

## AKTUALNA PITANJA OCJENE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA

mr. sc. Inga Vezmar Barlek, sutkinja  
Visoki upravni sud Republike Hrvatske  
Zagreb

UDK: 342.924  
Pr: 8. prosinca 2014.  
Ur.: 16. veljače 2015.  
Stručni rad

### **Sažetak**

*U radu se iznose neki problemi koji su se u vođenju objektivnog upravnog spora iskristalizirali kroz sudsku praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Ukazuje se na pojedine nedorečenosti normativnog uređenja ovog spora te se predlažu moguća poboljšanja radi unaprjeđenja sudske zaštite koja se pruža u objektivnom upravnom sporu.*

**Ključne riječi:** *objektivni upravni spor; sudska praksa.*

### **1. UVOD**

O objektivnom upravnom sporu u protekle je tri godine koliko se primjenjuje novi Zakon o upravnim sporovima,<sup>1</sup> dosta napisano pa je normativno uređenje ovoga spora uglavnom poznato stručnoj javnosti.

Cilj ovog rada nije prikazati pozitivno zakonsko uređenje spora o ocjeni zakonitosti općih akata, nego kroz osobna razmišljanja autorice članka ukazati na pojedine probleme postojećeg uređenja i njegove primjene koji su se pojavili u sudskoj praksi. Posljedično tome ukazuje se i na moguća rješenja tih problema.

### **2. CILJ OBJEKTIVNOG UPRAVNOG SPORA**

U praktičnom pristupu objektivnom upravnom sporu trebalo bi uvijek imati na umu njegov cilj i svrhu, kao i razloge njegovog uvođenja u pravni poredak Republike Hrvatske, jer se tek takvim pristupom u potpunosti ostvaruje kvalitetna pravna zaštita.

Cilj objektivnog upravnog spora je zaštita objektivne zakonitosti i u tom se sporu ne ispituje eventualna povreda pojedinačnih subjektivnih prava. Svrha mu je dakle ispitati je li neki općenormativni akt koji ima pravnu narav općeg akta, sukladan objektivnom pravnom poretku u cjelini, odnosno je li u suglasju s višim pravnim aktima na temelju kojih je donesen i koji su mjerodavni za regulaciju pojedinog pravnog pitanja.

<sup>1</sup> Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) je na temelju odredbe članka 92., stupio na snagu 1. siječnja 2012. Dalje u tekstu: ZUS.

Uveden je u pravni poredak novim ZUS-om nakon što je uočeno da je u pravnom poretku Republike Hrvatske postojala pravna praznina, budući da niz važećih općenormativnih akata koji nemaju pravnu narav drugih propisa, ne podliježe kontroli Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>2</sup> te su takvi akti ostajali izvan kontrole s aspekta objektivne zakonitosti.

O tome je već dosta napisano i o tome se raspravljalo posebice tijekom donošenja novog ZUS-a pa se u radu ova pitanja posebno ne razmatraju, nego se nastoji podsjetiti i istaknuti da je cilj i svrha ovog spora ocijeniti objektivnu zakonitost općih akata i ukloniti iz pravnog poretka akte koji su nezakoniti, a djeluju *erga omnes* jer se na temelju njih postupa i donose pojedinačni akti.

### 3. ODREĐENJE OPĆEG AKTA

Polazeći od određenja općeg akta kako ga je definirao Ustavni sud<sup>3</sup> ovoj kontroli podliježu svi općenormativni akti koje donose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Kontrola statuta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i dalje je u nadležnosti Ustavnog suda, dok međutim kontrola statuta drugih donositelja to nije.<sup>4</sup>

Iako se tijekom reforme upravnog sudovanja i donošenja novog ZUS-a vodila rasprava o tome jesu li svi općenormativni akti koje donose ZUS-om određeni donositelji, ujedno i opći akti ili neki imaju pravnu narav drugog propisa, navedeni pristup Ustavnog suda se s aspekta praktične primjene i pravne sigurnosti građana pokazuje korisnim, jer je vrlo jasno otklonio većinu dvojbi oko ovog pitanja, ali ne sve.

Naime, pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske<sup>5</sup> bili su osporeni općenormativni akti izvršnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji su objavljeni u službenim glasilima i na temelju kojih se postupa (donose pojedinačne odluke). Sud je zauzeo stajalište kako se u takvim slučajevima ne radi o općim aktima, budući da ih je donio neovlašteni donositelj, jer na temelju članka 35. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>6</sup> opće akte donose predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

2 Dalje u tekstu: Ustavni sud.

3 ... *Za određenje općeg akta ZUS prihvata kao temeljno mjerilo donositelja akta (tzv. normu o nadležnosti)... Iznimka od pravila da se »drugim propisima« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu statuti 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), kontrola zakonitosti statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti izuzeta iz nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a i neposredno provedena u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti iz članka 125. alineje 2. Ustava (rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012., Narodne Novine, broj 41/12.).*

4 Rješenje Ustavnog suda, broj: U-II-1957/2014 od 20. svibnja 2014.

5 Dalje u tekstu: Visoki upravni sud.

6 Narodne novine, broj: 19/13 – pročišćeni tekst. Dalje u tekstu: ZLP(R)S.

(osim ako posebnim propisom donošenje općeg akta nije stavljeno u nadležnost nekom drugom tijelu). Zahtjevi za ocjenu zakonitosti takvih akata su odbačeni pozivom na odredbu članka 85. stavka 1. točke 1. ZUS-a, uz obrazloženje da osporeni akti nisu opći akti.<sup>7</sup> Dakle, prema postojećoj praksi Sud meritorno ne ocjenjuje zakonitost takvih akata i oni ostaju u pravnom poretku te proizvode pravne posljedice.

Stajalište Visokog upravnog suda utemeljeno je na ZLP(R)S, međutim prema mišljenju autorice čini se upitnim je li odbacivanjem zahtjeva za ocjenu zakonitosti takvih akata postignuta svrha objektivnog upravnog spora ili je baš zbog činjenice da je iz područja samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donio općenormativni akt neovlašteni donositelj, takav akt trebalo ukloniti iz pravnog poretka.

Do razlike u pravnom shvaćanju dovodi odabir pristupa u određivanju pojma općeg akta. Formalni pristup s jedne strane – koji je prevladao u sudskoj praksi; ili s druge strane pristup koji dopuštenost zahtjeva za ocjenu zakonitosti promatra kroz materijalno-pravni sadržaj akta i činjenicu da on proizvodi pravne učinke pa bi morao biti u nekom sustavu kontrole zakonitosti. U tom smislu ukazuje se i na stajalište Ustavnog suda koji ... *ističe da je Uredba, iako zbog neobjavljivanja nije ispunjavala pretpostavke ustavnosti u formalno-pravnom smislu, u materijalno-pravnom smislu proizvodila učinke (drugog) propisa od dana njezina donošenja (uključujući i sve izmjene i dopune).*<sup>8</sup>

Isto tako, uvažavajući različitost pozicije Ustavnog suda i Visokog upravnog suda u pravnom sustavu Republike Hrvatske, ali imajući na umu sličnost postupaka za ocjenu zakonitosti drugog propisa i objektivnog upravnog spora, valja napomenuti i da je Ustavni sud meritorno ocjenjivao općenormativni akt koji je donijelo izvršno tijelo (primjerice tada gradsko poglavarstvo).<sup>9</sup> I Visoki upravni sud (ranije Upravni sud Republike Hrvatske) u subjektivnom upravnom sporu meritorno je odlučivao o zakonitosti pojedinačnog akta premda je donesen od nenadležnog tijela i u takvim slučajevima, zbog činjenice neovlaštenog donositelja, upućivalo se na poništavanje akta (tužba se nije odbacivala).<sup>10</sup>

Svakako u slučaju donošenja općenormativnog akta od strane neovlaštenog donositelja, takvi akti ostaju i izvan kontrole predviđene odredbama ZLP(R)S, jer je glavom X. toga zakona predviđen samo mehanizam nadzora zakonitosti općih akata predstavničkog tijela (dakle ovlaštenog donositelja).

Stoga je opravdano postaviti pitanje je li formalnim pristupom određivanju općeg akta (unutar njegove definicije koju je odredio Ustavni sud) ispunjen cilj i svrha zbog koje je u hrvatski pravni poredak uveden objektivni upravni spor, jer očigledno i dalje u našem pravnom poretku egzistiraju općenormativni akti koji proizvode pravne učinke, a ne podliježu kontroli zakonitosti.

Osim toga, neovisno o razlikama između subjektivnog i objektivnog upravnog

7 Primjerice rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usouz: 16/2013 od 29. travnja 2014.

8 Odluka Ustavnog suda, broj: U-II-296/2006 od 27. listopada 2010.

9 Odluka Ustavnog suda, broj: U-II-269/2007 i U-II-5410/2008 od 5. svibnja 2009.

10 Primjerice presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Us-7979/1996 od 20. siječnja 2000.

spora, ovakvim stajalištem zamjećuje se odstupanje od dugogodišnje prakse Upravnog suda Republike Hrvatske (koju su nastavili prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud) prema kojoj se pravna zaštita u subjektivnom upravnom sporu pruža i protiv akata kojima se sadržajno odlučuje o nekom pravu ili pravnom interesu stranke, premda ti akti nisu doneseni u formi upravnog akta (rješenje, odluka i sl., već primjerice u formi dopisa).<sup>11</sup>

Na kraju ovoga dijela ističem i praksu Suda Europske unije<sup>12</sup> koji je u predmetu *ERTA* meritorno odlučivao o zakonitosti zapisnika Vijeća kojim se koordinira politika između država članica, iako se nije radilo o općenormativnom aktu donesenom u formi koja je bila predviđena odredbama osnivačkog ugovora. Sud Europske unije stao je na stajalište da ... *ima ovlast nadzirati zakonitost svih akata institucija EU, bez obzira kako se oni formalno nazivali, ukoliko oni proizvode pravne učinke.*<sup>13</sup> Europski sud navodi ... (35) *Taj Zapisnik, kako se tvrdi, po svojoj formi, predmetu i sadržaju nije ni uredba, ni odluka, niti direktiva u smislu članka 189. (36) On zaista nije bio ništa više od koordinacije politika među državama članicama pod okriljem Vijeća. ... (42) Tužba za poništenje mora stoga biti dostupna u odnosu na sve mjere donesene od strane institucija za koje je zamišljeno da imaju pravne učinke, bez obzira na njihovu narav ili oblik.*<sup>14</sup>

Takav pristup Sud Europske unije ima i u odnosu na pojedinačne odluke (kao i dugogodišnja hrvatska upravnosudska praksa, što je naprijed navedeno) pa smatra kako je ocjena, podliježe li neki pravnoobvezujući akt kojim se utječe na pravnu

11 Primjerice rješenje Upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Us-11076/2000 od 24. rujna 2003. ...*Podaci spisa ukazuju da je tužiteljica 29. rujna 1999. podnijela zahtjev za upis u Imenik ovlaštenih arhitekata, držeći da joj to pravo po prijelaznoj odredbi članka 50. Zakona o Hrvatskoj komori arhitekata i inženjera u graditeljstvu ("Narodne novine", broj 47/98) pripada kao «stečeno pravo» temeljem ranijeg znanja i iskustva. Smatra da je time što tijelo po tom zahtjevu nije provelo postupak (donijelo rješenje s odgovarajućom uputom o pravnom lijeku sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku "Narodne novine", broj 53/91) uskraćeno zakonsko pravo na njenu štetu. Dopis od 8. studenog 2000. protiv kojega i podnosi tužbu smatra «stvarnim rješenjem – upravnim aktom» i koristi pravo na pokretanje upravnog spora protiv istoga... Dakle, u konkretnom slučaju propuštanjem donošenja rješenja postupa se suprotno obvezi. Time zahtjev ostaje nezadovoljen uslijed čega stranka (tužiteljica) ne bi smjela trpjeti štetu. Kako se, međutim, sadržajno rečenim dopisom tužiteljici spori pravo na traženi upis u Imenik ovlaštenih arhitekata po rečenoj odredbi članka 50. Zakona o Hrvatskoj komori arhitekata i inženjera u graditeljstvu s uputom da eventualno pravo može ostvariti po odredbama članka 26. stavak 5. i 6. istog Zakona, nalazi se da je time ustvari zahtjev cijenjen neosnovanim. Situacija je, dakle, istovjetna onoj u kojoj bi tužiteljica bila da je donijeto rješenje kojim je zahtjev odbijen... Međutim, u takvoj je situaciji pokretanje upravnog spora svakako preuranjeno, pa nije moguće tužbu uzeti u meritorno razmatranje...*

12 Na temelju članka 263. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju EU Sud pravde Europske unije preispituje zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća koji bi mogli proizvesti pravne učinke *vis-a-vis* trećih osoba. On ocjenjuje i zakonitost akata tijela, ureda ili agencija Unije koji bi mogli proizvesti pravne učinke *vis-a-vis* trećih.

13 Čapeta, T. i Rodin, S. (2011). *Osnove prava Europske unije*. Zagreb: Narodne novine.

14 Presuda 22/70 Commission of the European Communities protiv Council of the European Communities - European Agreement on Road Transport (ERTA) od 31. siječnja 1971. Rodin, S., Čapeta, T. i Goldner Lang, I. (2009.). *Izbor presuda Europskog suda*, Zagreb: Novi informator.

poziciju sudskoj kontroli, suštinske, a ne formalne naravi, pod uvjetom da je osporeni akt (mjera) konačan, a ne donesen u nekoj pripremnoj fazi.<sup>15</sup>

#### 4. **AKTIVNA LEGITIMACIJA ZA POKRETANJE SPORA**

Naš zakonodavac se odlučio dati legitimaciju za pokretanje objektivnog upravnog spora samo osobama koje mogu dokazati pojedinačni pravni interes za osporavanje zakonitosti općeg akta. Tako je definirano da podnositelj mora imati pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu kojom je došlo do povrede njegovog prava ili pravnog interesa.

Ne preispitujući pravilo o nužnosti postojanja pojedinačnog pravnog interesa, ističem kako je norma o dokazivanju takvog interesa, u pogledu donositelja pojedinačnog akta relativno jasna i ne zahtijeva posebno tumačenje. Nedvojbeno je da se mora raditi o odluci javnopravnog tijela, a ta su tijela definirana Zakonom o općem upravnom postupku kao tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti.<sup>16</sup> Moglo bi se eventualno raspravljati mora li to biti prvostupanjska ili drugostupanjska odluka, no budući da ZUS u tom dijelu nema stroge odredbe, a imajući na umu sve što je ranije rečeno o svrsi i cilju objektivnog upravnog spora, smatram kako nije pogrešno dati legitimaciju svakom podnositelju koji raspolaže pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela, bez obzira na stupanj donošenja odluke.

Budući da je člankom 3. stavkom 2. ZUS-a kao donositelj općeg akta definirana i pravna osoba koja obavlja javnu službu, a povezujući tu odredbu s primjenom ZUP-a i u postupcima koji se vode pred tim pravnim osobama, može se razmišljati o davanju aktivne legitimacije podnositeljima koji bi zahtjev temeljili na pojedinačnoj odluci tih donositelja (pružatelja javnih usluga).<sup>17</sup>

Moguće je dalje problematizirati je li bilo nužno propisati da se mora raditi o odluci javnopravnog tijela ili je bilo moguće pravni interes vezati i uz neku drugu pojedinačnu odluku, npr. sudsku presudu utemeljenu na osporavanom općem aktu. Ponavljam, u okviru postojeće norme Sud nema prostora za zauzimanje takvog

15 Presuda C-60/81 IBM protiv Komisije od 11. studenoga 1981. ... (9) *In order to ascertain whether the measures in question are acts within the meaning of Article 173 it is necessary, therefore, to look to their substance. According to the consistent case-law of the Court any measure the legal effects of which are binding on, and capable of affecting the interests of the applicant by bringing about a distinct change in his legal position is an actor decision which may be the subject of an action under Article 173 for a declaration that it is void. However, the form in which such acts or decisions are cast is in principle immaterial as regards the question whether they are open to challenge under that article.* ... Craig, P. i De Burca., G. (2011). EU law – text, cases and materials, Fifth edition. Oxford: University press.

16 Članak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.). Dalje u tekstu: ZUP.

17 Članak 3. stavak 3. ZUP-a: Ovaj se Zakon primjenjuje na odgovarajući način i u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe (u daljnjem tekstu: pružatelji javnih usluga), odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima, ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita.

stajališta pa bi se kod eventualne novele ZUS-a moglo razmisliti i o ovom problemu. U praksi se naime pokazalo da podnositelji osim pojedinačnih akata javnopravnih tijela, imaju i druge pojedinačne odluke koje su donesene na temelju osporavanog općeg akta, a kojima je povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes.

Osim toga, a u odnosu na konkretni pojedinačni interes koji daje legitimaciju za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti, u konkretnim sudskim predmetima našli su se i osporeni opći akti na temelju kojih stranke evidentno ne mogu ishoditi pojedinačnu odluku, a posredno se ipak odnose na njihova prava. To mogu, primjerice biti statuti pojedinih pravnih osoba: na temelju njih će se rijetko izdavati pojedinačni akti; ili akti kojima se određuje ustroj pojedinog tijela, a kojima se svakako makar i posredno može utjecati na pojedinačni slučaj. No, u konačnici u takvim slučajevima stranka može Visokom upravnom sudu podnijeti inicijativu za pokretanje ovog spora koji Sud onda može pokrenuti *ex officio*.

Na kraju ovog dijela valja podsjetiti da je reforma upravnog sudovanja započela je tijekom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji CARDS 2004 twinning projektom „Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i funkcioniranju Upravnog suda Republike Hrvatske“. Tada je prvi puta (osim teorijskih rasprava koje su prethodile) u normativnom tekstu<sup>18</sup> predloženo da Visoki upravni sud provodi i kontrolu zakonitosti općih akata. I u tom je nacrtu ova tužba bila vezana uz pojedinačni pravni interes, ali taj pravni interes nije bio vezan uz pojedinačnu odluku isključivo javnopravnog tijela.<sup>19</sup>

## 5. DEKLARATORNA PRESUDA?

U odnosu na vrste presuda unutar odredbi VI. dijela ZUS-a (*Ocjena zakonitosti općih akata*) nalazimo samo odredbe o presudi kojom se ukida osporavani opći akt odnosno pojedine njegove odredbe. Nema posebnih odredbi o presudi kojom se odbija zahtjev pa Visoki upravni sud pri odbijanju zahtjeva na odgovarajući način primjenjuje odredbe članka 57. ZUS-a kojima je propisano odbijanje tužbenog zahtjeva u subjektivnom upravnom sporu.

No ni odredbama o vrstama presuda u subjektivnom upravnom sporu nije predviđena mogućnost donošenja deklaratornih presuda pa ih upravni sudovi niti ne donose.

18 Nacrt Zakona o upravnosudskom postupku. Dalje u tekstu: Nacrt CARDS 2004.

19 Članak 19. Nacrta CARDS 2004 je glasio: *Tužba radi ocjene suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom* (1) Fizičke i pravne osobe, skupine osoba koje su povezane zajedničkim interesom te javnopravna tijela mogu podnijeti tužbu radi ocjene suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom koje su donijela javna tijela, a koji nisu obuhvaćeni pojmom drugi propisi iz članka 128. podstavka 2. Ustava Republike Hrvatske. (2) Ako tužbu podnosi fizička i pravna osoba, skupina osoba koje su povezane zajedničkim interesom, tužba je dopuštena samo u slučaju ako tužitelj tvrdi da je došlo do povrede njegovog prava ili pravnog interesa ili da će do takve povrede doći u bliskoj budućnosti. (3) Tužba se podnosi u roku od godine dana od dana objave općeg akta. (4) Sud može, ako je potrebno, pozvati javno tijelo koje nije stranka u postupku na podnošenje pisane izjave i predstavnika tog tijela na glavnu raspravu. (5) U ovom postupku ne primjenjuje se odredba članka 46. ovog Zakona.

Ipak, prema mišljenju autorice, u objektivnom upravnom sporu bilo bi vrijedno razmisliti o propisivanju mogućnosti donošenja presude kojom bi Visoki upravni sud imao ovlast deklarirati da je osporavani opći akt za vrijeme svojeg važenja, bio nezakonit.

Naime, prema praksi Visokog upravnog suda, ako je osporavani opći akt prestao važiti, prestaju postojati pretpostavke za vođenje upravnog spora i spor se obustavlja.<sup>20</sup> Shvaćanje je opravdano jer se po prirodi stvari ne može ukinuti akt kojeg više nema.

Međutim, pojavile su se situacije u kojima je podnositelj zahtjeva osporavao akt (ili pojedine njegove odredbe) koji je u međuvremenu prestao važiti na temelju novog akta koji sadrži odredbe identične osporavanima. U slučaju nezakonitosti odredbi novog akta, Sud ih je ukinuo *ex officio*. Dakle, zahtjev podnositelja je faktički bio opravdan, a Sud nema mogućnosti to potvrditi. Podnositelj zahtjeva ima pojedinačnu odluku utemeljenu na nezakonitom općem aktu (koji je tijekom vođenja upravnog spora postao nevažeći), čije očito nezakonite pravne posljedice ne može ni na koji način otkloniti, jer Sud nema mogućnosti ocijeniti zakonitost akta koji je prestao važiti i na temelju kojeg je donesena pojedinačna odluka niti ima ovlaštenje deklarirati da je bio nezakonit za vrijeme svojeg važenja.

Slijedi kako se ovakvo zakonsko rješenje ukazuje manjkavim posebice imajući na umu da ZUS, kao što je ranije navedeno, polazi od pojedinačnog pravnog interesa kao razloga osporavanja općeg akta te predviđa mehanizam otklanjanja posljedica nezakonite pojedinačne odluke, ako je utemeljena na nezakonitom i zbog toga ukinutom općem aktu.<sup>21</sup>

S tim u svezi treba napomenuti da je Nacrtom CARDS 2004 bila predviđena mogućnost donošenja deklaratorne presude. Odredbe su bile predložene u odnosu na subjektivni upravni spor te je bilo propisano da će upravni sud deklarirati nezakonitost upravnog akta koji je prestao važiti (shodno tome bila je predviđena i tužba na utvrđenje).<sup>22</sup>

Hrvatska radna skupina za izradu novog ZUS-a, čiji je član bila i autorica, se

20 Članak 88. stavak 2. ZUS-a.

21 *Zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja općeg akta*: Podnositelj zahtjeva iz članka 83. stavka 1. ovoga Zakona ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u »Narodnim novinama« (članak 87. ZUS-a).

22 Članak 68. Nacrta CARDS 2004 je glasio: *Izreka presude kojom se odlučuje o tužbi radi utvrđenja nezakonitosti upravnog akta koji više ne proizvodi pravne učinke*: Sud će utvrditi nezakonitim upravni akt koji više ne proizvodi pravne učinke u dijelu u kojem je bio nezakonit i doveo do povrede prava ili pravnih interesa tužitelja. Članak 74. Nacrta CARDS 2004 je glasio: *Izreka presude – tužba radi ocjene suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom*: (1) U dijelu u kojem opći akt nije sukladan Ustavu ili zakonu, sud će taj akt ukinuti ili poništiti. Presuda se mora objaviti na isti način na koji je objavljen osporeni opći akt. (2) Na pravomoćne presude donesene na temelju općeg akta koji je poništen ili ukinut, ako drugim zakonom nije drugačije određeno, navedeno poništenje ili ukidanje nema utjecaja. Te presude više se ne mogu izvršavati. (3) Sud na prijedlog stranke može do donošenja odluke iz stavka 1. ovog članka izdati privremenu mjeru radi ako je to neophodno da bi se izbjegle teške i nepopravljive posljedice.

nakon brojnih rasprava nije odlučila za taj institut, jer se u tom trenutku nije činio potrebnim. No praksa pokazuje dobre strane novog ZUS-a kao i njegove manjkavosti koje bi se mogle doraditi.

## 6. OBJAVA ODLUKA

Iz važećih odredbi ZUS-a proizlazi da se objavljuju samo presude Visokog upravnog suda kojima se ukida opći akt ili pojedine njegove odredbe.<sup>23</sup> Ova je norma apsolutno potrebna jer takve presude po naravi stvari djeluju *erga omnes*, pa je nužno da se javnost s njima i upozna. Međutim norma je ujedno i manjkava jer ne omogućuje publiciranje i svih drugih odluka koje se donose u objektivnom upravnom sporu, a u kojima također mogu biti iznesena pravno značajna stajališta od šireg interesa. Uz to moguće je iz istih razloga razmisliti i o potrebi objave barem nekih izdvojenih mišljenja za koja bi Sud ocijenio da ih je potrebno objaviti.

Od šireg značenja, primjerice može biti stajalište Suda da neki općenormativni akt nema pravnu prirodu općeg akta, ali isto tako i stajalište da je, primjerice određeni opći akt donesen u zakonitoj proceduri. Stoga bi zbog informiranosti građana radi postizanja pravne sigurnosti bilo korisno doraditi i odredbu o objavi odluka.

Pri tom ponovno podsjećam na svrhu i cilj objektivnog upravnog spora koji je moguće potpuno postići samo cjelovitim informiranjem javnosti o sudskoj praksi. Sada radi postizanja publiciteta, Visoki upravni sud sve svoje odluke donesene u objektivnom upravnom sporu objavljuje na svojoj internetskoj stranici.

## 7. OTKLANJANJE PRAVNIH POSLJEDICA POJEDINAČNOG AKTA UTEMELJENOG NA OPĆEM AKTU

ZUS podnositelju zahtjeva daje mogućnost da od javnopravnog tijela zahtijeva izmjenu pojedinačne odluke utemeljene na općem aktu, kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes. To je propisano odredbom članka 87. ZUS-a, a naslov iznad te odredbe glasi: *Zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja općeg akta*. Dakle imajući na umu sadržaj odredbe u kontekstu njezinog naslova, proizlazi kako se ova *sui generis* obnova upravnog postupka može tražiti samo ako je opći akt ukinut.<sup>24</sup>

Međutim, u sudskoj je praksi zamijećeno da postoje slučajevi u kojima je opći akt ocijenjen zakonitim, no pogrešno se primjenjuje. Pogrešna primjena općeg akta nije razlog za njegovo ukidanje u objektivnom upravnom sporu, već bi trebala dovesti do poništavanja nezakonite pojedinačne odluke kojom je opći akt pogrešno primijenjen koja zaštita se ostvaruje u subjektivnom upravnom sporu.<sup>25</sup> U takvoj situaciji, Sud u objektivnom upravnom sporu može zauzeti određeno pravno stajalište koje izravno

23 Članak 86. stavak 4. ZUS-a.

24 Članak 87. ZUS-a glasi: Podnositelj zahtjeva iz članka 83. stavka 1. ovoga Zakona ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u »Narodnim novinama«.

25 Presuda Visokog upravnog suda poslovni broj: Usoz-341/13 od 26. studenoga 2014.



utječe na pojedinačno subjektivno pravo, no nije predviđen procesni mehanizam koji bi podnositelju zahtjeva omogućio da pozivanjem na pravno stajalište izneseno u objektivnom upravnom sporu, izazove preispitivanje zakonitosti pojedinačne odluke. Ako je u tijeku subjektivni spor radi ocjene zakonitosti takve pojedinačne odluke, za očekivati je da će se podnositelj (tužitelj/zainteresirana osoba) pozvati na stajalište Visokog upravnog suda koje mu ide u prilog. Međutim ako je, primjerice taj spor dovršen s drukčijim stajalištem prvostupanjskog suda (a žalba protiv prvostupanjske sudske odluke nije dopuštena), nema propisanog pravnog puta za otklanjanje nezakonitosti pojedinačne odluke. Stajalište Visokog upravnog suda iskazano u sporu o ocjeni zakonitosti općeg akta nije ZUS-om predviđeni razlog za obnovu spora,<sup>26</sup> niti je Zakonom o općem upravnom postupku predviđeni razlog za obnovu upravnog postupka.<sup>27</sup>

Stoga bi bilo korisno razmisliti treba li doraditi i odredbe o izmjeni pojedinačne odluke nakon provedenog upravnog spora čiji je predmet bio ocjena zakonitosti općeg akta na temelju kojeg je donesena.

## **8. ZAKLJUČNE NAPOMENE**

U ovom osvrtu izneseno je nekoliko problema objektivnog upravnog spora uočenih u sudskoj praksi, o kojima bi bilo uputno razmisliti bilo kod primjene postojećih zakonskih rješenja bilo kod njihove eventualne promjene. U pristupu se naglasak daje na potpuno postizanje cilja i svrhe objektivnog upravnog spora: ispitivanja objektivne zakonitosti općeg akta radi uklanjanja iz pravnog poretka svih nezakonitih općenormativnih akata (u doseg donositelja određenih člankom 3. stavkom 2. ZUS-a!) kao i pravnih posljedica nezakonite pojedinačne odluke utemeljene na općem aktu čija je zakonitost bila predmetom objektivnog upravnog spora.

<sup>26</sup> Članak 76. ZUS-a.

<sup>27</sup> Članak 123. ZUP-a.

## Summary

**RECENT ISSUES IN THE CONTROL OF THE LEGALITY  
OF GENERAL ACTS**

The article introduces problems regarding objective administrative litigation in case – law of the High Administrative Court of the Republic of Croatia. The author points out shortcomings of the present law and suggests possible improvements of the protection provided by the Court.

**key words:** *Objective administrative litigation, case – law.*

## Zusammenfassung

**AKTUELLE FRAGEN DER ÜBERPRÜFUNG DER  
RECHTMÄSSIGKEIT VON ALLGEMEINEN AKTEN**

In der Arbeit werden manche Probleme bei der Durchführung der Verwaltungsstreitigkeit über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten in der Rechtsprechung des Oberen Verwaltungsgerichts der Republik Kroatien dargestellt. Er wird auf manche Unklarheiten der normativen Regelung dieser Streitigkeit hingewiesen und es werden mögliche Verbesserungen vorgeschlagen, mit dem Ziel, den in dieser Verwaltungsstreitigkeit gewährleisteten gerichtlichen Schutz zu fördern.

**Schlüsselwörter:** *Verwaltungsstreitigkeit über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes, Rechtsprechung.*

## Riassunto

**QUESTIONI ATTUALI SUL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ  
DEGLI ATTI GENERALI**

Nel lavoro si riportano alcune questioni che sono emerse attraverso la giurisprudenza del Tribunale amministrativo superiore della Repubblica di Croazia. Si sottolineano alcune lacune della disciplina giuridica di tale procedimento e si suggeriscono possibili miglioramenti allo scopo di affinare la protezione giuridica offerta nella lite oggettiva amministrativa.

**Parole chiave:** *lite oggettiva amministrativa, giurisprudenza.*