



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

Poslovni broj: Usoz-27/2024-8

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 sutkinja Radmile Bolanča Vuković, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Gordane Marušić-Babić, Jelene Rajić i Senke Orlić Zaninović, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva Ministarstva financija Republike Hrvatske, Z.1, na sjednici vijeća održanoj 15. srpnja 2024.,

p r e s u d i o j e

Ukida se Proračun Grada Zadra za 2024. i projekcije za 2025. i 2026. godinu („Glasnik Grada Zadra”, 18/23.).

Obrazloženje

1. Ministarstvo financija Republike Hrvatske podnijelo je 27. veljače 2024., na temelju članka 82. stavka 1. 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. - pročišćeni tekst, 137/15. - ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.; dalje: ZoLP(R)S), zahtjev za ocjenu zakonitosti Proračuna Grada Zadra za 2024. i projekcija za 2025. i 2026. godinu, KLASA: 400-01/23-01/12, URBROJ: 2198/01-1-23-5 od 18. prosinca 2023. („Glasnik Grada Zadra”, 18/23.) koji je donijelo Gradsko vijeće Grada Zadra na 25. sjednici održanoj 18. prosinca 2023.
2. U zahtjevu je navedeno da je ministar financija, na temelju članka 79. stavka 1. i članka 80.a stavka 1. točke 1. ZoLP(R)S-a donio Odluku, KLASA: 041-01/24-01/28, URBROJ: 513-08-04-24-5 od 26. siječnja 2024. kojom je ocijenjena osnovanom Odluka gradonačelnika Grada Zadra, KLASA: 400-01/23-01/12, URBROJ: 2198/01-2-23-6 od 21. prosinca 2023. („Glasnik Grada Zadra”, 16/23.) kojom je, na temelju članka 42. ZoLP(R)S-a, obustavljen od primjene Proračun Grada Zadra za 2024. i projekcije za 2025. i 2026. godinu (dalje: Proračun).
3. Odlukom gradonačelnika Grada Zadra o obustavi Proračuna od 21. prosinca 2023. koja je objavljena u „Glasniku Grada Zadra” broj 16. od 21. prosinca 2023. gradonačelnik je pozvao Gradsko vijeće Grada Zadra da otkloni uočene nedostatke u Proračunu uz upozorenje da će, ako Gradsko vijeće ne otkloni uočene nedostatke u zakonskom roku od 8 dana, Odluku o obustavi Proračuna dostaviti nadležnom tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu opći akt. S obzirom na to da je Odluka o obustavi

Proračuna s pozivom Gradskom vijeću da otkloni uočene nedostatke u zakonskom roku javno objavljena 21. prosinca 2023., Gradsko vijeće Grada Zadra trebalo je do 29. prosinca 2023. otkloniti nedostatke u Proračunu. Gradsko vijeće Grada Zadra po pozivu nije postupilo.

4. Uvidom u Proračun Ministarstvo financija je utvrdilo da osporavani opći akt nije u skladu s člankom 41. stavcima 2. i 3. Zakona o proračunu („Narodne novine“, 144/21.).

5. Ministarstvo opisuje postupak donošenja Proračuna te navodi da su usvajanjem amandmana podnesenih od Kluba vijećnika A. m. i Kluba nezavisnih vijećnika K... E. M. smanjeni rashodi koji se odnose na ranije preuzete obveze Grada Zadra koje su planirane Prijedlogom proračuna koji je Gradskom vijeću Grada Zadra predložio gradonačelnik Grada Zadra, a koji su planirani u Posebnom dijelu Proračuna Grada Zadra (što je protivno članku 41. stavku 3. Zakona o proračunu) i povećani su proračunski rashodi, a smanjeni izdaci te su povećani odnosno smanjeni proračunski rashodi koji nisu unutar istih izvora financiranja (što je protivno članku 41. stavku 2. podstavku 1. Zakona o proračunu).

6. Do smanjivanja rashoda koji se odnose na ranije preuzete obveze došlo je u okviru Programa 1029 - Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na kapitalnom projektu K102901 - Izgradnja ceste i u okviru Programa 1029 - Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na kapitalnom projektu K102904 - Izgradnja javnih površina.

7. U okviru Programa 1029 - Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na kapitalnom projektu K102901 - Izgradnja ceste predložen je iznos od 6.785.000,00 eura. Usvojenim amandmanom navedeni iznos je smanjen za 4.603.000,00 eura, nakon čega su za navedeni kapitalni projekt planirani rashodi u iznosu 2.182.000,00 eura.

7.1. U okviru navedenog Programa Grad Zadar je sklopio ugovore kojima je preuzeo slijedeće obveze na teret Proračuna:

a) Ugovor o javnoj nabavi radova Gradnje infrastrukture na području obuhvata UPU-a zone mješovite namjene V. II. u Z. - faza 3., 4. i 6., KLASA: 361-01/23-01/18, URBROJ: 2198/01-2-23-16 od 10. listopada 2023. s trgovačkim društvom S. d.o.o., Z.1, preuzeta obveza po Ugovoru koja tereti Proračun iznosi 681.030,80 eura;

b) Ugovor o javnoj nabavi radova Rekonstrukcija dijela ulice ... - 1.,2.,3. i 4. faza, KLASA: 361-01/23-01/44, URBROJ: 2198/01-2-23-14 od 29. prosinca 2023. sa zajednicom ponuditelja C. H. d.d. i D. G. d.o.o. - preuzeta obveza po Ugovoru koja tereti Proračun iznosi 500.000,00 eura;

c) Ugovor o javnoj nabavi radova Rekonstrukcija dijela ulice ..., KLASA: 361-01/23-01/05, URBROJ: 2198/01-2-23-9 od 20. srpnja 2023. s trgovačkim društvom S. d.o.o., Z.1, preuzeta obveza po Ugovoru koja tereti Proračun iznosi 450.000,00 eura;

d) Ugovor o javnoj nabavi radova Radovi na rekonstrukciji raskrižja Ulica ... i ..., KLASA: 361-01/23-01/40, URBROJ: 2198/01-2-23-24 od 18. prosinca 2023. s trgovačkim društvom C. d.o.o., O. - ugovorena vrijednost radova iznosi 596.495,98 eura s PDV-om za koji iznos se tereti Proračun;

e) Ugovor o javnoj nabavi radova Izgradnja spojne ceste Ulice ... s ..., KLASA: 361-01/23-01/45, URBROJ: 2198/01-2-23-15 od 22. studenoga 2023. s trgovačkim društvom S. d.o.o., Z.1 ugovorena vrijednost radova iznosi 324.089,71 eura s PDV-om za koji iznos se tereti Proračun;

f) Ugovor o javnoj nabavi radova Izgradnja prometnice u ..., u svrhu stambenog zbrinjavanja mladih, KLASA: 361-01/23-01/16, URBROJ: 2198/01-2-23-21 od 11. rujna 2023. s trgovačkim društvom C. Z. županije d.o.o., Z.2, ugovorena vrijednost radova iznosi 1.135.553,51 eura s PDV-om za koji iznos se tereti Proračun;

g) Ugovor o javnoj nabavi radova Rekonstrukcija izgradnje prometnica spoja UPU ... i Ulice ... - faza 1.b, KLASA: 361-01/22-01/71, URBROJ: 2198/01-2-23-28 od 13. srpnja 2023. s trgovačkim društvom V. d.o.o., Z.2, ugovorena vrijednost radova iznosi 510.653,25 eura s PDV-om, rok završetka izvršenja Ugovora je 10 mjeseci od potpisa Ugovora. Po ovom Ugovoru do 31. prosinca 2023. utrošeno je 155.675,19 eura te preuzeta obveza Grada Zadra koja tereti Proračun iznosi 354.978,06 eura;

h) Ugovor o javnoj nabavi radova Građenje infrastrukture u UPU V. II, faza 5., KLASA: 361-01/21-01/50, URBROJ: 2198/01-2-22-32 od 4. travnja 2022. s dioničkim društvom C. d.d., V. Ugovorena vrijednost radova iznosi 2.641.549,09 kuna s PDV-om, odnosno 350.593,81 eura (1 euro: 7,53450 kuna), rok završetka izvršenja ugovora je 270 dana od dana uvođenja izvođača u posao. Dodatkom broj 1. Ugovora o javnoj nabavi radova Građenje infrastrukture u UPU V. II, faza 5., KLASA: 361-01/21-01/50, URBROJ: 2198/01-2-23-42 od 12. travnja 2023. i Dodatkom broj 2. Ugovora o javnoj nabavi radova Građenje infrastrukture u UPU V. II, faza 5., KLASA: 361-01/21-01/50, URBROJ: 2198/01-2-23-45 od 9. listopada 2023., sklopljenim između Grada Zadra i dioničkog društva C. d.d., V. produžen je rok završetka radova do 31. prosinca 2023. Po ovom Ugovoru do 31. prosinca 2023. utrošeno je 308.235,77 eura te preuzeta obveza Grada Zadra koja tereti Proračun iznosi 42.358,04 eura.

7.2. Dakle, ukupno ugovorene godišnje obveze Grada Zadra za 2024. koje se financiraju iz kapitalnog projekta K102901 - Izgradnja ceste iznose 4.084.506,10 eura, a planirani rashodi nakon usvojenih amandmana iznose 2.182.000,00 eura, iz čega slijedi da za izvršenje preuzetih obveza po navedenim ugovorima nedostaje iznos od 1.902.506,10 eura.

8. U okviru Programa 1029 - Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na kapitalnom projektu K102904 - Izgradnja javnih površina predložen je iznos od 1.490.000,00 eura, usvojenim amandmanom navedeni iznos je smanjen za 620.000,00 eura, nakon čega su za navedenu aktivnost planirani rashodi u iznosu od 870.000,00 eura.

8.1. Uvidom u Ugovor o javnoj nabavi radova Uređenje i rekonstrukcija pješačko-biciklističkih staza i zelenih površina na obali ..., KLASA: 361-01/23-01/17, URBROJ: 2198/01-2-23-20 od 10. listopada 2023. s trgovačkim društvom G... d.o.o., P., utvrđeno je da ugovorena vrijednost radova iznosi 1.088.543,49 eura s PDV-om, da je rok završetka izvršenja Ugovora 9 mjeseci od potpisa Ugovora. Po ovom Ugovoru do 31. prosinca 2023. utrošeno je 5.220,82 eura te preuzeta obveza Grada Zadra koja tereti Proračun iznosi 1.083.322,67 eura.

8.2. Dakle, ugovorna godišnja obveza Grada Zadra za 2024. koja se financira iz navedenog kapitalnog projekta iznosi 1.083.322,67 eura, a planirani rashodi nakon usvojenih amandmana iznose 870.000,00 eura, iz čega slijedi da za izvršenje ranije preuzetih obveza po Ugovoru nedostaje iznos od 213.322,67 eura.

9. Ministarstvo financija RH u zahtjevu dalje navodi da je u provedenom postupku utvrđeno da su spornim amandmanima povećani proračunski rashodi, a smanjeni izdaci koji nisu unutar istih izvora financiranja što nije u skladu s Prijedlogom proračuna koji je Gradskom vijeću Grada Zadra predložio Gradonačelnik Grada Zadra, a koji su

planirani u Posebnom dijelu Proračuna Grada Zadra na slijedećim aktivnostima i projektima:

a) U okviru Programa 1038 - Promicanje kulture na aktivnosti A 103805 - Koncertna sezona predložen je iznos na izvoru financiranja 11 Gradski proračun od 55.000,00 eura, usvojenim amandmanom smanjeni su rashodi skupine 32 Materijalni rashodi za 30.000,00 eura te su za 30.000,00 eura povećani proračunski izdaci skupine 51 Izdaci za dane zajmove i depozite, a smanjenje proračunskih rashoda dopušteno je samo na račun povećanja proračunskih rashoda, a ne na teret proračunskih izdataka.

b) U okviru Programa 1043 - Trgovačka društva u vlasništvu Grada Zadra na aktivnosti A104305 – Š. V. d.o.o. predložen je iznos od 1.500.000,00 eura, usvojenim amandmanom navedeni iznos je smanjen za 13.000,00 eura unutar izvora financiranja 11 Gradski proračun, nakon čega su za navedenu aktivnost planirani rashodi u iznosu od 1.487.000,00 eura. Istodobno su u okviru Programa 1030 - Priprema zemljišta i izrada prostorno - planske dokumentacije na aktivnosti K103002 - Prostorno planski dokumenti, unutar izvora financiranja 43 Ostali prihodi za posebne namjene povećani proračunski rashodi u iznosu od 13.000,00 eura.

10. Ministarstvo financija RH smatra da je na opisani način Gradsko vijeće Grada Zadra postupilo suprotno članku 41. stavcima 2. i 3. Zakona o proračunu zbog čega Proračun nije zakonit.

11. Donositelj osporavanog općeg akta, Gradsko vijeće Grada Zadra, u očitovanju o zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta naveo je da je Proračun stupio na snagu 1. siječnja 2024. Odlukom Gradonačelnika Grada Zadra od 21. prosinca 2023. Proračun je obustavljen od primjene, a Gradsko vijeće Grada Zadra je pozvano u roku osam dana od dana donošenja Odluke o obustavi Proračuna otkloniti nedostatke. Zbog navedenog razloga održana je izvanredna, 26. sjednica Gradskog vijeća 29. prosinca 2023. na kojoj prijedlog zaključka o otklanjanju uočenih nedostataka u Proračunu nije usvojen. Gradonačelnik je Gradskom vijeću ponovno podnio na donošenje Prijedlog Proračuna koji je glasovanjem vijećnika skinut s Dnevnog reda 27. sjednice Gradskog vijeća održane 26. ožujka 2024.

12. Gradonačelnik Grada Zadra obavijestio je Sud da Grad Zadar svoje financijsko poslovanje izvršava sukladno Odluci o financiranju nužnih rashoda i izdataka za prvo tromjesečje 2024. godine („Glasnik Grada Zadra”, 1/24.). Nepostojanje Proračuna utječe na održavanje javnih funkcija, od komunalnog održavanja, građenja, komunalne i društvene infrastrukture, dosegnutog standarda socijalnih, zdravstvenih, odgojno-obrazovnih, kulturnih, sportskih djelatnosti, podrške udrugama građana i sl. Predlaže žurno okončanje postupka.

13. Zahtjev je osnovan.

14. Proračun Grada Zadra donijelo je donijelo Gradsko vijeće Grada Zadra na 25. sjednici održanoj 18. prosinca 2023., a na temelju članka 42. stavka 1. Zakona o proračunu i 27. Statuta Grada Zadra („Glasnik Grada Zadra”, 9/09., 28/10., 3/13., 9/14., 2/15. - pročišćeni tekst, 3/18., 7/18. - pročišćeni tekst, 15/19., 2/20., 3/21.).

15. Za ocjenu zakonitosti osporavanog općeg akta mjerodavne su odredbe članka 5. stavka 1., članka 10. stavka 1., članka 28. stavka 1., članka 30. i članka 41. stavaka 2., 3. i 4. Zakona o proračunu koje propisuju:

“Članak 5.

(1) Odredbe ovoga Zakona odnose se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: proračun) te na proračunske korisnike državnog proračuna i proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su upisani u Registar iz stavka 6. ovoga članka (u daljnjem tekstu: proračunski korisnici).“

„Članak 10.

(1) Proračun i financijski plan moraju biti uravnoteženi tako da ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke u skladu s člankom 29. ovoga Zakona.“

„Članak 28.

(1) Proračun se sastoji od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine, a sadrži financijske planove proračunskih korisnika prikazane kroz opći i posebni dio i obrazloženje proračuna.“

„Članak 30.

Posebni dio proračuna sastoji od plana rashoda i izdataka državnog proračuna odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika iskazanih po organizacijskoj klasifikaciji, izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata.“

“Članak 41.

(...)

(2) Tijekom rasprave o prijedlogu državnog proračuna i financijskom planu izvanproračunskog korisnika državnog proračuna u Saboru mogu se podnositi amandmani:

- kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda iznad iznosa utvrđenih prijedlogom državnog proračuna ili financijskim planom izvanproračunskog korisnika državnog proračuna pod uvjetom da se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda u istom iznosu i unutar istih izvora financiranja u posebnom dijelu proračuna ili u posebnom dijelu financijskog plana izvanproračunskog korisnika državnog proračuna

- kojima se predlaže povećanje proračunskih izdataka iznad iznosa utvrđenih prijedlogom državnog proračuna ili financijskog plana izvanproračunskog korisnika državnog proračuna pod uvjetom da se istodobno predloži smanjenje drugih izdataka u istom iznosu i unutar istih izvora financiranja u posebnom dijelu proračuna ili u posebnom dijelu financijskog plana izvanproračunskog korisnika državnog proračuna.

(3) Prijedlozi iz stavka 2. ovoga članka ne smiju biti na teret proračunske zalihe, na teret dodatnog zaduživanja ili već prije preuzetih obveza.

(4) Odredbe ovoga članka na odgovarajući se način odnose na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i izvanproračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.”

16. Uvidom u osporavani opći akt Sud je utvrdio da su usvojenim amandmanima Kluba vijećnika A. m. i Kluba nezavisnih vijećnika K... E. M. planirani rashodi na ranije preuzetim aktivnostima i projektima Grada Zadra smanjeni (odlomci 7. i 8.), te se slijedom navedenoga neće moći izvršavati ranije preuzete obveze Grada Zadra koje je Grad Zadar dužan podmiriti u 2024. te izvršavati poslovi iz samoupravnog djelokruga Grada koji se financiraju iz navedenih rashoda što je protivno članku 41. stavku 3.

Zakona o proračunu. Također, utvrđeno je da su smanjeni proračunski rashodi, a povećani proračunski izdaci te da su povećani/smanjeni proračunski rashodi u istom iznosu, ali unutar različitih izvora financiranja (odlomak 9.) što nije u skladu s člankom 41. stavkom 2. podstavcima 1. i 2. Zakona o proračunu.

17. Dakle, došlo je do smanjivanja rashoda koji se odnose na ranije preuzete obveze, došlo je do smanjenje proračunskih rashoda na teret proračunskih izdataka i smanjenja/povećanja proračunskih rashoda u istom iznosu, ali unutar različitih izvora financiranja. Zbog navedenih razloga ovaj Sud utvrđuje da je doneseni Proračun suprotan članku 41. stavku 3. i stavku 2. podstavcima 1. i 2. Zakona o proračunu, zbog čega je Proračun nezakonit.

18. Slijedom navedenog, na temelju članka 162. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.) Sud je ukinuo osporavani opći akt.

U Zagrebu 15. srpnja 2024.

Predsjednica vijeća
Radmila Bolanča Vuković, v.r.