

UVOD – Načelne primjedbe

Iako ne želimo dovesti u sumnju dobru namjeru Ministarstva gospodarstva da potakne investicije i osigura gospodarski rast i zapošljavanje, jasno je iz dosadašnje reakcije javnosti, da ta namjera nije dovoljno dobro pretočena u djelo i da je potrebno i proceduralno i suštinski načiniti određene izmjene kako bi se ojačali zaštitni mehanizmi prema javnim dobrima koje predviđa kako Ustav i tako i mnogi Zakoni RH. Neobično je što se ovaj Zakon poziva na ustavnu odredbu iz članka 2 stavak 4 da "Hrvatski sabor i narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuju o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj te o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime", dok zapravo sam Zakon sve odluke o korištenju ukupnim prirodnim i kulturnim bogatstvima Hrvatske prepušta uskoj skupini ljudi u jednom Povjerenstvu koje imenuje i nadzire isključivo Vlada, nad čime ni Sabor ni hrvatski građani nemaju nikakvu kontrolu.

Nadalje, ovaj se Zakon uopće ne navodi u samo mjesec dana starom Planu normativnih aktivnosti Vlade RH za 2013. godinu gdje je potrebno navesti i da li se na zakon primjenjuje postupak procjene učinka propisa kojim bi se unaprijed trebali detektirati rizici i spriječiti mogući negativni učinci. Nedopustivim smatramo i da, ovaj Zakon sam predlagač, Ministarstvo gospodarstva, unaprijed gura u hitnu proceduru, što za sobom povlači minimalno vrijeme za javnu i parlamentarnu raspravu te očitovanja drugih tijela državne uprave. Pritom se ignorira postupak procjene učinka propisa, a koji je predviđen upravo za one zakone s očekivanim značajnim posljedicama po društvo, okoliš i gospodarstvo – dakle sve ono što strateške investicije po svojoj prirodi jesu!

Ono najvrjednije što imamo, a to su prirodni resursi, ne možemo prepustiti proizvoljnim tumačenjima i hitnim procedurama i zato je nužno produžiti rok za javnu raspravu ne samo kako bi stručna i ostala zainteresirana javnost mogla sudjelovati nego kako bi Ministarstvo gospodarstva uspjelo komunicirati svoje namjere i pretočiti ih u strategiju stvaranja investicijske klime. Taj strateški dokument, koji mora biti značajno konkretniji, suvisliji i jasniji od ovog zakonskog prijedloga mora imati za cilj smanjenje mogućnosti razaranja cjelokupnog sustava javnog upravljanja.

Ovim Vam putem želimo ukazati i na očiglednu nezakonitost u samom postupku donošenja predmetnog propisa. Naime, Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07) propisuje minimalan rok od 30 dana za sudjelovanje javnosti u postupku izrade zakona i provedbenih propisa koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš. Nesporno je kako je Zakon o strateškim investicijama propis koji će svakako imati značajan utjecaj na okoliš jer izgradnja svih velikih objekata (investicija) uvijek ima neki, a najčešće, nepovoljan utjecaj na okoliš.

Međutim, bez obzira na navedene zakonske odredbe, nacrt prijedloga Zakona o strateškim investicijama bio je na javnoj raspravi u razdoblju od 15. siječnja do 24. siječnja 2013. godine, što je svega 10 dana. Takvo postupanje smatramo apsolutno neprimjerenim, osobito radi činjenice kako se radi o jednom od zakona za koji interes javnosti postoji i od ranije, prije objave samog nacrta, te je stoga bilo nužno organizirati široku javnu raspravu o istom. Što se tiče samog sadržaja Nacrta zakona smatramo kako su iste nedovoljno objašnjene i nesvrhovite, te se čini kako se ovim propisom želi nadomjestiti ukinuti Zakon o igralištima za golf. Podsjećamo, spomenuti propis imao je žestoki otpor javnosti i organizacija civilnog društva koje su upozoravale da je isti protuustavan te da nije davao nikakva jamstva za sprečavanje zlouporaba, niti jamstva za očuvanje poljoprivrednog zemljišta, šuma, okoliša kao i u zaštite najviših ustavnih vrednota socijalne pravde, jednakosti ljudi, jednakog položaja poduzetnika na tržištu, te jamstva prava vlasništva i vladavine prava. Argumenti OCD-a prihvaćeni su kao osnovani, što se navodi i u samom obrazloženju Zakona o ukidanju zakona o igralištima za golf. Mišljenja smo kako je Zakon o strateškim investicijama također podloga za korupciju, kako se investitora ponovo stavlja u povoljniji položaj, te kako se ugrožava očuvanje naših najvrednijih dobara, dakle poljoprivrednih zemljišta i šuma, te okoliša općenito, te će kao takav davati prednost investicijama pred očuvanjem prethodno navedenih dobara i prava.

Budući da je javna rasprava o Zakonu „odrađena“ u samo 10 dana smatramo da je time nadležno ministarstvo prekršilo i načela Otvorenosti i odgovornosti, te načelo Djelotvornosti, a koja načela su propisana Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/2009). Načelo otvorenosti i odgovornosti određuje da „Savjetovanje u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit iziskuje otvorenost i odgovornost, kako državnih tijela, tako i predstavnika zainteresirane javnosti. Državna tijela provode savjetovanje uz jasno pojašnjenje pitanja o kojima se traži povratna informacija zainteresirane javnosti, mjera koje se u postupku savjetovanju koriste, te razloga donošenja određenog zakona“. Budući da je Ministarstvo gospodarstva samo skratilo cijeli postupak javne rasprave koji je uobičajen za propise ove važnosti, očigledno je kako se ne može govoriti o otvorenosti za savjetovanje s javnosti nadležnog državnog tijela. Isto tako, takvim postupkom Ministarstvo pokazuje i stanovitu neodgovornost jer riskira izniman otpor javnosti već samim time što nije predvidjelo široku javnu raspravu koja bi dopustila da sve zainteresirane strane izraze svoj stav. Nadalje, načelo djelotvornosti predviđa kako, „da bi bilo djelotvorno, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću pokreće se u vrijeme kada još uvijek postoji mogućnost utjecaja na nacрте zakona, propisa i drugih akata, dakle u ranoj fazi njihove izrade kada su još sve opcije za njihovu doradu i promjenu otvorene. Postupak savjetovanja ujedno treba održati prihvatljivu ravnotežu između potrebe za djelotvornim donošenjem zakona, drugih propisa i akata i potrebe za odgovarajućim doprinosom predstavnika zainteresirane javnosti“. Smatramo da se 10 dana, od kojih samo 8 radnih, nikako ne može smatrati podlogom za djelotvorno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

Nadležno Ministarstvo ovako kratkom javnom raspravom, nije zadovoljilo niti minimum standarda i mjera za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću koje propisuje Kodeks. Naime, Kodeks određuje da „Objava poziva na savjetovanje o nacртima zakona, drugih propisa i akata treba sadržavati jasno naznačen rok za očitovanja zainteresirane javnosti za koji je poželjno da ne bude kraći od 15 dana od dana objave nacрта na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu nacрта, kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje predmetnog nacрта i oblikovanje svoga mišljenja“. Ponavljamo, javna rasprava bila je organizirana u svega 10 dana, a ne, kao što Kodeks predviđa, minimalno 15.

Grubo poricanje bilo kakvih rizika i negativnih učinaka investicijskih projekata po građane, lokalne zajednice, društvo, okoliš, gospodarstvo, javna dobra i demokraciju u cjelini vidljivo je kako u proceduri pripreme zakona, tako i u nizu njegovih odredbi kojima se derogiraju profesionalni standardi i niz ustaljenih procedura javnog upravljanja i političkog odlučivanja. Time ovaj Zakon, umjesto da promiče, zapravo ugrožava razvojne potencijale hrvatskog društva.

Detaljne primjedbe na Nacrt zakona o strateškim investicijama

1) Komentar na čl. 8, st.2.

Smatramo kako su kriteriji za određivanje tzv. „strateškog projekta“ preširoko postavljeni. Zapravo nema egzaktnih pokazatelja u ocjenjivanju, te je sve prepušteno subjektivnoj procjeni članova u nizu Ministarstvo gospodarstva-Povjerenstvo-Vlada. Primjerice, kako se može procjenjivati da neki projekt „znatno doprinosi“ ili samo „doprinosi“ razvoju? Naročito, kako se može odrediti da se „prednost daje onima koji imaju veći učinak na...ili u većoj mjeri doprinose održivom razvitku i zaštiti prostora i okoliša“? Nejasni i preopćeniti kriteriji otvaraju prostor za korupciju i pogodovanje, te koncentraciju moći u rukama par osoba iz ministra gospodarstva koji će kroz sudjelovanje u procjeni kroz onaj niz Ministarstvo gospodarstva-Povjerenstvo-Vlada, „kreiranjem liste strateških projekata“ (čl 6 st

1), „imenovanjem Operativne skupine“ (čl 7 st 1), „davanjem mišljenja o svrsishodnosti sklapanja ugovora o otuđenju“ (čl 20) - moći pogodovati određenim osobama bez dodatne kontrole. Zakon predviđa takvu širinu i opseg kriterija za strateške projekte da je *de facto* moguće obuhvatiti, ali i isključiti bilo koji projekt bez obzira na područje djelovanja, kvalitetu i visinu ulaganja, što tijelu koje odlučuje daje ogroman manevarski prostor za proizvoljno odlučivanje, koje je dodatno pospješeno odredbom o direktnim pregovorima između ministra i pojedinih investitora. Drugim riječima, svi oni ulagači koji ne dopiju na Listu projekata bit će dovedeni u izrazito nepovoljan položaj u odnosu na „sretnike“ s etiketom strateškog projekta.

2) Komentar na čl.15. st. 5. i 7.

Za ishođenje svih dozvola i mišljenja propisan je izrazito kratak rok od 10 dana, koji do te mjere odstupa od uobičajene dinamike rada javne uprave i rokova propisanih u postojećim procedurama, da se njime šalje poruka da su svi postojeći upravni postupci suvišni, a briga o profesionalnosti odlučivanja nebitna. Važno je samo da investitor dobije odriježene ruke da svoje zamisli pretvori u djelo. U slučaju da roku nije udovoljeno, investitoru se dozvola izdaje odnosno on se ima pravo ponašati kao da ju je dobio, temeljem načela „šutnje administracije“. Načelo šutnje administracije diskriminira sve ostale sudionike u investicijskim procesima i dovodi do toga da će se najveće investicije moći raditi bez ikakvih mišljenja, čak se ne obvezuju investitori da ih nabave nakon početka radova ako već mogu početi bez njih. Smatramo bitnim ovdje navesti kako Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12) za građevne dozvole u nadležnosti Ministarstva prostornog uređenja i gradnje u članku 151 propisuje: kako „*Ministarstvo poziva najkasnije u roku od trideset dana tijela i/ili osobe određene posebnim propisima, koja su sudjelovala u izdavanju lokacijske dozvole za tu građevinu radi pribavljanja potvrda koje nisu pribavljene prije pokretanja postupka za izdavanje građevinske dozvole o usklađenosti glavnog projekta s posebnim propisima*“. Dakle, propisivanjem ovako kratkog roka za dobivanje svih potrebnih dozvola za strateške projekte predmetnim se Zakonom zadire se odredbe drugih važećim propisa u Hrvatskoj. Isto tako, propisivanje ovih odredbi smatramo i protuustavnim tj. smatramo kako su protivne čl. 52. st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske. Ne manje bitna je i činjenica kako tako kratak rok apsolutno onemogućava sudjelovanje javnosti u izdavanju određenih dozvola, kao npr. u izdavanju tzv. okolišne dozvole.

3)Komentar čl. 18.

Odredbama ovog članka omogućava se otuđivanje nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, uključujući i šume, šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište, javne ceste i javno vodno dobro, i to neposrednom pogodbom, što smatramo protuustavnim. Te odredbe omogućavaju stvaranje situacija koje dovode do pojačanog korupcijskog ponašanja te bi mogle imati značajne štetne posljedice na okoliš Hrvatske tj. ubrzati urbanizaciju i devastaciju poljoprivrednog i šumskog zemljišta. Mišljenja smo kako su odredbe ovog članka protivne čl. 52. st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske. Isto tako, čini nam se, da iako se to izriječno ne spominje u ovom članku, da će se isti postupak primjenjivati i na otuđenje nekretnina u privatnom vlasništvu. Nepovredivost vlasništva, kao i očuvanje prirode i čovjekova okoliša, Ustavom su određene kao najviše vrednote, te im je time i zajamčena najveća zaštita. Upravo suprotno od toga, ovaj Zakon svojim odredbama ide u sasvim drugom smjeru.

4)Komentar na čl.19.

U članku 19 regulira se mogući spor s lokalnom samoupravom, no što je sa zemljištem koje je u pravom smislu riječi zajedničko dobro, s neprekinutim zajedničkim korištenjem kod kojeg država u zadnjih 20 ak godina nije našla pravni mehanizam koji funkcionira - pašnjaci-pašnjačke zajednice, bivše zemljišne zajednice? Što je sa važećim ugovorima o zakupu i koncesijama, da li će i na njih utjecati ovaj Zakon, te na koji način? U tom smislu, zakon smatramo manjkavim i nedorečenim.

5)Komentar čl. 29.

Postupak ocjene o potrebi provedbe postupka procjena utjecaja okoliš (PUO)sveden je na kozmetički zahvat kojeg samo uvjetno, dakle u nekim slučajevima, treba provesti hitnom procedurom propisanom ovim Zakonom. Ovim odredbama ismijava se djelovanje znanstvenih disciplina, sudjelovanje javnosti te obveza poštivanja međunarodnih standarda zaštite okoliša, poglavito Arhuške konvencije. Isto tako, propisivanje tako kratkog roka za ocjenu o potrebi provedbe PUO protivno je čl. 29. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 64/08 i 67/09) koji propisuje kako nadležno tijelo zahtjev za ocjenu o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš „dostavlja na mišljenje tijelima i/ili osoba određenim posebnim propisima i JLS, ovisno o lokaciji i obilježjima zahvata“. Štoviše, propisan je i rok od 30 dana za dostavu tog mišljenja. Vrlo bitno je i što čl. 28. iste Uredbe propisuje kako nadležno tijelo treba „o zahtjevu informirati javnost sukladno Zakonu i uredbi kojom se uređuje informiranje i sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša“. Spomenimo ovdje samo kako Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08) određuje da se „Informacije koje se daju prema odredbama ove Uredbe objavljuju se u trajanju od 30 dana.“ Međutim, ovaj Zakon određuje svoje rokove, a u kojima je apsolutno nemoguće zadovoljiti rokove određene za sudjelovanje javnosti čime se ne krše samo važeći hrvatski propisi već i europski standardi i praksa, te odredbe prije spomenute Arhuške konvencije.

6)Komentar čl. 31.

Svi zahvati u prostor u sklopu strateških projekata nemaju obvezu izrade i donošenja provedbenih dokumenata prostornog uređenja (urbanističkog plana uređenja i detaljnog plana uređenja) u svrhu dobivanja lokacijskih dozvola. Time se od stručne provjere usklađenosti s prostornim planom izuzimaju upravo najsloženiji, najskuplji i vjerojatno najveći zahvati s najvećim očekivanim učincima! Također, smatramo kako je ova odredba protuustavna, tj.protivna čl.137. i čl.138. Ustava jer se njome se zadire u samoupravni djelokrug tijela jedinica lokalne i područne samouprave.

7)Komentar čl. 32.

Ovaj članak samo potvrđuje potpuno isključivanje lokalne samouprave iz odlučivanja o strateškim investicijama. Dakle, sve dozvole,mišljenja i uvjete potrebne za strateške investicije izdaju središnja tijela državne uprave, a ne jedinice lokalne samouprave na čijem području se planira zahvat u prostor. Pa se tako i ovim člankom propisuje kako primjerice „rješenje o promjeni namjene građevine“ utvrđuje središnje tijelo državne uprave za prostorno uređenje i graditeljstvo. Ovu odredbu, također smatramo protuustavnom jer se njome zadire u samoupravni djelokrug tijela jedinica lokalne i područne samouprave.