



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

Poslovni broj: Usoz-148/20-15

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić Babić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga podnositelja Udruge D. s. F., koju zastupaju T. H. iz Odvjetničkog društva O. i H. d.o.o., Z., i dr. sc. S. M., odvjetnica u Zajedničkom odvjetničkom uredu dr. sc. M., G.¹ i G.², Z., na sjednici vijeća održanoj 24. listopada 2022.

presudio je

Ukida se Pravilnik o provedbi postupka jednostavne nabave ("Službene novine Istarske županije" 11/17.).

Obrazloženje

1. Podnositelj je podnio prijedlog za ocjenu zakonitosti Pravilnika o provedbi postupka jednostavne nabave ("Službene novine Istarske županije" 11/17.- dalje: Pravilnik). U prijedlogu u bitnome navodi da je Pravilnik donio neovlašteni donositelj, načelnik Općine Fažana, koji, sukladno odredbi članka 35. točke 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. i 98/19. – dalje: ZOLP(R)S) te odredbi članka 39. Statuta Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije" 10/13. – dalje: Statut) nije ovlašten donositi opće akte. Također navodi da pravila, uvjeti i postupci jednostavne javne nabave koje utvrđuje naručitelj općim aktom sukladno odredbi članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16. – dalje: ZJN/16) moraju biti izrađene u skladu s načelima javne nabave (načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga) kao i načelima tržišnog natjecanja i transparentnosti. Ukazuje na nezakonitost odredbi članaka 3., 5. stavka 1. i 6. stavka 1., 7. stavka 1. i stavka 9. te članka 11. stavka 2. Pravilnika. Poziva se na sudsku praksu u sličnim predmetima. Predlaže da Sud ukine Pravilnik odnosno utvrdi nezakonitim osporene odredbe istog.

2. Donositelj općeg akta načelnik Općine Fažana u očitovanju navodi da je Pravilnik opći akt internog karaktera, na donošenje kojeg je ovlašten posebnim propisom. Poziva se na odredbu članka 15. stavka 2. ZJN-a/2016 te smatra da se radi o aktu postupovne prirode, kojim se ne uređuju materijalnopravna pitanja nego pitanja formalne naravi od značaja samo za jedinicu lokalne samouprave – naručitelja u postupku jednostavne javne nabave. Ističe da je takvo stajalište u skladu s uputom Ministarstva uprave od 8. kolovoza 2017. koju dostavlja u prilogu i s praksom različitih ministarstava u postupcima jednostavne javne nabave. Očituje se i u vezi osporenih odredbi Pravilnika. Smatra da je prijedlog neosnovan.
3. S obzirom na činjenicu da uz prijedlog nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanom općem aktu, isti se smatra obaviješću u smislu članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.; dalje: ZUS).
4. Pravilnik je donio načelnik Općine Fažana pozivom na odredbu članka 15. stavka 2. ZJN-a/16 i odredbe Statuta Općine Fažana.
5. Odredbom članka 15. stavka 2. ZJN-a 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.
6. Člankom 56. Statuta propisano je koje poslove obavlja načelnik kao nositelj izvršne vlasti općine. Među ostalim, načelnik priprema prijedlog općih akata. Odluke i druge opće akte kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga općine, donosi općinsko vijeće sukladno odredbi članka 39. stavka 1. alineje 2. Statuta.
7. Odredbom članka 35. točka 2. ZoLP(R)S propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.
8. S obzirom na navedeno Sud utvrđuje da načelnik Općine Fažana nema zakonsku ovlast za donošenje Pravilnika, jer takva ovlast prema ocjeni ovoga Suda pripada predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave. Naime, nesporno je da se pravila, uvjeti i postupak jednostavne nabave utvrđuje općim aktom te je sukladno citiranim zakonskim (i statutarnim) odredbama donošenje općih akata u nadležnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a ne tijela izvršne vlasti.
9. S obzirom na navedeno Sud nije ocjenjivao zakonitost posebno označenih odredaba Pravilnika, jer podnositelj osnovano navodi da je osporeni Pravilnik donijelo nenadležno tijelo jedinice lokalne samouprave.
10. Isto tako valja istaći da je neosnovan navod donositelja da se radi o isključivo aktu internog karaktera s obzirom na materiju koja se regulira Pravilnikom. Naime, isti se odnosi na mogućnost sudjelovanja različitih potencijalnih gospodarskih subjekata u postupku jednostavne javne nabave te isti ima obilježja eksternog akta, općenormativnog karaktera, odnosno apstraktni i generalni pravni učinak. Stoga, suprotno tvrdnji donositelja, navedeni akt može biti predmetom ocjene zakonitosti u smislu odredaba ZUS-a.
11. S obzirom na sve navedeno osporavani Pravilnik nije zakonit te je temeljem odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 24. listopada 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Ljiljana Karlovčan-Đurović