

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr. sc. Mirjane Juričić, Lidije Vukičević i Marine Kosović Marković članica vijeća, te sudske savjetnice Branke Cvitanović zapisničarke, u povodu zahtjeva D. i. c. p. i. d.o.o. iz Z., koje zastupa opunomoćenica A. D. R. odvjetnica u odvjetničkom društvu H. & p. d.o.o. iz Z., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 27. ožujka 2019.

r i j e š i o j e

Odbacuje se zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbi članka 1. stavka 3., članka 1. stavka 4., članka 21. stavka 4., članka 21. stavka 5., članka 21. stavka 6., članka 21. stavka 7., članka 21. stavka 8., članka 21. stavka 9., članka 35. stavka 1. točke 8. i članka 43. stavka 1. točke 8. Pravilnika o natječajima s područja arhitekture, urbanizma, unutaršnjeg uređenja i uređenja krajobraza Hrvatske komore arhitekata (Narodne novine, broj 85/14.).

Obrazloženje

Podnositelj zahtjeva je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti pojedinih odredbi Statuta Hrvatske komore arhitekata (Narodne novine, broj 140/15., dalje: Statut), Pravilnika o natječajima s područja arhitekture, urbanizma, unutaršnjeg uređenja i uređenja krajobraza Hrvatske komore arhitekata (Narodne novine, broj 85/14., dalje: Pravilnik o natječajima) i Pravilnika o javnim knjigama i evidencijama Hrvatske komore arhitekata KLASA: 011-01/16-01/04, URBROJ: 505-01-16-1 od 13. siječnja 2016. (objavljen na mrežnim stranicama Hrvatske komore arhitekata). Budući da se osporava zakonitost tri različita akta, predmeti su razdvojeni na temelju odredbe članka 114. stavka 1. Sudskog poslovnika (Narodne novine, broj: 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18. i 119/18.), tako da je predmet ovog upravnog spora zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbi članka 1. stavka 3., članka 1. stavka 4., članka 21. stavka 4., članka 21. stavka 5., članka 21. stavka 6., članka 21. stavka 7., članka 21. stavka 8., članka 21. stavka 9., članka 35. stavka 1. točke 8. i članka 43. stavka 1. točke 8. Pravilnika o natječajima.

Podnositelj u zahtjevu smatra osporene odredbe nesuglasnima sa člankom 5. stavkom 1. i člankom 23. Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine, broj 78/15., dalje: Zakon/15) koji utvrđuje javne ovlasti Hrvatske komore arhitekata (dalje: HKA). Smatra da je pojedinačnim aktom, rješenjem HKA, KLASA: 960-01/16-02/03, URBROJ 505-02-6-61 od 26. kolovoza 2016., koje je utemeljeno na navedenim aktima, povrijeđeno njegovo pravo i pravni interes. Navodi

da je Pravilnik o natječajima potvrđen od strane jedinice lokalne samouprave, Grada D., u Odluci o uvjetima i načinu provedbe javnih natječaja iz područja prostornog uređenja (Službeni glasnik Grada Dubrovnika, broj 14/15.). Zaključuje da su opći akti, akti društvenih organizacija koji su potvrđeni od državne vlasti, što je navedeno i u knjizi S. p. B. P. Opisuje tijek postupka koji je prethodio donošenju navedene pojedinačne odluke kojom se ukida dodijeljeni registarski broj natječaja: 28-16/DU-UA/N, dodijeljen u predmetnom natječaju koji je raspisao podnositelj zahtjeva te mu se nalaže ponovno postupanje. Smatra da navedeno rješenje ne predstavlja upravni akt, jer ga HKA nije donijela u okviru obavljanja javnih ovlasti. Navodi da je zahtjev pravodobno podnesen jer je navedeno rješenje primio 31. kolovoza 2016. Navodi da su člankom 23. Zakona/15 taksativno određene javne ovlasti HKA i navedenim člankom nije predviđeno da je HKA ovlaštena voditi registar dodijeljenih registarskih brojeva natječaja. Zaključuje da je ovo ovlaštenje nezakonito dodijeljeno Statutom i osporenim Pravilnicima. Tim ovlaštenjem HKA si je protuzakonito dodijelila i kontrolnu funkciju koja rezultira nezakonitom kontrolom natječaja te iz Pravilnika o natječajima HKA izvodi i ovlast da naknadno utvrdi nesuglasnost natječaja s pobijanim općim aktima i ukine dodijeljeni broj natječaja. Smatra da ni jedan zakon ne daje kontrolne ovlasti HKA u smislu provjeravanja ispravnosti raspisanog natječaja te smatra da osporene odredbe nisu sukladne višim pravnim aktima, a niži pravni akt mora biti sukladan višem pravnom aktu što se očituje u načelu ustavnosti i načelu zakonitosti. S obzirom da Zakon/15 ne definira HKA kao nadležno tijelo koje je ovlašteno odlučivati o registracijskom broju natječaja, predlaže Sudu da ukine odredbe članka 1. stavka 3., članka 1. stavka 4., članka 21. stavka 4., članka 21. stavka 5., članka 21. stavka 6., članka 21. stavka 7., članka 21. stavka 8., članka 21. stavka 9., članka 35. stavka 1. točke 8. i članka 43. stavka 1. točke 8. Pravilnika o natječajima. Također predlaže da na temelju odredbe članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS) Sud osporene odredbe obustavi od izvršenja.

Donositelj akta u očitovanju na zahtjev navodi da je Pravilnik o natječajima donesen na temelju odredbe članka 91. stavka 1. Zakona o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 152/08., 49/11. i 25/13.) i članka 38. stavka 2. alineja 1. Statuta HKA (Narodne novine, broj 131/10. – pročišćeni tekst i 81/13). Objavljen je u oglasnom dijelu Narodnih novina broj 85/14., na temelju plaćenog oglasa, jer je utvrđeno da nije riječ o podzakonskom propisu ni o općem aktu podzakonske prirode ni o općem aktu statutarne snage. Stupio je na snagu danom donošenja na sjednici Skupštine HKA održane 14. srpnja 2014. te je i danas na snazi. Smatra da je zahtjev podnijela neovlaštena osoba jer rješenju od 26. kolovoza 2016. nedostaje bitno svojstvo upravnog akta: neposredan pravni učinak koji bi ukidanje registarskog broja natječaja imalo na sam natječaj, odnosno na prava, obveze ili pravne interese raspisivača natječaja. Registarski broj natječaja predstavlja oznaku koju HKA kao samostalna organizacija dodjeljuje natječaju za koji smatra da je raspisan u skladu sa stručnim standardima propisanim Pravilnikom, a kad to od nje (putem provoditelja) zatraži raspisivač natječaja. Ta oznaka znači da je HKA, na traženje raspisivača, izvršila pregled i verificirala konkretnu natječajnu dokumentaciju. Oznaka kojom HKA označava natječaj, sama po sebi ne proizvodi niti može proizvoditi ikakve neposredne učinke. Navodi da je podnositelj zahtjeva pred Upravnim sudom u Zagrebu pokrenuo upravni spor koji se vodi pod poslovnim brojem: UsI-2898/16 radi poništenja naprijed navedenog rješenja od 26. kolovoza 2016. Poziva se na navode odgovora na tužbu koji je dostavila u taj predmet. Napominje kako se natječaj provode u skladu s odredbama Pravilnika o natječaju jedino u slučaju da jedinica lokalne samouprave to odluči posebnom odlukom te ako to zatraži sam naručitelj. U tom smislu poziva se na odredbu članka 55. Zakona o prostornom uređenju

(Narodne novine, broj: 153/13.). Jasno je da organiziranjem natječaja HKA ne izvršava nikakvu javnu ovlast, nego se radi o općim poslovima i zadacima koje HKA obavlja pored dodijeljenih javnih ovlasti. Nadalje smatra da je zahtjev nepravodobno podnesen, navodeći da je podnesen 3. listopada 2016. te da Pravilnik o natječajima ne predstavlja opći akt. Ističe da HKA pored dodijeljenih javnih ovlasti obavlja i druge zadatke i poslove te se radi o samostalnoj strukovnoj organizaciji osnovanoj s ciljem da sačuva čast, ugled i prava svojih članova te da štiti i unapređuje hrvatsku graditeljsku baštinu i vrsnoću izgrađenog prostora. Poziva se na odredbu članka 21. stavka 1. točke 9. Zakona/15 prema kojoj je HKA zbog ostvarivanja ciljeva radi kojih je osnovana, ovlaštena Statutom odrediti poslove i zadatke koje će obavljati. U tu svrhu donesen je i Pravilnik o natječajima radi dobivanja najboljeg idejnog rješenja za natječajni zadatak te pronalaženja najboljih i najsposobnijih arhitekata i urbanista, arhitekata unutarnjeg uređenja i krajobraznih arhitekata za izradu daljnje potrebne projektne dokumentacije. Ističe da je provođenje natječaja iz područja arhitekture i urbanizma prvenstveno regulirano Zakonom o prostornom uređenju te, pozivajući se na odredbu članka 55. tog zakona, ponavlja da se natječaji s područja arhitekture i urbanizma provode u skladu odredbama Pravilnika o natječajima ako to odluči jedinica lokalne samouprave. Zaključuje da opći akt može predstavljati samo odluka jedinice lokalne samouprave kojom se određuje provedba natječaja prema Pravilniku o natječajima, dok sam Pravilnik ne predstavlja opći akt. Smatra neosnovanim navod da bi Pravilnikom o natječajima HKA bila dodijeljena kontrolna funkcija, jer ako ne postoji volja raspisivača natječaja da se natječaj provodi primjenom Pravilnika o natječajima te ako posebna odluka jedinice lokalne samouprave na to ne upućuje, Pravilnik o natječajima se ne primjenjuje. Predlaže Sudu da zahtjev odbaci odnosno odbije.

Zahtjev nije dopušten.

Pravilnikom o natječajima utvrđuje se postupak raspisivanja i provođenja natječaja s područja arhitekture, urbanizma, prostornog uređenja, unutarnjeg i krajobraznog uređenja radi dobivanja najboljeg idejnog rješenja za natječajni zadatak te pronalaženja najboljih i najsposobnijih arhitekata i urbanista, arhitekata unutrašnjeg uređenja i krajobraznih arhitekata za izradu daljnje potrebne projektne dokumentacije (članak 1. stavak 1.).

Sukladno odredbi članka 3. stavka 2. ZUS-a predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu, a prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženom u rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. (Narodne novine, broj 41/12.) općim aktom smatraju se eksterni i interni opći akti donositelja određenih posljednje citiranom odredbom ZUS-a.

Opći akt u smislu naprijed navedene odredbe ZUS-a, osim ovlaštenog donositelja, karakterizira regulacija društvenih odnosa na apstraktan i generalan način, što podrazumijeva da se radi o autoritativnoj regulaciji, odnosno donošenju općih normi u okviru obavljanja javnih ovlasti.

Prema odredbi članka 2. stavka 1. Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine, broj 78/15. i 114/18., dalje: Zakon) Komora je samostalna strukovna organizacija osnovana radi pobliže određenih ciljeva (u konačnici skrb o zaštiti i unapređenju hrvatske graditeljske baštine i vrsnoće izgrađenog prostora), a na temelju odredbe članka 5. stavka 1. Zakona Komora obavlja javne ovlasti koje su propisane tim zakonom te drugim posebnim zakonima. Javne ovlasti koje ima Komora propisane su odredbom članka 23. Zakona i među njima nisu navedeni poslovi u vezi s raspisivanjem i provođenjem natječaja s područja arhitekture, urbanizma, unutarnjeg uređenja i uređenja krajobraza.

Dakle, osim Zakonom izričito propisanih javnih ovlasti, Komora obavlja i druge zadatke te je radi ostvarivanja svrhe strukovne organizacije ovlaštena svojim aktima urediti i razna druga pitanja. Međutim, u donošenju takvih akata Komora ne izvršava javne ovlasti, zbog čega ti akti nemaju pravnu narav općeg akta i ocjena njihove zakonitosti ne može biti predmet upravnog spora.

U konkretnom slučaju osporenim Pravilnikom HKA ne izvršava Zakonom dodijeljene javne ovlasti pa navedeni Pravilnik nema svojstvo općeg akta.

Zbog navedenog, Sud je na temelju odredbe članka 85. stavak 1. točke 1. ZUS-a riješio kao u izreci, a budući je da se ne radi o općem aktu nije bilo osnove za primjenu odredbe članka 85. stavak 2. ZUS-a.

U Zagrebu 27. ožujka 2019.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.