GRAD SINJ

202301274

REPUBLIKA HRVATSKA
SPLITSKO-DALMATINSKA ŽUPANIJA

GRAD SINJ
Gradonačelnik

KLASA: 024-01/23-04/5
UR.BROJ: 2181-8-03-23-1
Sinj, 30. siječnja 2023.godine

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

N/p Oleg Butković, ministar

Prisavlje 14

10 000 Zagreb

PREDMET: **Zakon o cestama uskraćuje građanima pravo na pitku vodu i zatvara lokalne vodovode**

Poštovani gospodine Butković,

potaknut recentnim Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3024/2022 i dr. od 20. prosinca 2022. želim Vas izvijestiti o štetnim posljedicama primjene odredbe čl. 86., *Zakona o cestama* („Narodne novine", broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22., 114/22. i 04/23.) na održivost poslovanja lokalnih komunalnih poduzeća, osobito onih čija je isključiva ili osnovna djelatnost opskrba građana vodom za piće.

Kako Vam je dobro poznato Hrvatski sabor je u prosincu 2021. godine na prijedlog Vlade Republike Hrvatske donio *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o cestama* („Narodne novine", broj 144/21., u nastavku: ZID Zakona o cestama iz 2021.), a kojeg je kao stručni nositelj izrade propisa izradilo Vaše cijenjeno ministarstvo. Spomenutim zakonom izmijenjen je članak 86. Zakona o cestama čime su ukinuta sva izuzeća od plaćanja naknada korištenje javnih cesta na temelju prava služnosti, prava građenja, prava puta ili nekog drugog sličnog prava. Opisanu promjenu u prijedlogu zakona[1] obrazložili ste time da su nadležna tijela državne uprave upozorena kako se oslobođenje od plaćanja naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti **može tretirati nezakonitom, državnom potporom i**

[1] Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 213, koji je Hrvatskom saboru dostavila Vlada Republike Hrvatske aktom od 11. studenoga 2021., KLASA: 022-03/21-01/08, URBROJ: 50301-05/27-21-5.

diskriminacijom poduzetnika na tržištu. Slijedom spomenutog upozorenja Vaše ministarstvo, potom Vlada, a naposljetku i većina zastupnika u Hrvatskom saboru donijeli su odluku prema kojoj su svi ovlaštenici prava služnosti, prava građenja, prava puta ili nekog drugog sličnog prava na javnim cestama stavljeni u jednak položaj čime su stvorene nove novčane obveze za niz ovlaštenika koji su prijašnjim zakonom od takvih obveza bili izuzeti. Tako su, primjerice, komunalna društva koja obavljaju djelatnost opskrbe građana vodom za piće prema Vašem zakonu odnedavno obvezna plaćati naknadu za služnosti na temelju kojih su izgradile i koriste svoju vodovodnu infrastrukturu na javnim cestama.

Protiv sporne zakonske odredbe čl. 37. kojom je izmijenjen čl. 86. Zakona o cestama te pripadajućih prijelaznih odredaba čl. 49. i 50. ZID Zakona o cestama iz 2021. pokrenut je niz postupaka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom. Najveći broj predlagatelja za pokretanje tih postupaka bili su hrvatski gradovi i općine koji su htjeli ukazati na neprihvatljivo izjednačavanje u tretmanu javnih komunalnih poduzeća koja ne djeluju na tržištu s poduzetnicima koji sudjeluju u tržišnoj utakmici, a čiji je glavni cilj ostvarivanje dobiti. Drugim riječima, htjelo se ukazati na pogrešno shvaćanje koje je prihvatilo Vaše ministarstvo da su, primjerice, lokalni vodovodi tržišni akteri kao što su to, primjerice, teleoperateri, te da svi oni trebaju biti obveznici naknade za služnosti.

Ustavnosudski postupak dovršen je gore spomenutim Rješenjem kojim je Ustavni sud Republike Hrvatske odbio prijedloge svih predlagatelja. Međutim, neovisno o neuspjehu predlagatelja u objektivnom sporu o ustavnosti ZID Zakona o cestama iz 2021. obrazloženje ustavnosudske odluke pružilo je javnosti potpuniju sliku o stvarnoj genezi ZID Zakona o cestama iz 2021.

Iz obrazloženja ustavnosudske odluke doznajemo kako je izuzeća od plaćanja naknade za služnosti i druga slična prava na javnim cestama po prvi put doveo u pitanje jedan od aktera na hrvatskom tržištu telekomunikacijskih usluga obrativši se 2015. godine sa svojom pritužbom Europskoj komisiji očigledno tvrdeći kako u Republici Hrvatskoj postoji nejednak tretman poduzetnika koji se može smatrati nedopuštenom državnom potporom protivnoj relevantnom pravu EU-a o potporama. Nadalje, doznajemo i kako je o tom pitanju i podnesenoj pritužbi svoje mišljenja i stajalište Europskoj komisiji dostavilo i tijelo državne uprave nadležno za državne potpore (Ministarstvo financija Republike Hrvatske) ustvrdivši da bi se oslobođenje od plaćanja naknada moglo smatrati nezakonitom državnom potporom. Zbog važnosti potpunog shvaćanja problema u nastavku u cijelosti donosim relevantni dio teksta iz obrazloženja ustavnosudske odluke:

26. U svojem očitovanju Ustavnom sudu resorno Ministarstvo pojašnjava da se problem nezakonitih državnih potpora i s time povezane diskriminacije privatnih tvrtki pojavio 2015. godine u postupku dobivanja pozitivnog mišljenja na programe državne potpore "Okvirni nacionalni program za razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa u područjima u kojima ne postoji dostatni komercijalni interes za ulaganja" i "Nacionalni program razvoja širokopojasne agregacijske infrastrukture u područjima u kojima ne postoji dostatan komercijalni interes za ulaganja", kada se jedan od operatora elektroničkih komunikacija žalio Europskoj komisiji i dostavio pravno mišljenje, prema kojem programi nisu kompatibilni s pravilima državnih potpora na razini Europske unije zbog odredaba Zakona o izgradnji infrastrukturnih građevina i Zakona o cestama, kojima se javne tvrtke oslobađaju obveze plaćanja naknade za pravo služnosti i prava građenja na javnim cestama. Tom je prilikom i

Ministarstvo financija izrazilo mišljenje da bi se oslobođenje od plaćanja naknada moglo smatrati nezakonitom državnom potporom (istaknuo Ustavni sud - op.).

Tijekom pripreme odgovora za Europsku komisiju bilo je zatraženo i neovisno konzultantsko mišljenje (istaknuo Ustavni sud - op.) o ovom pitanju, te su konzultanti utvrdili kako bi (dijelove istaknuo Ustavni sud - op.) "neplaćanje naknada sukladno navedenim zakonima (misli se na Zakon o izgradnji infrastrukturnih građevina i Zakon o cestama - op.) od strane pravnih osoba u državnom vlasništvu, a koje obavljaju gospodarsku djelatnost, moglo predstavljati državnu potporu, odnosno da u povoljniji tržišni položaj stavlja te osobe u odnosu na one iz privatnog sektora. (...)"

Međutim, nadalje su naveli: "No, oslobođenje od plaćanja naknade, u većini slučajeva, općenito bi se moglo smatrati operativnom potporom, koja se u vrlo malom broju slučajeva i pod određenim uvjetima može smatrati sukladnom propisima o potporama. ***Također, u svakom slučaju, za dodjelu državne potpore potrebno bi bilo pribaviti pozitivno mišljenje Ministarstva financija odnosno odobrenje Europske komisije. S obzirom na navedeno, s aspekta propisa i pravila o državnim potporama odgovarajuće izmjene navedenih zakona u smislu izjednačavanja uvjeta plaćanja naknada bez obzira na to radi li se o gospodarskim subjektima (poduzetnicima) u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne samouprave ili onih u privatnom vlasništvu je rješenje kojim bi se osigurala neupitna i cjelovita usklađenost navedenih zakona s EU acquis na području državnih potpora.".***

Iz citiranog teksta dijela obrazloženja ustavnosudske odluke može se zaključiti kako je Ministarstvo financija Republike Hrvatske logikom „linije manjeg otpora" preporučilo Vašem ministarstvu zakonodavnu intervenciju kojom bi se bez kriterija razlikovanja poduzetnika na tržištu i netržišnih aktera poput vodovoda, svima nametnula obveza plaćanja naknade za služnosti na javnim cestama. Smatram kako su takvim postupanjem teško oštećeni brojni pružatelji javnih usluga, a posebice javna komunalna društva u pretežitom ili potpunom vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Navedeno prepoznaje i Ustavni sud Republike Hrvatske nadovezujući se na meritum očitovanja Ministarstva financija Republike Hrvatske sljedećim riječima:

27. Ustavni sud ne nalazi da bi navedeno upućivalo na zaključak kako se oslobođenje od plaćanja naknade za neki od oblika korištenja cestovnog zemljišta uvijek i neizostavno mora smatrati nezakonitom državnom potporom. Naprotiv, razvidno je da o nezakonitoj državnoj potpori može biti govora samo onda kada bi se oslobođenje odnosilo na subjekte koji kao poduzetnici na tržištu obavljaju gospodarsku djelatnost u komercijalne svrhe. Naime, po naravi stvari jedino tada i postoji tržišno natjecanje, a time i mogućnost narušavanja tržišnog natjecanja davanjem povlastice korisnicima državne potpore odnosno diskriminiranjem onih koji to nisu.

Stoga je jasno da relevantan kriterij razlikovanja korisnika cestovnog zemljišta kao obveznika/potencijalnih obveznika sporne naknade nije svojstvo pravne osobe u vlasništvu ili većinskom vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, kao osoba javnog prava, nasuprot svojstvu pravne osobe u privatnom vlasništvu, već je relevantan kriterij vrsta djelatnosti koju pravna osoba obavlja i načela na kojima se ta djelatnost u konkretnom slučaju obavlja.

Slijedom svega navedenoga, pozivam Vas da u okviru svojih ovlasti i djelokruga Vašeg ministarstva te u okviru svojih ovlasti potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske hitno ispitate razloge zbog kojih se nisu razmotrile mogućnosti odobrenja državnih potpora za netržišne aktere javnog prava te da u najkraćem roku Vaše ministarstvo i Vlada Republike Hrvatske pristupe izradi i donošenju odgovarajućih izmjena Zakona o cestama kako bi se otklonila financijska šteta i nepravda koja se ponajprije čini jedinicama lokalne samouprave i njihovim građanima. Pritom upozoravam kako naknade za služnosti i druga slična prava na javnim cestama ugrožavaju financijsku stabilnost i poslovanje te investicije poglavito u lokalnim vodovodima čija naplata korespondira s povećanjem troškova i rashoda kojima su već izloženi zbog energetske krize i rastućih inflatornih pritisaka.

S poštovanjem,

REPUBLIKA HRVATSKA - GRADONAČELNIK GRADA SPLITA - SPLITSKO-DALMATINSKA ŽUPANIJA 2

Miro Bulj

Na znanje:

- dr. sc. Marko Primorac, potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske i ministar financija