

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

300

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti povodom prijedloga D. S. iz P., kojeg zastupa opunomoćenik K. P., odvjetnik u Odvjetničkom društvu K., K. & partneri d.o.o. R., na sjednici vijeća održanoj 30. siječnja 2023.

presudio je

Ukida se Odluka o sufinanciranju programa predškolskog odgoja i obrazovanja u Općini Punat («Službene novine» Primorsko-goranske županije, 18/21.).

Obrazloženje

1. D. S. iz P. podnio je Sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o sufinanciranju programa predškolskog odgoja i obrazovanja u Općini Punat («Službene novine» Primorsko-goranske županije, 18/21.; u daljnjem tekstu: Odluka).

2. Podnositelj navodi da je on, kao načelnik Općine P., obveznik provedbe osporene Odluke osiguravanjem sredstava za taj program pri utvrđenju prijedloga proračuna Općine, slijedom čega smatra da ima pravni interes za podnošenje zahtjeva. Ističe da je prema Zakonu o proračunu («Narodne novine», 87/08., 136/12. i 15/15.) načelnik općine osobno odgovoran za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost u raspolaganju sredstvima tijela koje vodi te je prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti («Narodne novine», 111/18.) obvezan sastaviti izjavu o fiskalnoj odgovornosti kojom potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava. Podnositelj smatra da je osporenom Odlukom Općinsko vijeće Općine Punat prekoračilo ovlasti iz 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.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) i Statuta Općine Punat («Službene novine» Primorsko-goranske županije, 8/18.) te je osporenom Odlukom prekršen Zakon o proračunu.

3. Podnositelj nadalje ističe da Odluka, kojom se proširuju financijska prava koja se isplaćuju iz proračuna, izravno zadire u proračunske rashode, stavke i raspored prihoda iz postojećeg i budućih proračuna Općine P., nametanjem novih financijskih obveza Općini, dakle, dolazi do izmjene proračuna. Prema ZoLP(R)S-u, jedini ovlašteni predlagatelj proračuna je općinski načelnik. Smatra da je odluke koje svojim sadržajem mijenjaju proračun, kao što je osporena Odluka, moguće usvojiti isključivo u sklopu rasprave o proračunu, na temelju prijedloga općinskog načelnika. Mišljenja je da je u konkretnom slučaju povrijeđeno i načelo uravnoteženosti proračuna. Pored navedenoga, smatra da je osporena Odluka u nesuglasju s člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama («Narodne novine», 25/13. i 85/15.; – u daljnjem tekstu: ZPPI) s obzirom na činjenicu da prije donošenja Odluke, koja je od interesa za širi krug mještana Općine P., nije provedeno savjetovanje s javnošću. U tom se smislu poziva na odgovarajuću praksu ovoga Suda. Predlaže ukidanje Odluke.

4. Donositelj osporene Odluke dostavio je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojemu, prije svega, ističe da je podnositelj, odlukom od 6. kolovoza 2021., obustavio od primjene osporeni opći akt. Donositelj, nadalje, osporava aktivnu legitimaciju podnositelja za podnošenje zahtjeva, u bitnom ističući da uz zahtjev Sudu nije dostavljena pojedinačna odluka donesena primjenom osporenog općeg akta u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima («Narodne novine», 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS), kojom bi podnositelj dokazao svoj pravni interes za podnošenje zahtjeva. Donositelj smatra da se zahtjev ne može smatrati ni obaviješću u smislu članka 83. stavka 2. ZUS-a jer podnositelj podnosi zahtjev u svojstvu načelnika Općine, a ne građanina. U tom smislu upire na odredbe ZoLP(R)S-a kojima je propisan postupak u situaciji u kojoj općinski načelnik ocijeni da je općim aktom predstavničkog tijela povrijeđen zakon ili drugi propis.

5. Podredno, ako Sud nastavi postupak po službenoj dužnosti, donositelj predlaže odbijanje prijedloga. U tom smislu ističe da Zakon o proračunu, na koji se poziva podnositelj, uređuje pitanje planiranja i donošenja proračuna te trošenja sredstava, a ne donošenje ostalih općih akata. Smatra da u prilog navedenome govori i očitovanje Ministarstva financija od 13. rujna 2021. iz kojeg proizlazi da utvrđivanje zakonitosti osporene Odluke nije u nadležnosti tog ministarstva. Osporena Odluka zahtijeva određene intervencije u proračunu Općine, koje se rješavaju rebalansom proračuna, a koji donosi predstavničko tijelo Općine, koje je donijelo i osporenu Odluku. Glede podnositeljeva navoda o nesuglasju osporene Odluke s člankom 11. ZPPI-a, donositelj osporene Odluke ističe da je u konkretnom slučaju e-savjetovanje izostalo zbog žurnosti odnosno skorog početka nove pedagoške godine. Pored toga navodi da se osporenim općim aktom isključivo kreiraju prava roditelja odnosno djece koji bi imali pravo na financiranje, zbog čega izostanak savjetovanja s javnošću nije doveo do nezakonitosti osporenog općeg akta.

6. S obzirom na činjenicu da podnositelj ne raspolaže pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a, Sud je podnositeljev podnesak uzeo u razmatranje na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a. Pritom, a s obzirom na navode donositelja općeg akta, valja istaknuti da ovaj Sud može pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a, neovisno o načinu na koji je saznao za nezakonitost općeg akta, dakle, neovisno o tome je li netko inicirao postupak pred Sudom ili je sam Sud došao do saznanja o nezakonitosti nekog općeg akta.

7. Prijedlog je osnovan.

8. Osporena Odluka donesena je na temelju članka 48. stavka 4. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju («Narodne novine», 10/97., 7/07. i 94/13.) i članka 31. Statuta Općine Punat na sjednici Općinskog vijeća Općine Punat održanoj 30. srpnja 2021. Odluka je objavljena u »Službenim novinama« Primorsko-goranske županije, 18/21.

9. Sud je utvrdio da Odluka nije donesena u skladu s člankom 11. ZPPI-a.

10. Člankom 11. stavkom 1. ZPPI-a, mjerodavnim u konkretnom slučaju, propisano je da su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

11. Člankom 11. stavkom 3. ZPPI-a propisano je da su tijela javne vlasti iz stavka 1. tog članka dužna provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.

12. Iz navedenog slijedi da se navedene odredbe članka 11. ZPPI-a na odgovarajući način primjenjuju u postupku donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se uređuju pojedina pitanja iz njihovog samoupravnog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i uređuju druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovom području.

13. Osporenim Odlukom utvrđeni su kriteriji i način kojim Općina P. financira programe predškolskog odgoja na području Općine P. S obzirom na predmet uređenja, Sud ocjenjuje da je osporena Odluka opći akt jedinice lokalne samouprave kojom se neposredno uređuju pitanja od interesa za građane na području Općine P.

14. Stoga je jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja osporenog općeg akta kojim se uređuju navedena pitanja bila dužna postupiti prema članku 11. ZPPI-a.

15. Budući da donositelj osporene Odluke u očitovanju o prijedlogu navodi da savjetovanje s javnošću nije provedeno, valja zaključiti da u postupku donošenja osporene Odluke nije proveden propisani postupak savjetovanja s javnošću u smislu članka 11. ZPPI-a.

16. Razlozi neprovođenja savjetovanja s javnošću na koje upire donositelj Odluke ne mogu opravdati nepostupanje prema izričitoj zakonskoj odredbi koja propisuje obvezu provođenja savjetovanja s javnošću, a koja obveza postoji (beziznimno) u svim postupcima donošenja općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Argumentum a contrario, obveza provođenja savjetovanja s javnošću u smislu članka 11. stavka 1. ZPPI-a ne odnosi se na opće akte jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se ne utječe na interese građana i pravnih osoba.

17. Slijedom navedenog, valjalo je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučiti kao u izreci.

Poslovni broj: Usoz-31/22-6

Zagreb, 30. siječnja 2023.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v. r.