

Alen Rajko\*

## Upravnosudski nadzor zakonitosti općih akata u Hrvatskoj – potreba širenja aktivne legitimacije

### Sadržaj

1. Uvod
2. Osnovno o upravnosudskom nadzoru općih akata
3. Učinci postojeće regulacije aktivne legitimacije
4. Prijedlog promjene uređenja aktivne legitimacije
5. Primjeri implikacija predloženog modela
  - 5.1. Opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
  - 5.2. Opći akti pravnih osoba s javnim ovlastima
  - 5.3. Opći akti pravnih osoba koje obavljaju javnu službu
6. Zaključak

### 1. Uvod

Od početka 2012. godine u Republici Hrvatskoj uspostavljen je upravnosudski nadzor zakonitosti općih akata (tj. „ne-državnih“ podzakonskih općih akata), koji je prije svega uređen odredbama čl. 3 st. 2 i čl. 83-88 Zakona o upravnim sporovima<sup>1</sup> (ZUS), a manjim dijelom odredbama posebnih zakona<sup>2</sup>. Spomenuti nadzor u ingerenciji je Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske<sup>3</sup>, a nerijetko se naziva objektivnim upravnim sporom.

Prema čl. 83 ZUS-a, postupak ocjene zakonitosti može biti pokrenut na jedan od sljedećih načina:

---

\* Autor je doktor pravnih znanosti, sudac i predsjednik Upravnog suda u Rijeci, te stalni suradnik FCJP za Hrvatsku.

<sup>1</sup> NN 20/10, 143/12 i 152/14. S ovim institutom povezane su i sljedeće odredbe ZUS-a: čl. 10 st. 2 (obveznost sudskih odluka); čl. 12 st. 3 t. 2 (stvarna nadležnost); čl. 14 st. 3 (sastav suda); čl. 45 st. 2 t. 2 (pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta kao fakultativna pretpostavka za prekid upravnog spora).

<sup>2</sup> V. npr. čl. 82 st. 1 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12.

<sup>3</sup> Obavijesti o sjednicama vijeća za ocjenu zakonitosti te njihove odluke dostupne su putem internetske stranice Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske: <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=ocjenazak.html>.

- (1) zahtjevom fizičke ili pravne osoba ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom;
- (2) po službenoj dužnosti
  - a) na zahtjev suda (bilo koje vrste i stupnja),
  - b) na temelju obavijesti građana ili pučkog pravobranitelja<sup>4</sup>,
  - c) na vlastitu inicijativu Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske.

Međutim, pred ovlaštenike podnošenja zahtjeva netom navedene pod 1) zakonodavac je postavio dodatno ograničenje, dijelom norme čl. 83 st. 1 ZUS-a, koji glasi: „ako je pojedinačnom odlukom<sup>5</sup> javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa“. Za aktivnu legitimaciju traži se, dakle, i konkretna veza na relaciji opći akt – pojedinačna odluka utemeljena na odnosnome općem aktu – utjecaj na prava ili pravne interese, što u praksi posljedično brojnim odbacivanjima zahtjeva<sup>6</sup>.

Navedena pretpostavka značajno ograničava doseg zaštite prava građana i pravnih osoba putem upravnosudskog nadzora zakonitosti općih akata, kao i spomenutog instituta u cijelosti, imajući na umu da su (zasad) rijetki primjeri pokretanja postupka po službenoj dužnosti.

U ovoj analizi bit će ponuđen model djelomičnog širenja aktivne legitimacije navedene skupine osoba za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općih akata.<sup>7</sup> Prije toga, radi potpunijeg uvida u razmotreno pitanje, izneseni su osnovni elementi regulacije spomenutog instituta.

## 2. Osnovno o upravnosudskom nadzoru zakonitosti općih akata

Uvođenjem upravnosudskog nadzora zakonitosti općih akata, ocjeni zakonitosti u Hrvatskoj je podvrgnut i dio općih općih akata čiju ustavnost i zakonitost Ustavni sud Republike Hrvatske dotad nije ocjenjivao, usko tumačeći pojam „drugog propisa“ iz čl. 129 podst. 2 i 3 Ustava Republike Hrvatske.

Upravnosudski nadzor ne obuhvaća ocjenu ustavnosti općih akata, ali – pored ocjene zakonitosti – obuhvaća ocjenu statutarnosti općih akata (čl. 86 st. 3 ZUS-a). U rješenju od 5. ožujka 2012. godine, kojim je Visokome upravnom sudu Republike Hrvatske ustupio predmete zatečene na

<sup>4</sup> O pučkom pravobranitelju v. osobito: čl. 93 st. 1 Ustava Republike Hrvatske, NN 59/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01 – ispr, 76/10, 85/10 – proć. tekst i 5/14 – Odluka USRH); Zakon o pućkom pravobranitelju, NN 76/12.

<sup>5</sup> Termin „pojedinaćna odluka“ odnosi se na upravne akte – v. čl. 3 st. 1 t. 1 ZUS-a (bilj. 1).

<sup>6</sup> Po čl. 85 st. 1 t. 4 ZUS-a (bilj. 1).

<sup>7</sup> Analiza se ne bavi institucionalnim ovlaštenicima pokretanja objektivnoga upravnog spora, niti inicijatorima pokretanja postupka po službenoj dužnosti, čl. 83 st. 2 ZUS-a (bilj. 1). Spomenimo tek da, iz perspektive podnošenja zahtjeva za ocjenu zakonitosti od strane suda, upravnosudska ocjena zakonitosti općih akata ima određenih dodirnih toćaka s (u praksi rijetko korištenim) institutom eksepćije ilegalnosti (izuzeća nezakonitosti) – v. čl. 37 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02 i 49/09 – proć. tekst. Naćelno, instituti izuzeća nezakonitosti i upravnosudske ocjene zakonitosti općeg akta ne mogu biti primijenjeni na isto pravno pitanje, jer je u prvom slućaju za odlučivanje o ustavnosti/zakonitosti drugog propisa nadlećan Ustavni sud Republike Hrvatske, dok u drugom slućaju o zakonitosti/statutarnosti općeg akta odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

dan stupanja ZUS-a na snagu, Ustavni sud Republike Hrvatske ujedno je načelno interpretirao razgraničenje ustavnosudske i upravnosudske apstraktne kontrole zakonitosti.<sup>8</sup>

Prema čl. 3 st. 2 ZUS-a, upravnosudskoj ocjeni zakonitosti podliježu opći akti triju skupina donositelja:

- 1) jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (osim njihovih statuta, čiju zakonitost i dalje ocjenjuje Ustavni sud Republike Hrvatske, slijedom tumačenja iznesenog u rješenju od 5. ožujka 2012. godine)<sup>9</sup>,
- 2) pravnih osoba koje imaju javnu ovlast, te
- 3) pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.<sup>10</sup>

Ovdje je potrebno ukratko pojasniti razliku između statusa pravnih osoba navedenih pod 2) i 3), imajući u vidu da se navedeni statusi nerijetko pogrešno poistovjećuju. Dio pravnih osoba koje u većoj ili manjoj mjeri pripadaju javnom sektoru imaju, naime, oba spomenuta statusa, ali oni ne proizlaze jedan iz drugoga, već imaju zasebna normativna utemeljenja, a dodijeljeni su zbog različitih funkcija. Pravne osobe s javnim ovlastima su ne-državni subjekti kojima je povjereno obavljanje određenog oblika javne vlasti (npr. uređivanje pojedinih pravnih odnosa, rješavanje u upravnom postupku, upravne radnje poput atestiranja, i dr). Pravne osobe koje obavljaju javnu službu obavljaju, pak, djelatnost za koju je posebnim (sektorskim) zakonom propisano da ima karakter javne službe<sup>11</sup>, a uobičajeno se dijele na gospodarske (npr. komunalna djelatnost) i negospodarske javne službe (za koje je ranije bio uvriježen pojam „društvene djelatnosti“). Ključna načelna razlika u njihovim funkcijama sastoji se u tome što javne ovlasti razumijevaju obavljanje određenog oblika javne vlasti, dok je smisao javnih službi pružanje javnih usluga. Organizacijski, kod oba statusa najčešće je riječ o ustanovama<sup>12</sup>, a ponekad o trgovačkim društvima, udrugama i pravnim osobama *sui generis*.

Nadalje, u odnosu na podnositelje iz čl. 83 st. 1 ZUS-a propisan je prekluzivni rok za podnošenje zahtjeva od 30 dana od dostave pojedinačne odluke (upravnog akta). Pored predaje u roku, zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta mora sadržavati sastojke propisane u čl. 84 ZUS-a. Ako utvrdi nezakonitost ili nestatutarnost osporavanoga općeg akta ili dijela općeg akta, Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom ukida (učinak *ex nunc*) opći akt ili dio njegovih odredbi, koje prestaju važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“ - službenom listu Republike Hrvatske (čl. 86 st. 3 i 4 ZUS-a). U slučaju uspjeha u objektivnom upravnom sporu, podnositelj zahtjeva iz čl. 83 st. 1 ima pravo podnijeti zahtjev nadležnome javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili

<sup>8</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-II-5157/2005 i dr, NN 41/12.

<sup>9</sup> O općim aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave v. prije svega čl. 35 t. 1 te čl. 73-75 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (bilj. 2). S druge strane, statuti pravnih osoba navedeni pod 2) i 3) potpadaju pod upravnosudsku ocjenu zakonitosti.

<sup>10</sup> Ocjena ustavnosti općih akata navedenih triju skupina tijela i dalje, dakle, ostaje „nepokrivena“.

<sup>11</sup> Kao alternacija pojmu „pravna osoba koja obavlja javnu službu“ u upravno-procesnim zakonima normiran je termin „pružatelj javnih usluga“, čl. 3 st. 3 Zakona o općem upravnom postupku – NN 47/09, te čl. 2 st. 2 ZUS-a (bilj. 1).

<sup>12</sup> Opći akti ustanova (pored normi posebnih zakona kojima je uređena pojedina djelatnost) generalno su uređeni u čl. 53-56 Zakona o ustanovama, NN 76/93, 29/97-ispr, 47/19-ispr. i 35/08. Ustanove koje obavljaju djelatnost javne službe ujedno imaju položaj javne ustanove, čl. 6 Zakona o ustanovama.

pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog postupka<sup>13</sup> u roku od tri mjeseca od dana objave presude u „Narodnim novinama“ (čl. 87 ZUS-a).

### 3. Učinci postojeće regulacije aktivne legitimacije

Opisana regulacija aktivne legitimacije fizičkih i pravnih osoba onemogućuje uklanjanje iz pravnog poretka nezakonitih općih akata ili njihovih nezakonitih odredbi i prije negoli proizvedu pravne učinke u konkretnim postupcima, odnosno onemogućuje ograničavanje realnih učinaka takvih akata/odredbi u pravnom prometu, potiče stranke na pokretanje upravnih postupaka jedini cilj kojih je ishoditi upravni akt utemeljen na općem aktu koji stranka želi podvrgnuti upravnosudskoj ocjeni zakonitosti, i dr.

S druge strane, nije bio posve bezrazložan oprez zakonodavca koji prilikom stipuliranja ove materije nije želio otvoriti vrata (pre)velikom broju sporova (i to pred sudom čija je primarna zadaća ipak vođenje drugostupanjskoga „subjektivnog“ upravnog spora), dopuštajući klasični *actio popularis*, odnosno neku varijantu odredbe čl. 38 st. 1 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>14</sup>. Pri tome je na umu potrebno imati i da je upravnosudskim nadzorom zakonitosti potencijalno obuhvaćen vrlo veliki broj općih akata brojnih subjekata koji ulaze u krug neke od triju skupina donositelja općih akata iz čl. 3 st. 2 ZUS-a.

### 4. Prijedlog promjene uređenja aktivne legitimacije

Stoga predlažem ozakonjenje modela koji predstavlja jedan od mogućih „srednjih putova“, čime bi bio proširen krug ovlaštenika pokretanja objektivnoga upravnog spora, ali ne do razmjera koji bi postali kontraproduktivni. Predlažem, naime, da se spomenuta aktivna legitimacija veže uz pravni interes podnositelja zahtjeva, i to prema kriteriju ulazi li podnositelj u krug adresata odnosnoga općeg akta.

Riječ je intervenciji koja ne može biti izvedena promjenom interpretacije važeće regulacije objektivnoga upravnog spora, već razumijeva potrebu noveliranja ZUS-a.

### 5. Primjeri implikacija predloženog modela

Po takvom bi modelu najuža legitimacija, u pravilu, postojala kod internih općih akata, kojima se uređuje npr. unutarnje ustrojstvo pojedine lokalne jedinice ili pravne osobe. Pritom neki tipično interni opći akti sadržavaju i norme čiji karakter nije isključivo internog karaktera, poput uvjeta za zapošljavanje.

Kod eksternih općih akata, koji ipak čine većinu općih akata obuhvaćenih upravnosudskim nadzorom zakonitosti, situacija je kompleksnija. Nastavak analize ovog pitanja slijedi podjelu na tri skupine donositelja općih akata podvrgnutih upravnosudskoj ocjeni zakonitosti prema čl. 3 st. 2 ZUS-a, donoseći praktične primjere očekivanih implikacija primjene modela predloženog

<sup>13</sup> Riječ je o odredbama čl. 123-127 Zakona o općem upravnom postupku (bilj. 11).

<sup>14</sup> Prema navedenoj normi, svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.

*supra* pod 4. Izneseno prezentira bazični okvir spomenute materije, koja bi u svakome pojedinom slučaju obuhvaćala varijable svojstvene predmetu i dosegu određenoga općeg akta.

### 5.1. Opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ovdje su moguća dva glavna pristupa definiranju adresata općih akata – uži i širi.

Prema *užem* pristupu, adresatima lokalnih/regionalnih općih akata smatrale bi se samo fizičke i pravne osobe s prebivalištem/sjedištem na području lokalne jedinice na koje se pojedini opći akt odnosi ili može odnositi prema svojem materijalnopravnom predmetu i normativnom dosegu, primjerice podliježe li potencijalni podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti općem aktu kojim su uređeni upisi u dječji vrtić, lokalni socijalni programi, režim prometa u pojedinoj ulici i sl.

*Širi* pristup – koji smatram adekvatnijim – polazi od toga da svi građani imaju ustavno i konvencijsko pravo na lokalnu samoupravu, koje ostvaruju u okviru svoje lokalne jedinice (čl. 4 st. 1 i čl. 133-138 Ustava Republike Hrvatske; Europska povelja o lokalnoj samoupravi<sup>15</sup>), što praktički obuhvaća sve poslove iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice u kojoj potencijalni podnositelj zahtjeva prebiva, odnosno sve opće akte koje jedinica donosi iz svojega samoupravnog djelokruga.<sup>16</sup>

U obje varijante, navedenim skupinama adresata potrebno je, u pojedinim slučajevima, pridodati npr. vlasnike nekretnina na području određene jedinice, s prebivalištem u drugoj jedinici, u odnosu na opće akte kojima se utječe na njihova vlasnička prava, obveze i pravne interese. Postoje i primjeri općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kod kojih za utvrđivanje svojstva njihova adresata nije od utjecaja ni prebivalište/sjedište osobe, niti vlasništvo nad nekretninom koja se nalazi na području lokalne jedinice – primjerice, kod općih akata kojima se uređuje neka od poslovnih aktivnosti koje su dostupne i akterima izvan područja jedinice (poput odluke o zakupu poslovnog prostora i drugih općih akata, kod kojih relevantan može biti kriterij registriranosti za obavljanje pojedine djelatnosti i sl).

### 5.2. Opći akti pravnih osoba s javnim ovlastima

Kod osporavanja zakonitosti općih akata pravnih osoba s javnim ovlastima aktivna legitimacija za pokretanje objektivnoga upravnog spora ovisila bi o tome može li odnosni opći akt teritorijalno i/ili personalno biti primijenjen u odnosu na pojedinu osobu.

Primjerice, u odnosu na opće akte škola to bi bila djeca koja pohađaju pojedinu školu, odnosno njihovi roditelji, u pogledu općih akata koje u okviru svojih javnih ovlasti donosi Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje radilo bi se o osiguranicima i osiguranim osobama u mirovinskom osiguranju, i sl.

<sup>15</sup> Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – MU 14/97 i 5/08.

<sup>16</sup> Širi pristup primjenjiv je samo u odnosu na građane, koji – prema čl. 133 st. 1 Ustava - imaju pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, dok u pogledu pravnih osoba sa sjedištem na području lokalne jedinice u obzir dolazi prethodno spomenuti uži pristup.

### 5.3. Opći akti pravnih osoba koje obavljaju javnu službu

*Supra* pod 2. već je istaknuto da dio pravnih osoba istodobno – po različitim pravnim osnovama – ima svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koja obavlja javnu službu. Međutim, u svakom je slučaju ponaosob potrebno utvrditi radi li se o općem aktu donesenom u jednome ili drugom statusu, tj. uređuje li se općim aktom obavljanje javne vlasti ili pružanje javnih usluga, mada u pogledu predloženoga temeljnog načina određivanja adresata pri tome nema bitnijih razlika.

Prema postojećoj regulaciji, opći akti pravnih osoba koje obavljaju javnu službu - u dijelu nadležnosti tih pravnih osoba koji se ne odnosi na stvari što se rješavaju upravnim aktima u upravnom postupku (tj. tamo gdje ne postoji mogućnost donošenja pojedinačne odluke utemeljene na općem aktu, što predstavlja javnu ovlast, a ne javnu službu), uopće ne podliježu ocjeni zakonitosti na zahtjev fizičkih ili pravnih osoba ili skupine osoba, već je postupak moguće pokrenuti isključivo primjenom čl. 83 st. 2 ZUS-a.

Predloženim modelom na ovome bi području stoga došlo do bitnog širenja aktivne legitimacije i na samo pružanje javnih usluga, izvan donošenja pojedinačnih odluka u upravnom postupku (primjerice, na korisnike komunalnih usluga u odnosu na opće akte konkretnog nositelja djelatnosti komunalnog gospodarstva, i dr).

I ovdje su moguće različite varijante obuhvata adresata općih akata - korisnika usluga javnih službi – od relativno ograničenog broja (npr. komunalne usluge na području određene lokalne jedinice, djelatnost pojedinoga dječjeg vrtića), preko velikog broja adresata (primjerice, pretplatnika javne ustanove Hrvatske radiotelevizije), do načelno neograničenog broja osoba (korisnika) kod javnih službi poput arhiva i muzeja.

## 6. Zaključak

Uvođenjem upravnosudskog nadzora zakonitosti i statutarnosti općih akata triju skupina ne-državnih subjekata javnog sektora (jedinica lokalne i područne /regionalne/ samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima, te pravnih osoba koje obavljaju javnu službu) u hrvatski pravni sustav znatno je smanjen krug podzakonskih općih akata koji nisu podvrgnuti apstraktnoj kontroli zakonitosti.

Istodobno, uvjetovanje aktivne legitimacije fizičkih i pravnih osoba za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske vezom općeg akta s upravnim aktom koji utječe na prava ili pravne interese dotične osobe pokazalo se previše restriktivnim, ne samo u pogledu ostvarivanja prava fizičkih i pravnih osoba, već i ostvarivanja smisla i svrhe instituta upravnosudske ocjene zakonitosti općeg akta, koja se prvenstveno sastoji u jačanju objektivne zakonitosti.

Stoga je predloženo noveliranje mjerodavnih odredbi ZUS-a, koje smatram racionalnim i uravnoteženim, naročito uzevši u obzir da većina spomenutih općih akata ima limitirani teritorijalni i/ili personalni doseg, i to primjenom kriterija postojanja pravnog interesa (po tome ulazi li podnositelj u krug adresata općeg akta). Takav pristup u pogledu aktivne legitimiranosti isključuje nužnost postojanja pojedinačne odluke (upravnog akta), ali zadržava potrebu postojanja relevantne veze između dosega općeg akta te prava i pravnih interesa podnositelja

zahtjeva, uz istodobno širenje prostora zaštite na području javnih službi izlaskom iz okvira materije koja podliježe vođenju upravnog postupka.

Radi boljeg uvida u implikacije eventualne primjene takvog modela, ponuđene su simulacije tko bi ulazio u krug ovlaštenih podnositelja zahtjeva u odnosu na pojedine vrste općih akata, ovisno o njihovom donositelju i predmetu koji uređuju, što u pojedinim slučajevima u praksi ne bi bilo uočljivo *prima facie*, već bi zahtijevalo precizniju analizu.