

Upravni akti u jedinicama lokalne samouprave

Sečan, Mirjana

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:420004>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-27**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Katedra za upravno pravo

Mirjana Sečan

UPRAVNI AKTI U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof.dr.sc. Marko Šikić

Zagreb, svibanj 2023.

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	4
2.1. Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj	4
2.2. Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave i povjereni poslovi državne uprave.....	6
2.3. Tijela jedinica lokalne samouprave i njihove ovlasti	7
2.4. Upravni odjeli i službe u jedinicama lokalne samouprave.....	9
2.5. Akti jedinica lokalne samouprave i provedba nadzora	9
3. UPRAVNI AKT	12
3.1. Pojam upravnog akta.....	12
3.2. Donositelji upravnog akta	14
3.3. Vrste upravnih akata	15
3.4. Oblik i sadržaj upravnog akta	18
3.5. Vremensko djelovanje upravnog akta	21
3.6. Izvršenje	22
3.7. Pravomoćnost.....	23
4. UPRAVNI AKTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	24
4.1. Specifičnosti.....	24
4.2. Podjela upravnih akata u jedinicama lokalne samouprave	25
4.2.1. Prema vrsti upravnih akata.....	25
4.2.2. Prema donosiocu	25
Općinsko i gradsko vijeće.....	25
Općinski načelnik i gradonačelnik.....	28
Ovlašteni službenici upravnih odjela i službi	29
4.2.3. Prema samoupravnom djelokrugu.....	33
4.3. Drugostupanjska tijela.....	37
5. ZAKLJUČAK	39
6. POPIS LITERATURE	40

1. UVOD

Jedinice lokalne samouprave danas su prve instance građanima za rješavanje njihovih odgojno-obrazovnih, socijalnih, komunalnih, društvenih i ostalih primarnih potreba. Njihovo posebno uređenje u današnjem pravnom poretku Republike Hrvatske koje povezuje varijabilnu komponentu vlasti koja se neposredno bira na lokalnim izborima i konstantu u vidu stručne upravne službe, zahtijevalo je dužu vremensku prilagodbu, kao i izmjene zakonodavnih okvira, počevši od izmjena Ustava do donošenja posebnih podzakonskih propisa kojima se uređuje samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave. Tijela i upravni odjeli jedinice lokalne samouprave, osim što provode lokalnu politiku i obavljaju poslove iz svog samoupravnog djelokruga koje im je dodijelio Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), dalje: ZLP(R)S, vrlo često neposredno odlučuju o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba, po službenoj dužnosti ili na njihov zahtjev, donoseći upravne akte. Upravni, kao i uostalom i neupravni, akti jedinice lokalne samouprave nikad ne bi smjeli u sebi sadržavati komponentu političkog uvjerenja ili vlasti, koja važnost posebno dolazi do izražaja u upravnim aktima koja donose izabrana tijela, kao što su općinski načelnik/gradonačelnik ili općinsko/gradsko vijeće. Vrlo veliku odgovornost za zakonitost postupanja u upravnim postupcima imaju upravni odjeli jedinice lokalne samouprave, koji postupaju u predmetima iz vlastite nadležnosti, ali i koji pripremaju upravne akte izabranih tijela. Velik broj posebnih zakona i drugih podzakonskih akata uređuju samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave, često prenoseći ovlast i obvezu na predstavnička tijela na donošenje odluka kojima se omogućuje provedba zakona ili podzakonskog propisa, što uvjetuje provedbu nadzora nad općim aktima koje donose izabrana tijela, kao i provedbu upravnog nadzora nad upravnim aktima svih donositelja. Jedinice lokalne samouprave predstavljaju zadnju kariku u lancu vlasti i upravnom postupanju, što pred njih stavlja veliku odgovornost u radu. U vezi s navedenim, potrebno je iznova naglašavati potrebu za konstantnom edukacijom službenika upravnih odjela, koja vrlo često završava sa polaganjem državnog (stručnog) ispita, iako je besplatna i vrlo pristupačna edukacija službenika organizirana i dostupna kroz Državnu školu za javnu upravu. Stručnost službenika odraz je kvalitete svake jedinice lokalne samouprave, a zakonom propisana obveza ustrojavanja sustava ocjenjivanja koji će prepoznati stručnost i profesionalne kvalitete službenika ne bi smio biti pro forma element koji služi samo za isplatu dodataka na plaću.

Upravni akti u jedinicama lokalne samouprave posebni su u mnogo aspekata, najviše zbog specifičnosti njihovih donositelja, ali i zbog njihovog neposrednog utjecaja na živote građana. Upravni akti vrlo često nisu samo uvjetovani zakonskim i drugim podzakonskim propisima, već i odlukama koje samostalno donosi predstavnička vlast jedinice lokalne samouprave. Neminovno je stoga da politička vlast koju neposredno biraju građani posredno utječe na upravne akte jedinica lokalne samouprave, te ih takvima čini posebno zanimljivima.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

2.1. Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

Trodiobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu uspostavio je u modernoj Republici Hrvatskoj Ustav od 22. prosinca 1990. godine, nazvan Božićni Ustav, propisavši u članku 4. da je državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, dok je člankom 128. zajamčio građanima pravo na lokalnu samoupravu koje obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi te zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša.

Razdoblje od prvog Ustava sve do 1993. godine obilježeno je ostavštinom bivšeg socijalističkog uređenja koje se očitovalo na način da su jedinice lokalne samouprave ostale egzistirati u istom teritorijalnom opsegu, pod istim imenima, kao što su zadržale i dotadašnju unutarnju organizaciju. U uvjetima u kojima se u tom razdoblju nalazila cijela država, od kojih se posebno ističe Domovinski rat, današnja načela na kojima počiva uprava općenito mogla su se provoditi tek načelno. „Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj u razdoblju od 1990. do 2001. godine razvijale su se u uvjetima masivne etatizacije, vrlo snažne centralizacije i duboke politizacije autoritarnog tipa, uz logičku birokratizaciju i vulgarnu politizaciju upravne službe. Prostor za upravno-tehnička načela, stručnost i profesionalizam bio je vrlo skučen“¹. U ovakvim su uvjetima u proljeće 1990. godine održani prvi višestranački izbori za članove skupština općina, skupština zajednica općina i Sabor. Također, u ovoj je fazi Sabor donio nekoliko zakona koji su postali osnova za daljnji razvoj lokalne samouprave u sljedećoj fazi, a prvenstveno su se odnosili na ustroj nove teritorijalne podjele. 1992. Sabor je donio Zakon o

¹ Koprić, Ivan. Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. – vladavina prava ili politike?, Zbornik PFZ, 51 (6), Zagreb, str. 1275-1295, 2001., str. 1284

lokalnoj samoupravi i upravi (NN broj 90/92), a sljedeće godine Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (NN broj 75/93).

Druga faza obuhvaća razdoblje od 1993. do 2001. godine. Najznačajnija obilježja ove faze je novo uređenje sustava lokalne samouprave koje je popraćeno i prvim izborima za članove općinskih, odnosno gradskih vijeća 1993. godine. U ovom razdoblju razlikujemo 3 vrste jedinica: općine, gradove te dva autonomna kotara (Knin i Glina). Također, ovu fazu obilježava ukidanje mjesnih zajednica: „Ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova je imovina postala vlasništvom općina i gradova.“² Promjenu u ovom razdoblju doživio je i Ustav izmjenama objavljenim u NN broj 113/00, pri čemu valja istaknuti dopunu članka 4. stavka 1. koji od tog trena glasi: „U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.“³ Također, izmijenjen je članak 128. koji je načelno definirao lokalne poslove, kao i prava građana na sudjelovanje u istima:

„Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

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

Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.”⁴

Navedene ustavne promjene definirale su početak treće, današnje, faze razvoja lokalne samouprave. 2001. godine donesen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je u nizu godina do kraja 2022. godine doživio ukupno 12 novela i jedno vjerodostojno tumačenje kojima je od općeg određivanja lokalnih poslova definirao samoupravni djelokrug današnjih jedinica lokalne samouprave, koji je 2009. godine ukinuo poglavarstva, te kojima je omogućeno donošenje novog Zakona o lokalnim izborima 2012. godine kojim građani neposredno biraju članove predstavničkog tijela (općinskog/gradskog vijeća) te općinske načelnike, odnosno gradonačelnike. U ovom je razdoblju dopunjen i članak 128. Ustava stavkom 5. koji glasi: „Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani

² Lozina, Duško; Jagnjić, Josipa: Razvoj lokalne samouprave u Republici... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 568

³ Ustav RH (NN broj 113/00), članak 4. stavak 1.

⁴ Ibidem, članak 128.

Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije.“⁵ Današnja lokalna samouprava definirana je člancima od 129. do 131. Ustava RH te Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi i njihovo područje određuje se na način propisan zakonom, a zakonom se mogu ustanoviti i druge jedinice lokalne samouprave te se može glavnom gradu Zagrebu utvrditi položaj županije, a većim gradovima u Republici Hrvatskoj zakonom se mogu dati ovlasti županije. Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava prije navedene uvjete.

Treću fazu značajno je obilježilo i uređenje službeničkog sustava u lokalnoj samoupravi donošenjem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 86/08, 61/11, 04/18, 112/19), Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 74/10, 125/14, 48/23) te Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 28/10, 10/23). Službenici u lokalnoj samoupravi konačno su postali obveznici polaganja državnog ispita (prije državnog stručnog ispita) te su se dužni trajno stručno usavršavati.

2.2. Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave i povjereni poslovi državne uprave

Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave propisao je 2001. godine Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u članku 19. u kojem navodi da jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i

⁵ Ustav RH (NN broj 76/10), članak 128. stavak 5.

urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša te protupožarnu i civilnu zaštitu. Novelom ZLP(R)S iz 2005. popisu poslova dodan je promet na svom području te ostali poslovi sukladno posebnim zakonima. ZLP(R)S je jedinici lokalne samouprave ostavio mogućnost da se odlukom predstavničkog tijela u skladu s njezinim statutom i statutom županije, mogu pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave prenijeti na županiju ili pak mjesnu samoupravu. Isto je tako moguće da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave zatraži od županijske skupštine da joj, uz suglasnost tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave, povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije na području te jedinice, ako može osigurati dovoljno prihoda za njihovo obavljanje. Posebni zakon definira poslove državne uprave koji se obavljaju u jedinici lokalne samouprave, a čiji trošak se podmiruje iz sredstava državnog proračuna.⁶ Člankom 83. ZLP(R)S-a propisano je da nadležno tijelo državne uprave u upravnom nadzoru nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave može upravnim tijelima jedinica davati opće i pojedinačne upute te poduzimati mjere i radnje utvrđene zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave.

2.3. Tijela jedinica lokalne samouprave i njihove ovlasti

Novelom ZLP(R)S iz 2007. kojom su ukinuta poglavarstva kao kolegijalna izvršna tijela definirana su današnja tijela u jedinicama lokalne samouprave. Vlast je podijeljena na predstavničku i izvršnu.

Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće, a u gradu gradsko vijeće. Članovi se biraju na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na mandat od četiri godine, u skladu sa odredbama Zakona o lokalnim izborima (NN broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21). Broj članova predstavničkog tijela određuje ZLP(R)S i to prema broju stanovnika pojedine jedinice lokalne samouprave. Tako predstavničko tijelo jedinice s više od 300.000 stanovnika, ima 47 članova, s više od 200.000 do 300.000 stanovnika ima 41 člana, s više od 100.000 do 200.000 stanovnika ima 31 člana, s više od 60.000 do 100.000 stanovnika ima 27 članova, s više od 35.000 do 60.000 stanovnika ima 21 člana, s više od 20.000 do 35.000 stanovnika ima

⁶ Vidi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), članak 22. i 23.

19 članova, s više od 10.000 do 20.000 stanovnika ima 15 članova, s više od 2.500 do 10.000 stanovnika ima 13 članova, s više od 1.000 do 2.500 stanovnika ima 9 članova, dok predstavnička tijela najmanjih jedinica koje imaju do 1.000 stanovnika imaju 7 članova. Naveden broj članova predstavničkih tijela može se povećati, ponekad i na paran broj, u jedinicama u kojima je potrebno ispoštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave i predstavničkim tijelima jedinica područne (regionalne) samouprave. Povećanje broja članova moguće je samo u slučaju da pripadnik, odnosno pripadnici nacionalne manjine ne budu izabrani na temelju općeg biračkog prava. Broj članova za koje se povećava sastav predstavničkog tijela u navedenom slučaju ovisi o udjelu pripadnika nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu jedinice lokalne samouprave. Odredbe o načinu osiguranja zastupljenosti pripadnika nacionalne manjine u predstavničkom tijelu na sadržane su u članku 20. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN broj 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11). Ovlaсти predstavničkog tijela propisane su člankom 35. ZLP(R)S-a. Prema navedenom članku, predstavničko tijelo donosi statut jedinice lokalne samouprave, donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, osniva radna tijela, bira i razrješuje članove tih tijela te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom, uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela. Potonja ovlast u slučajevima propisanim posebnim zakonima daje predstavničkom tijelu, između ostalog, ovlast donošenja upravnih akata.

Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik, a u gradu gradonačelnik. Općinski načelnik, odnosno gradonačelnik predstavlja jedinicu lokalne samouprave. Od 2009. godine biraju se na neposrednim izborima u skladu sa odredbama Zakona o lokalnim izborima. U obavljanju svoje dužnosti, koja može biti profesionalna ili volonterska, općinski načelnik, odnosno gradonačelnik priprema prijedloge općih akata koje podnosi na usvajanje predstavničkom tijelu, izvršava opće akte, odnosno osigurava njihovo provođenje, usmjerava rad tijela jedinice te nadzire njihov rad, upravlja nekretninama i pokretninama, prihodima i rashodima jedinice u skladu sa zakonom i statutom, odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina jedinice i drugom raspolaganju imovinom u skladu s posebnim ograničenjima glede vrijednosti takve imovine, imenuje i razrješuje predstavnike jedinice u tijelima javnih ustanova, trgovačkih

društava i drugih pravnih osoba kojima je jedinica osnivač te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom. Potonja ovlast u slučajevima propisanim posebnim zakonima daje općinskom načelniku, odnosno gradonačelniku, između ostalog, ovlast donošenja upravnih akata.

2.4. Upravni odjeli i službe u jedinicama lokalne samouprave

Upravna tijela nadležna za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i povjerenih poslova državne uprave su upravni odjeli i službe koji se ustrojavaju općim aktom predstavničkog tijela. Upravni odjel može biti ustrojen kao jedinstven za cijelu jedinicu, odnosno moguće je ustrojavanje više upravnih odjela u čijoj su nadležnosti pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga. Unutar odjela mogu se osnovati službe. Jedinice mogu ustrojavati i zajedničke upravne odjele, temeljem odluke predstavničkog tijela. Upravnim odjelima upravljaju pročelnici koje imenuje općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, na temelju javnog natječaja. Stručne, upravne i ostale poslove u tijelima jedinica obavljaju službenici i namještenici. Prava, obveze i odgovornosti pročelnika, službenika i namještenika definira Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19), dalje: ZSNLPS. Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 74/10, 125/14), dalje: Uredba, utvrđena je klasifikacija radnih mjesta u upravnim odjelima i službama jedinica koja se klasificiraju prema standardnim mjerilima utvrđenima ZSNLPS-om: potrebno stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim tijelima i komunikacije sa strankama, te stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka. Ispunjavanje određenog stupanja unutar propisanih mjerila podredno određuju i ovlaštenje za postupanje službenika u upravnim predmetima, kao i ovlaštenje na donošenje upravnih akata. Trajno osposobljavanje službenika, ali i lokalnih dužnosnika, osigurava Vlada Republike Hrvatske putem Državne škole za javnu upravu.

2.5. Akti jedinica lokalne samouprave i provedba nadzora

Akti jedinica lokalne samouprave dijele se u dvije osnovne skupine: opće i pojedinačne.

Opće akte donosi predstavničko tijelo u skladu sa zakonom i svojim statutom. „Općenito, može se zaključiti da strukturu općih akata jedinica lokalne samouprave čine tri grupacije općih akata. Prvu čine akti koji se donose na temelju statuta.(..) Drugu grupaciju čine

akti koji se donose na temelju zakona odnosno akti o uređivanju društvenih odnosa iz samoupravnog djelokruga čije je uređenje zakon prepustio jedinicama lokalne samouprave. I treću grupaciju čine oni opći akti koji se donose u provedbi zakona.“⁷ Takvi se akti obavezno objavljuju u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, odnosno službenom glasilu županije ako jedinica lokalne samouprave nema svoje glasilo. Stupaju na snagu najranije osmi dan od dana objave, odnosno u opravdanim slučajevima opći akt može stupiti na snagu prvog dana od dana objave. Retrogradno djelovanje općeg akta nije dozvoljeno. Nadzor zakonitosti općih akata obavljaju nadležna tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu na temelju kojeg je opći akt donesen. U tu svrhu, predsjednik predstavničkog tijela obavezan je u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta isti dostaviti nadležnom tijelu, zajedno sa izvatkom iz zapisnika koji se odnosi na postupak donošenja akta. Opći se akti također dostavljaju općinskom načelniku, odnosno gradonačelniku u svrhu poduzimanja mjera za njihovu neposredno izvršavanje tijelima jedinica lokalne samouprave.

ZLP(R)S ne previđa mogućnost da opće akte donosi izvršno tijelo, stoga valja na ovome mjestu spomenuti jednu iznimku koja se primjenjuje u provedbi Zakona o javnoj nabavi (NN broj 120/16, 114/22), dalje: ZJN. U članku 15. navedenog zakona propisana je obveza javnih naručitelja da općim aktom propiše pravila, uvjete i postupke jednostavne nabave (nabave roba i usluga vrijednosti do 26.540,00 € (200.000,00 kn) bez PDV-a, odnosno radova vrijednosti do 66.360,00 € (500.000,00 kn) bez PDV-a). Rok za donošenje takvog akta bio je 30. lipnja 2017. godine. Jedinice lokalne samouprave, prema članku 6. stavku 1. ZJN, su javni naručitelji. U skladu sa odredbama ZLP(R)S-a zaključuje se da će takav akt, zbog propisane opće naravi, u jedinici lokalne samouprave donijeti predstavničko tijelo. Međutim, u kolovozu 2017. godine Ministarstvo uprave izdalo je uputu KLASA: 023-01/17-01/81, URBROJ: 515-02-02-01/1-17-5 o primjeni članka 15., sa kojom se suglasilo i Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, u čijoj je nadležnosti provedba Zakona o javnoj nabavi: „U toj uputi Ministarstvo u bitom navodi da je ono mišljenja da bi akt iz članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi (konkretno Pravilnik o jednostavnoj nabavi) bio akt koji je opći akt internog karaktera i koji nema djelovanje erga omnes. Naime, Zakonom je propisano da se tim aktom utvrđuju pravila, uvjeti i postupak jednostavne nabave te se radi o aktu postupovne prirode, dakle aktu kojim se ne uređuju pitanja materijalno-pravne naravi već formalno-pravna pitanja i to pitanja koja su od značaja isključivo za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, provedbi

⁷ Banić, Slavica. Režim općih akata nakon donošenja zakona o upravnim sporovima (2010) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013., str. 578

jednostavne nabave, a što ujedno znači da se radi o aktu koji nema djelovanje erga omnes. Slijedom navedenog, Ministarstvo uprave smatra da bi u cilju operativnosti, djelotvornosti i učinkovitosti provedbe postupka jednostavne nabave, opći akt iz članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, moglo donijeti i izvršno tijelo JLP(R)S, znači općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan.“⁸ Prema uputi Ministarstva uprave, u ovom konkretnom slučaju, izvršna vlast u lokalnoj samoupravi iznimno može donijeti opći akt kojim se uređuje jednostavna nabava. Je li ova iznimka bila tek ustupak mnogobrojnim jedinicama lokalne samouprave koje radi provedbe lokalnih izbora 2017. godine i konstituiranja općinskih i gradskih vijeća u lipnju 2017. godine, krajem kojeg je istekao i rok za donošenje spornog općeg akta, nisu izradile i uputile na usvajanje, ostaje za raspravu. S obzirom da je Zakon o javnoj nabavi stupio na snagu 1.1.2017. godine, upravna tijela i izvršna vlast jedinica su imale više nego dovoljno vremena za pripremu ovog akta. Štoviše, o istome je bilo dovoljno vremena provesti i javno savjetovanje. Ovaj konkretni slučaj predstavlja nedosljednost u provedbi ZLP(R)S i podilaženje lokalnoj politici i to upravo od tijela koje je dužno osigurati njegovu provedbu na način i u okviru kojeg je odredio zakonodavac⁹.

Pojedinačne akte donose predstavničko tijelo i općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, a njima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano. Protiv takvih akata se ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. S druge strane, nadzor nad pojedinačnim aktima neupravnog karaktera obavljaju nadležna tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu. Protiv rješenja kojim se pojedinačni nepravni akt proglašava ništavim nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.

U okviru svog djelovanja ovlašteni službenici upravnih odjela jedinica lokalne samouprave donose pojedinačne upravne i pojedinačne nepravne akte. Nadzor nad pojedinačnim upravnim aktima provodi se sukladno Zakonu o općem upravnom postupku (NN broj 47/09, 110/21), dalje: ZUP. Nepravni pojedinačni akt uređuje Uredba o uredskom poslovanju (NN broj 75/21) i definira ga kao pismeno kojim službena osoba „odgovara na

⁸ Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/Pravilnik-o-jednostavnoj-nabavi-i-obraci-Obrazlo%C5%BEenje.pdf>

⁹ Također vidi Staničić, Frane. Ovlast za donošenje općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na primjeru primjene članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, Hrvatska pravna revija, prosinac/2017, str. 49-55

podnesak stranke, određuje, prekida ili završava neku službenu radnju te obavlja službeno dopisivanje s drugim tijelima i strankama“¹⁰.

3. UPRAVNI AKT

3.1. Pojam upravnog akta

U povijesnom aspektu, sa pojmom upravnog akta susrećemo se tek početkom XIX. stoljeća, i to u Francuskoj (*acte administratif*). Rezultat je trenutka povijesnog razvoja potrebe da se mnogobrojni i različiti društveni odnosi koji posljedično stvaraju prava i obveze fizičkih i pravnih osoba odvoje od djelovanja redovnih sudova, odnosno „Njihov je objekt – a to su prava i obveze fizičkih i pravnih osoba – ugrađen u život društvene zajednice tako što ga ona dimenzionira, priznaje i zaštićuje gradualno drukčije od suda.“¹¹ U prvom pokušaju definiranja upravnog akta francuska teorija definirala je upravni akt kao „svaki akt koji je podložan tužbi pred upravnim sudovima.“¹² U razvoju definicije upravnog akta u hrvatskom pravu teoretičari uočavaju bitne karakteristike upravnog akta koje zajedno mogu dovesti do definiranja pojma upravnog akta. Tako Stjepanović prije svega ističe „1. da je to pravni akt uprave. 2. da je to akt vlasti i 3. da je on konkretan.“¹³ Krbek dalje razrađuje definiciju donositelja upravnog akta, Popović naglasak stavlja na „jednostranosti očitovanja volje donosioca akta kao i na njegovoj individualnosti“¹⁴. Naposljetku, Borković kao bitnu karakteristiku uvodi zakonitost. Današnju definiciju nalazimo u članku 3. stavku 1. točki 1. Zakona o upravnim sporovima (NN broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), dalje: ZUS: Upravni akt je pojedinačna odluka kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari. Iz definicije upravnog akta sada je jasno razabire da upravni akt i akt uprave nisu sadržajno isti pojmovi, budući je akt uprave „svaka vrsta akta koji tijela državne uprave donose u ostvarivanju svoje funkcije“¹⁵, što uključuje i upravne ali i druge akte. Upravni akt stoga je akt uprave, ali ne nužno samo uprave, jer ovlast za donošenje upravnih akata prema pozitivnim zakonskim propisima imaju i pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Definicija upravnog akta u zakonskim

¹⁰ Uredba o uredskom poslovanju (NN broj 75/21), članak 4. stavak 1. točka 15. podtočka b

¹¹ Ivančević, Velimir. Institucije upravnog prava, Knjiga I, Zagreb, Pravni fakultet Zagreb, 1983., str. 230

¹² Borković, Ivo. Upravno pravo, VII. Izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine d.d., 2002., str. 359

¹³ Ivančević, Velimir. Institucije upravnog prava, *Op.cit.*, str. 232

¹⁴ Ibidem

¹⁵ https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/UPRAVNI_AKT%5B1%5D.ppt, str.8

odredbama vrlo je rijetka, i zapravo se očekivalo da ćemo njegovu definiciju pronaći u ZUP-u. Međutim, u njemu se nalaze odredbe koje reguliraju konkretne upravne akte, kao što su rješenja i zaključci. U drugim pak zakonima možemo naći odredbe kojima se određenom aktu priznaje status upravnog akta (npr. Zakon o koncesijama definira odluku o dodjeli koncesije kao upravni akt), ili pak cijelom postupku oduzima karakteristiku upravnog postupka (npr. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u članku 17. navodi da postupak provedbe javnog natječaja do donošenja rješenja o prijmu u službu nije upravni postupak). Kroz kompleksno pitanje uređenja definicije upravnog akta stoga valja uvijek isticati njegove osnovne karakteristike: autoritativnost, jednostranost, konkretnost, pravno djelovanje i načelo zakonitosti.

Autoritativnost akta predstavlja „jednostrano izraženu volju njegova donosioca sankcioniranu upotrebom prinude u slučaju nedobrovoljnog izvršenja adresata akta.“¹⁶ U odnosu donosioca i adresata upravnog akta jača je volja kod donosioca, što isključuje potencijalnu koordinaciju između njih kao što je to slučaj u građanskopravnim poslovima. Uz autoritativnost se stoga nužno veže i jednostranost upravnog akta, no ne kao sinonim, upravo iz razloga što kod njega izostaje suglasnost obiju strana upravnog odnosa. Pri tome nije od važnosti je li sam upravni postupak započeo po službenoj dužnosti ili temeljem zahtjeva stranke, jer upravni akt predstavlja završetak upravnog postupka, njegov krajnji produkt, a takav je uvijek izraz volje donositelja upravnog akta.

Konkretnost upravnog akta odnosi se na sam predmet odlučivanja kao i na konkretnost osobe na koju se upravni akt odnosi. Navedena bitna karakteristika stoga jasno odvaja upravne akte od općenormativnih akata čije su glavne odlike apstraktnost i generalnost, koji su „akti kojima se na općenit način uređuju društveni odnosi odnosno pitanja od šireg interesa ili organiziraju službe za izvršenje zadaća iz njihova djelokruga, odnosno akti koji neposredno ili posredno utječu na prava i obveze građana i pravnih osoba“¹⁷. Kada konkretnost gledamo kroz prizmu donositelja općeg akta i donositelja upravnog akta, „normativna ovlaštenja su u pravilu rastavljena od nadležnosti u upravnom postupku“¹⁸.

Pravno djelovanje, odnosno učinci upravnog akta ističu se kao njegova najvažnija značajka. Prije je već navedeno da upravni akt proizvodi konkretni pravni učinak na konkretne osobe, fizičke ili pravne. Djelovanje se definira kao utvrđenje nekog pravnog odnosa (deklaratorni karakter upravnog akta), odnosno njegovo zasnivanje, mijenjanje ili pak ukidanje

¹⁶ Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava*, *Op.cit.*, str.237

¹⁷ Banić, Slavica. *Režim općih akata nakon donošenja zakona o upravnim sporovima (2010)* *Op.cit.*, str. 576

¹⁸ Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava*, *Op.cit.*, str. 236

(konstitutivni karakter upravnog akta). Djelovanje upravnog akta usmjereno je izravno prema fizičkoj ili pravnoj osobi o čijim se pravima ili obvezama odlučivalo u upravnom postupku. Neizravno djelovanje upravnog akta moguće je i prema trećima samo u slučaju „kad je stranci, koja je bila subjekt postupka u kojem je donesen upravni akt, podijeljeno neko apsolutno pravo.“¹⁹ Primjer takvog neizravnog djelovanja možemo uočiti u Zakonu u koncesijama u kojem se odlukom o davanju koncesije koja je definirana kao upravni akt daje isključivo pravo, odnosno „pravo obavljanja djelatnosti koje daje nadležno tijelo, u skladu s posebnim propisom, isključivo jednom gospodarskom subjektu na temelju propisa i upravnog akta, koje ima znatan utjecaj na mogućnost drugih gospodarskih subjekata da obavljaju takvu djelatnost“²⁰.

Načelo zakonitosti, kao posljednja bitna značajka upravnog akta, dvojakog je značenja. Prije svega, očituje se u ovlaštenosti donosioca na donošenje upravnog akta u okviru nadležnosti koju propisuje određeni općenormativni akt. Čak i u slučaju ovlaštenja na rješavanje po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi takve ovlasti. S druge strane, načelo zakonitosti definira obvezni oblik i sadržaj upravnog akta. Stoga načelo zakonitosti možemo opisati na način „da donosilac upravnog akta može odlučivati o pravima i obvezama u konkretnoj stvari samo kad to predviđa pravna norma kao i na način na koji je to određeno pravnom normom.“²¹

3.2. Donositelji upravnog akta

U početnim definicijama upravnog akta u francuskom pravu pojam donositelja upravnog akta nije bio definiran, već je upravni akt bio svaki akt koji je podložan tužbi pred upravnim sudovima, nezvan na njegovog donosioca. Opća teorija se vrlo malo bavi definiranjem donositelja, ali iz vrlo logičnog razloga: određivanje ovlaštenog donositelja upravnog akta definira pojedini pravni sustav i to u vezi sa upravnopravnim uređenjem pojedine države. U hrvatskom pravnom sustavu prihvaćena je teza da donositelji upravnih akata ne mogu biti samo državna tijela (u koja ubrajamo i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), već se to pravo priznaje i pravnim osobama izvan sustava državne uprave kojima su temeljem posebnih zakona dodijeljene javne ovlasti. „Zakonodavac, dakle, može uvijek, kad smatra primjerenim, jedan posao državne uprave (prema tome i posao odlučivanja u pojedinim upravnim stvarima donošenjem upravnog akta) prenijeti pravnoj osobi koja raspolaže javnim

¹⁹ Borković, Ivo. *Upravno pravo, Op.cit.*, str. 362

²⁰ Zakon o koncesijama (NN broj 69/17, 107/20), članak 5. stavak 1. točka 16.

²¹ Borković, Ivo. *Upravno pravo, Op.cit.*, str. 362

ovlastima.“²² Zakon o općem upravnom postupku utvrđuje da su njegova pravila dužna provoditi tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, kada postupaju i rješavaju u upravnim stvarima, čime su zapravo definirane veće grupacije donositelja upravnih akata u Republici Hrvatskoj. ZUP tijela ovlaštena na njegovu provedbu naziva jedinstvenim terminom javnopravna tijela. S obzirom na navedeno, povelika bi bila lista poimenično navedenih tijela koja imaju ovlast biti donositeljima upravnog akta. Unutar jedinice lokalne samouprave kao donositelji upravnih akata javljaju se općinsko/gradsko vijeće, općinski načelnik, odnosno gradonačelnik te ovlašteni službenici upravnih odjela jedinica lokalne samouprave.

3.3. Vrste upravnih akata

Podjela upravnih akata, s obzirom na njihovu složenost, nije moguća po jednom jedinom kriteriju. Utvrđenjem specifičnih karakteristika koje postaju osnovne značajke pojedine kategorije, moguće je definirati nekoliko podjela upravnih akata, a pripadnost pojedinoj kategoriji se potom utvrđuje unutar samog akta.²³ U teoriji su razlučene sljedeće vrste upravnih akata: a) konstitutivni i deklaratorni, b) upravni akti doneseni na prijedlog stranke i oni doneseni po službenoj dužnosti, c) pozitivni i negativni, d) individualni i generalni, e) jednostavni i složeni, f) slobodni i pravno vezani, i g) akti doneseni u posebnom postupku.

Osnovna razlika između konstitutivnih i deklaratornih upravnih akata je u njihovom učinku na pravni odnos na koji se odnose. Deklaratorni upravni akt samo utvrđuje da neki pravni odnos postoji, odnosno da su ispunjene sve okolnosti ili činjenice propisane za nastupanje određene pravne posljedice. Donošenjem deklaratornog upravnog akta se za postojeći pravni odnos ništa ne mijenja, budući da on u načelu djeluje retroaktivno do trenutka koji je utvrđen kao trenutak u kojem su se ispunile sve okolnosti utvrđene u normi koja uređuje pravni odnos. S druge strane, konstitutivni upravni akt je temelj za nastanak, promjenu ili prestanak određenog pravnog odnosa. Pravni učinak propisan u pravnoj normi ne nastaje samo utvrđenjem propisanih okolnosti, već donošenjem konstitutivnog akta, stoga on u načelu djeluje ubuduće, *ex nunc*. Stoga je podjela konstitutivnih upravnih akata nešto složenija u odnosu na deklaratorne. Ovlašćujući (favoribilni) konstitutivni upravni akti su oni kojima se zasniva pravno adresata, kao i mogućnost da se to pravo ostvari. Najčešće se pokreću po zahtjevu stranke. Obvezujući (onerozni) upravni akti adresatu nameću obvezu, dužnost, zabranu ili

²² Ibidem, str. 364

²³ Borković, Ivo. *Upravno pravo, Op.cit.*, str. 366-367

trpljenje. Najčešće se pokreću po službenoj dužnosti. U nekim slučajevima, kada se adresatu uz neko pravo nameće i određena dužnost, teško je procijeniti radi li se o ovlašćujućem ili obvezujućem upravnom aktu. Konačnu kvalifikaciju potrebno je donijeti sa aspekta adresata. Aktom-uvjetom se ne definiraju prava i dužnosti adresata, već sam akt predstavlja uvjet da bi neki pravni odnos ili situacija mogli nastati. Kad jednom takva situacija nastane, onda u cijelosti ovisi o onim pravnim propisima kojima se regulira. Dispenz je konstitutivni akt kod kojeg njegov donositelj može primijeniti blaže uvjete za adresata, sukladno ovlasti iz odgovarajuće pravne norme koje u pravnim propisima nalazimo kao iznimke. Dispenz je samostalan pravni akt koji „ne može biti shvaćen kao tzv. složeni upravni akt“²⁴, ali kojim se zapravo tek stvaraju uvjeti za nastanak nekog pravnog odnosa uklaňanjem zakonskih smetnji. Unutar konstitutivnih akata nadalje razlikujemo osobne i stvarne akte. Osobni akti svojim adresatima daju ovlasti strogo osobne prirode, kojima se uređuje njihov osobni status, koje su u pravilu neprenosive i čije se izvršenje veže uz samog adresata. Kod osobnih akata dakle izostaje sukcesija, osim kod iznimaka koje moraju biti posebno propisane. S druge strane, ovlasti i obveze iz stvarnog konstitutivnog akta proizlaze iz odnosa pojedinca prema stvari, pri čemu je osoba pojedinca opisana samo u skladu sa odnosom prema stvari (npr. vlasnik stvari), pa ovlast ili obvezu iz ovog akta imaju sve osobe koje se prema stvari nalaze u takvom odnosu.

Ovisno o naravi upravne stvari, upravni postupak može biti pokrenut na zahtjev stranke ili pak po službenoj dužnosti. ZUP-om je definiran trenutak pokretanja postupka, od kojeg počinju teći rokovi za rješavanje upravne stvari. Tako je u slučaju da je postupak pokrenut na zahtjev stranke postupak pokrenut u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu. Zahtjev stranke je odlučujući uvjet za pokretanje i vođenje postupka. ZUP propisuje sankciju oglašavanja ništavim upravnog akta koji je pokrenut i vođen bez zahtjeva stranke u predmetima u kojima je zakonom propisano da se radi o postupku koji se pokreće temeljem zahtjeva stranke, ili iz svih okolnosti slučaja proizlazi da je postupak trebao biti pokrenut zahtjevom stranke. Posljedica ništavosti može se izbjeći samo ako je stranka naknadno izričito ili prešutno pristala na donošenje rješenja u takvom postupku. Izričit ili prešutni pristanak stranke daje snagu konvalidacije pogrešnog akta koji je pokrenut bez zahtjeva stranke, dok je ništavost i dalje propisana za upravne akte ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala. U postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, isti je pokrenut kada službena osoba poduzme bilo koju radnju u svrhu vođenja postupka. Ovlast na pokretanje postupka po službenoj dužnosti mora biti propisana pravnim

²⁴ Ivančević, Velimir. Institucije upravnog prava, *Op.cit.*, str. 296

pravilom. Osim ovako propisane ovlasti, službena će osoba pokrenuti upravni postupak kad „utvrdi ili sazna da s obzirom na postojeće činjenično stanje treba radi zaštite javnog interesa pokrenuti upravni postupak.“²⁵ Po pretežitosti, upravni akti doneseni u postupcima pokrenutima po službenoj dužnosti najčešće će biti konstitutivne naravi te obvezujući za adresate, no iznimke su uvijek moguće.

Pozitivni i negativni upravni akti razlikuju se u posljedicama za adresata. Ukoliko donositelj akta prihvati zahtjev adresata i dodijeli mu neko pravo ili ovlast, radi se o pozitivnom ovlašćujućem aktu. Negativnim upravnim aktom donositelj akta odbija ili odbacuje zahtjev stranke. O odbijanju zahtjeva stanke govorimo kada donositelj, nakon provedenog postupka i rješavanja o biti stvari, utvrdi da je zahtjev stanke neopravdan. O odbacivanju zahtjeva pak je riječ kada se donositelj akta ne upušta u rješavanje o biti stvari iz razloga što zahtjev ima formalne nedostatke u slučaju postojanja kojih pravni propis nalaže odbacivanje zahtjeva. Bez obzira je li donositelj negativnog akta odbio ili odbacio zahtjev, adresatov položaj je isti, a doneseni negativni akt ne stvara novi pravni odnos. U slučaju višestranačkih predmeta, moguće je da isti akt za jednog adresata bude pozitivan, a za drugog negativan. Također, moguće je i da doneseni akt može za jednog adresata u istom trenutku biti i pozitivan i negativan, kada je postavio više zahtjeva o kojima se odlučuje jednim aktom, a dio njih bude prihvaćen, a dio odbačen ili odbijen. Teorija prepoznaje i tzv. šutnju administracije kao poseban oblik negativnog akta, situaciju u kojoj donositelj akta, iako je dužan postupiti po zahtjevu stranke, o njemu ne odluči ili ne odluči u zakonom određenom vremenu.

Podjela upravnih akata na individualne i generalne temelji se na određenosti adresata. Kod individualnih upravnih akata stranka je pojedinačno određena, čak i u slučajevima kad se rješenje odnosi na više adresata. Kod generalnih upravnih akata stranka o čijim se pravima i obvezama odlučuje nije navedena poimence, već je definirana određenim osobnim svojstvima, kao što je godina rođenja, visina godišnjeg dohotka i slično. Kod ovih akata primjenjuju se posebna pravila o dostavi.

O jednostavnim upravnim aktima govorimo kada ga donosi samo jedan donositelj. Odlika složenih akata je da u njihovom donošenju sudjeluju dva ili više donositelja (tijela) pri čemu nije od važnosti na koji način su ona sudjelovala i koliko ih je bilo. ZUP propisuje da se u uvodu rješenja obvezno navodi jesu li ga donijela dva javnopravna tijela ili više njih.

Podjela upravnih akata na pravno vezane akte i akte u kojim je sadržana diskrecijska ocjena počiva na načelu zakonitosti. Podjela naoko govori da postoje akti čije je donošenje

²⁵ Borković, Ivo. *Upravno pravo, Op.cit.*, str. 370

vezano uz ovlasti koju daje pojedinačna pravna norma i čiji svi dijelovi podliježu kontroli zakonitosti te da postoje akti koji nisu vezani uz pravnu normu. Međutim, diskrecijska ocjena nije neograničena sloboda donositelja da rješava i odlučuje u upravnoj stvari temeljem svojeg slobodnog nahođenja. Naprotiv, diskrecijska je ocjena samo izbor između dozvoljenih mogućnosti, pri čemu donositelj akta uvijek mora postupati u granicama dane ovlasti, sukladno svrsi radi koje je dana i uvažavajući javni interes. Diskrecijska ocjena nikada nije predmet kontrole zakonitosti ako ispunjava navedene uvjete, dok ostali dijelovi takvog akta (nadležnost, oblik akta i slično) uvijek podliježu kontroli zakonitosti.

ZUP razlikuje dvije vrste akata donesena u upravnom postupku, rješenje i zaključak. Rješenjem se odlučuje o stvari koja je predmet postupka, dok se zaključkom odlučuje o pojedinim sporednim pitanjima vezanim uz provođenje postupka. Osim sadržajne različitosti između ova dva akta, postoje i druge razlike, kao što su način donošenja, podnošenje pravnih lijekova, oblik, uvjeti donošenja.

3.4. Oblik i sadržaj upravnog akta

Propisivanjem oblika i sadržaja upravnog akta pravnom normom rezultiralo je uklanjanjem važnosti konkludentnih radnji iz upravnog postupka. Definiranje oblika upravnog akta i načina odabira oblika pridonijelo je s jedne strane pravnoj sigurnosti u upravnom postupku, a s druge strane pridonosi i ekonomičnosti postupka. Donositeljima upravnih akata stoga je dozvoljeno donositi akte u pisanom obliku, odnosno u usmenom samo kada je to izričito propisano. Pisani je oblik pogodan za efikasni nadzor, stranci predstavlja sigurnost u postupku, pogodan je za izvršenje. U isto vrijeme, u odnosu na usmeni upravni akt, predstavlja sporiji oblik odlučivanja. Usmeni je akt ekonomičan, brz i trenutačan, dok mu je glavni nedostatak što je nad njim otežana kontrola, vrlo često će biti neprecizan, a njegovo izvršenje otežano. ZUP propisuje da se rješenja donose u pisanom obliku, a mogu biti donesena i na unaprijed definiranom obrascu. Zakon predviđa i iznimne situacije u kojima je dopušteno donijeti rješenje u usmenom obliku, kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti. No, i tada je donositelj dužan adresatu dostaviti usmeno rješenje i u pisanom obliku, kad je ta obveza propisana zakonom ili ga stranka zahtijeva ili ako postoje drugi opravdani razlozi. Štoviše, službena je osoba dužna upozoriti stranku na to pravo. Rješenje u pisanom obliku dostavlja se bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja usmenog rješenja.

Propisivanje obaveznog sadržaja upravnog akta pravnom normom pridonosi određenim ciljevima. Prije svega, akt mora na jasan način dati podatke o kakvoj je upravnoj stvari riječ te na čija se prava i obveze učinci akta odnose. Iz sadržaja mora nedvosmisleno proizlaziti odluka o ovlaštenjima i/ili obvezama stranke, zakonski temelj za donošenje takve odluke i obrazloženje načina postupanja i odlučivanja, kao što mora biti naveden i zakonski temelj koji daje ovlast javnopravnom tijelu za donošenje odluke u konkretnoj upravnoj stvari. Sadržaj akta nadalje stranku mora uputiti u njezino pravo na podnošenje pravnog lijeka u propisanom roku i na propisan način. Osim toga, akt mora biti potpisan od strane osobe koja je rješenje donijela, a uz potpis mora stajati i pečat javnopravnog tijela. Sadržaj upravnog akta definiran je u ZUPu kroz sadržaj rješenja. Tako je propisano da rješenje sadrži sedam obveznih dijelova: zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku te vlastoručni potpis ovlaštene službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificirani elektroničkog potpisa ovlaštene službene osobe ili kvalificirani elektroničkog pečata javnopravnog tijela. Zaglavlje javnopravnog tijela definirano je Uredbom o uredskom poslovanju i sadrži grb Republike Hrvatske, naziv »Republika Hrvatska«, naziv javnopravnog tijela, klasifikacijsku oznaku, urudžbeni broj, mjesto i datum izrade upravnog akta. Zaglavlje akta tijela jedinice lokalne samouprave sadrži dodatno naziv županije ispred naziva jedinice lokalne samouprave, dok iza naziva jedinice sadrži i naziv tijela jedinice odnosno upravnog tijela jedinice. Ako jedinica lokalne samouprave ima svoj grb, isti se može staviti u istom retku ispred naziva te jedinice.

Uvod rješenja definira nadležnost za donošenje upravnog akta, te identificira donositelja i adresata: naziv i osobni identifikacijski broj (OIB) javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo, propis o nadležnosti, osobno ime, odnosno naziv stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje, osobni identifikacijski broj (OIB) stranke ako joj je dodijeljen i osobe ovlaštene za zastupanje, kratku oznaku predmeta postupka te naznaku je li postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. Kao što je već prije navedeno, u uvodu se obavezno naznačuje jesu li rješenje donijela dva javnopravna tijela ili više njih. Također se obvezno navodi je li rješenje doneseno u ponovljenom postupku ili po presudi suda nadležnog za upravne sporove ili uz suglasnost, potvrdu ili po pribavljenom mišljenju drugog tijela. U slučaju da je upravnu stvar riješilo kolegijalno tijelo, navodi se dan sjednice na kojoj je stvar riješena.

Odluka o upravnoj stvari sadržana je u izreci rješenja (dispozitivu) koja može biti podijeljena na točke, ali uvijek mora biti kratka i određena. Dodaci aktu kao što su rok, uvjet, namet, pridržaj ukidanja ili obveza sklapanja upravnog ugovora, dio su izreke. U izreci se navode i troškovi postupka utvrđuju se u posebnoj točki izreke, kao i to da žalba ne odgađa izvršenje rješenja, ako je takav slučaj.

Obrazloženje rješenja služi pojašnjenju postupanja službene osobe u kojem se u kratkom navodi zahtjev stranke, detaljno utvrđeno činjenično stanje, zbog čega je službena osoba određene razloge ocijenila odlučujućima pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, razloge donošenja zaključaka tijekom postupka te propise na temelju kojih je riješena upravna stvar. Ukoliko je u izreci navedeno da žalba ne odgađa izvršenje rješenja, u obrazloženju se navodi pravni propis koji to propisuje.

Uputom o pravnom lijeku stranka se upoznaje sa svojim pravom zaštite od posljedica akta kojeg smatra nezakonitom. U uputi se obavezno navodi može li stranka protiv rješenja izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, kojem tijelu, u kojem roku i na koji način. Također, obvezni dio upute je i napomena da se stranke imaju pravo odreći prava na žalbu od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. Kad je u rješenju dana pogrešna uputa o pravnom lijeku, stranka može postupiti po važećim propisima ili po uputi u kojem slučaju stranka ne može zbog toga imati štetnih posljedica. Ukoliko javnopravno tijelo propusti u rješenju navesti uputu o pravnom lijeku ili je ona nepotpuna, stranka može postupiti po važećim propisima, a može u roku od 30 dana zatražiti od javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo dopunu rješenja u tom dijelu, u kojem slučaju rok za žalbu teče od dana dostave dopunjenog rješenja.

Na kraju, rješenje potpisuje ovlaštena službena osoba vlastoručno ili kvalificiranim elektroničkim potpisom. Rješenje izdano iz informacijskog sustava javnopravnog tijela može se ovjeriti samo kvalificiranim elektroničkim pečatom. Uz potpis se stavlja otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificirani elektroničkog potpisa ovlaštene službene osobe ili kvalificirani elektroničkog pečata javnopravnog tijela.

ZUP je također predvidio iznimku u sadržaju rješenja u stvarima manjeg značenja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes niti interes trećih osoba. Tada se rješenje može sastojati samo od izreke u obliku zabilješke u spisu, ako su razlozi za takvu odluku očiti.

Osim što se rješenjem može riješiti upravna stvar u cijelosti, rješenjem se može odlučiti samo o nekim pitanjima u upravnoj stvari na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, pa tada govorimo o djelomičnom rješenju. Kada se donosi rješenje o pitanjima o kojima je javnopravno tijelo propustilo odlučiti, radi se o dopunskom rješenju. Privremeno rješenje se donosi prije okončanja postupka u slučajevima kada je potrebno privremeno urediti sporna pitanja ili odnose na temelju činjenica koje su službenoj osobi poznate u vrijeme donošenja takvog rješenja, a ono će se ukinuti rješenjem kojim se rješava o upravnoj stvari. Djelomično, dopunsko i privremeno

rješenje su samostalna rješenja u pogledu pravnih lijekova i izvršenja, čiji je sadržaj propisan općim člankom o sadržaju rješenja.

3.5. Vremensko djelovanje upravnog akta

Pravno djelovanje upravnog akta zahtijeva određenu formalnost, definiranu i vremenski odredivu, koja zatim stvara pravnu sigurnost za stranke postupka. Početak djelovanja upravnog akta razlikuje se prema subjektima upravnog odnosa. Prema svom donositelju upravni akt djeluje već od trenutka kad ga je on odaslao stranci, a u vremenu dok akt ne prispije stranci donositelj ga ima mogućnost izmijeniti ili povući. Prema adresatu pak upravni akt počinje djelovati u trenutku pravilno obavljene dostave. S time u svezi je objašnjena i zabrana retroaktivnosti djelovanja akta, kao i njegovo preuranjeno djelovanje. Ranije su navedene razlike između deklaratornih i konstitutivnih akata te njihovog djelovanja *ex nunc*, odnosno *ex tunc*. Pravilno obavljena dostava vrlo je važna za definiranje trenutka početka djelovanja upravnog akta prema stranci. ZUP stoga razlikuje osobnu dostavu, posrednu dostavu, dostavu zajedničkom predstavniku, dostavu pravnoj osobi, osobi koja obavlja registriranu djelatnost i javnopravnom tijelu te dostavu u posebnim slučajevima. ZUP-om je također definirano mjesto i vrijeme dostave, dostava uz dostavnicu, dostava elektroničkim putem i dostava javnom objavom. Vrlo detaljno preciziranje vrste i načina dostave služi zaštiti stranke u postupku, odnosno njezinom pravu na podnošenje pravnih lijekova u slučaju sumnje na nezakonitost donesenog upravnog akta. U trenutku pravilne dostave upravni akt počinju teći rokovi za žalbu, odnosno za pokretanje upravnog spora. Pravni učinci upravnog akta za stranku ne mogu nastupiti u slučaju nepravilne dostave ili kod propuštanja dostave, no nastupaju u slučaju da stranka bez razloga odbije primiti pravilno dostavljeni upravni akt, a dostavljač poduzme zakonom propisane korake za dostavu u takvim slučajevima.

Jednom doneseni akt može u nekom trenutku prestati važiti, a sam način prestanka uvjetuje njegov karakter. Ako je upravnim aktom dodijeljena neka ovlast, akt će prestati djelovati iskorištavanjem ovlasti, odricanjem od ovlasti, ili, u slučaju da je tako aktom predviđeno, neiskorištavanjem ovlasti. Akt kojim je naložena neka obveza prestaje važiti ispunjenjem obveze. Strogo osobni akti prestat će djelovati smrću adresata, a stvarni propašću stvari na koju se odnose, ako „ta stvar ima strogo individualizirana svojstva“²⁶. Akti koji sadrže pridržaj opoziva prestaju djelovati iskorištavanjem tog prava. Nastup rezolutivnog uvjeta ili

²⁶ Ivančević, Velimir. Institucije upravnog prava, *Op.cit.*, str. 257

raskidnog roka, ako je sadržan u upravnom aktu, također je razlog prestanka upravnog akta. Osim navedenih razloga, upravni akt će svakako prestati važiti u slučaju da je novim aktom stavljen izvan snage, poništavanjem ili ukidanjem. U ovom slučaju, poništavanje akta poništava i njegove posljedice od dana stupanja na snagu, dok kod ukidanja pravni akt prestaje proizvoditi posljedice za ubuduće. Načelno možemo smatrati da akt može prestati djelovati i u slučaju donošenja novog propisa kojim se van snage stavlja propis na temelju kojeg je donesen upravni akt. U tom slučaju u novom propisu mora stajati izričita odredba da prestaju važiti svi upravni akti doneseni prema starom propisu.

3.6. Izvršenje

Trenutak podobnosti upravnog akta za izvršenje definira ZUP u članku 133. Prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci. Osnova za izvršenje je upravni akt i to onaj čija izreka ima kondemnatorni karakter „jer je bez toga nepodoban za prinudno izvršenje obveze“²⁷, stoga se smatra da kod se pod pojmom izvršenja koje uređuje pravni propis uvijek podrazumijeva prinudno izvršenje. O izvršenju se donosi posebno rješenje o izvršenju u pisanom obliku, a treba sadržavati vrijeme, mjesto i način izvršenja. Do prinudnog izvršenja može doći nakon što izvršenik propusti dobrovoljno ispuniti naloženu obvezu ili neki njezin dio. „Što se tiče rješenja, prisilno izvršenje odnosi se samo na ona rješenja na temelju kojih izvršenik mora izvršiti određenu obvezu i ne može se odnositi na rješenja u kojima se stranci dodjeljuje neko pravo koje može koristiti po slobodnoj volji.“²⁸ Obveza iz izreke može se sastojati u činjenju, trpljenju ili propuštanju, sama obveza može biti novčana ili nenovčana, zamjenjiva ili nezamjenjiva, a karakter same obveze može biti strogo osoban ili pak obvezu može umjesto izvršenika ispuniti treća osoba. Novčana obveza uvijek je zamjenjiva i može je ispuniti treća osoba na trošak izvršenika. Nenovčanu zamjenjivu obvezu također može ispuniti treća osoba na trošak izvršenika, i u tom slučaju ona za izvršenika postaje novčana. Prinuda u punom smislu dolazi do izražaja u slučaju izvršenja nezamjenjive

²⁷ Ivančević, Velimir. Institucije upravnog prava, *Op.cit.*, str. 267

²⁸ Stipičić, Milan; Lulić, Anita. Izvršenje u upravnom postupku kao zadnji stadij upravnog djelovanja, *Časopis financije i pravo, EFFECTUS Studij financije i pravo - visoko učilište Zagreb, 5/2017 (2017)*, str. 10

nenovčane obveze koja će biti često i strogo osobna, odnosno neće je moći ispuniti treća osoba. ZUP je za neizvršavanje ovakve obveze predvidio novčane sankcije koje se mogu izricati i više puta, sve dok izvršenik ne ispuni svoju obvezu, i takvo je prinudno sredstvo posredno (Ivančević je naziva psihološkom). Neposredna prinudna sredstva primjenjuju se izravno prema izvršeniku ili prema njegovoj stvari, kad se izvršenje takve obveze ne može provesti na drugi način.

3.7. Pravomoćnost

Institut pravomoćnosti mogao bi se definirati kao „nedopustivost odlučivanja o jednoj stvari koja je konačno riješena i na nezamjenljivost akta kojim je o toj stvari odlučeno“²⁹. U teoriji se pravomoćnost smatra jednom od najkompleksnijih tema upravnog prava, sa stavovima za i protiv nužnosti određivanja pravomoćnosti upravnog akta. Pojam je preuzet iz sudskog postupka, te su stoga protivnici instituta najviše isticali nespojivost prirode sudskog sa prirodom upravnog akta. Sudske odluke bile su te koje su gradile pravnu sigurnost, a akti uprave promovirali su državne interese. Međutim, pobornici pravomoćnosti upravnih akata isticali su onu konačnu svrhu pravomoćnosti, nemogućnost izmjene jednom provedenog postupka i donesene odluke u upravnoj stvari, i u tom je svjetlu pravomoćnost upravnog akta doista zaštitnik pravne sigurnosti. Razvoj hrvatskog upravnog prava veže se uz 1930. godinu i donošenje tadašnjeg Zakona o općem upravnom postupku u kojem „Potaknut ovakvim, za samostalnu pravomoćnost upravnih akata afirmativnim teorijama, kao i odredbama austrijskoga Zakona o općem upravnom postupku, tadašnji zakonodavac prihvatio je koncepciju pravomoćnosti upravnih akata.“³⁰ U današnjem ZUPu pravomoćnost je definirana kroz načelo zaštite stečenih prava stranaka kao „Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.“³¹ Teorija je razvila 3 podjele vrsta pravomoćnosti na a) formalnu i materijalnu, b) subjektivnu i objektivnu, i c) apsolutnu i relativnu. Podjela pravomoćnosti na materijalnu i formalnu vezana je uz definiranje subjekata pravomoćnosti, uz donosioca akta i uz stranku u postupku. Objekt pravomoćnosti uvijek je

²⁹ Borković, Ivo. Upravno pravo, *Op.cit.*, str. 385

³⁰ Šikić, Marko. Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, v. 33, br. 1, 1991., str. 206

³¹ ZUP, članak 13.

dispozitiv upravnog akta. Materijalna pravomoćnost djeluje prema donosiocu akta i nastupa u trenutku kad on više ne može doneseni akt mijenjati ili stavljati izvan snage. Formalna pravomoćnost djeluje prema adresatu i nastupa u trenutku kada adresat više ne može akt pobijati redovnim pravnim sredstvima. Materijalna pravomoćnost stupa na snagu nakon formalne pravomoćnosti. Kod pojmovnog razlikovanja subjektivne od objektivne pravomoćnosti potrebno je definirati „čije se odnosno kakve se interese njome želi zaštititi“³² Objektivna pravomoćnost štiti javni interes, sprječavajući ponavljanje upravnih postupaka u istim stvarima kojima se iscrpljuje državni ili lokalni proračun s troškovima koji se ne mogu staviti na teret stranci. Subjektivna pravomoćnost ima zadatak zaštititi samo pravni položaj stranke koja je upravnim aktom stekla neko pravo. Ona ne znači apsolutnu zabranu zahvaćanja u akte takvog karaktera ako se zahtijevanom izmjenom ili dopunom opravdano povećavaju prava stranke ili pak u akte kojima stranka nije stekla pravo, nego obvezu. Podjela na apsolutnu i relativnu pravomoćnost temelji se na činjenici veže se li se pravomoćnost isključivo uz procesnu ekonomičnost (apsolutna) ili pridonosi pravnoj sigurnosti, zaštiti stečenih prava (relativna).

Kao što je prije navedeno, pravomoćan je upravni akt protiv kojeg se više ne može podnijeti žalba niti pokrenuti upravni spor, koji se prema ZUPu smatraju redovnim pravnim sredstvima protiv upravnog akta. Isti zakon, nadalje, previđa mogućnost podnošenja i izvanrednih pravnih lijekova: obnovu postupka, poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja i ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo. Izvanrednim pravnim lijekovima moguće je korigirati pravomoćne upravne akte koji sadrže pogreške kojima se narušava javni interes, zakonitost ili interes stranaka, na način da ih nadležno tijelo može poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično. Od odlučne je važnosti pritom odrediti radi li se o upravnom aktu s pogreškom oborivosti ili pak o ništavom upravnom aktu.

4. UPRAVNI AKTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

4.1. Specifičnosti

Zakonom o lokalnoj propisan je samoupravni djelokrug gradova i općina koje obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci,

³² Ivančević, Velimir. Institucije upravnog prava, *Op.cit.*, str.280

socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. U obavljanju navedenih poslova tijela jedinica lokalne samouprave, općinski načelnici i gradonačelnici, odnosno općinska i gradska vijeća, kao i upravni odjeli i službe općina i gradova dužni su postupati po ZUPu u postupcima koji su određeni kao upravni, odnosno donositi akte koji su posebnim zakonima određeni kao upravni akti. Posebnost takvih upravnih postupaka u odnosu na ona koja provode državna tijela ili tijela sa javnim ovlastima odlikuje se u specifičnom ustroju jedinica lokalne samouprave i odnosu između samih tijela te tijela i upravnih odjela, odnosno službi. Nadalje, zanimljivosti ćemo uočiti i u posebnim zakonima koji propisuju nadležnost tijela ili upravnih odjela JLS, no u istom trenutku ne upućuju na provedbene propise niti pak tijelima JLS nameću obvezu donošenja odluka po kojima će provesti odredbe nadređenog zakona.

4.2. Podjela upravnih akata u jedinicama lokalne samouprave

4.2.1. Prema vrsti upravnih akata

Rješenja su najčešći upravni akti koje donose tijela i upravni odjeli jedinica lokalne samouprave, u upravnim postupcima iz službeničkih odnosa do upravnih postupaka kojima se rješava u područjima iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave. Iznimno će nadležno tijelo donijeti zaključak, kada odlučuje o postupovnim pitanjima, ili kada je zakonom izričito propisano. Tako u članku 57. ZSNLPS propisuje da pročelnik zaključkom pokreće postupak zbog lake povrede službene dužnosti.

4.2.2. Prema donosiocu

Kao donositelji upravnog akta u jedinici lokalne samouprave mogu se javiti:

- općinsko i gradsko vijeće
- općinski načelnik i gradonačelnik
- ovlašteni službenici upravnih odjela i službi.

Općinsko i gradsko vijeće

Općinska i gradska vijeća su predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave. Načelno, i u najvećem broju slučajeva, ovo će tijelo na svojoj sjednici donositi opće akte. Zakon općim

aktima pridaje karakteristiku izvora prava, stoga „nužno je istaknuti kako je za donošenje općih akata potrebno postojanje ovlaštenja da se njima reguliraju društveni odnosi. Opći akti moraju biti objavljeni na odgovarajući način i dostupni, te sadržajno ne smiju biti protivni sadržaju višeg pravnog akta.“³³ U opće akte ubrajamo statut, poslovnik o radu općinskog i gradskog vijeća, odluke općeg karaktera (primjer: Odluka o komunalnom doprinosu), prostorni planovi i slično. Karakteristika općih akata je općenitost i apstraktnost. Logično je stoga da općinska i gradska vijeća, kao kolektivna predstavnička tijela, donose neupravne opće akte kojima uređuju cijeli niz potencijalnih situacija i događaja, kao što donose i neupravne pojedinačne akte kojima uređuju konkretnu situaciju na koje su ovlašteni posebnim propisima (npr. odluka o prodaji nekretnine, odluka o osnivanju ustanove). Međutim, postoje iznimni slučajevi kada je donošenje upravnog akta u ingerenciji predstavničkog tijela. ZLP(R)S u članku 77.a propisuje da se protiv pojedinačnih akata općinskog, odnosno gradskog vijeća, kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, ne može se izjaviti žalba, već se može pokrenuti upravni spor. Danas primjer upravnog akta kojeg donosi predstavničko tijelo možemo naći u Zakonu o koncesijama (NN broj 69/17, 107/20). Zakon definira da je davatelj koncesije, između ostalih, nadležno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Člankom 45. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN broj 68/18, 110/18, 32/20), dalje: ZKG, iz domene kojeg su i određene djelatnosti koje JLS može obavljati putem koncesije, propisano je da je davatelj koncesije predstavničko je tijelo jedinice lokalne samouprave. Nadalje, Zakonom o koncesijama propisano je da je odluka o davanju koncesije upravni akt koji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju nakon pregleda i ocjene pristiglih ponuda, odnosno nakon zaprimanja zahtjeva i utvrđenja ispunjenja uvjeta za dobivanjem koncesije. Iz navedenog nedvojbeno proizlazi da je u ovom slučaju općinsko, odnosno gradsko vijeće nadležno za donošenje upravnog akta naziva Odluka o davanju koncesije. Način donošenja ovog upravnog akta posebno je zanimljiv. Naime, cijeli postupak koji prethodi donošenju akta nije upravni postupak. Postupak provodi stručno povjerenstvo koje ima minimalno tri, a maksimalno sedam članova, u koje obavezno mora biti pozvan predstavnik Ministarstva financija, a najmanje jedan član mora imati važeći certifikat u području javne nabave, zatim koje izrađuje studiju opravdanosti, analizu davanja koncesije, izrađuje dokumentaciju za nadmetanje koja se objavljuje u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, izrađuje prijedlog ugovora o koncesiji, obavlja pregled i ocjena

³³ Banić, Slavica. Režim općih akata nakon donošenja zakona o upravnim sporovima (2010) *Op.cit.*, str. 576

pristiglih ponuda, izrađuje prijedlog odluke o davanju koncesije. Stručno povjerenstvo za koncesiju podnosi davatelju koncesije, odnosno općinskom ili gradskom vijeću, prijedlog odluke o davanju koncesije bez odgode, zajedno sa svim zapisnicima o radu, zapisnikom o otvaranju ponuda, zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda te ostalom pratećom dokumentacijom. U ovom trenutku sve utvrđene činjenice i dokazi dolaze pred kolektivno tijelo koje, u skladu sa ZLP(R)S, donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. Zakon nijednim slovom ne obvezuje člana predstavničkog tijela da glasuje za donošenje odluke o davanju koncesije, unatoč pravilno provedenom prethodnom postupku stručnog povjerenstva. Dapače, ZLP(R)S propisuje da član predstavničkog tijela ne može biti kazneno gonjen niti odgovoran na bilo koji drugi način, zbog glasovanja, izjava ili iznesenih mišljenja i stavova na sjednicama predstavničkog tijela. S druge strane, Zakon o koncesijama propisuje pravo na podnošenje žalbe ponuditelja Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, dalje: DKOM, u vezi s postupcima davanja koncesija, i to u skladu s odredbama propisa kojima se uređuje javna nabava, a koje se odnose na otvoreni postupak. Dakle, Zakon o javnoj nabavi u pogledu odluke o dodjeli koncesije priznaje status drugostupanjskog tijela u povodu žalbe protiv upravnog akta. Neusvajanje odluke o davanju koncesije koju je kao prijedlog podnijelo stručno povjerenstvo, a koja se temelji na prijedlogu odabira ponuditelja na osnovi rezultata i pregleda ponuda, i koja je utemeljena na kriteriju odabira, razlog je za žalbu koji će DKOM prihvatiti kao opravdan. Trošak žalbenog postupka biti će dužna podmiriti jedinica lokalne samouprave iz svog proračuna, a članovi predstavničkog tijela koji su odbili usvojiti takvu odluku neće snositi nikakvu odgovornost. Da se ne radi o hipotetskom slučaju, vidljivo je iz javno dostupne prakse DKOMa, posebice u rješenjima KLASA: UP/II-034-02/13-02/9, URBROJ: 354-01/13-7 od 19.4.2012. godine i KLASA: UP/II-034-02/12-02/38, URBROJ: 354-01/12-11 od 30.11.2012. godine, kojima su poništene odluke o odabiru Općine Donji Kraljevec. U ovom primjeru vidljivo je da zakonodavac nije dovoljno precizno sagledao posljedice koje ovakvo uređenje donošenja upravnog akta u predmetima koncesija donosi, ne samo na subjektivna prava stranaka koje sudjeluju u postupku davanja koncesije, već i na financijsku štetu koju će pretrpjeti općinski, odnosno gradski proračun. Hoće li zakonodavac tek nakon uočavanja greške u sustavu poslije određenog broja žalbenih postupaka pred DKOMom preinačiti odredbu Zakona o koncesijama i oduzeti ovu važnu ovlast općinskom i gradskom vijeću kao kolektivnom tijelu koje ne nosi odgovornost za svoje postupke, pokazat će vrijeme.

Općinski načelnik i gradonačelnik

Izvršno tijelo u jedinici lokalne samouprave su općinski načelnici i gradonačelnici. ZLP(R)S propisao je niz ovlasti ovog tijela, dok je donošenje upravnih akata propisano sa općem odredbom u članku 48. stavku 1. točki 7. „te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom“. U ovom dijelu ZLP(R)S kao *lex generalis* je omogućio da posebni zakoni utvrde mogućnost da izvršno tijelo donosi upravne akte.

Prije svega, razmotrit ćemo ulogu općinskog načelnika i gradonačelnika u ustroju upravnih odjela i službi. Obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i samouprave i povjerenih poslova državne uprave povjereno je upravnim odjelima i službama (upravnim tijelima). Upravnim odjelima upravljaju pročelnici, a službama voditelji. Unutar odjela i službi poslove obavljaju službenici i namještenici čija je klasifikacija radnih mjesta određena Uredbom. Pročelnici su u širem smislu službenici, no na njih se primjenjuju nešto drukčija pravila u vezi obavljanja službe u odnosu na ostale službenike. Člankom 53.a ZLP(R)S-a propisano je da upravnim tijelima JLS upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, dok ZSNLPS u članku 5. stavku 3. propisuje da se o imenovanju i razrješenju pročelnika upravnog tijela te o drugim pravima i obvezama pročelnika odlučuje rješenjem. Protiv takvog rješenja kandidatu koji nije uspio u natječaju nije dopušteno podnijeti žalbu, ali može pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od dana dostave rješenja o imenovanju. Općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, zatim jednom godišnje, najkasnije do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu, donosi rješenje o ocjenjivanju pročelnika. Osim toga, u nadležnosti je općinskog načelnika i gradonačelnika donositi sva rješenja vezana uz obavljanje službe pročelnika, osobito rješenje o godišnjem odmoru, odobrenje za rad izvan radnog vremena, rješenje o lakoj povredi službene dužnosti, rješenje kojim se utvrđuje nastanak štete koju prouzroči pročelnik upravnog tijela, njenu visinu i okolnosti pod kojima je nastala, kao i rješenje o razrješenju pročelnika. ZSNLPS posebno je naveo u slučaju teške povrede službene dužnosti pročelnika da kaznu izrečenu pročelniku upravnog tijela izvršava općinski načelnik, odnosno gradonačelnik.

ZKG u članku 41. stavku 2. propisuje da općinski načelnik imenuje, odnosno razrješava općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, dok se u stavku 3. istog članka navodi da je upravitelj pogona koji je osnovan kao organizacijska jedinica jedinstvenog upravnog odjela pročelnik jedinstvenog upravnog odjela. Stoga valja zaključiti, u vezi s prije navedenim odredbama ZSNLPS-a da o imenovanju i razrješenju upravitelja pogona općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, odlučuje rješenjem.

Zakon o proračunu (NN broj 144/21) u članku 100. razradio je pravna pravila za otpis, djelomičan otpis, prodaju, odgodu i obročno plaćanje duga. Pritom je jedinicama lokalne samouprave dao ovlast da općim aktom koje donosi predstavničko tijelo na prijedlog načelnika, gradonačelnika, župana propisuju vrstu duga odnosno potraživanja, kriterije, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja nejavnih davanja osim naknade za koncesije. Obveza je jedinice lokalne samouprave da javno objavi podatke o visini duga i dužnicima kojima su odobrili odgodu plaćanja ili obročnu otplatu duga odnosno javno objaviti podatke o visini duga i dužnicima prema kojima su svoja potraživanja prodali, otpisali ili djelomično otpisali objavom na mrežnoj stranici jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana pravomoćnosti rješenja, a sadrži: ime i prezime ili naziv dužnika, godinu rođenja fizičke osobe, mjesto prebivališta ili boravišta fizičke osobe ili sjedišta pravne osobe, ukupan iznos duga, vrstu odobrene mjere te iznos prodanog ili otpisanog potraživanja. Ovdje nadležni zakon ne propisuje koje tijelo jedinice lokalne samouprave donosi rješenje o otpisu dugovanja, stoga odgovor valja potražiti u odredbi članka 48. stavku 1. točki 2. ZLP(R)S koja propisuje da općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, što bi odluka iz članka 100. Zakona o proračunu po svojoj prirodi i bila. Temeljem navedenog može se zaključiti da rješenje o otpisu dugovanja može donijeti sam općinski načelnik, odnosno gradonačelnik.

ZLP(R)S-a u članku 77.a propisuje da se protiv pojedinačnih akata općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika, kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, ne može se izjaviti žalba, već se može pokrenuti upravni spor.

Ovlašteni službenici upravnih odjela i službi

Ovlaštenje upravnih tijela jedinica lokalne samouprave da rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba (upravne stvari) vezanih uz izvršavanje općih akata predstavničkog tijela kao i da u prvom stupnju rješavaju u upravnim stvarima u povjerenim poslovima državne uprave, proizlazi iz članka 76. ZLP(R)S-a. Najveći broj upravnih akata donose službenici upravnih odjela i službi jedinica lokalne samouprave, i to oni koji su temeljem pravilnika o unutarnjem redu raspoređeni na radna mjesta koja zahtijevaju određen stupanj stručnog znanja, samostalnosti, odgovornosti, stručne komunikacije i složenosti poslova. Pravilnik o unutarnjem redu, na prijedlog pročelnika upravnih tijela, donosi općinski načelnik, odnosno gradonačelnik. Pravilnikom se utvrđuje unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta unutar odjela, stručni i drugi prije nabrojani

uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja po pojedinom radnom mjestu i druga pitanja od značaja za rad upravnih tijela. U dilemi je li pravilnik o unutarnjem redu opći ili pojedinačni akt izvršnog tijela, Visoki upravni sud je presudom Soz-87/16-5 od 25. studenoga 2016. („Narodne novine“ broj 4/17) odlučio: “Pravilnik o unutarnjem redu je opći akt internog karaktera sukladno zauzetim pravnim stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske kao i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, koji može stupiti na snagu tek nakon što je objavljen u službenom glasniku jedinice lokalne samouprave u propisanom zakonskom roku.“ Uz navedeno, presudom istog suda broj Usoz-61/20-6 od 26. travnja 2021. („Narodne novine“ broj 63/21) utvrđeno je da je sistematizacija radnih mjesta obvezni dio pravilnika o unutarnjem redu, i da se ista objavljuje u službenom glasniku jedinice lokalne samouprave. Javnost sistematizacije ima dodatnu funkciju pridavanja građanima svojevrsne kontrole nad lokalnom upravom na način da mogu biti upoznati sa ovlastima službenika koji rješava njihov predmet. Sistematizacija radnih mjesta iz pravilnika o unutarnjem redu počiva na pravilima Uredbe. Člankom 23. ZUP-a propisano je tko je službena osoba u smislu tog zakona. Tako je službena osoba ona „u opisu poslova koje je vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela.“, a mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni ispit. ZUP zatim navodi „Ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela.“ U slučaju jedinice lokalne samouprave pod čelnikom tijela smatra se čelnik upravnog odjela, odnosno pročelnik, u smislu članka 53.a stavka 1. ZLP(R)S-a, a ne načelnik, odnosno gradonačelnik, kako na se na prvi pogled može zaključiti. ZLP(R)S ne daje „opis poslova“ općinskog načelnika ili gradonačelnika, već propisuje njihove ovlasti kao dužnosnika, te se na njih ne primjenjuju odredbe zakona koje utvrđuju prava i obveze službenika, u koje ubrajamo i pročelnike kao čelnike upravnih odjela.

Pročelnik se prema Uredbi kategorizira u radna mjesta I. kategorije, kao glavni rukovoditelj. Pročelnik mora imati završen sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij, najmanje pet godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, organizacijske sposobnosti i komunikacijske vještine potrebne za uspješno upravljanje upravnim tijelom ili unutarnjom ustrojstvenom jedinicom upravnoga tijela. Obavlja poslove najviše razine koji uključuje planiranje, vođenje i koordiniranje povjerenih poslova, doprinos razvoju novih koncepata, te rješavanje strateških zadaća, samostalan je u radu i odlučivanju o najsloženijim stručnim pitanjima, ograničenu samo općim smjernicama vezanima uz utvrđenu politiku upravnoga tijela. Kao glavni rukovoditelj najvišu materijalnu, financijsku i odgovornost za zakonitost rada i postupanja, uključujući

široku nadzornu i upravljačku odgovornost. Obavlja stalnu stručnu komunikaciju unutar i izvan upravnoga tijela od utjecaja na provedbu plana i programa upravnoga tijela. Kao što ZUP navodi, pročelnik je ovlašten na donošenje rješenja, ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari. Međutim, nekoliko zakona propisuje isključivu ovlast pročelnika na donošenje rješenja u pojedinim upravnim stvarima, a najčešće su povezani sa samim radnim mjestom i funkcijom upravljanja upravnim odjelom.

Prije svega, krovni ZLP(R)S-a propisuje u članku 90.c da je pročelnik upravnog tijela nadležnog za službeničke odnose ovlašten za donošenje deklaratornih odluka o početku, načinu te prestanku obnašanja dužnosti općinskog načelnika i gradonačelnika, i njihovih zamjenika, kao i pojedinačnih rješenja o visini plaće utvrđene sukladno odredbama posebnog zakona. ZSNLPS propisuje niz ovlasti pročelnika vezanih uz rad službenika i namještenika. Pročelnik stoga prije svega donosi rješenja o prijmu u službu, rasporedu na radno mjesto te o drugim pravima i obvezama svih službenika i namještenika, kao i o prestanku službe, sukladno ovlasti iz članka 5. ZSNLPS. Ova ovlast pročelnika nije isključiva, već navedena rješenja može donositi i službena osoba kojoj je rješavanje o tome utvrđeno opisom poslova radnog mjesta, sukladno pravilniku o unutarnjem redu. Pročelnik ima isključivu ovlast donositi rješenja o ocjenjivanju službenika koja se donose svake godine najkasnije do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu, rješenja o premještanju te rješenja o stavljanju na raspolaganje službenika. U ovlasti je pročelnika donijeti rješenje kojim se odlučuje o zahtjevu službenika da izvan redovitog radnog vremena, samostalno obavlja poslove ili radi kod drugoga, ako to nije u suprotnosti sa službom, odnosno ako posebnim zakonom nije drukčije propisano te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu službe. Nadalje, pročelnik donosi rješenje o lakoj povredi službene dužnosti službenika i namještenika, rješenjem udaljuje iz službe službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, ako ocijeni da je počinjena povreda takvog karaktera da bi ostanak u službi štetio interesima službe dok traje postupak. Ako pak je službenik na izdržavanju kazne zatvora trajanja do šest mjeseci, pročelnik rješenjem odlučuje o mirovanju prava iz radnog odnosa službenika. U slučajevima u kojima službenik počini štetu jedinici lokalne samouprave, u službi ili u vezi sa službom, namjerno ili iz krajnje nepažnje, pročelnik (ili osoba koju on za to ovlasti) rješenjem utvrđuje nastanak štete, visinu i okolnosti pod kojima je nastala, te eventualno plaćanje naknade štete u obrocima. Rješenjem pročelnik odlučuje o produženju službe i vježbeničkog staža za najviše tri mjeseca vježbeniku koji iz opravdanih razloga ne položi državni ispit može se produžiti vježbenički staž.

Uredba je propisala da su radna mjesta, osim glavnog rukovoditelja – pročelnika, koja obuhvaćaju vođenje upravnoga postupka i/ili rješavanje upravnih i ostalih predmeta iz nadležnosti upravnoga tijela, izradu i provedbu akata, razvrstana u II. kategoriji radnih mjesta. To su: viši savjetnik – specijalist (samo u županijama, velikim gradovima i gradovima sjedištima županija, neće se dalje razmatrati), viši savjetnik, savjetnik i viši stručni suradnik. Za potonja tri radna mjesta standardno mjerilo stručnog znanja je završeni sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij. Od svih se također zahtijeva stupanj odgovornosti koji uključuje odgovornost za materijalne resurse s kojima službenik radi, pravilnu primjenu postupaka i metoda rada.

Viši savjetnik mora imati najmanje četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, izrađuje akata iz djelokruga upravnoga tijela, obavlja poslove pravnog zastupanja, vođenje upravnoga postupka i rješavanje najsloženijih upravnih i ostalih predmeta iz nadležnosti upravnoga tijela, sudjelovanje u izradi strategija i programa i vođenje projekata. U navedenim poslovima nužan je povremeni nadzor te opće i specifične upute rukovodećeg službenika. Traženi stupanj stručne komunikacije uključuje kontakte unutar i izvan upravnoga tijela u svrhu pružanja savjeta, prikupljanja i razmjene informacija.

Savjetnik mora imati najmanje tri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Obavlja poslove suradnje u izradi akata iz djelokruga upravnoga tijela, rješava složene upravne i druge predmete, te rješava probleme uz upute i nadzor rukovodećeg službenika. Stupanj stručne komunikacije uključuje kontakte unutar i izvan upravnoga tijela u svrhu prikupljanja ili razmjene informacija.

Viši stručni suradnik mora imati najmanje jednu godinu radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Obavlja poslove stupnja složenosti koji uključuje stalne složenije upravne i stručne poslove unutar upravnoga tijela uz redoviti nadzor i upute nadređenog službenika. Stupanj stručne komunikacije uključuje komunikaciju unutar nižih unutarnjih ustrojstvenih jedinica te povremenu komunikaciju izvan državnog tijela u svrhu prikupljanja ili razmjene informacija. Kod ovog je radnog mjesta zakonodavac ostavio mogućnost za napredovanje službenika koji u tijeku službe završe sveučilišni diplomski studij ili sveučilišni integrirani prijediplomski i diplomski studij ili stručni diplomski studij, i to na način da na radno mjesto višeg stručnog suradnika može biti raspoređen službenik, bez obveze obavljanja vježbeničke prakse, ako ima najmanje pet godina radnog iskustva u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na poslovima radnih mjesta za koja je propisan uvjet za jedan stupanj niže obrazovanje, odnosno ako ima najmanje deset godina radnog

iskustva u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na poslovima radnih mjesta za koja je propisan uvjet za dva stupnja niže obrazovanje.

Viši savjetnik, savjetnik i viši stručni suradnik u obavljanju svoje službe donose rješenja i zaključke iz ovlasti koja im pripadaju temeljem zakonskih propisa kojima se uređuje samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave, a čije donošenje nije u izričitoj ovlasti predstavničkog ili izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno pročelnika kao glavnog rukovoditelja. Akte navedenih službenika promotrit ćemo kroz podjelu upravnih akata prema područjima samoupravnog djelokruga.

4.2.3. Prema samoupravnom djelokrugu

ZLP(R)S-a propisao je u članku 19. djelatnosti iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave. Osim njih, u članku 23. naveo je da se određeni poslovi državne uprave koji se obavljaju u jedinici lokalne samouprave i u jedinici područne (regionalne) samouprave određuju se zakonom. „Za poslove iz samoupravnog djelokruga odgovornost u svakom pogledu snose same lokalne samoupravne jedinice. U pogledu poslova državne uprave koji su preneseni na obavljanje lokalnim jedinicama krajnja odgovornost je i dalje na tijelima središnje države. U samoupravnom djelokrugu lokalne jedinice imaju pravo na manje-više slobodnu opću regulaciju, za razliku od prenesenog djelokruga u kojem regulaciju vrše središnja tijela, prvenstveno parlament, a lokalne jedinice nastupaju samo kao provedbeni mehanizam i produžena ruka središnjih vlasti. Obavljanje vlastitih samoupravnih poslova lokalne jedinice financiraju u načelu iz vlastitih sredstava, dok preneseni djelokrug financira središnja država.“³⁴ Vrste upravnih akata koje donose upravna tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno njihova upravna tijela promotrit ćemo stoga s aspekta područja samoupravnog djelokruga.

Uređenje naselja i stanovanje i komunalno gospodarstvo

Najvećim dijelom ovo područje regulira ZKG. U istom se tako navodi da je upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva odnosno jedinstveni upravni odjel nadležno za donošenje sljedećih upravnih akata:

- rješenje o komunalnom doprinosu – donosi se u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke, po pravomoćnosti građevinske dozvole odnosno rješenja o izvedenom stanju, a u slučaju građenja građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole

³⁴ Koprić, Ivan. Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 5 No. 1, 2005., str. 44 i 45

nakon prijave početka građenja ili nakon početka građenja. Ovo rješenje obvezno sadrži podatke o obvezniku komunalnog doprinosa, iznos sredstava komunalnog doprinosa koji je obveznik dužan platiti, obvezu, način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa i prikaz načina obračuna komunalnog doprinosa za građevinu koja se gradi ili je izgrađena s iskazom obujma odnosno površine građevine i jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa, a rješenje o komunalnom doprinosu koje nema naveden sadržaj je ništavo.

- rješenje o komunalnoj naknadi – donosi se u skladu s odlukom o komunalnoj naknadi i odlukom o vrijednosti boda komunalne naknade u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti. Ovim rješenjem se utvrđuje iznos komunalne naknade po četvornome metru (m²) nekretnine, obračunska površina nekretnine, godišnji iznos komunalne naknade, mjesečni iznos komunalne naknade odnosno iznos obroka komunalne naknade ako se naknada ne plaća mjesečno i rok za plaćanje mjesečnog iznosa komunalne naknade odnosno iznosa obroka komunalne naknade ako se naknada ne plaća mjesečno, a ništavo je rješenje o komunalnoj naknadi koje nema naveden sadržaj.
- rješenje komunalnog redara – donosi se u provedbi nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu u svrhu izdavanja naredbe fizičkim i pravnim osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu. Osim ovlasti iz Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalni redar postupa i po odredbama Zakona o građevinskoj inspekciji (NN broj 153/13) pri čemu je nadležan donositi rješenja. U jedinicama lokalne samouprave zaposleni su i poljoprivredni redari koji donose rješenja temeljem ovlasti iz Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN broj 20/18, 115/18, 98/19, 57/22). Kod ovih je radnih mjesta zakon predvidio jednu bitnu iznimku vezanu uz klasifikaciju radnih mjesta i ovlast za rješavanje u upravnom postupku. Naime, komunalni i poljoprivredni redar radna su mjesta III. kategorije prema Uredbi, i za njih svaki od nadležnih zakona propisuje srednju stručnu spremu. No, isti ti zakoni propisali su da su isti ti službenici ovlašteni na vođenje određenih upravnih postupaka iz njihove domene i donošenje upravnih akata, unatoč odredbama Uredbe koja takve poslove predviđa samo za radna mjesta II. kategorije.

Protiv rješenja o komunalnom doprinosu i rješenja o komunalnoj naknadi može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje upravno tijelo županije nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, a o žalbi protiv rješenja koja donosi upravno tijelo Grada Zagreba odlučuje središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva. Protiv upravnih akata koje donosi komunalni redar može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje upravno tijelo

županije nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, a o žalbama protiv upravnih akata koje donosi komunalni redar Grada Zagreba odlučuje središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva. Žalba izjavljena protiv rješenja komunalnog redara ne odgađa njegovo izvršenje.

Veću dilemu u provedbi odredaba ZKG u pogledu rješenja o komunalnoj naknadi i rješenja o komunalnom doprinosu prouzročilo je dvojako shvaćanje ovih akata, prvenstveno zbog članka 83. stavka 3. i članka 100. stavka 3. prema kojima se ova rješenja donose i ovršavaju u postupku i na način propisan zakonom kojim se uređuje opći odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima, ako ZKGom nije propisano drukčije. Zakonodavac je ovdje uputio na primjenu Općeg poreznog zakona (NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22), dalje: OPZ, kao *lex specialis* kod donošenja rješenja. „Postupak donošenja rješenja o komunalnoj naknadi (ispitni postupak, uputa o pravnom lijeku, način dostave i rok, žalbeni rok i dr.) te njegova ovrha provodi se po odredbama OPZ-a kao za porezno rješenje, pri čemu se supsidijarno primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku. Naime, prema odredbi članka 4. OPZ-a na postupanje poreznih tijela primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku ako OPZ-om nije uređeno drugačije.“³⁵

Prostorno i urbanističko planiranje

U obavljanju poslova iz djelokruga prostornog i urbanističkog planiranja jedinice lokalne samouprave nisu ovlaštene na donošenje upravnih akata, već se one u ovim postupcima pojavljuju kao izrađivači dokumenata prostornog i urbanističkog uređenja kao što su prostorni plan uređenja, detaljni planovi, urbanistički planovi i slično.

Briga o djeci

Općine i gradovi, prema Zakonu o predškolskom odgoju i obrazovanju (NN broj 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22), mogu biti osnivači dječjih vrtića, javnih ustanova koje djelatnost predškolskog odgoja obavljaju kao javnu službu. S time u vezi, jedinice lokalne samouprave obavljaju određene djelatnosti vezane uz sufinanciranje navedene djelatnosti, imenovanja i razrješenja ravnatelja tih ustanova, donošenja odluka ili prethodnih suglasnosti vezanih uz sam rad vrtića, no navedenim zakonom nije propisano donošenje upravnih akata u navedenom području. Iznimka je gradski ured Grada Zagreba koji ima ovlast za donošenje rješenja o

³⁵ Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, <https://mpgi.gov.hr/?id=3673&url=print>

početku rada vrtića, odnosno rješenja o početku rada vrtića u promijenjenim okolnostima, za vrtiće u nadležnosti Grada.

Socijalna skrb

Područje socijalne skrbi uređuje Zakon o socijalnoj skrbi (NN broj 18/22, 46/22, 119/22) koji, između ostalog, propisuje obveze jedinica lokalne samouprave na priznavanje određenih prava određenim ugroženim skupinama građana koji su ostvarili druga prava prema istom zakonu, a koja se financiraju iz državnog proračuna. Tako je jedinica lokalne samouprave dužna priznati korisnicima prava na zajamčenu minimalni naknadu pravo na troškove stanovanja (najamnina, komunalna naknada, troškove grijanja, vodne usluge i troškove zbog povećanja energetske učinkovitosti zgrade). O ovom pravu općina, odnosno grad, odlučuje rješenjem sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi. O žalbi na rješenje odlučuje nadležno tijelo županije, odnosno u slučaju Grada Zagreba ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi.

Zakon je također predvidio da jedinice lokalne samouprave u svojim proračunima osiguraju sredstva za isplate naknada iz domene socijalne skrbi koja nisu propisana zakonom, već odlukom predstavničkog tijela. Na ovaj način mnoge jedinice lokalne samouprave isplaćuju različite vrste novčane pomoći za socijalno ugrožene građane, jednokratne pomoći za novorođenče, jednokratne pomoći za školovanje i slično. Gledajući sa stajališta ZUPa, postupci povodom odlučivanja u zahtjevima za isplatom ovakve vrste pomoći, predstavljaju upravni postupak jer se izravno odlučuje o pravima podnositelja zahtjeva, i o istima bi trebalo odlučiti rješenjem.

Primarna zdravstvena zaštita

U ovom se području jedinice lokalne samouprave ne pojavljuju kao donosioci upravnih akata, već, između ostalih, kao nositelji mjera za osiguranje uvjeta za zaštitu, očuvanje i poboljšanje zdravlja stanovništva kroz organiziranje i osiguravanje zdravstvene zaštite na svom području.

Odgaj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, promet na svom području

Posebni zakoni koji uređuju navedena područja ne predviđaju donošenje upravnih akata jedinica lokalne samouprave.

U samoupravni djelokrug velikih gradova dodatno se ubraja održavanje javnih cesta te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja. Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19) daje ovlast upravnim tijelima velikih gradova na donošenje lokacijske dozvole, građevinske dozvole, uporabne dozvole i uporabne dozvole za pojedine građevine, kao i na donošenje rješenja o njihovim izmjenama i/ili dopunama.

Valja spomenuti i ovlasti jedinica lokalne samouprave na donošenje rješenja o razrezu nekih vrsta poreza, koja proizlazi iz odredba Zakona o lokalnim porezima (NN broj 115/16, 101/17, 114/22). Zakon o ovom slučaju govori da poslove u vezi s utvrđivanjem i naplatom poreza jedinica lokalne samouprave, osim prireza porezu na dohodak i poreza na automate za zabavne igre, obavljaju nadležna tijela jedinica lokalne samouprave. Tako upravna tijela općina i gradova mogu, ako su uvele lokalne poreze, izdavati rješenja o porezu na potrošnju, porezu na kuće za odmor te o porezu na korištenje javnih površina. Isto tako, jedinice tu ovlast mogu odlukom povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave odnosno jedinici područne (regionalne) samouprave utvrđivanje i naplatu navedenih poreza, uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave kojoj se poslovi povjeravaju, ali i Poreznoj upravi isto na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu suglasnost ministra financija.

Na kraju, s obzirom da je jedinica lokalne samouprave tijelo javne vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama (NN broj 25/13, 85/15, 69/22), obvezna je rješavati prispjele zahtjeve za pristup informacijama. U slučaju kada javnopravno tijelo udovoljava zahtjevu, rješenje će donijeti samo ako je dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa, dok će u ostalim slučajevima stranci biti dostavljena informacija ili posebna obavijest. Rješenje će javnopravno tijelo donijeti i u slučajevima odbacivanja i odbijanja zahtjeva za pristup informacijama. Cjelokupni postupak, bez obzira na ishod, vodi službenik za informiranje.

4.3. Drugostupanjska tijela

Upravni akti koje donose tijela i upravni odjeli jedinica lokalne samouprave redovito su akti u prvom stupnju. Vrlo iznimno će posebni zakoni kojima se uređuje posebno samoupravno područje jedinice lokalne samouprave onemogućiti podnošenje žalbe i dati stranci pravo samo na pokretanje upravnog spora. Generalno je propisano da se protiv upravnih akata upravnih odjela jedinica lokalne samouprave izjavljuje žalba nadležnom upravnom tijelu županije, a protiv upravnih akata upravnih odjela velikih gradova se izjavljuje žalba nadležnom

ministarstvu, ukoliko posebni zakoni nisu propisali drukčije. U slučaju žalbe na upravne akte jedinica lokalne samouprave koje su donijele u obavljanju povjerenih poslova, žalba se podnosi nadležnom tijelu državne uprave u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje.

Osim žalbe i pokretanja upravnog spora, iako se ne povezuje izravno sa upravnim aktima, na ovom mjestu valja istaknuti i mogućnost podnošenja prigovora osobe koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice, koju predviđa članak 156. ZUP-a. Prigovor se, u pravilu, izjavljuje čelniku tijela, pri čemu se odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe odnose i na prigovor. Članak 122. stavak 4. ZUP-a propisuje da se protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.

5. ZAKLJUČAK

Reorganizacija sustava lokalne samouprave dnevna je tema političkog i društvenog života u Republici Hrvatskoj. Najveće kritike upućuju se na broj jedinica, broj upravnih odjela i broj službenika. S druge strane, nitko ne želi da upravo njegova jedinica nestane, pripoji se nekoj drugoj, svatko želi zadržati taj najmanji oblik decentralizacije i samostalnosti koji mu je dodijeljen. Općina i grad je mjesto gdje će njegov stanovnik najprije tražiti odgovore na svoja pitanja vezana uz gradnju, ukop, vrtić, uređenje ceste, priključak na kanalizaciju. Dakle, nije pitanje je li takva jedinica potrebna, je li premala ili prevelika, nego da li je njezin aparat adekvatan i funkcionalan. Predstavničko i izvršno tijelo nije samo nasumičan skup ljudi izabranih na izborima, već su kolektiv, odnosno pojedinac koji bi morao raspolagati određenim znanjima o poslovima koje je jedinica ovlaštena poduzimati, o načinima rješavanja upravnih i neupravnih stvari i o vlastitoj odgovornosti pri donošenju odluka, osobito onih upravne naravi. Upravna tijela moraju biti funkcionalno organizirana na način da izostanak sa rada jednog službenika ne znači nemogućnost obavljanja upravnih i neupravnih poslova koje taj službenik redovno obavlja, a pritom je od najveće važnosti konstantna edukacija službenika, posebice glede upravnog postupanja. Upravnim aktima koje se donose u djelovanju tijela i upravnih odjela jedinica lokalne samouprave odlučuje se o pravima i obvezama stanovnika te jedinice, i već samo radi te činjenice sve službene osobe zaposlene u odjelima ili izabrane u tijela morale bi u svoj rad uložiti posebno stručno znanje, pažnju i objektivnost u odlučivanju. Administrativno spajanje jedinica pozitivan je pomak u razvoju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, i možemo ga slobodno definirati kao početak četvrte faze. Prije svega potrebno je općine i gradove prestati smatrati tek malim političkim sustavima, neovisnima i bez mogućnosti suradnje sa drugima. Spajanje upravnih odjela, povećanje stručnosti službenika i racionalizacija radnih mjesta ne moraju se smatrati samo mjerama uštede. Ovim mjerama građani jedinica dobivaju funkcionalni upravni aparat koji će stručno, ekonomično i u zakonskom roku rješavati stvari u upravnim postupcima, bez narušavanja ustavnog prava građana na lokalnu samoupravu.

6. POPIS LITERATURE

1. Ivančević, Velimir. Institucije upravnog prava, Knjiga I, Zagreb, Pravni fakultet Zagreb, 1983.
2. Borković, Ivo. Upravno pravo, VII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine d.d., 2002.
3. Koprić, Ivan. Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 3., str. 665–681
4. Koprić, Ivan. „Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. – vladavina prava ili politike?“, Zbornik PFZ, 51 (6), 1275-1295 (2001).
5. Šikić, Marko. Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 33, br. 1
6. Lozina, Duško; Jagnjić, Josipa. Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021
7. Staničić, Frane. Ovlast za donošenje općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na primjeru primjene članka 15. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi, Hrvatska pravna revija, prosinac/2017, str. 49-55
8. Banić, Slavica. Režim općih akata nakon donošenja zakona o upravnim sporovima (2010) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013., str. 578
9. Stipić, Milan; Lulić, Anita. Izvršenje u upravnom postupku kao zadnji stadij upravnog djelovanja, Časopis financije i pravo, EFFECTUS Studij financije i pravo - visoko učilište Zagreb, 5 / 2017 (2017)
10. Koprić, Ivan: Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 5 No. 1, 2005.
11. Ustav Republike Hrvatske (NN broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
12. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN broj 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11)
13. Zakon o općem upravnom postupku (NN broj 47/09, 110/21)
14. Zakon o upravnim sporovima (NN broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)
15. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)

16. Zakon o lokalnim izborima (NN broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21)
17. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19)
18. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 74/10, 125/14, 48/23)
19. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN broj 28/10, 10/23)
20. Zakon o lokalnim porezima (NN broj 115/16, 101/17, 114/22)
21. Zakon o javnoj nabavi (NN broj 120/16, 114/22),
22. Zakon o koncesijama (NN broj 69/17, 107/20)
23. Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN broj 68/18, 110/18, 32/20)
24. Zakon o proračunu (NN broj 144/21)
25. Opći porezni zakon (NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22)
26. Zakon o socijalnoj skrbi (NN broj 18/22, 46/22, 119/22)
27. Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19)
28. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN broj 25/13, 85/15, 69/22)
29. <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/Pravilnik-o-jednostavnoj-nabavi-i-obraci-Obrazlo%C5%BEenje.pdf>
30. https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/UPRAVNI_AKT%5B1%5D.ppt
31. <https://mpgi.gov.hr/?id=3673&url=print>

Izjava o izvornosti

Ja, Mirjana Sečan, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Zagreb, 13.05.2023. godine

Mirjana Sečan v.r.