

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, Senke Orlić-Zaninović i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, radi ocjene zakonitosti općeg akta u postupku povodom zahtjeva Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske, Z., na sjednici održanoj 29. studenog 2018.

p r e s u d i o j e

Zahtjev Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske za ocjenu zakonitosti Odluke o određivanju komunalnih djelatnosti koje se obavljaju na temelju ugovora (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 20/18.) se odbija.

Obrazloženje

Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ministarstvo) podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Odluke o određivanju komunalnih djelatnosti koje se obavljaju na temelju ugovora, KLASA: 021-05/18-01/314, URBROJ: 251-01-05-18-10 od 13.rujna 2018., koja je objavljena u Službenom glasniku Grada Zagreba, broj 20., dana 17. rujna 2018. (dalje u tekstu: Odluka) temeljem odredbe članka 82. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01.-vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15. i 123/17.,dalje u tekstu: ZLPS), te odredbe članka 83. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje u tekstu: ZUS).

U zahtjevu Ministarstvo navodi odredbu članka 80.b. stavka 1. ZLPS-a koja propisuje da odluku o obustavi općeg akta od primjene može donijeti neposredno i središnje tijelo državne uprave u okviru svoga djelokruga utvrđenog posebnim propisom. Postupajući temeljem članka 79. stavka 1. i 80. b. stavak 1. ZLPS-a Ministarstvo je nadležno temeljem članka 11. Zakona o ustroju i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine, broj 93/16. i 104/16.), izvršilo uvid u Odluku te donijelo odluku o obustavi Odluke od primjene, pod brojem KLASA: 040-02/18-02/6, URBROJ: 531-01-18-2 dana 10. listopada 2018. godine.

Ministarstvo navodi članak 4. Odluke, kojim je propisano da će pravna osoba koja obavlja poslove održavanja objekata javne rasvjete temeljem ugovora sklopljenog sukladno Odluci o određivanju poslova javne rasvjete koji se financiraju iz proračuna Grada Zagreba (Službeni glasnik grada Zagreba, 4/11 i 7/14.) do 17. listopada 2018., nastaviti obavljati

navedene poslove pod uvjetima, na način i po cijeni kako je to utvrđeno tim ugovorom sve do sklapanja ugovora sukladno članku 3. te Odluke, a o čemu će biti sklopljen dodatak ugovora. Grad Z. dužan je pokrenuti postupak javne nabave o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove Odluke. Ministarstvo smatra da je navedena odredba Odluke protivna članku 135. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 68/18., dalje u tekstu:ZKG), koji propisuje da pravna i fizička osoba koja obavlja komunalnu djelatnost temeljem ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, sklopljenih temeljem Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03.-proč.tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.), nastavlja s radom do isteka važenja tih ugovora.

Stoga smatra kako je nesporno da je članak 4. Odluke protivan navedenoj odredbi ZKG-a kojim je propisano da sklopljeni ugovori o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti, u konkretnom slučaju komunalne djelatnosti održavanja ulične rasvjete, važe do isteka roka za koji su sklopljeni odnosno ne mogu se prema odredbama važećeg ZKG-a produžavati, već je zakonom propisana obveza sklapanja novih ugovora prema odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16.). Smatra da je donošenjem Odluke gradska skupština postupila protivno odredbi članka 135. ZKG-a. Iz tog razloga Ministarstvo je donijelo odluku o obustavi od primjene Odluke ,koju je, prema odredbi članka 80.b. stavka 2. ZLPS dostavilo 11. listopada 2018. predsjedniku Gradske skupštine Grada Z. te Gradonačelniku Grada Z., a preporučeno je dostavljena i Ministarstvu uprave. Sukladno zakonskoj obvezi iz članka 82. ZLPS i odredbi članka 83. ZUS-a, podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke.

U dopuni svog zahtjeva Ministarstvo dostavlja dokaz o dostavi odluke o obustavi od primjene Odluke uredu Gradonačelnika i Stručnoj službi Grada Z. Dodatno napominje da je bilo dovoljno vremena za pokretanje postupka javne nabave prije isteka predmetnog ugovora jer je ZKG stupio na snagu 4. kolovoza 2018., tako da smatra da je Grad Z. mogao obavljanje komunalne djelatnosti uskladiti sa zakonom. Posebice navodi da je određena pitanja vezana uz organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti, konkretno, uz trgovačko društvo koje obavlja komunalnu djelatnost, komunalnu javnu ustanovu i povjeravanje obavljanja komunalnih usluga ugovorom, bilo potrebno uskladiti sa Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16.), a koji je zakon usklađen s Direktivom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL. L. 94, 28. ožujka 2014. godine), kako je posljednje izmijenjena delegiranom Uredbom Komisije (EU) 2015/2170 od 24. studenog 2015. o izmjeni Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora (SL L 307, 25. listopada 2015.), što je i učinjeno donošenjem ZKG-a. Uz to napominje da se Republika Hrvatska nalazi pod „nadzorom“ Europske komisije koja je s tim u vezi pokrenula „pilot“ koji je bio jedan od dva osnovna razloga poradi kojih je donesen novi ZKG.

U odgovoru donositelj akta navodi da je Odluka donesena na sjednici 13. rujna 2018., a donošenje odluke propisano je novim ZKG-om koji je stupio na snagu 4. kolovoza 2018., te je u prijelaznim i završnim odredbama i to člankom 136. propisao da danom stupanja na snagu tog Zakona prestaje važiti dotadašnji Zakon o komunalnom gospodarstvu (dalje u tekstu: raniji ZKG). Navodi odredbu članka 133. stavak 2. ZKG-a koji propisuje, između ostalog, da će jedinica lokalne samouprave uskladiti opće akte s novim ZKG-om u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZKG-a. Slijedom toga obzirom da su prestale važiti odredbe ranijeg ZKG-a na kojima je bila utemeljena Odluka o određivanju poslova javne

rasvjete koji se financiraju iz Proračuna Grada Z. (Službeni glasnik grada Zagreba, 4/11., 7/14.), koje su na drugi način rješavale pitanje povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti temeljem ugovora, bilo je potrebno donijeti novu odluku o određivanju komunalne djelatnosti koje se obavljaju temeljem ugovora, utemeljenu i usklađenu sa ZKG-om.

Napominje da je ZKG propisao odredbom članka 48. stavak 1. da jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalne djelatnosti koje se financiraju isključivo iz njezina proračuna povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanih ugovora, dok je stavkom 2. istog članka propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje koje su to komunalne djelatnosti. Nadalje navodi članak 50. ZKG-a koji propisuje da se postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povezivanju obavljanja komunalne djelatnosti te sklapanje, provedba i izmjene tog Ugovora provode prema propisima o javnoj nabavi. Upravo radi usklađivanja s odredbama ZKG-a donesena je odluka koju je Ministarstvo obustavilo. Sporna odluka propisuje da se na području Grada Z. komunalna djelatnost održavanja javne rasvjete, koja se financira isključivo iz proračuna Grada, može povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora te da se postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja poslova održavanja javne rasvjete, kao i druga ugovorna pitanja, provode prema propisima o javnoj nabavi, a sve prema mjerodavnim odredbama ZKG-a. Osim toga, članak 4. Odluke rješava i pitanje isteka ugovora pravnoj osobi koja obavlja poslove održavanja objekata i uređaja javne rasvjete temeljem Odluke o određivanju poslova javne rasvjete koji se financiraju iz proračuna Grada Z. (Službeni glasnik grada Zagreba, 4/11. i 7/14.), a kojoj pravnoj osobi ugovor ističe 17. listopada 2018., na način da određuje sklapanje aneksa postojećem ugovoru te nastavak obavljanja poslova pod istim uvjetima kao i ranije do završetka postupka javne nabave i sklapanja ugovora sukladno novim propisima. Upravo je ta sporna odredba Odluke razlog obustave od primjene cijele Odluke kako to proizlazi iz obrazloženja odluke Ministarstva. Ministarstvo smatra da je navedena odredba protivna odredbi članka 135. ZKG-a kojom je propisano da pravna i fizička osoba koja obavlja komunalnu djelatnost temeljem ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju komunalnih poslova sklopljenih temeljem starog zakona nastavlja s radom do isteka važenja tih ugovora.

Donositelj nespornim smatra da temeljem ZKG-a jedinica lokalne samouprave mora donijeti odluku kojom će odrediti obavljanje komunalnih djelatnosti na način da može povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi temeljem ugovora obavljanje komunalnih djelatnosti, te da mora prema propisima o javnoj nabavi izabrati osobu s kojom će sklopiti takav ugovor, a što Odluka izričito i propisuje, radi potrebe usklađivanja s odredbama ZKG-a.

Ističe vremenske okolnosti stupanja na snagu ZKG-a kao i vremenski okvir koji je potreban za prilagodbu općih akata Grada Z. novoj regulativi u konkretnom slučaju. Proces usklađivanja traje određeno vrijeme i zahtijeva određeni postupak te ga nije moguće provesti u jednom danu. To upravo iz razloga što ZKG propisuje u članku 133. stavku 2. da jedinica lokalne samouprave mora uskladiti svoje akte u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu predmetnog zakona. ZKG je stupio na snagu 4. kolovoza 2018., te je Grad odmah pristupio donošenju Odluke. U postupku donošenja odluke sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15.), bilo je nužno provesti savjetovanje s javnošću u trajanju od 30 dana budući da navedeni Zakon propisuje da se o nacrtima onih općih akata čijem se donošenjem ili izmjenama utječe na interese građana obvezno provodi savjetovanje s javnošću. Gradska skupština Grada Zagreba je dana 13. rujna 2018., gotovo u roku od mjesec dana od stupanja na snagu novog zakona donijela odluku sukladno cjelokupnoj zakonskoj regulativi. Time smatra da je evidentno kako je pravovremeno uputio spornu odluku u postupak donošenja, te je u najkraćem mogućem

vremenu donesena. Sukladno članku 132. stavku 2. Poslovnika Gradske skupštine Grada Z. (Službeni glasnik Grada Zagreba, 17/09., 6/13., 7/14., 24/16.-ispr., 2/17., 9/17.-proč.tekst, 13/18. i 20/18.-ispr.), sjednice gradske skupštine održavaju se u pravilu od 15. siječnja do 15. srpnja i od 15. rujna do 30. prosinca, a predmetna Odluka je bila na sjednici Gradske skupštine već 13. rujna 2018. godine.

Posebno ističe kako je intencija ZKG-a pristupiti pokretanju postupka javne nabave nakon donošenja predmetne Odluke. Radi se o postupku javne nabave velike vrijednosti čije se trajanje procjenjuje na najmanje 125 dana. Naručitelj je obvezan prema Zakonu o javnoj nabavi prije pokretanja postupka, opis predmeta nabave, tehničke specifikacije, kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, kriterije za odabir ponude i posebne uvjete za izvršenje ugovora, staviti na prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima u trajanju od najmanje pet dana. Postupak javne nabave započinje slanjem poziva na nadmetanje u elektronički oglasnik javne nabave uz minimalni rok za dostavu ponuda od 35 dana. Nakon primitka ponuda slijedi postupak pregleda ili ocjene ponuda koji traje cca 40 dana (traženje pojašnjenja/upotpunjavanje objašnjenja izuzetno niskih ponuda, dostava ažuriranih popratnih dokumenata itd.). Navodi cijeli postupak javne nabave kako bi ukazao na kompleksan postupak s velikim brojem dokaza o sposobnosti i uvjetima koji se traže dokumentacijom o nabavi pa je za očekivati da analiza potraje i dulje od navedenih 40 dana. Nakon odluke o odabiru čeka se istek žalbenog roka i rok mirovanja 15 dana, nakon čega slijedi sastavljanje i potpisivanje ugovora koji traje do 30 dana. Treba napomenuti da nisu uključeni dani koji bi mogli utjecati na duljinu trajanja postupka, a odnose se na mogućnost izjavljivanja žalbe te duljinu trajanja žalbenog postupka koji u prosjeku traje tri mjeseca od izjavljivanja žalbe do donošenja odluke. Napominje da cjelokupni postupak javne nabave može trajati i dulje radi izrade dokumentacije za provedbu postupka javne nabave koji je iznimno složen, jer je sustav javne rasvjete Grada Z. zahtjevan, kompleksan i bitan sustav komunalne infrastrukture Grada koji izravno utječe na sigurnost sudionika u prometu, na opću sigurnost građana i njihove imovine te u konačnici na Grad Z. kao siguran grad kojim se građani bez bojazni kreću noćnim satima. Pojašnjava kako je u sustavu javne rasvjete evidentirano više od 118.000 svjetiljaka od čega preko 430 vrsta različitih svjetiljaka, koji se nalaze na više od 103.000 stupova od kojih je dio u vlasništvu Grada Z. i dijelom u vlasništvu HEP-a, s preko 3.100 km podzemnih i nadzemnih kabela. Priključnih mjernih mjesta s brojlilima trenutno ima 2.034, dio svjetiljaka nalazi se na ovjesu, zidu, stropu, te konstrukciji mosta. Dijelu rasvjetnih mjesta može se pristupiti samo s osobama obučanim za industrijski alpinizam. Dalje opisuje opseg održavanja javne rasvjete, a navodi da je u tijeku postupna promjena tehnologije rasvjete koja zahtijeva dodatna specifična znanja iz komunikacijske tehnologije, programiranja upravljačkih sklopova i svjetiljaka, zaštite elektroničkih uređaja i svjetiljaka, od električnih izboja, munja i ostalih prenapona. Instalacija javne rasvjete potencijalno je opasna instalacija za čije održavanje su potrebna specifična znanja pa je stoga nužno da na njoj rade stručne osobe koje bi temeljem svojih kvalifikacija, stručnosti i iskustva mogle navedene poslove izvršiti kvalitetno prema pravilima struke i svim pozitivnim propisima iz područja elektrotehnike (energetska postrojenja, ispitivanje instalacija, rad pod naponom), svjetlotehnike, građevinarstva, strojarstva, zaštite na radu i sl. Sustav javne rasvjete konstantno se povećava zbog sve većeg broja rasvjetnih mjesta i produženja kableske i zračne mreže pa se time povećava ne samo složenost već i opseg održavanja. Sve to opisuje kako bi se ukazalo da je za pripremu tako složenog postupka javne nabave, ocjenu prikupljenih ponuda i u konačnici za odluku o odabiru i sklapanju ugovora potrebno znatno duže vremena, koje se dodatno produžuje u slučaju bilo kakvog pravnog lijeka propisanog Zakonom o javnoj nabavi.

Stoga posebno ističući da je ugovor sklopljen u trajanju do 17. listopada 2018., a da je ZKG stupio na snagu 4. kolovoza 2018., već u trenutku stupanja na snagu ZKG-a nije bilo moguće do isteka postojećeg ugovora provesti postupak javne nabave u konkretnom slučaju, a kamoli u razdoblju nakon donošenja pobijane odluke bez obzira što je donesena u najkraćim mogućim zakonom propisanim rokovima.

Dodatno ističe da iako Zakon o javnoj nabavi poznaje slučaj hitnosti i pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave poziva na nadmetanje prema članku 131., praksa Suda Europske unije u Luxembourg izražena kroz više presuda npr. C-107/92 Komisija V. Italija, ECLI:EU: 1993: 344, C-24/91 Komisija v. Kraljevina Španjolska, ECLI:EU:C: 2005: 336, C-318/94 Komisija v. Njemačka, ECLI: EU: C: 1996: 149, C-394/02 Komisija v. Helenska Republika, ECLI: EU: C: 2005: 336, C-328/92 Komisija v. Kraljevina Španjolska, ECLI:EU:C: 1994: 178, ne podupire stav da potreba usklađivanja s propisima predstavlja takav razlog hitnosti da bi se mogao primijeniti ovaj institut. Sukladno praksi Suda Europske unije u Luxembourg izraženoj u navedenim predmetima, uvjeti za pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave poziva na nadmetanje postoje samo u slučaju kumulativno ispunjenih slijedećih pretpostavki: nepredvidivost događaja, iznimna ažurnost i slučajnost povezanosti, odnosno da navedeni nepredvidivi događaji nisu nastali vezano uz djelovanje naručitelja odnosno institucija u zemlji naručitelja, dok u konkretnom slučaju do ažurnosti dolazi upravo vezano uz rad tijela javne vlasti.

Slijedom toga zaključuje da primjenom u praksi odredaba ZKG-a te odredaba drugih zakona koji se odnose na ugovaranje poslova održavanja javne rasvjete došlo bi do vremenskog razdoblja u kojem bi Grad Z. ostao bez održavanja javne rasvjete da se nije pristupilo rješenju iz članka 4. sporne Odluke. Smatra da u primjeni članaka 48. do 50. ZKG-a koje su temelj za donošenje odluke i postupak sklapanja ugovora moraju se uvažavati ostale odredbe, a osobito one kojima su propisana temeljna načela komunalnog gospodarstva prema kojima se mora obavljati komunalna djelatnost, a jedno od tih načela razrađeno je u odredbi članka 13. ZKG-a kojom je propisano da se komunalne djelatnosti obavljaju kontinuirano na način koji osigurava održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti radi ostvarivanja neprekidne isporuke komunalnih usluga. Zakonskim odredbama izrijekom je propisana obveza kontinuiranog održavanja komunalne infrastrukture u funkcionalno ispravnom stanju. Budući ZKG-om nije izrijekom propisano što u slučaju kada istekne ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete sklopljen prema ranije važećim propisima, a jedinica lokalne samouprave u zakonskom roku ne stigne prilagoditi opće akte mjerodavne za konkretna pitanja odnosno provesti postupak na koji ukazuje novi zakon, nameće se pitanje kako u skladu sa zakonom propisanim obvezama kontinuiranog održavanja komunalne infrastrukture riješiti navedenu pravnu prazninu.

Posebno ističe da odredba članka 135. ZKG-a ne rješava takvo pravno pitanje pa odredba članka 4. Odluke ne može predstavljati povredu navedene zakonske odredbe, jer ne rješavaju isto materijalnopravno pitanje. Sporna odredba članka 4. Odluke rješava pitanje razdoblja od prestanka važenja ugovora sklopljenog prema ranijim propisima do sklapanja novog s osobom izabranom prema pravilima o javnoj nabavi. Smatra da to nije protivno navedenoj odredbi članka 135. ZKG-a, jer ugovor vrijedi do isteka roka na koji je sklopljen kao što zakonska odredba i propisuje. Nesporno je da je zakonom propisana obveza sklapanja novih ugovora u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, a sukladno tome Grad Z. i postupa. Stoga nikako navedeni članak 4. Odluke nije u suprotnosti s odredbom članka 135. ZKG-a, već suprotno. Odredba članka 135. ZKG-a propisuje da pravna i fizička osoba koja obavlja komunalnu djelatnost temeljem ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju komunalnih poslova sklopljenih temeljem starog zakona nastavlja s radom do isteka važenja tih ugovora.

Ta odredba ne brani produljenje trajanja ugovora prema istim uvjetima do konačne prilagodbe i usklađivanja s odredbama novog Zakona. Kako ZKG nije izričito riješio pitanje pravne praznine, logičnim tumačenjem svih zakonskih odredbi u ukupnosti, osobito imajući u vidu obveze propisane uvodnim dijelom ZKG-a dolazi se do jedinog mogućeg zaključka, a taj je da se raniji ugovor produlji sve do sklapanja ugovora prema propisima o javnoj nabavi sukladno ZKG-u. Logičnim tumačenjem ZKG-a može se zaključiti da i predmetna odredba prepoznaje potrebu nastavka obavljanja komunalne djelatnosti na isti način kao i ranije sve do nastanka uvjeta za prilagodbu novim propisima. Imajući u vidu navedeno jedino je na način opisan u spornoj odredbi članka 4. Odluke bilo moguće na zakonom osnovani način i u skladu s obvezama propisanim ZKG-om riješiti pitanje obavljanja komunalne djelatnosti javne rasvjete u slučaju protoka roka na koji je ranije spomenuti ugovor sklopljen, a do trenutka sklapanja ugovora po propisima o javnoj nabavi, sve kako bi se osigurali kontinuitet i kakvoća obavljanja komunalnih djelatnosti kao temeljnih načela komunalnog gospodarstva.

Napominje da se pri donošenju odluke vodilo računa prvenstveno o karakteru i specifičnosti obavljanja komunalnih djelatnosti kao i o temeljnim načelima kojima se rukovodi komunalno gospodarstvo. Komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba jer su po svojoj prirodi takve da su prijeko potrebne za zadovoljavanje općih potreba te zbog svoje osobite važnosti imaju poseban društveni tretman i stoga su izdvojene i uređene posebnim pravnim normama. To proizlazi iz odredbe članka 8. ZKG-a koji određuje da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba, a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti su od općeg interesa (načelo javne službe). Navodi i odredbu članka 5. ZKG-a koji propisuje načelo zaštite javnog interesa koji je primaran u odnosu na pojedinačni, a koji se može poštovati samo ako nije u suprotnosti i na štetu javnog interesa. Također navodi jedno od temeljnih načela komunalnog gospodarstva a to je načelo kontinuiteta u obavljanju komunalnih djelatnosti već navedeno u spomenutom članku 13. Ističe da je u konkretnom slučaju mogućnost bila da određeno vrijeme građani Grada Z. ostanu bez održavanja javne rasvjete, a posebno ističe da je člankom 4. stavkom 2. ZKG-a propisano da jedinice lokalne samouprave i osobe koje obavljaju komunalnu djelatnost u provedbi ZKG-a postupaju u skladu načelima na kojima se temelji komunalno gospodarstvo.

Posebno ističe da je Grad Z. 6. kolovoza 2018., zatražio mišljenje/uputu Ministarstva na koji način osigurati trajno i kvalitetno obavljanje poslova održavanja javne rasvjete u slučaju kad postojeći ugovor s odabranom osobom prestaje važiti, a postupak javne nabave ne bude dovršen. Zatražena je uputa može li se u takvim okolnostima odlukom jedinice lokalne samouprave propisati da osoba koja trenutno obavlja predmetne poslove, a kojoj ugovor istječe 17. listopada 2018., sklopi novi ugovor temeljem kojeg će nastaviti s obavljanjem poslova do odabira osobe prema odredbama propisa o javnoj nabavi, a sve radi kontinuiranog obavljanja komunalne djelatnosti. Dana 17. rujna 2018., zaprimili su odgovor Ministarstva, KLASA: 363-01/18-02/60, URBROJ: 531-04-1-2-2-18-2 u kojem su upućeni na potrebu planiranja postupka javne nabave te da sva pitanja vezana za javnu nabavu upute na nadležno Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta. Dakle, Ministarstvo stvarno nadležno za nadzor nad primjenom ranijeg i sada važećeg ZKG-a, nakon više od mjesec dana oglašava se nenadležnim, ne ističući pritom da bi omogućavanje sklapanja aneksa ugovoru koji je sklopljen prema ranijem ZKG-u bilo nezakonito. Valja istaknuti da odredbe ranijeg ZKG-a nisu upućivale na obvezu provođenja postupka javne nabave prema propisima o javnoj nabavi.

Donositelj navodi i to da u gotovo identičnoj situaciji prilikom donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju poslova javne rasvjete koji se financira iz proračuna Grada Z. (Službeni glasnik grada Zagreba, 7/14.), koja u članku 7. propisuje da

osoba koja obavlja poslove javne rasvjete, a koji ugovor o povjeravanju poslova javne rasvjete koji se financira iz proračuna Grada Z. prestaje važiti 1. travnja 2014., može obavljati poslove javne rasvjete do donošenja odluke Gradske skupštine Grada Zagreba o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje poslova javne rasvjete, a najdulje šest mjeseci od dana stupanja na snagu ove odluke, nadležno Ministarstvo nije smatralo takvu odredbu protuzakonitom. Nije ju obustavilo od primjene niti je pokretalo postupak ocjene zakonitosti predmetne odluke koja se temeljila na ranijem ZKG-u. Stoga ističe da je u tom slučaju predmetna odredba bila propisana zbog osiguranja kontinuiranog i kvalitetnog obavljanja komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete za prijelazno razdoblje dok Gradska skupština Grada Zagreba ne donese novu odluku. Ne nalazi razvidnim iz kojeg razloga je u tom slučaju Ministarstvo smatralo da je odluka zakonita, a spornu odluku u konkretnom slučaju smatra nezakonitom.

Zaključno navodi da u situaciji kada građanima Grada Z. prijeti ostanak bez komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete, briga za javni interes koji je primaran kod obavljanja komunalnih djelatnosti nametnuo je kao jedino moguće privremeno rješenje odredbu članka 4. Odluke, jer bi u suprotnom građani pretrpjeli nesagledivu štetu koja se na drugi način ne bi mogla otkloniti. Stoga takav pravni izbor nije protivan navedenom članku 135. ZKG-a jer članak propisuje samo da ugovor traje do isteka roka na koji je sklopljen, a ne razrađuje dalje situaciju proteka roka na koji je ugovor sklopljen, a da još nije gotov postupak javne nabave. Smatra evidentnim kako je riječ o pravnoj praznini koju je bilo potrebno riješiti logičnim zaključivanjem te primjenom osnovnih načela na kojima počiva komunalno gospodarstvo odnosno uvodnih odredbi ZKG-a kako je već detaljno obrazloženo. Predlaže zahtijev odbiti.

Zahtjev nije osnovan.

Čl. 4. Odluke glasi:

Pravna osoba koja obavlja poslove održavanja objekata i uređaja javne rasvjete na temelju ugovora sklopljenog sukladno Odluci o određivanju poslova javne rasvjete koji se financiraju iz proračuna Grada Zagreba (Službeni glasnik grada Zagreba, 4/11 i 7/14.) do 17. listopada 2018., nastaviti će obavljati navedene poslove pod uvjetima, na način i po cijeni kako je to utvrđeno tim ugovorom sve do sklapanja ugovora sukladno članku 3. ove Odluke, a o čemu će biti sklopljen dodatak ugovora. Grad Zagreb dužan je pokrenuti postupak javne nabave o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove Odluke.

Odluka je donesena temeljem članka 48. stavka 2. ZKG-a, koja se nalazi u odjeljku 5. pod naslovom „Ugovor o obavljanju komunalne djelatnosti“, koja odredba propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti koje se na njezinom području mogu obavljati temeljem ugovora iz stavka 1. tog članka (mogućnost obavljanja komunalnih djelatnosti, povjeravanja pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora). Člankom 2. Odluke je propisano da je održavanje javne rasvjete komunalna djelatnost koja se financira isključivo iz proračuna Grada Z., a obavlja se temeljem pisanog ugovora. Stavkom 3. je propisano da se postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora provode prema propisima o javnoj nabavi.

Spornim člankom 4., Odluke propisano je da će pravna osoba koja obavlja poslove održavanja objekata i uređaja javne rasvjete nastaviti obavljati navedene poslove pod uvjetima, na način i prema cijeni kako je određeno tim ugovorom, sve do sklapanja ugovora iz članka 3. Odluke, o čemu će biti sklopljen dodatak ugovoru. Ujedno je određeno da je Grad

Z. dužan pokrenuti postupak javne nabave o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete najkasnije u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove Odluke.

Članak 50. ZKG-a propisuje da se postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti, te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora, provode prema propisima o javnoj nabavi.

Članak 135. ZKG-a glasi:

Pravna i fizička osoba koja obavlja komunalnu djelatnost na temelju ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, sklopljenih na temelju Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. - pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.), nastavlja s radom do isteka važenja tih ugovora.

Pravilno donositelj akta navodi u svom odgovoru da odredbe ZKG-a ne uređuju situaciju i razdoblje od prestanka važenja ugovora do završetka postupka javne nabave.

Prema ocjeni ovog Suda, osporena Odluka kojom se rješava obavljanje komunalne djelatnosti na temelju ugovora upravo za to razdoblje, nije u suprotnosti s odredbama ZKG-a.

Donositelj akta je u osporenoj Odluci sukladno članku 50. ZKG-a odredio obvezu pokretanja postupka javne nabave najkasnije u roku od 30 dana od stupanja na snagu ove odluke, a postupak javne nabave provodi se prema Zakonu o javnoj nabavi.

Osnovano donositelj izlaže postupak javne nabave i zaključuje da se radi o postupku koji zahtijeva određeno vrijeme, a duljina trajanja tog postupka ne ovisi isključivo o volji donositelja akta.

Održavanje javne rasvjete je komunalna djelatnost koja je, i prema ocjeni ovog Suda, zahtjevna i obimna, na što iscrpno ukazuje i donositelj akta, jer se radi o kompleksnoj, a istovremeno i izuzetno važnoj djelatnosti od interesa za građane Grada Z., kao i sve one koji u Gradu Z. povremeno borave.

Ovdje je potrebno navesti da članak 2. ZKG-a propisuje da je komunalno gospodarstvo cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Z. (u daljnjem tekstu: jedinica lokalne samouprave). Obavljanje pojedine komunalne djelatnosti, građenje i održavanje određene komunalne infrastrukture može se urediti posebnim zakonom, ako to nije u suprotnosti s načelima komunalnog gospodarstva, propisanim ovim Zakonom.

Održavanje javne rasvjete je samo jedna od djelatnosti koja predstavlja dio cjelovitog sustava obavljanja komunalnih djelatnosti, te utječe i na obavljanje drugih komunalnih djelatnosti i prema članku 22. predstavlja jednu od komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture. Zbog svoje posebnosti (javna rasvjeta) utječe na druge komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture, kao što su održavanje nerazvrstanih cesta, javnih površina, građevina javne odvodnje, javnih zelenih površina, građevina, uređaja i predmeta javne namjene, groblja i krematorija, čistoće javnih površina.

Prema članku 4. ZKG-a komunalno gospodarstvo temelji se na načelima zaštite javnog interesa, razmjernosti koristi, solidarnosti, javne službe, neprofitnosti, supsidijarnosti, univerzalnosti i jednakosti pristupa, prilagodljivosti, kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti, kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti, ekonomičnosti i učinkovitosti, zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara, sigurnosti, javnosti, prihvatljivosti cijene komunalnih usluga, te zaštite ugroženih kategorija građana. Među tim načelima donositelj

akta osnovano naglašava načelo kontinuiteta obavljanja komunalne djelatnosti, koji je razrađen u članku 13. ZKG-a, koji propisuje da se komunalne djelatnosti obavljaju kontinuirano na način koji osigurava održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti radi ostvarivanja neprekidne isporuke komunalnih usluga, uz mogućnost uskrate isporuke komunalnih usluga korisnicima samo u iznimnim i opravdanim slučajevima.

Važno je pri tome navesti odredbe o načelu iz članka 8. ZKG-a prema kojem se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba, a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti od općeg su interesa (načelo javne službe).

Slijedom iznesenog, a imajući na umu da članak 50. ZKG-a upućuje na primjenu posebnog zakona, Zakona o javnoj nabavi, ne propisujući nikakav rok, a prijelazna odredba članka 135. određuje da pravna i fizička osoba koja obavlja komunalnu djelatnost na temelju ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju komunalnih poslova sklopljenih na temelju ranijeg ZKG-a nastavlja s radom do isteka važenja tih ugovora, ovaj Sud ne nalazi da bi osporena Odluka bila protivna navedenom članku 135. ZKG-a, zbog važnosti kontinuiteta održavanja javne rasvjete i zbog nedostatka odredaba kojima bi se uredilo prijelazno razdoblje od prestanka važenja ugovora do završetka postupka javne nabave.

Inzistiranje na tumačenju koje zastupa Ministarstvo, pored navedenih odredaba ZKG-a, predstavlja pretjerani formalizam u ovom trenutku, obzirom na vrijeme proteklo od stupanja na snagu ZKG-a. Takvo tumačenje zanemaruje cilj propisa, a to je u ovom slučaju obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete, kao dijela cjelovitog sustava uređenog tim zakonom.

Iz iznesenih razloga Sud ne nalazi zahtjev osnovanim, pa je odgovarajućom primjenom članka 57. stavak 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu, 29. studenog 2018.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.