

Zaštita prava na lokalnu samoupravu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske

*Silva Rulic Hren**

UDK 347.998.85
352/353 (497.5)
Stručni rad
Primljeno 10. XII. 2003.
Prihvaćeno 21. XII. 2004.

Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno je pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i osigurava se odgovarajuća pravna zaštita. U radu se razmatraju postupci zaštite tog prava pred Ustavnim sudom i Upravnim sudom Republike Hrvatske (zaštita izbornih prava, zaštita integriteta predstavničkog tijela u slučaju njegova raspuštanja, u upravnom i kvaziupravnom sporu) s naglaskom na sudskoj praksi.

Ključne riječi: lokalna samouprava, Ustavni sud, Upravni sud, predstavnička tijela

1. Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu

Zaštita prava na lokalnu samoupravu široki je pojam. Ovo zato jer u prava ulaze ponajprije prava građana kao jedinki (fizičkih osoba) nositelja čitavog niza prava, ali i obveza u društvu, koje određeni manji ili veći broj tih jedinki čini. Logički se na ova pojedinačna prava nadovezuju prava tog društva što nas vodi pojmu javnog interesa kojim se ovdje, međutim, nećemo baviti.

Zato je nužno postaviti, koliko je moguće, jasne granice predmeta interesa sa stajališta aktualne prakse Upravnog suda Republike Hrvatske. Ta praksa u proteklom razdoblju od Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine¹ do danas nije osobito obimna što se možda može pripisati odsustvu tradicije traženja sudske zaštite u ovoj grani prava, izuzev onih u kojima tijela lokalne samouprave u obavljanju javnih ovlasti rješavaju o pravima i obvezama građana.

O kojim se pravima konkretno radi i tko jest ili može biti nositelj prava, koje nazivamo pravom na lokalnu samoupravu? Odgovor (nikad potpun) počinje određenjem položaja lokalne samouprave u sustavu državne vlasti.

* Silva Rulic Hren, sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske. Ovaj rad izložen je na savjetovanju Narodnih novina *Lokalna samouprava – pravno uređenje i praksa* održanom od 10. do 12. XII. 2003. u Opatiji.

¹ NN 56/90

U temeljnim odredbama Ustav Republike Hrvatske², u članku 4., propisuje:

“U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a **ograničena** je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.³

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.”

Dakle, ustavna određenja prava koja izviru iz lokalne samouprave ograničavaju odnosno, čine granicu državnoj vlasti.

Glava VI. pod naslovom – Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava – postavlja lokalnu samoupravu kao zajamčeno pravo građana što je izraženo člankom 132. stavkom 1. koji glasi:

“Građanima se **jamči pravo** na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.”

Dalje se u ovom članku određuju oblici i granice prava na lokalnu samoupravu te određuje:

“Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.”

Prirodu prava na lokalnu samoupravu određuju i odredbe članka 135.:

“Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo u okviru zakona, svojim statutima **samostalno** urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima.”

i članka 136.:

“U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave **samostalna su** i podliježu **samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.**”

2. Prava u sustavu prava na lokalnu samoupravu

Iz ustavnog položaja lokalne samouprave, možemo pokušati odrediti, odnosno na neki način grupirati prirodu prava u sustavu prava na lokalnu samoupravu.

² NN 41/01; 55/01 – ispravak

³ U daljnjem tekstu radi jednostavnijeg praćenja – lokalna samouprava.

Prava na lokalnu samoupravu mogla bi se prepoznati i sistematizirati s obzirom na materijalno-pravne norme koje ta prava određuju, ali i s obzirom na njihovu zakonom predviđenu zaštitu. Argument za takav pristup ponovno, dakako, proizlazi iz Ustava RH, koji jamči zakonitost u rješavanju o pravima i obvezama te sudsku kontrolu zakonitosti akata upravnih tijela koja imaju javne ovlasti, a koja izrasta iz već spomenutog načela trodiobe vlasti. O tome govori konkretno odredba članka 19.:

“Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.”

i članka 29.:

“Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni nepristrani sud pravično u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.”

Zaštita prava na lokalnu samoupravu po vrsti i dimenziji, odnosno dosegu zaštite razlikuje se. Posebnu grupu čine prava koja se štite **u izbornom postupku** kao zaštita izbornih prava, zatim će se ona štititi **u upravnom sporu** kao kontroli zakonitosti upravnih akata donesenih od tijela izvršne vlasti **u upravnom postupku**, potom **u postupku radi zaštite ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina** prema pravilima koja važe za upravni spor i konačno u **ustavnosudskom postupku povodom ustavne tužbe**.

Ustavna tužba, dakle, ustavnosudska zaštita nije predmetom ovog rada, jer je dimenzija ustavnosudske zaštite izvan sustava sudske vlasti što je izraženo u brojnim rješidbama Ustavnog suda Republike Hrvatske. Tako npr. u nekim novijim:

“Ustavna tužba nije pravno sredstvo u sustavu redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova nego poseban institut za ocjenu pojedinačnih akata tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom.

Slijedom navedenoga, Ustavni sud tijekom postupka pružanja ustavnosudske zaštite, na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u pravomoćno dovršenom postupku i unutar zahtjeva istaknutog u ustavnoj tužbi, utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama došlo do ustavno nedopuštenog posizanja u ljudska prava i temeljne slobode.”

(U-III-2800/2002 od 22. svibnja 2003)⁴

“Ustavna tužba nije pravno sredstvo u sustavu redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova, nego poseban institut za ocjenu pojedinačnih akata tijela državne

⁴ NN 102/03

vlasti i pravnih osoba s javnim ovlastima radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, zajamčenih Ustavom.”

(U-III-1133/2003 od 17. rujna 2003)⁵

“Ustavna tužba nije pravno sredstvo u sustavu redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova, nego poseban institut za ocjenu pojedinačnih akata tijela državne vlasti, i pravnih osoba s javnim ovlastima radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, zajamčenih Ustavom. Slijedom navedenog, Ustavni sud tijekom postupka pružanja ustavnosudske zaštite, u pravilu, unutar zahtjeva istaknutog u ustavnoj tužbi, utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja došlo do ustavno nedopuštenog posizanja u ljudska prava i temeljne slobode.”

(U-III-2781/2002 od 17. rujna 2003.)⁶

2.1. Izborna prava

Posebna grupa prava izvire iz općeg i jednakog biračkog prava slijedom članka 45. Ustava RH koji glasi:

“Hrvatski državljani imaju opće i jednako biračko pravo s navršениh 18 godina u skladu sa zakonom. Biračko se pravo ostvaruje na neposrednim izborima tajnim glasovanjem.”

Zaštita biračkog prava regulirana je Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁷. Nije na odmet ipak konstatirati da se radi o specifičnoj kategoriji ustavnog izbornog prava čije logičko ishodište leži u načelima demokratski uređenoga društva koje pravo se štiti i drugim sredstvima zaštite izvan pravosudne kompetencije, kao izraza jedne od tri dimenzije državne vlasti.

Konkretno, to je ustavnosudska zaštita te Ustavni sud RH obavlja opći nadzor ustavnosti i zakonitosti izbora članova predstavničkih tijela jedinica i rješava sporove u skladu s odredbama spomenutog Zakona.⁸

Krajnje uopćeno može se reći da je zaštita izbornih prava u postupku izbora članova predstavničkih tijela lokalne samouprave postavljena, uz osiguranje dvostepenosti, na način da nositelji prava u postupku izbora imaju **pravo prigovora** o kojem rješavaju nadležna izborna povjerenstva protiv čijih rješenja je dopuštena žalba Ustavnom sudu RH, a podnosi se putem nadležnog izbornog povjerenstva.

Rokovi su dakako, po prirodi stvari kratki, izraženi u satima (48 sati) i to kako za podnošenje prigovora, odnosno žalbe, tako i za donošenje rješenja odnosno odluke o konkretnom pravnom sredstvu zaštite izbornih prava.

⁵ NN 159/03

⁶ NN 169/03

⁷ NN 33/01; 60/01 – Vjerodostojno tumačenje čl. 31. st.1, čl. 46. st.1. i 2. čl. 53. st.4. i čl. 90. st.1., 45/03;

⁸ Vidi čl. 51. Zakona o izboru...

Kada smo dotakli zaštitu izbornih prava u području lokalne samouprave valja upozoriti na stajalište Ustavnog suda RH izraženog u Odluci broj: U-VII-921/2002 od 30. travnja 2002. prema kojem Ustavni sud nije nadležan za rješavanje žalbi podnesenih u vezi s izborima članova **mjesne samouprave**. Citira se:

“... razvidno je da se na postupak članova vijeća mjesnih odbora shodno primjenjuju odredbe Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, shodna primjena Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ujedno ne obuhvaća i mogućnost zahtjeva ustavnosudske zaštite u postupku zaštite izbornog prava u oblicima mjesne samouprave.

Naime, u konkretnom slučaju je žalba uložena protiv odluke tijela protiv čijih rješidaba Ustavni sud nije nadležan odlučivati po pravnom lijeku, niti se radi o izborima za tijela lokalne samouprave izrekom navedenim u članku

1. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave”.⁸

3. Upravni spor

3.1. Pojedinačni akti upravnih tijela ~~je~~ lokalne samouprave

Članak 134. Ustava RH određuje djelokrug poslova lokalne samouprave:

“Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

⁸ Jadranko Crnić, Komenatar Ustavnoga zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb., 2002.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.”

Iz djelokruga lokalne samouprave¹⁰ kako je definirana Zakonom proizlazi da se velik dio nadležnosti tijela lokalne samouprave kreće u području javnih ovlasti za rješavanje o pravima ili obvezama određenih pojedinaca ili organizacija u nekoj upravnoj stvari, iako se i u tom dijelu vrlo često prepliću i pretapaju akti poslovanja i drugi koji neće imati pravnu prirodu upravnog akta, što bilježi bogata sudska praksa.¹¹

Prema članku 19. Zakona jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Poslovi se navode primjerice (“i to osobito poslovi...”) te se posebnim zakonima koji uređuju pojedine djelatnosti iz djelokruga lokalne samouprave određuju poslovi koje je lokalna samouprava dužna organizirati i oni koje može obavljati.

Dalje Zakon određuje djelokrug županija te određuje da se poslovi državne uprave koji se obavljaju u jedinici lokalne samouprave imaju propisati zakonom.

Po prirodi lokalne samouprave djelokrug i ovlasti njenih tijela u službi su građana – pojedinaca ili pravnih osoba.

To znači da će u obavljanju svojih zadaća rješavajući o pravima ili obvezama građana ili pravnih osoba postupati temeljem javnih ovlasti i to u pravilu u upravnoj stvari. Postupati će prema pravilima Zakona o općem upravnom postupku¹² koji u članku 1. stavku 1. određuje:

“Po ovom zakonu dužni su postupati organi državne uprave i drugi državni organi, kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana odnosno pravnih osoba ili druge stranke.”

Međutim, ovdje se otvara jedno doista interesantno pitanje koje bi zaslužilo zasebnu analizu i raspravu, što nužno uključuje i pitanje tzv. “volje zakonodavca”. Naime, u članku 76. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pod naslovom “Pojedinačni akti” propisuje da upravna tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Protiv pojedinačnih akata koje donose općinska i gradska upravna tijela, može se izjaviti žalba nadležnom upravnom tijelu županije, a protiv pojedinačnih akata koja u prvom stupnju donose upravna tijela županija, može se izjaviti žalba nadležnom ministarstvu.

¹⁰ V. Glava III. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

¹¹ Upućuje se na Zbornik odluka Upravnog suda RH, Narodne novine, Zagreb, 2002.

¹² NN 53/91

Nakon ove logički prihvatljive norme u stavku 4. slijedi jedna enigma koju unosi riječ shodno.¹³

“Na donošenje akata iz ovoga članka shodno se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako posebnim zakonom nije propisan postupak pred tijelima jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave.”

Takozvana shodna, odgovarajuća i sl. primjena procesnih odredbi put je u proizvoljnost,¹⁴ a uz odredbu članka 3. Zakona o općem upravnom postupku koji određuje supsidijarnu primjenu tog Zakona doista nije jasno koji je cilj navedenog procesnog rješenja – koje to nije. Na sreću, praksa Upravnog suda ne pokazuje da bi se upravna tijela lokalne samouprave opteretila shodnom primjenom Zakona o općem upravnom postupku. Stajalište je autora da svako “shodno modeliranje” postupovnih odredbi Zakona o općem upravnom postupku u ovom području u odsustvu posebnog zakona predstavlja grubu povredu prava stranke.

Moguće je opravdati ovako izraženo normiranje postupka donošenja pojedinačnih akata na razini lokalne samouprave ako uočimo da i Zakon o općem upravnom postupku kao i Zakon o upravnim sporovima beziznimno ima u vidu isključivo akte **državne uprave i drugih državnih organa** što bi moglo (paradoksalno, no moguće) isključiti primjenu u području ovlasti upravnih tijela lokalne samouprave.

Pa ipak, autor poučen iskustvima sudova udruženog rada, a i novijom procesnom upravnom praksom drži da bi bilo dobro izbjegavati procesna rješenja koja u osnovi znače “otprilike”, što okrnjuje vrlo određena prava stranaka u postupku, i to u pravilu slabije stranke – građanina pojedinca počesto suprotstavljenog organiziranom aparatu vlasti, u našem fokusu interesa, lokalne vlasti.

Pravna područja u nadležnosti lokalne samouprave regulirana su brojnim propisima, od Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,¹⁵ Zakona o komunalnom gospodarstvu,¹⁶ preko Zakona o grobljima¹⁷ pa nadalje.

Kao posebno područje možda treba napomenuti rješavanje radnopravnih pitanja iz službeničkog, odnosno namješteničkog statusa zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Naime, kao i ranije važeći Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi¹⁸ Zakon propisuje da će se prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave urediti posebnim zako-

¹³ Kako li se samo uspjela u pravnu praksu ukliještiti “shodna” primjena procesnih normi iz vremena kad su sudovi udruženog rada trebali iznjedrili na licu mjesta neki, novi, nikad dosegnuti, postupak, pa su ipak ratovali za primjenom svake norme dobrog starog ZPP-a?

¹⁴ Ihering: “Forma je zakleti neprijatelj proizvoljnosti, bliznac slobode”.

¹⁵ NN 117/93, 69/97 – čl. 28. st. 3., 33/00, 73/00, 127/00 – čl. 172. t. 11., 59/01.

¹⁶ NN 36/95, 70/97, 128/99, 59/00, 129/00, 59/01.

¹⁷ NN 19/98.

¹⁸ NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.

nom. Do tada, na **odgovarajući** se način primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

To znači da se u postupanju prilikom rješavanja o pravima, obvezama i drugim pitanjima značajnim za rad ovih službenika ima **shodno** primijeniti Zakon o općem upravnom postupku, a sudska je zaštita osigurana pred Upravnim sudom RH u upravnom sporu.

S obzirom na egzistencijalni značaj ovih prava, i to ne samo za službenike i namještenike, već i za građane za koje oni službuju, potrebno je inzistirati na dosljednoj primjeni temeljnih načela upravnog postupka oživotvorenih u pojedinim odredbama Zakona.

Pokazuje to ustavno određenje djelokruga jedinica lokalne samouprave izraženo u članku 134. Ustava RH. Citira se:

“Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima. Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.”

3.2. Upravni spor kao oblik sudske zaštite

U pokušaju neopterećenosti neusklađenom terminologijom Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, koji tek čekaju usklađenje s Ustavom RH i Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁸ tako smo konstatali da se ključna životna pitanja građana rješavaju u upravnom postupku, a zajamčena sudska zaštita osigurana pravom na suđenje pred Upravnim sudom RH u upravom sporu.

Zakonom o upravnim sporovima upravni spor je postavljen općom klauzulom. Propisana je pravna situacija u kojoj se može pokrenuti upravni spor, te je pokretanje i vođenje spora dopušteno svakome tko smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zako-

¹⁸ Rim 4. 11. 1950.

nu (članak 2. stavak 2.). Pokretanje upravnog spora dopušteno je samo protiv konačnog (izvršnog) upravnog akta, dakle iscrpljenog redovnog pravnog puta u upravnom postupku.

Upravni akt Zakon definira kao akt kojim državna tijela i organizacije u obavljanju javnih ovlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

Uz opću klauzulu zakonodavna vlast, međutim, posuže u pojedinim materijama i za metodom enumeriranja upravnog spora što je učinjeno u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, članku 85. o čemu će još posebno biti riječi.

U najkraćim crtama treba reći da je upravnosudska zaštita osigurana protiv konačnog upravnog akta. Upravni akt je definiran člankom 6. u svezi članka 5. Zakona o upravnim sporovima kao akt kojim državni organ i organizacija u obavljanju javnih ovlasti, rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

Pravnu prirodu upravnog akta određuju elementi iz citirane odredbe, ali u raščlanjivanju bitnih osobina upravnog akta naići ćemo na razne putove od kojih svaki ostavlja još po koju otvorenu stazu.

Tako možemo reći da njegove osobine čini **individualni, konstitutivni i upravni** karakter.²⁰ Možemo ga odrediti i prema elementima koji imaju odrediti pravnu prirodu upravnog akta, i to: **a) donositelj, b) autoritativnost, c) pravno djelovanje, d) konkretnost i e) upravna stvar.**

Prema ovoj drugoj podjeli da bi akt imao značaj upravnog akta mora ispunjavati uvjet donositelja, pri čemu nužno valja zaboraviti gramatičko tumačenje Zakona, (koji i dalje u definiciji poznaje samo državnu, a ne i lokalnu upravu), autoritativnosti – nastupanje prema stranci jednostrano u vršenju vlasti, rješavajući (pravno djelovanje), pojedinačan (konkretnost) a sve to u upravnoj stvari.²¹

Uz navedeno za ostvarenje pretpostavke za upravnosudsku zaštitu pojedinca prava protiv upravnog akta tijela lokalne samouprave valja naglasiti, da je upravi spor dopušteno pokrenuti samo protiv konačnog upravnog akta – onoga protiv kojeg nema redovitog pravnog lijeka u upravnom postupku, a kojim je stranka stekla kakvo pravo, odnosno kojim su stranci nametnute kakve obveze.

Spor se vodi radi osiguranja subjektivnih prava i radi osiguranja i zaštite, odnosno oživotvorenja načela zakonitosti.

Upravni spor ima dvije osnovne dimenzije, spor radi ocjene zakonitosti upravnog akta i spor tzv. pune jurisdikcije.

U sporu ocjene zakonitosti sud ispituje je li stvar, koja je bila predmetom upravnog postupka, pravilno i zakonito riješena. Zakonitost se ispituje s formalne

²⁰ Bogdan Majstorović, Zakon o upravnim sporovima, sa stručnim komentarom, Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd 1952.

²¹ Vera Bačić, Zoran Tomić, Komentar zakona o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, Beograd 1985.

i materijalne strane. Ocjena se po pravilu zasniva na činjeničnom stanju utvrđenom u upravnom postupku. U sporu ocjene zakonitosti upravnog akta sud ne rješava samu upravnu stvar i presuda ne djeluje neposredno na pravnu situaciju stranke. Ako je tužba uvažena te osporeni akt poništen nova se pravna situacija stranke uspostavlja tek donošenjem upravnog akta od nadležnog tijela u upravnom postupku. Upravno je tijelo vezano primjedbama i pravnim shvaćanjem suda što ne znači uvijek i udovoljenje zahtjevu stranke. Sudska presuda je obvezala nadležno tijelo na novo rješavanje upravne stvari s odgovarajućom pravnom uputom.

Spor pune jurisdikcije također je spor o zakonitosti akta, ali uz ovlaštenje suda da sam presudom i riješi upravnu stvar, da nezakoniti upravni akt zamijeni presudom.

Pretpostavka za takvu dimenziju suđenja je utvrđena nezakonitost akta i njegovo poništenje.

Dakle, prvi stupanj sudske odluke je ocjena zakonitosti, koja je rezultirala poništenjem akta a tek potom, ako činjenično stanje pruža pouzdanu osnovu, sud rješava o pravu ili obvezi stranke primjenom materijalnog propisa na konkretan slučaj.

Spor pune jurisdikcije sadrže odredbe članka 42. stavaka 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima:

“Kad sud nađe da se osporeni upravni akt ima poništiti može, ako priroda stvari to dopušta i ako podaci postupka daju pouzdanu osnovu za to, presudom riješiti upravnu stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni akt.

Presudom kojom se osporeni upravni akt poništava sud će odlučiti i o zahtjevu tužitelja za povrat stvari, odnosno za naknadu štete, ako podaci postupka daju za to pouzdanu osnovu ...

Kad je tužba podnesena na temelju članka 26. ovog Zakona²² presudom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba uvažava, odredit će se u kojem će smislu tužena strana donijeti rješenje ili će se presudom riješiti upravna stvar.”

Takve se presude, neposredno izvršavaju, one mijenjaju odnosno ustanovljavaju pravnu situaciju stranke.

U punoj jurisdikciji sud sudi i na temelju članaka 63. i 64. Zakona o upravnim sporovima koji upućuju na suđenje ako upravno tijelo nakon presude kojom je nezakoniti upravni akt poništen ne postupi sukladno i pravnom shvaćanju i uputi suda, ili ne donese nikakav akt. Tada sud donosi rješenje (dakako, presudom) koje u svemu zamjenjuje poništeni akt.

Navedene odredbe o suđenju punom jurisdikcijom slijede načelnu normu (članak 39. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima) prema kojoj sud rješava spor, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.

²²

— zbog šutnje, nedonošenja rješenja —

Činjenično stanje jedan je od čimbenika legalnosti. Pogreška u činjeničnom stanju predstavlja osnovu nezakonitosti upravnog akta, jer utvrđenje činjeničnog stanja ide za supstratom za primjenu materijalnog prava.

U upravnom sporu nerijetko ili čak u pravilu nije problem primjena zakona, nije u pitanju ima li se neka norma primijeniti ili ne i kako se ona ima tumačiti, već je li činjenično stanje takvo da se ta norma mora primijeniti. U članku 39. stavcima 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima dana je mogućnost sudu da sam utvrđuje činjenično stanje. Navodi se:

“Ako bi poništenje upravnog akta prema stavku 2. tog članka i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drugačije od onoga utvrđenoga u upravnom postupku, ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi, sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu odnosno rješenje.

U slučaju iz stavka 3. ovog članka sud utvrđuje činjenično stanje po potrebi na raspravi, ili preko jednog člana vijeća ili preko drugog redovnog suda ili preko drugog organa. Na raspravu se poziva i stranka.”

Nakon navedenoga možemo kolokvijalno zaključiti da će upravni spor u svojoj punoj dimenziji (o kojoj se može, pa i mora raspravljati) biti onaj oblik sudske zaštite koji je predviđen zbog zaštite prava građana u upravnim stvarima iz nadležnosti tijela lokalne samouprave.

Ipak možda je potrebno upozoriti na jedno područje koje po osobnom stajalištu autora, uz norme važećeg Zakona o upravnim sporovima ne pruža sudsku zaštitu u onoj dimenziji u kojoj bi trebala biti osigurana, odnosno kako je osigurava primjena pravila Zakona o parničnom postupku. To je već spomenuto pitanje rješavanja o pravima, obvezama i odgovornosti za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave²³

3.2.1. Upravni spor u povodu odluke o raspuštanju predstavničkog tijela

Upravnim sporom štiti se pravo na lokalnu samoupravu u svojoj suštini, u zaštiti integriteta predstavničkog tijela. I to, metodom enumeracije, a ne prirodom akta.

U svega dvije odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi regulirano je pravo i obveza Vlade RH sukladno njenom ustavnom položaju, da intervenira kad nastupe okolnosti koje ugrožavaju ili ometaju djelotvorno funkcioniranje tijela lokalne samouprave.

Pod zakonom određenim pretpostavkama Vlada RH **mora raspustiti** predstavničko tijelo lokalne samouprave. Mora, zato jer je odredba postavljena u imperativnom izričaju:

²³ Više o problemima suđenja punom jurisdikcijom u upravnom sporu: Silva Rulic Hren, Ustavna jamstva i radni spor kao upravni spor u “Pravo na pošteno suđenje i razuman rok – pravo azila”, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski, Organizator, Zagreb, 2003.

Te su pretpostavke člankom 84. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi taksativno propisane, pa ćemo istaknuti:

“Na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Vlada Republike Hrvatske raspustit će predstavničko tijelo:

1. ako donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
3. ako učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
4. ako ne izabere općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u roku od 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, odnosno od podnošenja ostavke općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana,
5. ako iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka,
6. ako ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od 3 mjeseca,
7. ako u zakonom određenom roku ne donese proračun, odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju,
8. ako u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan.”

S obzirom na to da je za sada prevalirajući dio sudske prakse zasnovan na Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi²⁴ koji je važio do 10. travnja 2001. napominje se da je i taj Zakon u članku 84.c sudsku zaštitu prava protiv rješenja o raspuštanju propisivao na isti način. Učinjena su samo neka neznatna semantična poboljšanja.

Vidimo da, kad nastupi neka od navedenih činjenica Vlada RH nema mogućnosti izbora intervencije, a dakako, ni prava diskrecione ocjene, niti ima pravo suzdržati se od postupanja i donošenja rješenja o raspuštanju. To je zakonska obveza.

Tako je presudom broj: Us-3430/00 od 28. travnja 2000.²⁵ izraženo stajalište:

“Kada su se ostvarile uvodom navedene zakonske pretpostavke Vlada Republike Hrvatske nema pravo na slobodnu ocjenu u pogledu raspuštanja predstavničkog tijela, jer su ostavke osobni čin slobodne volje članova tog tijela, a Vlada je dužna postupiti sukladno zakonskom određenju kojim se ima spriječiti moguće osujećivanje djelotvornosti lokalne samouprave.”

²⁴ NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.

²⁵ NN 46/00.

Rješenje, valja odmah naglasiti, je upravni akt u punoj dimenziji, dakle mora imati oblik i sastavne dijelove u skladu s određenjem članka 206. i dalje Zakona o općem upravnom postupku. Ipak ono je specifično, jer se obvezatno objavljuje u "Narodnim novinama" te stupa na snagu danom objave.

Zakonom (čl. 85.) je isključeno pravo na žalbu jer je rješenje izrijeком konačno.

Protiv rješenja o raspuštanju kao konačnog akta sudska je zaštita dana u nadležnost Upravnog suda RH, i to podnošenjem **tužbe u roku 8 dana od objave rješenja**.

Vidimo da je riječ o rješenju *sui generis*, ono ima javni karakter, jer je po prirodi stvari adresirano na sve one koji na području odgovarajuće jedinice lokalne samouprave imaju određena individualna prava, od aktivnog i pasivnog prava glasa, do svih onih prava koja građanima jamče aktivni utjecaj na vlastitu egzistenciju i način življenja na lokalnoj razini. Dakle, rješenje o raspuštanju ne djeluje isključivo na članove predstavničkog tijela i njihova prava, kako to ponekad u sporovima proviruje iz razloga tužbi.

Međutim, aktivna legitimacija za pokretanje i vođenje spora ograničena je na predsjednika raspuštenoga predstavničkog tijela, koji može podnijeti tužbu Upravnom sudu RH u roku od 8 dana od objave rješenja.

Pod određenim pretpostavkama utvrđenim općim aktima jedinice lokalne samouprave pravo pokretanja upravnog spora imat će po položaju i druga osoba, što ovisi o konkretnom uređenju prava i odnosa općim aktima jedinice lokalne samouprave.

Tako je presudom broj: Us-3658/01 od 24. travnja 2001. godine izraženo stajalište:

"Ispitujući prethodno tužbu, a i rješavajući prigovor tuženog tijela da je tužba izjavljena od neovlaštene osobe, Sud je rješenjem od 17. travnja pozvao tužitelja da tužbu uredi.

Tužitelj je podneskom od 20. 4. 2001. godine izvijestio Sud da je tužbu podnio D. M. potpredsjednik Općinskog vijeća tužitelja, te je uz podnesak dostavio i odluku tužitelja Klasa: 021-03/00-3, ur. broj: 238-03/011-16/3 od 18. travnja 2000. godine iz koje je vidljivo da je izabran za potpredsjednika vijeća tužitelja. Također je tužitelj dostavio i Poslovnik Općinskog vijeća općine B. te se pozvao na članak 15. koji propisuje da predsjednik vijeća zastupa Općinsko vijeće, dok je u stavku 2. propisano da u slučaju odsutnosti i spriječenosti predsjednika vijeća, istog zamjenjuje potpredsjednik koji obavlja i druge poslove koje mu povjeri predsjednik vijeća.

Slijedom toga, Sud utvrđuje da je tužba podnesena od ovlaštene osobe, te se prigovor izjavljen u odgovoru na tužbu tuženog tijela ukazuje neosnovanim."

Upravni sud Republike Hrvatske o tužbi mora odlučiti u roku 15 dana od primitka presude a presudu bez odgađanja dostaviti Vladi RH i predsjedniku raspuštenog predstavničkog tijela. I konačno, presuda se objavljuje u "Narodnim

novinama”, što potvrđuje činjenicu da je akt o raspuštanju doduše pojedinačni upravni akt, ali se obraća svima, odnosno neposredno ili posredno utječe na prava i obveze stanovnika konkretne lokalne jedinice.

Koja je priroda roka od 15 dana za donošenje presude po tužbi?

Upravni sud Republike Hrvatske je do sada u svojoj praksi činio velike napore i održavao taj rok rješavajući u najhitnijem postupanju po konkretnim tužbama.

Međutim, valja imati na umu da tako kratak rok pretpostavlja, prvenstveno da je tužba uredna, dakle instruirana potpuno u skladu sa zahtjevima članka 17. Zakona o upravnim sporovima. U protivnom sud je dužan tražiti da se tužba uredi, za što stranci valja svakako ostaviti primjeren rok. Isto tako sud je dužan pozvati tuženoga da dostavi spise predmeta i odgovor na tužbene navode, što također zahtijeva primjeren rok, pa o svim tim okolnostima ovisi hoće li se rok od 15 dana održati, ili ne. Pritom valja naglasiti da se rok od 15 dana odnosi na presuđenje /donošenje odluke/, a ne i na izradu presude i otpremu.

No, bez obzira na sve navedeno i do sada uspješne napore suda da održi zadani rok on po svojoj prirodi ima instruktivni karakter, jer prekoračenje ne izaziva gubitak nekog procesnog prava.

Sudska praksa, zabilježena od 2000. godine²⁶ nije obimna, no potrebno je naglasiti da nije zabilježena povreda pravila postupka, niti se je moglo osnovano prigovoriti pravilnosti utvrđenja odlučnih činjenica. Dakako, rezultat je to činjenice da Vlada RH raspolaže visokostručnim kadrom te pokazuje izuzetnu pažnju u stvarima koje bi mogle značiti zadiranje u prava na lokalnu samoupravu.

To je, pretpostavljamo, razlogom da Sud nije imao potrebe /ni prilike/ priijeniti postupovna rješenja Zakona o upravnim sporovima i Zakona o parničnom postupku²⁷ o utvrđivanju činjeničnog stanja u upravnom sporu niti za donošenje presude u punoj jurisdikciji.

Pravo na pokretanje upravnog spora odnosi se samo na raspuštanje predstavničkog tijela na temelju Zakona ali ne i na temelju općeg akta (Statuta) jedinice lokalne samouprave. Ovo zato jer je zaštita prava protiv akta o raspuštanju putem upravnog spora izrijekom propisana, a ne izvire iz pravne prirode tog akta (nije upravni akt).

Tako je rješenjem Upravnog suda Republike Hrvatske broj Us-6871/00 od 18. rujna 2000. odbačena tužba uz sljedeće obrazloženje:

“Ovlaštenje predsjednika poglavarstva da raspusti predstavničko tijelo ako ono u roku ne izabere novog predsjednika, u ovom slučaju gradonačelnika, zasniva se na ustavnom jamstvu građanima na lokalnu samoupravu izraženom u odredbi članka 128. Ustava Republike Hrvatske ... To ovlaštenje predstavlja institut u funkciji neometanog ostvarenja sadržaja prava građana iz navedene ustavne odredbe. To ujedno znači da predsjednik predstav-

²⁶ Presuda broj Us-2347/2000 od 29. ožujka 2000., NN 35/00.

²⁷ V. članak 60. ZUS-a o odgovarajućoj primjeni ZPP-a.

ničkog tijela u položaju osobe koja u smislu članka 43. Statuta grada Raba ... i članka 22. Poslovnika gradskog vijeća Rab ... predstavlja Gradsko vijeće, ne može biti tužitelj u upravnom sporu jer se ne radi o pravu ili osobnom interesu utemeljenom na zakonu i to bilo samog predstavničkog tijela bilo osobno njegovog predstavnika.

Međutim, odluka o raspuštanju predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave nema prirodu upravnog akta u smislu članka 6. Zakona o upravnim sporovima... jer predsjednik poglavarstva donošenjem odluke o raspuštanju Gradskog vijeća Grada Raba ne rješava na temelju javne ovlasti u upravnoj stvari o pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije. Upravni bi spor, zato, bio dopušten samo u slučaju da je izričito posebnim zakonom, ovdje mjerodavnim Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, pokretanje i vođenje upravnog spora propisano kako je to učinjeno odredbom članka 84.c. za slučaj kada pod određenim pretpostavkama Vlada Republike Hrvatske kao državno tijelo izvršne vlasti rješenjem raspušta predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

Zato je i pouka o pravnom lijeku koju sadrži odluka o raspuštanju Gradskog vijeća grada Raba protivna Zakonu.”

4. Zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava slobode čovjeka i građanina

Zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina poseban je oblik sudske zaštite.

Sistematiziranje zahtjeva za zaštitu ustavom zajamčenog prava i sloboda čovjeka i građanina u glavi VI. pod naslovom “Posebne odredbe” pokazuje da se ne radi niti o pravilima postupanja u upravnom sporu.

Povreda prava nije zaštićena upravnim sporom, u postupku u kojem sud ocjenjuje zakonitost upravnog akta, znači spora putem kojega se obavlja sudska kontrola zakonitosti rada tijela uprave i drugih pravnih subjekata ovlaštenih na donošenje upravnih akata.

Akt kojim bi povreda mogla biti počinjena nije upravni akt, akt kojim državno tijelo ili organizacija u obavljanju javnih ovlasti rješava u kakvoj upravnoj stvari. U pravilu će nedostajati element upravne stvari, ma kako fluidan bio taj pojam kada ga treba definirati.

Sam institut zahtjeva za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina (dalje: zahtjev za zaštitu) začet je Ustavom iz 1963. godine, ali u nadležnosti ustavnih sudova koje taj Ustav uvodi u pravnozaštitni sustav. No, već tada prijelazne odredbe Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Jugoslavije predviđaju da se protiv svakog pojedinačnog akta (ne upravnog) kojim je povrijeđeno ustavom utvrđeno pravo samoupravljanja ili drugo osnovno pravo ili sloboda može voditi upravni spor, pa i onda kada je upravni spor zakonom isključen.

Ovo je trebalo važiti samo kao prijelazno rješenje do usklađenja Zakona o upravnim sporovima s Ustavom/1963, što je učinjeno 1965. godine izmjenama Zakona o upravnim sporovima²⁸, ali i opet samo do donošenja zakona koji bi imao sustavno regulirati zaštitu ustavnih prava i sloboda, što se nije ostvarilo.

Ustav iz 1974. godine nije donio novina pa ni napredak, zadržavajući dotadašnje rješenje.

Usklađenjem Zakona o upravnim sporovima²⁹ s Ustavom iz 1974. godine kada je donesen Zakon o upravnim sporovima u integralnom tekstu (zbog obimnosti izmjena i dopuna) definira se zahtjev za zaštitu prava u bitno istom tekstu kakav imamo danas u članku 66. Zakona, a koji glasi:

“O zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovoga zakona.”

Nakana ovog kratkog i ne sasvim preciznog prikaza “guranja” jednog, po uvjerenju autora, ustavnog instituta u područje upravnosudske zaštite jest pokazati da i danas, i to vrlo aktualno, visi u zraku ono “do usklađenja Zakona o upravnim sporovima s Ustavom RH.”

Na ovaj problem autori su ukazivali i netom po uvođenju instituta zaštite ustavnih prava pojedinca, pa tako prof. dr. Dragan Medvedović³⁰ konstatira da je nadležnost Ustavnog suda Jugoslavije i ustavnih sudova republika u pružanju zaštite ustavnih prava ograničena u tolikom stupnju da ih gotovo isključuje što nije smisao Ustava. Taj autor drži da (tadašnji) Zakon o upravnim sporovima samo privremeno regulira zaštitu i to nedovoljno jasno i neprecizno, te sugerira da se “hrvatskim Ustavom jasno utvrdi koja se prava smatraju bitnim i prema tome uživaju ustavnosudsku zaštitu pred Ustavnim sudom Hrvatske”.

Ustav RH iz 1990. godine učinio je ono čega su se svi raniji branili. Uveo je institut ustavne tužbe koja je sve do novije prakse Ustavnog suda RH održavala paralelnu mogućnost podnošenja zahtjeva za zaštitu Upravnom sudu RH i ustavne tužbe Ustavnom sudu RH, odnosno, stranka je mogla podnijeti ustavnu tužbu ne iscrpljujući pravno sredstvo zahtjeva za zaštitu pred Upravnim sudom RH.

Danas je praksa Ustavnog suda RH potpuno dosljedna, te se tek po okončanju postupka povodom zahtjeva za zaštitu pred Upravnim sudom RH pravni put smatra iscrpljenim, a ustavna tužba dopuštenom, dakako, uz ispunjenje ostalih pretpostavki, od kojih je ključna upravo ona da se ustavnosudska zaštita traži protiv pojedinačnog konačnog akta opisanoga člankom 66. Zakona o upravnim sporovima.

²⁸ Službeni list br. 21/65 – pročišćeni tekst.

²⁹ Službeni list br. 4/77.

³⁰ Dragan Medvedović, *Sudska zaštita ustavom utvrđenih prava povrijeđenih radnjom organa uprave, Naša zakonitost*, broj 10/71.

4.1. Pretpostavke za podnošenje zahtjeva

Članak 66. Zakona o upravnim sporovima glasi:

“O zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i sloboda čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovoga zakona”.

Prigovor podnormiranosti ovog instituta i danas je aktualan no, analizirajući citiranu odredbu dolazimo do procesnih pretpostavki za podnošenje i odlučivanje o zahtjevu za zaštitu prava. Pretpostavka je kumulativno ispunjenje sljedećih uvjeta:

1. da se zahtjev odnosi na prava i slobode čovjeka i građanina izričito zajamčenim Ustavom Republike Hrvatske;
2. da je moguća povreda počinjena konačnim pojedinačnim aktom;
3. da u pravnom sustavu nije osigurana druga sudska zaštita.

Pretpostavka povrede **konačnim pojedinačnim** aktom znači da se radi o aktu koji **nema** pravnu prirodu upravnog akta, i da³¹ se odnosi na pojedinačno konkretno pravo ili obvezu, odnosno ustavno zajamčenu slobodu fizičke ili pravne osobe³². Dakle, da se ne radi o aktu koji uređuje objektivnu, opću situaciju i odnose za širi krug neimenovanih adresata (opći akt; drugi propis)³³ već da uređuje subjektivnu pravnu situaciju određenog pojedinca ili pravne osobe.

Donositelj akta nije Zakonom određen, pa to može biti od državnog organa do udruženja građana. Bitan je akt i njegov sadržaj te kvaliteta konačnosti, dakle da protiv njega više nije moguće upotrijebiti redovito pravno sredstvo ukoliko je ono bilo propisano.³⁴

Tako je Zaključkom sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske od 26. listopada 1987. utvrđeno:

“Kada se protiv konačnog akta po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor (čl. 9. st. 1. toč. 2. Zakona o upravnim sporovima) sudska zaštita je osigurana primjenom čl. 66. Zakona o upravnim sporovima.

Tužba protiv tog upravnog akta ima se smatrati zahtjevom za sudska zaštitu u smislu čl. 66. Zakona o upravnim sporovima ako iz sadržaja tužbe proizlazi da bi se moglo raditi o povredi sloboda i prava zajamčenih Ustavom.”

³¹ Pero Krijan, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Informator, Zagreb, 2001.

³² “Iskrpljivanje dopuštenog pravnog puta postupovna je pretpostavka dopustivosti zahtjeva ustavnosudske zaštite” – U-III-267/2993 od 25. travnja 2003., NN 91/03.

³³ Informator br. 4654 od 14. 10. 1998, Male stranice – Jadranko Crnić, Što se smatra odnosno ne smatra propisom iz članka 125. alineja 2. Ustava Republike Hrvatske.

³⁴ V. Bačić, Zoran Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Sl. list SFRJ, Beograd, 1985.

Zaključku slijede razlozi:

“Iz same odredbe čl. 66. Zakona o upravnim sporovima kojom se propisuje da o zahtjevu za zaštitu sloboda i prava zajamčenih Ustavom, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove, odgovarajućom primjenom odredaba ovoga zakona, proizlazi zaključak da je sudska zaštita dopuštena u slučaju kada je protiv konačnih akata isključen upravni spor u smislu odredbe čl. 9. st. 1. toč. 2. Zakona o upravnim sporovima.

U tim slučajevima pružanje sudske zaštite po čl. 66. Zakona o upravnim sporovima, Upravni sud Hrvatske ne bi mogao kontrolirati svaku povredu procesnog i materijalnog prava, već samo onu povredu koja ima značaj povrede ustavnih sloboda i prava.”

Rješenjem broj: Zpa-3/1993 od 15. srpnja 1993. odbačen je zahtjev s obrazloženjem:

“Sud međutim, nalazi da pretpostavke za vođenje sudskog postupka nisu ispunjene, jer akt koji se pobija nema značenje konačnog pojedinačnog akta u smislu članka 66. preuzetog Zakona o upravnim sporovima.”³⁵

Zaključak sjednice sudaca primijenjen je u predmetu koji je vođen i okončan presudom pod brojem Zpa27/2002 od 19. prosinca 2002.:

“Pravovremenom tužbom, podnositeljica je osporila odluku ... Tužba je svojim sadržajem upućivala na povrede zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina počinjenim konačnim aktom u odnosu na koju povredu nije osigurana druga sudska zaštita, pa je Sud u konkretnom slučaju prihvatio dopunu tužbe i odlučivao u smislu članka 66. Zakona o upravnim sporovima, kao o zahtjevu za zaštitu tih prava.”

Nužno je upozoriti da praksa Upravnog suda Republike Hrvatske više nije tako benevolentna prema podnositeljima. U slučaju podnošenja tužbe radi pokretanja upravnog spora Sud neće više samoinicijativno tražiti i ocjenjivati ne radi li se i bez izričitih navoda i zahtjeva stranke ipak o povredi ustavom zajamčenih prava i sloboda, te tužbu prihvatiti kao zahtjev u smislu članka 66. već je stranka dužna nedvosmisleno zahtjev odrediti. Zaoštavanje procesne discipline nužno je, jer se u najboljoj nakani može dovesti do toga da stranka dobije nešto što nije tražila, da se sudi mimo ili preko njenog traženja (zahtjeva) koju slobodu sud nema.³⁶

Tako Ustavni sud RH u Odluci broj: U-III-730/1999 od 15. studenoga 2000.:³⁷

³⁵ Upravni sud RH: Zbornik odluka 1977.–2002., Narodne novine, Zagreb, 2002.

³⁶ Čl. 40. ZUS-a: “Zakonitost osporenoga upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tome nije vezan razlozima tužbe.”

³⁷ NN 119/00.

“Upravni je sud, pak s tužbom podnositelja postupio kao sa zahtjevom iz članka 66. Zakona o upravnim sporovima te je osporenim rješenjem odbacio “zahtjev” koji podnositelj uopće nije postavio, dok se na osnovanost ili neosnovanost tužbe uopće nije osvrnuo.

Na taj je način Upravni sud povrijedio odredbu članka 19. stavka 2. Ustava, dakle, podnositelju povrijedio ustavno pravo na sudsku kontrolu zakonitosti”

Ustavni sud Republike Hrvatske ovom odlukom upozorava na nužni oprez u postupanju i primjeni načela *falsa nominatio non nocet* (pogrešno označavanje /kvalificiranje/ procesne radnje koja se poduzima ne može štetiti onome koji je poduzima^{3s}) a u osnovi leži činjenica da je riječ o dva potpuno odvojena procesna instituta različitih dimenzija sudske zaštite što je vrlo jasno izraženo u presudi Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-4707/2002 od 30. siječnja 2003. godine, pa autor umjesto svog komentara prenosi njene razloge:

“... postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske uređen je Zakonom o upravnim sporovima (“Narodne novine” broj 53/91, 9/92 i 77/92).

...

Navedenim Zakonom propisano je da se upravni spor pokreće tužbom koja se podnosi u roku od 30 dana od dostave upravnog akta stranci koja je podnosi (članak 23. i članak 24. stavak 1. Zakona). Tim je Zakonom izričito propisano da se u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti upravnih akata (članak 1. Zakona) time što je odredbama članka 10. navedenog Zakona propisano iz kojih se sve razloga upravni akt može pobijati.

Pored odredaba kojima su uređena postupovna pitanja vezana uz vođenje upravnog spora protiv konačnih upravnih akata, Zakon o upravnim sporovima sadrži posebne odredbe koje se odnose na zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina te na zaštitu zbog nezakonite radnje (Glava VI Zakona).

Odredbom članka 66. navedenog Zakona propisano je da o zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije joj osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovoga zakona.

Dakle, Zakon o upravnim sporovima, pored vođenja upravnog spora protiv konačnih upravnih akata, stavlja u nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske i zaštitu ustavom zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom protiv kojeg nije osigurana druga sudska zaštita. Međutim, vezano uz podnošenje samog zahtjeva za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode Zakon ne uređuje posebno postupovna pitanja nego samo propisuje da o takvom zahtjevu sud odlučuje odgovarajućom primjenom ovog zakona, što znači vezano uz podnošenje takvog zahtjeva primjenjuje se i odredba član-

^{3s} Siniša Triva, Riječnik građanskog procesnog prava, Novinsko-izdavački, štamparski i birotehnički zavod, Zagreb, 1968.

ka 24. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, pa se zahtjev može podnijeti samo u roku od 30 dana od dana dostave konačnog pojedinačnog akta stranci koja protiv akta zahtjev podnosi.

Vođenje upravnog spora protiv konačnog upravnog akta i zaštita ustavom zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina protiv konačnog pojedinačnog akta protiv kojeg nije osigurana druga sudska zaštita dva su različita pravna puta ostvarivanja sudske zaštite pred upravnim sudom Republike Hrvatske. U toj se sudskoj zaštiti u upravnom sporu i kod ostvarivanja sudske zaštite na temelju članka 66. Zakona o upravnim sporovima konačni pojedinačni akti **ne mogu osporavati iz istih razloga.**^{3g} Naime, u upravnom se sporu može dovoditi u pitanje zakonitost upravnog akta iz bilo kojeg razloga navedenog u članku 10. Zakona o upravnim sporovima, dok se u slučaju iz članka 66. navedenog Zakona može dovoditi u pitanje zakonitost konačnog pojedinačnog akta samo sa stajališta ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, pa primjeni pravnog lijeka⁴⁰ iz članka 66. citiranog Zakona ima mjesta samo u slučaju kada je konačnim pojedinačnim aktom protiv kojeg nije osigurana druga sudska zaštita povrijeđeno neko ustavom zajamčeno pravo i sloboda čovjeka i građanina.”

U predmetu u kojem je podnesena tužba protiv odluke Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave kojom je poništena verifikacija mandata zamjenici vijećnika tužba je odbačena rješenjem broj: Us-3/2002 od 13. lipnja 2002. godine iz sljedećih razloga:

“Odluke Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u svezi održavanja sjednica predstavničkih tijela lokalne samouprave mogu se osporiti zahtjevom za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako su povrijeđeni pojedinačnim upravnim aktom, sukladno odredbi članka 66. Zakona o upravnim sporovima. ...

U tom smislu je tužitelju dana i jasna uputa o pravnom lijeku u osporenoj odluci Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, a pojašnjena i obrazložena dopisom tuženog od 6. prosinca 2001.

Predmetna tužba prema svom imenovanju, sadržaju i petitu predstavlja tužbu u upravnom sporu jer obrazlaže i zahtijeva poništenje osporene odluke Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave iz razloga nezakonitosti, dakle nepravilne primjene zakona, a ne povrede Ustavom zajamčene slobode i prava čovjeka i građanina.

Iz navedenog razloga Sud nalazi da tužba nije dopuštena, te je odbacuje sukladno odredbi članka 30. stavka 1. točke 2. Zakona o upravnim sporovima.”

Daljnje pretpostavke za podnošenje zahtjeva i suđenje određuje odgovarajuća primjena Zakona o upravnim sporovima.

^{3g} Istaknuo autor.

⁴⁰ Autor drži da se ovdje radi o nehotičnom lapsusu, jer se očigledno misli na pravno sredstvo a ne na pravni lijek.

To znači da zahtjev mora biti pravodoban, podnesen u roku 30 dana sukladno članku 24. ili članku 26. (tzv. šutnja) te da je uredan u smislu članka 27. Zakona o upravnim sporovima.

Slijedom odredbe koja upućuje na primjenu pravila postupka propisanih Zakonom o upravnim sporovima, a to znači i primjenu odgovarajućih normi Zakona o parničnom postupku, kada Zakon o upravnim sporovima ne sadrži određeno procesno rješenje, proizlazi da Upravni sud u postupku meritornog rješavanja o zahtjevu za zaštitu prava ima sva ovlaštenja kao i prilikom suđenja u upravnom sporu o čemu je u prethodnom dijelu nešto kazano.

Može se tek napomenuti da u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske nije zabilježen zahtjev zbog tzv. šutnje – zbog nedonošenja rješenja što je i logično s obzirom na prirodu stvari.

4.2. Sudska praksa u povodu zahtjeva za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina

Već je navedeno kako je sudska praksa u ovoj materiji skromna, što se može uzeti dobrim znakom. Zato i nije moguće grupirati pitanja koja se ovdje javljaju, osobito ne onih postupovnih, a nakana ovog rada je prikazati oblike zaštite prava, ne i obrada materijalno-pravnih pitanja u području prava na lokalnu samoupravu. Zato je, možda, djelotvornije ograničiti se na neke od rješidbi Upravnog suda Republike Hrvatske.

Interesantno je, ipak, upozoriti na jedno ne sasvim tipično postupanje u povodu državnog nadzora i zaštite lokalne samouprave⁴¹ koje je izraslo iz prirode nekih od mogućih povreda prava na lokalnu samoupravu. Riječ je o povredama pravila propisanih za imenovanje predstavnika tijela lokalne samouprave, verifikacije mandata, nespojivosti funkcija, kvorum i sl. koje utječu na zakonitost eventualnih odluka tijela lokalne samouprave.

To je poništenje sjednice u slučaju kada je nadzorom utvrđeno da je ona održana nelegitimno, a u pravilu su donesene i određene odluke. Upravni sud Republike Hrvatske prihvatio je navedeni način uklanjanja nelegalnosti iako bi se moglo teoretski prigovoriti da je poništena određena činjenica.

Umjesto komentara autor nudi prikaz nekih presuda o takvim odlukama, uz osobni stav praktičara da je poništenje sjednice, a potom i njenih odluka naprosto čist posao, što je ponekad važnije od stručno-teoretske čistoće.

Odlukom Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave poništena je konstituirajuća sjednica gradskog vijeća i sve odluke nakon nje oglašene su ništavim. Presudom broj: Zpa-4/2001 od 12. srpnja 2001. sud je odbio zahtjev s obrazloženjem:

“Ispitujući zakonitost osporene Odluke ... Sud ocjenjuje da se Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave osnovano pozvalo na odredbe

⁴¹ Glava X. Zakona ...: “Državni nadzor i zaštita lokalne i područne (regionalne) samouprave” – Članak 78. stavak 2.: “Nadzor nad zakonitošću rada i akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave provodi se na način i u postupku utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna uprava.”

članka 78. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" broj 33/01, 60/01) i članak 15. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija ("Narodne novine", broj 48/99 i 15/00). Prema označenoj odredbi članka 78. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (stavak 1.). Nadzor nad zakonitošću rada i akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave provodi se na način i u postupku utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna uprava (stavak 2.).

Prema odredbi članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija ("Narodne novine" broj 15/00) u članku 15. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija dodaju se stavci 4. i 5., te prema stavku 4. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne samouprave, nadzor nad radom predstavničkih i izvršnih tijela lokalne samouprave, politički i izborni sustav i druge poslove navedene u stavku 4.

Sukladno navedenim zakonskim odredbama Sud ocjenjuje da je Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave bilo ovlašteno radi zaštite ustavnosti i zakonitosti obaviti nadzor nad zakonitošću rada i akata, u ovom slučaju nad zakonitošću provođenja 1. Konstituirajuće sjednice Gradskog vijeća Grada Vodica održane 12. lipnja 2001. godine, a slijedom toga i svih odluka donesenih na istoj.

Sud ocjenjuje da je Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave obavljajući nadzor nad zakonitošću rada i akata (tijela) jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravilno utvrdilo činjenično stanje u provedenom postupku i na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja utvrdilo nezakonitosti zbog kojih je donijelo označenu Odluku o poništavanju konstituirajuće sjednice ... i sve odluke koje su donesene na toj sjednici i nakon nje oglasilo ništavim.

Navodi u zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, da su povrijeđene odredbe članka 44. i druge odredbe Ustava Republike Hrvatske, nisu osnovane. Prema članku 44. Ustava Republike Hrvatske svaki državljanin RH ima pravo pod jednakim uvjetima sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe. Navedena odredba Ustava propisuje temeljne slobode i zaštitu ljudskih prava koja se ostvaruje pod jednakim uvjetima i u zakonom propisanom postupku. Postupak određivanja zamjenika izabranom vijećniku, članu predstavničkog tijela koji je dao ostavku nije bio proveden na zakonit način. Stoga Sud ocjenjuje da u postupku nije povrijeđena označena odredba članka 44. Ustava RH, kao ni druge odredbe Ustava RH koje predlagatelji izrijeком ne navode. Dapače, člankom 136. Ustava RH navedeno je da u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela."

U presudi broj Zpa-1/2002 od 14. ožujka 2002. godine navodi se:

“... Pravilno je postupilo Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, kada je svojom Odlukom poništilo sjednicu Općinskog vijeća općine Gornji Knežinec održane 21. prosinca 2001. godine i slijedom toga odluke donesene na istoj oglasilo ništavim. Ovo zato jer zakonito poništena sjednica donesene odluke čini ništavim što je Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave osporenom Odlukom u točki 2. izreke i utvrdilo (oglasilo).”

U drugom je slučaju bila poništena verifikacija mandata zamjenika vijećnika te su oglašene ništavim odluke Gradskog vijeća Grada Makarske, donesene na sjednicama od 6. i 13. kolovoza 2001. godine. U presudi pod brojem Zpa-6/2001 od 22. studenog 2001. sud je izrazio stajalište:

“Osporena odluka Ministarstva predstavlja konačni pojedinačni akt protiv kojeg u pravnom sustavu Republike Hrvatske nije osigurana druga sudska zaštita, pa je protiv te odluke dopušteno podnošenje zahtjeva za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, sukladno citiranoj odredbi Zakona o upravnim sporovima, kao što to i stoji u pouci o pravnom lijeku, danoj u samoj odluci.

Kao što je naprijed već rečeno, Grad Makarska u svom zahtjevu navodi da su mu osporenim odlukom povrijeđena ustavna prava iz članka 19. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav). Međutim, navedena ustavna odredba ne sadrži nikakvo subjektivno, Ustavom zajamčeno pravo fizičke ili pravne osobe, nego samo u razradi načela ustavnosti i zakonitosti, sadržanog u temeljnim odredbama Ustava (članak 5. Ustava) određuje odnosno kao najviši pravni akt nalaže da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti temeljeni na zakonu, tj. da se tijela, sukladno ustavnom načelu iz članka 5. stavka 2. Ustava, moraju prilikom rješavanja pojedinačnih stvari pridržavati Ustava i zakona.

Prema tome osporenim odlukom koju je donijelo tijelo državne uprave podnositelju zahtjeva ne može biti povrijeđeno nikakvo pravo iz članka 19. stavka 1. Ustava, koji samo nalaže da pojedinačni akti tih tijela moraju biti utemeljeni na zakonu.”⁴²

5. Umjesto zaključka

Nakon neposredno okončanog pokušaja prikaza pravnih (procesnih) sredstava za zaštitu prava na lokalnu samoupravu autor ostaje u nedoumici o tome postoje li u ovoj materiji sustavna procesna rješenja ili ne.

Možda, ipak ne. Pa i bez obzira na to što je i praksa i teorija o tome vrlo tiha. Ponajprije je u pitanju usklađivanje postojećih postupovnih rješenja s Ustavom RH, a uz to, dakako, područje lokalne samouprave valja opskrbiti potrebnom legislativom.

Kako je za praktičara lokalna samouprava u osnovi jedno novo područje autor sebi dozvoljava slobodu suzdržati se od decidiranih zaključaka i učiti od nauke.

⁴² Daljnji prikaz rješidbi Upravnog suda RH vodio bi u ponavljanja pa se upućuje na: Zpa-7/2001; Zpa-8/2001; Zpa-1/2002; 16/2002.

SUMMARY

Protection of the Right to Local Self-government Before the Administrative Court of the Republic of Croatia

Silva Rulic Hren

The aim of the article is to present the system of legal means for the protection of the right to local and regional self-government guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia.

Starting from the position and form in which these rights are exercised, the author groups the nature of particular rights which determine procedural institutes for the protection from possible violation.

By this method, the protection system of electoral rights is presented, which is regulated by special institutes of the electoral procedure and supervision by the Constitutional Court of the Republic of Croatia.

The protection of the rights of citizens in the matters in which local self-government bodies decide on an individual right or obligation is briefly presented. That is, the protection of the rights of citizens based on the provisions of the Law on General Administrative Procedure and Court Protection before the Administrative Court of the Republic of Croatia in administrative disputes marked by the problem of full jurisdiction in court proceedings.

Administrative dispute as an institute for the protection of the integrity of a representative body is specially analysed in the light of the decision of the Government of the Republic of Croatia to dissolve the representative body of local self-government and the claim for the protection of human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Constitution (quasi-administrative dispute). The article is especially concentrated on this with regard to a relatively small number of disputes so far and thus not particularly extensive court practice.

The examination and partial presentation of concrete judgments show a high degree of compliance with procedural and substantive legal norms in the conduct of the Government of the Republic of Croatia concerning its authority to dissolve representative bodies on the basis of Article 85 of the Local and Regional Self-government Act.

In the presentation of the mentioned institutes, the author cites and refers to the sources of court practice in order to help practitioners in asking and solving concrete questions in the manner which will eliminate the need for the intervention of the Court.

Key words: local self-government, administrative court, administrative dispute, representative bodies