 87. stavaka 1. i 3. Ustava, na koje upućuje članak 95. Ustavnog zakona, glase:

"Članak 87.

Hrvatski sabor može raspisati referendum ... o prijedlogu zakona ...
(...)

O pitanjima iz stavka 1. ... ovoga članka Hrvatski sabor će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.
(...)"

24. S obzirom da je referendumsko pitanje postavljeno u obliku prijedloga novog zakona, Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku ima posebnu zadaću: provesti prethodnu (preventivnu, *a priori*) apstraktnu kontrolu ustavnosti zakona te ocijeniti je li prijedlog ZDIZoC-a u skladu s Ustavom.

Ta nadležnost Ustavnog suda bitno je različita od uobičajene naknadne (represivne, *a posteriori*) apstraktne kontrole ustavnosti zakona, na koju ga ovlašćuje članak 125. alineja 1. Ustava, koji glasi:

"Članak 125.
Ustavni sud Republike Hrvatske:
- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom;
(...)"

24.1. Naime, za razliku od naknadne apstraktne kontrole ustavnosti zakona, kod koje je Ustavni sud ovlašten ukinuti zakon za koji ocijeni da nije u suglasnosti s Ustavom, kod prethodne apstraktne kontrole ustavnosti prijedloga zakona odluke Ustavnog suda djeluju slično rezolutivnom uvjetu: utvrdi li se da prijedlog zakona nije u skladu s Ustavom, taj prijedlog nije dopušteno uputiti na izjašnjavanje birača na referendumu.

24.2. Nadalje, za razliku od apstraktne kontrole ustavnosti zakona, kod koje Ustavni sud ispituje je li zakon *u suglasnosti* s Ustavom, u postupku referenduskog nadzora Ustavni sud dužan je ispitati je li referendumsko pitanje *u skladu* s Ustavom.

Ustavni zahtjev da referendumska pitanja o prijedlozima zakona u smislu članka 87. stavka 1. u vezi sa stavkom 3. Ustava moraju biti "u skladu" s Ustavom posebno je strog pravni imperativ. Svoj *ratio* ima u činjenici da ti prijedlozi zakona nisu ni pripremani, ni pisani, ni provjeravani, ni korigirani, a ni raspravljeni u demokratskoj proceduri koju prolaze zakoni koje donosi Hrvatski sabor. Tu proceduru, naime, obilježava neprekidni proces usuglašavanja i korigiranja teksta nacrtu zakona, koji uključuje radnu skupinu eksperata kao stručnog nositelja projekta, smjernice resornog ministarstva, međuresorne razmjene stajališta o nacrtu zakona, rasprave na Vladinim tijelima, provjeru Ureda za zakonodavstvo, javnu raspravu i rasprave na matičnim i zainteresiranim odborima Hrvatskog sabora te višestranačku parlamentarnu debatu.

S obzirom da prijedlozi zakona iz članka 87. stavka 1. u vezi sa stavkom 3. Ustava nisu povrgnuti tim mehanizmima usuglašavanja i kontrole, članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona nalaže Ustavnom sudu stroži oblik ustavnog nadzora nad tim prijedlozima. Za razliku od zakona iz članka 125. alineje 1. Ustava, za valjanost prijedloga zakona iz članka 87. stavka 1. u vezi sa stavkom 3. Ustava nije dovoljna ocjena Ustavnog suda da su ti prijedlozi ustavnopravno prihvatljivi, ili da su u suglasnosti s Ustavom odnosno da nisu u nesuglasnosti s Ustavom ili pak da nisu protivni Ustavu. Za njih se traži da budu u skladu s Ustavom.

25. Ustavni sud na kraju podsjeća da je postupak provedbe referendumu strogo formalni postupak.

A. FORMALNE PRETPOSTAVKE ZA RASPISIVANJE REFERENDUMA

1) Jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. Ustava?

26. S obzirom na sadržaj referendumskog pitanja, konkretni referendum pripada kategoriji zakonodavnih referenduma jer je predmet odlučivanja na referendumu prijedlog novog zakona.

Budući da se prema članku 87. stavku 1. Ustava referendum može raspisati o prijedlogu zakona, Ustavni sud ocjenjuje da je u konkretnom slučaju ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 1. Ustava.

2) Jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 3. Ustava?

27. Članak 87. stavak 3. Ustava obvezuje Hrvatski sabor da raspiše referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku potrebno utvrditi je li raspisivanje referenduma o donošenju ZDIzOC-a zatražilo "deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj".

27.1. U obrazloženju prijedloga Odluke HS-a između ostalog je navedeno da su predsjedniku Hrvatskog sabora, uz zahtjev za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, sukladno članku 8.g stavcima 1. i 2. 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), dostavljeni "i popisi kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača". Dalje je navedeno:

"Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ... 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 referenduma, 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 referenduma. Obzirom da važećim zakonom koji uređuje pitanje referenduma 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 dana 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 Hrvatskog 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."

27.2. Budući da je stručno tijelo (Državni zavod za statistiku) provelo odgovarajući postupak i utvrdilo da je uz zahtjev za raspisivanje referenduma podnesen dovoljan broj potpisa birača (498.545), a tu je činjenicu prihvatila i Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud utvrđuje da su se stekli uvjeti za utvrđenje da je u konkretnom slučaju ispunjena i pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava.

3) Je li ispunjen zahtjev za obrazloženim prijedlogom referenduskog pitanja?

a) Praksa Ustavnog suda

28. U točki IV. izreke odluke broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. ("Narodne novine" broj 104/14. i 130/14. - ispravak) Ustavni sud je odredio:

"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 referendusko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma."

28.1. Kad je riječ o referenduskom pitanju koje je postavljeno u formi prijedloga zakona, prethodno navedeni prikazi činjenica i okolnosti odnosno potrebna obrazloženja ne moraju se nužno oblikovati prema pravilima koja važe za obrazloženja prijedloga zakona koje donosi Hrvatski sabor (ustavna osnova za donošenje zakona; ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteci; ocjena i izvori potrebnih sredstava za provođenje zakona; obrazloženje pojedinih odredaba), ali moraju sadržavati sve potrebne podatke.

28.2. S tim u vezi, u prijedlogu Odluke HS-a je navedeno:

"Odbor ističe da je Zahtjev koji su u predmetnom postupku podnijeli predlagatelji 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. ... Međutim, ukazuje se da je predmetno obrazloženje dano nakon što je okončano prikupljanje potpisa za predmetnu referendusku inicijativu, a ne već prilikom objave sadržaja samog referenduskog pitanja, koja je objava učinjena sukladno odredbama ZoRef-a."

U zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Organizacijski odbor je naveo:

"2. Organizacijski odbor donio je dana 1. listopada 2014. godine, sukladno članku 8.b ZR-a i pravilima rada ustanovljenim Odlukom o osnivanju, Odluku da

se pristupi izjašnjanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumu (dalje: Odluka). Odlukom je jasno definirano referendumsko pitanje o kojem se traži raspisivanje referendumu te je određeno da će se potpisi za raspisivanje referendumu prikupljati od 11. do 25. listopada 2014. godine. Sukladno članku 8.b stavku 2. ZR-a Odluka je objavljena u dnevnom tisku i drugim sredstvima javnog priopćavanja.

3. Sukladno Odluci U-VIIR-4640/2014 Ustavnog suda Predlagatelj u nastavku navodi 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 referendumu."

28.3. Ustavni sud podsjeća da se u točki IV. izreke odluke broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. bavio sadržajem zahtjeva za raspisivanje referendumu koji se podnosi Hrvatskom saboru odnosno podacima koje taj zahtjev treba sadržavati, a ne podacima koje bi organizacijski odbori morali predložiti javnosti već "prilikom objave sadržaja samog referendumskog pitanja". Bi li bilo potrebno da se već "prilikom objave sadržaja samog referendumskog pitanja" od organizacijskih odbora traži da predlože cjelovit zahtjev za raspisivanje referendumu koji će, prikupe li dovoljan broj potpisa birača, podnijeti Hrvatskom saboru ili ne, nije pitanje na koje treba odgovoriti Ustavni sud.

28.4. Ustavni sud zaključno utvrđuje da je zahtjev Organizacijskog odbora u skladu s točkom IV. izreke odluke broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.

b) Članak 91. stavak 3. Ustava

29. U svjetlu zahtjeva za obrazloženim referendumskim pitanjem, Ustavni sud podsjeća da je za svako referendumsko pitanje koje se postavlja u obliku prijedloga zakona relevantan članak 91. stavak 3. Ustava. Članak 91. Ustava u cijelosti glasi:

"Članak 91.

Državni se prihodi i rashodi utvrđuju u državnom proračunu.

Hrvatski sabor donosi državni proračun većinom glasova svih zastupnika.

U zakonu čija primjena traži financijska sredstva, moraju se predvidjeti njihovi izvori."

29.1. Zahtjev Organizacijskog odbora, u vrijeme kad je zaprimljen u Hrvatskom saboru, nije sadržavao obrazloženje iz kojeg bi bilo razvidno traži li primjena prijedloga ZDIzOC-a, u slučaju njegova donošenja, financijska sredstva iz državnog proračuna ili ne, kao ni obrazloženje razloga kojima bi se potkrijepio (niječan odnosno potvrđan) odgovor, a u slučaju potvrđnog odgovora, i izvori tih sredstava.

29.2. Ustavni sud stoga utvrđuje da je obrazloženje zahtjeva Organizacijskog odbora u tom pitanju nepotpuno. Međutim, s obzirom da je riječ o prvom slučaju u kojem se traži da zahtjev za raspisivanje državnog referendumu uopće bude obrazložen, Ustavni sud smatra da taj propust - u osobitim okolnostima konkretnog slučaja - nije i ne može biti razlog da se ovaj postupak ne nastavi ispitivanjem ustavnosti samog referendumskog pitanja.

B. JE LI PREDLOŽENO REFERENDUMSKO PITANJE U SKLADU S USTAVOM?

1) Proceduralna usklađenost predloženog teksta referenduskog pitanja s Ustavom

30. Kad je riječ o proceduralnoj valjanosti predloženog teksta referenduskog pitanja, Ustavni sud podsjeća na pravne standarde Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, utvrđene u njezinu Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine (*Code of Good Practice on Referendums*, adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session /Venice, 16-17 March 2007/, Study No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev, Strasbourg, 20 January 2009):

"III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

Korištenje referendumom mora biti u skladu s (*must comply with*) pravnim sustavom kao cjelinom, a osobito s proceduralnim pravilima. ...

2. Proceduralna valjanost tekstova upućenih na referendum

Pitanja upućena na referendum moraju poštovati:

- jedinstvo forme: u istom se pitanju ne smiju miješati nacrti amandmana specifičnog izričaja s prijedlozima općenitog izričaja ili s pitanjem koje se odnosi na načela;

- jedinstvo sadržaja: osim u slučaju potpune revizije teksta (Ustava, zakona), mora postojati istinska (*intrinsic*) veza između različitih dijelova svakog pitanja koje se stavlja na glasovanje, s ciljem da se zajamči slobodno pravo glasa birača, koji ne smiju biti pozvani da prihvate ili odbace u cjelini odredbe koje nisu istinski povezane; istodobna revizija nekoliko odlomaka teksta jednaka je potpunoj reviziji;

- jedinstvo hijerarhijskih razina: poželjno je da se isto pitanje ne primjenjuje simultano na zakonodavstvo različitih hijerarhijskih razina.

(...)

Tekstovi koji su suprotni zahtjevima spomenutim pod III.2 ... ne smiju se staviti na narodno izglasavanje (*popular vote*)."

a) *Ocjena Ustavnog suda*

31. Ustavni sud ocjenjuje da proceduralni aspekti predloženog teksta referenduskog pitanja koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku zadovoljavaju zahtjeve koji za zakone proizlaze iz vladavine prava (članak 3. Ustava), a uvažavaju i pravne standarde koje je postavila Venecijanska komisija.

32. Predloženo referenduskopitanje usmjereno je na donošenje odluke birača o tome jesu li za to da se donese ZDIZoC-a u tekstu koji je predložio Organizacijski odbor ili ne.

33. Tekst prijedloga ZDIZoC-a ima oblik i sadržava sve elemente zakonskog teksta te zadovoljava jedinstvo forme, sadržaja i hijerarhijskih razina. Stoga Ustavni sud smatra da je predloženi tekst referenduskog pitanja (to jest tekst prijedloga

ZDIZoC-a) usklađen s člankom 3. Ustava (vladavina prava) u proceduralnom aspektu.

2) Materijalnopravna usklađenost predloženog teksta referenduskog pitanja s Ustavom

34. Venecijanska komisija utvrdila je u Kodeksu dobre prakse o referendumima (v. točku 30. obrazloženja ove odluke) i posebna pravila o materijalnopravnoj valjanosti referenduskih pitanja:

"III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

Korištenje referendumom mora biti u skladu s pravnim sustavom kao cjelinom ... Napose, referendumi se ne mogu održati ako ih Ustav ili zakon koji je u skladu s Ustavom ne predviđaju, primjerice kad je tekst, upućen na referendum, stvar isključive nadležnosti parlamenta.

(...)

3. Supstancijalna valjanost tekstova upućenih na referendum

Tekstovi upućeni na referendum moraju biti u skladu sa (*must comply with*) svim višim zakonima (načelo hijerarhije normi).

Oni ne smiju biti suprotni međunarodnom pravu ili statutarnim načelima Vijeća Europe (demokracija, ljudska prava i vladavina prava).

Tekstovi koji su suprotni zahtjevima spomenutim pod ... III.3 ne smiju se staviti na narodno izglasavanje (*popular vote*)."

a) Obrazloženje zahtjeva Organizacijskog odbora za raspisivanje referenduma o prijedlogu ZDIZoC-a

35. Organizacijski odbor je u zahtjevu za raspisivanje referenduma prvo iznio svoja stajališta o koncesijama za javne usluge kao "instrumenta za upravljanje autocestama":

"6. Predlagatelj smatra da koncesije za javne usluge nisu primjeren instrument za upravljanje autocestama te stoga predlaže da se predmetno pitanje uredi izmjenom trenutno važećeg Zakona o cestama. Predloženo zakonsko rješenje uspostavilo bi iznimku od općeg režima koncesija i sektorskim zakonom - Zakonom o cestama - uspostavilo poseban koncesijski režim za javne ceste. Konkretno, zabranjuje se izdavanje koncesija za javne usluge na javnim cestama, dok se instituti koncesija za javne usluge i koncesija za gospodarsko iskorištavanje općeg dobra u predloženom zakonskom rješenju ostavljaju nepromijenjenim. Naime, predlagatelj smatra 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.

6.1. Koncesijom za javne usluge na javnim cestama daje se investitoru mogućnost upravljanja i održavanja javnih cesta uz naplatu s ciljem stjecanja profita. S obzirom na prirodu dobra i velike troškove povezane s tom vrstom transakcija koncesije za javne usluge upravljanja cestama izdaju se na dugi vremenski period (uobičajeno između 30 i 50 godina). Najčešće se kao glavni razlog, općenito za privatnu inicijativu u upravljanju javnim resursima, navode koristi koje proizlaze iz tržišnog natjecanja. Međutim, u slučaju javnih cesta, a

naročito autocesta, radi se o tzv. prirodnim monopolima. To znači da su ulazni tj. fiksni troškovi za realizaciju infrastrukture koja predstavlja prirodni monopol (ovdje cestovna infrastruktura) visoki do te mjere da nije ekonomski opravdano razvijati konkurentnu infrastrukturu koja bi omogućila tržišno natjecanje. Dakle, s obzirom na nedostatak konkurencije u upravljanju javnim cestama uslijed činjenice da se radi o prirodnom monopolu izostaje glavni argument za prepuštanje privatne inicijative za upravljanje ovim dobrom. Koncesijom za javne usluge na javnim cestama dolazi samo do prijenosa odgovornosti za upravljanje javnim cestama sa države na privatnog investitora, ali ne i do uspostavljanja tržišnog natjecanja među privatnim investitorima. Predlagatelji smatraju da je dužnost države da javnim dobrima upravlja pažnjom dobrog gospodara te nije moguće odricanje od te dužnosti prijenosom odgovornosti na koncesionara.

6.2. 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, preferencije 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. Također, prepuštanjem upravljanja koncesijama privatnoj inicijativi država ograničava svoje mogućnosti upravljanja cestama pažnjom dobrog gospodara jer gubi kontrolu nad potencijalnim multiplikatorskim učincima politike upravljanja javnim cestama. Kontrola nad ključnim dijelom infrastrukture konstitutivna je za ostvarenje takve vrste kontrole i utjecaja. Kao najočitiji primjer može se navesti mogućnost utjecaja na turizam putem reguliranja politike naplate cestarina (npr. odricanjem od zarade od cestarine)."

36. Nakon toga, Organizacijski odbor postavio je tri pitanja vezana uz usklađenost ZDIZoC-a s pravnim poretkom. Ona glase:

"8.2. Slijedom izmjena koje se predlažu ZODIZoC-om predlagatelji smatraju potrebnim, s pozicije usklađenosti s pravnim poretkom, pobliže razmotriti slijedeća pitanja:

1) Je li uređenje gospodarskih odnosa u Republici Hrvatskoj na način da se zabrani davanje koncesija za usluge na izgrađenim javnim cestama unutar ustavnopravno prihvatljivih granica?,

2) Zadire li se, odlukom da se uređenje gospodarskih odnosa na predloženi način primjeni i na postupke u tijeku, u zaštićene ustavne vrijednosti i dobra?, te ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, je li takvo zadiranje u zaštićene ustavne vrijednosti i dobra u konkretnom slučaju opravdano?,

3) Zadire li se predmetnom referendumskom inicijativom u ovlasti Vlade RH koje joj pripadaju po Ustavu?"

36.1. Odgovarajući na prvo pitanje, Organizacijski odbor između ostaloga je naveo:

"9. Je li uređenje gospodarskih odnosa u Republici Hrvatskoj na način da se zabrani davanje koncesija za usluge na izgrađenim javnim cestama unutar ustavnopravno prihvatljivih granica?

(...)

... izbor rješenja za uređenje pitanja davanja javnih cesta u koncesiju diskrecijsko je pravo zakonodavca, odnosno u konkretnom slučaju izravno naroda

putem narodnog referenduma, pod pretpostavkom da je unutar ustavnopravno prihvatljivih granica.

9.1. U odnosu na *supra* navedene ustavnopravno prihvatljive granice predlagatelj smatra da one ni na koji način nisu dovedene u pitanje predloženim rješenjem. Predlagatelj smatra da je iznimno teško *in abstracto* anticipirati u odnosu na koje sve odredbe i vrijednosti zaštićene Ustavom bi predloženi zakonski model mogao utjecati. Međutim, s obzirom da je obrazloženje predlagatelja o razlozima zbog koji se traži raspisivanje referenduma o predloženom zakonskom rješenju važno za odlučivanje Hrvatskog sabora treba li postupiti na temelju članka 95. Ustavnog zakona, u nastavku će predlagatelj sumarno navesti odnos predloženog rješenja u odnosu na ustavne odredbe i vrijednosti koje u konkretnom slučaju smatra primjenjivim po prirodi stvari. U konkretnom slučaju, po prirodi stvari, bilo bi uputno ispitati narušavaju li se predloženim zakonskim rješenjem odredbe Ustava koje štite ljudska prava i temeljne slobode - načelo jednakosti iz čl. 14. Ustava, te zabrana povratnog djelovanja zakona (te eventualni utjecaja retroaktivnosti na pravo vlasništva iz članka 48. Ustava). Također, potrebno je ispitati i sukladnost s odredbama koje uređuju ustrojstvo državne vlasti. S obzirom da predlagatelj pitanje prava vlasništva i pitanje ustrojstva državne vlasti detaljnije adresira prilikom odgovora na druga dva pitanja iz točke 8, ovdje će se osvrnuti samo na prava iz čl. 14. Ustava.

9.2. Člankom 14. Ustava zabranjuje se diskriminatorna uskrata prava i sloboda i jamči jednakost svih pred zakonom. S obzirom da je predloženo zakonsko rješenje formulirano u formi općeg propisa s djelovanjem *erga omnes*, te da ne sadrži elemente po kojima bi se uopće moglo izdvojiti određenu grupu osoba, pa samim time ih niti staviti u različit položaj u odnosu na druge, predlagatelj smatra da nije dovedeno u pitanje načelo jednakosti iz čl. 14. Ustava. Isto je u skladu i sa shvaćanjem navedenog načela u praksi Ustavnog suda. ... Dakle, s obzirom da su adresati ZODIIZoC-a svi, te da u zakonskom rješenju nema elemenata na temelju kojih bi se neke adresate moglo izdvojiti u odnosu na ostale, nema ni temelja za eventualno nejednako postupanje prema njima niti za njihovu nejednakost pred zakonom.

9.3. U odnosu na diskrecijsko pravo izbora zakonskog rješenja predlagatelj ističe da predloženo rješenje ima legitiman cilj usmjeren ka ostvarenju općeg ili javnog interesa zajednice. ... s obzirom na prirodu javnih cesta te sve rizike i okolnosti koji su povezani s njihovim dugoročnim upravljanjem, te s obzirom na šire društvene funkcije koje javne ceste u pravilu po svojoj prirodi ostvaruju, izuzimanje istih iz općeg režima koncesija ima objektivno i razumno opravdanje. Isto je dodatno razvidno i iz činjenice da upravo Zakon o koncesijama omogućava postojanje takvih posebnih režima upravo u području javnih cesta (kao što je i već navedeno), ali i iz činjenice da su javne ceste proglašene dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku te se nalaze pod posebnom zaštitom. Dakle, nesumnjivo slijedi da zaštita javnih cesta služi ostvarenju općeg ili javnog interesa. Iz okolnosti konkretnog slučaja slijedi i da odabrani zakonodavni model ima svoje objektivno i razumno opravdanje. Ono je uvjetovano već naglašenim postojećim angažmanom oko zaštite zajedničkih i javnih dobra te neposrednim okolnostima (namjera koncesioniranja autocesta) koje su rezultirale upotrebom narodnog referenduma kao instrumenta ostvarenja ciljeva navedenog angažmana. Naime, provedba namjere koncesioniranja autocesta na period između 40 i 50 godina osujetila bi svako nastojanje da se predmetna problematika u narednom periodu riješi na određeni način. Dodatno, predlagatelj smatra da bi konkretno predloženim rješenjem 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 nastala šteta za Republiku Hrvatsku. ...

9.4. U odnosu na mogućnosti koje su predlagatelju bile na raspolaganju, odabrani model izmjene zakona razuman je i razmjernan cilju koji se nastoji postići. Iako se u slučaju javnih cesta radi o dobru koje je zaštićeno sukladno Ustavu (čl. 52. Ustava) predlagatelj ne smatra da bi javne ceste trebalo zaštićivati posebnom Ustavnom odredbom. Takva praksa bila bi nerazmjerna, a i suprotna preporukama Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) koja predlaže izbjegavanje trenda konstitucionalizacije otvorenih društvenih pitanja.

(...)

... Odabranim načinom pitanje koncesioniranja autocesta uređuje se na jasan način, precizno formuliranom normom opće primjenjivosti te uz zadovoljavanje kriterija pravne određenosti, a time i sigurnosti. U odnosu na gore navedene metode (ustavna zaštita odnosno izglasavanje referendumom nepovjerenja Vladi) zaštita javnih cesta predlaganjem zakonskog modela najmanje je restriktivna mjera te zadovoljava zahtjeve razumnosti i razmjernosti."

36.2. Odgovarajući na drugo pitanje, Organizacijski odbor između ostalog je naveo:

"10. Zadiru li se, odlukom da se uređenje gospodarskih odnosa na predloženi način primjeni i na postupke u tijeku, u zaštićene ustavne vrijednosti i dobra?, te ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, je li takvo zadiranje u zaštićene ustavne vrijednosti i dobra u konkretnom slučaju opravdano?"

Referendumskim pitanjem, odnosno predloženim zakonskim uređenjem pitanje koncesioniranja javnih cesta rješava se *pro futuro*, međutim, u završnim i prijelaznim odredbama uređuje se pitanje postupaka u tijeku i pitanje postojećih koncesija kakve se *pro futuro* zabranjuju. Drugim riječima, predloženo zakonsko rješenje u svojim prijelaznim i završnim odredbama odnosi se i na postojeće pravne situacije i odnose te ih uređuje. Takvo rješenje predstavlja uobičajenu praksu pri izradi zakonskih rješenja što je kroz praksu Ustavnog suda i potvrđeno kao zakonodavčeva obveza. ...

(...)

... s obzirom da su člankom 4. ZODIIZoC-a zaštićena stečena prava postojećih koncesionara koji imaju koncesije za javne usluge na javnim cestama ovaj zakon u odnosu na te adresate nema povratno djelovanje.

10.3. U odnosu na adresate iz članka 3. ZODIIZoC-a - natjecatelje za koncesiju na hrvatskim autocestama - ne primjenjuju se pravila o retroaktivnosti. Pravila o retroaktivnosti odnose se na pravne situacije koje su započete i završene prije promjene zakonskog režima.

(...)

... slijedi da bi natjecatelji za koncesiju na hrvatskim autocestama imali pravo na zaštitu svojih legitimnih očekivanja da će steći koncesiju na hrvatskim autocestama kada bi imali 'aktualan ovršni zahtjev koji je u dostatnoj mjeri ustanovljen'. S obzirom da postupak davanja hrvatskih autocesta u koncesiju nije dovršen, odnosno da je u vrijeme predaje ovog zahtjeva u fazi u kojoj još nije odabran niti najbolji ponuditelj, niti jedan od natjecatelja za koncesiju na hrvatskim autocestama nema dostatno ustanovljen ovršni zahtjev."

36.3. Odgovarajući na treće pitanje, Organizacijski odbor između ostalog je naveo:

"11. Zadire li se predmetnom narodskom inicijativom u ovlasti Vlade RH koje joj pripadaju po Ustavu?

... vlast nije neograničena već je vezana temeljnim vrijednostima izraženim Ustavom Republike Hrvatske koji proizlaze iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava. Granice te vlasti omeđene su potrebom da se očuvaju pojedina sveobuhvatna ustavna načela i u Ustavu utvrđene temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. U tom smislu propisana je i mogućnost kontrole ustavnosti pitanja o kojima se narod Republike Hrvatske iz kojega izvire i kojemu pripada vlast u Republici Hrvatskoj neposredno putem referenduma može izjašnjavati. Kontrolu te ustavnosti vrši Ustavni sud pri čemu je u svom mandatu vezan tim istim pojedinim sveobuhvatnim načelima i temeljnim odlukama koje čine jedinstvo Ustava. Drugim riječima, ovlast kontrole ustavnosti neke referendumске inicijative (pitanja o kojem se zahtjeva izjašnjavanje na referendumu) potrebno je tumačiti restriktivno, sa prvenstvenim ciljem očuvanja jedinstva Ustava te njena svrha ni u kojem slučaju ne može biti instrument u funkciji očuvanja koncentracije moći i ovlaštenja u rukama izvršne vlasti (odnosno bilo koje grane vlasti)."

37. Obrazlažući u nastavku teksta razloge zbog kojih smatra da su u konkretnom slučaju ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. i 3. Ustava za raspisivanje referenduma, Organizacijski odbor svoj je zahtjev završio utvrđenjem:

"12.5. Razvidno je da trenutno u Republici Hrvatskoj postoji snažna volja njezinih građana da na referendumu odluče o donošenju Zakona o dopuni i izmjenama Zakona o cestama. Slijedom navedenog, tražimo od Hrvatskoga sabora da ispuni svoju Ustavom RH i Zakonom propisanu obvezu i donese Odluku o raspisivanju državnog referenduma s gore navedenim referendumskim pitanjem."

b) Stajališta Odbora za Ustav o zahtjevu Organizacijskog odbora

38. Iz obrazloženja prijedloga Odluke HS-a proizlazi da Odbor za Ustav smatra kako je tekst prijedloga ZDIZoC-a, za koji Organizacijski odbor traži izjašnjavanje birača na referendumu, dvojbena s ustavnog aspekta. Zaključak Odbora za Ustav glasi:

"1.3. ... 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 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."

39. Kad je riječ o ustavnom okviru, relevantni dijelovi obrazloženja prijedloga Odluke HS-a glase:

"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... : 'Izgrađene javne ceste su strateški interes Republike Hrvatske i zabranjeno ih je davati u koncesiju za javne usluge'.

(...)

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... 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.

(...)

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) ... 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.

(...)

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 ukazuje 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 obavljanje 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 pitanju dovele mogućnost izvršavanja velikog broja usluga koje su prijeko potrebne za nesmetano odvijanje cestovnog prometa.

(...)

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.

(...)

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."

40. Kad je riječ o pravu Europske unije, relevantni dijelovi obrazloženja prijedloga Odluke HS-a glase:

"Vršeći 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 dosega 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.

(...)

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 dosega 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 dosega 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.

1.3.4. 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 referendumu 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.

Članak 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 prijeti 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 prouzročenog 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.

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.

(...)

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 Unije i prihvaćeno je od strane institucija Europske unije.

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 državljanina 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 državljane, 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 državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.'

I.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 državljane 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 odstupati 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 način.

(...)

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. ..."

c) Očitovanje Vlade o zahtjevu Organizacijskog odbora

41. Iz očitovanja Vlade proizlazi da je Vlada suglasna sa stajalištima Odbora za Ustav o tome da je tekst prijedloga ZDIzOC-a, za koji Organizacijski odbor traži izjašnjavanje birača na referendumu, dvojben s ustavnog aspekta. U navedenom očitovanju, koje je dijelom već navedeno u točki 20. obrazloženja ove odluke, Vlada je zaključila:

"Vlada Republike Hrvatske suglasna je s izraženim stajalištima Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora, povodom zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, da postoje opravdane dvojbe u vezi sa dopuštenosti raspisivanja referenduma s predloženim referendumskim pitanjem.

(...)

... Vlada Republike Hrvatske sadržaj predmetnog referenduskog pitanja smatra u cijelosti neosnovanim, te predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da ne prihvati Zahtjev za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju."

d) Ocjena Ustavnog suda

i. Ustavni i zakonski okvir

42. Članak 3. Ustava propisuje da je vladavina prava najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Prema članku 5. stavku 1. Ustava, u Republici Hrvatskoj svaki zakon mora biti u suglasnosti s Ustavom. S obzirom na članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona, za zakone koje birači donose na referendumu postavlja se stroži zahtjev: oni moraju biti u skladu s Ustavom (v. točke 23. i 24.2. obrazloženja ove odluke).

43. Članak 49. stavak 1. Ustava glasi:

"Članak 49.

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske.

(...)"

Riječ je o ustavnoj odredbi koja sadržava sveobuhvatno načelo za uređenje gospodarskog poretka Republike Hrvatske i temeljnu odluku ustavotvorca o karakteru tog poretka. Ta se ustavna odredba uvijek mora sagledavati u svjetlu članka 3. Ustava, koji glasi:

"Članak 3.

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

43.1. Za razliku od pojedinačnih državnih ciljeva (pod kojima se razumiju ustavne norme s pravnoobvezujućim učinkom koje državi propisuju trajno poštovanje ili ispunjavanje određenih državnih zadaća u obliku pozitivnih ili negativnih obveza), ustavna načela određuju strukturu i bit hrvatske države. Hrvatska može ostati to što jest i onda kad se iz njezina Ustava odstrane pojedinačni državni ciljevi, ali neće ostati istovjetna državna zajednica ako bi jedno od strukturalnih ustavnih načela bilo ukinuto ili izmijenjeno.

Ustavno načelo sadržano u članku 49. stavku 1. Ustava (koje se, kao što je rečeno, uvijek mora sagledavati zajedno s člankom 3. Ustava, a osobito je povezano s koncepcijom temeljnih prava zajamčenih Ustavom) u tom je smislu jedno od onih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države. Ono čini okvir unutar kojega se moraju tumačiti Ustavom definirani državni ciljevi i unutar kojega se ti državni ciljevi moraju zakonski razrađivati radi provođenja državnih zadaća (i) u cestovnom sektoru, uvažavajući prometnu politiku Europske unije.

44. U državi u kojoj su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja, koncesija je uobičajeni pravni posao. Prema članku 1. Zakona o koncesijama ("Narodne novine" broj 143/12.), koncesija je pravo koje se stječe ugovorom, pri čemu su u hrvatskom pravnom poretku priznate tri vrste koncesija:

- koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku,
- koncesija za javne radove, i
- koncesija za javne usluge.

45. Budući da se javne ceste u hrvatskom pravnom poretku ne smatraju dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku i nemaju osobitu zaštitu države u smislu članka 52. Ustava, na javnim cestama dopušteno je ugovarati dvije vrste koncesija: za javne radove i za javne usluge (članak 75. stavak 4. Zakona o cestama).

46. Pravni posao dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja, koji je Vlada pokrenula 2012. godine, a koji je bio povod za referendumsku inicijativu Organizacijskog odbora (v. glavu II. obrazloženja ove odluke), pripada u "koncesije za javne usluge".

Prema članku 1. Zakona o koncesijama, 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. Pravo iskorištavanja usluga znači i prijenos na koncesionara znatnog dijela operativnog rizika vezanog uz predmet koncesije za javne usluge. Smatrat će se da je koncesionar preuzeo znatan dio operativnog rizika ako mu nije, posredno ili neposredno, zajamčeno od strane davatelja koncesije da će ostvariti povrat realizirane investicije ili troškova koji proizlaze iz upravljanja uslugama koji su predmet koncesije. Operativni rizik znači rizik vezan za pružanje usluga ili rizik vezan za dostupnost objekta infrastrukture izgrađenog ili korištenog za pružanje usluga krajnjim korisnicima u skladu s ugovorom o koncesiji.

46.1. Članak 78. stavak 1. Zakona o cestama propisuje da "odluku o davanju koncesije donosi Vlada kao davatelj koncesije u ime Republike Hrvatske".

46.2. U referendumskom pitanju (to jest u prijedlogu ZDIZoC-a) riječ je o zabrani dodjele koncesija za javne usluge na svim izgrađenim javnim cestama u Republici Hrvatskoj. Slijedom toga, dopušteni oblik koncesija na javnim cestama time se sužava samo na mogućnost Vlade da dodjeljuje koncesije za javne radove (jer se iz Zakona o cestama briše mogućnost dodjele koncesije za javne usluge).

ii. Prijedlog ZDIZoC-a i članak 52. Ustava

47. Organizacijski odbor u svom je zahtjevu naglasio da "referendumska inicijativa polazi od okolnosti da su javne ceste zaštićene kao dobro od interesa za Republiku Hrvatsku na temelju članka 52. Ustava Republike Hrvatske. Člankom 52. Ustava određeno je da, uz opća dobra, i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku koja su takvima proglašena na temelju zakona uživaju posebnu zaštitu Republike Hrvatske. Zakonom o cestama javne su ceste, člankom 3., proglašene javnim dobrom u općoj upotrebi u vlasništvu Republike Hrvatske".

Polazeći od postavke da su javne ceste dobro od interesa za Republiku Hrvatsku u smislu članka 52. Ustava, Organizacijski odbor izveo je sljedeće pravne zaključke o ustavnopravnoj dopuštenosti zabrane koncesija na javnim cestama (u citatu koji

slijedi "ZoK" služi kao kratica za Zakon o koncesijama, a "ZoC" kao kratica za Zakon o cestama):

"7. Opći propis kojim se uređuju institut koncesija u Republici Hrvatskoj je Zakon o koncesijama (NN 143/12; dalje: ZoK). ZoK u u članku 1. propisuje predmet Zakona te se navodi: 'Ovim se Zakonom uređuju postupci davanja koncesija, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija, te druga pitanja u vezi s koncesijama.'

ZoK u članku 3. definira značenje pojmova korištenih u Zakonu te se pod točkom 12. navodi značenje pojma *Poseban zakon* na slijedeći način: 'Poseban zakon je zakon kojim se uređuju pitanja vezana za koncesije koje se daju za djelatnosti i u područjima uređenima tim zakonom.'. Iz navedenog slijedi da je pitanje uređenja instituta koncesija u hrvatskom pravnom poretku propisano ZoK-om i posebnim, tzv. sektorskim zakonima.

Nastavno na navedeno, člankom 5. ZoK-a propisana su područja i djelatnosti koja su predmet koncesija te je u stavku 1. točki 9. propisano da su javne ceste predmet koncesija. Stavkom 4. propisano je da se posebna pitanja vezanja za davanje koncesija za, među ostalim javne ceste, uređuju i posebnim zakonom. Za javne ceste isto je i učinjeno općim propisom kojim se uređuje institut javnih cesta, Zakonom o cestama (NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14; dalje: ZoC). ZoC u članku 1. propisuje da se njime uređuju, između ostalog, koncesije javnih cesta.

ZoK-om kao općim propisom koji uređuje institut koncesija propisano je da se za određena dobra koncesija ne može dati. Članak 5. stavak 3. propisuje da se koncesija ne može dati na šumama i šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske niti na onim dobrima za koja je to utvrđeno posebnim propisima. S obzirom da su javne ceste dobro od interesa za Republiku Hrvatsku na temelju posebne odredbe zakona (ZoC) te da je ZoC-om propisan poseban koncesijski režim za javne ceste, slijedi da je posebnim zakonom kojim se uređuje institut javnih cesta dopušteno zabraniti izdavanje koncesija na javnim cestama.

Iz svega navedenog slijedi da je koncesioniranje javnih cesta uređeno ZoK-om, da su posebna pitanja koja se odnose na javne ceste uređena i ZoC-om, te da je sukladno općim pravilima ZoK-a pri uređenju posebnih pitanja koncesija na javnim cestama ZoC-om dopušteno zabraniti izdavanje koncesija na javnim cestama."

48. Polazeći od tih navoda Organizacijskog odbora, Ustavni sud utvrđuje da je cjelokupni prijedlog ZDIZoC-a postavljen na pogrešnim ustavnim osnovama. Naime, pogrešno je stajalište, od kojeg polazi cjelokupna referendumska inicijativa, da u hrvatskom pozitivnom pravu javne ceste imaju status dobra od interesa za Republiku Hrvatsku u smislu članka 52. Ustava, koji glasi:

"Članak 52.

More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobito kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.

Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti."

49. Kad je riječ o javnim cestama, Ustavni sud podsjeća da je i sam zakonodavac u svom dosadašnjem djelovanju imao problema pri razgraničavanju pojmova "dobro od interesa za Republiku Hrvatsku" u smislu članka 52. Ustava te pojmova "opće dobro" i "javno dobro u općoj uporabi" u smislu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" broj 91/96., 68/98. - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, 137/99. - odluka USRH, 22/00. - odluka USRH, 73/00., 129/00. - Zakon o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZoV).

U nastavku se prikazuju zakonska određenja statusa javnih cesta u pojedinim zakonodavnim razdobljima od 1990. do danas.

50. U prvom zakonodavnom razdoblju (svibanj - listopad 1990.) koje je započelo stupanjem na snagu Zakona o javnim cestama ("Narodne novine" broj 20 od 4. svibnja 1990.), javne ceste imale su status "dobra u općoj upotrebi" (članak 2.), a održavanje i zaštita javnih cesta bili su proglašeni djelatnošću "od posebnog društvenog interesa" (članak 3.).

51. U drugom zakonodavnom razdoblju (listopad 1990. - 1996.), koje je započelo stupanjem na snagu Zakona o javnim cestama ("Narodne novine" broj 42 od 10. listopada 1990., uz kasnije izmjene i dopune objavljene u "Narodnim novinama" broj 34/91.), javne ceste također su imale status "dobra u općoj upotrebi" (članak 3.), a "djelatnost održavanja, zaštite, rekonstrukcije i izgradnje javnih cesta, osim poslova projektiranja i izvođenja radova rekonstrukcije i izgradnje" bila je proglašena djelatnošću "od posebnog društvenog interesa" jer "predstavlja nezamjenjiv uvjet života i rada građana i poduzeća na teritoriju Republike" (članak 1.).

52. U trećem zakonodavnom razdoblju koje je započelo stupanjem na snagu Zakona o javnim cestama ("Narodne novine" broj 100 od 28. studenoga 1996., uz kasnije izmjene i dopune objavljene u "Narodnim novinama" broj 76/98., 27/01., 114/01. i 65/02.), javne ceste prvi i jedini put do danas dobile su status "dobra od interesa za Republiku Hrvatsku" u smislu članka 52. Ustava, pri čemu su i dalje ostale u općoj uporabi. Dotadašnji pojam "djelatnosti od posebnog društvenog interesa" bio je zamijenjen pojmom "interesa Republike Hrvatske". Mjerodavne odredbe tog zakona su glasile:

"Članak 2.

Javna cesta je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i u općoj je uporabi.

Na javnim se cestama ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi."

"Članak 19.

Građenje i održavanje javnih cesta u interesu je Republike Hrvatske.
(...)"

53. U velikom dijelu četvrtog zakonodavnog razdoblja, koje je započelo stupanjem na snagu Zakona o javnim cestama ("Narodne novine" broj 180 od 20. prosinca 2004., uz kasnije izmjene i dopune objavljene u "Narodnim novinama" broj 82/06., 138/06., 146/08., 152/08., 38/09., 124/09., 153/09. i 73/10.), javne ceste bile su

proglašene "općim dobrom". Naime, sve do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama 29. prosinca 2009. ("Narodne novine" broj 153 od 21. prosinca 2009.; u daljnjem tekstu: ZID ZoJC/09), mjerodavna odredba za određenje pravnog statusa javnih cesta je glasila:

"Članak 2.

Javne ceste su opće dobro i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi."

53.1. Čini se da je do određenja javnih cesta kao "općeg dobra" u prvom dijelu tog zakonodavnog razdoblja došlo zbog pogrešnog poistovjećivanja instituta "nesposobnosti biti u vlasti fizičke ili pravne osobe" (što se odnosi samo i isključivo na opća dobra koja po naravi stvari ne mogu biti ni u čijoj vlasti, a time ni u bilo čijem vlasništvu) i instituta "nesposobnosti biti objektom prava vlasništva" (što se odnosi na sve nekretnine i druge stvari koje po naravi stvari mogu biti objekti prava vlasništva). Mjerodavne odredbe ZoV-a glase:

"Predmet vlasništva i drugih stvarnih prava

Članak 2.

(1) Predmet prava vlasništva i drugih stvarnih prava može biti svaka pokretna (pokretnina) ili nepokretna stvar (nekretnina), osim onih koje nisu za to sposobne.

(...)

Sposobnost stvari

Članak 3.

(1) Sposobne biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava jesu sve stvari, osim onih kojima njihove naravne osobine ili zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu.

(2) Nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra).

(3) O općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

(4) Pravno nisu dijelovi općega dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje.

Stvari od interesa za Republiku Hrvatsku

Članak 4.

(1) Stvari za koje je na temelju Ustava Republike Hrvatske posebnim zakonom određeno da su dobra od interesa za nju pa imaju njezinu osobitu zaštitu, a nisu opća dobra, sposobne su biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

(2) Vlasnici i ovlaštenici drugih prava na stvarima iz stavka 1. ovoga članka smiju se služiti tim svojim pravima u skladu sa zakonom određenim načinom uporabe i iskorištavanja tih stvari, a za ograničenja kojima su time podvrgnuti, pripada im pravo na naknadu određenu zakonom."

Iz navedenih zakonskih odredaba jasno proizlazi da javne ceste nisu "opće dobro". Naime, javne ceste su nekretnine koje su sposobne biti u vlasti fizičkih i pravnih

osoba i po naravi stvari ne potpadaju pod članak 3. stavak 2. ZoV-a (to jest pod "opća dobra").

S druge strane, javne ceste su nekretnine koje su sposobne biti i objekt prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Međutim, zakonom je dopušteno propisati da one to neće biti (članak 3. stavak 1. ZoV-a). Istodobno je posebnim zakonom dopušteno propisati i da su javne ceste dobra od interesa za Republiku Hrvatsku koja imaju njezinu osobitu zaštitu, ali taj njihov status nikako ne priječi da javne ceste i dalje budu objekt prava vlasništva i drugih stvarnih prava (članak 4. stavak 1. ZoV-a).

53.2. U namjeri da ispravi određenje pravnog statusa javnih cesta kao "općih dobara", Vlada je Hrvatskom saboru podnijela Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama s Konačnim prijedlogom zakona (hitni postupak, prvo i drugo čitanje, P.Z. br. 487), aktom klasa: 340-01/09-01/01, ur. broj: 5030116-09-3 od 3. prosinca 2009. Taj je zakonski prijedlog bio razmatran na 15. sjednici 6. saziva Hrvatskog sabora 10. prosinca 2009. ZID ZoJC/09 donesen je 11. prosinca 2009. (89 glasova "za", 1 "protiv", 9 "suzdržanih"). U obrazloženju P.Z.-a br. 487 bilo je navedeno:

"Najvažniji pravni učinak proglašenja javnih cesta općim dobrom je isključenje javnih cesta iz općeg vlasničkopravnog režima, a time i iz mogućnosti da se na njima po bilo kojoj osnovi kao što su na primjer pravni posao, zakon, odluka suda ili druge nadležne vlasti stječu vlasništvo i ograničena stvarna prava. Zbog toga se na javnim cestama ne može provoditi niti ovrha, na njima se ne mogu osnovati prisilna založna prava u postupcima osiguranja, a javne ceste ne ulaze u imovinu osoba koje su po zakonu njima ovlaštene upravljati. Sve to na određeni način osigurava i posebnu zaštitu javnih cesta kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

U praksi u pogledu gospodarskog iskorištavanja, upravljanja i gospodarenja javnom cestom, cestovnim zemljištem i drugim zemljištima na kojima su izgrađene građevine i instalacije radi potrebe javne ceste postoje određeni problemi koji proizlaze upravo iz činjenice da se sva zemljišta koja su na određeni način funkcionalno ili gospodarski vezana za javnu cestu po postupcima uređenim Zakonom prethodno prevode u sustav općih dobara. ...

(...)

Nakon sveobuhvatnih analiza ocijenjeno je nužnim pristupiti reformi pravnog režima javnih cesta na način da se za sve javne ceste, uz odgovarajuća ograničenja koja omogućuju optimalni odnos između ciljeva zaštite javnih cesta kao dobra od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i ciljeva vezanih za učinkovito gospodarenje i upravljanje javnim cestama, uspostavi pravni režim u kojem bi javne ceste bile u javnopravnom vlasništvu (vlasništvo Republike Hrvatske). ...

(...)

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona postiže se uspostava novog pravnog režima javnih cesta kao javnog dobra u općoj uporabi, ..."

Sukladno tome, mjerodavne odredbe ZID-a ZoJC-a/09 su glasile:

"Članak 1.

U Zakonu o javnim cestama ("Narodne novine", br. 180/04., 82/06., 138/06., 146/08., 152/08., 38/09. i 124/09) članak 2. mijenja se i glasi:

'(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, vodnogospodarskih, energetskih građevina i građevina elektroničkih komunikacija 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."

Pravna obilježja "javnih dobara u općoj uporabi" određuje ZoV. Članak 35. stavak 4. ZoV-a glasi:

"Članak 35.

(...)

(4) Svatko ima pravo stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) služiti se na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja. Ako nije što posebno propisano zakonom, na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.

(...)"

Sukladno tome, od 29. prosinca 2009. javne ceste u Republici Hrvatskoj imaju status "javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske". One se mogu otuđiti iz vlasništva Republike Hrvatske i na njima se mogu stjecati stvarna prava ako je to propisano zakonom o cestama. Budući da javne ceste u ZID-u ZoJC-a/09 nisu bile proglašene "dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku" u smislu članka 52. Ustava, na njima nije bila dopuštena koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, s obzirom da je ta koncesija namijenjena isključivo za "dobra od interesa za Republiku Hrvatsku" (v. točku 44. obrazloženja ove odluke).

54. U petom zakonodavnom razdoblju koje je započelo stupanjem na snagu Zakona o cestama ("Narodne novine" broj 84 od 20. srpnja 2011., uz kasnije izmjene i dopune objavljene u "Narodnim novinama" broj 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), a koji je danas na snazi, javne ceste i dalje su određene kao "javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske" (članak 3. - v. točku 6. obrazloženja ove odluke). U tom zakonu javne ceste također nisu proglašene "dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku" u smislu članka 52. Ustava.

U Prijedlogu zakona o cestama (P.Z.E. br. 661), koji je Vlada podnijela Hrvatskom saboru aktom klasa: 340-01/10-01/06, ur. broj: 5030116-10-1 od 19. studenoga 2010., a koji je bio razmatran u prvom čitanju na 20. sjednici 6. saziva Hrvatskog sabora održanoj 3. prosinca 2010., potvrđeno je da se u odnosu na status javnih cesta preuzima model uveden 29. prosinca 2009. Mjerodavni dio obrazloženja P.Z.E. br. 661 glasi:

"... predlaže se donošenje ovoga Zakona kojim bi se u osnovi preuzeo normativni pristup važećeg Zakona o javnim cestama o pravnom položaju javnih cesta, ..."

54.1. Promjena samog naziva zakona (iz Zakona o javnim cestama u Zakon o cestama) bila je posljedica toga što je u zakon uneseno i uređenje nerazvrstanih cesta. O tome je u P.Z.E. br. 661 rečeno:

"Sustav cestovne mreže u Republici Hrvatskoj uređuju dva zakona: javne ceste Zakon o javnim cestama, a nerazvrstane ceste Zakon o komunalnom gospodarstvu ('Narodne novine', broj 26/03. - pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09. i 79/09.). Takvo odvojeno, a u dobroj mjeri i različito uređivanje faktički jednostavnog" (pravilno: jedinstvenog - op. Ustavnog suda) "sustava cestovne mreže u praćenju provedbe spomenutih zakona pokazalo se nepraktičnim u pogledu snalaženja subjekata koji sudjeluju u provedbi tih zakona i u pogledu međusobnog odnosa javnih i nerazvrstanih cesta. ..."

55. Iz prethodnih navoda je razvidno da je Organizacijski odbor pokrenuo referendumsku inicijativu na pogrešnoj postavci da su javne ceste "dobro od interesa za Republiku Hrvatsku" koje ima "njezinu osobitu zaštitu" u smislu članka 52. Ustava (v. točke 9.3. i 9.4. zahtjeva Organizacijskog odbora, prikazane u točki 36.1. obrazloženja ove odluke). Organizacijski odbor na toj je osnovi zaključio da je "ZoC-om dopušteno zabraniti izdavanje koncesija na javnim cestama" (v. točku 7. zahtjeva Organizacijskog odbora prikazanu u točki 47. obrazloženja ove odluke).

56. Ustavni sud zaključno utvrđuje da je prijedlog ZDIZoC-a ustavnopravno neprihvatljiv u mjeri u kojoj se predložena zakonska rješenja temelje i opravdavaju pozivanjem na ustavnu osnovu koja za javne ceste nije mjerodavna, to jest na članak 52. Ustava.

iii. Pravna priroda i učinci zabrane predložene ZDIZoC-om

57. Iz referendumskog pitanja, to jest iz prijedloga ZDIZoC-a proizlazi, a Organizacijski odbor to potvrđuje u obrazloženju zahtjeva upućenog Hrvatskom saboru, da je temeljni cilj tog zakonskog prijedloga propisivanje zabrane "davanja koncesija za javne usluge" na svim javnim cestama u Republici Hrvatskoj (to jest na autocestama, ali i na svim državnim, županijskim i lokalnim cestama). Drugim riječima, Organizacijski odbor nastoji iz Zakona o cestama koji je danas na snazi brisati sve odredbe koje na izgrađenim javnim cestama dopuštaju dodjelu koncesija za javne usluge, koje uključuju i pravo koncesionara da upravlja takvim izgrađenim cestovnim objektima i da ih održava.

Odbor za Ustav u tom je smislu u obrazloženju prijedloga svoje Odluke HS-a upozorio: "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 ... 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".

58. Ta je zabrana u prijedlogu ZDIZoC-a definirana apstraktno i generalno. Apstraktnost znači da pravni imperativi (dispozicije) odredaba ZDIZoC -a imaju pred sobom neodređen broj slučajeva koji su njima obuhvaćeni - oni se odnose na sve slučajeve koji se mogu podvesti pod pretpostavke koje su sadržane u ZDIZoC -u. Generalnost upućuje na krug subjekata kojima se obraćaju pravni imperativi: ZDIZoC djeluje "prema van", to jest prema svima (*erga omnes*) koji se nađu u situaciji da se na njih taj zakon ima primijeniti.

Kad bi ZDIZoC bio donesen, zabrana koja je njime predviđena po svojoj bi prirodi bila trajnije naravi jer bi bila predviđena zakonom donesenim na referendumu. Takva bi zabrana bila automatska jer bi se primjenjivala po sili zakona (*ex lege*). Ne bi postojala mogućnost da Vlada, kao tijelo koje je Ustavom ovlašteno za vođenje brige o gospodarskom razvitku zemlje (članak 110. alineja 7. Ustava), traga za optimalnim načinom primjene instituta koncesije za javne usluge na pojedinim vrstama javnih cesta ili na njihovim pojedinim dionicama radi ostvarenja državnih ciljeva u javnom interesu.

59. Tako postavljena blanketna zakonska mjera, koja u sebi sadržava apsolutnu zabranu dodjele koncesija za javne usluge na svim izgrađenim javnim cestama u Republici Hrvatskoj (to jest na svim izgrađenim autocestama, državnim, županijskim i lokalnim cestama), bez mogućnosti bilo kakvih iznimaka i bez selektivne primjene, zadire u samu bit gospodarskog ustroja propisanog člankom 49. stavkom 1. Ustava.

Zabrana predviđena ZDIZoC-om po svojoj je naravi i učincima retrogradna do mjere koja se ni s jednog aspekta ne može ocijeniti ustavnopravno prihvatljivom jer *a priori*, automatski, neselektivno i na neodređeno vrijeme ograničava Ustavom dopuštene načine ostvarenja državnih gospodarskih ciljeva u cestovnom sektoru. Tako definirana zabrana *prima facie* nije u skladu s Ustavom.

59.1. Kad bi bila riječ o zakonu koji je donio Hrvatski sabor, Ustavni sud bi iz istih tih razloga takav zakon ukinuo zbog njegove nesuglasnosti s Ustavom (članak 125. alineja 1. Ustava).

60. S obzirom na zaključke utvrđene u točkama 56. i 59. obrazloženja ove odluke, iz kojih proizlazi da ZDIZoC nije u skladu s Ustavom iz razloga obrazloženih u pripadajućim im točkama, Ustavni sud ne smatra potrebnim u ovom ustavnosudskom postupku nastaviti s daljnjim ispitivanjem materijalne usklađenosti teksta ZDIZoC-a s Ustavom.

Iz istih razloga, u ovom ustavnosudskom postupku nije potrebno dalje ispitivati ni materijalnopravnu suglasnost referendumskog pitanja s pravom Europske unije jer je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije. Drugim riječima, s obzirom na točke I. i II. izreke ove odluke, ne postoje razlozi da se ispitivanje provede i s aspekta prava koje u Republici Hrvatskoj važi na temelju osnivačkih ugovora u svjetlu članka 141.c Ustava.

60.1. Sukladno tome, Ustavni sud je na temelju članka 95. Ustavnog zakona donio odluku kao u točkama I. i II. izreke.

iv. Odstupa li prijedlog ZDIZoC-a od predmeta za koji su birači dali svoj potpis

61. Uvažavajući demokratske standarde i dobru praksu na referendumima, Ustavni sud dužan je na kraju odgovoriti i na pitanje sadržano u obrazloženju prijedloga Odluke HS-a: odstupa li prijedlog ZDIZoC-a od predmeta za koji su birači dali svoj potpis?

Čini se, naime, da je Odbor za Ustav u pravu kad upozorava na razliku između naziva referendumske inicijative pod kojim je Organizacijski odbor prikupljao potpise birača ("Ne damo svoje autoceste!") i stvarnog sadržaja referenduskog pitanja, to jest sadržaja prijedloga ZDIZoC-a. Ta se razlika sastoji u sljedećem (prema utvrđenju Odbora za Ustav): "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) ...".

Doista, s obzirom na odluku Vlade da pokrene postupak dodjela koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja (v. glavu II. obrazloženja ove odluke) i s tim povezanim nazivom referendumske inicijative pod kojim je Organizacijski odbor prikupljao potpise birača ("Ne damo svoje autoceste!"), ta je diskrepancija očita. Štoviše, u obrazloženju zahtjeva za raspisivanje referenduma o prijedlogu ZDIZoC-a i sam Organizacijski odbor izriekom je utvrdio da "koncesije za javne usluge nisu primjeren instrument za upravljanje *autocestama* te stoga predlaže da se predmetno pitanje uredi izmjenom trenutno važećeg Zakona o cestama". Konačno, svi promotivni materijali i javne poruke Organizacijskog odbora, objavljeni na internetskom portalu: <http://referendum-autoceste.hr/>, govore o autocestama. Tako je, primjerice, na internetskoj stranici <http://referendum-autoceste.hr/zasto-potpisati/>, koja je upućena biračima, navedeno:

"Zašto potpisati?

JESTE LI ZNALI da Vlada namjerava dati naše autoceste u koncesiju privatnom koncesionaru na 40 godina?

Površina Republike Hrvatske koju ovime prepuštamo privatnom koncesionaru iznosi oko 45 četvornih kilometara, što je više od površine Rijeke ili Zadra. Koncesionar će u predviđenih četrdeset godina na autocestama zaraditi oko 80 milijardi kuna. Za taj bi se novac moglo izgraditi 300 bolnica, 2000 škola ili 4000 vrtića. Preko 40 godina smo gradili autoceste, generacijama smo izdvajali svoj novac, a sada ih Vlada poklanja privatnom koncesionaru da na njima 40 godina zarađuje?!

Autoceste su naš veliki razvojni projekt i nikad u povijesti Republike Hrvatske tako vrijedna imovina nije dana u koncesiju. Koncesija autocesta je prometno, ekonomski i društveno štetna, ..."

61.1. Suprotno tome, međutim, u samom prijedlogu ZDIZoC-a Organizacijski odbor nije se zadržao samo na autocestama jer je zabranu dodjele koncesija za sve vrste javnih usluga predvidio za sve javne ceste u Republici Hrvatskoj (to jest za autoceste, ali i za sve državne, županijske i lokalne ceste), osim onih nerazvrstanih (v. točke 13., 13.1. i 14. obrazloženja ove odluke).

62. Čini se osnovanim zaključak Odbora za Ustav da o toj činjenici birači nisu bili pravilno informirani. Ustavni sud u tom smislu naglašava da birači imaju pravo na

potpunu i točnu informaciju o činjenicama i okolnostima koje su povod za referendumske inicijative organizacijskih odbora te na dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje određenog referenduma, kako bi - za vrijeme trajanja postupka prikupljanja potpisa - mogli s punom odgovornošću odlučiti hoće li inicijativu potpisati ili ne.

62.1. S druge strane, iako se može složiti s tvrdnjama Odbora za Ustav o dvojbenosti referendumske inicijative s aspekta poštenosti odnosa Organizacijskog odbora prema biračima, nije na Ustavnom sudu da istražuje u kojem su opsegu birači bili zavedeni naslovom referendumske inicijative "Ne damo naše autoceste!", pod kojim je Organizacijski odbor prikupljao njihove potpise, kao i njegovim promotivnim materijalima i porukama.

Dostatno je u tom smislu poći od, čini se, nesporne činjenice da je gotovo 500.000 birača iskazalo svoju volju da se konkretna Vladina Odluka o suglasnosti na predloženi model monetizacije (v. točku 10. obrazloženja ove odluke) preispita na referendumu. U tom su svjetlu razlozi kojima je Vlada obrazlagala opravdanost te mjere i cilj koji je time nastojala postići (to jest "monetizaciju" javnog duga proizašlog iz kreditnih obveza društava HAC i ARZ) za birače mogli biti relevantni pri njihovom osobnom izjašnjenju "za" odnosno "protiv" referenduskog pitanja. Štoviše, izvjesno je da bi prethodno stvorena javna percepcija o predmetu o kojem bi se glasovalo na referendumu, utjelovljenom u naslovu referendumske inicijative "Ne damo naše autoceste!", u određenoj mjeri utjecala na odluku birača neovisno o sadržaju samog referenduskog pitanja (to jest, neovisno o sadržaju ZDIZoC-a).

63. Ustavni sud primjećuje da je i sama Vlada bila svjesna tih činjenica, iako joj je sam sadržaj prijedloga ZDIZoC-a bio dostupan i poznat, pa ga je imala mogućnost pravodobno razmotriti u svjetlu ustavnih zahtjeva. Vlada je to i učinila, što je razvidno iz njezinog očitovanja, dostavljenog Ustavnom sudu, u kojem Vlada ističe da "sadržaj predmetnog referenduskog pitanja" (to jest prijedloga ZDIZoC-a - op. Ustavnog suda) "smatra u cijelosti neosnovanim" i "da postoje opravdane dvojbe u vezi sa dopuštenosti raspisivanja referenduma s predloženim referenduskim pitanjem" (v. točku 41. obrazloženja ove odluke).

Unatoč toj procjeni, kao i očitovanju Odbora za Ustav o neusklađenosti referenduskog pitanja (to jest prijedloga ZDIZoC-a) s Ustavom, s kojim se suglasila, Vlada je na kraju ipak odustala od dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja, s obrazloženjem "kako postoji mogućnost da se kroz referendum onemogućí nastavak monetizacije javnog duga vezanog uz društva HAC i ARZ po koncesijskom modelu" (v. točku 22. obrazloženja ove odluke).

Time je, prema ocjeni Ustavnog suda, Vlada uputila jasnu poruku, načelnog značenja, da se neposredno sudjelovanje birača u procesu donošenja odluka u demokratskom društvu može djelotvorno provesti i kad je riječ samo o mogućnosti održavanja referenduma, a da sam postupak referenduma nije potrebno provoditi. U konkretnom slučaju, odustajanjem od dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja, Vlada je uvažila razlog zbog kojeg su birači dali svoje potpise za raspisivanje referenduma, neovisno o tome što je za samo

referendumsko pitanje (to jest za sam tekst prijedloga ZDIZoC-a) smatrala da nije osnovan i da je dvojben s ustavnopravnog aspekta.

Vladina je uloga biti čvrst institucionalni jamac ostvarenja ustavnog zahtjeva za razboritim i kompromisnim rješavanjem problema u društvenoj zajednici. S druge strane, Ustavni sud ne može odreći legitimaciju Vladinim prethodnim nastojanjima da u konkretnom slučaju provede postupak dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja, uključujući sredstva koje je u to uložila, s obzirom da je od samog pravnog posla Vlada na kraju odustala radi postizanja tog kompromisa.

64. U tim se okvirima mora zaključiti da se odlukom o odustajanju od dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja od 16. travnja 2015. (zbog postojanja mogućnosti "da se kroz referendum onemogućiti nastavak monetizacije javnog duga vezanog uz društva HAC i ARZ po koncesijskom modelu") Vlada samoobvezala da će u slučaju donošenja nove odluke o dodjeli koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njihovog održavanja, koji bi pravni posao bio isti ili bitno sličan koncesijskom pravnom poslu od kojega je 16. travnja 2015. odustala, uvažiti činjenicu da je riječ o odluci za koju birači smatraju da bi trebala biti donesena na referendumu.

64.1. S obzirom na takvo stanje stvari, Ustavni sud polazi od članka 4. Zakona o koncesijama, koji propisuje da davatelj koncesije može biti i Hrvatski sabor:

"Članak 4.

(1) Davatelj koncesije može biti:

a) Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, tijela državne uprave, u ime Republike Hrvatske,

(...)

(2) Kada je davatelj koncesije Hrvatski sabor ili Vlada Republike Hrvatske, sve pripremne radnje za davanje koncesije iz Glave II. ovoga Zakona kao i postupak davanja koncesije iz Glave III. ovoga Zakona, osim donošenja odluke o davanju koncesije, odnosno odluke o poništenju postupka davanja koncesije, može provoditi nadležno ministarstvo.

(3) Podjela poslova iz stavka 2. ovoga članka uređuje se posebnim zakonom.

(4) Kada se postupak davanja koncesije provodi prema propisu kojim se uređuje javna nabava, davatelj koncesije smatrat će se javnim naručiteljem prema tom propisu."

Nadalje, Zakon o koncesijama propisuje u članku 5. stavku 1. točki 9. da se koncesije daju u različitim područjima i za različite djelatnosti, a osobito za javne ceste. Kad je riječ o Hrvatskom saboru, člankom 5. stavcima 5. i 6. Zakona o koncesijama je propisano:

"Članak 5.

(...)

(5) Hrvatski sabor može na prijedlog Vlade Republike Hrvatske proglasiti određenu koncesiju strateškim interesom Republike Hrvatske.

(6) U slučaju iz stavka 5. ovoga članka postupak davanja takve koncesije i druga pitanja u vezi s tom koncesijom uređuju se posebnim zakonom u skladu s odredbama ovoga Zakona."

64.2. Iako je u članku 78. stavku 1. Zakona o cestama propisano da "odluku o davanju koncesije donosi Vlada kao davatelj koncesije u ime Republike Hrvatske", Ustavni sud naglašava važnost prethodno navedenih zakonskih mogućnosti. Dosljedno tome, Vlada bi bila dužna da u slučaju opisanom u točki 64. obrazloženja ove odluke, a u okviru članaka 4. i 5. Zakona o koncesijama, prije pokretanja samog postupka pripremi prijedlog posebnog zakona u kojem bi predložila Hrvatskom saboru da konkretnu koncesiju za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama i njegovog održavanja proglasi strateškim interesom Republike Hrvatske. U tom bi posebnom zakonu bilo potrebno utvrditi i temeljne ciljeve te ključne parametre planiranog pravnog posla. Na taj bi se način dala mogućnost Hrvatskom saboru da u demokratskoj parlamentarnoj proceduri, uz prethodno provedenu javnu raspravu, pravodobno odluči o prihvatljivosti tog pravnog posla s aspekta javnog interesa.

Time bi ujedno bile ispunjene i zakonske pretpostavke za ugovaranje sigurnosnih mehanizama za očuvanje javnog interesa kad je riječ o tom pravnom poslu, to jest za eventualnu izmjenu ugovora o koncesiji u skladu s člankom 39. Zakona o koncesijama. Naime, u članku 39. stavku 2. alineji 2. Zakona o koncesijama izrijekom je propisano da se ugovor o koncesiji može osobito izmijeniti za vrijeme njegova trajanja "ako to zahtijeva interes Republike Hrvatske određen u Hrvatskome saboru", uz opći uvjet da su "mogućnosti za nastanak izmjene bili predviđeni u dokumentaciji za nadmetanje i ugovoru o koncesiji na jasan, nedvosmislen i precizan način" (članak 39. stavak 1.). Taj je opći uvjet povezan i s člankom 46. stavkom 1. Zakona o koncesijama, koji propisuje da "ugovor o koncesiji mora sadržavati odredbu o pravu davatelja koncesije da jednostranom izjavom raskine ugovor o koncesiji u cijelosti ili djelomično, ako Hrvatski sabor odlukom odredi da to zahtijeva javni interes".

Takav prijedlog posebnog zakona onda bi bio podoban i za referendum, odluči li tako Hrvatski sabor na temelju članka 87. stavka 1. Ustava ili pak birači pod uvjetom da budu ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 3. u vezi sa stavkom 1. Ustava.

U svakom slučaju, na koji god način takav posebni zakon bio donesen, bila bi riječ o odluci s neospornim demokratskim legitimitetom.

64.3. Sukladno tome, Ustavni sud je na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona donio odluku kao u točki III. izreke.

65. Objava odluke (točka IV. izreke) utemeljena je na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.