



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-4/22-8

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Ljiljane Karlovčan Đurović i Blanše Turić, članova vijeća, te sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti u povodu zahtjeva Građanskog nogometnog kluba D. udruge građana iz Z., kojeg zastupa opunomoćenik D. R., odvjetnik u Odvjetničkom društvu R. & R. d.o.o. u S., na sjednici vijeća održanoj 23. svibnja 2022.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Građanski nogometni klub D. podnio je ovom Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika o izmjeni Pravilnika o nogometnim natjecanjima ("Glasnik", broj: 55/21) i zahtjev za obustavu izvršenja osporenog općeg akta.
2. Podnositelj u zahtjevu u bitnome navodi da je Pravilnik o nogometnim natjecanjima opći akt kojim Hrvatski nogometni savez (dalje: HNS), kao nacionalni sportski savez i pravna osoba sa javnim ovlastima, detaljno uređuje sustav natjecanja u nogometu kao sportu sukladno članku 47. stavku 4. Zakona o sportu ("Narodne novine", broj: 71/06., 124/10., 124/11., 86/12., 94/13., 85/15., 19/16., 98/19., 47/20. i 77/20.) i sadrži osnovne odredbe o sustavu stalnih natjecanja kao i opće uvjete natjecanja. Navodi da stoga taj Pravilnik, kao i osporavani Pravilnik o izmjeni Pravilnika o nogometnim natjecanjima predstavlja opći akt internog karaktera koji podliježe ocjeni zakonitosti u smislu članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS). Poziva se i na sudsku praksu ovoga Suda odnosno pravno stajalište izraženo u ranijim odlukama, prema kojima općenormativni akti koje donosi nacionalni sportski savez odnosno njegova tijela radi regulacije naprijed navedenih pitanja imaju karakter općeg akta. Ističe da je aktivno legitimiran za podnošenje zahtjeva, jer osporavani Pravilnik onemogućava da se njegova Druga momčad, usprkos ostvarenom rezultatu u natjecateljskoj godini 2021/2022 natječe u drugom stupnju stalnog natjecanja HNS-a u natjecateljskoj godini 2022/2023 Druge Hrvatske nogometne lige (dalje: HNL). Ukazuje na činjenicu da njegova Druga momčad trenutno nastupa u drugoj HNL, koja

je drugi stupanj stalnog natjecanja HNS-a i to baš u natjecateljskoj godini 2021/22, na koje okolnosti dostavlja Propozicije natjecanja gdje su detaljno utvrđeni sudionici tog natjecanja. Ističe da je sukladno članku 4. Pravilnika o nogometnim natjecanjima Hrvatski nogometni savez donio pojedinačni akt u vidu Odluke o sustavu stalnih natjecanja od 23. srpnja 2020. i 10. lipnja 2021., kojom se u natjecateljskoj godini 2022/23 i dalje ne ograničava niti zabranjuje pravo drugim momčadima profesionalnih klubova da se natječu u Drugoj HNL. Podnositelj osporava zakonitost Pravilnika o izmjeni Pravilnika o nogometnim natjecanjima, jer iz istog proizlazi da je Izvršni odbor HNS-a temeljem članka 43. Statuta na prijedlog Natjecateljske komisije na sjednici održanoj 7. prosinca 2021. usvojio navedeni Pravilnik. Navodi da prema članku 43. Statuta Hrvatskog nogometnog saveza Izvršni odbor nema ovlast usvajanja već jedino ovlast donošenja navedenog općeg akta te je stoga pogrešno primijenio odredbe Statuta, odnosno nije imao valjanu pravnu osnovu za usvajanje osporavanog općeg akta jer je to protivno članku 43. stavku 1. točki 6. Statuta. Smatra stoga da su ostvareni zakonski uvjeti i razlozi za ukidanje osporavanog općeg akta, posebno iz razloga što usvajanje općeg akta ne može samo po sebi podrazumijevati i donošenje istog, imajući u vidu i poslove koje Izvršni odbor HNS-a obavlja, taksativno navedene u članku 43. Statuta. Navodi da je Izvršni odbor HNS-a prilikom ranijih izmjena istog Pravilnika postupao sukladno članku 43. stavku 1. točki 6. Statuta na način da je te opće akte "donio", jer se opći akt ne može usvojiti ako prije toga nije uopće donesen. Iz navedenih razloga predlaže da se osporavani Pravilnik o izmjeni Pravilnika o nogometnim natjecanjima ukine. Ujedno predlaže da se na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a obustavi izvršenje osporavanog općeg akta do donošenja presude, a radi zaštite javnog interesa koji se očituje u tome da bi se eventualnim izvršenjem općeg akta onemogućilo svim drugim momčadima profesionalnih nogometnih klubova u Republici Hrvatskoj da ne mogu sudjelovati u natjecanju druge HNL počev od natjecateljske godine 2022/2023 pa na dalje, budući da se sporni Pravilnik primjenjuje od 1. srpnja 2022. Smatra da je obustava izvršenja svrsishodna, te dodatno navodi da bi mu izvršenjem općeg akta mogla nastati šteta od preko 7,859.128,48 €, s obzirom da će u većini slučajeva registrirani igrači sa zaključenim ugovorima tražiti raskide tih ugovora, budući da nisu zaključili ugovore da bi se natjecali u trećoj HNL već da bi se natjecali u drugoj HNL.

3. Odgovarajućom primjenom članka 32. ZUS-a Sud je pozvao donositelja osporenog akta da se očituje o zahtjevu.

4. Donositelj u svom očitovanju predlaže da se zahtjev podnositelja odbaci temeljem članka 85. stavka 1. ZUS-a, jer je sukladno članku 42. stavku 2. Zakona o udrugama ("Narodne novine", broj: 74/14., 70/17. i 98/19.) podnositelju osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta. Podredno osporava zahtjev u cijelosti, navodeći da u postupku konstituiranja nekog akta riječi "donijeti" i "usvojiti" označavaju da je neko tijelo stvorilo akt i da je dosadašnji prijedlog akta postao važeći akt. Navodi da se riječ koja se zahtjevom osporava nalazi u uvodnom dijelu, te da preambula sadrži sve propisane dijelove (naznaku pravne osnove za donošenje, naziv tijela koje donosi propis te sjednicu i datum donošenja). Smatra da izbor riječi "donijeti" ili "usvojiti" ne utječe na valjanost i zakonitost općeg akta, koji je donesen po propisanom postupku od nadležnog tijela, dok valjanost materijalnih odredbi osporavanog Pravilnika ne osporava niti podnositelj. Ističe također da okolnost da je pobijani Pravilnik usvojen a ne donesen ne utječe ni na koji način na prava podnositelja niti na sam sadržaj općeg akta. S obzirom da Pravilnik o izmjeni Pravilnika o nogometnim natjecanjima nema

formalnih niti materijalnih nedostataka, predlaže da se utvrdi da je isti zakonit i suglasan Statutu HNS-a te da se zahtjev za njegovim ukidanjem odbije.

5. Uz zahtjev nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanom općem aktu. Odluka o sustavu stalnih natjecanja Hrvatskog nogometnog saveza od 23. srpnja 2020. i 10. lipnja 2021., na koju se podnositelj poziva, ne temelji se na osporavanom Pravilniku o izmjeni Pravilnika o nogometnim natjecanjima, već je ista donesena na temelju članka 61. Zakona o sportu i članka 43. Statuta HNS-a i ne predstavlja pojedinačnu odluku u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a. Stoga je sud osporavani akt ocijenio po službenoj dužnosti na temelju članka 83. stavka 2. istog Zakona.

6. Prijedlog nije osnovan.

7. Predmet ovog upravnog spora je ocjena zakonitosti Pravilnika o izmjeni Pravilnika o nogometnim natjecanjima koji je Izvršni odbor Hrvatskog nogometnog saveza usvojio na sjednici održanoj 7. prosinca 2021. temeljem članka 43. Statuta na prijedlog Natjecateljske komisije. Sud ocjenjuje neosnovanim prijedlog donositelja da se zahtjev odbaci na temelju članka 85. ZUS-a odnosno prigovor da ovaj Sud nije nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata koje donosi nacionalni sportski savez.

8. Naime, na temelju odredbe članka 3. stavka 2. ZUS-a predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

9. Prema odredbi članka 5. stavka 3. Zakona o sportu ("Narodne novine", broj: 71/06., 150/08., 124/10., 124/11., 86/12., 94/13., 85/15., 19/16., 98/19., 47/20. i 77/20.) pravne osobe u sustavu sporta su udruge, a sukladno odredbi članka 14. stavka 2. istog Zakona sportske udruge su i udruge iz Glave V. toga Zakona, među kojim oblicima udruživanja je naveden i nacionalni sportski savez (članak 47.). Odredbom članka 46. stavka 1. i 2. Zakona propisano je da je sportski savez udruga u koju se udružuju najmanje tri pravne osobe koje obavljaju sportske djelatnosti u istom sportu, a koji radi ostvarivanja zajedničkih interesa u pojedinom sportu osobito: usklađuje aktivnosti svojih članica, organizira i provodi natjecanja, uređuje sustav natjecanja, pitanja koja se odnose na registraciju sportaša i njihov status te stegovnu odgovornost sportaša, promiče stručni rad u sportu i skrbi se o kategoriziranim sportašima, te se na nacionalnoj razini i na razini jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave može osnovati samo jedan sportski savez za jedan sport. Nadalje nije sporno da se na sportski savez, kao udrugu, primjenjuje Zakon o udrugama ("Narodne novine", broj: 74/14. i 98/19.), koja sukladno članku 5. toga Zakona stječe pravnu osobnost danom upisa u Registar udruga Republike Hrvatske, te temeljem članka 13. istoga Zakona ima statut kao temeljni opći akt udruge koji donosi skupština udruge.

10. Sukladno odredbi članka 1. Statuta Hrvatskog nogometnog saveza (dalje: Statut) od 2. lipnja 2021., koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporenog Pravilnika, Hrvatski nogometni savez jedini je nacionalni sportski savez koji potiče, promiče i skrbi o hrvatskom nogometnom sportu, o nacionalnim nogometnim ekipama te ga predstavlja u međunarodnim odnosima.

11. Prema odredbi članka 1. stavka 2. Zakona o sportu sportske djelatnosti su djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, a na temelju odredbe članka 47. stavka 4. i 5. istog Zakona nacionalni sportski savez uređuje sustav natjecanja u sportu za koji je osnovan i druga pitanja za čije je uređivanje ovlašten prema odredbama ovoga Zakona, i donosi pojedinačne akte kada je za to ovlašten, te potiče i promiče sport u skladu s nacionalnim programom sporta, organizira nacionalna

sportska prvenstva, skrbi o nacionalnoj sportskoj ekipi te predstavlja sport za koji je osnovan u odgovarajućem međunarodnom sportskom udruženju.

12. Nadalje, odredbom članka 47. stavka 6. citiranog Zakona propisano je da nacionalni sportski savez općim aktima pored pitanja iz stavka 4. ovoga članka uređuje i uvjete koje moraju ispunjavati sportski klubovi da bi stekli profesionalni status, pitanja koja se odnose na posljedice koje proizlaze iz nepoštivanja obveze iz članka 24. stavka 7. i članka 45. ovoga Zakona, registraciju sportaša, njihova prava i obveze, pravo nastupa stranih sportaša za hrvatske sportske klubove, stegovne odgovornosti sportaša te prava i obveze sportskih sudaca i zdravstvenih djelatnika ako ova pitanja ne uređuju strukovne udruge ovih osoba i druga pitanja iz područja svog djelovanja.

13. Iz naprijed citiranih odredaba Zakona o sportu i Statuta Hrvatskog nogometnog saveza proizlazi da općenormativni akti koje donosi nacionalni sportski savez, odnosno njegova tijela, radi regulacije naprijed navedenih pitanja imaju karakter općeg akta, o zakonitosti kojih odlučuje ovaj Sud.

14. Činjenica što je članovima udruge osigurana zaštita u slučaju povrede statuta prema odredbama Zakona o udrugama u postupku unutarnjeg nadzora (članak 42.), ne utječe na nadležnost ovoga Suda za ocjenu zakonitosti općih akata sukladno odredbama ZUS-a.

15. Pravilnik o nogometnim natjecanjima ("Glasnik", 24/07.-pročišćeni tekst), sa kasnijim izmjenama i dopunama objavljenim u "Glasniku" broj 9/08. do 34/20., sadrži osnovne odredbe o sustavu stalnih natjecanja i opće uvjete natjecanja (članak 1.), a prema članku 3. Izvršni odbor HNS-a utvrđuje sustav natjecanja za prva tri stupnja natjecanja i okvirne odrednice nižih stupnjeva natjecanja. Člankom 49a. stavkom 1. toga Pravilnika propisano je da profesionalni nogometni klubovi mogu formirati druge momčadi koje sudjeluju u redovnom prvenstvenom natjecanju seniora, a prema stavku 10. toga članka druge momčadi ne mogu nastupati u istom stupnju natjecanja u kojem se nalazi i njihova prva seniorska momčad, kao niti u natjecanju za Hrvatski nogometni kup.

16. Oспораваним Правилником о измјени Правилника о ногометним натјецанјима измјенјен је ставак 10. чланка 49а. Правилника о ногометним натјецанјима на начин да је одређено да друге момчџади не могу наступати у вишем ступњу натјецанја од 3. ступња, као нити у натјецанју за Хрватски ногометни куп" (чланак 1.). Према чланку 2. тај Правилник ступа на снагу осам дана од дана објаве у службеном гласилу ННС-а, а примјенјује се од 1. српња 2022. године.

17. Оспоравани Правилник о измјени Правилника о ногометним натјецанјима утемељен је на чланку 43. Статута Хрватског ногометног савежа, а како је напријед наведено, усвојио га је Извршни одбор ННС-а на приједлог Натјецателјске комисије.

18. Према чланку 34. ставку 3. Статута Извршни одбор је највише извршно тијело Савежа, које сукладно чланку 43. Статута управља пословима Савежа између двије сједнице Скупштине те обавља послове наведене у тој одредби (точка 1. до 42.), а између осталог доноси Правилник о ногометном натјецанју, као и друге нормативне акте чије доношење није у надлежности Скупштине (точка 6.), као и одлуку о саставу сталних натјецанја које води Савез (точка 7.).

19. Према чланку 34. ставку 7. Статута сталне и ад хос комисије су радна тијела Извршног одбора које савјетују и дају приједлоге Извршном одбору у обављању његових послова, а надлежност поједине комисије, број чланова и начин њиховог одлучивања и рада уређује се Правилником о раду Извршног одбора и његових тијела. Одредбом чланка 47. ставка 1. Статута прописано је да извршни одбор мође основати стална и повремена

radna tijela, a prema članku 48. stavku 1. Statuta stalno radno tijelo Izvršnog odbora je, između ostalog, Natjecateljska komisija.

20. Sukladno članku 34. Pravilnika o radu Izvršnog odbora i njegovih tijela od 15. listopada 2018., dopunjenom i izmijenjenom na sjednicama Izvršnog odbora održanim 22. svibnja 2019. i 10. ožujka 2021., Natjecateljska komisija, između ostalog, proučava i prati sustav natjecanja te predlaže pokretanje postupka dopuna i izmjena u sustavu u cilju unapređenja natjecanja; utvrđuje konačni nacrt prijedloga sustava stalnih natjecanja HNS-a; utvrđuje i predlaže propozicije za prva tri stupnja natjecanja, završnicu Hrvatskog nogometnog kupa i kalendar nogometnih natjecanja HNS-a i prati primjenu Pravilnika o natjecanju i propozicije natjecanja, te predlaže izmjene i dopune.

21. S obzirom na sve naprijed citirane propise, ovaj Sud ne nalazi nesuglasnost osporavanog akta sa Statutom HNS-a. Naime, isti je donijelo nadležno tijelo u granicama ovlaštenja iz članka 43. točke 6. Statuta, u obavljanju poslova koji su Izvršnom odboru HNS-a dodijeljeni tom odredbom, a na prijedlog ovlaštenog predlagatelja (Natjecateljske komisije) u postupku provedenom u skladu sa propisima mjerodavnim u konkretnom slučaju.

22. Iz postojećih podataka ne proizlazi, niti to podnositelj navodi odnosno ičim dokazuje da je nacrt ili prijedlog spornih izmjena Pravilnika o nogometnim natjecanjima izradilo neko drugo tijelo, odnosno donijelo nenadležno tijelo, a ne Izvršni odbor HNS-a, koji je jedino tijelo Saveza Statutom ovlašteno donositi Pravilnik o nogometnim natjecanjima, pa time i odlučivati o izmjenama istog. Stoga Sud nalazi da time što je u preambuli donositelj upotrijebio riječ "usvojio" umjesto "donio" nisu povrijeđene odredbe Statuta te se ne radi o takvom nedostatku ili povredi zbog koje bi se osporeni opći akt mogao ocijeniti nezakonitim. Također ne postoje niti neke druge nezakonitosti u postupku donošenja predmetnog akta, koji je donesen na temelju valjane pravne osnove, niti ih podnositelj iznosi.

23. Stoga je, odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u izreci.

24. Budući da je o predmetnoj stvari odlučeno u meritumu, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavanog općeg akta.

U Zagrebu, 23. svibnja 2022.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić