

Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

*Frane Staničić**

*Ana Đanić***

UDK 342.565.2:340.132(497.5)
347.998.85(497.5)(094.8)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 6. 3. 2014.

Accepted / prihvaćeno: 18. 12. 2014.

Analizira se ocjena zakonitosti općih akata, ponajprije kao oblika kontrole nad radom uprave, a zatim u hrvatskom pravu. U zakonodavstvu i praksi Ustavnog suda Hrvatske pojavila se podjela općenormativnih akata na propise i opće akte. Budući da Ustavni zakon o Ustavnom sudu propisuje da je Ustavni sud nadležan za ocjenu ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, uvriježilo se stajalište da Ustavni sud nije nadležan za ocjenu ustavnosti i zakonitosti svih općih akata. Ustavni sud je stvorio »načelo nužde« te je tako proglašavao opće akte propisima i provodio ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti. Analizira

* Doc. dr. sc. Frane Staničić, docent na Katedri za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor, Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: frane.stanicic@pravo.hr)

** Ana Đanić, asistentica na Katedri za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku (assistant, Chair of Administrative Law, Faculty of law, University of J. J. Strossmayer Osijek, Croatia, e-mail: adjanic@pravos.hr)

se i kritički preispituje takva praksa Ustavnog suda s obzirom na shvaćanje da su svi opći akti propisi, pa je Ustavni sud oduvijek bio nadležan za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti. Analizira se uređenje i praksa ocjene zakonitosti općih akata prema Zakonu o upravnim sporovima te se razgraničava nadležnost Ustavnog i Visokog upravnog suda.

Ključne riječi: Ustav Republike Hrvatske, opći akti, propisi, ocjena ustavnosti i zakonitosti, sudska praksa, Visoki upravni sud Hrvatske, Ustavni sud Hrvatske, objektivni upravni spor

1. Uvod

Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, ZUS) došlo je do velikih promjena glede mogućnosti ocjene ustavnosti i zakonitosti općih akata koje Ustavni sud Republike Hrvatske (USUD) nije smatrao »drugim propisima« u skladu s čl. 125. al. 2. Ustava Republike Hrvatske. Sukladno praksi USUD-a prije stupanja na snagu ZUS-a, uspostavljeno je »načelo nužde« prema kojem je USUD od slučaja do slučaja odlučivao je li u konkretnom slučaju riječ o »drugom propisu« za čiju je ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom nadležan, ili, pak, o »općem aktu« koji nije »drugi propis«, za čiju ocjenu sukladnosti s Ustavom i zakonom USUD nije nadležan. Kada je ZUS stupio na snagu, propisao je nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (VUS) za ocjenu zakonitosti svih općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS), pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, uvodeći tako, prvi put u našem upravnom sporu, *objektivni upravni spor*. Radi se o velikoj novosti i značajnoj promjeni u poimanju upravnog spora. U ovom radu analizira se dosadašnja praksa USUD-a i preispituje njezina opravdanost, polazeći od pretpostavke da je ta praksa bila suviše restriktivna te se dokazuje da će se, zbog određenih manjkavosti, i dalje pojavljivati pravna praznina glede nadležnosti za ocjenu ustavnosti općih akata koje USUD nije proglasio »drugim propisima«. Ta je pravna praznina trebala biti riješena donošenjem ZUS-a, ali nije. Detaljno se analizira ocjena zakonitosti općih akata pred VUS-om, kao i dosadašnja praksa tog Suda glede predmeta u kojima je ocjenjivao zakonitost općih akata. Upućuje se na određene slabosti i manjkavosti uređenja

sustava ocjene zakonitosti općih akata te predlažu određene izmjene u njegovu uređenju.

2. Ocjena zakonitosti i ustavnosti općih akata/ propisa kao oblik kontrole nad upravom

Ideje o težnji za ostvarivanjem načela ustavnosti i zakonitosti, pomoću sredstava kojima će se maksimalno osigurati zaštita objektivnog pravnog poretka kao i subjektivnih prava i pravnih interesa građana, pojavljuju se kroz razvoj suvremenih demokracija (Borković, 1971: 105). Primjena tih postulata prvenstveno ovisi o objektivnoj egzistenciji institucija koje raspolažu autoritetom u cilju otklanjanja »stanja« nezakonitosti. Provođenje postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti općih akata i propisa značajno je sa stajališta poštovanja i primjene temeljnih pravnih pravila pravnog poretka, funkcioniranja pravne države, zaštite javnog interesa i jamstva vladavine prava. Krbek navodi da kontrola uprave ne smije s jedne strane biti usko formalistička i birokratska, nego stvarna i učinkovita, a s druge strane ne smije biti isključivo epizodna, sračunata samo na izabrane slučajeve, nego postojana i sistematska. Donošenje općih akata kojima se reguliraju različita područja djelovanja javne uprave (osobito kada se uzme u obzir nemogućnost zakonodavca da sve regulira zakonom) govori u prilog njihova značenja kao oblika kojima se upotpunjuje pravni poredak (Borković, 2002: 99, 100). Ovlast za njihovo donošenje sadržana je u višoj pravnoj normi u obliku ustavne ili zakonske osnove. Dakle, riječ je o vrlo značajnom obliku akata kojima se uređuju pitanja od društvenog interesa, kojima se omogućuje lakša provedba zakona ili se samo zakonske odredbe dopunjuju, njima se stvaraju se nova pravna pravila.

U pogledu zakonitosti općih akata u materijalnom i formalnom smislu zahtijeva se donošenje akta od nadležnog tijela, u propisanom obliku i u zakonom propisanom postupku, kao i usklađenost s višom pravnom normom i utemeljenost na zakonu. U hijerarhiji tih izvora upravnog prava statut¹ ima posebnu važnost kao najviši opći akt, jer ostali opći akti moraju biti u skladu ne samo s Ustavom i zakonom već i sa statutom. Nadzor nad općim aktima može biti povjeren različitim vrstama državnih tijela,

¹ Postupak nadzora statuta prema Zakona o lokalnoj i (područnoj) regionalnoj samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13) novelom iz 2012. odvojen je od nadzora ostalih općih akata te je povjeren Ustavnom sudu.

od izvršnih tijela lokalnih jedinica,² nadležnih prvostupajskih i središnjih tijela državne uprave,³ Vlade Republike Hrvatske,⁴ USUD-a te VUS-a (v., posebno, Medvedović, 2005). Sankcije koje se primjenjuju prema općim aktima koji nisu suglasni s Ustavom, zakonom, statutom te drugim propisima sastoje se u njihovu stavljanju izvan pravne snage (u pravilu se ukidaju), obustavi od primjene općeg akta te iskorištavanju instituta ekscepcije nezakonitosti. Prema Zakonu o ustanovama (NN 6/93, 29/97, 47/99, 35/08) propisana je i sankcija ukidanja ustanove ako ona učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili učestalo čini teže povrede zakona ili drugog propisa u obavljanju djelatnosti radi koje je osnovana (čl. 66.). Stoga je iznimno važno pravovremeno djelovanje ovlaštenih nositelja kontrole radi »uklanjanja« nezakonitih i neustavnih općih akata iz pravnog sustava kao i onemogućavanja daljnjeg donošenja i primjene takvih akata.

S obzirom na različite oblike kontrole, kao najvažnija može se istaknuti kontrola putem sudova. Smatra se da je sudska kontrola uprave srce upravnog prava (Jerinić, 2012: 13). U znanstvenim i stručnim krugovima upozoravalo se na postojanje ograničene sudske kontrole zakonitosti u pogledu *samo* upravnih akata, kao i na potrebu reforme upravnog spora, širenja objekta subjektivnog upravnog spora te uvođenja sudbenog nadzora nad općim aktima. Omejec ističe da ta kontrola tradicionalno predstav-

² Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08) jamči upravni nadzor akata lokalnih jedinica s ciljem poštovanja načela zakonitosti i ustavnosti, ali i načela razmjernosti prilikom provedbe nadzora. Stupanjem na snagu novog Zakona o upravnim sporovima 2012. godine nastala je potreba usklađivanja Zakona o lokalnoj i (područnoj) regionalnoj samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13). To je i učinjeno novelom toga Zakona iz 2012., vezano uz nadzor zakonitosti općih akata predstavničkih tijela JLPRS-a. Došlo je do promjena u pogledu ovlasti predstojnika ureda državne uprave prilikom ocjene suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom (čl. 80.), obveze dostave općih akata predsjedniku predstavničkog tijela (čl. 79/1.–2.). Preciznije se normira postupak koji slijedi obustavi od primjene općeg akta od strane izvršnih tijela JLPRS kada ocijene da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis (čl. 42/4.–6.). No najvažnije izmjene ovoga Zakona odnose se na čl. 82/1., temeljem kojeg će središnje tijelo državne uprave kada neposredno obustavi od primjene općeg akta, tj. kada odluku predstojnika o obustavi ocijeni osnovanom, tj. kada potvrdi odluku izvršnih tijela o obustavi od primjene, podnijeti Visokom upravnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta. Time i nadležno središnje tijelo državne uprave ima aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka sukladno posebnom zakonu. V. Markić, 2013: 134–136.

³ Pravnim osobama s javnim ovlastima povjereno je da općim aktima uređuju određene odnose, dok je temeljni akt koji donose statut. Svi ostali akti moraju biti u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom. Nadzor nad radom i općim aktima ustanova i javnih ustanova povjeren je nadležnim ministarstvima i Vladi.

⁴ Čl. 65. i 69. Zakona o sustavu državne uprave (NN 150/11, 12/13).

lja jedan od najjačih pravnih mehanizama kontrole državne i javne uprave uopće (Omejec, 2006: 18). Potreba postojanja učinkovitog nadzora ove vrste akata ogleda se u važnosti materije koja se njima uređuje, velikom broju tijela koja te akte donose, pružanju jamstva građanima u ostvarivanju zaštite od općih akata kao i osiguravanju provedbe temeljnih načela ideje pravne države.

3. Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata do stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima

Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata predstavljala je, u praksi USUD-a, relativno kontroverzno pitanje. Naime, postojala je dvojba o nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata budući da Ustav propisuje, člankom 129. al. 2., da USUD odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Isto tako, Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 42/02 – pročišćeni tekst) u glavi IV. govori samo o »drugim propisima«. Međutim, nigdje ne postoji definicija propisa, odnosno nije definirano koji se akti mogu smatrati »drugim propisima«. Zbog toga je USUD definirao »drugi propis« koristeći se načelom nužde. »Pod drugim propisom, u smislu navedene ustavne odredbe, podrazumijeva se općenormativni akt donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis koji tijela JLPRS i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom, a koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi, u pravilu, na neodređeni krug adresata.« (U-II-3224/2006). Na taj način USUD je mogao, od slučaja do slučaja, procijeniti je li riječ ili nije o »drugom propisu«.

Kako navode Omejec i Banić, Ustavni sud je u odnosu na opće akte tijela javnih vlasti, sve do stupanja na snagu ZUS-a iz 2010. (1. siječnja 2012.), djelovao vodeći se načelom »nužde«. On je na sebe preuzeo objektivnu kontrolu zakonitosti općih akata u svim onim slučajevima kad je njihovo otklanjanje iz pravnog poretka bilo nužno radi očuvanja temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske (Omejec, Banić, 2012: 311). To je Ustavni sud napravio jer, prema njegovu stajalištu, nije postojala sudska instancija koja bi bila nadležna za kontrolu zakonitosti općih akata tijela javne vlasti, uključujući ovlast njihova objektivnog stavljanja izvan snage s djelovanjem *erga omnes*. Kako se radilo o golemoj »sivoj zoni« re-

gulacijskih akata izvan bilo kakve sudske kontrole (str. 311), primijenjeno je načelo nužde.

Mora se, ipak, postaviti pitanje je li uspostavljanje načela nužde bilo nužno, odnosno je li USUD mogao na neki drugi način razriješiti pitanje svoje (ne)nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata. Naime, iako je USUD u nizu presuda zauzeo gledište da se pod pojam »drugi propis« iz članka 128. al. 2. Ustava mogu podvesti: statut općine i grada, poslovnik gradskog odnosno općinskog vijeća te niz odluka koje su donijela predstavnička i izvršna tijela općina i gradova, isto je tako u nizu navrata odbacio prijedloge za ocjenu, primjerice, akata tijela lokalne samouprave jer se tu po njegovoj procjeni nije radilo o »drugom propisu«, već o drugoj vrsti akata za koje nije Ustavom ili zakonom osigurana takva ustavnopravna zaštita (Medvedović, 2001: 530). To je dovelo do određenog stupnja pravne nesigurnosti. Naime, USUS propisuje da »svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom (čl. 38.). Stanje u kojem USUD nije, opravdavajući se potrebom uspostavljanja »načela nužde«, razvio i eksplicirao u publiciranim odlukama konzistentnu koncepciju propisa i njegovih temeljnih obilježja te, s tim u vezi, kriterija razlikovanja propisa od ostalih akata općeg karaktera (Omejec, Banić, 2012: 314), prouzročilo je pravnu nesigurnost koja je rezultirala činjenicom da fizičke i pravne osobe nisu mogle sa sigurnošću predvidjeti kako će USUD reagirati ako zatraže ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom općeg akta koji USUD u svojoj praksi prethodno već nije ocijenio »drugim propisom«.

Iz široko postavljene definicija USUD-a mogu se izvući ove karakteristike propisa: obveznost, da je donesen od nadležnog tijela državne vlasti ili JLPRS, da uređuje odnose na općenit način te da se odnosi na neodređen krug adresata (Staničić, Ofak, 2012: 238). Prema tome, ako neki općenormativni akt zadovoljava te kriterije, može se smatrati propisom. Međutim, USUD nije bio konzistentan u svojoj praksi te je određenim općenormativnim aktima koji su nedvojbeno zadovoljavali ove kriterije odricao status »drugog propisa«. Primjerice, takav je slučaj s odlukom U-II/3961/2005 u kojoj je USUD za zaključak Vlade ustvrdio da se u »konkretnom slučaju ne radi o propisu čiju ustavnost i zakonitost ocjenjuje Ustavni sud, jer osporeni akt ne sadrži bitna obilježja drugog propisa, čiju ustavnost i zakonitost ocjenjuje Ustavni sud prema ovlastima iz čl. 128/2. Ustava«. Navedeni zaključak zadovoljava sve karakteristike koje je sam USRH naveo kao bitne karakteristike propisa: obveznost, da je donesen od nadležnog tijela državne vlasti, da uređuje odnose na općenit način te da se odnosi

na neodređen krug adresata. On je obvezan – prema njemu postupa Komisija za odnose s vjerskim zajednicama kada sklapa ugovore s vjerskim zajednicama. Donijelo ga je nadležno tijelo javne vlasti – Vlada koja se, prema našem mišljenju, pogrešno pozvala na ovlast donošenja zaključaka iz čl. 30/3. Zakona o Vladi. Nadalje, zaključak uređuje odnose na općenit način – utvrđuje uvjete za sklapanje ugovora s vjerskim zajednicama na apstraktan način te, na kraju, nije određen krug njegovih adresata, odnosno odnosi se na svaku vjersku zajednicu koja se registrira u Evidenciji i koja želi sklopiti ugovor s državom (Staničić, Ofak, 2012: 237–239). Slični se primjeri mogu naći u recentnoj ustavnosudskoj praksi. Primjerice, USUD je odbacio prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom: Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva financija, Kodeksa odvjetničke etike, Zajedničkih mjera Programa mjera za naplatu potraživanja Grada Crikvenice, Odluke o naknadama školarine i ostalim naknadama na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu za akademsku godinu 2008./2009., itd. (Rajko, 2011: 34).

USUD je nepotrebno usko (Rajko, 2011: 33) tumačio pojam »drugog propisa«. Smatramo da je USUD, ako se teleološki tumači odredba članka 129. al. 2. Ustava – da USUD odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom – oduvijek bio nadležan za ocjenu svih općenormativnih akata, pod uvjetom da imaju *pravni učinak*. Prema tome, nije postojala potreba za uspostavljanje »načela nužde«, nego je USUD mogao svojom praksom uspostaviti načelo da je nadležan za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom svih općenormativnih akata (propisa, općih akata, odluka itd.), bez obzira na njihova donositelja, ako imaju dva obilježja: *apstraktnost* i *pravni učinak*. Prema tome, USUD je, ako neki opći akt zadovoljava kriterij apstraktnosti (odnosno da nije pojedinačan akt) i pravnog učinka (da nije internog karaktera, odnosno da nije konkretni akt uprave izvan upravnog akta, Borković, 2002: 396–398, ili da ne predstavlja izraz određene politike kao što su strategije, programi, različiti *soft law* kao što su smjernice, preporuke, priopćenja, Antić, 2013: 548), oduvijek bio nadležan za ocjenu njihove suglasnosti s Ustavom i zakonom. Treba upozoriti na činjenicu da Ustav uopće nije uspostavio pojam »opći akti«, za razliku, primjerice, od Ustava SFRJ/SRH iz 1963. i 1974. Ustav SRH iz 1974. propisivao je da Ustavni sud »odlučuje jesu li propisi i drugi opći akti organa društveno-političkih zajednica te samoupravni sporazumi, društveni dogovori i drugi samoupravni opći akti ... u suglasnosti s ovim Ustavom odnosno u suprotnosti s republičkim te sa saveznim zakonom ...« (čl. 412. t. 3.). Sukladno tome, ustavotvorac nije »zaboravio« urediti opće akte u Ustavu, nego je sve općenormativne akte koji imaju pravni učinak podveo

pod »propise« i na taj način uredio i kontrolu njihove ustavnosti i zakonitosti, tj. odredio nadležno tijelo koje bi provodilo tu kontrolu – USUD. To posebno jasno proizlazi iz stilizacije čl. 90/2. Ustava koji propisuje da tijela s javnim ovlastima donose propise, posebno u svjetlu činjenice da je novim ZUS-om nadležnost za ocjenu *općih akata* pravnih osoba s javnim ovlastima prenesena na VUS. I iz tog primjera može se vidjeti »zamućivanje« kategorizacije propisa u našem pravu. Naime, iako Ustav uopće ne predviđa donošenje općih akata, za pravne osobe s javnim ovlastima izričito propisuje da donose propise, ZUS propisuje da je za ocjenu zakonitosti njihovih općih akata nadležan VUS. Moglo bi se tvrditi da USUD ispravno odvajaju pojmove »opći akt« i »drugi propis« smatrajući da se »drugi propisi« mogu donijeti samo u obavljanju državne službe, od strane ovlaštenog državnog tijela, što je i sam USUD naveo u odluci U-II-5157/2005 i dr. Međutim, budući da je USUD u odluci U-II-5157/2005 i dr. izričito naveo da se »eksterni i interni opći akti koje donose tijela JLPRS, *druge pravne osobe s javnim ovlastima*« (naglasili autori) i »pravne osobe koje obavljaju javnu službu ne smatraju 'drugim propisima' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava«, vidi se da USUD ipak ne pravi razliku između općih akata koje pravne osobe s javnim ovlastima donose prilikom obavljanja javnih ovlasti ili onih koje donose u obavljanju svojih uobičajenih djelatnosti. Jasno je da USUD općim aktima smatra *sve* općenormativne akte koje donose pravne osobe s javnim ovlastima. Dodatno, u navedenoj odluci USUD navodi da su i JLPRS pravne osobe s javnim ovlastima. Naime, pod općim aktima smatra akte JLPRS-a i *drugih* pravnih osoba s javnim ovlastima. Prema tome, i JLPRS su, prema USUD-u, pravne osobe s javnim ovlastima koje, temeljem čl. 90/2. Ustava, donose *propise* (djelomično suprotno Arlović, 2011: 131)! Prema tome, svi opći akti koji zadovoljavaju gorenavedena dva uvjeta mogli su se smatrati »drugim propisima« prema čl. 125. al. 2. Ustava te je USUD oduvijek bio nadležan za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti.

4. Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata nakon stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima

Nakon što je stupio na snagu novi ZUS, došlo je do velike promjene u uređenju sustava ocjene sukladnosti s Ustavom i zakonom općih akata koje USUD do stupanja na snagu ZUS-a nije smatrao »drugim propisima«.

Naime, ZUS je prvi put u hrvatskom pravu uveo u sustav upravnog spora objektivni upravni spor, tj. omogućio je vođenje spora i protiv općenormativnih akata, a ne, kako je bilo uobičajeno, samo protiv pojedinačnog upravnog akta. Sukladno ZUS-u, VUS je nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata JLPRS-a, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javnu službu (članak 3/2. ZUS-a), a postupak ocjene zakonitosti općih akata uređen je člancima 83.–88. ZUS-a.

Kako je zbog opisanih zakonodavnih promjena otpala potreba za primjenom »načela nužde«, budući da je sada izričito zakonski propisana nadležnost za ocjenu zakonitosti općih akata koji, prema klasifikaciji USUD-a, nisu »drugi propisi«, USUD je donio odluku U-II-5157/2005 i dr. kojom je prenio u nadležnost VUS-a sve do stupanja na snagu ZUS-a zaprimljene zahtjeve ili prijedloge za ocjenom sukladnosti s Ustavom i zakonom općih akata JLPRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Osim toga, u toj je odluci USUD odstupio od svojeg dotadašnjeg načina definiranja »drugih propisa« i definirao »druge propise« ovako: »Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3/2. ZUS-a, pod 'drugim propisom', u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, 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' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova *apstraktnost i generalnost*.« Prema tome, USUD »drugim propisima« smatra samo propise koje donose tijela državne vlasti, odnosno ona tijela koja se mogu svrstati u sustav državne uprave. Sve ostale općenormativne akte smatra »općim aktima«, koji mogu biti interni i eksterni, što, međutim, prema ZUS-u nema nikakvog utjecaja na mogućnost ocjene njihove zakonitosti, budući da ZUS omogućuje ocjenu zakonitosti i internih i eksternih općih akata, za razliku od stajališta USUD-a, koji se samoograničio na ocjenu isključivo eksternih općenormativnih akata koji potpadaju pod njegovu definiciju »drugog propisa«. Sukladno tome, ne postoji mogućnost suzivanja nadležnosti VUS-a samo na opće akte eksterne prirode, budući da je ZUS jasan, ali isto slijedi i iz citirane odluke USUD-a, koji je jasno istaknuo i eksterne i interne opće akte koji ulaze u nadležnost VUS-a. Naime, istaknuo je USUD, »drugim propisima« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju se 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. Kontrola njihove zakonitosti u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

I nova definicija »drugog propisa« *neopravdano je uska*. Javit će se i problem ocjene ustavnosti općih akata, za koju (opet!), prema odluci USUD-a, nitko nije nadležan. Uz taj, pojavit će se i niz drugih problema i nejasnoća.

4.1. Opći akti čija ocjena zakonitosti spada pod nadležnost Visokog upravnog suda

Sukladno čl. 3/2. ZUS-a, VUS je nadležan za ocjenu zakonitosti *svih* općih akata JLPRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Međutim, USUD je citiranom odlukom sebi pridržao nadležnost ocjene zakonitosti statuta JLPRS-a, pa tu činjenicu treba imati na umu. Obrazloženje USUD-a glede tog pridržavanja nadležnosti jest da se statuti JLPRS-a zbog njihove »važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu« trebaju, ipak, smatrati »drugim propisima« iz čl. 125. al. 2. Ustava.

Prema tome, ZUS stavlja VUS-u u nadležnost odlučivanje o zakonitosti svih općih akata spomenutih tijela odnosno pravnih osoba, bez obzira na njihov status (internih i eksternih), i imaju li pravni učinak ili ne. Nema zapreke, pod uvjetom da se ostvare uvjeti propisani člankom 83/1. ZUS-a, da pravna ili fizička osoba osporava zakonitost, primjerice, internog općeg akta o ocjenjivanju zaposlenih u pravnoj osobi koja obavlja javnu službu. Dodatno, nema zapreke da se osporava zakonitost neke strategije ili *policy* programa koje bi donijelo tijelo čiji akti potpadaju pod ocjenu zakonitosti. Uпитno je da li je to bila i intencija zakonodavca, ali ocjena zakonitosti općih akata, čitajući odredbe ZUS-a, ne može se na bilo koji način ograničiti.

Koje su pravne osobe čiji akti podliježu ocjeni zakonitosti pred VUS-om? Ovo pitanje na prvi se pogled čini relativno nepotrebnim, budući da je tekst ZUS-a jasan. VUS je nadležan za ocjenu općih akata JLPRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Kod općih akata čiji su donositelji JLPRS i pravne osobe s javnim ovlastima neće biti problema, budući da su JLPRS određeni zakonom, kao što se pravnim osobama s javnim ovlastima javne ovlasti, u skladu s Ustavom, prenose zakonom. Međutim, pojavit će se problem jasnog određivanja »pravnih osoba koje obavljaju javnu službu«. U našoj pravnoj

teoriji o javnim se službama pisalo dosta, međutim nikada nije iskristalizirano što je to, uistinu, javna služba. Ne postoji zakonska definicija javne službe. Često se zakonom određuje da je neka djelatnost javna služba, ali se, primjerice, javne ustanove mogu, sukladno Zakonu o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08), osnivati i radi obavljanja djelatnosti koja nije zakonom određena kao javna služba, ali se obavlja na način koji je propisan za obavljanje javne službe. Već tu se vidi da nije uvijek izričito propisano koje su djelatnosti javne službe. Dodatno, pojam javne službe, koji se danas naziva i »služba od općeg interesa« neprestano se mijenja (o javnim službama detaljno Đulabić, 2006), pa ono što se danas smatra javnom službom sutra možda neće biti tako, ili će u tu kategoriju ulaziti nešto što danas u nju ne ulazi. Očigledno je da će dolaziti do pitanja je li riječ o pravnoj osobi koja obavlja javnu službu, a prema tome i do pitanja je li VUS nadležan kontrolirati akte takve pravne osobe.

Osim toga, odluka USUD-a da je za ocjenu zakonitosti svih općih akata JLPRS nadležan VUS u direktnom je sukobu s, primjerice, zakonodavnim određenjem iz čl. 58. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13) koji izričito propisuje da prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa. Tko je onda nadležan za ocjenu tog općeg akta JLPRS-a? Zakon o prostornom uređenju donesen je *nakon* rješenja USUD-a kojim je redefinirao svoju nadležnost glede općih akata. Ipak, USUD bi morao prihvatiti svoju nadležnost za ocjenu prostornih planova i drugih općih akata koji su zakonom izravno određeni propisima, unatoč svojoj odluci da takve akte više neće smatrati »drugim propisima«.

4.2. Ovlast na osporavanje zakonitosti općih akata pred Visokim upravnim sudom

Pravo na pokretanje postupka ocjene zakonitosti općih akata pred VUS-om ima svaka fizička ili pravna osoba ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa (čl. 83/1. ZUS). U pravnoj teoriji odmah se pojavilo pitanje koje se tiče tumačenja dijela ove odredbe: »došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa« (Arlović, 2011: 137). Naime, ona je, naizgled, u sukobu s odredbom čl. 84/2. koja propisuje da je podnositelj zahtjeva dužan učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes. Odnosno, može se pojaviti pitanje treba li, da bi zahtjev bio dopušten, podnositelj dokazati da mu je pravo ili pravni interes povri-

jedan ili da je vjerojatno da mu je pravo ili pravni interes povrijeđen. Ako se ispravno tumače te dvije odredbe, jasno je da podnositelj ne mora *dokazati* da mu je povrijeđeno pravo ili pravni interes, nego to »samo« treba učiniti *vjerojatnim*. To posebno proizlazi iz činjenice da se među razlozima za odbacivanje navedenima u čl. 85. ne nalazi odbacivanje zbog toga što nije dokazano da je nastala povreda prava ili interesa podnositelja. Kada bi stvar bila postavljena obrnuto, bilo bi praktički nemoguće uspješno postaviti zahtjev, budući da se on mora podnijeti u roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke. Naime, da bi se dokazalo da je pojedinačnom odlukom povrijeđeno pravo ili pravni interes, moralo bi se postići njezino stavljanje izvan snage, što je nemoguće u tom roku.

Ograničenje mogućnosti osporavanja općih akata pred VUS-om samo na osobe čija su prava direktno povrijeđena pojedinačnom odlukom koja se temelji na osporavanom općem aktu nepotrebno je restriktivno. Odnosno, ocjena zakonitosti općeg akta trebala bi se, kao ocjena ustavnosti i zakonitosti drugog propisa, temeljiti na *actio popularis*, tj. ocjenu zakonitosti općeg akta morao bi moći zatražiti svatko tko smatra da neki opći akt nije u skladu sa zakonom. Takvim zakonodavnim uređenjem mogućnost ocjene zakonitosti općih akata nepotrebno je sužena. Vezujući, naime, mogućnost reagiranja građana na nezakonite opće akte samo uz povredu prava ili pravnih interesa učinjenih konkretnim upravnim aktima, zakonodavac je propustio ZUS-om ustrojiti sustav kojim bi se osiguralo pravodobno sprječavanje svih pravnih posljedica koje mogu nastati nezakonitim općim aktima (Đerđa i Šikić, 2012: 304). Uspostavljeni sustav, posvema nelogično, zapravo zahtijeva nastajanje negativnih pravnih posljedica da bi se nezakoniti opći akt mogao osporavati. Takvo uređenje dovodi do situacije da, iako su na to načelno ovlašteni, određeni podnositelji uopće neće moći osporavati određene opće akte, posebno u stvarima zaštite okoliša. Naime, pripadnici javnosti nisu ovlašteni podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti bilo kojeg općeg akta, već samo ako je na temelju takvog općeg akta javnopravno tijelo donijelo pojedinačnu odluku kojom se vrijeđa njihovo pravo ili pravni interes. Zbog prihvaćanja takvog sustava, udruge za zaštitu okoliša u pravilu neće moći podnositi zahtjeve za ocjenu zakonitosti općih akata. Naime, udruge za zaštitu okoliša djeluju sa svrhom zaštite općeg interesa (zaštite okoliša, prirode, zdravlja ljudi, itd.), stoga se u većini slučajeva neće naći u položaju da je nekom pojedinačnom odlukom koja se temelji na nezakonitom općem aktu došlo do povrede njihovih vlastitih prava ili pravnog interesa (Ofak, 2012: 360). Osim toga, moguće je da postoje i opći akti kojima se izravno vrijeđaju prava ili pravni interesi pojedinih osoba (Omejec, 2009, s tim da Omejec govori o zakonima i

propisima), pa je jasno da uopće neće biti moguće osporavati takve akte. U pravnoj teoriji javila se i ideja kako »premostiti« takav problem, pa Ofak smatra: »Ako je podnositelj zahtjeva učinio vjerojatnim da je općim aktom izravno povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes, a ne posredstvom neke pojedinačne odluke, smatram da se u tom slučaju ne može odbaciti njegov zahtjev samo iz razloga što nema pojedinačne odluke. Budući da se u samom postupku donošenja općih akata mogu povrijediti pravni propisi koji uređuju proceduru koja se mora poštovati, smatram da bi se zahtjev za ocjenu zakonitosti mogao podnijeti i ako podnositelj zahtjeva osporava postupovnu zakonitost općeg akta.« (2012: 361). Dakako, ovdje se javlja pitanje roka u kojemu bi se mogao osporavati takav opći akt, budući da ZUS propisuje rok od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke, koji je u opisanom slučaju neprimjenjiv. To bi značilo da bi se, ako se prihvati mogućnost osporavanja takvih akata od strane pravnih ili fizičkih osoba ili skupina osoba, prilikom osporavanja općeg akta kojim se izravno vrijeđaju prava ili pravni interesi pojedinih osoba zahtjev mogao podnijeti u svako doba (Ofak, 2012: 361). Budući da Visoki upravni sud i sam ima ovlast pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta u svako doba, ne smatramo da bi predloženo rješenje bilo pretjerano kreativno, pa se ne zalažemo za njegovo prihvaćanje.

Dodatno, potrebno je odgovoriti na pitanje treba li se povreda temeljiti na prvostupanjskoj ili drugostupanjskoj pojedinačnoj odluci javnopravnog tijela povodom žalbe. Budući da ZUS propisuje samo potrebu postojanja pojedinačne odluke, ne specificirajući da ona mora biti konačna ili izvršna, smatramo da je dovoljno da postoji prvostupanjska odluka (tako i Karlovčan-Đurović, Berlengi-Fellner, 2013: 22).

4.3. Problem ocjene ustavnosti općih akata

Zbog novog uređenja koje je propisano ZUS-om, kao i zbog odluke USUD-a kojom je redefinirao svoje shvaćanje »drugog propisa«, doći će do problema prilikom moguće nesukladnosti općih akata koji nisu »drugi propisi« s Ustavom. Naime, prema odredbama ZUS-a, VUS je nadležan samo za ocjenu zakonitosti općih akata. S druge strane, USUD je izričito isključio opće akte koji nisu drugi propisi iz svoje nadležnosti (Antić, 2013: 565). Što ako se postavi pitanje nesukladnosti općeg akta s Ustavom, a ne pitanje njegove nesukladnosti sa zakonom? U sadašnjoj konstelaciji, oba suda vjerojatno bi otklonila svoju nadležnost, USUD jer nije riječ o propisu, a VUS jer nije nadležan ocjenjivati ustavnost (Antić, 2013:

565). USUD je izrijekom ustvrdio da nije nadležan za ocjenu ustavnosti niti zakonitosti akata koji nisu propisi, prema tome odbacio bi zahtjev ili prijedlog za ocjenu sukladnosti s Ustavom općeg akta. Ispada, iako je jedan od ciljeva reforme upravnog sudovanja, a i odluke USUD-a, bio upravo da se riješi problem nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata, da je taj problem samo dijelom riješen. Antić postavlja moguće opravdanje takve situacije malom mogućnošću da bi opći akt bio nesukladan s Ustavom, a istovremeno i zakonit, pa da ga se ne može osporavati pred VUS-om, da bi odmah sam pobio to moguće opravdanje komparativnim primjerom iz Slovenije koji pokazuje da opći akt jedinice lokalne samouprave može biti izravno nesukladan s Ustavom (2013: 565). Zbog tog razloga definicija »drugog propisa« koju je USUD postavio u svojoj odluci nepotrebno je uska i može dovesti do nemogućnosti ocjene ustavnosti nekog općeg akta. To znači da će se, vjerojatno, opet u praksi javiti problem zbog činjenice da (opet) niti jedan sud nije nadležan za ocjenu ustavnosti općih akata. USUD bi trebao prihvatiti definiciju »drugog propisa« kao svakog (eksternog) općeg akta koji zadovoljava kriterije apstraktnosti i pravnog učinka.

5. Postupak ocjene općih akata pred Visokim upravnim sudom i njegova dosadašnja praksa

Budući da je velik broj tijela ovlašten donositi podzakonske općenormativne akte, pitanje kontrole općih akata ne bi trebalo ostaviti izvan dosadašnje sudske kontrole. Različita su uređenja u pravnim sustavima europskih država u tom pogledu, osobito u nadležnosti i ovlastima sudova koji mogu nadzirati opće akte. U Francuskoj je ovlast dodijeljena upravnim sudovima i Državnom savjetu, u Austriji Ustavnom sudu, dok Njemačka ima složeniju strukturu nadzora u okviru upravnih, redovnih i kao krajnje instancije Saveznog ustavnog suda. Najjasnije razgraničenje odlučivanja o zakonitosti pojedinačnih i općih akata propisano je austrijskim zakonodavstvom.

U Hrvatskoj, ZUS-om je ostvaren pozitivan pomak u smjeru proširivanja područja primjene tog Zakona. Na taj način omogućuje se još jedan instrument pravne zaštite, u ovom slučaju i u okviru ocjene zakonitosti ne samo protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela (konačnih upravnih akata) već i općih akata. Omejec ističe da se radilo se o golemoj »sivoj zoni« regulacijskih akata izvan bilo kakve sudske kontrole (Omejec, Banić, 2012:

311). Pičuljan, pak, smatra da je to svakako najveće »iznenađenje« koje je zakonodavna praksa pripremila sudskoj, čime i VUS dobiva svojevrsne ustavnopravne ovlasti (Pičuljan, 2013: 40). Time neki autori uspoređuju upravno sudovanje s »malom sestrom/malim bratom ustavnog sudovanja« (može se reći da se djelomično uvodi koncepcija tzv. mješovitog ustavnog sudovanja).⁵ Zakonodavac je išao u smjeru popunjavanja pravnih praznina koje su, sukladno praksi USUD-a postojale do 2012., ali i usklađivanja s europskim procesnim standardima, jamstvima kao i temeljnim pravnim načelima sa svrhom ostvarivanja pravne države. Donošenjem novog zakona tek je postavljen određeni osnovni temelj u ostvarivanju promjena, iako su odredbe kojima se postupak ocjene zakonitosti općih akata uređuje vrlo bitne i kroz upravnosudsku praksu će se *uvidjeti brojne nedoumice i nedostaci*. Stavljanjem u stvarnu nadležnost VUS-a i ocjene zakonitosti općih akata JLPRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu uspostavljen je drukčiji koncept potpunije sudske zaštite. Dakle, VUS ne može odlučivati o ustavnosti općih akata kao ni o zakonitosti svih općih akata, već samo onih koji nemaju pravni karakter propisa. VUS u tom sporu odlučuje kao prvostupanjski sud⁶ u odnosu na odlučivanje o žalbama na presude i rješenja upravnih sudova. Uzimajući u obzir svrhu upravnog spora, ali osobito akte koji su predmet nadzora, poseban se naglasak stavio na institut *objektivnog upravnog spora* koji se nadopunjuje u kombinaciji sa sporom subjektivne prirode.⁷ Iako se Prijedlogom ZUS-a (P.Z.E. br. 378) iz lipnja 2009. predlagala ocjena i ustavnosti i zakonitosti općih akata, od te se mogućnosti odustalo Konačnim prijedlogom ZUS-a iz studenoga 2012. Detaljnija razrada, analiza te obrazloženja ovog instituta i novine u Prijedlogu nisu dane. U Izvješću Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora iz lipnja 2009. istaknuta je primjedba upravo glede dvojbenosti odredbi kojima se VUS-u u nadležnost stavlja i ocjena ustavnosti općih akata, a koje nisu u nadležnosti Ustavnog suda. Između ostaloga naglašeno je i pitanje odlučivanja o zakonitosti općih akata pravnih osoba bez javnih ovlasti. Stoga je kao prihvatljivo rješenje uvedena upravnosudska *kontrola zakonitosti i statutarnosti općih akata*. Komparativno gledano, u upravnosudskom postupku pravilo je da se ponajprije ispituje zakonitost općeg akta (upravnog propisa). No, isticanje pitanja zakonitosti ili ustavnosti kao prethodnog pitanja te ovlast poništenja op-

⁵ Više o tome v. Arlović, 2011: 128–129.

⁶ Čl. 12/3. t. 2. ZUS-a i čl. 25. t. 2. Zakona o sudovima, NN 28/13.

⁷ Više o tome: Borković, 2002: 493; Ljubanović, Britvić Vetma, 2011: 764–767.

ćeg akata postoji u Njemačkoj.⁸ Zakonodavac je trebao detaljnije urediti ovu vrstu postupka, osobito u pogledu ovlasti VUS-a kada utvrdi da opći akt nije sukladan zakonu ili statutu, uzimajući u obzir značenje pravnih posljedica za stranku. To treba imati na umu, jer se, s jedne strane, radi o presudama⁹ koje su obvezatne za sve, a s druge strane njima će se stvarati buduća upravnosudska praksa, pa treba povesti računa o njezinu ujednačavanju.

5.1. Postupanje Visokog upravnog suda po zahtjevu aktivno legitimiranih podnositelja

Uzevši u obzir da je riječ o bitno drukčijem i specifičnom postupku u upravnom sporu, ocjena zakonitosti općih akata normirana je zasebno. Postupak pred VUS-om pokreću legitimirane osobe u zakonskom i prekluzivnom roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke, sud i VUS *ex offo* bez ikakvih ograničenja. To je jedini oblik pokretanja upravnog spora povodom zahtjeva (spor se pokreće tužbom u svim ostalima vrstama sporova). U pogledu predaje zahtjeva primjenjuju se odredbe koje vrijede za predaju tužbe, pozivom na čl. 25/1–3. ZUS-a. Treba istaknuti da se na zahtjev ne odnosi i stavak 4. toga članka, što je pogrešno. Treba imati u vidu neka od temeljnih procesnih načela, kao što su načelo pomoći neukoj stranci, načelo prava na pristup sudu, prava na pravično suđenje. Može se dogoditi da je riječ o pravodobno podnesenom zahtjevu, ali ga je stranka predala nenadležnom sudu. Tada bi se sud kojem je stranka (očito iz neznanja ili očite pogreške) podnijela zahtjev trebao oglasiti nenadležnim i ustupiti predmet VUS-u na daljnje postupanje. Problematična situacija može nastati ako se zahtjev ustupi izvan zakonskog roka – u tom slučaju dolazi do odbačaja zbog nepravodobnosti. Kao i slučajevi u kojima bi stranke, zbog neznanja, pokrenule istodobno postupak za ocjenu zakonitosti i pojedinačne odluke i općeg akta pred prvostupajskim

⁸ Kada se pitanje zakonitosti ili ustavnosti upravnog propisa pojavi kao prethodno u upravnosudskom postupku ili stranka istakne prigovor nezakonitosti odnosno neustavnosti, nadležni sud sam ispituje to pitanje i ne može tražiti odluku Saveznog ustavnog suda. Dakle, njemački upravni sudovi ovlašteni su ispitivati i zakonitost i ustavnost općeg akta. Detaljnije: Omejec, Banić, 2012: 310; Jerinić, 2012: 191.

⁹ Čl. 10/2. ZUS-a. Kao jedno od temeljnih načela upravnog spora uvodi se, prema novom ZUS-u, *Obvezatnost sudskih odluka*. Uvidom u taj članak može se zaključiti da je zakonodavac propisao samo obvezatnost sudskih presuda, a ne i rješenja, iako iz naslova proizlazi drukčije.

upravnim sudom. ZUS-om nije propisana nespojivost usporednog osporavanja zakonitosti upravnog i općeg akata, ali naravno pred nadležnim sudovima. Štoviše, u prilog tome govori i mogućnost fakultativnog prekida upravnog spora (čl. 45/2. t. 2.). Sukladno navedenome, zahtjev se u propisanom roku treba predati isključivo VUS-u. Vezano za podnošenje zahtjeva u ovom postupku, stranke su dužne platiti sudsku pristojbu u iznosu od 2.000¹⁰ odnosno ne manje od 200 ili 500 kuna, ovisno o ishodu spora, kao i o činjenici je li vrijednost predmeta spora procjenjiva ili ne. U slučaju donošenja presuda kojima se zahtjev usvaja ili rješenja o obustavi postupka, sud ne naplaćuje pristojbu. Medvedović smatra da postojeći sustav oslobađa mnoge kategorije osoba u nizu upravnih područja, što je stimulativno za pokretanje velikog broja bezrazložnih sporova (Medvedović, 2012: 74). No, novim Zakonom o sudskim pristojbama (NN 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11, 112/12, 157/13), koji je stupio na nagu 1. siječnja 2014., uvode se nove i povećavaju postojeće pristojbe, imajući u vidu smanjenje sudskih postupaka i rasterećenje sudova.

U upravnim sporovima odlučuje sudac pojedinac, no u postupku ocjene zakonitosti odlučuje vijeće u sastavu od pet sudaca. To upućuje na složenost predmeta o kojima suci odlučuju te, u prilog tome, postoji mogućnost fakultativnog saziva savjetodavne sjednice, koja za sada nije održana (Vezmar-Barlek, 2013: 46). Dakle, VUS o meritumu spora odlučuje temeljem spisa predmeta na javnoj sjednici i moguće održane savjetodavne rasprave. Budući da nema posebnih odredbi o donošenju odluka u ovoj vrsti postupka, primjenom općih odredbi VUS presudu donosi većinom glasova.

Kumulativne pretpostavke koje je potrebno ispuniti za primjenu ovog instituta odnose se na predmet nadzora: opći akt, donositelja općeg akta, legitimirane podnositelje zahtjeva, nepostojanje druge pravne zaštite, pravodobnost, urednost te postojanje individualne veze pojedinačne odluke i direktne povrede (Rajko, 2011: 37). Smatra se da je od navedenih pretpostavki (ujedno i razloga za odbacivanje zahtjeva) u svakom predmetu,

¹⁰ Prema Tarifi br. 29 a) st. 4. Zakona o sudskim pristojbama, NN 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11, 112/12, 157/13, s time da se u ovom Zakonu, za podnesak kojim se pokreće postupak ocjene zakonitosti općih akata, koristi terminologija »prijedlog«, a ne zahtjev kako to uređuje ZUS. Plaćanje sudskih pristojbi određeno je u IX. dijelu Zakona, pod naslovom: Postupak u upravnim sporovima, gdje se propisuju tarife za podneske i odluke (Tarifa br. 30.–31.). U pravilu se plaća sudska pristojba u iznosu od 500 kn jer se smatra da vrijednost predmeta spora nije procjenjiva. No, u slučaju ustupljenih predmeta od strane Ustavnog suda, VUS je zauzeo stajalište o nenaplaćivanju pristojbe za te predmete (Vezmar-Barlek, 2013: 52).

najteže utvrditi je li neki akt koji se osporava opći akt odnosno je li akt koji se osporava propis čiju zakonitost treba ocijeniti USUD. Stoga je određen kriterij donositelja,¹¹ tj. norma o nadležnosti, no potrebno je uzeti u obzir i pravna obilježja akta u materijalnom smislu kao i postupak njegove objave, što je i VUS iznio u dosadašnjoj praksi.¹² Naime, u tom smjeru VUS će morati i dalje razvijati dosljednu praksu i kriterije navedenog razlikovanja općih akata i propisa.

U pogledu mogućih ishoda spora, VUS je ovlašten:

- zahtjev rješenjem odbaciti (iz razloga propisanih čl. 85/1.),
- zahtjev rješenjem odbaciti zbog neurednosti (čl. 29/1. i 2.),
- presudom odbiti kao neosnovan (čl. 57/1.),
- presudom zahtjev usvojiti i ukinuti opći akt ili pojedine njegove odredbe (iako nema izričite odredbe, *a contrario* čl. 86/3.) + podnošenje zahtjeva za izmjenom pojedinačne odluke,¹³
- rješenjem fakultativno obustaviti postupak (čl. 88/1.) ili *ex offio* nastaviti u javnom interesu,
- rješenjem obligatorno obustaviti postupak (čl. 88/2., čl. 83/1.),

¹¹ V. Rješenje Visokog upravnog suda RH, Usoz-4/2012-6 od 18. lipnja 2013. U tom predmetu VUS je odbacio zahtjeve zbog nedopuštenosti u pogledu donositelja općeg akta.

¹² U istaknutom predmetu traži se ocjena zakonitosti čl. 9/3. Pravilnika o premještanju vozila, blokiranju i deblokiranju autobusa, teretnih automobila, radnih strojeva i priključnih vozila (Službene novine Primorsko-goranske županije broj 2/05, 20/06). VUS je utvrdio da osporavani Pravilnik nije donesen od tijela jedinice lokalne samouprave koje je nadležno donositi opće akte za uređivanje pitanja iz samoupravnog djelokruga, pa s obzirom na donositelja, osporavani Pravilnik nema svojstvo općeg akta. Rješenje Visokog upravnog suda, Usoz-38/2012 od 12. lipnja 2013. U drugom predmetu u pogledu odlučivanja radi li se u konkretnom slučaju u općem aktu, podnositelj je Upravnom sudu u Zagrebu podnio tužbu protiv Vlade osporavajući Odluku o visini tarifnih stavki u tarifnom sustavu za distribuciju prirodnog plina, bez visine tarifnih stavki (NN 49/12). Upravni sud je ustupio predmet VUS-u, te se navodi da se u konkretnom slučaju ne radi o općem aktu, s obzirom na to da se radi o odluci Vlade. Rješenje Visokog upravnog suda RH, Usoz-195/2012-8 od 27. rujna 2013.

¹³ Ako VUS usvoji zahtjev i presudom ukine opći akt ili pojedine odredbe, nezakonit opći akt (ili onaj koji nije suglasan sa statutom JPT-a) više se ne može primijeniti niti se na temelju njega mogu donositi upravni akti. Pravni učinci djeluju nakon objave presude VUS-a u Narodnim novinama, no ona nema izravan učinak na prava ili pravne interese podnositelja zahtjeva, već oni trebaju podnijeti zahtjev javnopravnom tijelu (JPT) u roku od tri mjeseca od dana objave presude u NN. Zahtjev za izmjenom pojedinačne odluke nadležnom JPT-u mogu podnijeti samo stranke koje su uspjele sa svojim zahtjevom u postupku ocjene zakonitosti pred VUS-om. Postupak pred JPT-om provodi se sukladno primjeni pravila o obnovi postupka (čl. 123.–127. ZUP-a).

- rješenjem obustaviti izvršenje osporenog općeg akta do donošenja presude (čl. 85/2.), ali ne može donijeti rješenje o obustavi izvršenja pojedinačne odluke javnopravnog tijela

Prema izloženim proceduralnim mogućnostima, upravno sudovanje u funkcionalnom je smislu ojačano, jer su upravni sudovi dobili u nadležnost da kroz kontrolu regulacijske funkcije nadziru dio prenesene ovlasti s državnih tijela na pravne osobe koje to nisu (Arlović, 2011: 136). Iako je na taj način popunjena pravna praznina te su razriješena neka otvorena pitanja i dileme, zbog relativno vrlo uske normiranosti tog postupka potrebno je kao temelj za određena postupanja i ovlasti posegnuti za općim odredbama ZUS-a. Stoga će se kroz teorijske rasprave o pojedinim nedostacima i nedorečenostima, ali i praksu VUS-a, dobiti bolji uvid u manjkavosti pojedinih odredbi ovog postupka, vjerojatno u smjeru određenih izmjena i dopuna na koje smo se u radu i osvrnuli.

5.2. Analiza prakse Visokog upravnog suda u postupcima za ocjenu zakonitosti općih akata (2013.)

Iz uvida u presude VUS-a analizirana je jednoipolgodišnja sudska praksa u postupcima pokrenutim temeljem zahtjeva za ocjenu zakonitosti općih akata. Prema sudskim odlukama koje je VUS u tom razdoblju donio, valja zaključiti je da je u pravilu donosio rješenja kojima se ili zahtjev odbacuje ili se postupak obustavlja (vidi dijagram 1). Od ukupno 55 donesenih rješenja, a sukladno mogućim ishodima spora, VUS je u većini predmeta obligatorno obustavljao postupak zbog nepostojanja pretpostavki za vođenje. Budući da se normativno ne razrađuju razlozi za tu vrstu obustave, ključan čimbenik u razvoju osnova za tu ovlast suda »leži u rukama« sudača.¹⁴ Jesu li stranke, ali i sudovi kao nosioci aktivne legitimacije prepoznali značenje tog instituta i koristili se tim instrumentom pravne zaštite svojih prava? U prilog tome treba istaknuti jedno rješenje VUS-a¹⁵ značajno sa stajališta iskorištene mogućnosti suda za pokretanjem postupka.¹⁶ U

¹⁴ Za neke od razloga za obustavu v. rješenja Visokog upravnog suda Usoz-72/2012 od 19. ožujka 2013., Usoz-191/2012 od 12. lipnja 2013. i dr.

¹⁵ Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-101/2012-8 od 5. veljače 2013.

¹⁶ Čl. 83/2. ZUS-a. Ovlast za pokretanje postupka dana je i sudu na njegov zahtjev. Iz citirane odredbe proizlazi da zahtjev može podnijeti svaki sud. Pretpostavka je da će sudovi iskoristi ovu mogućnost kada se nađu u situaciji da u konkretnoj stvari u kojoj odlučuju

konkretnom predmetu, Upravni sud RH podnio je zahtjev USUD-u te je došlo do ustupanja predmeta na rješavanje VUS-u. Navedenim zahtjevom Upravni sud zatražio je ispitivanje zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnoj naknadi Grada N. (Službeni glasnik Grada N. 15/04), no budući da je osporena odluka ukinuta, postupak se obustavio. Kada je Sud razmatrao o osnovanosti zahtjeva te ocijenio zakonitost i statutarnost općih akata, u većini je tih predmeta ukidao pojedine odredbe općeg akta. Razlozi ukidanja većinom su bili proceduralne i materijalnopravne prirode. U dva predmeta ukinuo je opći akt, konkretno Odluku o postavljanju jednostavnih podesta otvorenih terasa Općine B.¹⁷ te Pravilnik o uvjetima i postupku izbora u zvanje Medicinskog fakulteta.¹⁸ Ukinuti opći akt prestaje važiti objavom presude u Narodnim novinama. Analizirajući sudsku praksu sa stajališta tijela čiji su se opći akti najviše ocjenjivali te sa stajališta podnositelja zahtjeva, može se istaknuti da se u najvećem broju predmeta radilo o zahtjevu nadzora nad općim aktima tijela JLPRS-a.¹⁹ Očekivano je da su legitimirane fizičke i pravne osobe najviše podnosile zahtjeve za ocjenu zakonitosti, no isto tako u nekoliko predmeta²⁰ podnositelji zahtjeva bile su skupine osoba poveznih zajedničkim interesom. Tu treba izdvojiti presudu²¹ kojom je zahtjev odbijen zbog neosnovanosti temeljem čl. 57/1. ZUS-a. Bila je riječ o predmetu pokretnom na zahtjev devet odvjetnika i o presudi u kojoj je sud zbog podnošenja više zahtjeva u odnosu na isti opći akt spojio premete u jedinstveni postupak radi donošenja jedne odluke.²² S obzirom na to da je u promatranom razdoblju VUS donio 81 sudsku odluku, može se zauzeti stajalište da je novina ZUS-a u širokoj mjeri prepoznata i zaživjela u praksi, što je osobito važno jer su mnogi novouvedeni instituti upravnog procesnog prava ostali samo »mrtvo slovo na papiru« (iako su inkorporirani u zako-

trebaju primijeniti opći akt za koji smatraju da je nezakonit. Vezano na tu mogućnost, prema čl. 45/2. t. 2. prvostupanjski upravni sud ima ovlast fakultativnog prekida upravnog spora. Protiv rješenja o prekidu stranke imaju pravo žalbe.

¹⁷ Presuda Visokog upravnog suda Usoz-190/2012-5 od 21. svibnja 2013.

¹⁸ Presuda Visokog upravnog suda Usoz-117/2012-15 od 12. lipnja 2013.

¹⁹ Odluka o komunalnoj naknadi, odluka o kriterijima za obračun troškova gospodarenja komunalnim otpadom, odluka o spomeničkoj renti, odluka o komunalnom doprinosu, odluka o porezu na kuće za odmor, odluke o priključenju na komunalne vodne građevine i dr.

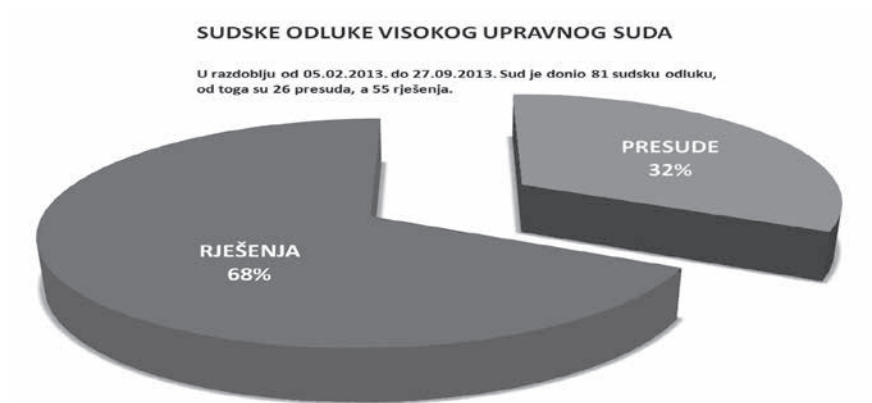
²⁰ Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-153/2012-7, Usoz-154/2012-7, Usoz-155/2012-7 od 27. kolovoza 2013.

²¹ Presuda Visokog upravnog suda Usoz-48/2012-11 od 27. rujna 2013.

²² Presuda i rješenje Visokog upravnog suda Usoz-136/2012-6 od 27. rujna 2013.

nodavstvo upravo s ciljem kvalitetnije zaštite građana, ubrzanja i učinkovitosti trajanja postupaka, smanjivanja upravnih prepreka, rješavanja u zakonskim rokovima itd.). VUS je u kratkom razdoblju primjene ZUS-a i odlučivanja povodom tog postupka stvorio određenu praksu iz koje se vidi da je u velikom broju slučajeva bila riječ o predmetima ustupljenim od USUD-a, koji su na kraju završeni obustavom postupaka. Može se zaključiti da su stranke osviještene o mogućnostima ovog oblika pravne zaštite, što se i vidi iz velikog broja zahtjeva u pogledu općih akata JLPRS-a. Nadamo se da će daljnja sudska praksa pridonijeti uspješnom funkcioniranju ove vrste nadzora te da će VUS i USUD postići potpunost i jasnoću kako u apstraktnoj tako i u konkretnoj kontroli zakonitosti.

Dijagram 1: Sudske odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske



6. Zaključak

Novi sustav ocjene zakonitosti općih akata inauguriran ZUS-om u siječnju 2012. zasigurno se može pozitivno ocijeniti, unatoč nekim manjkavostima. Dobro je što se u hrvatski upravni spor uveo objektivni upravni spor, odnosno što se upravnom sudu, tj. VUS-u, dala ovlast ocjene zakonitosti općih akata. Na taj način riješen je problem nepostojanja suda koji bi bio nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata koji nisu potpadali pod definiciju »drugog propisa« koju je postavio USUD. Međutim, USUD je nepotrebno usko tumačio svoju nadležnost i oduvijek je mogao ustvrditi da je nadležan za ocjenu ustavnosti i zakonitosti svih općih akata koji zadovoljavaju dva kriterija: *apstraktnost* i *pravni učinak*. Prema tome, USUD

je, ako neki opći akt zadovoljava kriterij apstraktnosti (odnosno da nije pojedinačni akt) i pravnog učinka (da nije internog karaktera, odnosno da nije konkretni akt uprave izvan upravnog akta, ili da ne predstavlja izraz određene politike kao što su strategije, programi, različiti *soft law* kao što su smjernice, preporuke ili priopćenja) nadležan za ocjenu ustavnosti i zakonitosti svih takvih akata. Shodno tome, uopće nije bilo potrebe za uspostavljanjem »načela nužde«. Ovo stajalište dodatno dobiva na važnosti zbog toga što i dalje postoji praznina glede nadležnosti za ocjenu ustavnosti općih akata, budući da ih je USUD (osim statuta) izričito isključio iz svoje nadležnosti. Taj će problem biti teško riješiti, jer će USUD-u vjerojatno biti teško prihvatljivo da VUS ima ovlast i za odlučivanje o ustavnosti općih akata (Antić, 2013: 566), a sam USUD teško će promijeniti svoje stajalište glede vlastite nadležnosti, iako nema zapreke za samoinicijativno širenje nadležnosti USUD-a. U takvoj konstelaciji odnosa jedino bi rješenje bilo izmjena Ustava i Ustavnog zakona.

Zanimljivo je da ZUS nije ograničio ocjenu zakonitosti općih akata na one koji imaju pravni učinak i apstraktno djelovanje, tj. samo na eksterne opće akte, nego se pred njim mogu osporavati i interni opći akti JLPRS-a, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Još uvijek nije bilo slučajeva osporavanja takvih općih akata, što ne znači da ih neće biti u budućnosti.

Drugi problem je nepotrebno restriktivno uređenje mogućnosti podnošenja zahtjeva za ocjenu zakonitosti općih akata pred VUS-om na način da je prethodno potrebno postojanje pojedinačne odluke kojom je podnositelju zahtjeva povrijeđeno pravo. Osim činjenice da se, zapravo, traži da najprije dođe do nezakonitosti i povrede prava koja se mogla prethodno spriječiti da se dopustila *actio popularis* po uzoru na rješenje iz Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, u nekim slučajevima neće ni biti moguće osporavati određene opće akte – one kojima se izravno vrijeđaju prava i interesi (Omejec, 2009) te one koje neće moći osporavati skupine osoba povezane zajedničkim interesom, posebno u stvarima zaštite okoliša, jer neće postojati pojedinačni akt kojim bi im bilo povrijeđeno pravo ili pravni interes. Potrebno je proširiti mogućnost podnošenja zahtjeva za ocjenu općih akata pred VUS-om tako da se ono dopusti svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi ili skupini osoba koje su povezane zajedničkim interesom. Naravno, postoje određeni problemi koji se, prirodno, vezuju uz *actio popularis*, kao što su moguće pretjerano opterećenje VUS-a, ali budući da VUS ima više od 20 sudaca, dok ih USUD ima samo 13 (12), a sustav uspostavljen Ustavnim zakonom ipak funkcionira, taj prigovor ne stoji. Posebno kada se sagleda činjenica da je USUD nadležan za ocjenu ustavnosti i zakonitosti puno

šireg kruga propisa. Mnogo su veće prednosti koje bi donijela primjena *actio popularis* kao što su: nema potrebe za pojedinačnim aktom, odnosno prethodnom povredom prava, izbjegava se opasnost nemogućnosti osporavanja zakonitosti općeg akta koji izravno vrijeđa prava, a takvi postoje te bi se, u konačnici, osigurala kvalitetnija zaštita objektivne zakonitosti, bez obzira na, moguće, povećan opseg posla VUS-a.

Zaključno. Uređenju ocjene zakonitosti općih akata, kako je uređena ZUS-om, načelno se može dati pozitivna ocjena, uz navedene zamjerke i uočene potencijalne probleme.

Literatura

- Antić, Teodor (2013) Razgraničenje nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata lokalne samouprave. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 50(3): 541–572
- Arlović, Mato (2011) Ocjena zakonitosti općih akata u novom Zakonu o upravnim sporovima: o nekim otvorenim pitanjima. Pravni vjesnik 27(3/4): 127–148
- Borković, Ivo (1971) Odnosi između ustavnog i upravnog sudovanja. Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu 8/1971, 105–143
- Borković, Ivo (2002) Upravno pravo. Zagreb: Narodne novine
- Đerđa, Dario, Marko Šikić (2012) Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator
- Đulabić, Vedran (2006) Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 56(1): 7–48
- Jerinić, Jelena (2012) Sudska kontrola uprave. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union
- Karlović-Đurović, Ljiljana, Ana Berlangi-Fellner (2013) Ocjena zakonitosti općih akata. Odvjetnik 86(9–10): 21–29
- Ljubanović, Boris, Bosiljka Britvić Vetma (2011) Vrste upravnih sporova. Hrvatska i komparativna javna uprava 11(3): 753–772
- Markić, Anita (2013) Nadležnost i ovlasti tijela i čelnika tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U: Marica Kuzmić (prir.) Aktualnosti primjene propisa upravnog prava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zagreb: Inženjerski biro
- Medvedović, Dragan (2001) Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova. Hrvatska javna uprava 3(3–4): 495–542
- Medvedović, Dragan (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, Dragan (2012) Novi sustav upravnog sudovanja. U: Dario Đerđa, Marko Šikić (2012) Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator
- Ofak, Lana (2012) Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša (doktorska disertacija), Zagreb: Pravni fakultet
- Omejec, Jasna (2006) Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. U: Marica Kuzmić, Ante Šumelj (prir.) Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi. Zagreb: Inženjerski biro
- Omejec, Jasna (2009) O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja. U: Jakša Barbić (ur.) Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda. Zagreb: HAZU
- Omejec, Jasna, Slavica Banić (2012) Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.). Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu 49(2): 309–324
- Pičuljan, Zoran (2013) Povezanost zakonodavne, upravne i sudske prakse – odabrani primjeri upravnog prava. Hrvatska pravna revija 13(3): 32–41
- Rajko, Alen (2011) Ocjena zakonitosti i statutarnosti općih akata – bitna novina u okviru reformiranoga upravnog spora. Hrvatska pravna revija 11(5): 33–39
- Staničić, Frane, Lana Ofak (2011) Registracija vjerskih udruga i vjerskih zajednica u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U: Josip Šalković (ur.) Vjernici, društva, pokreti. Zagreb: Glas Koncila
- Vežmar-Barlek, Inga (2013) Upravnosudska kontrola zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U: Marica Kuzmić (prir.) Aktualnosti primjene propisa upravnog prava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zagreb: Inženjerski biro

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/9, 29/02, 49/02
- Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12
- Zakon o sudovima, NN 28/13
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13
- Zakon o ustanovama, NN 6/93, 29/97, 47/99, 35/08
- Zakon o sudskim pristojbama, NN 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11, 112/12, 157/13

Sudska praksa

- Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-101/2012-8 od 5. veljače 2013.
Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-72/2012 od 19. ožujka 2013.
Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-38/2012 od 12. lipnja 2013.
Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-191/2012 od 12. lipnja 2013.
Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-4/2012-6 od 18. lipnja 2013.
Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-153/2012-7, Usoz-154/2012-7, Usoz-155/2012-7 od 27. kolovoza 2013.
Rješenje Visokog upravnog suda Usoz-195/2012-8 od 27. rujna 2013.
Presuda Visokog upravnog suda Usoz-190/2012-5 od 21. svibnja 2013.
Presuda Visokog upravnog suda Usoz-117/2012-15 od 12. lipnja 2013.
Presuda Visokog upravnog suda Usoz-48/2012-11 od 27. rujna 2013.
Presuda i rješenje Visokog upravnog suda Usoz-136/2012-6 od 27. rujna 2013.

Ustavnosudska praksa

- Rješenje U-II-3224/2006 od 19. lipnja 2009., NN 74/09
Rješenje U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012., NN 41/12
Rješenje U-II/3961/2005 od 5. lipnja 2007., <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Ustav/C12570D30061CE53C12572F2002843B9?OpenDocument> [28. veljače 2014.]

Internetski izvori

- <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=29011>
<http://www.uprava.hr/default.aspx?id=11864>
<http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=ocjenazak.html>

LEGALITY AND CONSTITUTIONALITY OF BYLAWS
IN THE CROATIAN LAW AND IN CASE LAW
OF THE HIGH ADMINISTRATIVE COURT
OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

The paper analyses the legality of bylaws, primarily as a form of control of public administration in general, and then as an institute of the Croatian law in particular. The issue of legality of bylaws has been highly controversial issue of Croatian law. Legislation and case law of the Constitutional Court have divided general normative acts into regulations and bylaws. As the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia has stipulated that the Constitutional Court is in charge of reviewing the harmonisation of laws with the Constitution and of other regulations with laws and the Constitution, there has appeared a conventional opinion that the Constitutional Court is not competent for reviewing the harmonisation of bylaws that are not regulations, with the Constitution and the law. In order to prevent bylaws that must not exist from surviving within the legal system, the Court has created the “principle of necessity”, thus proclaiming bylaws which, according to conventional opinion, are not regulations, to be regulations, and has been reviewing their legality and constitutionality. One can formulate a hypothesis that all bylaws are regulations, thus making the Constitutional Court competent for the review of legality and constitutionality of all general normative acts. The Constitution recognises only regulations, so it can be claimed that all the acts that have abstract characteristics are in fact regulations. Further, the author analyses the regulation of legality of bylaws introduced by the new Law on Administrative Disputes, which is the competence of the High Administrative Court. The competences of the Constitutional Court and the High Administrative Court are clearly delineated. Finally, case law of the High Administrative Court is analysed in some detail.

Key words: the Constitution of the Republic of Croatia, bylaws, regulations, review of legality and constitutionality, case law, the High Administrative Court of the Republic of Croatia, the Constitutional Court of the Republic of Croatia, administrative dispute