

Upravnosudski nadzor zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Božo Gagro*

UDK 35.072.2
351.94
352/353
Stručni rad
Prilježeno: 20. 12. 2001.
Prihvaćeno: 24. 12. 2001.

Upravni sud Republike Hrvatske ocjenjuje u upravnom sporu, a u povodu tužbe građana, pravne osobe ili drugog ovlaštenog subjekta, zakonitost konačnih upravnih akata. Sud tako ocjenjuje i zakonitost upravnih akata koje su donijela tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave a kojima se odlučivalo o pravu ili obvezi fizičke ili pravne osobe u nekoj upravnoj stvari.

Ključne riječi: pojedinačni akt, upravnosudski nadzor, upravni akt, upravni spor, Upravni sud, lokalna samouprava

1. Uvodne napomene

Ustav Republike Hrvatske¹ (dalje: Ustav) građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 132. stavak 1. Ustava) te određuje da su jedinice lokalne samouprave općine i

* Božo Gagro, dipl. pravnik, sudac Upravnog suda Republike Hrvatske

¹ Pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske objavljen je u NN 41/2001, a ispravak u NN 55/2001.

gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave županije (članak 133. stavak 1. i 2. Ustava).

Jamčeći građanima pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Ustav je odredio da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a jedinice područne (regionalne) samouprave poslove područnog (regionalnog) značenja, navodeći koje poslove osobito obavljaju te jedinice. Ustav je također odredio da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom (članak 134. Ustava).

Dakle, Ustav nije metodom enumeracije sam naveo sve poslove koje obavljaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, nego je, prihvaćajući načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi², ostavio mogućnost da se pri donošenju pojedinih zakona stalno proširuje krug poslova koji se obavljaju na lokalnoj razini. Time se Republika Hrvatska, barem što se tiče same izgradnje pravnog sustava, svrstala u red europskih demokratskih zemalja koje trajno skrbe o unapređenju i zaštiti lokalne samouprave, bez čega nema moderne demokracije u kojoj "građani nisu pasivni i bezvoljni subjekti kojima se upravlja, nego aktivni i odgovorni sudionici koji upravljaju"³.

Međutim, prihvaćajući načelo lokalne samouprave i određujući da je državna vlast ograničena Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 4. stavak 1. Ustava), Ustav polazi i od toga da je načelo zakonitosti jedno od temeljnih načela svake pravne države pa stoga nalaže da je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske (članak 5. stavak 1. Ustava).

Zato, kada se govori o obavljanju poslova iz djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, valja istaknuti da te

² Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi donesen je na sjednici Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske 19. rujna 1997. a objavljen je u NN, dodatak, 14/1997.

³ Lauc, Z.: Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti, Hrvatska javna uprava, br. 3/1999, str. 462.

poslove nadležna tijela tih jedinica moraju obavljati u skladu s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske te drugim propisima donesenim na temelju važećih zakona i u skladu s njima. To proizlazi ne samo iz citirane odredbe članka 5. stavka 1. Ustava nego i iz odredbe članka 136. Ustava, koja tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jamči samostalnost u obavljanju njihovih poslova, ali i istovremeno određuje da ta tijela u obavljanju poslova iz svog djelokruga podliježu nadzoru ustavnosti i zakonitosti od ovlaštenih državnih tijela.

Poslove koji su Ustavom i zakonima Republike Hrvatske određeni kao poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga obavljaju u lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama različita tijela, svako u okvirima svoje nadležnosti, sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁴ (dalje: ZOLPS).

Prema odredbi članka 53. stavka 1. ZOLPS-a, za obavljanje upravnih poslova u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela). Odredbom članka 76. stavka 1. ZOLPS-a propisano je da upravna tijela u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.

Sukladno odredbi članka 18. stavka 1. Ustava, kojom se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, ZOLPS-om je propisano da se protiv pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donesenih u prvom stupnju može izjaviti žalba te je ujedno određeno kome se ta žalba izjavljuje. U skladu s odredbom članka 19. stavka 2. Ustava, kojom je zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, ZOLPS-om je propisano (članak 76. stavak 5.) da se u skladu s odredbama Zakona o upravnim

⁴ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi objavljen je u NN 33/2001.

sporovima protiv konačnih pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može pokrenuti upravni spor.

Prema odredbi članka 3. Zakona o upravnim sporovima⁵ (dalje: ZUS) upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske (dalje: Sud). ZUS-om je propisano da se upravni spor pokreće tužbom (članak 23.) koja se podnosi u roku od 30 dana od dana dostave upravnog akta stranci koja je podnosi (članak 34.).

Što se tiče osoba koje su ovlaštene na podnošenje tužbe kojom se pokreće upravni spor, valja napomenuti da su na podnošenje tužbe prema ZUS-u ovlaštene ne samo fizičke i pravne osobe koje smatraju da im je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni pravni interes utemeljen na zakonu nego u nekim slučajevima i organ jedinice lokalne samouprave ili organizacije koji je rješavao u prvom stupnju u određenoj upravnoj stvari. Naime, prema odredbi članka 2. stavka 3. ZUS-a kad je organ jedinice lokalne samouprave ili organizacije rješavao u prvom stupnju u određenoj upravnoj stvari, a o žalbi protiv takvog akta rješavao je organ druge jedinice lokalne samouprave, odnosno organizacije, upravni spor može pokrenuti i organ jedinice lokalne samouprave ili organizacije koji je rješavao u prvom stupnju ako smatra da je drugostupanjskim aktom povrijeđeno njezino samoupravno pravo.

Odredba članka 2. stavka 3. ZUS-a ugrađena je u ZUS prilikom donošenja Zakona o preuzimanju ZUS-a iz 1991. godine, dakle odmah nakon donošenja Ustava iz 1990. godine kojim su normativno udareni temelji lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj. Ta zakonska odredba po svom sadržaju i dometu zapravo je pravna

⁵ Zakon o upravnim sporovima preuzet je u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima objavljenim u NN 53/91. Prilikom preuzimanja tog bivšeg saveznog zakona u pravni sustav Republike Hrvatske neke njegove odredbe su brisane, a neke izmijenjene odnosno dopunjene. Naknadno su, nakon preuzimanja, dva puta izvršene izmjene navedenog zakona, i to Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima objavljenim u NN 9/92 i 77/92.

zaštita lokalne samouprave u smislu načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi koju je Republika Hrvatska ratificirala naknadno 1997. godine, a kojom je u članku 11. određeno da lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u Ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu.

2. Dosadašnje postupanje upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prilikom donošenja pojedinačnih akata

Od 1993. godine, kada je u Republici Hrvatskoj nakon održanih prvih lokalnih izbora oživotvoren sustav lokalne samouprave, pa do danas Sudu je pristigao značajan broj tužbi protiv konačnih pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U cilju sagledavanja zakonitosti postupanja nadležnih upravnih tijela prilikom donošenja pojedinačnih akata prikazuje se stanje za razdoblje od 1. siječnja 1995. do 31. prosinca 2001. U tom razdoblju Sudu su protiv navedenih akata pristigle ukupno 2 003 tužbe, od čega su do 31. prosinca 2001. riješene 1 234 tužbe, dok je preostalih 769 tužbi još uvijek neriješeno zbog opterećenosti Suda velikim brojem upravnih sporova protiv konačnih pojedinačnih akata tijela državne uprave iz različitih upravnih oblasti.

Što se pak tiče riješenih tužbi za navedeno razdoblje, valja napomenuti da je 391 tužba uvažena, što predstavlja 32% ukupnog broja riješenih tužbi. Ako se uzme u obzir da je postotak uvaženih tužbi u Sudu za upravne sporove iz svih oblasti iznosio za 2001. godinu 35%, nameće se zaključak da zakonitost rada upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne zaostaje za zakonitošću rada tijela državne uprave, barem kako to brojčani podaci govore.

Međutim, navedeni brožčani pokazatelji ipak govore da se u upravnom sporu uvažava relativno velik broj tužbi, tj. da se velik broj pojedinačnih akata ocjenjuje nezakonitim (oko 1/3 takvih akata), bilo kada se radi o pojedinačnim aktima tijela državne uprave, bilo o pojedinačnim aktima upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Stoga se pokazuje potrebnim poduzimanje odgovarajućih mjera i aktivnosti u cilju ostvarenja veće zakonitosti u radu upravnih tijela radi dosljednijeg i potpunijeg ostvarenja Ustavom proklamiranog načela zakonitosti. Ovo pogotovo kada se imaju na umu razlozi zbog kojih se, prema dosadašnjim zapažanjima, tužbe u upravnom sporu uvažavaju i pojedinačni akti upravnih tijela poništavaju.

Prema odredbi članka 10. stavka 1. ZUS-a upravni akt može se pobijati što u aktu nije nikako ili nije pravilno primijenjen zakon, propis utemeljen na zakonu ili drugi zakonito donesen propis ili opći akt; što je akt donio nenadležni organ i što se u postupku koji je aktu prethodio nije postupilo prema pravilima postupka, a osobito što činjenično stanje nije pravilno utvrđeno ili što je iz činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja.

Vrijedno je napomenuti da je pri dosadašnjoj sudskoj kontroli zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave relativno manji broj tužbi uvažavan zbog pogrešne primjene materijalnog prava, osim slučajeva kada je do pogrešne primjene materijalnog prava došlo zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom upravnom postupku. Naime, gotovo je zanemariv broj slučajeva u kojima su, uz potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje u upravnom postupku, upravna tijela nepravilno primijenila važeće propise prilikom donošenja pojedinačnih akata. Ovo, naravno, kada se izuzmu slučajevi u kojima je nakon potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja do pogrešne primjene materijalnog prava došlo zbog toga što je određeno pitanje nejasno ili nepotpuno uređeno važećim propisima, ili je pak općim aktom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pitanje iz djelokruga poslova koje te jedinice obavljaju uređeno protivno važećim zakonima i Ustavu.

Naime, iako su česte izmjene i dopune propisa kojima se uređuju pitanja u vezi s obavljanjem poslova iz djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, valja napomenuti da unatoč tome određena pitanja ostaju i dalje nejasno ili nepotpuno uređena, što stavlja u nezavidan položaj upravna tijela tih jedinica koja na osnovi takvih propisa moraju odlučivati o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba.

Najbolji primjer za to je Zakon o komunalnom gospodarstvu⁶ (dalje: ZKG) kojim su uređena pitanja u vezi s obavljanjem vrlo važnih poslova iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a o čijoj se provedbi upravo donosi ogroman broj pojedinačnih upravnih akata. Naime, iako je ZKG nakon donošenja 1995. godine do sada pet puta mijenjan i dopunjavan, još uvijek su neka pitanja neprecizno uređena, što izaziva određene probleme u primjeni ZKG-a. To se, prije svega, odnosi na određivanje obveznika plaćanja komunalne naknade koja je namijenjena financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti navedenih u ZKG-u. To pitanje uređeno je odredbom članka 19. stavka 2. ZKG-a, koja glasi:

“Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici:

1. stambenoga prostora,
2. poslovnoga prostora,
3. garažnoga prostora,
4. građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti,
5. neizgrađenog građevnog zemljišta.”

Iz navedene zakonske odredbe ne može se sa sigurnošću i nepobitno zaključiti kada je obveznik plaćanja komunalne naknade vlasnik, a kada korisnik određene nekretnine, što stvara probleme u provedbi te zakonske odredbe s obzirom na česte slučajeve u kojima su vlasnik i korisnik nekretnina za koje se plaća komunalna naknada različite osobe.

⁶ Zakon o komunalnom gospodarstvu objavljen je u NN 36/95, a izmjene i dopune Zakona u NN 70/97, 128/99, 57/00, 129/00 i 59/01.

Taj se problem, istina, ne pojavljuje u onim jedinicama lokalne samouprave koje su svojom odlukom o komunalnoj naknadi same precizno uredile to pitanje. Naime, pri ocjeni zakonitosti pojedinačnih akata kojima su određeni obveznici plaćanja komunalne naknade pošlo se od toga da je plaćanje komunalne naknade ponajprije obveza vlasnika nekretnine, s obzirom na odredbu članka 48. stavka 2. Ustava prema kojoj vlasništvo obvezuje.

Međutim, kako je odredbama ZKG-a propisano da jedinice lokalne samouprave svojom odlukom o komunalnoj naknadi uređuju pitanja u vezi s utvrđivanjem i naplatom komunalne naknade, a imajući na umu način na koji je ZKG propisao tko je obveznik plaćanja komunalne naknade, Sud je zauzeo shvaćanje da nije u suprotnosti sa ZKG-om odredba općeg akta jedinice lokalne samouprave kojom je propisano da je obveznik plaćanja komunalne naknade korisnik nekretnine ako je vlasnik nekretnine tu obvezu ugovorom prenio na korisnika.

Međutim, ima slučajeva da je općim aktom jedinice lokalne samouprave na isti način kao i ZKG-om propisano tko je obveznik plaćanja komunalne naknade, ili pak to pitanje opći akt uopće ne uređuje, pa upravna tijela u takvim jedinicama različito postupaju prilikom donošenja pojedinačnih akata kojima određuju obveznike plaćanja komunalne naknade; jedni kao obveznike određuju vlasnike, a drugi korisnike nekretnina.

Stoga je, u cilju stvaranja pravnih pretpostavki za kvalitetan i zakonit rad upravnih tijela, posebnu pažnju potrebno pokloniti jasnom i potpunom uređivanju određene materije, kako prilikom donošenja zakona i drugih propisa, tako i prilikom donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. To se, naravno, ne odnosi samo na poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti, koji su navedeni samo kao primjer, nego i na sve druge poslove iz djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kod sudske ocjene zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zapaženi su i slučajevi u kojima su ti akti doneseni u skladu s odredbama općeg akta jedinice lokalne samouprave, ali su odredbe općeg akta na

temelju kojih su doneseni pojedinačni akti u suprotnosti sa zakonom. U takvim slučajevima Sud je temeljem ovlaštenja iz članka 35. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁷ otklonio primjenu takvih odredaba općeg akta u upravnoj stvari koja je konačnim pojedinačnim aktom riješena temeljem takvih odredaba.

Navedena nezakonitost također je uočena pri provedbi ZKG-a. Naime, pored komunalne naknade, ZKG-om su uređena i osnovna pitanja u vezi s utvrđivanjem i naplatom komunalnog doprinosa koji je namijenjen za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Iako je ZKG-om izričito propisano da komunalni doprinos plaća vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor (članak 23. stavak 2.), ima slučajeva u kojima se općim aktom jedinice lokalne samouprave ta obveza propisuje za sve vlasnike nekretnina (zgrada i zemljišta) koje se nalaze na određenom području, dakle i za one vlasnike koji ne namjeravaju graditi nikakvu građevinu.

Nije teško uočiti razloge koji jedinice lokalne samouprave, u nedostatku financijskih sredstava za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, motiviraju na donošenje takvih općih akata. Međutim neprijeporno je da je u takvim slučajevima riječ o nezakonitim općim aktima pa bi nadležna državna tijela trebala sukladno odredbama ZOLPS-a i Zakona o sustavu državne uprave⁸ (dalje: ZSDU) pravovremeno poduzimati mjere za otklanjanje takvih nezakonitosti.

Kao što je već rečeno, u upravnom sporu ispituje se i to je li osporeni pojedinačni akt donijelo nadležno tijelo. Nadležnost za rješavanje određene upravne stvari propisuje se zakonom kojim je neka materija

⁷ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske objavljen je u NN 99/99. Prema odredbi članka 35. stavka 2. Ustavnog zakona, ako sud u postupku utvrdi da drugi propis koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom odnosno zakonom, taj propis neće primijeniti, o čemu će izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske.

⁸ Zakon o sustavu državne uprave objavljen je u NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00 i 59/01.

uređena, dakle posebnim materijalnim propisom. Tako je ZKG-om propisano da rješenje o komunalnoj naknadi i rješenje o komunalnom doprinosu donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave u čijemu su djelokrugu poslovi komunalnoga gospodarstva te da se protiv tih rješenja može izjaviti žalba upravnom tijelu županije u čijemu su djelokrugu poslovi komunalnoga gospodarstva. Kao što je u uvodnim napomenama već rečeno, i ZOLPS-om je propisano tko odlučuje o žalbi izjavljenoj protiv pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne samouprave.

Međutim, iako je ZKG-om i ZOLPS-om izričito i jasno propisano tko odlučuje o žalbama izjavljenim protiv pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne samouprave, valja istaknuti da je pri sudskoj kontroli zakonitosti pojedinačnih akata donesenih u provedbi ZKG-a utvrđeno da je u tri županije o žalbama protiv prvostupanijskih rješenja odlučivalo nenadležno tijelo. Naime, umjesto upravnog odjela županije nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva o žalbama je u jednoj županiji odlučivao župan, u drugoj tajništvo županije, a u trećoj županijski ured, tj. prvostupanijsko tijelo državne uprave.

To pokazuje ne samo nedovoljno poznavanje sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i razgraničenja nadležnosti između tijela državne uprave i upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nego i nedovoljnu brigu društvene zajednice i nadležnih državnih tijela za zakonito obavljanje poslova u tim jedinicama. Iako je ZOLPS-om propisano da država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te određeno da se taj nadzor provodi na način i u postupku utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna uprava, tj. ZSDU-om, očigledno je da je takav nadzor izostao. Kako inače objasniti činjenicu da u tri županije drugostupanijska rješenja u upravnim stvarima kroz dulje vrijeme donose nenadležna tijela?

Odredbom članka 76. stavka 4. ZOLPS-a propisano je da se na donošenje pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave shodno primjenjuju odredbe

Zakona o općem upravnom postupku⁹ (dalje: ZUP), ako posebnim zakonom nije propisan postupak pred tijelima tih jedinica. Odredbom članka 77. stavka 1. ZOLPS-a propisano je da se pojedinačni akt kojim se rješava o obvezi razreza lokalnih poreza, doprinosa i naknada odnosno poreza, doprinosa i naknada koji su prihod jedinica područne (regionalne) samouprave donosi po skraćenom upravnom postupku.

Prema mišljenju autora ovog članka navedena odredba članka 76. stavka 4. ZOLPS-a ne može izbjeći određenu kritiku. Naime, ta zakonska odredba govori o shodnoj primjeni ZUP-a, ako posebnim zakonom nije propisan poseban postupak pred upravnim tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave. U takvim slučajevima, s obzirom na to da je riječ o rješavanju upravnih stvari, ne može biti govora o shodnoj primjeni ZUP-a, nego se odredbe ZUP-a primjenjuju u svojoj cjelini kao opći postupovni propisi, kao što je to uostalom i propisano u članku 3. ZUP-a koji uređuje pitanje njegove supsidijarne primjene.

Određenu kritiku ne može izbjeći ni citirana odredba članka 77. stavka 2. ZOLPS-a, kojom je propisan skraćeni upravni postupak za određene upravne oblasti. Naime, ta odredba dovodi u pitanje primjenu nekih osnovnih načela ZUP-a, iako je ZUP-om izričito propisano da se pojedina pitanja postupka za određene upravne oblasti mogu posebnim zakonom urediti drukčije nego što je to uređeno ZUP-om, ali samo ako to nije protivno načelima ZUP-a. To je ugrađeno u ZUP 1991. godine prilikom njegova preuzimanja u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ.

ZUP predviđa skraćeni postupak i poseban ispitni postupak, s time što se prema odredbama ZUP-a prilikom rješavanja upravnih stvari

⁹ Zakon o općem upravnom postupku preuzet je u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj (NN 53/91), i to prema pročišćenom tekstu kakav je utvrđen 1986. godine i objavljen u Službenom listu SFRJ broj 47/86. Prilikom preuzimanja tog bivšeg saveznog zakona u pravni sustav Republike Hrvatske neke njegove odredbe su brisane, a neke izmijenjene odnosno dopunjene.

u pravilu provodi poseban ispitni postupak, dok je skraćeni postupak iznimka i provodi se samo u slučajevima koji su taksativno navedeni u ZUP-u (članak 141. stavak 1.).

Međutim, i skraćeni postupak ne oslobađa nadležno tijelo obveze da u postupku utvrdi sve činjenice koje su pravno odlučne za rješenje određene upravne stvari te da u obrazloženju rješenja navede utvrđeno činjenično stanje i na osnovi čega je to stanje utvrđeno, kao i pravne propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na rješenje kakvo je dano u dispozitivu. Ta obveza upravnog tijela u odnosu na sadržaj obrazloženja rješenja izričito je propisana odredbama članka 209. ZUP-a.

Vezano uz dosadašnji rad upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave valja istaknuti da je prilikom sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata tih tijela najviše akata poništeno upravo zbog nepoštovanja pravila postupaka propisanih ZUP-om. To nepoštovanje odnosi se kako na pravila postupka kojima je propisano vođenje ispitnog postupka, čiji je cilj utvrđivanje materijalne istine u svakoj upravnoj stvari, tako naročito na postupovna pravila koja se odnose na sam sadržaj upravnog akta koji se donosi nakon provedenog ispitnog postupka.

Velik broj pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u upravnom sporu poništava se upravo zbog nepostojanja obrazloženja rješenja kakvo nalaže ZUP. Ne samo da se rješenja donose bez valjanog obrazloženja nego katkada u spisima nema niti dokaza o tome na osnovi čega je nadležno upravno tijelo utvrdilo činjenično stanje kakvo se iznosi u obrazloženju rješenja.

Iako je odredbom članka 245. stavka 2. ZUP-a propisano da se u obrazloženju drugostupanjskog rješenja moraju ocijeniti i svi navodi žalbe, osim kada je već prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svojeg rješenja pravilno ocijenilo navode koji se u žalbi iznose pa se drugostupanjsko tijelo može pozvati na razloge prvostupanjskog rješenja, ova se zakonska odredba ne uvažava. Naime, nisu rijetki slučajevi da se drugostupanjska tijela u obrazloženju svojih rješenja ne osvrću na

sve pravno odlučne žalbene navode žalitelja, pa se konačni pojedinačni akt mora samo zbog toga u upravnom sporu poništavati i predmet vraćati drugostupanjskom tijelu na ponovni postupak, što nepotrebno dovodi do odugovlačenja upravnog postupka i stvaranja nezadovoljstva građana zbog dugotrajnog rješavanja o njihovim pravima ili obvezama.

Na kraju, nije beznačajno spomenuti i neka zapažanja iz sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata koja se odnose na primjenu izvanrednih pravnih sredstava propisanih ZUP-om. Naime, ima slučajeva da nadležna upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u vođenju upravnog postupka pristupaju primjeni nekih izvanrednih pravnih sredstava (ponavljanje upravnog postupka, izmjena pravomoćnog rješenja, oglašavanje rješenja ništavnim) iako za primjenu takvih sredstava ne postoje zakonom propisani uvjeti. Iz obrazloženja rješenja koja se nepravilnom primjenom takvih sredstava donose najbolje se vidi da se ovdje ne radi o namjernoj pogrešnoj primjeni odredaba ZUP-a koji ta pitanja uređuje, nego o nedovoljnoj stručnoj osposobljenosti osoba koje sudjeluju u donošenju takvih rješenja.

3. Zaključne napomene

U upravnosudskom nadzoru zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pokazalo se da dosadašnji rad tih tijela ne pruža garanciju za ostvarivanje Ustavom proklamiranog načela zakonitosti kada je u pitanju obavljanje poslova iz djelokruga tih jedinica. Uočene su dosta česte povrede propisa.

Uočene nezakonitosti češće se odnose na povredu propisa kojima je uređeno postupanje tih tijela u rješavanju upravnih stvari, a rjeđe na povredu materijalnih propisa, tj. propisa kojima je uređena neka upravna materija, osim kada do povrede materijalnih propisa dolazi zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u provedenom postupku.

Pokazalo se da uz pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje do povrede materijalnih propisa dolazi uglavnom zbog nejasnoće ili nepotpunosti propisa.

Stoga je potrebno angažiranje sveukupne društvene zajednice, a posebno nadležnih državnih tijela na stvaranju potrebnih pravnih i drugih pretpostavki za zakoniti rad upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pri tome je naročitu pažnju potrebno pokloniti donošenju jasnijih i potpunijih propisa kojima se uređuju pojedine upravne oblasti, kao i osposobljavanju odnosno stručnom usavršavanju osoba koje rade na tim poslovima i nadzoru ovlaštenih tijela državne uprave nad radom tih osoba.

ADMINISTRATIVE COURT CONTROL OF THE LEGALITY OF REGULATIONS OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

Some observations of judges of the Administrative Court of the Republic of Croatia about the administrative court control of the legality of individual regulations of administrative bodies of local and regional self-government units are presented by the author. He states that the quality of these regulations, at least as far as their legality is concerned, is not lower than the quality of the regulations of the state administrative bodies. He points out that in administrative disputes the majority of individual regulations of administrative bodies of local and regional self-government units, in the case when the claims are accepted, are annulled because of the violation of the rules of procedure, while a smaller number of these regulations are annulled because of the violation of substantive law.

The author warns that the violations of substantive law in making individual regulations are most frequently caused by vague or incomplete legal provisions, or by illegal by-laws of local and regional self-government units.

In the author's opinion, in order to create conditions for the work of administrative bodies of local and regional self-government units based on quality and legality, it is necessary to pay more attention to clear, complete and lawful regulation of a particular administrative matter while making appropriate regulations, as well as to professional education of persons who directly participate in application of these regulations and control over the work of these persons by the authorized state administrative bodies.

Key words: individual regulation, administrative court control, administrative regulation, administrative dispute, Administrative Court, local self-government