

Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova

*Dragan Medvedović**

UDK 351.94

342.565.2

352

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 1. 2002.

Prihvaćeno: 20. 1. 2002.

Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave - općina i gradova - donose u samoupravnom i prenesenom djelokrugu općenormativne akte i druge opće akte. U radu se kritički razmatraju raznovrsni oblici nadzora ustavnosti i zakonitosti tih akata *de lege lata* - nadzor koji se provodi unutar jedinice lokalne samouprave, državni nadzor (predstojnika ureda državne uprave u županiji, središnjeg tijela države uprave i Vlade Republike Hrvatske), sudska kontrola putem ekscepcije nezakonitosti te postupak i ovlasti Ustavnog suda Republike Hrvatske u ocjeni ustavnosti i zakonitost osporenog akta. Razmatra se i ostvarivanje zakonom uređenog sustava nadzora u praksi te daju prijedlozi za njegovo bolje pravno reguliranje i djelovanje.

Ključne riječi: lokalna samouprava, općenormativni akt, opći akt, propis, Ustavni sud, ekscepcija nezakonitosti, ustavnost i zakonitost

* Dr. sc. Dragan Medvedović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

1. Uvod

Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave - općina i gradova: općinska i gradska vijeća odlučuju na temelju Ustava i niza zakona o brojnim pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba donošenjem općenormativnih akata i drugih općih akata. Općenormativnim se aktima na apstraktan i generalan način uređuju određeni društveni odnosi u jedinici lokalne samouprave i na temelju njih izvršna i upravna tijela donose konkretne pojedinačne akte ili poduzimaju odnosno propuštaju radnje. Tim se aktima organiziraju komunalne službe i pružanje komunalnih i drugih usluga na koje građani imaju pravo na temelju Ustava, zakona i općih akata jedinice lokalne samouprave a bez kojih se teško može zamisliti funkcioniranje modernog društva. Drugim općim aktima koji nemaju pravna obilježja općenormativnog akta (planovi, programi, smjernice i sl.) indirektno se utječe na društveni, gospodarski, kulturni, socijalni, športski život lokalne zajednice jer se na temelju njih donose općenormativni ili pojedinačni akti.

Nekoliko posljednjih godina u hrvatskoj političkoj javnosti, kao i u politološkoj i upravnopravnoj literaturi, često se ističu zahtjevi za radikalnom decentralizacijom državnih i društvenih funkcija i jačanjem lokalne samouprave. To je potpuno razumljivo.

Naime, nakon razdoblja tzv. demokratskog centralizma u kojem su narodni odbori kao predstavnička tijela bili *de facto* samo transmisija političke volje i odluka koje su donijeli politički i državni organi na središnjoj (saveznoj ili republičkoj) i lokalnoj razini¹ a poslije dominacije komunalnog sustava temeljenog na koncepciji općine - komune kao elementarne jedinice političkog sustava koja je implicirala tako široku autonomiju lokalnih jedinica da je čak dovodila u pitanje i

¹ V.: Krbek, I., Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950., str. 61 i d., Krbek, I., Upravno pravo FNRJ, knj. II., Zagreb, 1957., str. 23 i d., Krbek, I., Pravo jugoslavenske javne uprave, knj. II., Zagreb, 1961., str. 19 i d.

koheziju cjeline² i ugrozila teritorijalnu cjelovitost i suverenitet države³, u Republici Hrvatskoj prvo je legislativno, a onda još više u praksi provedena rigidna etatizacija gotovo svih društvenih funkcija i njihova centralizacija na središnja tijela državne vlasti, a lokalna samouprava značajno je marginalizirana.

Do afirmacije važnosti lokalne samouprave u društvenom i državnom životu može doći prvenstveno decentralizacijom, a donekle i dekoncentracijom širokog kruga poslova tako da tijela lokalnih jedinica mogu autonomno donositi i provoditi odluke o pitanjima koja su do sada bila u isključivom djelokrugu središnjih tijela državne vlasti.

Kao i u svim političkim i stručnim raspravama o centralizaciji i decentralizaciji koje se vode na različitim prostorima i u različitom vremenu, u prilog decentralizacije i jake lokalne samouprave iznose se brojni argumenti, kao npr. da pridonosi: demokratizaciji društva, efikasnom obavljanju poslova od neposrednog interesa za građane, ekonomičnosti itd., od kojih su mnogi upitni.⁴

U raspravama o poslovima koji se mogu decentralizirati te Ustavom ili zakonom utvrditi kao samoupravni, vlastiti, izvorni ili naravni djelokrug jedinica lokalne samouprave - općina i gradova - odnosno koji se mogu dekoncentrirati i staviti u preneseni djelokrug jedinica lokalne samouprave moralo bi se voditi računa i o tome da se suvremeni hrvatski pravni sustav temelji, između ostalog, na koncepciji vladavine prava. Stoga svi općenormativni i drugi opći akti koje donose predstavnička tijela i eventualno jedinica lokalne samouprave

² Pusić, E., Lokalna samouprava, u zborniku radova: Reforma lokalne samouprave, Zagreb, 1990., str. 10.

³ Zlorabeći dotadašnje široke zakonske ovlasti, općinske su skupštine u nizu općina (Benkovac, Obrovac, Donji Lapac, Gračac, Dvor, Knin, Pakrac, Vojnić itd.) donijele tijekom 1990. i 1991. godine neustavne odluke o formiranju paradržavnih političko-teritorijalnih tvorevina (Zajednica općina Sjeverne Dalmacije i Like i Srpska autonomna oblast Krajine), koje je, istina, Ustavni sud ubrzo poništio, ali koje su snagom sile tijekom idućih godina bile izvan faktične vlasti legalnih tijela Republike Hrvatske.

⁴ O argumentima u prilog decentralizacije odnosno centralizacije v.: Ramljak, M., Centralna i lokalna uprava u razvoju, Zagreb, 1982., str. 97-106; Ramljak, M., Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije, u zborniku radova: Reforma lokalne samouprave, Zagreb, 1990., str. 51-57.

- naročito opći, bilo da su doneseni u samoupravnom ili prenesenom djelokrugu moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom. Zato prigodom odlučivanja o vrstama i broju poslova koji se decentralizacijom ili dekoncentracijom prenose na jedinice lokalne samouprave nužno treba imati u vidu brojne čimbenike koji će izravno i neizravno utjecati na to da se o samoupravnim ili prenesenim poslovima odlučuje u jedinicama lokalne samouprave u skladu s ustavnim načelom vladavine prava.

Neki od čimbenika koji mogu utjecati na realizaciju ustavnog načela vladavine prava u jedinicama lokalne samouprave jesu:

- vrsta, broj i složenost (tehnička, tehnološka, gospodarska, pravna itd.) poslova koji će biti u samoupravnom ili prenesenom djelokrugu jedinice lokalne samouprave,

- materijalna i financijska snaga pojedine lokalne jedinice (općine i grada) da uspostavi takvu upravnu organizacijsku strukturu (upravna tijela i stručne službe) s kvalitetnim stručnim personalnim sastavom koji će biti sposoban pripremati za predstavničko tijelo sadržajno i pravnotehnički kvalitetne podloge i prijedloge općenormativnih, i drugih općih akata,

- spremnost tijela državne vlasti, osobito središnjih upravnih tijela, da organizirano i permanentno pomažu u stručnom obrazovanju i usavršavanju službenika u tijelima jedinica lokalne samouprave, osobito radi njihova upoznavanja s materijalnim i procesnim pravom i

- postojanje organizacija - državnih i nedržavnih - koje će predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave kontinuirano pružati savjetodavnu pomoć u organiziranju i djelovanju lokalnih tijela i službi, osiguravati im kvalitetne informacije o novinama u pravnim propisima koji se odnose na lokalnu samoupravu, stavljati im na raspolaganje predloške propisa i drugih općih akata te im pružati pomoć u izradi općenormativnih akata (propisa) i drugih općih akata.

Zakonito, stručno i pravodobno pravno reguliranje statutom i drugim općim aktima, a zatim obavljanje poslova samoupravnog i prenesenog

djelokruga pretpostavlja da u općini i gradu postoji dovoljan i stručno osposobljen upravni aparat, što nikako ne znači da taj aparat treba biti velik. Može li se od općine ili grada s malim brojem stanovnika i s oskudnom financijskom osnovom očekivati da će imati dovoljan broj stručno (naročito pravno) kvalificiranih službenika koji će poslove samoupravnog i prenesenog djelokruga zakonito i pravodobno obaviti? Ako tijela općina i gradova decentralizacijom ili dekoncentracijom dobiju u svoj djelokrug širok opseg poslova, a ne budu li imala dovoljno osposobljen upravni aparat i ne bude li organizirane permanentne stručne pomoći središnjih tijela državne uprave ili nevladinih organizacija, prijeti realna opasnost da se u dijelu općina i gradova, naročito manjih, ne će zakonito i na vrijeme obaviti svi poslovi iz samoupravnog i prenesenog djelokruga. To će rezultirati snižavanjem razine ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba, padom razine pravne sigurnosti i povećavanjem zahtjeva za različitim oblicima pravne zaštite pred tijelima državne vlasti.

Decentralizacija je samo oblik autonomije i nikako ne znači nezavisnost⁵, tako da lokalne jedinice nužno moraju djelovati u okviru pravnog sustava države. Zato u svim državama, pa i u onim s tradicionalno visoko razvijenom lokalnom samoupravom, središnja državna vlast zadržava nadzor nad radom tijela lokalne samouprave, i to ne samo u prenesenim poslovima već i u njihovu samoupravnom (izvornom, naravnom) djelokrugu. Širina i intenzitet nadzora permanentno se sužava, ali i dalje postoji⁶. Možemo konstatirati da u suvremenom

⁵ Laubadère, A., Venezia, J.-C., Gaudement, Y., *Traité de droit administratif*, T. 1, 13. éd., Paris, 1994., str. 111.

⁶ Sužavanje nadzora središnjih organa nad lokalnom samoupravom najjasnije se može pratiti na primjeru Francuske. Do 1982. godine tzv. starateljski nadzor (*tutelle administrative*) države nad lokalnom samoupravom (*collectivités locales*) provodio se prema organima i službenicima lokalne samouprave i prema aktima - općim i pojedinačnim koje su donosili. Kontrola nad aktima lokalne samouprave sastojala se osobito u ovlasti prefekta da, pod određenim pretostavkama, poništi odluku općinskog vijeća, i to po vlastitoj inicijativi ili na zahtjev stranke, itd. V.: Vedel, G.-Devolle, P., *Droit administratif*, Paris, 1958., str. 971 i d. Donošenjem nekoliko zakona koji se odnose na lokalnu samoupravu tijekom 1982. g. bitno se sužavaju ovlasti središnje državne vlasti, ograničavaju se uglavnom samo na pitanje legaliteta, a donošenje konačne odluke u nadležnosti je upravnih sudova. To sve vodi znatnom jačanju pravne samostalnosti lokalne samouprave (*collectivités locales*).

razdoblju (kraj XX. i početak XXI. stoljeća) u svim europskim državama postoji nadzor središnjih tijela nad jedinicama lokalne samouprave, ali se razlikuje od države do države po svojem objektu, po oblicima u kojima se obavlja, dimenzijama ovlasti nadzornih tijela i intenzitetu, s tim da pravna regulacija i njezina realizacija ovisi o brojnim tradicijskim, političkim, gospodarskim i kulturološkim razlozima. No, unatoč nizu specifičnosti, pravna regulacija i funkcioniranje nadzora nad radom jedinica lokalne samouprave, osobito nadzora nad zakonitosti akata, počivaju na sličnim koncepcijskim rješenjima, koja se, međutim, ipak razlikuju u brojnim važnim pojedinostima - vrsti akta i materiji koju uređuju, inicijativi, nadležnosti, rokovima, opsegu nadzora, ovlastima i sl.⁷

U jedinicama lokalne samouprave - općinama i gradovima - njihova predstavnička tijela: općinska i gradska vijeća donose općenormativne i druge opće akte koji imaju neposredni ili posredni pravni učinak na prava, obveze i pravne interese fizičkih i pravnih osoba, kako onih koje su tu stalno nastanjene ili trajno obavljaju neku djelatnost tako i onih koje su tu samo privremeno. Suglasno suvremenom općem civilizacijskom načelu vladavine prava, koje je proklamirano i Ustavom Republike Hrvatske (čl. 3.) te potvrđeno brojnim ustavnim normama kojima se jamče slobode i prava čovjeka i građanina, svi ti akti moraju biti suglasni Ustavu i zakonu.

Zato u hrvatskom pravnom sustavu moraju biti osigurani pravni mehanizmi i instrumenti koji će osigurati učinkovitu zaštitu ustavnosti i zakonitosti u radu tijela jedinica lokalne samouprave. To je

⁷ V.: Chapus, R., *Droit administratif général*, T. 1., 9^e ed., Paris, 1995.; Flamme, M.-A., *Droit administratif*, T. 1., Bruxelles, 1989.; Forges de, J.-M. *Droit administratif*, Paris, 1991.; Dreyfus, F., d'Arcy, F., *Les institutions politiques et administratives de la France*, 2. ed., Paris, 1987.; Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, I., München, 1966.; Laubadère, A., Venezia, J.-C., Gaudement, Y., *Traité de droit administratif*, T. 1., 13. éd., Paris, 1994., str. 111; Leclercq, C. - Chaminade, A., *Droit administratif*, Paris, 1986.; Ramić, M., *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, 1982.; Stiel, P.C., *Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj - samouprava, demokracija i pravna država - simbioza ili proturječnost*, u: *Hrvatska javna uprava*, br. 2., 1999.; Šprajc, I., *Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodnopravne osnove i pregled usporednog prava*, *Hrvatska javna uprava*, br. 2., 2000.

posebno važno kod općenormativnih i drugih općih akata jer se oni odnose na široki krug subjekata.

Glavni zaštitnik ustavnosti i zakonitosti lokalnih općenormativnih akata je Ustavni sud Republike Hrvatske koji je jedini (izuzev akata donesenih u prenesenom djelokrugu) nadležan objektivno, s djelovanjem *erga omnes*, staviti ih izvan snage. On, međutim, djeluje isključivo *a posteriori* - nakon što je akt donesen i eventualno (u dosadašnjoj praksi: uvijek) već proizvodi pravne učinke. Ovlast državnih tijela - Vlade Republike Hrvatske - da poništi ili ukine neustavan, nezakonit ili nesvrhovit akt tijela jedinice lokalne samouprave ograničena je samo na podzakonske akte donesene u prenesenom djelokrugu.

Prethodni nadzor ustavnosti i zakonitosti općenormativnih akata tijela jedinica lokalne samouprave, kojem je osnovni cilj sprječavanje primjene neustavnog ili nezakonitog općenormativnog akta i pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, isključivo je u rukama dužnosnika lokalne samouprave (općinskog načelnika i gradonačelnika) i tijela državne vlasti. U obavljanju prethodnog nadzora oni *de lege lata* postupaju isključivo po službenoj dužnosti.

Uloga građana i pravnih osoba u zaštiti ustavnosti i zakonitosti lokalnih općenormativnih akata *de lege lata* je minorna, i time se bitno odstupa od njihova općeg pravnog položaja. Naime, naš pravni sustav pruža brojne mogućnosti fizičkim i pravnim osobama da raznovrsnim pravnim sredstvima pred upravnim i sudbenim tijelima te pred Ustavnim sudom štite svoja prava i pravne interese od nezakonitih pojedinačnih akata svih nositelja vlasti, pa tako i tijela jedinica lokalne samouprave. No, to nije slučaj i sa zaštitom od neustavnih i nezakonitih općenormativnih akata. Fizičke i pravne osobe nisu legitimirane inicirati postupak prethodnog nadzora a niti su legitimirani pokretači postupka ocjene suglasnosti općenormativnog akata jedinice lokalne samouprave s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom. Oni mogu tijelima lokalne i državne uprave podnositi predstavke i upozoravati ih na neustavne ili nezakonite opće akte ili predlagati Ustavnom sudu pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti, ali ni ta tijela ni Ustavni sud nisu obvezni na temelju toga pokrenuti odgovarajući postupak.

Obavljanje nadzora nad aktima jedinica lokalne samouprave koji *ex officio* provode dužnosnici lokalne samouprave, tijela državne vlasti i Ustavni sud ne smije ugroziti Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi zajamčeno pravo lokalnih jedinica i njihovih stanovnika da sami odlučuju o poslovima iz svojeg samoupravnog djelokruga pridržavajući se pri tome Ustava i zakona.

U ovom radu razmatra se, *de lege lata* i *de lege ferenda*, nadzor nad općim aktima tijela jedinica lokalne samouprave - općina i gradova - donesenim u samoupravnom i prenesenom djelokrugu koji provode dužnosnici lokalne samouprave (općinski načelnik i gradonačelnik), predstavnici središnje državne uprave (predstojnik ureda državne uprave u županiji), središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove lokalne i područne samouprave, sudovi u rješavanju konkretnih sporova, Vlada Republike Hrvatske i konačno Ustavni sud Republike Hrvatske.

2. Opći akti općina i gradova

2.1. Akti predstavničkih tijela

2.1.1. Akti u samoupravnom (izvornom) djelokrugu

Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave općina i gradova - općinska i gradska vijeća - obavezna su donijeti statut općine odnosno grada, kao temeljni općenormativni akt, a minimum njegova sadržaja određen je odredbom čl. 8. st. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

U skladu sa statutom općine odnosno grada njihova predstavnička tijela donose u samoupravnom djelokrugu - "odluke i druge opće akte." Legalne definicije "odluke" i "općeg akta" jedinice lokalne samouprave nema, a naša pravna doktrina nije ni pokušala odrediti

pravni karakter tih akata i eventualnu formalnu i sadržajnu distinkciju između njih. S obzirom na našu dugogodišnju i uvriježenu ustavotvornu i zakonodavnu praksu da se istoimenim aktima koje donose tijela različitih vlasti (zakonodavne, izvršne, sudbene) i različite razine (središnja i lokalna) te kojima se odlučuje na različiti način, s različitim pravnim učincima i o raznovrsnim stvarima, bez obzira na već prihvaćene pravnodoktrinarne stavove⁸, razumljivo je da je naša pravna teorija odustala od pokušaja odrediti pravni karakter tih akata. Iz dikcije pravne norme - "odluke i drugi opći akti" moglo bi se zaključiti da se "odluke" smatraju također "općim aktima". Da se ne smatraju općim aktima, trebalo bi stajati - "odluke i opći akti", dakle bez riječi "drugi". Možemo pretpostaviti da su "odluke" izdvojene iz cjeline "općih akata" jer su uobičajenije i češće i po nazivu upućuju na to da su autoritativne i, prema tome, obvezujuće.

U brojnim zakonima kojima se određeni poslovi utvrđuju kao poslovi samoupravnog djelokruga općina i gradova tako se propisuje da se oni u općini ili gradu uređuju "odlukom"⁹. Tako se, na primjer trebaju donositi odluke kojima će se pravnonormativno urediti pitanja u svezi sa:

- financiranjem: proračun općine odnosno grada¹⁰, stope poreza na potrošnju, poreza na kuće za odmor, poreza na tvrtke, poreza na korištenje javnih površina i prireza na porez na dohodak¹¹;
- komunalnim poslovima u užem smislu - komunalnom redu, komunalnoj naknadi, komunalnom doprinosu,¹²

⁸ Tipičan primjer upravo su "odluke". Odluke donose i: Hrvatski sabor, predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, Državno sudbeno vijeće, predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, javne ustanove i druge pravne osobe s javnim ovlastima. Njima se na apstraktan i generalan način uređuju neka pitanja, osnivaju se ustanove, imenuju i razrješuju raznovrsni dužnosnici, podjeljuju odličja itd.

⁹ V. Masarić, H. - Ljubanović, V., Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (Grad Opatija), Hrvatska javna uprava, br. 2., 2000., str. 321 i d.

¹⁰ Zakon o proračunu (NN 92/94)

¹¹ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01)

¹² Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97 i 128/99, 57/00, 129/00, 59/01)

- opskrbom vodom i odvodnjom: o mjerama, načinu i opsegu opće uporabe vode za piće (potrebno je prethodno mišljenje Hrvatskih voda) i o načinu održavanja objekata i uvjetima osiguranja odgovarajuće kakvoće vode, o zaštiti izvorišta vode te o odvodnji otpadnih voda na području grada odnosno općine¹³,
- grobljima: izgradnji, zatvaranju, premještanju groblja ili dijela groblja koje je izvan upotrebe, mjerilima i načinu dodjeljivanja i ustupanja grobnih mjesta na korištenje, vremenskim razmacima ukopa u popunjena grobna mjesta te o načinu ukopa nepoznatih osoba, o održavanju groblja i uklanjanju otpada, o uvjetima upravljanja grobljem, o uvjetima i mjerilima za plaćanje naknade kod dodjele grobnog mjesta i godišnje naknade za korištenje,¹⁴
- stambenim i poslovnim prostorom: uvjeti i postupak natječaja za davanje u zakup poslovnog prostora¹⁵ te uvjeti i mjerila za davanje u najam stanova u vlasništvu¹⁶ općine ili grada,
- trgovinom i ugostiteljstvom: o lokacijama objekata za pokretnu prodaju, za prodaju robe na klupama, u kioscima, automatima i prigodnu prodaju, o radnom vremenu trgovina¹⁷, o rasporedu, početku i završetku radnog vremena u ugostiteljskim objektima na području općine ili grada te o prostorima na kojima se smiju pružati usluge u pokretnim ugostiteljskim objektima¹⁸,
- prometom: uređenje prometa na području jedinice lokalne samouprave¹⁹, lokalni linijski prijevoz i auto-taksi prijevoz²⁰,
- imenovanjem ulica i trgova,²¹
- uvjetima i načinom držanju kućnih ljubimaca.²²

¹³ Zakon o vodama (NN 107/95)

¹⁴ Zakon o grobljima (NN 19/98)

¹⁵ Zakon o zakupu poslovnog prostora (NN 96/91 i 124/97)

¹⁶ Zakon o najmu stanova (NN 91/96. i 48/98)

¹⁷ Zakon o trgovini (NN 11/96,75/99,62/01, 109/01)

¹⁸ Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 46/97, 68/98, 45/99, 76/99)

¹⁹ Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 59/96)

²⁰ Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 36/98)

²¹ Zakon o naseljima (NN 54/88) - ZOPSDJLSU (NN 75/93)

²² Zakon o veterinarstvu (NN 70/97, 105/01)

Povrh toga u nekim zakonima kojima se određuju poslovi iz samoupravnog djelokruga općina i gradova propisuje se da predstavnička tijela donose akte pod nazivom: planovi, programi i mjerila.

Tako su predstavnička tijela općina i gradova dužna donijeti:

- planove prostornog uređenja: prostorni plan uređenja grada, generalni urbanistički plan i detaljni plan uređenja,²³
- program zaštite okoliša (koji je u skladu sa strategijom i programom zaštite okoliša županije),²⁴
- programe gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i program održavanja komunalne infrastrukture,²⁵
- planove zaštite i spašavanja stanovništva u slučaju elementarnih nepogoda,²⁶
- procjenu i plan zaštite od požara,²⁷
- program javnih potreba u kulturi, športu, tehničkoj kulturi, plan mreže dječjih vrtića na svom području itd.

Predstavnička tijela općina i gradova mogu donositi i "druge opće akte", koje zakonodavac nije želio unaprijed imenovati, ostavljajući slobodu njihovim donositeljima da im daju prikladan naziv bilo u statutu ili poslovniku, bilo prigodom donošenja.²⁸

Analizom sadržaja odluka i općih akata koje donose općinska i gradska vijeća možemo utvrditi da naziv akta ne odražava njegovu pravnu narav. Nekim odlukama uređuju se odnosi - prava i obveze različitih subjekata na apstraktan i generalan način te je tu onda

²³ Zakon o prostornom uređenju (NN 30/94,68/98, 61/00)

²⁴ Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94 i 128/99)

²⁵ Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97 i 128/99, 57/00, 129/00, 59/01)

²⁶ Zakon o zaštiti stanovništva od elementarnih nepogoda (NN 73/97)

²⁷ Zakona o zaštiti od požara (NN 58/93)

²⁸ Analiza objavljenih akata koje su 2000. godine donijela općinska i gradska vijeća s područja Primorsko-goranske, Brodsko-posavske i Sisačko-moslavačke županije pokazuje da apsolutno dominiraju akti koji se nazivaju "odluka". Drugim aktima koji imaju opći karakter daju se nazivi: zaključak, rješenje, napatuk, plan, program, a u području financija: proračun, godišnji obračun, završni račun, plan sredstava itd.

nedvosmisleno riječ o općenormativnim aktima (propisima). Drugim se pak odlukama odlučuje o konkretnim pitanjima (imenovanja, razrješenja i sl.), pa se ti akti trebaju smatrati upravnim ili drugim pojedinačnim aktima (npr. poslovanja, raspolaganja itd.).

Analiza sadržaja drugih općih akata koji se donose pod nazivom plan, program, procjena, mjerila, pravilnik, zaključak i sl. pokazuje da su neki od njih po pravnoj naravi općenormativni akti (propisi) jer sadržavaju pravne norme kojima se uređuju neka važna pitanja za širi krug subjekata. To je naročito slučaj s općim aktima u području prostornog planiranja i uređenja²⁹. Drugi dio tih akata nema obilježje općenormativnih akata, ali oni ponekad imaju veliku važnost jer na temelju njih predstavničko tijelo, poglavarstvo ili upravno tijelo donosi akte koji imaju neposredni pravni učinak.

2. 1. 2. Akti u prenesenom djelokrugu

U mnogim europskim državama uobičajeno je, pa tako i u hrvatskoj pravnoj prošlosti, da tijela jedinica lokalne samouprave obavljaju, pored poslova iz svog samoupravnog djelokruga, i određene poslove središnje vlasti kao tzv. prenesene ili delegirane poslove. Tu je često riječ ne samo o delegiranju izvršnih poslova nego se na predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave delegira i dio legislativne funkcije. Zakonodavac, naime, u tom slučaju prosuduje da je iz političkih, gospodarskih, kulturoloških, povijesnih i drugih razloga svrhovito da se neka pitanja koja su u zakonodavnoj nadležnosti države delegiraju jedinicama lokalne samouprave i da ih njihova predstavnička tijela samostalno pravno normiraju ili da samo dopunjuju zakon, pri čemu se ponekad dopušta da lokalni normativni akt ide *praeter legem* pa čak i *contra legem*.

²⁹ Ustavni je sud u nizu slučajeva zauzeo stajalište da su akti koji se odnose na uređenje prostora propisi i da, prema tome, podliježu ustanosudskom nadzoru. V. npr.: Odluku U-II-1892/2000 od 12. travnja 2000., NN 37/01.

U suvremenom hrvatskom zakonodavstvu ne može se sa sigurnošću utvrditi da je takva delegacija dopuštena ili da ona postoji. Naime, Ustav i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi takvu delegaciju legislativne nadležnosti ne spominju. Iz teksta zakona kojima se na jedinice lokalne samouprave prenosi pravo i dužnost da obavljaju određene poslove, pa tako i da normativno uređuju neka pitanja, nije jasno je li tu riječ o određivanju samoupravnog (izvornog, naravnog) djelokruga ili je tu riječ o delegaciji nadležnosti i prenesenom djelokrugu. Takve nedoumice postoje uostalom i u slučaju prenošenja izvršnih i drugih poslova na tijela lokalne samouprave.³⁰ Premda je u nizu slučajeva tu, po mojem mišljenju, riječ isključivo o klasičnom delegiranju nadležnosti, to se, u pravilu, iz političkih i financijskih razloga prikazuje kao određivanje samoupravnog djelokruga lokalne samouprave.

U čl. 22. st. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi otvorena je, međutim, mogućnost delegacije nadležnosti iz samoupravnog djelokruga županije na tijela općina i gradova s njezina područja. Naime, predstavničko tijelo općine i grada može tražiti od županijske skupštine da mu, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne samouprave, povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije, pod uvjetom da može osigurati dovoljno prihoda za njihovo obavljanje. Delegirajući na općine i gradove "obavljanje određenih poslova" iz svojeg samoupravnog djelokruga, županijska bi skupština mogla prenijeti na predstavnička tijela općina i gradova ovlast da ih i normativno uređuju.

U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dopušta se, kao i u prethodnom zakonu, mogućnost da poslove državne uprave obavljaju jedinice lokalne samouprave - općine i gradovi. Ti se poslovi

³⁰ O tome problemu opširnije v.: Koprić, I., Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5., 1997., str. 518-525; Koprić, I., Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa, Hrvatska javna uprava, br. 3., 2000., str. 391-416.

trebaju odrediti zakonom, s time da će se zakonom kojim se uređuje državna uprava pobliže urediti prava i obveze tijela jedinica lokalne samouprave u obavljanju tih poslova (čl. 23. st. 3.). Pitanje je, međutim, može li se na predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave - općine ili grada, prenijeti ovlast da ono općenormativnim aktom uredi određeno područje društvenih odnosa ili neko pitanje koje je inače u djelokrugu središnjih tijela državne uprave.

Zakonom o sustavu državne uprave određuje se koje vrste poslova državne uprave mogu obavljati tijela jedinica lokalne samouprave u prenesenom djelokrugu, tj. koji se poslovi državne uprave na njih mogu prenijeti (čl. 57.). Tu se izrijeком ne propisuje da se tijela jedinica lokalne samouprave (vijeća ili poglavarstva) u prenijetim im poslovima mogu ovlastiti donositi općenormativne akte - propise ili opće akte. A tim je zakonom *expressis verbis* određeno da se jednim od poslova državne uprave smatra i donošenje provedbenih propisa, što je inače rezervirano samo za čelnike središnjih tijela državne uprave - ministre i ravnatelje državnih upravnih organizacija.

Međutim, iz odredbi ZOSDU, kojima se, između ostalog, uređuje odnos Vlade prema jedinicama lokalne samouprave u obavljanju poslova državne uprave, može se zaključiti da je dopušteno na tijela jedinica lokalne samouprave prenijeti i donošenje propisa kao jednog od poslova državne uprave. Naime u čl. 62. toč. 1. izrijeком je propisano da Vlada u provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave može "ukinuti propis ... jedinica lokalne samouprave u prenijetim im poslovima državne uprave"³¹.

2. 2. Akti poglavarstava

Poglavarstva općina i gradova nositelji su izvršne funkcije te u općini odnosno u gradu obavljaju izvršne poslove (čl. 44. st. 1. ZOLIPS), i

³¹ Zakon o sustavu državne uprave (NN 757/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01)

to kako poslove iz samoupravnog djelokruga, tako i poslove iz prenesenoga djelokruga. Samo u općinama i gradovima u kojima se u skladu s odredbama čl. 48. st. 2.-4. (ZOLIPS) ne bira poglavarstvo izvršne poslove obavlja predstavničko tijelo.

U okviru izvršne funkcije poglavarstvo općine ili grada: priprema prijedloge općih akata, izvršava ili osigurava izvršenje općih akata predstavničkog tijela, usmjerava djelovanje upravnih tijela u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad, upravlja i raspolaže nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom, i obavlja druge poslove utvrđene statutom (čl. 48. st. 1. ZOLIPS). Zakonom nije, dakle, predviđeno da poglavarstvo, osim poslovnika o svojem ustrojstvu, načinu rada i odlučivanju, donosi opće akte kojima bi pravno uređivalo materiju iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave.

To je razumljivo jer je temeljni smisao i cilj lokalne samouprave oduvijek bio omogućiti građanima što neposredniji utjecaj na donošenje odluka o pitanjima lokalnog značenja. Zato je i u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi zapisano da je "pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe" i da će se pravo lokalnih jedinica na uređivanje i upravljanje, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova "provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava" (čl. 3. st. 2.). Dapače, Europska povelja predviđa i mogućnost da se zakonom propiše neposredno sudjelovanje građana u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova građana, referendumima ili drugih oblika.

I u aktualnom Ustavu Republike Hrvatske recipiran je takav stav te je u čl. 132. st. 2. propisano: "...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 općeg biračkog prava".

Zakonom nije predstavničkom tijelu općine ili grada dopušteno delegirati ovlasti odlučivanja o poslovima iz samoupravnog djelokruga na izvršna tijela: poglavarstvo, općinskog načelnika ili gradonačelnika. Pogotovu nije dopuštena delegacija ovlasti za donošenje statuta, odluka i drugih općih akata, i to kako generalna delegacija tako i delegacija za određenu materiju.

Budući da poglavarstvo općine ili grada temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije izvorno nadležno donositi opće akte u poslovima samoupravnog djelokruga, a to pravo ne može dobiti ni temeljem delegacije, poglavarstva načelno ne mogu donositi opće akte. Poglavarstvo može legalno donijeti opći akt samo o nekom pitanju iz prenesenog djelokruga, i to ako bi zakonom bilo tako određeno. To je po, po mojem mišljenju, stanje *de lege lata*.

Otvoreno je, međutim, pitanje, je li to i najbolje rješenje. Ono je svakako ispravno kad je riječ o manjim općinama i gradovima (do 30.000 stanovnika), u kojima općinsko odnosno gradsko vijeće ima najviše 19 članova. Takvo relativno malo tijelo može se bez većih teškoća redovito sastajati i donositi propise i druge opće akte, pa i u onim slučajevima kad je riječ o vrlo žurnim stvarima. Delegiranje normativne funkcije na poglavarstva zato je nepotrebno, a ako bi bilo dopušteno, vodilo bi do apsurdnih situacija. Naime, u općinama i gradovima u kojima se formira poglavarstvo ono ima od 3 člana do 9 članova. S obzirom na zakonske i poslovničke norme o kvorumu i potrebnoj većini glasova za donošenje odluka, došlo bi do apsurdne situacije da bi se odluka ili drugi opći akt kojim se na apstraktan i generalan način uređuje ponašanje velikog broja subjekata - građana i pravnih osoba mogli donijeti voljom dva ili tri člana poglavarstva.

Međutim, u većim gradovima, a posebice u velikim, gdje gradsko vijeće može imati i do 35 članova, realno se javlja potreba da poglavarstvo treba u nekim situacijama žurno reagirati, pa da umjesto predstavničkog tijela donosi odluku ili drugi opći akt. Zato bi *de lege ferenda* bilo korisno dati pravo gradu da statutom propiše mogućnost delegacije normativne funkcije na poglavarstvo. To bi, po mojem mišljenju, trebalo dopustiti samo za neka iznimna stanja (npr. doba

ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, u slučaju velikih elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih situacija), uz pretpostavku da se predstavničko tijelo ne može sastati, ili za uređivanje vrlo usko određenih pitanja (tzv. specijalna delegacija).

U proteklom razdoblju stanje je bilo bitno drugačije. U statutima niza općina i gradova koji su doneseni u razdoblju od 1993. do 1998. godine bila je propisana široka mogućnost delegiranja nadležnosti na poglavarstvo, uključujući i donošenje odluka i drugih općih akata. Tako nailazimo na statute koji sadrže odredbe temeljem kojih je općinskom odnosno gradskom vijeću dopušteno, bez ikakvih posebnih uvjeta, prenijeti obavljanje svakog posla iz njihova djelokruga na poglavarstvo. Za općinsko odnosno gradsko vijeće samo je rezervirano donošenje statuta, poslovnika vijeća, proračuna, završnog računa i odluke o zaduživanju općine odnosno grada.³² Tek u malobrojnim statutima nailazili smo na odredbe kojima je mogućnost široke delegacije ovlasti na poglavarstvo bila ograničena samo na slučajeve izvanrednih situacija.³³ Takva generalna delegacija normativne funkcije je nezakonita i stoga je u postupku usuglašavanja statuta s novim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi takvu ovlast trebalo ukloniti.

Povrh toga, u statutima većeg broja općina i gradova nalazimo odredbe u kojima se nabrajaju akti koje donose poglavarstava. Tu vlada poprilična šarolikost u njihovu nazivanju. Pored akata čiji naziv upućuje na to da je, u pravilu, riječ o pojedinačnim aktima, npr.: odluka, zaključak i rješenje, nailazimo i na akte čiji naziv pokazuje da je očito riječ o općim aktima: naredbe, upute, pravila, naputci, propisnici, preporuke itd.³⁴

³² Takve odredbe sadrže na primjer statuti općina Baške (čl. 34.), Brdovca (čl. 20.), Gornje Rijeke (čl. 15.), Gračaca (čl. 16.), Gradine (čl. 12.), Hercegovca (čl. 13.), Kalija (čl. 16.), Kloštra Ivanića (čl. 13.), Luke (čl. 12.), Podstrane (čl. 20.), Pušće (čl. 11.), Suhopolja (čl. 17.), Špišić Bukovice (čl. 12.), gradova Bjelovara (čl. 27.), Čakovca (čl. 31.), Nina (čl. 23.), Zadra (čl. 15.).

³³ Tako npr. u Statutu Grada Trilja (čl. 32.).

³⁴ Tako je npr. u statutima gradova Dubrovnika i Čakovca te općina Konavla, Mljeta, Stona, Podstrane propisano da gradsko odnosno općinsko poglavarstvo donosi "naredbe,

Zanimljivo je da se u statutima nekih malih općina poglavarstvu daje ovlast za donošenje brojnih vrsta općih akata, a pri tome je upitno postoji li među njima neka formalna ili materijalna razlika. Poglavarstva nekih malih općina dobila su statutom čak ovlast da donose akte, očito izvanpravnog karaktera, s nazivima koji evidentno ne odgovaraju i s obzirom na tijelo koje ih može donijeti (općinsko poglavarstvo), i s obzirom na sredinu (malu općinu): deklaracija i rezolucija. Naime, akte s tim nazivima donosilo je samo najviše predstavničko tijelo države - Hrvatski sabor.

2. 3. Ustavnost i zakonitost općih akata

Statut općine i grada, kao i svi drugi opći akti koje donosi predstavničko tijelo i eventualno poglavarstvo, moraju, biti u suglasnosti s Ustavom i sa zakonom, što proizlazi iz odredbe čl. 5. st. 1. Ustava prema kojoj "zakoni moraju biti u suglasnost s Ustavom a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom".

Usprkos tome što Ustav Republike Hrvatske građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 132. st. 1.), ni Ustavom ni Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije jasno određeno područje društvenoga života koje je isključivo rezervirano za lokalnu ili područnu samoupravu i, s time u svezi, njihova isključiva normativna nadležnost u koju ne može zadirati zakonodavac. U čl. 134. st. 1. Ustava navedeno je, istina, da jedinice

uputstva, pravila kad odlučuje o općim stvarima." Slično je i u gradu Vrbovcu gdje je poglavarstvo ovlašteno donositi "odluke, naredbe, upute i pravila kad odlučuje o općim stvarima". Statutom općine Pušća propisano je da poglavarstvo donosi "odluke, naredbe, uputstva, pravilnike te druge opće akte". U Općini Brdovcu poglavarstvo je ovlašteno donositi: odluke, preporuke, rješenja, zaključke, upute, naputke i naredbe..., a po statutu općine Kloštra Ivanića poglavarstvo o poslovima iz svog djelokruga donosi: zaključke, preporuke, rješenja, uputstva, naredbe i druge akte. Statutom Grada Pule određeno je da njegovo poglavarstvo donosi odluke, preporuke, rješenja, zaključke i naputke. Poglavarstvo Okučana donosi: pravilnike, preporuke, rješenja, zaključke, upute, naputke, deklaracije, rezolucije. U Statutu Grada Karlovca precizirano je da gradsko poglavarstvo donosi o poslovima iz svog djelokruga: zaključke, rješenja, naputke, pravilnike i sl. ali samo onda "kada osigurava provedbu akata Gradskog vijeća".

lokalne samouprave "obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti...", ali je već u st. 3. istoga članka propisano da se "poslovi lokalnog djelokruga uređuju zakonom"; s tim da se prilikom određivanja njihova djelokruga mora voditi računa o "širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti" (st. 4.).

U čl. 19. st. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje se da jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, ako nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje itd. U ovoj odredbi postoji blag pokušaj naznake da bi "poslovi od lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana" načelno trebali biti u samoupravnom djelokrugu općina i gradova osim ako "su Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima". Dimenzioniranje poslova lokalnog značaja opet je ostalo u rukama zakonodavca. Zakonom se, dakle širi ili sužava krug poslova lokalnog značaja i samoupravnog djelokruga.

Zato širina normativne aktivnosti predstavničkih tijela općina i gradova gotovo u cijelosti ovisi o sadržaju zakona. Kako zakonodavac dimenzionira krug poslova koji su u samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave, tako određuje i širinu i sadržaj normativnih akata koje su predstavnička tijela općina i gradova ovlaštena donijeti.

Iako je Ustavom proklamiran princip stroge ustavnosti i zakonitosti propisa te je ustanovljena obveza svih donositelja normativnih akata da im akti moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom, realno je moguće je da statuti općina i gradova te opći akti njihovih predstavničkih tijela ne budu u suglasnosti s Ustavom i zakonom. Stoga je u pravnom sustavu predviđena lepeza pravnih mehanizama pomoću kojih će se eventualna neustavnost ili nezakonitost akta pravodobno utvrditi, ukloniti ili sankcionirati.

Postojanje i djelovanje tih pravnih mehanizama potrebno je, s jedne strane, da zaštiti objektivni pravni poredak u Republici Hrvatskoj, a, s druge strane, da zaštiti slobode i prava građana, i to kako onih koji su stanovnici općine i grada kojega je predstavničko tijelo donijelo neustavni ili nezakoniti normativni akt tako i građana s drugih područja.

3. Nadzor općinskog načelnika i gradonačelnika nad ustavnosti i zakonitosti općih akata donesenih u samoupravnom djelokrugu

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisan je pravni mehanizam koji otvara mogućnost da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (općinsko i gradsko vijeće) uvidi svoje pogreške u donošenju općih akata iz svoga samoupravnog djelokruga i da protupravnost ukloni prije državne, sudske ili ustavnosudske intervencije.

Naime, nakon što općinsko ili gradsko vijeće donese opći akt, općinski načelnik odnosno gradonačelnik ovlašten je, temeljem čl. 42. st. 3. ZOLIPS, obustaviti od primjene "opći akt predstavničkog tijela" ako ocijeni da je njime povrijeđen "zakon ili drugi propis" te zatražiti od predstavničkog tijela da u roku od petnaest dana ukloni uočene nedostatke. Ova je odredba nažalost neprecizna, kao i odgovarajuća norma u prethodnom zakonu, te će, bude li se primjenjivala u praksi, otvarati dvojbe i različite interpretacije.

Prvo, pitanje je ima li općinski načelnik odnosno gradonačelnik pravo obustaviti od primjene isključivo "akt predstavničkog tijela" ili se tom ovlašću može koristiti i glede općeg akta koji bi nezakonito donijelo poglavarstvo. Smatram da bi načelniku odnosno gradonačelniku trebalo priznati pravo obustave i općih akata poglavarstva, a naročito kad poglavarstvo nije nadležno za njihovo donošenje.

Drugo, propisano je da se može obustaviti opći akt kojim se vrijeđa "zakon ili drugi propis". No, je li dopušteno načelniku odnosno

gradonačelniku obustaviti opći akt kojim se ne vrijeda određeni zakon, ali je, po njegovu mišljenju, protivan Ustavu - bilo određenoj ustavnoj odredbi bilo nekoj ustavnoj vrednoti? Tu dvojbe ne bi trebalo biti, jer ako je dopušteno obustaviti akt zbog povrede zakona, to se može učiniti i zbog povrede pravnog akta jače pravne snage, dakle zbog povrede - Ustava, ustavnog zakona ili ratificiranog i objavljenog međunarodnog ugovora.

Osjetljivije je, međutim, pitanje - zbog povrede kojeg "propisa" načelnik može obustaviti opći akt. Radi li se tu o podzakonskim općenormativnim aktima Vlade, ministarstava, državnih upravnih organizacija i drugih donositelja ili se tu radi o povredi statuta općine ili grada ili poslovnika općinskog ili gradskog vijeća? Po mojem mišljenju, općinskom načelniku odnosno gradonačelniku svakako treba priznati pravo da obustavi od primjene opći akt koji je donijelo predstavničko tijelo protivno odredbama statuta ili poslovnika. Moglo bi se očekivati da će načelnik odnosno gradonačelnik najčešće i trebati reagirati obustavom općeg akta upravo zbog proceduralnih pogrešaka koje je predstavničko tijelo počinilo donoseći opći akt ili su pogreške učinjene u postupku njegove pripreme i predlaganja.

Glede podzakonskih općenormativnih akata ne bi se mogao dati decidan odgovor. Načelno opći akti jedinica lokalne samouprave u samoupravnom djelokrugu ne trebaju biti u suglasnosti s podzakonskim općenormativnim aktima koje donose središnja tijela državne vlasti. Ali u pojedinim će materijama predstavničko tijelo nužno morati voditi brigu i o sadržaju tih akata, primjerice kad je riječ o različitim tehničkim i sličnim standardima i propisima, npr. u području prostornog planiranja, komunalnog gospodarstva i sl.

Nesporno je da općinski načelnik odnosno gradonačelnik nije ovlašten obustaviti opći akt ako smatra da je nesvrhovit, tj. da se njime ne uređuje neko pitanje na najbolji način.

Konačno, postavlja se pitanje roka u kojem načelnik odnosno gradonačelnik ima pravo obustaviti opći akt jer zakonodavac o tome šuti. Budući da je *ratio* ovlasti obustave da se o "spornom" općem aktu još jednom raspravi u predstavničkom tijelu i da se pokušaju ukloniti

njegovi nedostaci, načelnik odnosno gradonačelnik trebao bi postupiti hitro i donijeti odluku o obustavi što prije, a najkasnije do objave akta u službenom glasilu.

Odluka načelnika odnosno gradonačelnika treba, po mojem mišljenju, biti u pisanom obliku i obrazložena. U obrazloženju bi svakako trebalo navesti obustavlja li se opći akt iz postupovnih razloga (npr. nepostojanja kvoruma ili propisane većine prigodom donošenja akta, nedostataka u pripremnoj fazi i sl.) ili je riječ o materijalnoj povredi, tj. da doneseni akt sadržajno protivan Ustavu ili zakonu. O razlozima koji su bili odlučni za odluku o obustavi akta ovisit će i način na koji se nedostatak akta može ispraviti.

Nakon odluke o obustavi općeg akta predstavničko tijelo treba se sastati u roku od petnaest dana (čl. 42. st. 3.) i pokušati ukloniti nedostatak. Uklanjanje nedostataka može se očitovati u ponavljanju pogrešne postupovne radnje (npr. ponovi se glasovanje), ili odustajanjem od donošenja općeg akta sa spornim sadržajem, ili njegovim većim ili manjim mijenjanjem. Ako vijeće ne održi novu sjednicu (npr. predsjednik vijeća ne zakaže sjednicu ili ne bude osiguran kvorum), ili ne raspravi o načelnikovom odnosno gradonačelnikovom zahtjevu za preispitivanje općeg akta, ili ako ostane pri prethodnoj svojoj odluci, općinski načelnik odnosno gradonačelnik dužan je u roku od osam dana o tome obavijestiti čelnika središnjeg tijela državne uprave ovlaštenog za nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (ministra pravosuđa, uprave i lokalne samouprave) i time se onda otvara put za intervenciju središnjih tijela državne uprave.

No, postavlja se praktično pitanje: Može li se očekivati da će se načelnici odnosno gradonačelnici uopće koristiti svojim pravom obustave općih akata i hoće li to činiti legalno i ispravno? Naime, realna je opasnost da se načelnici odnosno gradonačelnici uzdrže od korištenja tom važnom ovlašću, bilo zbog stranačkih ili osobnih političkih interesa, bilo zbog toga što im manjka dobra pravna podloga za prosudbu o ustavnosti ili zakonitosti općeg akta. S druge strane, ta se ovlast može zlorabiti da se iz političkih ili drugih motiva i radi ostvarivanja

nelegalnih ciljeva postigne odgoda donošenja i primjene općeg akta koji je u skladu s Ustavom i zakonom.

4. Državni nadzor nad ustavnosti i zakonitosti općih akata donesenih u samoupravnom djelokrugu

Radi zaštite ustavnosti i zakonitosti te radi zaštite prava građana od eventualnih neustavnih i nezakonitih općih akata koje donose tijela jedinica lokalne samouprave Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl. 78. do 82.) uređen je postupak intervencije državne uprave i Vlade kojem je cilj prethodna ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata donesenih u samoupravnom djelokrugu, sprječavanje primjene općih akata za koje se smatra da su neustavni ili nezakoniti i, konačno, iniciranje postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, koji je jedini nadležan meritorno ocijeniti ustavnost i zakonitost osporenih općih akata i objektivno ih staviti izvan snage.

4.1. Ovlasti predstojnika ureda državne uprave u županiji

U cilju provođenja državnog nadzora i zaštite lokalne samouprave Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređen je, slično kao i po prethodnom Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi, postupak kojim se predstavnik središnje državne uprave u županiji - predstojnik ureda državne uprave³⁵ promptno obavještava o svakom

³⁵ Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1993. g. obavještavao se o donesenom općem aktu župan koji je u županiji imao ulogu predstavnika središnje državne vlasti. U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se doneseni opći akti dostavljaju pročelniku županijskog ureda u čijem su djelokrugu poslovi opće uprave te je on ovlašten poduzimati daljnje radnje (čl. 79. st. 2., čl. 80. i čl. 81.). Nakon provedene posljednje reorganizacije državne uprave (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave - NN 59/2001) i integracije županijskih ureda u ured državne uprave u županiji, na čelu s predstojnikom, smatram da se ispravnom interpretacijom treba zaključiti da je funkcija nadzora nad ustavnosti i zakonitosti općih akata koje donose predstavnička tijela općina i gradova u rukama predstojnika ureda državne uprave u županiji.

općem aktu koji donese predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i time otvara put nadzora i poduzimanje mjera.

Prvi korak u tom postupku jest obavještanje predstojnika ureda državne uprave u županiji da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo opći akt. Nakon što općinsko ili gradsko vijeće usvoji statut ili drugi opći akt, općinski načelnik odnosno gradonačelnik dužan ga je roku od osam dana od dana donošenja (ne objavljivanja) dostaviti predstojniku državne uprave u županiji (čl. 79. st. 2.). Predstojnik je dužan u roku od osam dana od dana primitka općeg akta ocijeniti njegovu ustavnost i zakonitost te ako ocijeni da je suprotan Ustavu ili zakonu, obustaviti ga od primjene obrazloženim aktom (čl. 80. st. 1.). Taj rok od osam dana je prekluzivan glede prava predstojnika da obustavi opći akt. Ako predstojnik propusti iskoristiti ovlast obustave akta u tom roku, gubi pravo to naknadno učiniti. Međutim, protek roka ne sprječava ga da o neustavnosti ili nezakonitosti obavijesti nadležno središnje tijelo kako bi ono moglo postupati u okviru svojih ovlasti.

Ako je predstojnik temeljem čl. 80. st. 1. ovlašten obustaviti opći akt od primjene, dakle cijeli akt, smatram da je ovlašten obustaviti i samo jedan njegov dio ili pojedinu odredbu za koje smatra da su protivni Ustavu ili zakonu. U obrazloženju je nužno navesti obustavlja li se cijeli opći akt, njegov dio ili samo određena norma te precizno odrediti u čemu se sastoji neustavnost odnosno nezakonitost. Odluka o obustavi dostavlja se bez odgode općinskom načelniku odnosno gradonačelniku te predsjedniku predstavničkog tijela koje je akt donijelo (čl. 80. st. 3.).

Budući da u zakonu nema propisa na temelju kojeg se objava općeg akta u službenom glasilu odgađa do okončanja postupka prethodne ocjene ustavnosti i zakonitosti, moguće su u praksi dvije situacije.

Prva je da je tekst usvojenog općeg akta dostavljen predstojniku prije nego što je objavljen u službenom glasilu, a objava nije izvršena ni prije donošenja odluke o obustavi. U tom slučaju odluka o "obustavi od primjene" značila bi zapreku objavljivanju osporenog akta u službenom glasilu. Opći akt se dakle ne objavljuje i, prema tome, ne

stupa na snagu. To bi bila, po mojem mišljenju, poželjna situacija jer se tom prethodnom ocjenom ustavnosti i zakonitosti sprječava publikacija općeg akta, a time i njegova primjena. Predstavničko tijelo koje je donijelo obustavljeni akt može onda ponovno razmotriti njegov sadržaj i ukloniti nedostatke koje akt čine neustavnim ili nezakonitim.

Druga je da se opći akt dostavi predstojniku nakon što je objavljen u službenom glasilu ili se objavi nakon toga, ali prije nego što je predstojnik donio odluku o obustavi. U tom bi slučaju odluku o obustavi općeg akta trebalo bez odgode objaviti u istom službenom glasilu u kojem je objavljen sporni opći akt.

Odluku o obustavi općeg akta predstojnik je dužan bez odgode dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu samoupravu (čl. 81. st. 1.).

Recentnim zakonskim rješenjem odluka o obustavi općeg akta iz bilo kojeg upravnog područja dostavlja se samo jednom tijelu središnje državne uprave - Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, a ne više tijelima "državne uprave (ministarstvu ili državnoj upravnoj organizaciji) u čijem je djelokrugu pitanje koje se općim aktom uređuje odnosno središnjem tijelu državne uprave za lokalnu samoupravu" kao što je to bilo propisano prethodnim zakonom (čl. 81. st. 1.) i što je otvaralo određene dileme i teškoće.

4.2. Ovlasti središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu

Nesumnjivo je da je *de lege lata* glavni nositelj funkcije nadzora nad zakonitošću općih akata predstavničkih tijela svih jedinica lokalne i područne samouprave u njihovu samoupravnom djelokrugu središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.³⁶ To tijelo dolazi u prigodu ocjenjivati ustavnost i zakoni-

³⁶ Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne imenuje se to tijelo jer su se poslovi lokalne i područne samouprave proteklih desetak godina stavljali u djelokrug raznoimenih tijela - Ministarstva pravosuđa i uprave, Ministarstva uprave, Ravnateljstva za državni i lokalnu samoupravu. Trenutno su poslovi lokalne i područne samouprave u djelokrugu Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.

tost općih akta jedinica lokalne samouprave na inicijativu predstojnika ureda državne uprave u županiji koji je već donio odluku o obustavi općeg akta i po vlastitoj inicijativi.

Ako je opći akt obustavio od primjene predstojnik ureda državne uprave u županiji, središnje tijelo dužno je u roku od osam dana ocijeniti opravdanost takve odluke (čl. 81. st. 2.). Rok od osam dana počinje teći tek od trenutka uredno dostavljene predstojnikove odluke. U osmodnevnom roku središnje je tijelo dužno zauzeti pravno shvaćanje da je opći akt jedinice predstavničkog tijela neustavan ili nezakonit, pa je, prema tome, predstojnikova odluka ispravna - "opravdana", ili da osporeni opći akt nije protivan Ustavu ili zakonu, te je stoga predstojnikova odluka o obustavi pogrešna - "neopravdana".

U slučaju da središnje tijelo ocijeni da je predstojnikova odluka o obustavi općeg akta općinskog odnosno gradskog vijeća pravno osnovana, tj. suglasi li se s njegovom ocjenom da je opći akt neustavan ili nezakonit, njegovu odluku treba proslijediti Vladi Republike Hrvatske i predložiti joj pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (čl. 81. st. 3. i čl. 82. st. 1.).

Međutim, ako središnje tijelo državne uprave ocijeni da je predstojnik ureda državne uprave u županiji pogriješio u prosudbi o ustavnosti i zakonitosti općeg akta i da taj akt nije protivan Ustavu ili zakonu, pa je stoga njegova odluka neopravdana, ukinut će predstojnikovu odluku. Ta odluka treba biti u pisanom obliku i, po mojem mišljenju, mora biti obrazložena. Odluka se dostavlja predstojniku ureda državne uprave koji je donio odluku o obustavi, općinskom načelniku odnosno gradonačelniku te predsjedniku predstavničkog tijela koje je opći akt donijelo (čl. 81. st. 4.).

Posljedice takve odluke mogu biti dvojake - ovisno o tome je li opći akt bio objavljen ili nije. Ako nije bio objavljen u službenom glasilu, to će se sada učiniti te će akt stupiti na snagu protekom roka od osam dana ili, ako za to postoje osobito opravdani razlozi, danom objave (čl. 73. st. 4.). Budući da je Zakonom o lokalnoj i područnoj

(regionalnoj) samoupravi izrijekom propisano da opći akti ne mogu imati povratno djelovanje (čl. 73. st. 5.), ne može se ni u slučaju ukidanja odluke o obustavi odlučiti da akt djeluje retroaktivno, na primjer od trenutka obustave.

U slučaju da je opći akt bio objavljen u službenom glasilu, a tek je nakon toga bila obustavljena njegova primjena, tada se odluka središnjeg tijela o ukidanju odluke o obustavi treba objaviti u istom službenom glasilu u kojem je bio objavljen osporeni opći akt te odmah može početi njegova primjena. Mislim da tu odluku središnjeg tijela treba objaviti u službenom glasilu ono tijelo koje je po statutu općine ili grada nadležno za publikaciju općih akata.

Međutim, otvara se pitanje kako treba postupiti ako središnje tijelo državne uprave u roku od osam dana ne donese nikakvu odluku - ne ukine odluku predstojnika državne uprave u županiji o obustavi općeg akta niti predloži Vladi iniciranje postupka pred Ustavnim sudom. Štunja središnjeg tijela načelno nije dopustiva, ali je realno moguća, a može biti uvjetovana različitim opravdanim i neopravdanim razlozima. Bilo bi pravno korektno da u tom slučaju središnje tijelo obavijesti predstojnika ureda državne uprave, općinskog načelnika odnosno gradonačelnika i predsjednika predstavničkog tijela da nije u roku pokrenut postupak pred Vladom i da je zato prestala djelovati odluka o obustavi od primjene općeg akta. I onda, ako opći akt prethodno nije bio publiciran, on će se objaviti u službenom glasilu, a ako je bio objavljen, onda u istom službenom glasilu treba objaviti deklaratorni akt kojim se utvrđuje da središnje tijelo nije u roku pokrenulo postupak pred Vladom i da je prestao pravni učinak odluke o obustavi primjene. Takav deklaratorni akt trebalo bi, po mojem shvaćanju, donijeti tijelo koje je na temelju statuta općine ili grada nadležno za objavljivanje općih akata. Međutim, može doći do teškoća ako središnje tijelo ne postupi na taj način. Otvara se pitanje kako će čelnici tijela općine i grada saznati da je središnje tijelo propustilo u roku inicirati postupak pred Vladom i da je onda *ipso lege* prestala djelovati odluka o obustavi od primjene općeg akta.

Središnje tijelo može pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinice lokalne samouprave neposredno (čl. 80. st.

2.), dakle u slučaju da predstojnik ureda državne uprave u županiji nije u zakonom propisanom roku obustavio opći akt i inicirao daljnji postupak. U tom slučaju središnje tijelo može pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta *ex officio*. Pri tome je irelevantno je li ono saznalo za opći akt neposredno, npr. obavljajući neposredan nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne samouprave, ili na temelju obavijesti ili prijedloga općinskog načelnika odnosno gradonačelnika, drugog tijela državne uprave, državnog odvjetništva, pučkog pravobranitelja, fizičkih ili pravnih osoba. Posebno je značajno da središnje tijelo nije dužno pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti bez obzira na to tko mu je to predložio ili ga o tome obavijestio.

Naročito je važno da za središnje tijelo nema vremenskog ograničenja u kojem se može koristiti tom ovlašću. Tako središnje tijelo može reagirati u slučaju da je predstojnik ureda državne uprave propustio utvrditi neustavnost ili nezakonitost općeg akta jedinice lokalne samouprave ili ga je propustio pravodobno obustaviti od primjene. Pitanje je, međutim, je li takvo zakonsko rješenje oportuno i pridonosi li više pravnoj sigurnosti ili pravnoj nesigurnosti. Naime, u takvom slučaju opći je akt već objavljen u službenom glasilu i primjenjuje se možda već duže vrijeme te je stvorena svijest o njegovoj pravnoj egzistenciji, a tek onda dolazi do njegove obustave. Smatram da je, s gledišta pravne sigurnosti, ispravnije zakonom propisati primjereni rok (mjesec ili dva) u kojem je središnje tijelo ovlašteno obustaviti opći akt koji je već objavljen u službenom glasilu³⁷.

Odluka o obustavi akta od primjene koju donosi središnje tijelo mora također biti obrazložena te se treba dostaviti općinskom načelniku odnosno gradonačelniku i predsjedniku predstavničkog tijela koje je opći akt donijelo. Odluka o obustavi akta mora biti objavljena u istom službenom glasilu u kojem je objavljen i opći akt čija se primjena obustavlja.

³⁷ Tako u Francuskoj, prema zakonu od 2. ožujka 1982., predstavnik države (représentant de l'État) koji obavlja prethodni nadzor nad zakonitosti nekih općenormativnih akata koje donose tijela jedinica lokalne samouprave može u prekluzivnom roku od dva mjeseca pokrenuti pred mjesno nadležnim upravnim sudom postupak ocjene zakonitosti.

Ako središnje tijelo ocijeni opći akt predstavničkog tijela općine ili grada neustavnim ili nezakonitim i obustavi njegovu primjenu, predložit će Vladi Republike Hrvatske pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (čl. 82. st. 2.) i o tome prijedlogu obavijestit će donositelja osporenog akta (čl. 82. st. 2.).

4. 3. Ovlasti Vlade Republike Hrvatske

U posljednjoj fazi postupka u svezi s ocjenom ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinice lokalne samouprave Vlada Republike Hrvatske odlučuje prihvaća li mišljenje središnjeg tijela državne uprave da je opći akt neustavan ili nezakonit i njegov prijedlog za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom ili ga ne prihvaća. Zakonsko rješenje da Vlada odlučuje hoće li se pokrenuti pred Ustavnim sudom postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinice lokalne samouprave može imati dva uzroka. Prvi je da zakonodavac u pitanje ustavnosti i zakonitosti nedopustivo upleće faktor političkog oportuniteta. Jer Vlada je nedvojbeno političko, a ne stručno pravno tijelo. Prema tome, kad postupa na temelju pravno obrazloženog prijedloga nadležnog središnjeg tijela državne uprave, ona ne postupa po pravnim kriterijima, nego se može rukovoditi političkim oportunitetom. Iako postoje valjani pravni razlozi za ozbiljnu sumnju u ustavnost ili zakonitost općeg akta, Vlada može odlučiti da ne pokrene postupak pred Ustavnim sudom i da tako dopusti primjenu spornog općeg akta sve dok Ustavni sud ne pokrene postupak na zahtjev ili prijedlog nekog drugog subjekta ili po vlastitoj inicijativi. Drugi je da Ustavom i Ustavnim zakonom državna tijela uprave nisu ovlaštena podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti drugih propisa.

O prijedlogu središnjeg tijela državne uprave da se pred Ustavnim sudom pokrene postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta odlučuje Vlada. Zanimljivo je da propisima kojima se uređuje rad

Vlade³⁸ nije određeno kako se donosi odluka o pokretanju postupka pred Ustavnim sudom odnosno odluka da se ne pokrene takav postupak iako postoji odgovarajući prijedlog.

Nesumnjivo je da o prijedlogu središnjeg tijela Vlada treba odlučivati relativno hitro. Naime, ako prihvaća prijedlog središnjeg tijela, ona je dužna donijeti u roku od trideset dana odluku i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. Važno je da u tom roku Vlada treba ne samo donijeti odluku o pokretanju postupka već je dužna Ustavnom sudu dostaviti i uredan zahtjev za pokretanje postupka ocjene suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom. Taj zahtjev mora sadržavati oznaku odredbi čija se ustavnost odnosno zakonitost osporava, oznaku odredbi Ustava ili zakona za koje se u zahtjevu tvrdi da su povrijeđene i razloge zbog kojih se tvrdi da osporeni akt nije suglasan s Ustavom odnosno zakonom.

Rok od trideset dana je prekluzivan glede obustave općeg akta od primjene. Naime, ako Vlada u tom roku urednim zahtjevom ne inicira postupak ocjene suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom, prestaje *ipso lege* učinak obustave općeg akta od primjene (čl. 82. st. 3.) te se istekom toga roka osporeni opći akt može primjenjivati.

Propuštanje toga roka nema, po mojem mišljenju, prekluzivan učinak glede ovlasti Vlade da podnese zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti općeg akta s Ustavom ili zakonom. Ako je Vlada propustila taj rok, ona ipak može naknadno podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, samo će za vrijeme trajanja ustavnosudskog postupka osporeni akt biti na snazi i moći će se primjenjivati.

Vlada može i prije isteka tridesetodnevnog roka odlučiti ne pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom i ukinuti odluku o obustavi primjene općeg akta koju je donio predstojnik ureda državne uprave u županiji ili središnje tijelo državne uprave.

³⁸ Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 1/98, 15/00) i Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (NN 107/00, 24/01).

5. Nadzor nad općim aktima donesenim u prenesenim poslovima državne uprave

U državama u kojima je na jedinice lokalne samouprave preneseno obavljanje poslova iz državnog legislativnog i egzekutivnog djelokruga tijela središnje državne vlasti zadržavaju pravo nadzora nad njihovim obavljanjem te, u pravilu, imaju u toj sferi široke ingerencije. Kad je riječ o delegaciji prava normiranja određenih materija ili pojedinih pitanja, središnji organi imaju ovlast nadzirati korištenje delegacije te ocjenjivati koriste li se delegirane ovlasti u skladu s Ustavom i zakonom, pa čak ocijeniti je li predstavničko ili izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave svrhovito uredilo neku materiju ili pitanje. U obavljanju takvog nadzora dopušteno je središnjim tijelima vlasti neposredno anulirati podzakonski akt donesen temeljem delegacije ili pokrenuti postupak pred nekim tijelom upravne ili sudbene vlasti.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi dopušta da tijela središnje i regionalne vlasti delegiraju jedinicama lokalne samouprave određene ovlasti. U tom slučaju upravni nadzor središnjih vlasti ne će se ograničiti samo na nadzor ustavnosti i zakonitosti akata, kao što je to slučaj u području samoupravnog djelokruga, nego će moći obuhvatiti i nadzor nad svrhovitosti (čl. 8. st. 2.).

U suvremenom hrvatskom pravnom sustavu nadzor nad jedinicama lokalne samouprave u prenijetim im poslovima državne uprave obavljaju - temeljem Zakona o sustavu državne uprave - tijela državne uprave i Vlada Republike Hrvatske.

Tijela državne uprave - središnja (ministarstva i državne upravne organizacije) i na području županija (uredi državne uprave) - nadziru, svako u svom djelokrugu, rad tijela jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova državne uprave. Ovlaštena su, između ostaloga, obustaviti od izvršenja opće akte koje su donijela tijela jedinica lokalne samouprave u prenijetim im poslovima državne uprave (čl. 66. st. 1. toč. 2.) te predložiti Vladi poduzimanje odgovarajućih mjera.

Vlada je ovlaštena, na osnovi takvog prijedloga ili po vlastitoj inicijativi, ukinuti propis tijela jedinica lokalne samouprave u prenijetim im poslovima državne uprave (čl. 62. toč. 1.).

6. Sudska kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata primjenom instituta eksepcije ilegalnosti

U hrvatskom pravnom sustavu sudovi imaju vrlo ograničenu ovlast ocjene ustavnosti i zakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne samouprave, kao uostalom i drugih podzakonskih općenormativnih akata. Nije dopušteno ni bilo kojim sudom - od općinskog suda do Upravnog suda ili Vrhovnog suda - pokretati postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti nekog podzakonskog akta, uključujući i općeg akta jedinice lokalne samouprave, i tražiti njegovo objektivno stavljanje izvan snage, kao što je to dopušteno pred svim sudovima ili sudovima određene vrste (npr. upravnim sudovima) u pravnim sustavima niza zapadnoeuropskih država.

Sudski nadzor nad ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave, kao i podzakonskih općenormativnih akata drugih donositelja, ograničen je Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i Zakonom o sudovima³⁹ isključivo na ispitivanje njihove ustavnosti i zakonitosti prigodom rješavanja konkretne stvari koja se pojavila u postupku pred sudom.

Rješavajući konkretni predmet - u parničnom ili kaznenom postupku, u upravnom sporu ili nekom posebnom postupku, sud je ovlašten ispitati ustavnost i zakonitost općeg akta jedinice lokalne samouprave, bez obzira na to je li donesen u poslovima samoupravnog djelokruga ili u prenijetim poslovima državne uprave, odnosno drugog podzakon-

³⁹ Prema čl. 35. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99) "...ako sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebao primijeniti nije suglasan s Ustavom, odnosno zakonom, taj propis neće primijeniti, o čemu će izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske". Potpuno identična odredba sadržana je u čl. 24. st. 3. Zakona o sudovima (NN 3/94, 100/96, 131/97, 129/00).

skog akta koji treba neposredno primijeniti. Ali ako ocijeni da je akt neustavan ili nezakonit, ovlašten je samo izvršiti ekscipiju nezakonitosti (ilegalnosti)⁴⁰. Sud je, dakle, ovlašten odbiti primijeniti neustavni ili nezakoniti opći akt na predmet konkretnog spora. Spor će riješiti na temelju pravne norme sadržane u zakonu ili u propisu višeg ranga od onog koji je ocijenio da nije suglasan Ustavu ili zakonu. Prema tome, opći akt jedinice lokalne jedinice nije objektivno stavljen izvan snage, on ostaje na snazi i, načelno, može se slobodno dalje primjenjivati u svim drugim sudskim, upravnim i ostalim postupcima. No, da ne bi došlo do trajnije pravne nesigurnosti zbog činjenice da se opći akt ne primjenjuje u jednom sudskom postupku, a primjenjuje u drugim, sud koji je izvršio ekscipiju ilegalnosti obavezan je o svojem postupku izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske. *Ratio* te odredbe jest da Vrhovni sud, saznajući za postupak nižeg suda i njegovu procjenu neustavnosti ili nezakonitosti općeg akta, kao ovlašteni predlagatelj, pokrene pred Ustavnim sudom postupak radi ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta i radi njegova objektivnog stavljanja izvan snage.

Vrhovni sud je vrlo rijetko inicirao postupak pred Ustavnim sudom zbog toga što su se sudovi koristili institutom ekscipije ilegalnosti. Upitno je primjenjuju li sudovi taj pravni institut, posebice u svezi s aktima jedinica lokalne samouprave, ili Vrhovni sud ne postupa po primljenim izvješćima o ekscipiji i ne pokreće postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom. Naime, s jedne strane, nema objavljenih podataka o broju slučajeva u kojima je primijenjena ekscipija ilegalnosti, a, s druge strane, poznato je da Vrhovni sud nije pokretao postupak pred Ustavnim sudom i onda kad je Upravni sud u nekoliko istovrsnih predmeta provodio ekscipiju i o tome ga izvješćivao u skladu sa zakonom. Naime, Upravni sud je u razdoblju od 1994. do 1999. godine u tri slučaja ocijenio da su opći akti tijela jedinica lokalne samouprave protivni zakonu te je izvršio njihovu

⁴⁰ O institutu ekscipije ilegalnosti u suvremenom hrvatskom pravu v.: Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, 1997., str. 96-97.

ekscepciju, ocijenivši zakonitost osporenih upravnih akata isključivo na temelju zakona ne uzimajući u obzir odredbe nezakonitih općih akata.⁴¹

Time što je Vrhovni sud propustio inicirati postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave pred Ustavnim sudom nakon što je Upravni sud izvršio njihovu ekscepciju, građani su dovedeni u neravnopravni položaj i stvorena je pravna nesigurnost. Naime, samo u predmetima o kojima je odlučivao Upravni sud utvrđena je neustavnost i nezakonitost općih akata jedinica lokalne samouprave, tako da je pri odlučivanju o legalitetu osporenih upravnih akata izvršena njihova ekscepcija. No u svim slučajevima koji nisu u povodu tužbi dospjeli pred Upravni sud ti su se isti opći akti primjenjivali na konkretne slučajeve, bilo u korist bilo na štetu fizičkih i pravnih osoba. Da je Vrhovni sud pokrenuo postupak pred Ustavnim sudom, u postupku apstraktnog ispitivanja ustavnosti i zakonitosti općeg akta utvrdilo bi se da taj akt, čiju je primjenu Upravni sud odbio rješavajući konkretan predmet, nije u skladu s Ustavom i zakonom te bi bio poništen ili ukinut i ne bi više izazivao nikakve pravne učinke. Odnosno, ako bi Ustavni sud utvrdio da je opći akt suglasan s Ustavom ili zakonom te da Upravni sud nije ispravno postupio izvršivši ekscepciju ilegalnosti, tada bi stranka, u skladu s odredbom čl. 57. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, imala pravo zahtijevati izmjenu pravomoćne odluke Upravnog suda.

Jedini učinkovit izlaz iz postojeće situacije da Upravni sud provodi ekscepciju ilegalnosti, a Vrhovni sud ne pokreće postupak pred Ustavnim sudom jest da se izmjenom Ustavnog zakona o Ustavnom

⁴¹ Upravni sud je ocijenio nezakonitim: Zaključak o privremenom raspolaganju napuštenim kućama i gospodarskim objektima na području općine Nova Gradiška (Sl. glasnik općine Nova Gradiška, 5/92 i 2/93) - presuda Us-8656/1993-4 od 15. rujna 1993., Odluku o organizaciji i radu dimnjačarske službe Gradskog vijeća grada Vinkovaca - presuda Us-7709/1994-4 od 9. ožujka 1995., i Odluku o komunalnom redu Grada Novi Vinodolski (Sl. novine Primorsko-goranske županije, 4/96 i 26/96) - presuda 11543/1998-5 od 2. prosinca 1999. U sva tri slučaja Upravni sud je riješio predmete na temelju odgovarajućih zakona izvršivši ekscepciju nezakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne samouprave te o tome izvijestio Vrhovni sud.

sudu omogućiti Upravnom sudu da nakon izvršene ekscpepcije neposredno podnese zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinice lokalne samouprave, kao i drugih podzakonskih propisa, bez posredovanja Vrhovnog suda. Time bi se, po mojem mišljenju, pridonijelo višoj razini ustavnosti i zakonitosti općih akata i pravnoj sigurnosti pojedinaca i pravnih osoba.

7. Ustavnosudska ocjena suglasnosti općih akata (propisa) s Ustavom i zakonom

7.1. Nadležnost Ustavnog suda u pogledu ocjene suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom

Ustavom iz 1990. godine nije posebno i izrijekom uređen ustavnosudski nadzor akata jedinica lokalne samouprave, ni u odredbama o Ustavnom sudu niti u odredbama o ustrojstvu lokalne samouprave i uprave. Na njih su se mogle odnositi samo opće odredbe o nadležnosti Ustavnog suda, i to: da odlučuje o suglasnosti "drugih propisa s Ustavom i zakonom" i da "štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina" (čl. 125. alineja 2. i 3.). Ni kasnije novele Ustava nisu u tom pogledu donijele nikakvu promjenu.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao uostalom i bilo kojim drugim zakonom, nije se mogla proširiti nadležnost Ustavnog suda na ispitivanje "općih akata", kao što je to bilo u prethodnom pravnom sustavu.⁴² Stoga je Ustavni sud Republike Hrvatske bio prisiljen interpretacijom izraza "drugi propisi" utvrditi mogu li se "opći akti" koje donose tijela jedinica lokalne samouprave kao i različiti drugi

⁴² Prema Ustavu SRH iz 1974. godine Ustavni sud bio je nadležan između ostalog da "odlučuje jesu li propisi i drugi opći akti organa društveno-političkih zajednica te samoupravni sporazumi, društveni dogovori i drugi samoupravni opći akti... u suglasnosti s ovim Ustavom odnosno u suprotnosti s republičkim, te sa saveznom zakonom..." (čl. 412. toč. 3.).

subjekti (fondovi, ustanove, javna poduzeća, druge pravne osobe s javnim ovlastima itd.) pravno supsumirati pod pojam "drugih propisa" i je li onda nadležan ocjenjivati njihovu suglasnost s Ustavom i zakonom ili ne.

Nažalost, unatoč nekim pokušajima⁴³, Ustavni sud, u svojoj višegodišnjoj praksi, nije razvio i eksplicirao u publiciranim odlukama konzistentnu koncepciju pojma "propisa" i njegovih pravnih obilježja⁴⁴ te, s tim u svezi, kriterija razlikovanja "propisa" od ostalih akata općeg karaktera. Budući da takve koncepcije još nema, Ustavni sud je u svakom konkretnom slučaju odlučivao hoće li će osporeni akt smatrati "drugim propisom" i prihvatiti ocjenjivanje njegove ustavnosti i zakonitost ili će inicijativu za to odbaciti.

U nizu judikata Ustavni je sud zauzeo gledište da se pod pojam "drugi propis" iz čl. 125. alineje 2. (sada čl. 128. alineja 2.) Ustava mogu podvesti: statut općine i grada, poslovnik gradskog odnosno općinskog vijeća te niz odluka koje su donijela predstavnička i izvršna tijela općina i gradova pa se oglasio nadležnim ocjenjivati njihovu suglasnost s Ustavom ili zakonom.

Međutim, Ustavni je sud u nizu navrata odbacio prijedloge za ocjenu ustavnosti i zakonitosti akata tijela lokalne samouprave (odnosno njima odgovarajućih organa po prije važećim propisima) jer se tu, po njegovoj ocjeni, nije radilo o "drugom propisu", već o drugoj vrsti akata za koje nije Ustavom ili Ustavnim zakonom osigurana takva ustavnopravna zaštita. Tu se onda nameće pitanje: Što ako Vlada na prijedlog središnjeg tijela državne uprave pokrene postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta za koji Ustavni sud ocijeni da nema obilježja "drugog propisa" i odbaci Vladin zahtjev? Odluka o obustavi prestala bi djelovati i opći bi akt mogao izazivati pravne

⁴³ O pokušajima da se utvrdi kriterij temeljem kojih će se opći akti različitih donositelja smatrati "drugim propisom" v.: Crnić, J., op. cit., str. 22 i d.

⁴⁴ U nekim novijim rješidbama kojima je Ustavni sud odbacivao prijedloge za pokretanje postupka navedeno je da se drugim propisom u smislu ustavne odredbe članka 125. stavka 1. alineje 2. smatra "akt koji na temelju zakonskog ovlaštenja donosi nadležno tijelo u pravno reguliranom postupku i kojim se na općenit način reguliraju društveni odnosi za širi krug adresata"- rješenje U-II-723,724,725/2000 od 5. srpnja 2000.

učinke unatoč ozbiljnoj sumnji u njegov legalitet. Tu postoji, po mojem mišljenju, ozbiljna pravna praznina jer ni jedno tijelo nije nadležno takav opći akt staviti izvan snage *erga omnes*.

Također, postavlja se zanimljivo pitanje kako će postupiti Ustavni sud u slučaju da Vlada podnese zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općeg akta s obilježjima "drugog propisa" koje je donijelo predstavničko tijelo a taj je akt obustavljen od primjene prije negoli je objavljen u službenom glasilu. Naime, Ustavni sud u nekim je svojim odlukama zauzeo gledište da predmetom ocjene ustavnosti i zakonitosti mogu biti samo propisi koji su objavljeni.⁴⁵ Ako bi Ustavni sud zadržao takav stav i u slučaju da je riječ o općem aktu čija je primjena obustavljena, trebao bi odbaciti zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti. Tada bi došlo do apsurdne situacije: prestala bi djelovati odluka o obustavi od primjene općeg akta, on bi se tada mogao objaviti u službenom glasilu, a onda bi se opet mogao pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti sad objavljenog općeg akta (propisa).

7.2. Pokretanje postupka

Postupak ocjene suglasnosti statuta, odluke ili drugog općeg akta općine ili grada ovlašteni su, pored Vlade Republike Hrvatske, pokrenuti i drugi ovlašteni predlagatelji navedeni u čl. 34. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske: jedna petina zastupnika Hrvatskog sabora (prije zastupnika Zastupničkog odnosno Županijskog doma), radno tijelo Hrvatskog sabora, predsjednik Republike Hrvatske, Vrhovni sud Republike Hrvatske ako je pitanje ustavnosti ili zakonitosti nastalo u postupku pred sudom, pučki pravobranitelj u postupcima iz čl. 93. (sada čl. 92.) Ustava ili predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

⁴⁵ Tako u rješenju U-II-299/1997 od 15. srpnja 1998. i odluci U-II-119/1994 od 21. siječnja 1998.

Vrlo je važno da pored tih ovlaštenih predlagatelja svaka fizička i pravna osoba ima pravo Ustavnom sudu predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti "drugih propisa", dakle i općih akata jedinica lokalne samouprave s Ustavom i zakonom (čl. 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske). Postupak ocjene suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom može pokrenuti i sam Ustavni sud po vlastitoj inicijativi (čl. 36. st. 2. UZUS).

7.3. Odlučivanje Ustavnog suda o suglasnosti osporenog akta s Ustavom i zakonom

Kad je zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti statuta ili drugog općeg akta općine ili grada podnijela Vlada Republike Hrvatske ili drugi ovlašten predlagatelj, ustavnosudski se postupak obligatorno provodi. Dapače, smatra se da je postupak pokrenut već samom predajom zahtjeva, i to onoga dana kad je zahtjev predan bilo Ustavnom sudu neposredno bilo pošti preporučeno (čl. 42. st. 1. UZUS).

Međutim, ako prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općeg akta podnese fizička ili pravna osoba, ne postoji obveza Ustavnog suda da pokrene postupak. O takvom prijedlogu Ustavni sud raspravlja na sjednici i rješenjem odlučuje hoće li postupak pokrenuti ili ne. Može prihvatiti prijedlog samo djelomice te odlučiti da pokrene postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti nekih odredbi općeg akta, a glede drugih prijedlog ne prihvatiti⁴⁶. O pokretanju postupka odnosno neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka Ustavni je sud, temeljem odredbe čl. 41. st. 2. UZUS, dužan samo obavijestiti sudionike u postupku, tj. fizičku ili pravnu osobu koja je podnijela prijedlog i donositelja osporenog općeg akta. Nema obvezu objaviti to rješenje u *Narodnim novinama* kao što je to slučaj s rješenjem o

⁴⁶ Ustavni sud je tako rješenjem U-II-880/1994. od 3. svibnja 1995. pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti čl. 25. Odluke o komunalnoj naknadi Gradskog vijeća Grada Rijeke, a nije prihvatilo prijedlog za pokretanje postupka glede ostalih odredbi te odluke - NN 33/1995.

pokretanju postupka radi ocjene suglasnosti zakona s Ustavom. Nema, po mojem mišljenju, pravne zapreke da Ustavni sud odluči objaviti u *Narodnim novinama* rješenje o pokretanju postupka radi ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom osporenog općeg akta općine ili grada, budući da je u čl. 28. Ustavnog zakona propisano da se u *Narodnim novinama* objavljuju odluke i "važnija rješenja". Radi boljeg informiranja građana, a posebice radi pravne sigurnosti, bilo bi vrlo korisno da se i takvo rješenje objavi.

Da bi Ustavni sud uopće pristupio razmatranju prijedloga za ocjenu ustavnosti ili zakonitosti općeg akta općine ili grada, prijeko je potrebno da su kumulativno ispunjene dvije pretpostavke: prva je da se opći akt može smatrati "drugim propisom", a druga je da prijedlog sadrži sve Ustavnim zakonom propisane sastojke - oznaku odredbi čija se ustavnost odnosno zakonitost osporava, oznaku odredbi Ustava ili zakona za koje se u zahtjevu tvrdi da su povrijeđene, razloge zbog kojih se tvrdi da osporeni propis nije suglasan s Ustavom odnosno zakonom te potpis i eventualno pečat podnositelja prijedloga. Ako Ustavni sud ocijeni da osporeni akt tijela jedinice općine ili grada nema karakter "propisa" i da, prema tome, ne podliježe ustavno-sudskoj ocjeni ustavnosti ili zakonitosti, rješenjem će prijedlog odbaciti.⁴⁷ Jednako će postupiti i u slučaju da podnositelj ne ispravi ili ne dopuni prijedlog u roku koji mu je Sud odredio.⁴⁸

Kad je riječ o zahtjevu ili prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom ili zakonom općeg akta općine ili grada, ne postoji obveza Ustavnog suda da o tome obavijesti donositelja osporenog akta. Ali, na prijedlog suca izvjestitelja Sud može, ako to smatra korisnim, dostaviti taj zahtjev odnosno prijedlog na odgovor donositelju. Kad je riječ o prije-

⁴⁷ Ustavni sud je tako odbacio prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti Rješenja o imenovanju Upravnog vijeća Opće bolnice Pula - rješenje U-II-545/1995. od 2. studenoga 1998.

⁴⁸ Sud je odbacio prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o održavanju čistoće i Pravilnika o održavanju čistoće grada Rijeke - rješenje U-II-321/1994. od 8. srpnja 1999.

dlogu za ocjenu ustavnosti ili zakonitosti općeg akta općine ili grada, Ustavni sud bi mogao prijedlog poslati na odgovor donositelju prije no što donese rješenje o pokretanju postupka, ali i poslije takvog rješenja. Po mojem mišljenju, Ustavni sud bi trebao obligatorno obavijestiti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave koje je donijelo osporeni opći akt jer se u tom postupku ne radi samo o zaštiti ustavnosti i zakonitosti nego treba i štititi Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu. Međutim, davanje odgovora je fakultativna radnja donositelja akta i ne utječe na tijek postupka. Ako donositelj ne dostavi odgovor Sudu u roku od 60 dana, Ustavni sud nastavlja s postupkom (čl. 41. UZUS).

Ustavni sud, u pravilu, raspravlja o zahtjevu ili prijedlogu za ocjenu ustavnosti ili zakonitosti na sjednici bez pozivanja podnositelja zahtjeva odnosno prijedloga i donositelja osporenog akta, što je u osnovi logično budući da je i jedna i druga strana već pismeno iznijela, ili je mogla iznijeti, svu pravnu argumentaciju svojih stajališta. Međutim, kao i u drugim slučajevima, tako i prigodom rasprave o suglasnosti općeg akta općine ili grada s Ustavom i zakonom Ustavni sud može odlučiti da će se provesti javna rasprava na koju će se, između ostalih, pozvati svi sudionici u postupku - podnositelj zahtjeva odnosno prijedloga i donositelj osporenog akta. Budući da je riječ o ocjeni ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinice lokalne samouprave te se time odlučuje i o Ustavom zajamčenom pravu građana na lokalnu samoupravu, smatram da bi u postupku pred Ustavnim sudom *de lege ferenda* trebalo obligatorno provoditi javnu raspravu i omogućiti predstavnicima lokalne jedinice da brane ustavnost i zakonitost svoga statuta ili drugog općeg akta kojeg se ustavnost i zakonitost ispituje.

7. 4. Odlučivanje o obustavi izvršenja i odgodi primjene općeg akta

Naprijed je opisano kako predstojnik ureda državne uprave u županiji i središnje tijelo državne uprave imaju ovlast obustaviti od primjene

opći akt predstavničkog tijela općine ili grada ako smatraju da nije u skladu s Ustavom ili zakonom. Ako je ta ovlast iskorištena i Vlada je pokrenula pred Ustavnim sudom postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta, u trenutku pokretanja postupka osporeni se akt ne primjenjuje i ne može se primjenjivati, u pravilu, sve do okončanja postupka.

Odluka o obustavi općeg akta i njezin pravni učinak prestaje, po mojem mišljenju, ako Ustavni sud ocijeni da osporeni akt nije suprotan Ustavu ili zakonu ili ako odbije ili odbaci zahtjev odnosno prijedlog kojim je postupak iniciran.

Otvara se pitanje može li Ustavni sud odlučiti obustaviti od primjene statut ili drugi opći akt ako je postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti pokrenut, a da prethodno nije obustavljena primjena osporenog akta. To je osobito zanimljivo u slučaju da zahtjev ili prijedlog podnesu drugi ovlašteni predlagatelji ili fizičke ili pravne osobe ili ako je postupak pokrenuo po vlastitoj pobudi sam Ustavni sud. Moguće je čak da i Vlada inicira postupak ocjene suglasnosti općeg akta s Ustavom ili zakonom a da prethodno nije obustavljena njegova primjena.

Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu nije dana ovlast Ustavnom sudu da obustavi izvršenje osporenog općeg akta, tj. "drugog propisa", što smatram da je pogrešno. Osporeni će se akt primjenjivati i onda kad je riječ o grubim povredama ustavnosti i zakonitosti zbog kojih će Sud na kraju postupka morati poništiti akt, ali se iz nekog razloga na to ne može odlučiti odmah prilikom pokretanja postupka.

No, prema odredbi čl. 43. Ustavnog zakona Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi općeg akta ("drugog propisa") čija se suglasnost s Ustavom odnosno zakonom ocjenjuje ako procijeni da bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

Kao što ne može odlučiti o obustavi izvršenja općeg akta do okončanja postupka, tako Ustavni sud nema ovlast ni odgoditi početak njegove primjene.⁴⁹

⁴⁹ Ustavni sud je u povodu jednog prijedloga utvrdio da "...za općenitu obustavu izvršenja odnosno odgodu primjene cijelog propisa ovaj Sud nema ovlast, pa stoga ne može postupati temeljem prijedloga podnositeljice". Rješenje U-II-538/1994 od 7. lipnja 1994.

7.5. Ovlasti Ustavnog suda u ocjeni suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom

Nakon provedenog postupka Ustavni sud treba odlučiti o ustavnosti i zakonitosti osporenog općeg akta. Ako utvrdi da je osporeni opći akt općine ili grada neustavan ili nezakonit, on će ga odlukom poništiti ili ukinuti, i to u cijelosti ili samo pojedine njegove odredbe. Ustav u čl. 130. st. 2. i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u čl. 54. st. 1. daje Ustavnom sudu alternative, koje on nema kad odlučuje o ustavnosti zakona, i to da poništi ili da ukine neustavan ili nezakonit opći akt koji ima obilježja "propisa". Ako, međutim, Sud utvrdi da zahtjev odnosno prijedlog za suglasnosti općeg akta s Ustavom ili zakonom nije osnovan i da je, prema tome, osporeni opći akt, ili onaj njegov dio koji je bio osporen, u skladu s Ustavom i zakonom, odbit će zahtjev odnosno prijedlog⁵⁰. Moguće je da Ustavni sud istom odlukom poništi ili ukine pojedine odredbe osporenog općeg akta, a da odbije zahtjev u pogledu drugih ako smatra da one nisu u neskladu s Ustavom ili zakonom.

U slučaju da Ustavni sud utvrdi da osporeni opći akt jedinice lokalne samouprave nije protivan Ustavu i zakonu, a njegovo je djelovanje bilo suspendirano odlukom državnih tijela, postavlja se pitanje ima li jedinica lokalne samouprave pravo na naknadu štete koju je pretrpjela neprimjenjivanjem osporenog akta.⁵¹

Odlučujući hoće li osporeni opći akt poništiti ili ukinuti, Ustavni sud je dužan uzeti u obzir "sve okolnosti od važnosti za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, imajući u vidu osobito težinu povrede Ustava ili zakona i interes pravne sigurnosti" (čl. 54. st. 2. UZUS).

⁵⁰ V.: Crnić, J.; op. cit., str. 55.

⁵¹ U francuskoj se pravnoj doktrini ističe da se samostalnost lokalne samouprave očituje prvenstveno u njezinu pravu da pred sudom traži naknadu štete koja joj je počinjena mjerama središnje vlasti. V.: Chapus, R., op. cit., str. 361 i d., Laubadère, A., Venezia, J.C., Gaudemet, Y., op. cit., str. 94 i d.

Prema tome, načelno Ustavni sud ima u odlučivanju dvije pravno istovrijedne alternative - poništiti ili ukinuti osporeni akt, a u izboru između njih treba uzeti u obzir tri čimbenika: a) sve okolnosti važne za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, b) težinu povrede Ustava ili zakona i c) interes pravne sigurnosti. U citiranoj odredbi Ustavnog zakona ipak se izvjesna veća važnost poklanja težini povrede Ustava ili zakona jer se ona posebno ističe ("osobito").

Međutim, u slučajevima posebno teških, kvalificiranih, oblika neustavnosti i nezakonitosti Ustavni sud nema mogućnost birati između alternativa - poništiti ili ukinuti akt, nego je dužan, na osnovi čl. 54. st. 3. Ustavnog zakona, poništiti osporeni akt. Tako će morati postupiti ako utvrdi: a) da se osporenim aktom vrijeđaju temeljne slobode i prava čovjeka i građanina ili b) da se njime neki pojedinci ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji položaj.

8. Zaključak

Usprkos ustavnim garancijama lokalne samouprave i ratificiranoj Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, u hrvatskom zakonodavstvu dosad još nije posve jasno i konzistentno utvrđen krug poslova lokalnog samoupravnog djelokruga koji bi bili pravno nedvosmisleno razgraničeni od poslova prenesenog djelokruga i poslova koji su u isključivoj nadležnosti državne vlasti. To je posebice izraženo u području normativne funkcije. Stoga je mnogo puta nejasno mogu li predstavnička tijela općina i gradova svojim statutom, odlukama i drugim općim aktima potpuno samostalno uređivati određenu materiju ili to čine tek na osnovi delegacije nadležnosti. Nejasno određene normativne ovlasti tijela općina i gradova odražavaju se i na širinu, oblik i intenzitet nadzora nad ustavnosti, zakonitosti i svrhovitosti općih akata koje ona donose.

U skladu s Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi nadzor nad općim aktima koje donose predstavnička tijela općina i gradova u samoupravnom djelokrugu ograničen je samo na pitanje

njihove sukladnosti Ustavu i zakonu, a donošenje meritorne odluke stavljeno je u nadležnost Ustavnog suda.

Na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nadzor nad ustavnosti i zakonitosti općih akata obavlja široki krug subjekata: dužnosnici općina i gradova - općinski načelnici i gradonačelnici, tijela državne vlasti - predstojnici ureda državne uprave u županiji, središnje tijelo državne uprave i Vlada Republike Hrvatske. Njihove ovlasti ograničene su samo na obustavu od primjene općeg akta i iniciranje daljnjeg postupka. Glavna obilježja tog prethodnog postupka ispitivanja ustavnosti i zakonitosti jesu: složenost, pokretanje isključivo po službenoj dužnosti, izostavljanje inicijative zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba, nedopustivo brojne nedorečenosti, nepreciznosti i pravne praznine koje stvaraju teorijske i praktične nedoumice. Budući da Ustavni sud ocjenjuje ustavnost i zakonitost samo onih općih akata koji imaju obilježja općenormativnog akta (propisa), otvoreno je pitanje tko odlučuje o ustavnosti i zakonitosti ostalih općih akata. Iako to nisu normativni akti, oni mogu indirektno značajno utjecati na prava i pravne interese širokog kruga fizičkih i pravnih osoba u jedinici lokalne samouprave.

I nadzor nad općim aktima koje tijela općina i gradova donose u poslovima prenesenog djelokruga nije dovoljno pravno uređen, a posebice ovlasti iniciranja postupka i obustave od primjene.

Zato bi budućim novelama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o sustavu državne uprave trebalo bolje i preciznije urediti postupak i ovlasti tijela jedinica lokalne samouprave, državne uprave i Vlade te dati legitimaciju fizičkim i pravnim osobama koje imaju pravni interes da iniciraju postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općih akata. To posebice stoga što se može očekivati da ćemo se, paralelno s tijekom decentralizacije i širenja djelokruga jedinica lokalne samouprave, susretati sa sve većim brojem neustavnih ili nezakonitih općih akata.

Sudovi, a među njima i Upravni sud, ograničeni su samo na primjenu instituta ekscepcije ilegalnosti, tj. ovlaštteni su samo ne primijeniti opći akt koji ocijene neustavnim ili nezakonitim na konkretni slučaj

te o tome izvijestiti Vrhovni sud kako bi ovaj inicirao postupak pred Ustavnim sudom. Takvo rješenje pokazalo se u praksi potpuno nedjelotvornim i zato bi, po mojem mišljenju, trebalo omogućiti sudovima da izravno iniciraju postupke ocjene ustavnosti i zakonitosti.

Konačno, prigodom budućeg uređivanja upravnosudskog nadzora uprave u Hrvatskoj trebalo bi razmisliti o tome da se djelokrug Upravnog suda ili upravnih sudova proširi na ocjenu zakonitosti općih akata koje donose tijela jedinica lokalne samouprave kao što je to u nizu drugih europskih država.

Literatura

- BAČIĆ, A., Leksikon Ustava Republike Hrvatske, Split, 2000.
BORKOVIĆ, I., Upravno pravo, 5. izd., Zagreb, 1995.
CHAPUS, R., Droit administratif général, T. 1., 9^e ed., Paris, 1995.
CRNIĆ, J., Vladavina Ustava - zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, Zagreb, 1994.
FLAMME, M.-A., Droit administratif, T. 1., Bruxelles, 1989.
FORGES de, J.-M., Droit administratif, Paris, 1991., Dreyfus, F., d'Arcy, F., Les institutions politiques et administratives de la France, 2.ed., Paris, 1987.
FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, I., München, 1966.
KOPRIĆ, I., Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5, 1997.
KOPRIĆ, I., Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa, Hrvatska javna uprava, br. 3., 2000.
KRBEK, I., Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950.
KRBEK, I., Upravno pravo FNRJ, knj. II., Zagreb, 1957.
KRBEK, I., Pravo jugoslavenske javne uprave, knj. II., Zagreb, 1961.
LAUBADÈRE, A., VENEZIA, J.-C., GAUDEMMENT, Y., Traité de droit administratif, T. 1., 13. éd., Paris, 1994.
LECLERCQ, C., Chaminade, A., Droit administratif, Paris, 1986.
MASARIĆ, H., LJUBANOVIĆ, V., Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (Grad Opatija), Hrvatska javna uprava, br. 2., 2000.
PORTER, D.O., OLSEN, E.A., Some critical issues in Government Centralisation and Decentralisation, Public administration Review, 1976.
PUSIĆ, E., Lokalna samouprava, u zborniku radova: Reforma lokalne samouprave, Zagreb, 1990.
RAMLJAK, M., Centralna i lokalna uprava u razvoju, Zagreb, 1982.

- RAMLJAK, M., Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije, zbornik radova: Reforma lokalne samouprave, Zagreb, 1990.
- SOKOL, S., SMERDEL, B., Ustavno pravo, Zagreb, 1995.
- STIEL, P.C., Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj - samouprava, demokracija i pravna država - simbioza ili proturječnost, Hrvatska javna uprava, br. 2., 1999.
- ŠEKS, V., SOKOL, S., KREGAR, J., PARAĆ, I., Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave, Zagreb, 1993.
- ŠPRAJC, I., Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodno-pravne osnove i pregled usporednog prava, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2000.
- VEDEL, G., DEVOLVE, P. Droit administratif, Paris, 1958., str. 971 i d.
- WALTER, R. - MAYER, H., Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts, 6. Aufl., Wien, 1995.

Izvori

- Ustav Republike Hrvatske /pročišćeni tekst/ (Narodne novine, br. 41/01)
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 99/99)
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Narodne novine - Međunarodni ugovori 14/97)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (Narodne novine, br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 105/00)
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 33/01)
- Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 75/93, 48/99, 15/00, 59/01)
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01)
- Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi (Narodne novine, br. 47/90 i 27/93)
- Zakon o grobljima (Narodne novine, br. 19/98)
- Zakon o knjižnicama (Narodne novine, br. 105/97)
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 36/95, 70/97 i 128/99, 57/00, 129/00, 59/01)
- Zakon o najmu stanova (Narodne novine, br. 91/96 i 48/98)
- Zakon o naseljima (Narodne novine, br. 54/88, 75/93)
- Zakon o otpadu (Narodne novine, br. 34/95)
- Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine, br. 10/97)
- Zakon o prijevozu i cestovnom prometu (Narodne novine, br. 36/98)
- Zakon o proračunu (Narodne novine, br. 92/94)
- Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 30/94, 68/98, 61/00)
- Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine, br. 59/96)
- Zakon o socijalnoj skrbi (Narodne novine, br. 73/97, 27/01, 59/01, 82/01)
- Zakon o športu (Narodne novine, br. 111/97)
- Zakon o trgovini (Narodne novine, br. 11/96, 75/99, 62/01, 109/01)
- Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine, br. 46/97, 68/98, 45/99, 76/99)
- Zakon o vatrogastvu (Narodne novine, br. 106/99)

Zakon o veterinarstvu (Narodne novine, br. 70/97, 105/01)
Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/96)
Zakon o vodama (Narodne novine, br. 107/95)
Zakon o zakupu poslovnog prostora (Narodne novine, br. 96/91 i 124/97)
Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda (Narodne novine, br. 73/97)
Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 82/94 i 128/99)
Zakon o zaštiti od požara (Narodne novine, br. 58/93)

Statuti općina: Baška, Brdovec, Gornja Rijeka, Gračac, Gradina, Hercegovac, Kali,
Kloštar Ivanić, Lukač, Podstrana, Pušća, Suhopolje, Špušić Bukovica
Statuti gradova: Bjelovar, Čakovec, Nin, Trilj, Zadar

Kratice

ZOLIPS - Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

ZOSDU - Zakon o sustavu državne uprave

UZOUS - Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY OF BY-LAWS OF MUNICIPALITIES AND TOWNS

Summary

The representative bodies of municipalities and towns (municipal and town councils) make various regulations (by-laws) by which they regulate issues within the local self-government scope and the matters which the central government delegated to them by law (so-called delegated power).

In this article, methods and forms of control of the constitutionality and legality of these by-laws regulated by the Constitution and laws are presented, practice so far is critically analysed and legislative improvements are proposed.

The control of the constitutionality and legality of regulations, made by the representative body in a municipality or a town within the

local-self-government scope, is performed by the *ex officio* representative of the central government in the county (region) - the head of the state administrative department in the county and the ministry competent for local self-government. If they find the regulation (by-law) unconstitutional or illegal, they may only terminate its application. In such a case the Government of the Republic of Croatia is authorised to propose proceedings for the assessment of the constitutionality and legality of this act before the Constitutional Court of the Republic of Croatia. Under certain conditions, other legal entities, including individuals, may also propose the initiation of the proceedings for the assessment of the constitutionality and legality of a local regulation before the Constitutional Court. After the Constitutional Court proceedings, during which the representatives of municipalities or towns are allowed to express their attitudes, the Constitutional Court makes the final decision. In case that the disputed act is found unconstitutional or illegal, it will be repealed or annulled.

If a local regulation (by-law) concerns the matter from the so-called delegated power, the Government decides on its constitutionality and legality and it is authorised to repeal it or annul it.

Courts are authorised to apply the institute of illegality exception (*exceptio illegalis*) if in the court proceedings a local regulation (by-law) considered unconstitutional and illegal is to be applied and inform the Supreme Court of the Republic of Croatia about it, which may consequently initiate the proceedings before the Constitutional Court to repeal or annul the local regulation (by-law).

Key words: control of constitutionality and legality, local regulations (by-laws), illegality exception constitutionality and legality, The Constitutional Court of the Republic of Croatia