

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1132

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti koju je podnio I. V. iz S., na sjednici vijeća održanoj 29. travnja 2024.

presudio je

Ukida se Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave Grada Sinja (»Službeni glasnik Grada Sinja«, 2/23.).

Obrazloženje

1. I. V. iz S. podnio je ovome Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti, podredno obavijest o nezakonitosti Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave Grada Sinja (»Službeni glasnik Grada Sinja«, 2/23.; u daljnjem tekstu: Pravilnik).

2. Obrazlažući zahtjev odnosno prijedlog za ocjenu zakonitosti općeg akta podnositelj navodi da je osporeni Pravilnik donio neovlašteni donositelj (gradonačelnik Grada S.), koji, prema članku 35. točki 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZOLP(R)S) te prema mjerodavnim odredbama Statuta Grada Sinja (»Službeni glasnik Grada Sinja«, 2/21.) nije ovlašten donositi opće akte. Ističe da pravila, uvjete i postupke jednostavne javne nabave utvrđuje naručitelj općim aktom sukladno članku 15. stavku 2. Zakona o javnoj nabavi (»Narodne novine« 120/16. i 114/22. – u daljnjem tekstu: ZJN/16.) u skladu s načelima javne nabave. Poziva se na odgovarajuću praksu ovoga Suda. Predlaže ukidanje osporenog Pravilnika.

3. U očitovanju o obavijesti, donositelj općeg akta, gradonačelnik Grada S., kojeg zastupa opunomoćenica B. B. A., odvjetnica iz S., navodi da je osporeni Pravilnik donesen na temelju članka 15. stavka 2. ZJN-a/16. i članka 52. Statuta Grada S. kojim je propisano da gradonačelnik donosi opće i pojedinačne akte kada je na to ovlašten propisima. Nadalje ističe da je člankom 436. stavkom 1. ZJN-a/16. propisano da je tijelo državne uprave za politiku javne nabave nadležno za, između ostalog, stručnu pomoć u vezi s primjenom ZJN-a/16. i »njegovih« podzakonskih propisa kroz davanje mišljenja, izradu smjernica, priručnika te drugih publikacija i obrazaca kao i upravni nadzor nad provedbom ZJN-a/16. i »njegovih« podzakonskih propisa, iz čega proizlazi da je Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta središnje tijelo državne uprave nadležno za provedbu i nadzor nad provedbom ZJN-a/16., kao posebnog zakona kojim se uređuje postupak javne nabave koji provodi javni naručitelj, a među kojima su i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog navedenog, a uslijed učestalih upita jedinica lokalne samouprave u pogledu primjene članka 15. stavka 2. ZJN-a/16. u vezi s donositeljem pravilnika o provedbi postupka jednostavne nabave, Ministarstvo uprave, kao središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, dana 8. kolovoza 2017. dalo je Uputu o primjeni članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, klasa: 023-/1/17-01/81, urbroj: 515-02-02-01/1-17-5

svim županijama, gradovima i općinama. U Uputi se ističe: »Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan u okviru svojih ovlasti može donositi opće akte ako je za to ovlašten posebnim propisom. Tako, na primjer, donosi pravilnik o unutarnjem redu sukladno odredbama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine«, br. 85/08 i 6/11). U takvim slučajevima se u pravilu radi o općim aktima internog karaktera, odnosno aktima koji nema djelovanje *erga omnes*, a Ministarstvo uprave je mišljenja da bi akt iz članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi bio upravo takav akt.«

4. Dakle, prema mišljenju Ministarstva uprave riječ je o aktu postupovne prirode kojim se ne uređuju pitanja materijalno-pravne naravi, već formalno-pravna pitanja i to ona koja su od važnosti isključivo za jedinicu lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave u provedbi jednostavne nabave, a što ujedno znači da je riječ o aktu koji nema djelovanje *erga omnes*. Slijedom navedenog, Ministarstvo uprave smatra da bi u cilju operativnosti, djelotvornosti i učinkovitosti provedbe postupaka jednostavne nabave opći akt iz članka 15. stavka 2. ZJN-a/16. moglo donijeti i izvršno tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. S navedenim je stavom suglasno i Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta.

5. Uz navedeno, prema odredbama članka 52. stavka 1. alineja 5. i 6. Statuta Grada S., u obavljanju izvršne vlasti gradonačelnik predlaže gradskom vijeću donošenje proračuna, izmjena i dopuna proračuna, odluke o izvršavanju proračuna te godišnjeg i polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna te je odgovoran za planiranje i izvršavanje proračuna, a koji proračun, po naravi stvari, sadrži, između ostalog, i stavke koje su predmet postupka javne nabave, pa gradonačelnik prilikom izvršavanja proračuna izravno utječe i na planiranje provođenja postupaka jednostavne nabave. U konkretnom slučaju, ovlaštenje gradonačelnika za donošenje predmetnog Pravilnika proizlazi iz članka 52. stavka 1. alineje 3. Statuta Grada S. koji propisuje da gradonačelnik donosi opće i pojedinačne akte kada je na to ovlašten, ali ga na to ovlašćuju i (druge) odredbe Statuta Grada S. koje uređuju djelovanje, prava i obveze gradonačelnika u obavljanju izvršne vlasti.

6. Donositelj osporenog Pravilnika poziva se i na mišljenje Povjerenika za informiranje o provedbi savjetovanja za pravilnike o jednostavnoj javnoj nabavi, a prema kojem mišljenju je kroz prizmu odredaba ZJN-a/16. istaknuto da pravilnik o jednostavnoj nabavi nije provedbeni propis, već opći akt i to opći akt tehničkog, internog karaktera kojim se u pravilu utvrđuje način rada i unutrašnja organizacija.

7. Upire i na to da podnositelj zahtjeva, sukladno članku 83. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS), mora u zahtjevu učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes. Međutim, u konkretnom slučaju ne postoji pojedinačna odluka koja se temelji na predmetnom općem aktu kojom bi bilo povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja, slijedom čega podnositelj nije aktivno legitimiran za podnošenje zahtjeva u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a jer nije učinio vjerojatnom povredu bilo kakvog prava ili pravnog interesa zbog primjene predmetnog akta. Također, nisu ostvareni ni uvjeti za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, zbog čega zahtjev treba odbaciti.

8. Donositelj naposljetku navodi da presuda ovoga Suda na koju se poziva podnositelj nije od utjecaja na predmetni postupak jer se Statut Općine F. i Statut Grada S. bitno razlikuju u propisivanju ovlasti izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave. Predlaže odbijanje zahtjeva.

9. S obzirom na činjenicu da uz zahtjev nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanom općem aktu, Sud je osporavani akt razmotrio na temelju članka 83.

stavka 2. ZUS-a. Stoga navodi donositelja osporenog Pravilnika da nisu ispunjene pretpostavke za ocjenu zakonitosti osporenog akta nisu osnovani.

10. Osporeni Pravilnik donio je gradonačelnik Grada S. pozivom na članak 15. stavak 2. ZJN-a/16. i članak 52. Statuta Grada S.

11. Člankom 15. stavkom 2. ZJN-a/16. propisano je da pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave utvrđuje naručitelj općim aktom, uzimajući u obzir načela javne nabave te mogućnost primjene elektroničkih sredstava komunikacije.

12. Člankom 52. Statuta Grada S. propisano je koje poslove obavlja gradonačelnik kao nositelj izvršne vlasti grada. Među ostalim, gradonačelnik predlaže gradskom vijeću donošenje općih akata, izvršava i osigurava izvršenje općih akata gradskog vijeća te donosi opće akte kad je na to ovlašten propisima.

13. Člankom 35. točkom 2. ZoLP(R)S-a propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

14. ZJN-om/16. dana je ovlast naručiteljima u postupcima jednostavne nabave (među kojima mogu biti i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) propisati pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave općim aktom. Pritom ZJN/16. ne propisuje koje je tijelo ovlašteno donijeti takvu odluku. Stoga je s tim u vezi mjerodavan ZoLP(R)S.

15. Sukladno članku 35. točki 2. i članku 73. stavku 1. ZoLP(R)S-a, predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

16. Ovlasti gradonačelnika propisane su člankom 48. stavkom 1. ZoLP(R)S-a. Tom je odredbom, među ostalim, propisano da gradonačelnik priprema prijedloge općih akata, izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

17. Osporenim Pravilnikom propisana su pravila, uvjeti i postupak pripreme, provedbe i ugovaranja nabave roba, usluga i provedbe projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 26.540,00 EUR, odnosno radova procijenjene vrijednosti manje od 66.360,00 EUR (jednostavna nabava) za koje sukladno ZJN-u/16. ne postoji obveza provedbe postupaka javne nabave.

18. Polazeći od predmeta uređenja osporenog Pravilnika, a imajući na umu navedene, mjerodavne, odredbe ZJN-a/16., ZoLP(R)S-a i Statuta Grada S., Sud ocjenjuje da gradonačelnik Grada S. nema zakonsku ovlast za donošenje Pravilnika, jer takva ovlast pripada predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave. Prema članku 15. ZJN-a/16., pravila, uvjeti i postupak jednostavne nabave utvrđuju se općim aktom, pri čemu je, sukladno navedenim zakonskim (i statutarnim) odredbama, donošenje općih akata u nadležnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a ne tijela izvršne vlasti.

19. Odredba članka 52. stavka 1. alineje 3. Statuta Grada Sinja, na koju se poziva donositelj osporenog akta, sama za sebe, nije valjana osnova za donošenje općeg akta kao što je osporeni Pravilnik. Naime, prema navedenoj odredbi Statuta Grada Sinja gradonačelnik donosi opće akte kad je na to ovlašten propisima, što znači (nekim) zakonom ili drugim propisom. Budući da zakonom, a ni drugim propisom gradonačelniku nije dana ovlast da donese pravilnik o jednostavnoj nabavi, pozivanje donositelja na navedenu odredbu Statuta Grada S. ne može dovesti do drugačije odluke u ovom predmetu.

20. Što se tiče pozivanja podnositelja na Uputu Ministarstva uprave od 8. kolovoza 2017. u kojoj je, među ostalim, navedeno da opći akt iz članka 15. stavka 2. ZJN-a/16. može donijeti i izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, valja istaknuti da navedena Uputa ne može derogirati niti izmijeniti zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave danu ovlast predstavničkom tijelu jedinice za donošenje općih akata.

21. U odnosu na navode iz očitovanja o prijedlogu valja istaknuti da, s obzirom na materiju koja se uređuje Pravilnikom, nije osnovan navod da je riječ o aktu internog karaktera. Naime, Pravilnik se odnosi na različite gospodarske subjekte koji mogu sudjelovati u postupcima jednostavne nabave te ima obilježja eksternog općenormativnog akta, odnosno apstraktni i generalni pravni učinak.

22. Slijedom iznesenog, s obzirom na neovlaštenog donositelja, osporavani Pravilnik nije zakonit, zbog čega je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

Poslovni broj: Usoz-272/2023-6

Zagreb, 29. travnja 2024.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.