

Dr. sc. Teodor Antić, glavni tajnik  
Ustavnog suda Republike Hrvatske

## RAZGRANIČENJE NADLEŽNOSTI ZA OCJENU USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA LOKALNE SAMOUPRAVE

UDK: 342 : 352 (497.5)

Pregledni ad

Primljeno: 25. 01. 2013.

Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine, došlo je do bitne promjene u sustavu nadzora ustavnosti i zakonitosti općih akata koje donose tijela jedinica samouprave. Prema njegovim odredbama, ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave postaje predmetom upravnog spora za čije je rješavanje nadležan Visoki upravni sud Republike Hrvatske. S obzirom na prethodno izgrađenu ustavnosudsku praksu u nadzoru općih akata ta promjena zahtijeva precizno razgraničenje nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Navedeni zakon, međutim, u tom dijelu ima niz nedostataka i nepotpunih rješenja na koje će morati dati odgovore sudska praksa. Pritom se ponovno aktualizira pitanje određivanja predmeta nadzora odnosno definiranja pojma općeg akta i njegovo razlikovanje u odnosu na propise. Cilj ovog rada je dati pregled prethodnog zakonodavnog uređenja i ustavnosudske prakse, analizirati novo zakonsko uređenje i praksu, ukazati na otvorena pitanja i dvojbe te ponuditi rješenja za njihovo otklanjanje.

**Ključne riječi:** *sudski nadzor ustavnosti i zakonitosti, upravni spor, opći akti, nadležnost, lokalna samouprava*

### 1. UVOD

Ustavom Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10 – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustav)<sup>1</sup> proklamirano je načelo stroge ustavnosti i zakonitosti propisa. Po tom načelu, obveza je svih donositelja normativnih akata, pa tako i donositelja općih akata jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu pod zajedničkim nazivom: jedinice samouprave), da akti koje donose budu u skladu s Ustavom i mjerodavnim zakonom.

U praksi, međutim, objektivno je moguće da predstavničko tijelo jedinice samouprave iz različitih razloga donese opći akt koji u cijelosti ili djelomice nije u suglasnosti s Ustavom i/ili zakonom.

U hrvatski pravni sustav ugrađeni su stoga pravni mehanizmi kojima se eventualna neustavnost ili nezakonitost takvih akata može pravodobno utvrditi,

---

<sup>1</sup> U ovom radu koristim se tim Pročišćenim tekstom Ustava kao zadnjim službeno važećim tekstom, iako je Ustavni sud Republike Hrvatske svojim Izvješćem iz ožujka 2011. utvrdio da on nije izrađen u skladu s pravilima za izradu pročišćenih tekstova normativnih akata te da je njime ozbiljno narušen integritet ustavnog teksta. Izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011. o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata („Narodne novine“, broj 37/11).

otkloniti i po potrebi sankcionirati. Ti pravni mehanizmi potrebni su radi toga da se istodobno zaštite, s jedne strane objektivni pravni poredak, a s druge strane slobode i prava građana, kako stanovnika jedinice samouprave čije je predstavničko tijelo donijelo neustavni ili nezakonit opći akt, tako i građana s drugih područja.<sup>2</sup>

U tom smislu, od početka ustrojavanja sustava lokalne samouprave 1993. godine, zakon kojim se uređuje sustav lokalne samouprave propisuje postupak nadzora ustavnosti i zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela jedinica samouprave. To je najprije bio Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi („Narodne novine“, broj 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00 i 105/00), a od 11. travnja 2001. godine to je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12, u daljnjem tekstu: ZOLPRS).

Prema odredbama ZOLPRS-a (zaključno s preposljednjim izmjenama i dopunama, „Narodne novine“, broj 150/11) nadzor su provodili općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, uredi državne uprave u županijama, središnja tijela državne uprave, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: USUD), svaki u svom djelokrugu i u okviru svojih nadležnosti odnosno ovlasti. Pritom, jedino je USUD imao ovlast ukinuti odnosno poništiti osporeni opći akt, ako utvrdi da nije u suglasnosti s Ustavom i/ili zakonom.

Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, u daljnjem tekstu: ZUS/10; sukladno članku 92. stupio na snagu 1. siječnja 2012.), došlo je do bitnih promjena u sustavu nadzora ustavnosti i zakonitosti općih akata koje donose tijela jedinica samouprave. Njegovim odredbama, naime, propisano je da je predmet upravnog spora, između ostaloga, ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 3., stavak 2.) te da je za rješavanje tih sporova nadležan Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUS, članak 12., stavak 2., točka 2.). Time je u hrvatski pravni poredak uveden institut objektivnog upravnog spora<sup>3</sup> što u odnosu na prethodno razdoblje predstavlja pozitivni kvalitativni pomak u zaštiti pojedinačnih prava.

Međutim, navedena promjena bitno utječe na odnose USUD-a i VUS-a te zahtijeva precizno razgraničenje njihove nadležnosti. Naime, pravne situacije koje mogu nastati u primjeni ZUS-a/10, vezano za nadzor općih akata jedinica samouprave, umnožavaju broj potencijalnih dodirnih točaka tih dvaju sudova što

---

<sup>2</sup> Medvedović (2005.): 86. – 87.

<sup>3</sup> Prema Borkoviću, podjela upravnih sporova na subjektivne i objektivne varira već prema tome koji su kriteriji uzeti kao osnova za njihovo razlikovanje. Kad se kao kriterij uzima cilj spora, onda se kao objektivni prikazuje onaj spor kojemu je svrha prvenstveno zaštita objektivne zakonitosti tj. objektivnog pravnog poretka kao takvog, dok je subjektivni spor onaj kojemu je cilj zaštita subjektivnih prava pojedinaca. Ako pak kao kriterij služi vrsta akata koji mogu biti predmet spora, onda se kao objektivni spor uzima onaj koji se može pokrenuti i protiv općenormativnog akta, za razliku od subjektivnog spora koji se pokreće i vodi protiv individualnog upravnog akta. Pritom ističe kako je ta podjela zanimljiva uglavnom samo akademski, dok je njezina praktična primjena predodređena prirodom samih kriterija za razlikovanje. Borković (2002.): 493.

objektivno otvara široku mogućnost pozitivnog i negativnog sukoba nadležnosti između njih.

To pitanje, na žalost, nije uređeno ni tekstom ZUS-a/10 niti obrazloženjem njegova prijedloga odnosno konačnog prijedloga u postupku donošenja.

Stoga su u prvoj godini primjene ZUS-a/10 određene dvojbe u njegovoj primjeni, vezano za međusobno razgraničenje nadležnosti, VUS i USUD morali razriješiti sami svojim pravnim stajalištima odnosno praksom,<sup>4</sup> a to će vjerojatno morati činiti i dalje. Pritom nije riječ samo o pitanjima praktične naravi nego i o određenim pitanjima pravno-teorijske naravi, koja u biti proizlaze iz sljedećih okolnosti:

nedostatka određenja pojmova *drugog propisa* iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 49/02 – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: UZUS) i *općeg akta* iz ZOLPRS-a i ZUS-a/10,

nedovoljne preciznosti i nepotpunosti odredbi ZUS-a/10,

neusklađenosti odredbi ZUS-a/10, ZOLPRS-a i UZUS-a.<sup>5</sup>

Ovaj rad bavi se stoga pravno-teorijskim i praktičnim određenjem pojmova propisa i općeg akta općenito i u odnosu na akte jedinica samouprave te prethodnim stanjem i novim rješenjima hrvatskoga zakonodavstva u području sudske kontrole općih akata jedinica samouprave. Rad ukazuje na otvorena pitanja i moguće probleme u provedbi sudske nadzora te nudi određena rješenja.

## 2. ODREĐENJE PROPISA I OPĆEG AKTA – TEORIJSKI ASPEKT

### 2.1. Polazna stajališta – osnovni pojmovi

Ustavom je propisano da „u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom“ (članak 5., stavak 1.). Također je propisana nadležnost USUD-a da, između ostaloga, „odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom“ (članak 129., alineja 2.). U odnosu na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, propisano je da su njihova tijela u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga samostalna te da „podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela“ (članak 137.).

---

<sup>4</sup> U tom smislu Omejec/Banić iznijele su ocjenu kako „konkretno zakonsko rješenje pati od niza nedostataka, nelogičnosti i polovičnih rješenja“ te su zaključile da „zakonodavac nije imao jasnu i cjelovitu viziju o načinu na koji taj spor treba postaviti i urediti.“ Stoga su izrazile mišljenje da je, radi osiguranja pravne sigurnosti, nužna njihova međusobna suradnja „kao temelj izgradnje konzistentne sudske i ustavnosudske prakse koja će nužno nadomještati nedostatke zakona“. Omejec/Banić: (2012.): 322.

<sup>5</sup> Posljednja (ad. 3.) okolnost otklonjena je zadnjim izmjenama i dopunama ZOLPRS-a iz prosinca 2012. („Narodne novine“, broj 144/12) kojim su njegove odredbe o nadzoru općih akata usklađene s predmetnim odredbama ZUS-a/10, v. infra u poglavlju 6.1.

S druge strane, ZOLPRS-om je propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave, između ostaloga:

- „1. donosi statut jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
2. donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave“ (članak 35., točke 1. i 2.).

Također je propisano da „predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom“ (članak 73., stavak 1.).

Pojmovi *opći akt* iz članka 35., toč. 2. ZOLPRS-a i *drugi propis* iz članka 129., alineja 2. Ustava ključni su za definiranje predmeta nadzora ustavnosti i zakonitosti nad tijelima lokalne samouprave.

Pod pojmom *opći akt* u najširem smislu smatraju se akti koji sadrže općenite odredbe i koji na opći način reguliraju društvene odnose, pri čemu za njihov nastanak nije potrebna suglasnost subjekata čija su ponašanja regulirana tim aktima odnosno oni obvezuju subjekte na koje se odnose bez obzira na to jesu li sudjelovali u njihovu donošenju.

Drugi ključni pojam – *propisi* (engl. *regulation*, njem. *Verordnungen*, franc. *règlement*) definiraju se kao usvojene i određene obveze koje uređuju odnose i postupke u društvu<sup>6</sup> odnosno kao ona pravila koja su na višem stupnju društveno-političke organizacije zabilježena pismom.<sup>7</sup>

Iz tih definicija nije moguće donijeti precizan i nedvojbjen zaključak o odnosu pojmova *opći akt* i *propis*: obuhvaćaju li isti krug pravnih akata (jesu li pravno u stvari sinonimi) ili različiti krug pravnih akata te u kojoj se mjeri ti krugovi eventualno preklapaju. Nedostatak preciznih definicija u pravnoj teoriji odražava se i u praksi gdje se kao jedan od centralnih problema u nadzoru općih akata jedinica samouprave postavlja pitanje određivanja predmeta nadzora.<sup>8</sup>

## 2.1. Pojam propisa

Pojam *propis* u znanstvenoj se literaturi rijetko definira, već se kao općepoznati pojam više koristi za definiranje drugih pojmova. Tako se, primjerice, podzakonski *opći akt* definira kao generički naziv za propise slabije pravne snage od zakona (Lilić), a upravni se *propis* definira kao akt upravne vlasti općenormativnog karaktera podzakonskoga ranga (Tomić).<sup>9</sup> Osim toga, taj se pojam ističe kao

---

<sup>6</sup> Anić (2004.): 1234.

<sup>7</sup> Vuković, M./Vuković, Đ., (1997.): 35.

<sup>8</sup> Pitanje određivanja predmeta nadzora u odnosu na opće akte lokalne samouprave samo je dio problematike sudske kontrole zakonitosti općih akata uprave općenito, ali vrlo karakterističan pa je u pravnoj teoriji upravo taj dio osobito prikladan za ilustraciju cjeline problema, primjerice: v. Omejec (2006): 92. – 94., (2009.): 90. – 92. i (2012.): 312. – 315.

<sup>9</sup> Lilić i dr. (2007.): 131, Tomić (2002.): 279.

uvriježeni pojam za formalne izvore prava (Ivančević), opće normative pravne akte (Visković) odnosno opće pravne akte (Vrban).<sup>10</sup>

U formalnom smislu pojam *propis* označava obvezujući pravni akt koji donosi ovlašteno tijelo vlasti (bilo da je riječ o originalnoj ili povjerenj odnosno prenesenoj ovlasti) po određenom (više ili manje uređenom) postupku i koji obično ima određeni naziv (zakon, uredba, pravilnik i dr.).

Prema Crniću, za prosudbu djeluje li neki pravni akt kao propis, nije presudno tko je njegov donositelj – da li državno ili neko drugo tijelo. Presudno je da taj akt sadrži normu, to jest općeobvezno pravilo ponašanja kojega su se dužni pridržavati oni pojedinci ili grupe kojima je akt „upućen“. Da bi akt bio općeobvezan potrebno je, u pravilu, da sadrži pravne sankcije za neprimjenjivanje ili drugu prinudu za njegovo izvršavanje i, što je najvažnije, da je sastavni dio pravnog poretka. Za to nije bitno da akt donosi državna vlast, već je bitno da ona izravno ili neizravno iza njega stoji. Izravno iza njega stoji kada ga je i donijela, dok neizravno iza njega stoji u svim slučajevima kada donositelj akta za njegovo donošenje ima ovlaštenje u zakonu.<sup>11</sup>

Pod propisom u materijalnom smislu razumijeva se eksterni opći akt općenormativnog karaktera. Osnovna obilježja takvog akta, koja predstavljaju opće mjerilo za njegovo određenje, jesu apstraktnost (uređenje neodređenog i neizvjesnog broja slučajeva) i generalnost (djelovanje „prema van“ odnosno *erga omnes*).<sup>12</sup>

Prema Ivančeviću, „apstraktnost znači da pravni imperativ ima pred sobom neodređen i neizvjestan broj slučajeva koji su njime obuhvaćeni – on se odnosi na sve slučajeve koje predviđa hipoteza sadržana u tom propisu. Neizvjesnost znači u tom smislu još i to hoće li uopće nastupiti povod za primjenu propisa pod zadanim hipotezama. S druge strane, generalnost upućuje na krug subjekata prema kojima se obraća pravni imperativ – to je svatko, fizička ili pravna osoba ili obje, a dispozicija pravne norme preciznije utvrđuje koga pod time misli“.<sup>13</sup>

Sukladno tome, Omejec smatra da se propisima ne bi mogli smatrati:

interni opći akti, koji jesu apstraktni, ali im nedostaje djelovanje *erga omnes* (generalnost); oni uređuju unutarnje odnose u tijelima, djeluju samo „prema unutra“ odnosno odnose se samo na zatvoreni krug osoba obuhvaćenih u tom tijelu (primjerice: pravilnik o unutarnjem ustrojstvu upravnih tijela jedinice samouprave, iako je nedvojbeno normativni akt, sadrži samo komponentu apstraktnosti, ali ne i generalnosti, jer ima interno-normativno djelovanje samo prema službenicima i namještenicima u dotičnim upravnim tijelima);

opći akti za pojedinačni slučaj koji su međusobno vrlo različiti, ali ih se načelno može kategorizirati u tri grupe: a) opći akti koji nemaju kvalitetu apstraktnog

---

<sup>10</sup> Ivančević (1983.): 28, Visković (2001.): 178., Vrban (2003.): 322.

<sup>11</sup> Crnić (1994.): 23.

<sup>12</sup> Omejec/Banić (2012.): 318.

<sup>13</sup> Ivančević (1983.): 31.

pravila jer, iako djeluju prema svakome (*erga omnes*), uređuju samo konkretan slučaj (primjerice: odluka predstavničkog tijela o određivanju dijela određenog naselja pješačkom zonom), b) opći akti koji su individualni (pojedinačni), jer djeluju samo prema konkretnim subjektima, ali su apstraktni s obzirom na njihov odnos prema trećima (primjerice: odluka o osnivanju neke ustanove kojom se odlukom uređuju i tijela upravljanja tom ustanovom), c) opći akti koji se tiču konkretnog subjekta i odnose se na konkretan slučaj (primjerice: odluka predstavničkog tijela o proglašenju određene osobe počasnim građaninom).<sup>14</sup>

Ovisno o mjestu u hijerarhiji pravnih akata i slijedom toga njihovoj pravnoj snazi, propisima se na općenit način uređuju određeni društveni odnosi ili provedba drugih propisa više pravne snage. U tom smislu Arlović definira druge propise kao podzakonske akte izvršnih i upravnih vlasti koji razrađuju i osiguravaju izvršenje zakona.<sup>15</sup>

Pojam *propis*, u smislu odredbe članka 129., alineja 1. i 2. Ustava, obuhvaća dvije kategorije pravnih akata: zakon i drugi propis. Pritom pojam *drugi propis* općenito označava propise slabije pravne snage od zakona koje donose, u pravilu, izvršna i upravna tijela te tijela jedinica samouprave, a ako ih donosi zakonodavno tijelo, tada ih donosi po postupku manje složenom od zakonodavnog postupka. Za tu grupu propisa obično se koristi generički naziv *podzakonski propisi*. Postojanje podzakonskog propisa pretpostavlja postojanje zakona kojim se donositelj tog propisa ovlašćuje na njegovo donošenje.

### 2.3. Pojam općeg akta

Pod pojmom *opći akti* razumijevaju se normativni pravni akti koji po svojoj pravnoj snazi slijede iza ustava i zakona odnosno koji u hijerarhiji pravnih propisa zauzimaju poziciju ispod zakona. U tom smislu u pravnoj se teoriji obično koristi naziv *podzakonski općenormativni akt*.

Prema Ivančeviću, tim se nazivom označava: 1) da je riječ o apstraktnom i generalnom pravilu ponašanja – o općoj normativnosti i 2) da to pravilo stoji ispod zakona. To svojstvo proizlazi iz načela ustavnosti odnosno zakonitosti i ima neizbježnu posljedicu da ga se u odnosu prema zakonu mora smatrati propisom nižeg reda.<sup>16</sup>

Podzakonski općenormativni akti izraz su zahtjeva pravne države da svi društveni odnosi budu regulirani pravnim propisima i nemogućnosti da se zakonima obuhvati čitav opseg društvenih odnosa. Propisivanje pravila ponašanja u određenoj društvenoj zajednici isključivo putem zakonskih normi ideal je koji nigdje nije moguće praktično ostvariti. Stoga se dio normativne djelatnosti

---

<sup>14</sup> Omejec (2009.): 90.

<sup>15</sup> Arlović (2011.): 130.

<sup>16</sup> Ivančević (1983.): 85.

zakonodavca prenosi na druga tijela u sustavu čime se upotpunjuje pravni sustav. Takva dekoncentracija normativne funkcije poznata je u svim sustavima.

Upotpunjavanje pravnog sustava donošenjem podzakonskih općenormativnih akata ima dvije osnove odnosno zasniva se na dva različita zahtjeva.

Prvi je zahtjev da se pravno uredi što širi opseg društvenih odnosa. U tom smislu, nemogućnost zakonodavnog tijela da, zbog svog karaktera i načina rada, putem zakona samo regulira sve društvene odnose sanira se reguliranjem podzakonskim općenormativnim aktima onih društvenih odnosa koji nisu regulirani zakonom.

Drugi je zahtjev da zakonski tekst bude pregledan, precizan, nedvosmislen i jasan u izražavanju. U tom smislu mnogi detalji, posebice oni koji su nužni za primjenu zakona, kad su inkorporirani u zakonski tekst djeluju suprotno navedenim zahtjevima. Stoga je uputno te detalje razraditi posebnim aktom, a najpogodnija forma za to je upravo podzakonski općenormativni akt.

U pojedinim pravnim sustavima određeni općenormativni akti, s obzirom na svoju poziciju u hijerarhijskoj ljestvici pravnih pravila te na pravu narav, mogu imati zakonsku snagu i ubrajaju se u tzv. sekundarno ili delegirano zakonodavstvo (engl. *secondary legislation*, *delegated legislation* ili *subordinate legislation*).<sup>17</sup>

Prema Kelsenu, podzakonski općenormativni akti istodobno predstavljaju kako stvaranje tako i primjenu pravne norme, jer propisuju određena pravna pravila, a sadržajno i/ili postupovno temelje se na zakonu kao višoj pravnoj normi. Stoga ne smatra sasvim pravilnom klasifikaciju pravnih akata na kreirajuće (*law-creating*) i primjenjujuće (*law-applying*) akte. Naime, stvaranje pravne norme zapravo je primjena više pravne norme koja uređuje to stvaranje, dok je primjena više pravne norme zapravo stvaranje niže pravne norme koja je njome propisana.<sup>18</sup>

Za razliku od toga, Krbek izričito razlikuje podzakonske opće akte (*naredbe*)<sup>19</sup> koji upotpunjuju zakonske odredbe i one koji donose nove propise odnosno akte koji primjenjuju i akte koji zamjenjuju zakon. Naime, pojedini podzakonski akti upotpunjuju (kompletiraju) zakon, dok drugi donose potpuno nova pravila. U prvom slučaju djeluju *secundum legem*, a u drugom *praeter legem*, a izuzetno čak

<sup>17</sup> Sekundarno zakonodavstvo čine propisi koje ne donosi zakonodavac već izvršna i druga tijela na temelju ovlasti koje su im povjerene zakonima, a koji čine primarno zakonodavstvo (engl. *primary legislation*). Riječ je o tzv. zakonodavnoj delegaciji. O tome više v. Barić (2009.): 231. – 252. Sekundarno zakonodavstvo kao instrument regulacije često se koristi za primjenu zakona kojima se uređuje područje službeničkog prava, osobito u organizacijskom dijelu. OECD (1997.): 1.

<sup>18</sup> Prema Kelsenu, stvaranje zakona mora biti uređeno u pravnom poretku. Pritom stupanj tog uređenja može biti različit. Međutim, ono nikad ne može biti tako slabo da stvaranje zakona prestane biti primjena (višeg akta, op. a.) niti može biti tako jako da prestane biti stvaranje. Svaki akt kojim je stvorena norma ima i stvaralačku komponentu, čak i kad je u velikoj mjeri vezan višom normom i to bez obzira je li riječ samo o postupovnoj ili i o sadržajnoj vezanosti. Pitanje je li riječ o aktu kojim se stvara ili primjenjuje zakon u biti neovisno je o pitanju u kojoj je mjeri tijelo koje donosi taj akt vezano višim aktom. Jedino akti kojima nije stvorena norma predstavljaju čistu primjenu zakona, kao što je primjerice izvršenje sankcije u konkretnom slučaju, što predstavlja jednu krajnost. Drugu krajnost predstavlja donošenje prvog ustava iznad kojega nema više norme pa stoga ne predstavlja primjenu već samo stvaranje. Kelsen (2009.): 132. – 134.

<sup>19</sup> Pod izrazom *naredba* Krbek razumijeva uredbu, a sve zapravo u značenju podzakonskog općenormativnog akta, v. Krbek (1929.): 102.

i *contra legem*. Dok prvi akt ima za cilj što vjernije oživotvoriti volju zakona, drugi akt djeluje umjesto zakona. Pritom, prvi je akt sadržajno uvjetovan zakonom, dok drugog zakon samo ograničava svojim sadržajem.<sup>20</sup>

Teorijsku podjelu podzakonskih općenormativnih akata nalazimo i kod Borkovića koji razlikuje:

- podzakonske općenormativne akte po posebnom ovlaštenju – to su oni akti koji se donose po posebnom ovlaštenju sadržanom u višoj pravnoj normi, a koje može biti dano u formi ustavnog ili zakonskog ovlaštenja, generalno ili za pojedine situacije, vremenski uvjetovano ili ne, pri čemu je bitno da određeno tijelo propušta samo regulirati određenu materiju za čije je reguliranje inače ovlašteno i ovlašćuje drugo tijelo da ono donese svoja pravna pravila u toj materiji;

- podzakonske općenormativne akte za izvršenje zakona – to su akti kojima je svrha osigurati lakše i uspješnije izvršenje zakona;

- podzakonske općenormativne akte koji dopunjuju i koji zamjenjuju zakon;

- spontane podzakonske općenormativne akte – to su akti kod kojih je ovlaštenje za njihovo donošenje utvrđeno već prije u nekoj višoj pravnoj normi (ustavu ili zakonu) te se donosilac u slučajevima utvrđenim u višem propisu može njime koristiti djelujući spontano tj. ne čekajući posebno ovlaštenje u nekom drugom pravnom propisu, jer takvo ovlaštenje posjeduje već otprije.<sup>21</sup>

Pojam opći akt, međutim, ipak je nešto širi od pojma podzakonskog općenormativnog akta. Naime, on obuhvaća i neke druge opće akte koji se, s obzirom na svoj sadržaj i pravni učinak, ne mogu bezrezervno ubrojiti u kategoriju podzakonskih općenormativnih akta. To su različiti programi, planovi, strategije i slični akti.

No, osim toga, u novije se vrijeme, po uzoru na međunarodnu pravnu praksu, i u nacionalnim pravnim sustavima na svim regulatornim razinama sve više donose različiti akti koji se klasificiraju u tzv. „meko zakonodavstvo“ (*„soft law“*)<sup>22</sup> kao što su smjernice, preporuke, pravila, priopćenja, načela, akcijski planovi i drugi akti koji ponekad imaju pravno vrlo netipična i slikovita imena (*white paper, green paper* i dr.). Takav tip akata proizašao je iz nove regulacijske politike ukorijenjene u načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te počiva na dva temeljna zahtjeva:

1. pojednostavljenje i deregulacija (izraženo sloganom *“do less in order to do better”*) u smislu smanjenja ili uklanjanja pravnih propisa ondje gdje više nisu nužni ili gdje se ciljevi radi kojih su doneseni mogu djelotvornije postići putem alternativnih mehanizama;

---

<sup>20</sup> Krbek (1939.): 75.

<sup>21</sup> Borković (1987.): 45. – 47.

<sup>22</sup> Pod tim se pojmom razumijevaju kvazipravni instrumenti koji nemaju pravno obvezujuću snagu ili čija je obvezujuća snaga na neki način slabija od obvezujuće snage tradicionalnih zakona koji spadaju u kategoriju „tvrdog zakonodavstva“ (*“hard law”*).



2. diverzifikacija oblika vladanja odnosno upravljanja u smislu afirmacije samoregulacije i dragovoljno usvojenih pravila.<sup>23</sup>

Koncept „mekog zakonodavstva“ privlačan je, jer takvi akti vrlo često sadrže ciljeve koji su usmjereni ka najboljim mogućim scenarijima. Iako koncept sadrži određene kontradikcije, osobito u odnosu na klasični pravni sustav te zbog toga u teoriji trpi različite kritike,<sup>24</sup> takvi akti osobito su primjenjivi kao instrumenti za testiranje novih inovativnih ideja u procesima formuliranja javnih politika.

## 2.4. Opći akti lokalne samouprave

Afirmacijom načela supsidijarnosti i procesa decentralizacija, djelokrug lokalne samouprave postupno se širi na sve veći broj područja javnih politika odnosno obuhvaća sve širi krug djelatnosti.<sup>25</sup>

Širenje djelokruga lokalne samouprave, međutim, ne obuhvaća samo opseg djelatnosti već i sadržaj njezinih zadaća i poslova. Lokalna samouprava kao organizacijski oblik putem kojega građani lokalne zajednice u vlastitu interesu i na vlastitu odgovornost relativno samostalno uređuju određene javne poslove i njima upravljaju, podrazumijeva pravo i ovlast lokalnih jedinica za donošenje određenih akata koji sadrže općenite odredbe i koji na opći način reguliraju društvene odnose.

Opći akti koje donose tijela jedinica samouprave jedno su od sredstava u pravnom poretku za ostvarenje ciljeva društvene politike na lokalnoj razini.<sup>26</sup> U tom smislu opći akti, osim što kao pravni akti moraju zadovoljavati klasične zahtjeve nomotehnike, trebaju uzimati u obzir i određene druge zahtjeve.

---

<sup>23</sup> Senden (2005.): 4. – 9.

<sup>24</sup> Tako, primjerice, D'Amato ističe da je u biti svakog pravila „mekog zakonodavstva“ nemogućnost njegovog nametanja odnosno prinudne provedbe te da je „meko zakonodavstvo“ stoga kao glava bez tijela: „Glava zna kamo želi ići, ali joj nedostaje sredstvo da tamo dođe“. Smatra da bi teorija „mekog zakonodavstva“ ostvarila značajan doseg kad bi uspjela objasniti samo svoju normativnu polovinu, čak i kad bi se ona druga, prinudna polovina prepustila kasnijem istraživanju. D'Amato (2009.): 899.

<sup>25</sup> Na pitanje koje djelatnosti spadaju u samoupravni djelokrug nemoguće je dati jednoznačni odgovor, jer različiti sustavi imaju u tom pogledu različita rješenja. Međutim, neke se djelatnosti odnosno poslovi u velikom broju ili većini zemalja u pravilu obavljaju na lokalnoj razini. Osobito se to odnosi na tzv. komunalne djelatnosti. Tako je, primjerice, istraživanje Vijeća Europe, provedeno 1988. godine u 15 država članica, pokazalo da se na lokalnoj razini:

- u svih 15 država obavlja djelatnost skupljanja otpada;
- u 14 država obavljaju djelatnosti: zaštita od požara, opskrba vodom, odvodnja otpadnih voda, održavanje groblja, javni prijevoz i održavanje javnih površina;
- u 13 država obavljaju djelatnosti: zaštita okoliša, djelatnost klaonica i djelatnost javnih kupališta;
- u 12 država obavljaju djelatnosti tržnica i sajмова;
- u 10 država djelatnost riječnog i morskog prijevoza;
- u 9 država djelatnosti opskrbe strujom i plinom.

Norton (1997.): 63.

<sup>26</sup> Osim općim aktima kao pravnim sredstvima, ciljevi u društvenoj politici ostvaruju se i različitim tehničkim, organizacijskim i administrativnim sredstvima. Vuković, M./Vuković Đ. (1997.): 143.

Naime, prihvaćajući da regulacija općenito podrazumijeva pravne ili upravne instrumente za ostvarenje *policy* ciljeva,<sup>27</sup> donositelj općeg akta kao instrumenta regulacije treba pri njegovoj izradi i donošenju uzeti u obzir i sljedeće regulatorne aspekte:

1. mogućnost realizacije ciljeva općim aktom odnosno prikladnost donošenja općeg akta za ostvarenje cilja (nužnost – nepotrebnost – nemogućnost normiranja);
2. izbor najpogodnije (optimalne) vrste općeg akta (kogentnost – dispozitivnost, kategoričnost – hipotetičnost, krutost – elastičnost);
3. sukladnost ostvarenja cilja donošenjem općeg akta sa shvaćanjima i potrebama sredine (podudarnost političkog i psihološkog temelja);
4. osiguranje pokretačke snage za ostvarenje provedbe općeg akta odnosno za njegovu primjenu (dragovoljnost – mjere – sankcije).

U pravnoj teoriji opći akti koje donose tijela jedinica samouprave kategoriziraju se po više kriterija.

S obzirom na snagu, doseg i utjecaj koji njihove odredbe imaju na društveno okruženje, opći akti mogu se podijeliti u tri grupe:

1. općenormativni opći akti, kojima se na apstraktan i generalan način uređuju određeni društveni odnosi u lokalnoj jedinici (lokalni propisi),<sup>28</sup>
2. pravopolitički opći akti, koji nemaju pravna obilježja općenormativnog akta jer su više izraz politike i strategije upravljanja, a manje izraz pravnog uređenja, ali se njima ipak neizravno utječe na život stanovnika u lokalnoj zajednici (planovi, programi, smjernice i sl.) i
3. interni opći akti, kojima se organiziraju razne službe za izvršenje zadaća iz djelokruga lokalne jedinice.<sup>29</sup>

S druge strane, s obzirom na adresate, opći akti lokalne samouprave mogu se svrstati u sljedeće tri grupe:

1. opći akti općenormativnog karaktera (eksterni opći akti) koji djeluju „prema van“ odnosno prema svima (*erga omnes*),
2. opći akti internonormativnog karaktera (interni opći akti) koji djeluju „prema unutra“ odnosno unutar organizacije u kojoj su doneseni,

---

<sup>27</sup> Prema Laucu, „regulacija je tehnologija (receptura) oblikovanja pravila igre kojima se konkretno društvo, država, zajednica, tvrtka, fizičke i pravne osobe (samo)definiraju u odnosu na vizije koje se namjeravaju osmišljavati i prakticirati, ali i na misije koje se dodjeljuju/priznaju raznovrsnim institucijama radi realiziranja odabranih ciljeva i vrednota, te zadovoljavanja potreba i interesa građana/građanki, njihovih obitelji i skupina“, Lauc (2011.): 216.

<sup>28</sup> Borković definira općenormativni akt uprave kao opći akt kojim se reguliraju društveni odnosi na apstraktan način odnosno kao pravnu normu kojom se na opći način propisuje pravilo ponašanja. Borković (2002.): 365.

<sup>29</sup> Usp. Medvedović (2001.): 496. i 506.

3. opći akti kojima se uređuje konkretna pravna situacija ili se odnose na konkretnog subjekta (tzv. opći akti za pojedinačni slučaj).<sup>30</sup>

S aspekta nadzora važno je i razlikovanje općih akata lokalne samouprave donesenih u vlastitom (samoupravnom, izvornom)<sup>31</sup> djelokrugu i u povjerenom (prenesenom) djelokrugu.<sup>32</sup>

Osim toga, opći akti lokalne samouprave mogu se kategorizirati i po mjeri u kojoj su lokalne jedinice autonomne u njihovu donošenju. Tako Gatarić opće akte lokalne samouprave kategorizira na:

1. samoupravne opće akte potpunog autonomnog prava, za čije donošenje nije potrebno izričito odobrenje ili naređenje za njihovo donošenje u zakonu ili drugom propisu,
2. samoupravne opće akte ograničenog autonomnog prava, koje jedinice donose uz suglasnost nadležnog državnog tijela,
3. samoupravne opće akte koji spadaju u tzv. dirigirano autonomno pravo, a koji se donose po sili zakona i čiji je sadržaj njime načelno određen, uz sankcije za propuštanje donošenja u roku.<sup>33</sup>

### 3. ODREĐIVANJE PREDMETA NADZORA U PRAKSI

Tijekom proteklih godina funkcioniranja sustava lokalne samouprave, u provedbi nadzora nad općim aktima jedinica samouprave pojavljivali su se u praksi određeni problemi i dvojbe.<sup>34</sup> Jednim dijelom oni su proizlazili iz navedenog nedostatka pravnoteorijskih podloga, a drugim dijelom iz neusklađenosti tekstova Ustava i UZUS-a, s jedne strane, te ZOLPRS-a s druge strane.

---

<sup>30</sup> Antić (2007.): 146.

<sup>31</sup> U pravnoj se teoriji koriste sva tri izraza, primjerice Ramljak koristi izraz *vlastiti djelokrug* (1982.): 195, Borković koristi izraz *samoupravni djelokrug* (2002.): 28., dok Lilić koristi izraz *izvorni djelokrug* (2007.): 149.

<sup>32</sup> U pravnoj teoriji kao i u praksi, koriste se oba pojma što smatram pogrešnim. Naime, pod *prijenosom poslova* razumijeva se prenošenje pojedinih poslova državne uprave iz državnog djelokruga u samoupravni djelokrug; preneseni poslovi prestaju biti poslovi iz djelokruga državne uprave, a postaju poslovi iz vlastitog (samoupravnog) djelokruga lokalne samouprave. Za razliku od toga, *povjeravanjem poslova* na lokalnu se upravu prenosi samo fizičko izvršenje, ali oni i dalje ostaju poslovi državne uprave odnosno u državnom djelokrugu; država i dalje ima potpuni nadzor nad njihovim obavljanjem, kako u odnosu na zakonitost, tako i u odnosu na stručnost i svrhovitost njihova obavljanja i u svakom trenutku može sama preuzeti njihovo obavljanje. Antić (2002.): 64., usp. Ramljak (1982.): 195., Marinković (1998.): 51. i Lilić i dr. (2007.): 150. U Hrvatskoj mjerodavni zakoni preuzeli su pojam *povjerenih poslova* – Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od samog početka („Narodne novine“, broj 33/01), a Zakon o sustavu državne uprave od izmjena iz 2001. godine („Narodne novine“, broj 59/01, članak 1.).

<sup>33</sup> Gatarić (1978.): 84. – 85. Iako je ova podjela sačinjena na osnovi drukčijeg društveno-političkog i pravnog sustava, ona je zapravo toliko opća da je s teorijskog aspekta primjenjiva i na aktualne sustave.

<sup>34</sup> S obzirom na to da su lokalnu samoupravu od ustrojavanja 1993. godine do danas uređivala dva zakona (v. supra u poglavlju 1.), radi izbjegavanja nepotrebnih ponavljanja i opširnosti, predmetna problematika u ovom poglavlju obrađuje se samo u odnosu na ZOLPRS i to u razdoblju od njegova stupanja na snagu 2001. godine do njegovih posljednjih izmjena i dopuna iz prosinca 2012., „Narodne novine“ 144/12 kojima je ZOLPRS usklađen sa ZUS-om/10 (v. infra, poglavlje 6.1.).

Naime, iz gramatičkog tumačenja mjerodavnih odredbi ZOLPRS-a (članci 79. – 82.a) proizlazi da nadzoru i ocjeni ustavnosti i zakonitosti podliježu svi opći akti predstavničkih tijela jedinica samouprave. Pritom se kroz tekst Zakona kao opći akti spominju „*statut, poslovnik, proračun, odluke i drugi opći akti*“. Međutim, u tekstu zakona uopće se ne spominju propisi niti se navedeni opći akti na bilo koji način povezuju uz taj pojam. S obzirom na to, moguće je izvesti tumačenje da jedinice samouprave u samoupravnom djelokrugu ne donose propise, već to (eventualno) mogu činiti samo u povjerenim poslovima državne uprave.

S druge strane, iz članka 129., alineje 2. Ustava proizlazi da ustavnosudskom nadzoru suglasnosti s Ustavom i zakonom podliježu samo oni pravni akti koji imaju obilježja propisa.

Iz toga bi se konačno mogao izvesti zaključak da se opći akti jedinica samouprave, doneseni u samoupravnom djelokrugu, u formalnopravnom smislu nalaze izvan nadzora ustavnosti i zakonitosti odnosno nadležnosti USUD-a, što je za uređeni pravni poredak nedopustivo.

Prema Omejec, „*riječ je o jednom od najtežih i najslabije istraženih problema našeg pravnog poretka, osobito stoga što ustavnu nadležnost USUD-a, ograničenu na apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti propisa, nije dopušteno proširivati nijednim zakonom, osim onim ustavne snage.*“<sup>35</sup>

Rješenje tog problema i popunjavanje praznine do stupanja na snagu ZUS-a/10 rješavao je USUD svojom praksom. ZUS-om/10 problem se pokušao riješiti sustavno, ali se u tome samo djelomično uspjelo. Naime, na dio pitanja opet je morala odgovoriti ustavnosudska praksa, a neka su pitanja i dalje ostala otvorena.

### **3.1. Problemi i pravna stajališta vezana za određivanje predmeta nadzora do stupanja na snagu ZUS-a/10**

U postupcima nadzora suglasnosti s Ustavom i zakonom općih akata koje donose predstavnička tijela jedinica samouprave, u praksi se pojavio problem u određivanju predmeta nadzora koji se izražavao u obliku pitanja: „*koji se podzakonski općenormativni akti imaju smatrati propisima u smislu članka 128. (129., op. a.), alineje 2. i članka 130. (131., op. a.), stavka 2. Ustava odnosno koji podzakonski općenormativni akti mogu biti predmetom apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti*“.<sup>36</sup>

Naime, u tom razdoblju nije bila propisana nadležnost određenog suda koji bi bio nadležan za nadzor općih akata tijela javne vlasti općenito. S obzirom na to, USUD je na sebe preuzeo objektivnu kontrolu zakonitosti općih akata u slučajevima kad je zbog očuvanja temeljnih ustavnih vrijednosti bilo nužno njihovo uklanjanje iz pravnog poretka. U tom smislu, USUD je u okviru svoje nadležnosti

---

<sup>35</sup> Omejec (2009.): 90.

<sup>36</sup> Omejec (2002.): 111. Pitanje je postavljeno općenito odnosno u odnosu na sve podzakonske općenormativne akte što uključuje i opće akte jedinica samouprave, pri čemu ističe kako je riječ „*o ključnom pitanju hijerarhije pravnih normi u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske*“.

za provođenje apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti podzakonskih propisa, propisom proglašavao i one opće akte koji to nisu bili, ali je postojala objektivna potreba da ih se ukloni iz pravnog poretka zbog njihove eklatantne nezakonitosti. Stoga se takvo postupanje protumačilo kao postupanje po načelu nužde.<sup>37</sup>

S obzirom na ranije navedene odredbe UZUS-a i ZOLPRS-a, rješenje problema u ustavnosudskoj praksi našlo se povezivanjem pojmova *opći akt* i *propis* zajedničkim obilježjima odnosno njihovo „svođenje na zajednički nazivnik“. U tom smislu „spajanjem“ mjerodavnih odredbi navedenih zakona izveo se zaključak da su ustavnosudskom nadzoru ustavnosti i zakonitosti podložni oni opći akti jedinica samouprave koji imaju obilježja propisa.

Kao što je ranije navedeno, prema odredbama ZOLPRS-a predstavnička tijela jedinica samouprave donose *odluke i druge opće akte*, ali se pritom ti pojmovi ne definiraju niti pobliže opisuju. Pravna praksa pokazala je da istoimene akte donose tijela različitih dijelova vlasti (zakonodavne, izvršne i sudbene) te različitih razina vlasti (središnje i lokalne), da se oni odnose na različite pravne stvari te da imaju različite pravne učinke. Pritom naziv akta često ne odražava njegovu stvarnu pravnu narav. Stoga niti pravna doktrina nije pokušala odrediti pravnu prirodu tih akata kao ni formalnu i sadržajnu razliku između njih.<sup>38</sup> Tek analiza sadržaja odluka kao i drugih općih akata koje predstavnička tijela jedinica samouprave donose pod različitim nazivima (pravilnik, zaključak, plan, program, uputa, mjerila, procjena i dr.) pokazuje jesu li oni po pravnoj naravi općenormativni akti (propisi) ili nisu. U tom smislu u praksi nisu rijetke situacije u kojima je ta crta razlikovanja vrlo tanka i dvojbena.

USUD se u svojoj praksi u postupcima ocjene suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom često susretao s pitanjem je li u konkretnom slučaju riječ o aktu koji ima karakter propisa. Pritom je zauzeo pravno stajalište prema kojemu se pod pojmom *drugog propisa* u smislu odredbe članka 129., alineje 2. Ustava razumijeva opći akt koji kumulativno:

- 1) uređuje odnose na općenit (apstraktan) način,
- 2) primjenjuje se na širi krug adresata i
- 3) ima općeobvezni karakter.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Arlović (2011.): 145, Omejec/Banić (2012.): 311. i 313.

<sup>38</sup> Medvedović smatra da se iz dikcije pravne norme – *odluke i drugi opći akti* može zaključiti da se *odluke* također smatraju *općim aktima*, jer bi u suprotnom trebala stajati formulacija *odluke i opći akti*, dakle bez riječi *drugi*. Pritom pretpostavlja da su *odluke* izdvojene iz cjeline *općih akata* jer su uobičajene i češće se upućuju na autoritativnost i obveznost. Medvedović (2001.): 503. To je mišljenje načelno u redu, ali smatram da je ipak u svakom konkretnom slučaju nužno ocijeniti o kakvom je pravnom aktu riječ (općem, pojedinačnom ili nekom trećem) i to s materijalno-pravnog (s obzirom na sadržaj), a ne formalno-pravnog (po nazivu) aspekta.

<sup>39</sup> Rješenje broj U-II-19/1994 od 9. veljače 1994. Ta definicija propisa postala je stabilno pravno stajalište USUD-a, potvrđeno brojnim kasnijim odlukama (primjerice: odluka U-II-1083/1999 od 12. siječnja 2000. godine, rješenja broj U-II-3010/2003 i U-II-4405/2005, oba od 22. veljače 2006.), dostupno na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr), pristup: 2. listopada 2012.

Kada je ocijenio da osporeni opći akt ne udovoljava tim mjerilima te stoga nema obilježja propisa, USUD je odbacivao zahtjev odnosno prijedlog za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti.

Primjerice, USUD je rješenjem odbacio zahtjev za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o raspuštanju Gradskog vijeća Grada R. uz obrazloženje da u konkretnom slučaju nije riječ o drugom propisu, već o pojedinačnom aktu izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave što ga je u zakonom propisanom slučaju i na temelju izravne zakonske ovlasti donio njegov predsjednik. Jednako tako, USUD je rješenjem odbacio prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke Općinskog poglavarstva Općine V. kojom je prihvaćen program izgradnje visokonaponske mreže i glavnog voda na otoku V. Po ocjeni USUD-a, osporena Odluka po svom sadržaju nije drugi propis u smislu mjerodavne ustavne odredbe, već je riječ o aktu poslovanja kojim je utvrđen program izgradnje određene infrastrukture. USUD je također odbacio prijedlog koji se odnosio na ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom konstituiranja županijske skupštine i izbora župana D-N županije s obrazloženjem da se ne radi o propisima.<sup>40</sup>

Ipak, u praksi se pokazalo da navedena mjerila za procjenu opće normativnosti nekog općeg akta nisu dovoljno egzaktna, zbog čega je USUD u svakom pojedinom konkretnom slučaju ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta ujedno odgovarao je li riječ o propisu ili nije.

Nedostatak egzaktnih mjerila nije ostao bez kritike pravne doktrine.

Tako, primjerice, Medvedović ističe da: „*nažalost, unatoč nekim pokušajima, Ustavni sud, u svojoj višegodišnjoj praksi, nije razvio i eksplicirao u publiciranim odlukama konzistentnu koncepciju pojma propisa i njegovih temeljnih obilježja, te, s tim u vezi, kriterija razlikovanja propisa od ostalih akata općeg karaktera.*“<sup>41</sup>

S tom konstatacijom načelno se slaže i Omejec.<sup>42</sup> Ona, međutim, naknadno obrazlaže kako nije bila riječ o „*nespremnosti USUD-a da povuče jasnu granicu između propisa i općeg akta*“, već je to „*bio rezultat njegove procjene da ta granica ne smije biti povučena sve dok u Hrvatskoj ne postoji sudsko tijelo koje će preuzeti kontrolu zakonitosti općih akata.*“<sup>43</sup>

Nedostatak egzaktnih mjerila za procjenu opće normativnosti nekog općeg akta u praksi je rezultirao različitim ustavnosudskom praksom u istovjetnim predmetima te promjenama pravnih stajališta, što svakako nije bio doprinos pravnoj sigurnosti.

Jedan od očitijih primjera je pitanje pravne naravi općih akata koji uređuju unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave ili lokalne samouprave i sličnih općih akata. U početku USUD je predmete za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom

---

<sup>40</sup> Prema: Crnić (2002.): 100. – 101.

<sup>41</sup> Medvedović (2001.): 530.

<sup>42</sup> Omejec (2009.): 93.

<sup>43</sup> Omejec (2012.): 314.

takvih akata meritorno rješavao iz čega je proizlazilo pravno stajalište da je riječ o propisima iz članka 129., alineje 2. Ustava koje je on nadležan ocjenjivati.<sup>44</sup> Kasnije je USUD izmijenio svoje stajalište te rješenjima odbacivao prijedloge predlagatelja s obrazloženjem da je u konkretnom slučaju riječ o internom općem aktu koji po svojim pravnim obilježjima nije drugi propis koji bi mogao biti predmetom ocjene ustavnosti i zakonitosti pred USUD-om.<sup>45</sup> Međutim, USUD je nakon toga ponovno izmijenio pravno stajalište, ocijenivši da je riječ o organizacijskom propisu državnog tijela što je drugi propis u smislu članka 90., stavka 1. i članka 129., alineje 2. Ustava te je stoga USUD nadležan za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom i Zakonom.<sup>46</sup>

U praksi lokalne samouprave, dvojba o pravnoj naravi općeg akta posebice je bila izražena u pogledu akata prostornog uređenja koji se donose na lokalnoj razini – prostornih planova, urbanističkih planova uređenja i detaljnih planova uređenja. To su akti za čije su donošenje nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Oni pripadaju samoupravnom djelokrugu lokalne samouprave (tzv. samoupravni rezervat).<sup>47</sup> To znači da prostorni planovi nisu akti tijela državne uprave koje lokalna tijela donose u povjerenom im djelokrugu poslova državne uprave, pa ih nijedno tijelo izvršne i upravne vlasti nema pravo ukidati.

Međutim, zbog naglašenog tehničkog aspekta njihove naravi, forma tih akata bitno se razlikuje od standardne forme pravnog akta – oni obvezno sadrže tekstualni dio (odredbe za provođenje plana), ali i grafički dio te različite priloge (izvod iz dokumenata prostornog uređenja, stručne podloge, studije, mišljenja stručnih tijela i dr.), zbog čega su za njihovo razumijevanje, primjenu kao i kontrolu potrebna posebna stručna znanja.

---

<sup>44</sup> Primjerice rješenje: U-II-2913/2003 od 27. studenoga 2003. (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pomorstva, prometa i veza).

<sup>45</sup> Primjerice rješenja: U-II-3464/2006 od 31. ožujka 2009. (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Obavještajne agencije) i U-II-3534/2006 od 31. ožujka 2009. (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Protuobavještajne agencije).

<sup>46</sup> Primjerice rješenje U-II-3486/2006 od 12. svibnja 2009. (Uredba o unutarnjem ustrojstvu vojno-sigurnosne agencije) i odluka U-II-296/2006 od 27. listopada 2010. (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova).

<sup>47</sup> Pojam *rezervat normativnih akata* u pravnoj teoriji označava područja koja sukladno nacionalnim ustavima moraju biti uređena točno određenim normativnim aktima pojedinih tijela, a ne nekim drugim normativnim aktima drugih tijela. Riječ je, dakle, o materiji koja je na temelju ustava u ekskluzivnoj nadležnosti određenog tijela odnosno razine vlasti (primjerice parlamenta, tijela lokalne samouprave i dr.). U tom smislu mogu se razlikovati ustavni rezervati, zakonski rezervati, statutarni rezervati, rezervati kolektivnog pregovaranja i dr. Barić (2006.): 198. – 199. i (2009.): 126. Pojedini autori u istom značenju koriste izraz *ekskluzivna zakonska (ustavna, statutarna i dr.) materija*, primjerice: Bačić (2000.): 414. Rezervati se najčešće razmatraju kao pitanje (ne)moćnosti uređenja određene materije propisom nižim od onog propisanog ustavom, osobito zakonske delegacije. Međutim, u novije vrijeme pitanje rezervata razmatra se i u obrnutom smjeru – kao (ne)moćnost viših razina vlasti da preuzmu uređenje ili rješavanje određene materije iz djelokruga nižih razina vlasti. U tom smislu i USUD je u svojim odlukama prihvatio korištenje izraza *samoupravni rezervat* za „Ustavom i zakonom zajamčenu samoupravnu nadležnost“ županije odnosno grada i općine (rješenje broj U-II-425/2002 i odluka broj U-II-2153/2007, oboje u „Narodnim novinama“, broj 14/08). Samoupravni rezervat predstavljao bi, dakle, ekskluzivnu samoupravnu materiju lokalnih jedinica.

S druge strane, izvjesno je da se ti prostorni planovi ne odnose ni na kakav pojedinačni slučaj, da se njima pravne situacije uređuju na apstraktan način, da su usmjereni prema svima koji dođu u pravnu situaciju da se na njih određeni prostorni plan ima primijeniti (*erga omnes*) i – što je možda najvažnije – na temelju njih izdaju se konkretne lokacijske i građevinske dozvole odnosno drugi pojedinačni akti u području prostornog planiranja i graditeljstva (to jest, na njima se zasniva rješavanje o pravima i obvezama konkretnih subjekata u upravnim postupcima).

Uvažavajući prethodne navode, a polazeći od činjenice da prostorni planovi nedvojbeno nisu ni interni opći akti ni opći akti za pojedinačni slučaj, USUD je u svojoj praksi prihvatio odlučivati o suglasnosti prostornih planova jedinica samouprave s Ustavom i zakonom, ocjenjujući da oni imaju obilježja propisa.

Na temelju te prakse, zakonodavac je kasnije mjerodavnim zakonom izrijeком propisao da dokumenti prostornog uređenja odnosno „*prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa*“ (članak 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju, „Narodne novine“, broj 100/04; članak 54., stavak 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, „Narodne novine“, broj 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12).

Iako su na opisani način riješeni mnogi problemi vezani za kontrolu zakonitosti općih akata jedinica samouprave, pravno stajalište USUD-a o tome koji se opći akti jedinica samouprave smatraju *drugim propisom* u smislu odredbe članka 129., alineje 2. Ustava od strane pravne teorije ocijenjeno je kao prilično restriktivno tumačenje navedene ustavne odredbe, jer je prema njemu velik dio općih akata (programi, planovi, strategije i sl.) još uvijek „izbjegao“ ne samo nadzor i ocjenu USUD-a, već i svaki drugi nadzor.<sup>48</sup>

Naime, oni opći akti iz samoupravnog djelokruga lokalnih predstavničkih tijela za koje je USUD utvrdio da nisu propisi, faktički su se nalazili izvan bilo čije kontrole zakonitosti, pa onda i ustavnosti, jer nijedno tijelo državne vlasti nije bilo nadležno za njihovo ukidanje, odnosno poništavanje. Prema ocjeni pravne teorije to je bila „*ozbiljna i iznimno opasna pravna praznina u današnjem nacionalnom pravnom poretku, koja može uzrokovati nesagledive štetne posljedice, kako za sigurnost objektivnog pravnog poretka, tako i za pravnu sigurnost građana na čiju subjektivnu pravnu situaciju ti akti vrlo često imaju posredan pravni učinak.*“<sup>49</sup>

Osim toga, određene opće akte donose i izvršna tijela jedinica samouprave. Ti akti ne mogu biti akti općenormativne naravi (propisi), jer takve akte mogu donositi samo predstavnička tijela. Međutim, to mogu biti generalni upravni akti tj. akti kojima se u nekoj upravnoj stvari odlučuje u konkretnoj situaciji o pravima ili obvezama veće skupine osoba koje su samo odredive po nekim zajedničkim

---

<sup>48</sup> Medvedović (2010.): 2. i (2012.): 26., Antić (2011.): 141.; usp. Omejec/Banić (2012.): 314.

<sup>49</sup> Omejec (2006.): 94.



obilježjima.<sup>50</sup> Jednako tako, to mogu biti interni akti koji su usmjereni samo prema subjektima unutar organizacije, a nemaju neposrednih pravnih učinaka u pravima ili obvezama. Na te se akte, budući da ih nije donijelo predstavničko tijelo i da nisu propisi, ne primjenjuju odredbe o nadzoru općih akata.

Taj se problem započeo rješavati tek 2001. godine, ali, na žalost, ne odgovarajućom zakonskom regulacijom već upravnom praksom započetom u tadašnjem Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, a kasnije nastavljenom u Središnjem državnom uredu za upravu te konačno Ministarstvu uprave. Riječ je o tome da je takve akte i radnje koje je utvrdilo nezakonitim Ministarstvo odnosno Središnji državni ured svojevršnom pravnom konstrukcijom ukidao ili poništavao na temelju odredbi Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 53/91 i 103/96, u daljnjem tekstu: ZUP/91) o poništavanju i ukidanju po pravu nadzora (članci 263. i 264.). Pravna osnova odnosno ovlast nadzornog tijela za donošenje akta o poništenju bila je konstruirana kombinacijom i analognom primjenom odredbi ZOLPRS-a, Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00 – vjerodostojno tumačenje, 59/01, 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03 i 79/07, u daljnjem tekstu: ZSDU) i ZUP-a/91.<sup>51</sup> Međutim, bila je riječ o vrlo dvojbena pravnoj konstrukciji koja je proizašla iz elementarne potrebe za zaštitom zakonitosti, ali je pritom sama za sebe predstavljala povredu načela vladavine prava. Njezino načelno opravdanje može se izraziti na sljedeći način: radi zaštite nižeg načela, žrtvuje se više načelo, jer to nalaže svakodnevni život.<sup>52</sup> Slijedom toga, praktično objašnjenje glasi „*da je poništenje sjednice, a potom i njenih odluka naprosto čist posao, što je ponekad važnije od stručno-teoretske čistoće.*“<sup>53</sup> Takva praksa bila je potvrđena i odlukama Upravnog suda Republike Hrvatske.<sup>54</sup> Na žalost, niti jedan od tih predmeta nije

---

<sup>50</sup> U ovu grupu Medvedović ubraja i akte kojima se u nekoj upravnoj stvari odlučuje u konkretnoj situaciji o pravima ili obvezama veće skupine osoba koje mogu biti poimenično pobrojane. Medvedović (2005.): 90.

<sup>51</sup> Ta pravna konstrukcija glasi: „*Odredba ZOLPRS-a kojom je propisano da se nadzor nad zakonitošću rada i akata jedinica samouprave provodi na način i u postupku utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna uprava ne može se tumačiti restriktivno u smislu primjene jedino onih odredbi o nadzoru koje su sadržane u Zakonu o sustavu državne uprave (u daljnjem tekstu: ZSDU), jer odredbe o nadzoru sadrže i neki drugi zakoni. Osim toga, prigodom provedbe nadzora nad zakonitošću rada i akata jedinica samouprave odredbe ZSDU-a o nadzoru primjenjuju se na odgovarajući način, jer se one izvorno odnose na poslove državne uprave. Kad nadzorno tijelo u postupku nadzora ocijeni da postoje određene nezakonitosti i nepravilnosti, na temelju odredbi ZSDU-a poduzima mjere u svrhu njihova otklanjanja, prikupljajući dokumentaciju, podatke i druge obavijesti o radu. ZSDU, međutim, propisuje samo mjere u slučaju kad je ispravljanje nezakonitih ili nepravilnih radnji moguće, a ne i pravne instrumente koji se primjenjuju u slučaju da se to ne može učiniti. Stoga, ako utvrdi da su počinjene povrede takve prirode da se obavljene radnje ne mogu ispraviti odnosno da se primjenom mjera propisanih ZSDU-om uočene nezakonitosti i nepravilnosti ne mogu otkloniti, već da radnje treba u cijelosti ponoviti, nadzorno tijelo primjenjuje pravne instrumente propisane ZUP-om, osobito poništavanje i ukidanje po pravu nadzora (članci 263. i 264. ZUP-a/91).*“ Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, klasa: 023-01/01-01/436, ur. broj: 514-11/01-1-4 od 23. listopada 2001.

<sup>52</sup> Klarić (2004.): 2.

<sup>53</sup> Rulic Hren (2005.): 189.

<sup>54</sup> Primjerice: presuda broj Zpa-6/2001 od 22. studenoga 2001.

po ustavnoj tužbi došao na razinu odlučivanja USUD-a koji bi ocijenio zakonitost donesenih odluka.<sup>55</sup>

Sustav nadzora ustavnosti i zakonitosti općih akata koje donose tijela jedinica samouprave, a koji je bio u primjeni do stupanja na snagu ZUS-a /10, može se jednostavno prikazati tablicom na sljedeći način:

Tablica 1. Sustav nadzora općih akata do stupanja na snagu ZUS-a/10

predmet nadzora (vrsta akta)	opći akt = propis	opći akt ≠ propis
sadržaj nadzora		
suglasnost s Ustavom	USUD	nitko!
suglasnost sa zakonom	USUD	nitko!

### 3.2. Određenje predmeta nadzora nakon stupanja na snagu ZUS-a/10

ZUS-om/10 propisano je da je predmet upravnog spora, između ostaloga, ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (članak 3., stavak 2.) te da je za rješavanje tih sporova nadležan VUS (članak 12., stavak 2., točka 2.). Prema obrazloženju Konačnog prijedloga ZUS-a, tim odredbama osigurava se pravna zaštita u odnosu na opće akte jedinica samouprave za ocjenu kojih nije nadležan USUD.<sup>56</sup>

Ocjena legaliteta općih akata (uključujući i opće akte jedinica samouprave) u upravnom sporu, apsolutna je novost u hrvatskom pravnom sustavu.

U tom smislu, uvođenje sudske kontrole općih akata pred VUS-om nedvojbeno predstavlja bitni kvalitativni pomak u povećanju opsega sudske zaštite u području kontrole akata uprave.

Međutim, upravo u tom dijelu u postupku pripreme i donošenja ZUS-a/10 izostala je pobliza analiza razloga uvođenja upravnog spora kao i detaljnije obrazloženje ciljeva i očekivanih učinaka uvođenja objektivnog upravnog spora, što je vrlo bitno za njegovu djelotvornu primjenu u praksi.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Problem je konačno riješen tek krajem 2012. odgovarajućim dopunama ZOLPRS-a („Narodne novine“, broj 144/2012., članak 36. kojim se u tekst ZOLPRS-a dodaje novi članak 78.a).

<sup>56</sup> Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, drugo čitanje, P.Z.E. br. 378: 32, dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=31717](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=31717), pristup: 19. studenoga 2012.

<sup>57</sup> Još prigodom izrade Prijedloga Zakona, u znanstvenoj i stručnoj javnosti vodile su se rasprave o pojedinim predloženim rješenjima koja su već u početku njegove primjene izazvala različite dvojbe. O tome opširnije v. Đerđa (2010.).

Iako je pravna teorija pravodobno upozoravala na potrebu jasnog normativnog razgraničenja između općeg akta i propisa kao i određivanja vrsta općih akata koji bi podlijegali upravnosudskoj kontroli,<sup>58</sup> u tekstu ZUS-a/10 izostala je definicija *općeg akta* ili barem njegovo približno određenje, a ono nije vidljivo niti iz obrazloženja njegova Konačnog prijedloga, pa se u praksi otvorilo pitanje o kojim bi to općim aktima, općenito ili primjerice, moglo biti riječ. Naime, VUS u upravnom sporu može odlučivati o zakonitosti samo onih općih akata za čiju ocjenu nije nadležan USUD,<sup>59</sup> jer su i dalje na snazi odredbe Ustava RH (članak 129., alineja 2.) i UZUS-a (članci 35. – 61.) prema kojima o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom odlučuje USUD. Kao pravni akt niže razine, ZUS/10 ne može derogirati njihove odredbe pa je zapravo u jednom dijelu riječ o paralelnoj nadležnosti.<sup>60</sup>

Slijedom toga, pojavio se i problem razgraničenja nadležnosti između USUD-a i VUS-a.

Naime, ZUS/10 riješio je problem onih općih akata za koje je USUD u svojoj praksi bio utvrdio da nisu propisi i otklonio svoju nadležnost za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti, čime su oni bili ostali izvan svakog nadzora, jer nitko za to nije bio nadležan. Stupanjem na snagu ZUS-a/10-a, za ocjenu njihove zakonitosti nadležan je VUS čime je konačno postignuta potpunost u apstraktnoj kontroli zakonitosti.

Međutim, ostalo je otvoreno pitanje što s onim brojnim općim aktima koje je USUD tijekom svoje dugogodišnje prakse utvrdio propisima i s obzirom na to donosio odluke kojima je ocjenjivao njihovu ustavnost i zakonitost, čime se razlikovanje općih akata i propisa u velikoj mjeri praktično izgubilo. U tom smislu postavljaju se pitanja: 1) hoće li njihovu zakonitost i dalje ocjenjivati USUD ili će to ubuduće činiti VUS? 2) koji su kriteriji prema kojima će se vezano za predmet nadzora određivati crta razgraničenja nadležnosti tih dvaju sudova? 3) na koji način u provedbi te kontrole izbjeći pozitivni ili negativni sukob nadležnosti između USUD-a i VUS-a?

Problem u biti proizlazi iz istodobnog postojanja dvaju kriterija za razgraničenje nadležnosti:

- 1) obilježje općeg akta (je li konkretni opći akt propis ili nije propis, kriterij na temelju UZUS-a odnosno ustavnosudske prakse) i
- 2) sadržaj kontrole (suglasnost konkretnog općeg akta s Ustavom ili njegova suglasnost sa zakonom, kriterij iz ZUS-a/10).

---

<sup>58</sup> v. Omejec (2006.): 95., Medvedović (2010.): 3., Arlović (2011.): 145. – 146.

<sup>59</sup> Medvedović (2010.): 3, Đerđa/Šikić (2012.): 97.

<sup>60</sup> Na žalost, to nije jedini takav slučaj u našem pravnom sustavu. Ista je stvar i s odredbama Zakona o sudovima („Narodne novine“, broj 150/05, članci 27. i 28. te izmjene i dopune, „Narodne novine“, broj 153/09, članak 7. kojim je izmijenjen članak 28.), kojima je zaštita prava na suđenje u razumnom roku osigurana u sustavu sudbene vlasti na sudu više instance od suda na kojem se postupak vodi, a da su pritom i dalje ostale na snazi odredbe članka 63. UZUS-a po kojima o tome odlučuje USUD.

S obzirom na to, moguća je situacija koja dovodi do pozitivnog ili negativnog sukoba nadležnosti USUD-a i VUS-a.

Primjerice, USUD može zaključiti da nije nadležan za ocjenu osporenog općeg akta, jer smatra da nije riječ o propisu, a VUS može zaključiti da nije nadležan za ocjenu tog istog općeg akta, jer smatra da njime nije povrijeđen zakon nego Ustav.

Grafički, problem se može prikazati na sljedeći način:

Tablica 2. Sustav nadzora općih akata nakon stupanja na snagu ZUS-a/10

predmet nadzora (vrsta akta)	opći akt = propis	opći akt ≠ propis
sadržaj nadzora		
suglasnost s Ustavom	USUD	? (potencijalni negativni sukob nadležnosti USUD-a i VUS-a)
suglasnost sa zakonom	? (potencijalni pozitivni sukob nadležnosti USUD-a i VUS-a)	VUS

U traženju rješenja za ovu situaciju, čitav se problem ponovno vratio na pitanje definiranja *općeg akta* i kriterija za njegovo razlikovanje od *drugog propisa*, posebice u odnosu na opće akte lokalne samouprave.

Nedvojbeno je da mnogi akti koje donose predstavnička tijela jedinica samouprave imaju obilježja propisa – apstraktnost i generalnost. Možda najizrazitiji primjer jest gradska/općinska odluka o komunalnom redu koja je propis *par excellence*: ona sadrži pravila kojima se svim osobama na području lokalne jedinice nalažu ili zabranjuju određena ponašanja kao i odredbe kojima se propisuju kazne za kršenje tih pravila. No i velik broj drugih općih akata lokalnih jedinica u većoj ili manjoj mjeri sadrži navedena obilježja (primjerice: odluka o gradskim/općinskim porezima, odluka o lokalnom javnom prijevozu, odluka o davanju gradskih/općinskih stanova u najam itd.). Osim toga, treba se podsjetiti da je prostornim planovima jedinica samouprave zakonom izričito utvrđena snaga i pravna priroda podzakonskog propisa (v. *supra* u poglavlju 4.1.).

U tom smislu, ako se za međusobno razlikovanje *općeg akta* i *propisa* prihvati materijalno-pravni kriterij, tada je očito da većina, možda čak i svi opći akti jedinica samouprave sadrže općenormativne elemente, dakle da su u materijalnom smislu propisi te da je stoga ocjena njihove zakonitosti u nadležnosti USUD-a, a ne VUS-a.

U tom slučaju, međutim, potpuno se gubi smisao odredbi ZUS-a/10 o ocjeni zakonitosti općih akata u upravnom sporu kao i njihova primjena u praksi, barem kad je riječ o općim aktima jedinica samouprave. Osim toga, na taj način ne otklanja se mogućnost sukoba nadležnosti između USUD-a i VUS-a.

Slijedom toga, za prihvaćanje kriterija razgraničenja nadležnosti USUD-a i VUS-a za ocjenu zakonitosti općih akata jedinica samouprave u praksi, nametnuo se zaključak o nužnosti ograničenja na formalni kriterij, dakle na uvažavanje norme o nadležnosti odnosno prihvaćanje presumpcije da je za ocjenu zakonitosti svih općih akata koje su donijela nadležna tijela jedinica samouprave nadležan VUS.<sup>61</sup>

S obzirom na pravnu narav pojedinih općih akata lokalnih jedinica, s pravno-teorijskog aspekta takvo stajalište nedvojbeno ima svojih slabosti. Međutim, jednako je tako nedvojbeno da se na taj način potpunije i bolje mogu ostvariti svrha i cilj koji se zakonskim rješenjem žele postići – potpunost nadzora bez sukoba nadležnosti.

Stupanjem na snagu ZUS-a/10 odnosno početkom njegove primjene, rješenje pitanja razgraničenja nadležnosti USUD-a i VUS-a za ocjenu zakonitosti općih akata jedinica samouprave postalo je neodgodivo.

U takvoj situaciji, s obzirom na svoj ustavni položaj i zadaću, reagirao je USUD donošenjem rješenja kojim je zatečene neriješene predmete u kojima se osporava zakonitost općih akata iz članka 3., stavka 2. u vezi s člankom 12., stavkom 3., točkom 2. ZUS-a/10 ustupio na rješavanje VUS-u kao nadležnom sudu.<sup>62</sup>

Pritom, USUD je u obrazloženju rješenja utvrdio nekoliko pravnih stajališta izuzetno važnih kako za njegovu vlastitu praksu tako i za praksu VUS-a u postupcima ocjene zakonitosti općih akata:

**1. Određenje općeg akta iz ZUS-a/10.** Kao temeljno mjerilo za određenje općeg akta USUD je prihvatio donositelja akta (tzv. normu o nadležnosti) te je, sukladno tome, utvrdio da je stupanjem na snagu ZUS-a/10 (1. siječnja 2012.) ocjena zakonitosti općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu u nadležnosti VUS-a (točka 2. obrazloženja).

**2. Određenje drugog propisa iz članka 129., alineje 2. Ustava.** Slijedom navedenoga, USUD je izmijenio dosadašnje određenje drugog propisa, usklađujući ga s okolnostima koje su u pravnom poretku nastupile stupanjem na snagu ZUS-a/10. Prema novom stajalištu USUD-a, pod *drugim propisom* u

---

<sup>61</sup> Takav stav osobito je zastupala predsjednica USUD-a prof. dr. J. Omejec, smatrajući pritom da bi jedini izuzetak trebali biti statuti jedinica samouprave, koji bi – kao ustavna kategorija – morali biti pridržani kontroli USUD-a. Omejec/Banić (2012.): 319.

<sup>62</sup> Rješenje broj U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012., „Narodne novine“, broj 41/12.

smislu članka 129., alineje 2. Ustava<sup>63</sup> „razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja «drugog propisa» ... jesu njegova apstraktnost i generalnost.“ (Točka 3. obrazloženja).

**3. Određenje koji se opći akti ne smatraju drugim propisima.** USUD ističe da se drugim propisima u smislu prethodno navedenog članka Ustava ne smatraju „eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3., stavka 2. ZUS-a“ te da je „kontrola njihove zakonitosti u nadležnosti ... Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.“ (Točka 3. obrazloženja).

**4. Zadržavanje nadležnosti USUD-a za ocjenu zakonitosti Statuta jedinica samouprave.** USUD je kao jedinu iznimku od prethodno navedenog pravila utvrdio da kontrola zakonitosti statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave „zbog njihove važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 4., stavak 1. i glava VI. Ustava)“, mora biti izuzeta iz nadležnosti VUS-a i neposredno provedena u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti od strane USUD-a (točka 3. obrazloženja).

**5. Mogućnost ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta koji nema sva obilježja drugog propisa.** USUD je također utvrdio da on može odlučiti „provesti kontrolu ustavnosti i zakonitosti i općeg akta tijela državne vlasti koji ima samo jedno materijalno obilježje «drugog propisa» (apstraktnost ili generalnost), ako ocijeni da je to nužno radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i drugih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenih u članku 3. Ustava.“ (Točka 3. obrazloženja).

Dakle, ono što iz navedenog rješenja USUD-a proizlazi u odnosu na pitanje razgraničenja nadležnosti USUD-a i VUS-a za ocjenu zakonitosti u smislu članka 129., alineje 2. Ustava te članka 3., stavka 3. i članka 12., stavka 2., točke 2. ZUS-a/10, jest sljedeće:

• pojam *drugog propisa* iz članka 129., alineje 2. Ustava obuhvaća samo akte koje donose tijela državne vlasti i ocjena njihove zakonitosti u nadležnosti je USUD-a;

---

<sup>63</sup> U predmetnom rješenju navodi se članak 125., alineja 2. Ustava, jer se USUD u svojim odlukama i rješenjima ne poziva na pročišćeni tekst Ustava („Narodne novine“, broj 85/10), nego na pročišćeni tekst koji je sam izradio sukladno Izvješću broj U-X-1435/2011 (v. supra, bilješka 1) i objavljen je na internetskoj stranici USUD-a [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

- opći akti jedinica samouprave nisu *drugi propis* iz članka 129., alineje 2. Ustava; ocjena njihove zakonitosti u nadležnosti je VUS-a, osim ocjene zakonitosti statuta;

- ocjena zakonitosti statuta jedinice samouprave u nadležnosti je USUD-a.

Sukladno navedenome, razgraničenje nadležnosti za ocjenu zakonitosti propisa i općih akata *de lege lata* može se prikazati na sljedeći način:

Tablica 3. Sustav nadzora nakon donošenja rješenja USUD-a

predmet nadzora (vrsta akta)	propisi	opći akti (osim statuta j.s.)	statut jedinice samouprave
ocjena zakonitosti			
nadležnost	USUD	VUS	USUD

#### 4. OTVORENA PITANJA

ZUS-om/10 osigurana je pravna zaštita u odnosu na opće akte jedinica samouprave za koje nije nadležan USUD, a pravnim stajalištima USUD-a razgraničena je nadležnost USUD-a i VUS-a za ocjenu zakonitosti propisa i općih akata jedinica samouprave. Na taj način učinjen je bitni kvalitativni pomak u povećanju opsega sudske zaštite u području kontrole općenormativnih akata uprave.

Međutim, i nakon donošenja ZUS-a/10 u tom pravnom području ostalo je nekoliko nerazjašnjenih pitanja koja su nakon njegova stupanja na snagu tijekom prve godine primjene u praksi dovela do određenih dvojbi, a koje potpunost zaštite dijelom i danas čine upitnom.

To se prije svega odnosi na:

- neusklađenost odredbi ZOLPRS-a sa ZUS-om/10,
- pitanje ocjene ustavnosti općih akata jedinica samouprave,
- pitanje ocjene suglasnosti općeg akta jedinice samouprave s njezinim statutom.

##### 4.1. Neusklađenost odredbi ZOLPRS-a sa ZUS-om/10

ZUS/10 imao je izuzetno rijetko dugo vakacijsko razdoblje od gotovo dvije godine: Hrvatski sabor donio ga je na sjednici 29. siječnja 2010. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2012.

Tako dugi vakacijski rok, vjerojatno određen zbog opsega i složenosti pripremnih aktivnosti koje je trebalo poduzeti za početak njegove primjene, na

žalost nije iskorišten i za usklađenje svih propisa koji su vezani za to područje.<sup>64</sup> To se prije svega odnosi na ZOLPRS.

Naime, odredbe ZOLPRS-a, kojima je do izmjena i dopuna iz prosinca 2012. bilo uređeno pokretanje postupka sudske ocjene zakonitosti općih akata jedinica samouprave (tadašnji članci 82. i 82.a), ni u tako dugom vakacijskom roku ZUS-a/10 nisu s njime bile usklađene i tijekom gotovo cijele prve godine njegove primjene i dalje su propisivale pokretanje postupka pred USUD-om. Pritom treba primijetiti i to da su oba zakona u djelokrugu Ministarstva uprave pa je zapravo nemoguće naći objektivno i razložno opravdanje za takav propust.

Ipak, nakon što je navedeni problem konačno bio uočen, Vlada Republike Hrvatske polovicom listopada 2012. prihvatila je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama ZOLPRS-a u kojem je, između ostaloga, predložila rješenje i tog pitanja te ga uputila Hrvatskome saboru u proceduru donošenja.<sup>65</sup>

Hrvatski sabor donio je 14. prosinca 2012. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 144/12) koji je stupio na snagu 29. prosinca 2012.

Tim izmjenama i dopunama, između ostaloga, propisano je da zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta jedinice samouprave podnosi središnje tijelo državne uprave i to VUS-u (članak 42. kojim se mijenja članak 82. ZOLPRS-a), dok jedino postupak za ocjenu suglasnosti statuta jedinice samouprave s Ustavom i zakonom pokreće Vlada Republike Hrvatske i to pred USUD-om (članak 43. kojim se mijenja članak 82.a ZOLPRS-a).

Dakle, navedenim izmjenama i dopunama usklađene su odredbe ZOLPRS-a o nadzoru zakonitosti općih akata jedinica samouprave s odgovarajućim odredbama ZUS-a/10, ali istodobno i s ranije navedenim Rješenjem USUD-a odnosno njegovim pravnim stajalištem o nadzoru zakonitosti statuta jedinica samouprave.<sup>66</sup>

Na taj način problem neusklađenosti odredbi ZOLPRS-a sa ZUS-om/10, iako s nepotrebnim zakašnjenjem, ipak je riješen.

## 4. 2. Ocjena ustavnosti općih akata jedinica samouprave

Prema odredbama ZUS-a/10, VUS je nadležan samo za ocjenu zakonitosti općih akata jedinica samouprave, a ne i za ocjenu njihove ustavnosti. Istodobno, prema

---

<sup>64</sup> Zanimljivo je da iznimno dugo vakacijsko razdoblje ni u prvom Prijedlogu Zakona niti u njegovom Konačnom prijedlogu nije uopće obrazloženo. Po (lošem) običaju, obrazloženja obaju prijedloga ne sadrže razloge, već samo ponavljaju informaciju o stupanju na snagu 1. siječnja 2012., koja ionako piše u tekstu Prijedloga, ali takva praksa nije tema ovog rada. Prijedlog zakona o upravnim sporovima, prvo čitanje, P.Z.E. br. 378, dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=28726](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=28726), Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, drugo čitanje, P.Z.E. br. 378, dostupno na: [www.sabor.hr/Default.aspx?art=31717](http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=31717), pristup: 19. studenoga 2012.

<sup>65</sup> Vlada Republike Hrvatske, 57. sjednica od 17. listopada 2012., 1. točka dnevnog reda. Klasa: 015-01/12-01/04, Ur. broj: 50301-09/09-12-2, dostupno na: [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr), pristup: 18. listopada 2012.

<sup>66</sup> V. supra u poglavlju 4.2. (ad. 4.).



ranije navedenom pravnom stajalištu USUD-a, opći akti jedinica samouprave nisu propisi koje bi on mogao ocjenjivati na temelju članka 129., stavka 2. Ustava.

Stoga se postavlja pitanje tko je nadležan za ocjenu ustavnosti općih akata jedinica samouprave. Prema sadašnjem stanju stvari, u slučaju osporavanja ustavnosti općeg akta jedinice samouprave moglo bi doći do negativnog sukoba nadležnosti u kojem bi oba suda otklonila svoju nadležnost: USUD zbog toga što nije riječ o propisu, a VUS zbog toga što ne može ocjenjivati ustavnost.<sup>67</sup>

Vjerojatno je da je tijekom izrade i donošenja zakona ocijenjeno kako u praksi u postupku kontrole nekog općeg akta nije moguće „preskočiti“ osporavanje njegove zakonitosti i izravno osporavati njegovu ustavnost, budući da se oni uvijek donose na temelju određenog zakona, a ne izravno na temelju Ustava pa se svaka nevaljalost općeg akta može svesti na nezakonitost.

Iako je objektivno teško zamisliti situaciju u kojoj bi neki opći akt bio nesuglasan s Ustavom, a da pritom istodobno nije nesuglasan sa zakonom, takva se mogućnost ne može ni potpuno isključiti, osobito s obzirom na trend širenja samoupravnog djelokruga i njegova definiranja općom klauzulom, što ostavlja potencijalnu mogućnost uređenja određenih pitanja koja uopće nisu uređena nekim zakonom.

Potvrdu realne mogućnosti postojanja takve situacije možemo naći u komparativnoj ustavnosudskoj praksi na primjeru Ustavnog suda Republike Slovenije (u daljnjem tekstu: USRS) koji je provodio postupak ocjene suglasnosti s Ustavom Republike Slovenije jednog članka, „*Odluke o imenovanju i preimenovanju naziva te smjeru pružanja ulica i cesta na području gradske općine Ljubljana*“ što ju je donijelo Gradsko vijeće Ljubljane. Osporenim člankom dio jedne ceste u Ljubljani preimenovan je u „*Titovu cestu*“. USRS donio je odluku kojom je ukinuo osporeni članak zbog njegove protuustavnosti. U obrazloženju odluke USRS je, između ostaloga, naveo da je „...*veličanje komunističkog totalitarnog režima od strane vlasti imenovanjem ceste po vođi toga režima protuustavno. Takvom novom imenovanju na današnjem prostoru i u današnje vrijeme nema mjesta, jer je u suprotnosti s načelom poštivanja ljudskog dostojanstva koje je jedno od središnjih načela ustavnog uređenja Republike Slovenije. ... Takvo postupanje u suprotnosti je s vrednotama na kojima se temelji Ustav. ... Ustavni je sud presudio da je članak 2. Odluke protuustavan, jer se njime krši načelo poštovanja ljudskog dostojanstva.*“<sup>68</sup>

Taj primjer uvjerljivo dokazuje postojanje ne samo teorijske već i stvarne mogućnosti da se isti ili sličan slučaj dogodi i u Hrvatskoj. Stoga bi bilo dobro što prije na odgovarajući način riješiti i tu dvojbu.

---

<sup>67</sup> Ta situacija u pravnoj literaturi slikovito je nazvana „*ping-pong efektom*“. V. Medvedović (2012.): 36, Đerđa/Šikić (2012.): 97.

<sup>68</sup> Odluka USRS broj U-I-109/10-11 od 26. rujna 2011., točke 18. i 19., Uradni list RS, št. 78/2011, dostupno na: <http://odloctivte.us-rs.si/usrs-odl.nsf/o/AB6C747BE8DF7AF3C125791F00404CF9>, pristup: 19. studenoga 2012.

Pritom u osnovi postoje samo dvije mogućnosti:

1. nadležnost VUS-a za ocjenu zakonitosti općih akata jedinica samouprave proširiti i na nadležnost za ocjenu ustavnosti ili

2. razdvojiti nadležnost kontrole općih akata jedinica samouprave te nadležnost za ocjenu njihove zakonitosti ostaviti VUS-u, a nadležnost za ocjenu njihove ustavnosti izričito povjeriti USUD-u.

U „vaganju“ navedenih rješenja, s priličnom izvjesnošću može se predvidjeti da se USUD neće odreći isključive nadležnosti za odlučivanje o ustavnosti odnosno da neće prihvatiti kao ustavno rješenje po kojem bi i o ustavnosti općih akata jedinica samouprave odlučivao VUS.

S druge strane, treba uzeti u obzir i moguće loše strane rješenja po kojem se nadležnosti za ocjenu ustavnosti i za ocjenu zakonitosti daju različitim sudskim tijelima, a za koje Krbek navodi da je ne samo „pravno nedosljedno, već i praktički neprilичno, jer bi se moralo uvijek, na taj način, od slučaja do slučaja razlikovati, da li naredba (propis, op. a.) vrijeđa zakon ili neposredno sam ustav. Zato je, pri takvome sustavu najdosljednije i najpraktičnije, da direktnu sudsku kontrolu, nad svim naredbama od reda, vrši ono isto ustavno sudište, koje vrši i tu kontrolu u pogledu ustavnosti zakona ...“.<sup>69</sup>

### **4.3 Ocjena suglasnosti općeg akta jedinice samouprave s njezinim statutom**

Statut jedinice samouprave najviši je opći akt u hijerarhiji pravnih izvora koje jedinice samouprave autonomno donose u svom samoupravnom djelokrugu pa svi ostali opći akti, osim što moraju biti sukladni s Ustavom i zakonom, moraju biti sukladni i sa statutom jedinice. To proizlazi iz članka 73., stavka 1. ZOLPRS-a.

U praksi moguća je situacija u kojoj opći akt predstavničkog tijela nije izravno suprotan zakonu, ali u materijalnopravnom ili formalnopravnom smislu nije suglasan statutu jedinice.

Primjerice, statutom jedinice samouprave može biti propisano da je predstavničko tijelo prije donošenja općeg akta kojim uređuje pitanja od interesa za pripadnike nacionalnih manjina na njezinu području dužno zatražiti mišljenje svog radnog tijela za pitanja nacionalnih manjina. U jednom trenutku predstavničko tijelo može donijeti odluku o načinu financiranja aktivnosti udruga nacionalnih manjina, a da prethodno nije zatražilo navedeno mišljenje. Takav opći akt ne bi bio nesuglasan sa zakonom, ali bi nedvojbeno bio formalno suprotan statutu.

ZUS/10, međutim, nije izričito niti jasno uredio postupak i nadležnost za nadzor suglasnosti općih akata jedinica samouprave s njihovim statutima (statutarnost).

Naime, njegovim odredbama kojima je utvrđena nadležnost VUS-a propisana je samo nadležnost za odlučivanje o zakonitosti općih akata (članak 12., stavak 3., točka 2.), ali ne i za odlučivanje o njihovoj suglasnosti sa statutom, iz čega

---

<sup>69</sup> Krbek (1939.b): 191.

proizlazi da u sustavu nadzora nad općim aktima jedinica samouprave takva kontrola ne postoji.

Pojedini autori, međutim, smatraju da nadzor VUS-a ne obuhvaća samo ocjenu zakonitosti nego i ocjenu statutarnosti općih akata, a tu nadležnost izvode iz odredbe ZUS-a/10 o ovlasti VUS-a za ukidanje općeg akta u slučaju utvrđenja njegove nesuglasnosti sa zakonom ili statutom (članak 86., stavak 3.).<sup>70</sup> Iz te se odredbe zaista može pretpostaviti volja zakonodavca da VUS-u dodijeli i tu nadležnost, ali nije jasno zbog čega to nije izričito učinio u odredbama o njegovoj nadležnosti već je nju potrebno posredno izvoditi iz odredbe o kasacijskim ovlastima VUS-a, što je u najmanju ruku pravno nespretno i nomotehnički nekorektno te nepotrebno može izazvati dvojbe u praksi.

Nadležnost za ocjenu statutarnosti općih akata jedinica samouprave mogla bi se izvesti i pravnom konstrukcijom koja polazi od zahtjeva propisanog člankom 73., stavkom 1. ZOLPRS-a da opći akti koje donosi predstavničko tijelo jedinice samouprave moraju biti u skladu sa statutom pa stoga opći akti koji nisu u skladu sa statutom zapravo nisu u skladu sa zakonom te su slijedom toga posredno podložni nadzoru u postupku ocjene zakonitosti. Ta konstrukcija ipak praktično odmiče fokus nadzora od biti stvari (pravnog sadržaja), jer sve moguće nesuglasnosti sa statutom, ma koliko sadržajno odnosno materijalnopravno bile različite, svodi na samo jednu nezakonitost – nesuglasnost s člankom 73., stavkom 1. ZOLPRS-a.

Zbog navedenih razloga, a radi otklanjanja mogućih dvojbi u primjeni, smatram da ZUS/10 treba dopuniti odredbom koja će izričito propisati nadležnost za ocjenu i donošenje odluke o suglasnosti općih akata sa statutom javnopravnog tijela.

## 7. ZAKLJUČAK

Uvođenje instituta objektivnog upravnog spora u hrvatski pravni poredak Zakonom o općem upravnom postupku iz 2010., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., nedvojbeno predstavlja pozitivni kvalitativni pomak u povećanju opsega sudske kontrole akata uprave i zaštite pojedinačnih prava građana. Pritom rješenje prema kojemu ocjena zakonitosti općih akata jedinica samouprave postaje predmetom upravnog spora u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske zahtijeva potpuno i precizno razgraničenje njegove nadležnosti od nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je provodio veći dio tog nadzora u prethodnom razdoblju.

Dvojbe vezane za taj problem razriješio je Ustavni sud Republike Hrvatske opredjeljenjem za formalni kriterij razgraničenja kao jedini način na koji se ono može provesti bez rizika za potencijalni sukob nadležnosti dvaju sudova i za ostvarenje ciljeva koji se uvođenjem tog modela kontrole žele postići. Rješenje prema kojemu Visoki upravni sud postaje nadležan za ocjenu zakonitosti svih općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim za

---

<sup>70</sup> Rajko (2011.): 36. i (2012.): 83., Đerđa/Šikić (2012.): 311.

ocjenu zakonitosti njihovih statuta, što je pridržano Ustavnom sudu, otklanja sve moguće situacije u kojima bi moglo doći bilo do negativnog ili pozitivnog sukoba nadležnosti tih dvaju sudova u tim postupcima.

Međutim, neka su pitanja ostala i dalje otvorena. Pitanje usklađivanja Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi s novim modelom kontrole zakonitosti općih akata u međuvremenu riješen je donošenjem izmjena i dopuna tog zakona. Na pitanja koja se odnose na nadležnost za ocjenu ustavnosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i za ocjenu njihove statutarnosti trebat će odgovoriti Ustavni sud i Visoki upravni sud kroz svoju praksu.

## LITERATURA

Anić, V. (2004.), *Veliki rječnik hrvatskoga jezika*, Zagreb: Novi liber

Antić, T. (2002.), *Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija*, u: Ott, K. i dr. (ur.): *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javne financije: 63. – 79.

Antić, T. (2007.), *Stupanje na snagu i početak primjene općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, u: Lauc, Z. (ur.): *Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zbornik radova sa znanstvenog skupa, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu – Pravni fakultet u Osijeku – Akademija pravnih znanosti: 143. – 159.

Antić, T. (2011.), *Nadzor ustavnosti i zakonitosti općih akata lokalne samouprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Arlović, M. (2011.), *Ocjena zakonitosti općih akata u novom Zakonu o upravnim sporovima: o nekim otvorenim pitanjima*, Pravni vjesnik Pravnog fakulteta u Osijeku, 27 (3-4): 129. – 149.

Bačić, A. (2000.), *Leksikon Ustava Republike Hrvatske*, Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

Barić, S. (2006.), *Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat*, Hrvatska javna uprava, 6 (1): 191. – 222.

Barić, S. (2009.), *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator d.o.o.

Borković, I. (1987.), *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Zagreb: Informator

Borković, I. (2002.), *Upravno pravo*, Zagreb: Narodne novine

Crnić, J. (1994.), *Vladavina ustava*, Zagreb: Informator

Crnić, J. (2002.), *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu*, Zagreb: Narodne novine

D'Amato, A. (2009.), *Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials: A reply to Jean d'Aspremont*, *The European Journal of International Law*, 20 (3): 897. – 910.

Derđa, D. (2010.), Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 47 (1): 65. – 92.

Derđa, D./Šikić, M. (2012.), Komentar Zakona o upravnim sporovima, Zagreb: Novi informator

Gatarić, Đ. (1978.), Upravno pravo, Zagreb: Narodne novine

Ivančević, V. (1983.), Institucije upravnog prava, Zagreb: Pravni fakultet

Kelsen, H. (2009.), General Theory of Law and State, Clark, New Jersey (USA): The Lawbook Exchange Ltd.

Klarić, P. (2004.), Komentar na mišljenje o tome što su propisi, arhiva Ustavnog suda Republike Hrvatske (neobjavljeno)

Krbek, I. (1929.), Upravno pravo, knjiga 1: Osnovna i uvodna pitanja, Zagreb. Jugoslavenska štampa d.d.

Krbek, I. (1939.), Sudska kontrola naredbe, Zagreb: JAZU

Lauc, Z. (2011.), Regulatorni sustav Republike Hrvatske, u: Bačić, A. (ur.): Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske, Zagreb: HAZU: 213. – 263.

Lilić, S. i dr. (2007.), Upravno pravo, Beograd: Savremena administracija

Marinković, R. (1998.), Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice, Beograd: Institut za političke studije

Medvedović, D. (2001.), Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava, 3 (3-4): 495. – 542.

Medvedović, D. (2005.), Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave – *de lege lata* i *de lege ferenda*, Hrvatska javna uprava, 5 (1): 81. – 110.

Medvedović, D. (2010.), Novi Zakon o upravnim sporovima, Informator, 58 (5849): 1. – 3.

Medvedović, D. (2012.), Novi sustav upravnog sudovanja, u: Derđa, D./Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Zagreb: Novi informator, 17. – 75.

Norton, A. (1997.), International Handbook of Local and Regional Government, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing Ltd.

OECD (1997.), Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments), Sigma papers No. 14,

dostupno na: [www.oecd.org/dataoecd/53/23/1819160.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/23/1819160.pdf)

Omejec, J. (2002.), Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa, u: Crnić, J. i dr. (ur.): Ustav kao jamac načela pravne države, Zagreb: Organizator: 95. – 139.

Omejec, J. (2006.), Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj, u: Barbić, J. (ur.): Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja, Zagreb: HAZU: 81. – 96.

Omejec, J. (2009.), O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja, u: Barbić, J. (ur.): Hrvatsko ustavno sudovanje, Zagreb: HAZU: 23. – 167.

Omejec, J./Banić, S. (2012.), Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi

Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 49 (2): 309. – 324.

Rajko, A. (2011.), Ocjena zakonitosti i statutarosti općih akata – bitna novina u okviru reformiranog upravnog spora, Hrvatska pravna revija, 12 (1): 79. – 83.

Rajko, A. (2012.), Javnopravna tijela prema novom Zakonu o upravnim sporovima, Hrvatska pravna revija, 11 (5): 33. – 39.

Ramljak, M. (1982.), Centralna i lokalna uprava u razvoju, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu

Rulic Hren, S. (2005.), Zaštita prava na lokalnu samoupravu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, 5 (1): 169. – 192.

Senden, L. (2005.), Soft law, self-regulation and co-regulation in European law: where do they meet?, Electronic Journal of Comparative Law, 9 (1): 1. – 27., dostupno na: [www.ejcl.org](http://www.ejcl.org)

Tomić, Z. (2002.), Upravno pravo – sistem, Beograd: Službeni list SFRJ

Visković, N. (2001.), Teorija države i prava, Zagreb: Birotehnika

Vrban, D. (2003.), Država i pravo, Zagreb: Golden marketing

Vuković, M. /

Vuković, Đ. (1997.), Znanost o izradi pravnih propisa – nomotehnika, Zagreb: Informator.

### **PROPISI (S KRATICAMA)**

Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, „Narodne novine“, br. 85/10, (Ustav)

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, „Narodne novine“, br. 49/02, (UZUS)

Zakon o općem upravnom postupku, „Narodne novine“, br. 53/91 i 103/96, (ZUP/91)

Zakon o sustavu državne uprave, „Narodne novine“, br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03 i 79/07, (ZSDU)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne novine“, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09 i 150/11, (ZOLPRS)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju, „Narodne novine“, br. 100/04

Zakon o sudovima, „Narodne novine“, br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11, 130/11 i 57/11

Zakon o prostornom uređenju i gradnji, „Narodne novine“, br. 76/07, 38/09, 55/11 i 50/12

Zakon o upravnim sporovima, „Narodne novine“, br. 20/10, (ZUS/10).

## **DRUGI PRAVNI AKTI**

### **Ustavni sud Republike Hrvatske**

Rješenje broj U-II-19/1994 od 9. veljače 1994.  
Odluka broj U-II-1083/1999 od 12. siječnja 2000.  
Rješenje broj U-II-425/2002 od 16. siječnja 2008.  
Rješenje broj U-II-2913/2003 od 27. studenoga 2003.  
Rješenje broj U-II-3010/2003 od 22. veljače 2006.  
Rješenje broj U-II-4405/2005 od 22. veljače 2006.  
Rješenje broj U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012.  
Rješenje broj U-II-296/2006 od 27. listopada 2010.  
Rješenje broj U-II-3464/2006 od 31. ožujka 2009.  
Rješenje broj U-II-3486/2006 od 12. svibnja 2009.  
Rješenje broj U-II-3534/2006 od 31. ožujka 2009.  
Rješenje broj U-II-2153/2007 od 16. siječnja 2008.  
Izvješće broj U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011.

### **Ustavni sud Republike Slovenije**

Odluka broj U-I-109/10-11 od 26. rujna 2011.

### **Upravni sud Republike Hrvatske**

Presuda broj Zpa-6/2001 od 22. studenoga 2001.

### **Hrvatski sabor**

Prijedlog zakona o upravnim sporovima, prvo čitanje, P.Z.E. br. 378

Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, drugo čitanje, P.Z.E. br. 378.

### **Vlada Republike Hrvatske**

Prijedlog, klasa: 015-01/12-01/04, ur. broj: 50301-09/09-12-2 od 17. listopada 2012.

### **Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Republike Hrvatske**

Podnesak, klasa: 023-01/01-01/436, ur. broj: 514-11/01-1-4 od 23. listopada 2001.

## **URL**

[www.ejcl.org](http://www.ejcl.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)

[www.us-rs.si](http://www.us-rs.si)

[www.usud.hr](http://www.usud.hr)

[www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)

## **DELINEATION OF RESPONSIBILITIES TO REVIEW CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY OF THE LOCAL GOVERNMENTS GENERAL ACTS**

The 2010 Administrative Disputes Act introduced significant changes in the system of review of the constitutionality and legality of general enactments passed by units of local self-government. Under the Act, the review of legality of these enactments became a subject matter of an administrative dispute before the High Administrative Court. Considering already established legal practice of the Constitutional Court in cases related to the review of general enactments, this change requires for the competence of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the High Administrative Court to be precisely defined. To that end, however, the Administrative Disputes Act entails several shortcomings and offers quite inadequate solutions that will have to be resolved in practice. In the process, the issue of determining the subject of the review, i.e. defining the term "general enactment" and its distinction from the term "regulation" has been in focus again. This paper is aimed to present the former legal regulation and the Constitutional Court case-law, analyse the new legal framework and practice and indicate some pending issues and doubts as well as to offer possible solutions to overcome them.

**Key words:** *judicial review of constitutionality and legality, administrative disputes, general enactments, jurisdiction, local self-government*