

Objektivni upravni spor prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2024.

Novak, Kristina

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

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:199:745110>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-07**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Stručni diplomski studij Javna uprava

Kristina Novak

Objektivni upravni spor prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2024.

Diplomski rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, 2024.

Sadržaj

1	UVOD.....	1
2	O UPRAVNOM SPORU	3
2.1	Što je upravni spor?	3
2.2	Vrste upravnih sporova.....	4
2.3	Povijesni pregled uređenja upravnog spora	7
3	SUDSKE ODLUKE.....	12
3.1	Presuda	12
3.2	Odbijanje tužbenog zahtjeva	13
3.3	Usvajanje tužbenog zahtjeva	15
3.4	Rješenje.....	16
4	PRAVNA ZAŠTITA	18
4.1	Žalba protiv presude	18
4.2	Žalba protiv rješenja	19
4.3	Drugostupanjska presuda	19
5	OBJEKTIVNI UPRAVNI SPOR	20
5.1	Pokretanje objektivnog upravnog spora	20
5.2	Sadržaj zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta.....	23
5.3	Odlučivanje o zakonitosti općeg akta	25
5.4	Ocjena zakonitosti osporenog općeg akta.....	26
5.5	Zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja ili utvrđenja nezakonitosti općeg akta	26
5.6	Obustava postupka	27
5.7	Pravna zaštita protiv odluka Visokog upravnog suda.....	28
5.7.1	Nadležnost Ustavnog suda za ocjenu ustavnosti općeg akta.....	30
5.7.2	Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske	31
6	USPOREDBA SA ZUS-om iz 2024. godine	33
7	ZAKLJUČAK.....	36
8	LITERATURA.....	38

Izjava izvornosti

Ja, Kristina Novak (ime i prezime studentice) 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.

Kristina Novak, v.r.

(potpis studentice)

1 UVOD

Djelovanjem prema odredbama Zakona o upravnim sporovima jamče se temeljne ustavne postavke o zakonitosti vršenja upravne djelatnosti u RH-a. „Sudskom kontrolom zakonitosti najdjelotvornije se postiže da upravna vlast zakonito radi, što je bitno za osiguravanje vladavine prava i pravnu sigurnost.“ (Krijan, P., Žigić Krijan, L., 2006: 5) U ovom radu analizirat ću jedan od važnijih pravnih instituta u pravnom sustavu, odnosno objektivni upravni spor prema novom Zakonu o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. srpnja 2024. godine.

U prvom dijelu rada bavim se analizom pojma upravnog spora kao i njegovim definiranjem te važnosti koju zauzima u pravnom sustavu omogućujući zaštitu subjektivnih prava i načela zakonitosti. Analiziraju se i vrste upravnog spora. Detaljnije je analizirana povijest i razvitak sudske kontrole uprave koja je prethodila razvoju objektivnog upravnog spora kakvog poznajemo danas. Navode se vrste sudskih odluka kao i propisana pravna zaštita zajamčena samim Zakonom o upravnim sporovima. Poseban osvrt ovog rada je na objektivnom upravnom sporu kojim se štiti objektivna zakonitost na način da se provjerava usklađenost općeg akta s hijerarhijski višim pravnim aktima na temelju kojih je on donesen. Navode se i novine nastale stupanjem novog zakona na snagu u dijelu ocjene zakonitosti općih akata te njihov utjecaj na sam postupak.

Navodi se i regulirana pravna zaštita protiv odluka Visokog upravnog suda kao i objašnjenje razgraničenja nadležnosti sa Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Prije razgraničenja nadležnosti i stupanja na snagu ZUS-a iz 2010. godine kršila su se prava građana općim aktima, a oni nisu imali pravo sudske zaštite jer nije bila propisana. „Restriktivno tumačeći pojam propisa, Ustavni sud RH odbacio je mnoge prijedloge za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata koje su donijele pravne osobe s javnim ovlastima. Pri tome, nije rekao tko je za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti nadležan.“ (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 26)

„Upravnosudski nadzor uprave jedan je od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i drugim postupanjem javnopравnih tijela, tj. tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Ustavno jamstvo

sudskog nadzora zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, propisano člankom 19. stavak 2. Ustava provodi se ponajprije upravnim sporom.“ (Đerđa, 2010: 446)

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine uspostavio je nov sustav upravnog sudovanja stoga je bio potreban dug *vacatio legis*. (Đerđa, Šikić, 2012: 5) „Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., u hrvatski pravni poredak uveden je objektivni upravni spor čiji je predmet ocjena zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.“ (Otočan, S., 2016: 716) Kao ključne promjene možemo izdvojiti uvođenje dvostupanjskog sustava upravnog sudovanja, proširenje predmeta spora, promjena sastava u kojem sud rješava sporove, održavanje usmene rasprave i utvrđivanja činjenica od strane suda, proširenje ovlasti suda u načinu rješavanja – spor pune jurisdikcije, mogućnost žalbe na prvostupanjske presude i neka prvostupanjska rješenja. (Đerđa i Kryska, 2018: 91)

S obzirom da samim izmjenama i dopunama ZUS-a se ne bi mogle uspostaviti važnije novine donesen je novi Zakon o upravnim sporovima koji stupa na snagu 1. srpnja 2024. (Nacrt konačnog prijedloga zakona o upravnim sporovima, Vlada Republike Hrvatske, str. 59.) „Predstavnik predlagatelja uvodno je istaknuo da je osnova novog Zakona osuvremeniti upravni spor, ukinuti supsidijarnu primjenu Zakona o parničnom postupku, bolje zaštititi prava stranaka, zatim spriječiti bespotrebno opterećenje Visokog upravnog suda i Upravnog suda u Zagrebu, te potaknuti proaktivnije rješavanje predmeta i skraćivanje trajanja upravnog spora.“ (Hrvatski sabor, 2024., Izvješće Odbora za pravosuđe o Konačnom prijedlogu zakona o upravnim sporovima) „Naime, novim Zakonom se, s obzirom na to da je Republika Hrvatska država članica Europske unije, izričito propisuje da u upravnom sporu sud odlučuje, između ostalog, na temelju pravne stečevine Europske unije.“¹ (Vlada RH, Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima, str. 3.)

O prednostima objektivnog spora pred subjektivnim istaknula je Crnković govoreći da neki autori smatraju da je objektivni upravni spor efikasniji od subjektivnog budući da se kroz njega ostvaruje sveobuhvatnija zaštita prava građana. (Crnković, M., 2015: 20)

1

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2024/Sije%C4%8Danj/282%20sjednica%20VRH/282%20-%202.docx>, pristupljeno: 02. 10. 2024., str. 3.

2 O UPRAVNOM SPORU

2.1 Što je upravni spor?

„Upravni spor je pravna ustanova za zaštitu subjektivnih prava i načela zakonitosti. U upravnom sporu vlada stranačko načelo prema kojem bez tužbe nema upravnog spora.“ (Staničić, F., Britvić Vetma B., Horvat B., 2017: 71) Upravni spor predstavlja procesnopravni institut u pravnom sustavu RH-a, ali je ujedno i važan oblik sudske kontrole rada nad upravnom vlasti jer se institucijom upravnog spora najučinkovitije postiže zakonitost rada upravne vlasti što je važno za postizanje vladavine prava i pravnu sigurnost. (Krijan, P., Žigic Krijan, L., 2006: 25) „U situacijama kada stranke smatraju da su djelovanja uprave bila nezakonita moraju imati nepristranu i neovisnu instancu kojoj se mogu obratiti u zaštiti svojih prava. Općenito, može se reći da sustav kontrole nad radom uprave postoji upravo zato kako bi se moglo osigurati da će, prvo, uprava sama paziti na svoj rad upravo zato što zna da je podložna kontroli (preventivna funkcija kontrole nad upravom) i drugo, kako bi se osiguralo da, ukoliko se pri provedbi kontrole utvrde nezakonitosti i/ili nepravilnosti, pogreške u radu budu ispravljene, a odgovorni sankcionirani (represivni učinak kontrole nad upravom).“ (Borković, I., 2002: 114)

„Upravni spor prvo treba izučavati iz kuta pravila koja uređuju razmatranje i rješavanje sporova, odnosno iz kuta pravila koja se tiču ustroja upravnog sudovanja i načina njegova funkcioniranja. To strogo pravno izučavanje je tim zahtjevnije jer je upravno sudovanje ustrojeno na više razina, jer se pojavljuju novi postupci, jer se uloga suca razvija i dobiva na značenju, jer posebni zakoni postaju sve brojniji, a da i ne spominjemo utjecaj europskih propisa koji nameću promjene ponašanja i običaje unutar državnih uprava koje postaju (a da to ponekad i ne znaju) sastavnim dijelovima briselske uprave. Izučavati uređenje upravnog spora jest u biti zanimati se za pravosudne ustroje i postupke, ne zanemarujući pritom okružje upravnog sudovanja te se trudeći odrediti pojmove na kojima počiva nadležnost upravnog sudovanja i njegovo shvaćanje određenih temeljnih pojmova.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: XI-XII) Uz pravno izučavanje razlikujemo i sociološko izučavanje upravnog spora. Upravni spor je i objekt izučavanja te može biti usredotočen na izvanpravne činjenice, način shvaćanja i izvršavanja zadaće upravnih sudaca, način na koji ih stranke doživljavaju u sporu, javno mnijenje, na stupanj povjerenja koji imaju. Sociološko proučavanje može se primjenjivati i na rezultate pravozaštitnih sredstava, postotak odluka kojima se odbacuju ili poništavaju

osporavani upravni akti, uspješnost izvršenja presuda, duljinu trajanja sporova itd. Sociološko izučavanje predstavlja složen pokret koji podrazumijeva transparentnost i javnost rada sudova. Navedeno izučavanje pomaže pri analiziranju stvarne situacije i rezultata u upravnom sporu što je korisno pri izradi novih reformi u sustavu kako bi se uprava bolje prilagodila društvu. (Staničić, F., Britvić Vetma B., Horvat B., 2017: XIII)

2.2 Vrste upravnih sporova

„Upravni spor kao djelo francuske upravno-pravne prakse i teorije snažno je utjecao na formiranje kontinentalnog sustava sudske kontrole rada uprave. Upravni spor zbog svoje se uloge u zaštiti objektivne zakonitosti i subjektivnih prava građana stalno nalazi u središtu interesa pravne teorije.“ (Britvić Vetma i Ljubanović, 2011: 754) Jedan od učinaka širokog teoretskog proučavanja je nastajanje raznih vrsta upravnih sporova. (Britvić Vetma i Ljubanović, 2011: 754) „U hrvatskoj se teoriji upravni sporovi dijele na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni te prvotni i naknadni spor.“ (Borković, I., 2002: 491)

„Spor o zakonitosti pokreće se i vodi sa svrhom ocjene je li neki upravni akt utemeljen na zakonu ili nije. U sporu pune jurisdikcije pravnu osnovu predstavlja povreda subjektivnog prava tužitelja. Prema Borkovićem mišljenju cilj vođenja spora pune jurisdikcije je u tomu da sud svojom odlukom utvrdi, zasnuje, izmjeni ili ukine neku pravnu situaciju, s čime vezuje ovlast suda da sam meritorno riješi upravnu stvar. Konačno, zaključuje kako presuda u sporu pune jurisdikcije u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt.“ (Đerđa, 2010: 449) U sporu o zakonitosti sud postupka kasatorno, dok u sporu pune jurisdikcije sud je ovlašten postupati kasatorno i meritorno. (Đerđa, 2010: 449) „Spor pune jurisdikcije je tako nazvan jer sudac raspolaže proširenim ovlaštenjima koja mu dopuštaju ne samo da poništi akt, nego da donese i druge odluke u odnosu na upravu.“ (Staničić F., Britvić Vetma B., Horvat B., 2017: 14)

Subjektivni upravni spor se vodi protiv upravnih akata te ima svrhu zaštite subjektivnih prava pojedinaca dok objektivni upravni spor prvenstveno ima cilj zaštite objektivne zakonitosti te se može voditi protiv općih akata. (Britvić Vetma i Ljubanović, 2011: 764) Staničić, Britvić Vetma i Horvat (2017) su mišljenja da prema kriteriju cilja nije moguće upravne sporove „čisto“ podijeliti na objektivne i subjektivne. Smatraju da svaki upravni spor koji je prema kriteriju cilja prvenstveno subjektivan jednim dijelom i objektivni upravni spor. „Stavljanjem izvan

snage nezakonitog pojedinačnog akta uprave odnosno zabranom određenog postupanja, pri čemu primarno omogućavamo strankama zaštitu njihovih prava, u isto vrijeme štitimo i objektivnu zakonitost uklanjanjem nezakonitih pojedinačnih odluka iz pravnog sustava, odnosno nezadovoljavanjem poduzimanja nezakonitih radnji uprave. Jedini „čisti“ objektivni upravni sporovi bili bi, prema našem mišljenju, oni sporovi kod kojih se kao tužitelj javlja javnopravno tijelo, odnosno drugo državno tijelo ovlašteno zakonom, kada je jasno da je isključivi cilj spora očuvanje objektivne zakonitosti.“ (Staničić, F., Britvić Vetma B., Horvat B., 2017: 6) „S druge strane, ako kao razlikovni kriterij prema kojem ćemo sporove podijeliti na subjektivne i objektivne uzmemo vrstu akta protiv kojega se spor može voditi, onda se uobičajilo reći da je sustav u kojemu je moguće osporavati samo pojedinačne akte onaj u kojemu se zakonodavac odlučio za subjektivni upravni spor, a sustav u kojemu je u upravnom sporu moguće osporavati i pojedinačne i opće akte onaj u kojemu se zakonodavac odlučio za objektivni upravni spor.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017:6) „U Republici Hrvatskoj upravni spor je subjektivan s obzirom na kriterij cilja s elementima objektivnog, a prema kriteriju vrste akta protiv kojega se spor može voditi objektivan.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 7) U objektivnom upravnom sporu stavljanje izvan snage nezakonitog općeg akta ima šire shvaćanje te utjecaj na veći broj subjekata nego što je to u subjektivnom upravnom sporu. Stavljanje izvan snage pojedinačnog akta u subjektivnom upravnom sporu ima izravan utjecaj samo na prava i obveze subjekata u konkretnom pojedinačnom aktu. (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 5)

„Općim aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu, pobliže uređuju materiju određenu Zakonom. Sadržaj općeg akta mora biti unaprijed određen zakonom i ne smije prelaziti granice određene zakonom. Drugi propisi, također, pobliže uređuju materiju unaprijed određenu zakonom i moraju se kretati u granicama koje su određene zakonom. I opći akti i drugi propisi odnose se na unaprijed neodređen i neizvjestan broj pravnih situacija i krug adresata.“² (Karlović-Đurović, Lj., Berneggi Fellner, A., 2015., br. 6368)

„Podjela upravnih sporova na prvotne i naknade polazi od toga o čemu se spor vodi, odnosno što je predmet upravnog spora. Naime, kod prvotnog spora predmet spora je, po logici stvari, propuštanje donošenja neke pojedinačne odluke odnosno propuštanje postupanja nekog javnopravnog tijela, dok je kod naknadnog spora predmet spora ocjena zakonitosti pojedinačne

² <https://informator.hr/strucni-clanci/pravni-lijekovi-u-objektivnom-upravnom-sporu>, pristupljeno: 01.07.2024.

odluke, postupanja javnopravnog tijela, ili, u našem pravu, i upravnih ugovora (sklapanja, raskidanja i izvršavanja) te općih akata točno određenih subjekata. Po logici stvari, spor o zakonitosti može biti isključivo naknadni, dok spor pune jurisdikcije može biti prvotni i naknadni.“ (Staničić, F., Britvić Vetma B., Horvat B., 2017; 5-6) „Razlikovanje između prvotnog i naknadnog upravnog spora polazi od trenutka kada je moguće pokrenuti i voditi upravni spor. Prvotni upravni spor pokreće se i vodi prije nego što se donese ikakav upravni akt, što znači da u tom slučaju sud donosi odluku o spornoj upravnoj stvari prije nego što je uprava konkretnim aktom odlučila o pravima i obvezama pojedinog subjekta. U slučaju naknadnog spora sud rješava naknadno, odnosno nakon što je upravni akt već donesen.“ (Britvić Vetma i Ljubanović, 2011: 767)

Derđa (2010) navodi u članku kao zanimljivost: „Krbek smatra da je prednost spora o zakonitosti stroga, ali isključiva sudska kontrola zakonitosti, koja se u njemu provodi. Donoseći novi akt na temelju sudske presude, uprava može, u granicama zakona, slobodno odlučivati. No, kada bi sud u baš svakome slučaju meritorno rješavao upravne stvari. Tada bi, upozorava Krbek, zakoračio u sferu uprave i pretvorio se stvarno u neku vrhovnu upravnu vlast. Iz navedenog proizlazi da postoje područja djelovanja uprave koja nisu pogodna za rješavanje meritornim odlukama suda, npr. odlučivanje temeljem slobodne ocjene.“ Staničić, Britvić Vetma i Horvat (2017) tvrde da najveća promjena, odnosno obveza suda u provedbi spora pune jurisdikcije, tj. meritornog rješavanja upravne stvari, nije u dostatnoj mjeri realizirana. „Prije donošenja novog Zakona o upravnim sporovima, gotovo svi upravni sporovi vodili su se kao sporovi o zakonitosti, tj. sud se zadržavao na utvrđivanju nezakonitosti upravnog akta, njegovom poništavanju i vraćanju stvari na ponovno rješavanje javnopravnom tijelu. Danas bi sud morao uvijek kada je to moguće, sam riješiti stvari. Prema tome, sudska odluka morala bi biti odluka kojom se rješava upravna stvar.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 13)

Stvarna nadležnost sudova koji rješavaju u upravnim sporovima regulirana je člankom 12. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima: „Upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske.“ (ZUS, NN 36/24) Sukladno članku 14. istog zakona: „U upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad. Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca, osim o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca.“ (ZUS, NN 36/24)

U upravnom sporu, svrha kojega je ocjena zakonitosti upravnog akta, uloga upravnog suda je da primarno ocijeni zakonitost rješenja koje je predmet upravnog spora. (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 38) Upravni sudovi u upravnom sporu uglavnom odlučuju s dvije vrste odluka, a to su „presuda“ i „rješenje“. Nazivi ovih odluka se mogu razlikovati u drugim državama. (Đerđa, 2010: 450)

Pokretanje upravnog spora je regulirano člankom 38. ZUS-a kojim je određeno da se pokreće tužbom tek nakon što je iscrpljena sva druga zakonom određena pravna zaštita. (ZUS, NN 36/24)

Tužba se podnosi nakon što je već raspravljano u upravnom postupku o određenom pravu ili obvezi stranke. „Nakon što je stranka na, primjerice, prvostupanjsko rješenje javnopravnog tijela uložila žalbu, te je o žalbi i odlučeno (uz iznimku upravnog postupka u kojem se nakon donošenja prvostupanjskog rješenja odmah pokreće upravni spor) pa se tužba u upravnom sporu ne može izjednačavati s tužbom u građansko-pravnom smislu, već tužba u upravnom sporu predstavlja u stvari pravni lijek, a i prema ustaljenoj praksi Europskog suda za ljudska prava, spor protiv javnopravnog tijela počinje podnošenjem žalbe u upravnom postupku.“ (Horvat, 2015: 224)

Slijedom toga, sud u upravnom sporu osim što odlučuje o pitanju zakonitosti upravnog akta odlučuje i neposredno o pravima ili obvezama određene osobe u upravnim stvarima. (Horvat, 2015: 225)

2.3 Povijesni pregled uređenja upravnog spora

„Tradicija sudske kontrole pojedinačnih akata uprave u Hrvatskoj je vrlo dugačka – preko jednog stoljeća. Sudska kontrola počinje već u posljednjoj četvrtini XIX. stoljeća i, uz vrlo kratke intervale, traje do danas.“ (Đerđa i Šikić, 2012: 17) Hrvatska je u kratkim intervalima imala vlastiti te neovisni sustav sudskog nadziranja zakonitog rada uprave zbog nastanka nesretnih događaja i političkih zbivanja. Nije se pristupilo stvaranju novog sustava niti kada je stvorena samostalna Republika Hrvatska već su modificirana legislativna rješenja iz prethodnog razdoblja. „Nakon proglašenja samostalnosti Republike Hrvatske u lipnju 1991. godine Sabor Republike Hrvatske usvojio je Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima. Izrijekom je preuzet Zakon o upravnim sporovima u tekstu objavljenom 1977.

godine, s time da su učinjene izvjesne promjene.“ (Đerđa i Šikić, 2012: 17; 23) „U 1977. godini donesen je Zakon o upravnim sporovima i Zakon o redovnim sudovima osnovan je specijalizirani sud, koji je započeo s radom 1. srpnja 1977. Novoosnovani Upravni sud Hrvatske preuzeo je upravne sporove odjela Vrhovnog suda SRH. Time je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata, koja je do tada bila u nadležnosti Vrhovnog suda, stavljena u nadležnost novoosnovanog suda.“³ (Karlović-Đurović, Lj., Berleghi Fellner, A., 2015., br. 6368) Brisanjem stare negativne numeracije, odnosno stvari u kojima nije moguće voditi spor učinjena je značajna promjena u upravnom sporu. (Đerđa i Šikić, 2012: 23) I u novom ZUS-u i dalje su prisutna ograničenja u pokretanju upravnog spora koja su regulirana člankom 4. ZUS-a. (ZUS, NN 36/24)

Razdoblje prije stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine obilježava jednostupanjsko odlučivanje kao i nepostojanje usmenih rasprava pred Upravnim sudom RH-a. „Međutim u međuvremenu je Republika Hrvatska ratificirala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja je tako postala dijelom našeg pravnog sustava i sukladno Ustavu Republike Hrvatske ima višu pravnu snagu od hrvatskih zakona. Kao ključna odredba Konvencije za sustav upravnog sudovanja i njegovo daljnje uređenje pokazao se članak 6. Konvencije – Pravo na pošteno suđenje.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 8) „Republika Hrvatska je glede obveze da se sudski postupak vodi javno i javno objavljuje presuda stavila rezervu glede odlučivanja Upravnog suda Republike Hrvatske. Iz članka 6. stavka 1. Konvencije proizlaze sljedeća postupovnoppravna jamstva ili prava koja moraju biti zadovoljena da bi postupak bio u skladu s Konvencijom:

1. pravo da o građanskom pravu odnosno obvezi odluči zakonom ustanovljen, neovisan i nepristran sud,
2. pravo da postupak u kojem se odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi bude pravičan,
3. pravo da postupak u pravilu bude javan i da odluka obvezatno bude javno objavljena i
4. pravo na donošenje odluke u razumnom roku.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 8-9)

U Republici Hrvatskoj, prema praksi Ustavnog suda RH-a, do 2010. godine nije postojala sudska instancija čija bi nadležnost podrazumijevala kontrolu zakonitosti općih akata tijela javne vlasti, uključujući ovlast njihova objektivnog stavljanja izvan snage s djelovanjem

³<https://informativator.hr/strucni-clanci/pravni-lijekovi-u-objektivnom-upravnom-sporu> , pristupljeno: 04.07.2024.

erga omnes. (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 46) „Ustavni sud Republike Hrvatske je u odnosu na opće akte tijela javnih vlasti, sve do stupanja na snagu ZUS-a iz 2010. djelovao vodeći se načelom „nužde“. On je na sebe preuzeo objektivnu kontrolu zakonitosti općih akata u svim onim slučajevima kad je njihovo otklanjanje iz pravnog poretka bilo nužno zbog očuvanja temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 46)

„Vrlo važna novina u hrvatskom pravu svakako je i uvođenje mogućnosti da se u okviru upravnog sudovanja nadziru i podzakonski općenormativni akt.“ (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 303) Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima 2012. godine uvodi se novi sustav upravnog sudovanja. Stvaranje pravne regulacije upravnosudske zaštite i donošenje Zakona o upravnim sporovima 2010. započelo je zbog Sporazuma o pridruživanju i nastojanjima da se ispune svi kriteriji ulaska u EU-u. (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 17; 27) „Osnovno obilježje novog ZUS-a jest da se njime bitno proširuje područje upravnosudskog nadzora i sudske zaštite te se povrh ocjene zakonitosti pojedinačnih akata uprave (upravnih akata) sudskoj kontroli podvrgavaju i radnje (postupanja) javnopravnih tijela, upravni ugovori i opći akti širokog kruga donositelja.“ (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 31.)

Neke najvažnije novine u ZUS-u iz 2012. godine su: mijenja se cilj Zakona, ustanovljuje se novo ustrojstvo upravnih sudova, mogućnost da o sporu odlučuje sudac pojedinac, upravni sudovi dobivaju dužnost samostalno utvrđivati činjenično stanje i izvoditi dokaze. „Upravni sudovi, u pravilu, obligatorno provode usmenu raspravu. Mijenja se položaj stranaka u sporu, posebice tuženika. Omogućuje se povrat u prijašnje stanje i prekid postupka. Proširuje se pravo suda da odlučuje o meritumu spora te spor pune jurisdikcije postaje pravilo. Uvode se novi instituti, npr. ogledni postupak i privremene mjere. Uređuje se pravo žalbe protiv prvostupajnskih odluka te mijenja regulacija izvanrednih pravnih lijekova.“ (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 31) „Sve spomenute reforme u upravnom sporu predstavljaju potrebu usklađivanja upravnog spora u Republici Hrvatskoj s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravnom stečevinom Europske unije te sa zahtjevima i standardima nacionalnog pravnog poretka.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 29)

„Visoki upravni sud Republike Hrvatske dobio je nadležnost za rješavanje upravnog spora predmet kojega je ocjena zakonitosti općeg akta i na taj način se pridružio Ustavnom sudu Republike Hrvatske kao sud koji ima ovlast vršiti apstraktnu kontrolu, s tim da je njegova nadležnost šira od one ustavnosudske, budući da je nadležan za ocjenu zakonitosti internih i

eksternih općih akata jedinica lokalne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, dok je Ustavni sud Republike Hrvatske nadležan „samo“ za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom eksternih „drugih propisa.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 277)

„Radi definiranja pojmova „drugi propis“ i „opći akt“ od strane Ustavnog suda donijeta je odluka U-II-5157/2005 i dr. Sukladno navedenoj odluci, Ustavni je sud Republike Hrvatske drugi propis definirao na sljedeći način: „Razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akti koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja „drugog propisa“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 277) „Ustavni sud ostavio si je mogućnost provesti kontrolu ustavnosti i zakonitosti i općeg akta tijela državne vlasti koji ima samo jedno materijalno obilježje „drugog propisa“ (apstraktnost ili generalnost), ako ocijeni da je to nužno radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i drugih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenih u članku 3. Ustava.“ (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 11-12)

Ustavni sud Republike Hrvatske je naglasio da „drugim propisom“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju se eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3/2 ZUS-a. Kontrola njihove zakonitosti u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Navedenom odlukom razgraničila se nadležnost Ustavnog suda od nadležnosti Visokog upravnog suda RH-a.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 277)

„Kao temeljno mjerilo za određenje općeg akta prihvaćeno je mjerilo donositelja akta tzv. norma o nadležnosti. Dakle, gleda se tko je donositelj akta, o njemu ovisi ocjena o tome je li riječ o općem aktu u nadležnosti Visokog upravnog suda ili je riječ o aktu koji se može svrstati pod drugi propis u nadležnosti Ustavnog suda.“ (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 11) „Opći akti moraju biti objavljeni na odgovarajući način i dostupni, te sadržajno ne smiju biti protivni sadržaju višeg pravnog akta. Po svojoj pravnoj naravi, opći akti mogu biti interni ili eksterni, ovisno o učinku što ga proizvode svojim pravnim djelovanjem. Različiti su tipovi općih akata.

Opći akti mogu biti statuti, poslovnici, pravilnici, odluke, smjernice, nautci, akti planiranja, generalne instrukcije, programi rada i sl. Hijerarhijski, na najvišoj ljestvici stoji statut koji je, u pravilu, temeljni opći akt javnopravnog tijela.“ (Banić, S., 2013: 576)

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine mijenjan je četiri puta. Prvi put u prosincu 2012. godine, drugi put u prosincu 2014. godine, a treći put odlukom Ustavnog suda RH-a kojom je ukinut članak 79. ZUS-a te četvrti put u travnju 2017. godine. (Staničić, F., Britvić Vetma B., Horvat B., 2017: 10) Tadašnji 79. članak ZUS-a su osporavali Udruge pravnika u gospodarstvu, odvjetnici Goran Marčan, Mislav Matijević, mr. sc. Željko Čapin i Hrvoje Kovač te Vicko Aras. Svi predlagatelji su smatrali da će se izmijenjenom odredbom o troškovima upravnog spora ograničiti korištenje pravne zaštite protiv upravnih akata. Osporavana odredba tadašnjeg članka 79. ZUS-a je odredila da svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama osim ako zakonom nije drukčije propisano. Predlagatelji koji su osporavali odredbu smatrali su da će samo bogatiji građani moći sudjelovati u upravnom sporu. Druge prigovore je iskazao odvjetnik Goran Marčan ističući kako navedena odredba uzrokuje nejednakost u postupku čime se krši odredba članka 14. Ustava RH-a kao i sam cilj Zakona jer se zaštita od nezakonitih postupanja javnopravnih tijela ne može postići budući da navedena tijela neće snositi sankcije zbog lošeg rada. Država se oslobađa plaćanja troškova iako su njezina tijela prouzročila potrebu za pokretanjem i vođenjem upravnog spora svojim nezakonitim i lošim radom. Ustavni sud je ocijenio da nema legitimnog cilja koji opravdava izmjenu prvotnog članka 79. ZUS-a te da je izmjena bila usmjerena na zaštitu financijskih interesa države. Izmjena prvotnog članka 79. ZUS-a je učinjena bez objektivnih, legitimnih i ustavnopravno opravdanih razloga stoga je Ustavni sud ukinuo članak 79. ZUS-a. (NN 94/2016, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2753/2012 i dr: od 27. rujna 2016)

3 SUDSKE ODLUKE

3.1 Presuda

Prema članku 10. stavku 2. ZUS-a pravomoćna presuda suda kojom se donosi odluka o zakonitosti općeg akta obvezuje sve. (ZUS, NN 36/24) „U skladu s navedenim pravomoćna presuda kojom se odlučilo o zakonitosti općeg akta je obvezna za sve, ona ima učinak erga omnes, pa takvo djelovanje mora imati i pravomoćna presuda kojom se opći akti ukidaju. Taj autoritet presuđene stvari (res iudicata), kao glavno obilježje sudske presude ukazuje na njenu nepromjenjivost. Obveznost pravomoćnih sudskih odluka znači njihovu izvršnost – obvezu da se postupa prema njima. Time se čuva i osigurava ugled upravnog spora i praktični smisao upravnog spora. Procesno gledano, pravomoćnost sudskih odluka znači, prije svega, da pravo na podnošenje redovnih pravnih lijekova protiv tih odluka prestaje, kao neiskorišteno ili iscrpljeno. Obveznost sudskih odluka donesenih u upravnom sporu ima značaj načela. Načelo obveznosti sudskih odluka u upravnom sporu osnov je njihove efikasnosti. Djelovanje pravomoćnih sudskih presuda je najčešće *inter partes*, u odnosu na stranke u konkretnom sporu – tužitelja, tuženika i zainteresiranu osobu.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 57; 59)

Sukladno ZUS-u članku 114. stavku 1. je određeno odlučivanje suda presudom o tužbenom zahtjevu koji se tiče glavne stvari i sporednih traženja. U članku 102. stavku 1. ZUS-a je propisano rješavanje spora presudom suda ako tuženik prizna tužbeni zahtjev u cijelosti u odgovoru na tužbu ili tijekom trajanja spora. Temeljem ZUS-a članka 114. stavka 3. i stavka 4. regulirano je da „sud presudu donosi prema slobodnom uvjerenju te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja i može se temeljiti samo na činjenicama i dokazima o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjavanja.“ (ZUS, NN 36/24)

Presuda se mora sastojati od uvoda, izreke, obrazloženja i upute o pravnom lijeku. „Uvod čini: naznaka da se presuda izriče u ime Republike Hrvatske, naziv suda, ime i prezime suca, odnosno članova sudskog vijeća i zapisničara, ime i prezime ili naziv te adresa stranaka i osoba ovlaštenih za zastupanje, kratka oznaka predmeta spora te predmet spora. Izreku čini odluka suda. Obrazloženje se sastoji od zahtjeva stranaka, činjenica koje su dale i priloženih dokaza, činjenica utvrđenih od strane suda te zašto i kada ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio te njihova ocjena. Sud posebno navodi koje je odredbe

materijalnog prava primijenio odlučujući u sporu te se izjasniti o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom spora. Uputom o pravnom lijeku stranka se obavješćuje može li protiv presude podnijeti žalbu, kojem sudu, u kojem roku i na koji način.“ Navedeni sadržaj je reguliran člankom 119. ZUS-a. (ZUS, NN 36/24)

3.2 Odbijanje tužbenog zahtjeva

Temeljem ZUS-a članka 116. stavka 1. je regulirano: „Sud će odbiti tužbeni zahtjev ako utvrdi da je neosnovan.“ (ZUS, NN 36/24)

Temeljem istog članka stavka 2. je propisano: „Sud će odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan i kada utvrdi da je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka te ako utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih navedenih u odluci.“ (ZUS, NN 36/24)

Pri odlučivanju o tužbenom zahtjevu ističe se sloboda suda u rješavanju upravnih sporova. Dakle, iako imaju slobodu zakoni koji reguliraju upravne sporove ne prepuštaju sudovima toliku slobodu u odlučivanju, već kogentnim pravnim normama⁴ izričito reguliraju što sud smije raditi. (Đerđa, 2010: 455)

Presuda pod poslovnim brojem: Usž-725/16-2 je donesena od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske 11. svibnja 2016. godine u Zagrebu. Tužiteljica je S.Š. zastupana po opunomoćenici L.Š. odvjetnici, a tuženik je općinska načelnica, Općine Raša. Predmet spora je prestanak službe - radnog odnosa pri čemu se odlučuje o žalbi tužiteljice protiv presude Upravnog suda u Rijeci. Visoki upravni sud je donio presudu kojom je odbio žalbu tužiteljice i potvrdio presudu Upravnog suda u Rijeci kojom je odbijen tužbeni zahtjev tužiteljice radi poništenja rješenja tuženika općinske načelnice.

⁴ „**Kogentno pravo** (lat. *ius cogens*), prisilno pravo; pravna pravila koja imaju prisilan značaj, tj. obvezuju pravne subjekte da ih se bezuvjetno pridržavaju, ne dopuštajući mogućnost odstupanja, za razliku od pravila *dispozitivnoga prava*. Kogentna pravila uređuju one pravne odnose za koje je zakonodavac izravno zainteresiran, a takvo svojstvo u prvom redu imaju pravila *javnoga prava* (ustavno pravo, upravno pravo, kazneno pravo, sudbeni i upravni postupci). Određeni privatnopravni odnosi (npr. obiteljskopravni odnosi), zbog njihova općega društ. značenja, također su pretežito uređeni kogentnim pravilima.“ Kogentno pravo. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013.-2014., <https://www.enciklopedija.hr/clanak/kogentno-pravo>, pristupljeno: 20.06.2024.

Tužiteljica je protiv navedene presude Upravnog suda u Rijeci podnijela žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Također ističe da je sud otklonio nadležnost ocjenjivanja općih akata koji su prethodili donošenju rješenja o prestanku službe tužiteljice, odnosno Odluke o ustrojstvu i djelokrugu Jedinog upravnog odjela Općine Raša i Pravilnika o unutarnjem redu Jedinog upravnog odjela Općine Raša. Tužiteljica tvrdi da se rješenje o prestanku službe temelji na nezakonitoj osnovi jer su Odluka i Pravilnik doneseni suprotno članku 80. Kolektivnog ugovora, odnosno prije usvajanja konačnog Prijedloga Odluke i Pravilnika nije zatraženo mišljenje sindikalnog povjerenika. Obaveza savjetovanja je kogentne naravi. Iz toga proizlazi da svako postupanje protivno toj obvezi čini navedene opće akte ništavim kao i pojedinačne odluke donesene na temelju takvih akata. Tužiteljica smatra da je sud bio dužan odrediti zastoj postupka i predmet ustupiti Visokom upravnom sudu RH-a te ističe da se prije donošenja pojedinačne odluke sindikalni povjerenik nije uključio u donošenje akta te da je sud pogrešno primijenio materijalno pravo kada je njenu izjavu od 3. studenog 2014. ocijenio kao sudjelovanje u postupku otkazivanja.

Tuženik smatra da su navodi žalbe neosnovani i kontradiktorni. Upravni sud ne pokreće postupak ocjene zakonitosti općih akata. Tuženik ističe da je osporavana odluka donesena na temelju valjanih akata koji nisu poništeni ili utvrđeni ništavim. S obzirom na valjanost navedenih akata kojima je ukinuto radno mjesto čistačice kao i obaviještenost te sudjelovanje sindikalnog povjerenika, tužiteljica se ne može zadržati na radnom mjestu. Protiv rješenja tuženika, tužiteljica je podnijela tužbu te tužbenim zahtjevom zatražila poništenje rješenja tuženika i vraćanje predmeta na ponovni postupak. Prvostupanjski sud je ocijenio zakonitost pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari. Navedeni sud je utvrdio da je Pravilnikom, koji je prethodio donošenju rješenja, ukinuto radno mjesto na koje je tužiteljica bila raspoređena i koje novim Pravilnikom nije ni predviđeno te cijeneći činjenicu da je tužiteljici omogućeno sudjelovanje u postupku čiju ocjenu zakonitosti traži kao i činjenicu da je tužiteljica potpisala izjavu 3. studenog 2014. kojom potvrđuje da je upoznata s razlozima ukidanja radnog mjesta, odbio tužbeni zahtjev.

Visoki upravni sud utvrđuje da je sud pravilno obrazložio da nije nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata (objektivni upravni spor) već za ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke (upravnog akta) što je i bio predmet ovog spora. Tužiteljica neosnovano smatra da je sud bio dužan zastati s postupkom i predmet ustupiti Visokom upravnom sudu radi odlučivanja o zakonitosti općih akata koji su prethodili donošenju osporenih rješenja.

Pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta je regulirano čl. 158. ZUS-a u kojem se propisuje da se prethodno navedeni postupak pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih interesom ili isti taj postupak Visoki upravni sud će pokrenuti po službenoj dužnosti na temelju obavijesti upućene od strane fizičkih ili pravnih osoba, prijedloga pučkog ili posebnog pravobranitelja ili još na zahtjev suda. (ZUS, NN 36/24) Kako u konkretnom slučaju zahtjev nije uputila tužiteljica, a niti sud, nije se vodio postupak ocjene zakonitosti općeg akta. Sukladno ZUS-u čl. 105. st. 2. postoji mogućnost, ali ne i obveza suda da prekine postupak dok Visoki upravni sud vodi postupak ocjene zakonitosti općeg akta koji se primjenjuje u konkretnom slučaju. (ZUS, NN 36/24) Prvostupanjski sud nije našao razloge za pokretanje postupka ocjene zakonitosti predmetnih općih akata, a tužiteljica nije podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti općih akata Visokom upravnom sudu stoga je žalba odbijena kao neosnovana. Sukladno čl. 135. st.1 Visoki upravni sud će odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku nakon utvrđivanja da ne postoje razlozi zbog koji se presuda pobijala ili da navedeni razlozi ne utječu na ishod donošenja odluke. (ZUS, NN 36/24) Iz svega navedenog proizlazi da nisu bile ispunjene pretpostavke da sud prekine postupak kako je tužiteljica to pogrešno smatrala u žalbi. S obzirom da navodi žalbe nisu osnovani, žalba se odbija kao neosnovana. (Presuda Visokog upravnog suda RH-a, Usž-725/16-2 od 11. svibnja 2016.)

3.3 Usvajanje tužbenog zahtjeva

Temeljem ZUS-a članka 117. stavka 1.: „Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.“ (ZUS, NN 36/24)

Ostali slučajevi kad će sud usvojiti tužbeni zahtjev propisani su člankom 117. od stavka 2. do stavka 6. ZUS-a koji su navedeni u nastavku:

„Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela ništava, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i oglasiti odluku ništavom.“

„Ako sud utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar,

osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Tad će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.“

„Ako sud utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i narediti postupanje u primjerenom roku.“

„Ako sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor oglasiti ništetnim.“

„Ako sud utvrdi da je javnopravno tijelo nezakonito raskinulo upravni ugovor, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti odluku o raskidu upravnog ugovora.“ (ZUS, NN 36/24)

Osobito je bitno još jednom napomenuti kako „pravomoćne presude obvezuju tuženike – tijela javne uprave. Posebno želimo upozoriti kako je Europski sud u Strasbourgu Republiku Hrvatsku upozorio kako se opetovana vraćanja predmeta na ponovno postupanje mogu smatrati pogreškom u postupovnom sustavu. Prema tome, od izuzetnog je značaja da javnopravna tijela postupaju sukladno presudama upravnih sudova i na taj način spriječe nepotrebna daljnja postupanja po zahtjevima za izvršenje.“ (Šikić, M., 2012: 419)

3.4 Rješenje

U ZUS-u člankom 125. stavkom 1. je propisano: „O postupovnim pitanjima sud odlučuje rješenjem.“ (ZUS, NN 36/24)

A. Rajko (2013) u svom radu temeljnim postupovnim pitanjima u upravnom sporu smatra prepoznavanje odlučnih činjenica, selekciju i ocjenu dokaznih sredstava, koncept tereta dokazivanja i posebnosti procesnih rješenja kojima upravni sud odlučuje u spomenutoj materiji.

Temeljem članka 46. stavka 1. ZUS-a: „Sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi: da je tužba podnesena nepravodobno ili prijevremeno, da se pojedinačnom odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja, da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovit pravni lijek, da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari, da je tužba podnesena

protiv postupovne odluke, osim ako zakonom nije drukčije propisano, da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.“ (ZUS, NN 36/24)

Sukladno članku 133. ZUS-a Visoki upravni sud rješenjem će odbaciti nepravodobnu žalbu, nedopuštenu žalbu, žalbu podnesenu od neovlaštene osobe, odnosno neurednu žalbu ako je to nije učinio upravni sud. (ZUS, NN 36/24)

Primjer rješenja iz 2013. godine Visokog upravnog suda pod poslovnim brojem: Usoz-1/14-4 od 15. ožujka 2015. kojim zahtjev odbacuje jer je ocijenjeno da donositelj osporavanog akta nije aktivno legitimiran za podnošenje zahtjeva. Predmet je dopisom Ustavnog suda Republike Hrvatske proslijeđen na rješavanje Visokom upravnom sudu pošto od 1. siječnja 2012. godine je nadležan odlučivati o zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. (Usoz-1/14-4 od 15. ožujka 2015.)

Rješenje pod poslovnim brojem: Usoz-1/14-4 je doneseno od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske 25. ožujka 2015. godine u Zagrebu. Upravni spor je pokrenut na zahtjev komore radi ocjene zakonitosti općeg akta. Podnesen je prijedlog za ocjenu zakonitosti članka 55. stavka 3. Statuta Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije. Komora je predložila da se donese odluka kojom se utvrđuje suglasnost čl. 55. st. 3. Statuta sa Zakonom o obavljanju geodetske djelatnosti. Sud je rješenjem odbacio zahtjev. Komora nije aktivno legitimirana za podnošenje zahtjeva.

Statut je donesen od strane Skupštine Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije te je Državna geodetska uprava dala suglasnost na osporavani Statut čime je potvrdila njegovu usklađenost sa Zakonom o obavljanju geodetske djelatnosti. Poslije je dopisom Državne geodetske uprave zatražena izmjena članka 55. stavka 3. Statuta. Protiv navedenog dopisa podnositeljica, odnosno komora nema pravo ulaganja pravnog lijeka, a smatra da je članak 55. stavak 3. Statuta suglasan sa Zakonom o obavljanju geodetske djelatnosti te podnosi zahtjev za ocjenu zakonitosti navedenog članka.

Sukladno članku 160. stavku 2. Komora nije u zahtjevu učinila vjerojatnim da se općim aktom ili njegovom primjenom dira u njezino pravo ili pravni interes. S obzirom da je temeljni cilj objektivnog upravnog spora zaštita objektivnog pravnog poretka uklanjanjem iz pravnog poretka nezakonitih općih akata donesenih od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu

službu, a ne potvrđivanje, odnosno donošenje odluke o zakonitosti nekog članka. Komora nije učinila vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njezino pravo ili pravni interes ni ti je aktivno legitimirana za podnošenje zahtjeva polazeći od predmeta i svrhe objektivnog upravnog spora kao i odredbe ZUS-a kojom su određeni ovlaštenici podnošenja zahtjeva. (Rješenje Visokog upravnog suda RH-a, Usoz-1/14-4 od 25. ožujka 2015.)

4 PRAVNA ZAŠTITA

4.1 Žalba protiv presude

„Žalba će se smatrati dopuštenom samo ako se izjavi protiv presude koja se može pobijati te se njome ukazuje na jedan od razloga osporavanja propisanih zakonom.“ (Đerđa i Galić, 2014: 349)

Temeljem članka 126. stavka 1. ZUS-a: „Protiv presude upravnog suda stranke mogu izjaviti žalbu zbog: bitne povrede odredaba upravnog spora, pogrešno ili nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja u sporu, pogrešne primjene materijalnog prava.“ (ZUS, NN 36/24)

„S obzirom na navedene razloge izjavljivanje žalbe na prvostupanjske presude upravnih sudova u RH-a se čini opće dopuštenim jer su uzete u obzir sve povrede zakonitosti koje se u prvostupanjskom upravnom sporu mogu dogoditi osim nenadležnosti.“ (Đerđa i Galić, 2014: 350)

„Bitna povreda pravila sudskog postupka postoji kad upravni sud u tijeku spora nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe ovoga Zakona, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude. Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sporu postoji kad je upravni sud kakvu odlučnu činjenicu pogrešno utvrdio ili nije utvrdio ili je činjeničnom stanju izveo pogrešan zaključak. Pogrešna primjena materijalnog prava postoji kad upravni sud nije primijenio odredbu materijalnog prava koju je trebao primijeniti ili kad takvu odredbu nije pravilno primijenio. Žalba odgađa izvršenje pobijane presude.“ Navedeni razlozi su regulirani člankom 126. ZUS-a. (ZUS, NN 36/24)

Propisane su i odredbe člankom 127. ZUS-a kad nije dopuštena žalba. „Žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, kao ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku.“ Protiv dijela presude iz članka 166. stavka 5. ZUS-a u koji je uključen sadržaj sudske nagodbe žalba nije dopuštena, a objašnjeno stavkom 4.: „Ako se nagodba odnosi na cjelokupni tužbeni zahtjev, sud će rješenjem obustaviti spor, a ako se odnosi na dio tužbenog zahtjeva, sadržaj nagodbe sud će uključiti u izreku presude.“ (ZUS, NN 36/24)

4.2 Žalba protiv rješenja

Sukladno članku 128. stavku 1. i 2. ZUS-a: „Protiv rješenja upravnog suda žalba se može izjaviti samo kad je to propisano ovim Zakonom. Protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba nije dopuštena.“ (ZUS, NN 36/24)

„Cilj je nedopuštenosti izjavljivanja žalbe protiv postupovnih odluka onemogućiti stranke da izjavljivanjem žalbe neopravdano opstruiraju vođenje spora te na taj način zlouporabom prava na žalbu uspore ostvarivanje upravne pravde.“ (Đerđa i Kryška, 2018: 115)

4.3 Drugostupanjska presuda

Visoki upravni sud donosi presudu u vijeću većinom glasova. Sud treba u obrazloženju presude ocijeniti žalbene navode koji su od odlučnog značenja te navesti razloge koje je uzeo u obzir pri donošenju odluke. Navedeni sud presudu dostavlja upravnom sudu koji je dostavlja strankama. Navedene odredbe su propisane u članku 136. ZUS-a. (ZUS, NN 36/24)

5 OBJEKTIVNI UPRAVNI SPOR

5.1 Pokretanje objektivnog upravnog spora

Prema članku 3. stavku 2. ZUS-a: „Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).“ (ZUS, NN 36/24) „Cilj objektivnog upravnog spora je zaštita objektivne zakonitosti i u njemu se ne ispituje povreda subjektivnih prava, već se ispituje je li neki općenormativni akt koji ima pravnu narav općeg akta suglasan s višim pravnim aktima na temelju kojih je donesen i koji su mjerodavni za regulaciju nekog pravnog područja (najčešće će biti riječ o zakonima). Posebno pitanje kod pokretanja objektivnog upravnog spora predstavlja krug osoba koje imaju pravo na vođenje takvog postupka .“⁵ (Peček, R., 2018.)

Pokretanje je regulirano čl.158. st. 1. i st. 2. ZUS-a. „Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koji smatraju da su im općim aktom povrijeđena njihova prava ili pravni interes. Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti fizičkih ili pravnih osoba, prijedloga pučkog ili posebnog pravobranitelja ili na zahtjev suda.“ (ZUS, NN 36/2024) „Zahtjev za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta može podnijeti i svaki sud. To, dakle, može učiniti upravni ili bilo koji drugi sud. Može se pretpostaviti da će sudovi takav zahtjev podnositi u pravilu onda kada u konkretnoj stvari trebaju primijeniti opći akt za koji smatraju da je u neskladu sa zakonom. Međutim, budući da nema nikakvih zakonskih ograničenja, svaki sud je ovlašten podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti svakog općeg akta, pa i onoga koji se ne odnosi na stvari iz njegove nadležnosti.“ (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 305) Visoki upravni sud odlučuje u dva slučaja o zakonitosti općih akata: na zahtjev ovlaštenih osoba te kad sam utvrdi da je određeni opći akt nezakonit (postupanje *ex officio*). U slučaju pokretanja postupka na zahtjev provodi se zaštita prava ili pravnog interesa osoba koje su podnijele zahtjev. U drugom slučaju

⁵ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/legitimacija-za-pokretanje-objektivnog-upravnog-spora-33207> , pristupljeno: 11. 07. 2024.

radi se o zaštiti objektivnog pravnog poretka. U oba slučaja presude se mogu osporavati ustavnom tužbom. ⁶ (Peček, R., 2016.)

Staničić, F., Đanić, A., (2014) objašnjavaju: „To je jedini oblik pokretanja upravnog spora povodom zahtjeva (spor se pokreće tužbom u svim ostalim vrstama sporova).“ „Visoki upravni sud, smatramo, bio bi dužan pokrenuti postupak ocjene zakonitosti i ako bi mu predmet ustupio Ustavni sud. Međutim, budući da nema nikakvih zakonskih ograničenja, svaki sud je ovlašten podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti svakog općeg akta, pa i onoga koji se ne odnosi na stvari iz njegove nadležnosti.“ (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 305)

„Ocjenju zakonitosti općeg akta morao bi moći zatražiti svatko tko smatra da neki opći akti nije u skladu sa zakonom.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 278) „Vezujući, naime, mogućnost reagiranja građana na nezakonite opće akte samo uz povredu prava ili pravnih interesa učinjenih konkretnim upravnim aktima, zakonodavac je propustio ZUS-om ustrojiti sustav kojim bi se osiguralo pravodobno sprječavanje svih pravnih posljedica koje mogu nastati nezakonitim općim aktima. Upravo suprotno, pravne posljedice (konkretna odluka) najprije trebaju nastupiti da bi se tek onda mogao pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta.“ (Đerđa D., Šikić, M., 2012: 304) „Moguće je da postoje i opći akti kojima se izravno vrijeđaju prava ili pravni interesi pojedinih osoba, pa je jasno da uopće neće biti moguće osporavati takve akte.“ (Omejec, J., 2009. navedeno u Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 279) Rješenje problema nalazi Ofak: „Ako je podnositelj zahtjeva učinio vjerojatnim da je općim aktom izravno povrijeđeno njegovo prava ili pravni interes, a ne posredstvom neke pojedinačne odluke, smatram da se u tom slučaju ne može odbaciti njegov zahtjev samo iz razloga što nema pojedinačne odluke. Budući da se u samom postupku donošenja općih akata mogu povrijediti pravni propisi koji uređuju proceduru koja se mora poštovati, smatram da bi se zahtjev za ocjenu zakonitosti mogao podnijeti i ako podnositelj zahtjeva osporava postupovnu zakonitost općeg akta.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B. i Horvat, B., 2017: 279) Sukladno članku 160. stavku 2. ZUS-a: „Podnositelj zahtjeva mora u zahtjevu učiniti vjerojatnim da se općim aktom ili njegovom primjenom dira u njegovo pravo ili pravni interes.“ (ZUS, NN 36/24)

„Do sada je Visoki upravni sud podosta usko tumačio aktivnu legitimaciju za pokretanje objektivnog upravnog spora te je tražio da se ona dokaže upravnim aktima. No, odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-215/2016 od 19. prosinca 2017. takva

⁶ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-put-ustavnosudske-zastite-26964> , pristupljeno: 11.07.2024.

praksa ocijenjena je nepravilnom te je u tom predmetu ustavna tužba usvojena. Visoki upravni sud je pri definiranju što je to pojedinačna odluka javnopravnog tijela kojom se dokazuje pravni interes za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta primjenjivao članak 1. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP: 47/09), te je stoga odbacivao svaki onaj zahtjev uz koji je podnositelj kao pojedinačni akt kojim dokazuje procesne uvjete za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta priložio, primjerice, (kao u konkretnom predmetu) obavezne prekršajne naloge jer oni nisu, prema stajalištu Visokog upravnog suda, "pojedinačna odluka javnopravnog tijela kojom se rješava u kakvoj upravnoj stvari". Visoki upravni sud u osporenom rješenju daje sljedeću definiciju pojedinačnog akta: "Odluka javnopravnog tijela je odluka tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe koja ima javne ovlasti, koju ova tijela donose kada odlučuju u okviru svog djelokruga utvrđenog na temelju zakona i rješavaju u upravnim stvarima."⁷ (Peček, R., 2018.)

„Izraz javnopravnog tijela ovdje nije najsretnije izabran jer članak 2. stavak 2. ZUS-a definira javnopravna tijela kao tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Naime, u postupku ocjene zakonitosti općih akata ne mogu se naći propisi koje donose tijela državne uprave ili druga državna tijela. Prema tome, ukoliko se utvrdi da je osporeni opći akt zakonit, ali protivan statutu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima ili pravne osobe koja pruža javnu službu, Visoki upravni sud Republike Hrvatske također ima obvezu donijeti presudu kojom se takav opći akti ukida.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 286)

„Te osobe nisu, dakle, ovlaštene podnijeti zahtjev za ocjenu bilo kojeg općeg akta za koji smatraju da se protivi zakonu, već to pravo imaju tek ako je na temelju takvog općeg akta javnopravno tijelo donijelo pojedinačnu odluku kojom se, po njihovom mišljenju, povređuju njihova prava ili pravni interesi.“ (Đerđa i Šikić, 2012: 304) Starim Zakonom o upravnim sporovima bilo je potrebno imati pojedinačnu odluku kojom su povrijeđena prava ili pravni interesi. Novim Zakonom o upravnim sporovima ukida se odluka javnopravnog tijela kao preduvjet za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta već se u zahtjevu mora

⁷ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/legitimacija-za-pokretanje-objektivnog-upravnog-spora-33207>, pristupljeno: 12.07.2024.

učiniti vjerojatnim da se dira u pravo ili pravni interes općim aktom ili njegovom primjenom.⁸ (Nacrt konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima, Vlada Republike Hrvatske, str. 61.)

5.2 Sadržaj zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta

Sukladno članku 160. ZUS-a: „Zahtjev odnosno obavijest iz članka 158. ovog Zakona mora sadržavati osobno ime odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu podnositelja, naziv osporenog općeg akta i naznaku njegova donositelja, oznaku odredbi kojih se zakonitost osporava, razloge nezakonitosti općeg akta i potpis podnositelja.“ (ZUS, NN 36/24) Zahtjev se predaje Visokom upravnom sudu odgovarajućom primjenom odredbi članka 41. ZUS-a koji glasi: „Tužba se predaje nadležnom sudu neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.“ (ZUS, NN 36/24) „Sadržaj zahtjeva kojim se pokreće postupak ocjene zakonitosti općeg akta različit je, ali ne previše, od sadržaja tužbe.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., i Horvat, B., 2017: 281) „Kada sud zaprimi zahtjev, ponajprije mora provjeriti je li formalno ispravan, odnosno može li postupati po njemu. Ukoliko ne može dužan je donijeti rješenje o odbacivanju zahtjeva.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 282)

Člankom 161. stavkom 1. ZUS-a su regulirane situacije u kojima će: „Visoki upravni sud rješenjem odbaciti zahtjev za ocjenu zakonitosti i o tome obavijestiti podnositelja:

1. da akt koji se zahtjevom osporava nije opći akt“

Za prepoznavanje općeg akta koristi se formalni kriterij, odnosno odredbe o nadležnosti za donošenje općeg akta. „Pri ocjeni ima li neki opći akt eksterni općenormativni karakter, to jest je li on propis u materijalnom smislu Omejec i Banić navode da bi trebalo poći od sljedećih mjerila: akt mora donijeti nadležno tijelo državne vlasti, jedinica lokalne samouprave, pravna osoba s javnim ovlastima ili ona koja obavlja javnu službu; na temelju općeg akta – kojim se na apstraktan načinu uređuju prava i obveze trećih osoba, odnosno propisuju pretpostavke za uređenje njihovih prava i obveza – moraju se donositi pojedinačni (upravni) akti kojima će se rješavati o konkretnim pravima i obvezama konkretnih subjekata koji dođu u situaciju da se

⁸

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2024/Velja%C4%8Da/289%20sjednica%20VRH/289%20-%2010.docx>, pristupljeno: 14.07.2024.

opći akti na njih ima primijeniti; uvažavajući pravila o prostornom djelovanju propisa, opći akt mora vrijediti generalno za sve subjekte koji će doći u situaciju da se akt na njih primjenjuje, i to na cjelokupnom području na kojem se prostire nadležnost tijela koje je akt donijelo ili određenom užem području unutar njegove prostorne nadležnosti, ako je tako određeno aktom.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 47; 48) „Visoki upravni sud Republike Hrvatske je nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javnu službu.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 283)

„2. da je akt koji se zahtjevom osporava propis kojega je ocjena zakonitosti u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske“

„Ustavni je sud Republike Hrvatske razgraničio svoju nadležnost od one Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, na način da je definirao što smatra propisom, a što smatra općim aktom.“⁹ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 283)

„3. da je zakonom osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta“

Još uvijek nije predviđena nikakva druga zaštita od nezakonitosti općeg akta.

„4. da je zahtjev podnijela neovlaštena osoba.“

Aktivna legitimacija za pokretanje objektivnog upravnog spora je analizirana na 20. i 21. stranici ovog rada.

Sukladno ZUS-u podnositelj mora učiniti vjerojatnim da mu je povrijeđeno pravo ili pravni interes. Način na koji će to dokazati je dostavljanje pojedinačne odluke, koja se temelji na osporenom općem aktu te za koju podnositelj ističe da je povrijedila njegova prava ili pravne interese. (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 281.) „Postupak pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske pokreću legitimirane osobe u zakonskom i prekluzivnom roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke, sud i Visoki upravni sud Republike Hrvatske *ex offio* bez ikakvih ograničenja.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 280) Novim Zakonom o upravnim sporovima izostavljen je rok predviđen za dostavu pojedinačne odluke pošto više nije potrebno dostaviti pojedinačnu odluku za pokretanje ocjene zakonitosti općeg akta.

⁹ Detaljnije objašnjenje potražite na 10. stranici ovog rada.

Ustavni sud Republike Hrvatske pod brojem U-III-1744/2023 i dr. donosi rješenje kojim odbacuje ustavne tužbe udruge „U djeci je budućnost“, udruge „U ime obitelji“ i „Hrvatske udruge roditelja odgojitelja“ kao nedopuštene. Navedene udruge su pozivom na članak 83. ZUS-a podnijele Visokom upravnom sudu obavijesti o nezakonitosti osporene Odluke/22 tražeći da sud provede ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta. Visoki upravni sud je po službenoj dužnosti proveo postupak ocjene zakonitosti osporenog općeg akta analizirajući jesu li njime povrijeđena prava podnositeljima koji imaju status roditelja odgojitelja ili koji su takav status imali. Sud je zaključio da akt čiju je zakonitost ocjenjivao ne utječe neposredno na ustavna prava udruga. Važno za istaknuti je da su udruge podnijele ustavnu tužbu u svoje ime, a ne u ime podnositelja koji su imali ili imaju status roditelja odgojitelja.

U nastavku imamo situaciju u vezi slučaja roditelja odgojitelja u kojoj je „Hrvatska udruga roditelja odgojitelja“ (HURO) protiv odluke Visokog upravnog suda htjela podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. „Podnositelji „HURO“ i drugi u ustavnim tužbama navode su u povodu osporene presude, odnosno rješenja od 13. ožujka 2023. Državnom odvjetništvu RH-a su podnijeli zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. DORH nije podnio zahtjev. Izjasnio se da nema ovlaštenje podnijeti navedeni pravni lijek protiv odluke Visokog upravnog suda donesene u postupku ocjene zakonitosti općeg akta. Isto stajalište je imao i Vrhovni sud RH-a.“ (Odluka Ustavnog suda RH-a, U-III- 1744-2023 i dr. od 14. studenog 2023.)

5.3 Odlučivanje o zakonitosti općeg akta

Odlučivanje o zakonitosti općeg akta je regulirano člankom 162. ZUS-a. „O zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud odlučuje na javnoj sjednici. Visoki upravni sud može održati savjetodavnu raspravu ako ocijeni da je prije odlučivanja o biti stvari potrebna rasprava sa sudionicima postupka, znanstvenicima i drugim stručnjacima.“ (ZUS, NN 36/24) Visoki upravni sud nije dužan provesti raspravu. „Nakon što provede postupak, sud će presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.“ (Staničić, F, Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 286)

Sukladno članku 166. stavku 1. ZUS-a: „Stranke mogu tijekom spora pred sudom sklopiti nagodbu o predmetu spora.“ (ZUS, NN 36/24) „Prema tome, moguće je, sukladno stavku 1.,

sklopiti nagodbu glede svih predmeta upravnog spora pa tako i ocjene zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 292)

5.4 Ocjena zakonitosti osporenog općeg akta

Ako za vrijeme trajanja postupka ocjene zakonitosti općeg akta taj akt prestane važiti, Visoki upravni sud može ocijeniti zakonitost osporenog općeg akta. Ako se u toj situaciji utvrdi da opći akt nije bio suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, navedeni sud će donijeti presudu o utvrđenju nezakonitosti općeg akta, odnosno pojedinih njegovih odredaba. Presuda o utvrđenju nezakonitosti općeg akta objavit će se u Narodnim novinama. Navedeno je propisano člankom 163. ZUS-a. (ZUS, NN 36/24)

5.5 Zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja ili utvrđenja nezakonitosti općeg akta

Pravo koje ostvaruju podnositelji zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta ako je tim aktom povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes moguće je ostvariti podnošenjem zahtjeva za izmjenu pojedinačne odluke kako je regulirano člankom 164. ZUS-a. „Podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u Narodnim novinama.“ (ZUS, NN 36/24)

„Naime, staviti izvan snage određeni podzakonski općenormativni akt može se njegovim poništavanjem ili ukidanjem. Poništavanjem podzakonskog općenormativnog akta poništavaju se i sve posljedice koje je on proizveo od svog stupanja na snagu (djelovanje *ex tunc*). Međutim, ukidanjem prestaje pravna mogućnost primjene takvog općenormativnog akta ubuduće, ali se ukidanjem ne dira u pravne posljedice što ih je podzakonski općenormativni akt proizveo do momenta ukidanja (djelovanje *ex nunc*).“ (Borković, 2002: 105)

„Visoki upravni sud će ukinuti opći akt odnosno neku odredbu osporenog općeg akta presudom, a da pravne posljedice ukidanja nastupaju po objavi presude u Narodnim novinama. Prema tome, moramo zaključiti da presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojom se ukida opći akt ili neka odredba osporenog općeg akta nema retroaktivno djelovanje, odnosno da djeluje samo ubuduće.“ Navedena presuda nema izravnog pravnog učinka za podnositelja zahtjeva za ispitivanje zakonitosti općeg akta, ali mu daje mogućnost podnošenja zahtjeva za izmjenu pojedinačne odluke. „Javnopravno tijelo će o tom zahtjevu odlučivati prema pravilima o obnovi postupka.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 289) „Svim ostalim pravnim subjektima (dakle svima koji nisu podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta) kojima su konkretnim aktima povrijeđena njihova prava ili pravni interesi ukinutim općim aktom, člankom 165. uskraćena je pravna zaštita i mogućnost izmjene pojedinačnih odluka. Naime, u slučaju kada Visoki upravni sud po službenoj dužnosti pokreće ocjenu zakonitosti općeg akta ili neke odredbe općeg akta (a ovo vrijedi i za postupke koji se pokrenu na zahtjev suda), nije mu cilj zaštita subjektivnih prava stranaka na koje bi se taj opći akt mogao primijeniti, nego zaštita objektivne zakonitosti, odnosno cilj mu je da se iz pravnog poretka ukloni takav opći akt koji u pravnom poretku ne bi smio postojati. Prema tome, da zaključimo, presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojom je ukinuta Odluka nema nikakvog pravnog djelovanja na već nastale pravne odnose, niti ih može imati. Jedino oni koji su podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke bi mogli tražiti da nadležno tijelo stavi izvan snage ili izmijeni pojedinačnu odluku donesenu na temelju ukinute Odluke.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 289; 290)

5.6 Obustava postupka

Podnositelj može odustati od zahtjeva ocjene zakonitosti općeg akta. „Visoki upravni sud će, ovisno o okolnostima slučaja, procijeniti hoće li obustaviti postupak ili ga, radi zaštite objektivne zakonitosti, nastaviti.“ Staničić, Britvić Vetma i Horvat (2017) su mišljenja da u takvim sporovima Visoki upravni sud ima ponajprije obvezu zaštititi objektivnu zakonitost stoga bi morao nastaviti postupak ukoliko procijeni da bi u nastavku moglo biti ocijenjeno da je osporeni opći akt nezakonit odnosno neusuglašen sa statutom. Ako prestanu postojati pretpostavke za njegovo vođenje, sud rješenjem obustavlja postupak. Obustava postupka regulirana je člankom 165. ZUS-a. (ZUS, NN 36/24)

5.7 Pravna zaštita protiv odluka Visokog upravnog suda

„U praksi se, ipak, pojavilo pitanje dopuštenosti zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda donesene u objektivnom upravnom sporu. Sporno je pitanje razriješio Vrhovni sud Republike Hrvatske rješenjem, broj: U-zpz 10/14-4 od 4. veljače 2015. Tim je rješenjem odbačen, kao nedopušten, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usoz-126/12 od 28. ožujka 2013. kojom je ukinut dio članka 117. stavka 2. Odluke o komunalnom redu Grada Trogira.“ (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 10)

Vrhovni sud je zauzeo stajalište da u postupku ocjene zakonitosti općeg akta nije dozvoljen zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. „Obrazlažući svoje stajalište, Vrhovni sud je pošao od činjenice da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda uređen u Glavi III. trećeg dijela ZUS-a koji govori o pravnim lijekovima u upravnom sporu, pri čemu se, prema mišljenju Vrhovnog suda, mora raditi o pojedinačnom pravu stranke o kojem se odlučuje u upravnom postupku. Vrhovni sud, nadalje, ističe da je postupak ocjene zakonitosti općeg akta uređen posebnom glavom ZUS-a te da ZUS u tom dijelu ne predviđa mogućnost korištenja ovoga pravnog sredstva, već je podnositelju zahtjeva koji je uspio u ovoj vrsti upravnog spora omogućeno korištenje drugog pravnog puta za otklanjanje posljedica nastalih donošenjem pojedinačnog akta primjenom nezakonitog, ukinutog, općeg akta.“ (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 10)

Jedan od argumenata Vrhovnog suda je da stranka ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu povodom izmjene pojedinačne odluke javnopravnog tijela. S navedenim se ne slažu Šikić i Crnković. Ističu da će se javnopravnom tijelu obratiti stranke koje žele ostvariti svoja prava koja im vrijeđa nezakonit akt, odnosno stranke čiji je zahtjev odbačen ili odbijen. (Šikić, M., Crnković, M., 2016: 443) „Vrhovni sud nije uzeo u obzir situaciju u kojoj je VUS nezakonito postupio i ukinuo zakoniti opći akt. Stoga obraćanje javnopravnom tijelu ne predstavlja alternativu za preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude VUS-a, a Vrhovni sud bi trebao predstavljati kontrolni mehanizam nad pravomoćnim presudama VUS-a te postupiti po zahtjevu Državnog odvjetništva ako ono podnese zahtjev smatrajući da je VUS postupio nezakonito.“ (Šikić, M., Crnković, M., 2016: 444) Vrhovni sud nastoji ukloniti svoju nadležnost navođenjem činjenice da nije navedeno da se stranka može obratiti Vrhovnom sudu u dijelu koji propisuje odredbe o ocjeni zakonitosti općih akta. (Šikić, M., Crnković, M., 2016: 444.)

Šikić i Crnković ističu da se tumačenju Vrhovnog suda RH-a nije pristupilo sistematično i na sveobuhvatni način. Napominju da je VUS prva i zadnja instanca u redovnom postupku ocjene zakonitosti općih akata, odnosno riječ je o jednostupanjskom postupku. „Ustavna tužba se za sad ne može podnijeti, a izvanrednog pravnog lijeka, ako se isključi zahtjev Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, nema. (Šikić, M., Crnković, M., 2016: 444) „Logikom Vrhovnog suda Republike Hrvatske, VUS uopće ne bi trebao primjenjivati ZUS jer u prvom članku ZUS-a nije propisano da je predmet ovog zakona postupanje VUS-a nego se spominju samo upravni sudovi.“ Naglašavaju da se zahtjev javnopravnom tijelu ne može poistovjetiti s nekim sudskim sredstvom te da se svrha objektivnog upravnog spora nije uzela u obzir. (Šikić, M., Crnković, M., 2016: 445)

U subjektivnom upravnom sporu ZUS propisuje protiv odluke Visokog upravnog suda zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, ali ne propisuje upotrebu pravnog sredstva protiv odluke Visokog upravnog suda donesene u objektivnom upravnom sporu. (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 10) „Već smo naveli kako je Vrhovni sud Republike Hrvatske riješio kako nije nadležan za ocjenu zakonitosti presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojom ukida opći akt te smo obrazložili svoje neslaganje s rezoniranjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Prema tome ostaje isključivo ustavna tužba. Nesporno je da protiv odluke kojom nisu zadovoljni ustavnim tužbom mogu ustati osobe koje su inicirale postupak ocjene zakonitosti općeg akta jer se i tu radi o pojedinačnom aktu kojim su povrijeđena njihova prava (presudom ili rješenjem Visokog upravnog suda Republike Hrvatske).“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 287)

Postavilo se pitanje mogu li javnopravna tijela uložiti ustavnu tužbu protiv presude Visokog upravnog suda RH-ako kojom ukida njihov opći akt ili dio njihovog općeg akta. Ustavni sud RH-a je dao odgovor u rješenju U-III-4035/2013 i dr. od 26. siječnja 2016. Ustavni sud RH-a je utvrdio da mogu biti povrijeđena prava jedinica lokalne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu, odnosno prava pojedinih donositelja općih akata. (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B. 2017: 287; 288) „Tako primjerice, jedinici lokalne samouprave može biti ograničena ili narušena njihova Ustavom zajamčena samoupravna pozicija (članci 128. do 131. Ustava), dok pojedinim visokoškolskim ustanovama može biti ograničena njihova Ustavom zajamčena autonomija iz članka 67. Ustava. Isto tako, pojedinim vjerskim zajednicama mogu biti ugrožena ustavna prava iz članka 15. Ustava, a političkim strankama prava na političko djelovanje. Slijedom navedenog, donositelji općih akata pod navedenim su pretpostavkama ovlašteni podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako

se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo.“ (Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., 2017: 288) „Ustavni sud utvrđuje da se podnošenjem ustavne tužbe objektivni upravni spor vođen pred Visokim upravnim sudom transformira u postupak za zaštitu ustavnih prava pred Ustavnim sudom.“¹⁰ (Peček, R., 2016)

5.7.1 Nadležnost Ustavnog suda za ocjenu ustavnosti općeg akta

„Prema članku 125. alineji 2. Ustava Ustavni sud je nadležan ocjenjivati ustavnost i zakonitost drugog propisa, dok je prema članku 3. stavku 2. ZUS-a Visoki upravni sud nadležan ocjenjivati zakonitost općeg akta. Ustavni sud drži se spomenutog formalnog kriterija, te ne gleda sadržaj kontrole koja se od njega traži, već tko je osporeni akt donio. Ustavni sud odbacit će zbog nenadležnosti prijedloge za ocjenu općeg akta neovisno o tome traži li se ocjena ustavnosti ili ocjena zakonitosti općeg akta. Čini se da bi bilo teško zapravo zamisliti primjer u kojem bi opći akt bio u suglasnosti sa zakonom, a u nesuglasnosti s Ustavom.“ (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 20)

„Vlada Republike Hrvatske podnijela je 2013. zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredbe Odluke o izmjeni naziva imena ulica u naselju Slatinski Drenovac, kojom je jedna ulica preimenovana u 10. travnja. Vlada nije podnijela Visokom upravnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti tog općeg akta. Postupak koji je Ustavni sud proveo u povodu tog zahtjeva nije klasičan, uobičajeni postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti drugog propisa, Ustavni sud nije "proglasio" taj opći akt "drugim propisom" kojom tehnikom se služio do 2012. godine kada je neki akt htio podvrći svojoj kontroli, jer bi time poremetio "crtu razgraničenja" svoje nadležnosti i nadležnosti Visokog upravnog suda. Svoju nadležnost opravdao je pozivom na odredbu Ustavnog zakona (čl. 2. st. 1.) koja zahtijeva od Ustavnog suda da jamči poštivanje i primjenu Ustava Republike Hrvatske.“ (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 21)

¹⁰<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-put-ustavnosudske-zastite-26964> , pristupljeno: 16.07.2024.

5.7.2 Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske

5.7.2.1 Odluka U-III-2352/2019 od 26. listopada 2021.

U nastavku analiziramo odluku U-III-2352/2019 kojom je Ustavni sud usvojio ustavnu tužbu Ivana Šprajca. Ivan Šprajc (podnositelj) podnio je ustavnu tužbu u povodu akta Visokog upravnog suda RH-a broj: Usoz-10/19-5 od 29. travnja, 2019. godine. Odlukom Ustavnog suda ukida se akt Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-10/19-5 od 29. travnja 2019. te se predmet vraća Visokom upravnom sudu RH-a na ponovni postupak. Osporenim aktom podnositelj je obaviješten da Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije nisu opći akti koji bi mogli biti predmet u postupku ocjene zakonitosti kod Visokog upravnog suda.

Temeljem navedenog podnositelj se obratio Visokom upravnom sudu radi pokretanja postupka za ocjenu zakonitosti čl. 4. Kriterija. Kriterije je donio Povjerenik za informiranje. Jedan od prigovora je bio navedeni članak donesen je temeljem čl. 19. st.3 ZPPI-a. Prema čl. 19. st. 3. pristup informacijama ne može biti uvjetovan plaćanjem bilo koje vrste pristojbi već tijela javne vlasti jedino smiju tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih pružanjem informacije te naknadu troškova dostave tražene informacije. Člankom 19. stavkom 3. ZPPI-a nije propisano da je plaćanje naknada uvjet primitka informacija. Članak 4. Kriterija korisnika čini ovisnim o obvezi plaćanja naknade troškova te se uređuje i posljedica neplaćanja naknade troškova u određenom roku. Visoki upravni sud je zatražio mišljenje povjerenika za informiranje. Njegovo je stajalište kako je podnositeljeva inicijativa neutemeljena te kako je odredba članka 4. Kriterija zakonita te sukladna ustavnim odredbama. Visoki upravni sud je obavijestio podnositelja da Kriteriji nemaju svojstvo općeg akta za ocjenu čije zakonitosti bi bio nadležan te da povjerenik za informiranje nema status pravne osobe koja ima javnu ovlast niti pravne osobe koja obavlja javnu službu već je to neovisno državno tijelo stoga zakonitost Kriterija nije u nadležnosti Visokog upravnog suda jer kako je regulirano člankom 158. ZUS-a navedeni sud će pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koji smatraju da su im općim aktom povrijeđena njihova prava ili pravni interesi što po mišljenju Visokog upravnog suda nije bio slučaj u konkretnom predmetu. Podnositelj je podnio ustavnu tužbu.

Ustavni je sud rješenjem odbacio prijedlog podnositelja navodeći kako je prijedlog, odnosno ocjena zakonitosti općih akata u nadležnosti Visokog upravnog suda prema Zakonu o upravnim sporovima. Njegovo pokretanje od strane Visokog upravnog suda regulirano je člankom 158. ZUS-a. Također je utvrdio kako navedeni Kriteriji ne ispunjavaju mjerila koja su obilježja drugog propisa u smislu članka 125. alineje 2. Ustava koji glasi: „Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.“ (ZUS, NN 36/24)

Ustavni sud je istaknuo da sama činjenica da je neko državno tijelo samostalno i neovisno govori u prilog tome da ima ovlasti donositi opće akte kojima regulira odnose među građanima te da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem. Osim što povjerenik za informiranje ima ovlast donositi opće akte koji su predmet upravnog spora u ocjeni zakonitosti općih akata ima i status pravne osobe koja ima javnu ovlast te stoga zakonitost općih akata povjerenika za informiranje je u nadležnosti Visokog upravnog suda. Pogrešno tumačenje Visokog upravnog suda je uzrokovalo ostanak akta izvan kontrole zakonitosti što je dovelo do povrede prava podnositelja na pristup sudu. (Odluka Ustavnog suda RH-a, U-III-2352/2019 od 26. listopada 2021.)

5.7.2.2 Odluka U-III-1744-2023 od 14. studenog 2023.

Ustavni sud donosi odluku kojom odbija ustavne tužbe u povodu presude Visokog upravnog suda te rješenje kojim odbacuje ustavne tužbe udruge „U djeci je budućnost“, udruge „U ime obitelji“ i „Hrvatske udruge roditelja odgojitelja“ kao nedopuštene jer nemaju *locus standi*. „U konkretnom slučaju akt čiju zakonitost je ocjenjivao Visoki upravni sud ne utječe neposredno na ustavna prava udruga. Osim toga, udruge podnositeljice nisu podnijele ustavnu tužbu u ime podnositelja koji su imali ili imaju status roditelja odgojitelja, nego u svoje ime.“ Izdvojeno mišljenje su napisali sutkinja Ustavnog suda RH-a Lovorka Kušan i sudac Ustavnog suda RH-a Goran Selanec koji se ne slažu s većinom sudaca i sutkinja Ustavnog suda da udruge civilnog društva poput gore navedenih nemaju *locus standi* u predmetima konkretne ocjene ustavnosti. Smatraju da tekst članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH-a ne priječi priznanje *locus standi* udrugama građana. U članku 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH-a nije izričito propisano da se pristup ustavnosudskoj zaštiti može koristiti isključivo osobno, a

ne posredstvom udruga građana. (Odluka Ustavnog suda RH-a, U-III-1744-2023 od 14. studenog 2023.)

6 USPOREDBA SA ZUS-om iz 2024. godine

Novi Zakon o upravnim sporovima sastoji se od 9 cjelina podijeljenih u 172 članka:

1. „opće odredbe – uređuju temeljne odredbe, nadležnost i sastav suda, stranke u upravnom sporu i njihovo zastupanje,
2. prvostupajnski upravni spor – uređuje podnošenje tužbe, postupanje suda, dokaze i izvođenje dokaza, raspravu, radnje u upravnom sporu, sudske odluke,
3. pravni lijekovi – uređuju žalbe, obnovu spora, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke,
4. troškovi upravnog spora – određuju što čini troškove spora te njegovo plaćanje,
5. izvršenje sudskih odluka – regulira izvršenje presuda i rješenja,
6. ocjena zakonitosti općih akata – sastoji se od odredbi koje određuju način pokretanja postupka, tko je ovlašten za njegovo pokretanje, sadržaj i predaju zahtjeva, postupanja suda po zahtjevu, ocjenu zakonitosti osporenog općeg akta, zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja ili utvrđenja nezakonitosti općeg akta, obustavu postupka,
7. poseban način rješavanja upravnih sporova – uređuje sudsku nagodbu,
8. posebni dio o novčanim kaznama – uređuje novčane kazne i zlouporabu prava u upravnom sporu i
9. prijelazne i završne odredbe – određuju dovršenje upravnih sporova, prestanak važenja zakona kao i njegovo stupanje na snagu.“ (ZUS, NN 36/24)

U novom Zakonu o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. srpnja 2024. godine dodana je nova cjelina, odnosno posebni dio o novčanim kaznama kako bi se regulirala zlouporaba prava u upravnom sporu kao i iznosi novčanih kazna za kršenje odredbi Zakona o upravnim sporovima.

Novim Zakonom o upravnim sporovima u potpunosti se razrađuju odredbe o poslovnoj sposobnosti fizičke osobe i valjanost zastupanja. Navedeno je razrađeno odredbama od članka 17. do članka 37. novog ZUS-a. Detaljnije su razrađene odredbe o dokazima, izvođenju dokaza

u upravnom sporu, pribavljanju dokaza te održavanju reda. „Novim zakonom uklanja se i podnormiranost u odnosu na raspravu (članci 37. do 39. ZUS-a). Detaljnim razrađivanjem odredbi od zakazivanja do zaključivanja rasprave potiče se proaktivniji pristup suda u rješavanju predmeta i procesna disciplina stranaka, što u konačnici dovodi do skraćivanja trajanja upravnog spora. U potpunjuju se i uočene praznine ZUS-a te se novim Zakonom propisuje proširenje tužbenog zahtjeva u sporu pokrenutom zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke, spajanje upravnih sporova i donošenje dopunske presude.“ (Vlada RH-a, Nacrt konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima, str. 60.) Bolja pravna zaštita proizlazi iz članka 66. ZUS-a. „Novi zakon radi razliku između bitnih odredaba upravnog spora koje su utjecale ili su mogle biti od utjecaja na donošenje zakonite i pravilne odluke i bitnih povreda upravnog spora koje zbog svoje težine uvijek utječu na donošenje zakonite odluke i takve povrede taksativno navodi.“ Propisuje se bolja pravna zaštita prava stranaka na način da se uvodi mogućnost obnove spora okončanog rješenjem. Omogućuje se strankama izravan pristup Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. „Novim zakonom se propisuje da zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke može podnijeti protivna stranka ako je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske bilo stranka u upravnom sporu ili je zastupalo tuženika u upravnom sporu i stranka ako Državno odvjetništvo RH-a utvrdi da ne postoje uvjeti za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, a o tome ne obavijesti stranku najkasnije u roku od tri mjeseca od dana podnošenja prijedloga.“ „Uvode se novčane kazne za čelnika nadležnog javnopravnog tijela ako tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje bez opravdanih razloga ne donese novu odluku u roku koji je određen presudom, ako u roku od 15 dana ne dostavi sudu odgovor na zahtjev za izvršenje i ako u izvršenju presude donese novu odluku koja je protivna izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda.“ (Vlada RH-a, Nacrt konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima, str. 63.)

U članku 158. novog ZUS-a je izostavljen rok u kojem se podnosi zahtjev koji je prije bio 30 dana od dostave odluke te je dodano da se i na temelju obavijesti pravne osobe može pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta. Ukida se obveza postojanja pojedinačne odluke javnopravnog tijela kao preduvjet za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta. (ZUS, NN 36/24) „U praksi se naime pokazalo da podnositelji osim pojedinačnih akata javnopravnih tijela, imaju i druge pojedinačne odluke koje su donesene na temelju osporavanog općeg akta, a kojima je povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes.“ (Vezmar Barlek, 2015: 552) Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine: „Zakonodavac je uz postojanje pojedinačne odluke vezao i rok za podnošenje zahtjeva. Naime, zahtjev za ocjenu zakonitosti

općeg akta podnosi se u roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke podnositelju zahtjeva. Pri tome irelevantno kada je opći akt donesen i objavljen.“ (Đerđa, D., Šikić, M., 2012: 304) Dodan je članak kojim se detaljnije uređuje postupanje po zahtjevu suda za ocjenu zakonitosti općeg akta.

Staničić, Britvić Vetma te Horvat (2017) su opazili: „Valja primijetiti da ZUS ne propisuje što će Visoki upravni sud Republike Hrvatske učiniti ukoliko nađe da je osporeni opći akt zakonit (odnosno sukladan statutu), odnosno, ZUS ne propisuje izrijekom ovlast Visokog upravnog suda Republike Hrvatske da odbije zahtjev za ocjenom zakonitosti općeg akta.“ Navedeno je regulirano člankom 159. stavkom 3. novog ZUS-a koji određuje kad Visoki upravni sud utvrdi da takva nezakonitost ne postoji, stranka kojoj je time bilo povrijeđeno neko pravo ili pravni interes može zahtijevati izmjenu pravomoćne odluke suda odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog spora ili drugog sudskog postupka u roku od tri mjeseca od dana dostave odluke. (ZUS, NN 36/24) Još jedna novina u ZUS-u, kojom Visoki upravni sud dobiva ovlast ocjenjivanja zakonitosti općeg akta iako je prestao vrijediti, regulirana je čl. 163. st. 1.: „Ako tijekom postupka pred Visokim upravnim sudom pokrenutog po zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta taj opći akt prestane važiti, Visoki upravni sud može ocijeniti zakonitost osporenog općeg akta.“ (ZUS, NN 36/24) S novim Zakonom o upravnim sporovima iz 2024. godine prestaje posredna primjena Zakona o parničnom postupku.

7 ZAKLJUČAK

U ovom radu analizirala sam objektivni upravni spor te kratko istaknula novine koje su nastale u području ocjene zakonitosti općih akata donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine. Ukratko sam analizirala nekoliko primjera sudske prakse u području zakonitosti općih akata. Zakonom o upravnim sporovima člankom 158. stavkom 1. regulira se pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta od strane Visokog upravnog suda na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih istim interesom koji smatraju da su im povrijeđena njihova prava ili pravni interes općim aktom. (ZUS, NN 36/24)

„Objektivni upravni spor uveden je u pravni poredak novim ZUS-om nakon što je uočeno da je u pravnom poretku Republike Hrvatske postojala pravna praznina, budući da niz važećih općenormativnih akata koji nemaju pravnu narav drugih propisa, ne podliježe kontroli Ustavnog suda Republike Hrvatske te su takvi akti ostajali izvan kontrole s aspekta objektivne zakonitosti.“ (Vezmar Barlek, 2015: 548) Ocjenu zakonitosti općih akata možemo odrediti kao jedan od oblika kontrole nad radom uprave od strane suda koja se realizira u upravnom sporu. „Kontrola zakonitosti općih akata u postupku pred Visokim upravnim sudom u objektivnom upravnom sporu može se podijeliti na apstraktnu i konkretnu kontrolu. Apstraktnu kontrolu općih akata, koja se provodi neovisno o postojanju pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene na temelju osporavanog općeg akta, Visoki upravni sud provodi u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti (*ex officio*), na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda. Za razliku od apstraktne kontrole, postupak konkretne kontrole zakonitosti općeg akta vezan je uz postojanje pojedinačne odluke donesene na temelju općeg akta koji je predmet kontrole. Takva se kontrola, prema ZUS-u, provodi u povodu zahtjeva fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom.“ (Otočan, S., Trgovac, S., 2017: 6)

Važno je istaknuti kako se pravomoćnom presudom kojom je odlučeno o zakonitosti općeg akta stvara obveznost za sve. Iz toga proizlazi veća učinkovitost objektivnih sporova zbog boljeg i šireg ostvarivanja zaštite prava građana i obuhvatnije zakonitosti (Vezmar Barlek, 2021: 513) pri čemu treba napomenuti da subjekti koji nisu podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta onemogućena mogućnost izmjene pravomoćnih pojedinačnih odluka. (Đerđa, D., Šikić, M. 2012: 312) „Presuda donesena u objektivnom upravnom sporu nužno će

se odraziti i na sve druge postupke koji se vode o subjektivnim pravima građana pred svim sudovima (i javnopravnim tijelima), a koji nisu pravomoćno dovršeni i za donošenje odluke u kojima je mjerodavan ukinuti opći akt. Naime, ne samo upravni sudovi nego i drugi sudovi u sklopu svoje nadležnosti, donose odluke na temelju općih akata čija ocjena zakonitosti može biti predmetom objektivnog upravnog spora.“ (Vezmar Barlek, 2021: 514)

Zakon o upravnim sporovima je više puta mijenjan i dopunjavao, ali bilo je potrebno uvesti neke novine kojima se osigurava bolja sigurnost i zaštita stranaka stoga je donesen novi zakon 2024. Na kraju bismo ponovili dvije novine uvedene u objektivni upravni spor – više pojedinačna odluka ne predstavlja pretpostavku za pokretanje objektivnog upravnog spora, te mogućnost ocjene zakonitosti općih akata koji više nisu na snazi.

8 LITERATURA

Knjige i članci:

1. Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Crnković, M.: Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu, Doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2015.
3. Banić, Slavica: Režim općih akata nakon donošenja zakona o upravnim sporovima (2010), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013., str. 573.-588.
<https://hrcak.srce.hr/file/160864>
4. Ljubanović, Boris; Vetma Britvić, Bosiljka: Vrste upravnih sporova, HKJU- CCPA, god. 2011, br.3., str. 753. – 772.
5. Đerđa, Dario; Galić, Ante: Žalba u upravnom sporu - Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014., str. 339.-362.
6. Đerđa, Dario: Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje - Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 31, br. 1, Suppl., 445-473 (2010.)
7. Đerđa, Dario; Kryska, D., Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako... Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 91-126 (2018)
8. Đerđa, Dario; Šikić, Marko: Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012.
9. Horvat, Božidar: Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 221.-242.
10. Karlović-Đurović, Ljiljana, Berlengi Fellner, Ana: Pravni lijekovi u objektivnom upravnom sporu, Novi informator, Zagreb, 2015, br. 6368
11. Krijan, Pero; Žigić Krijan Lidija: Komentar zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2006.
12. Omejec, Jasna: O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja, u: Barbić, J. (ur) Hrvatsko ustavno sudovanje de lege lata i de lege ferenda, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2009.
13. Otočan, Sanja: Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti... Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 37, br. 1, 715-734 (2016)
14. Otočan, Sanja, Trgovac, Sanja: Ustavnosudska kontrola akata donesenih u objektivnom upravnom sporu: Priručnik za polaznike/ice, 2017

15. Peček, Robert: Legitimacija za pokretanje objektivnog upravnog spora, IUS INFO, 2018.
16. Peček, Robert: Novi put ustavnosudske zaštite, IUS INFO, 2016.
17. Rajko, Alen: Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 34, br. 1, 495-524 (2013)
18. Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar: Komentar zakona o upravnim sporovima, Narodne Novine, Zagreb, 2017.
19. Staničić, F., Đanić, A., Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration, 14 (2014), 4, str. 976.
20. Šikić, Marko, Crnković, Mateja: Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 37, br. 1. 1, 423-447 (2016)
21. Šikić, M., Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 49 (2012), 2
22. Vezmar Barlek, I., Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 36, br.1, 547-556 (2015)
23. Vezmar Barlek, I., Korelacija subjektivnog i objektivnog upravnog spora, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 509-523 (2021)

Pravni izvori i dokumenti

1. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17)
2. Zakon o upravnim sporovima (NN 36/24)
3. Ustav Republike Hrvatske (56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

Mrežni izvori:

1. Hrvatski sabor, 2024., Izvješće Odbora za pravosuđe o Konačnom prijedlogu zakona o upravnim sporovima, dostupno na: <https://www.sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjescje-odbora-za-pravosuđe-o-konacnom-prijedlogu-zakona-o-148>
2. Kogentno pravo. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024.
<https://www.enciklopedija.hr/clanak/kogentno-pravo>

3. Nacrt konačnog prijedloga zakona o upravnim sporovima , Vlada Republike Hrvatske
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2024/Velja%C4%8Da/289%20sjednica%20VRH/289%20-%2010.docx>
4. Novi informator – Pravni lijekovi u objektivnom upravnom sporu
<https://informatior.hr/strucni-clanci/pravni-lijekovi-u-objektivnom-upravnom-sporu>
5. IUS-INFO – Legitimacija za pokretanje objektivnog upravnog spora
<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/legitimacija-za-pokretanje-objektivnog-upravnog-spora-33207>
6. IUS-INFO – Novi put ustavnosudske zaštite
<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-put-ustavnosudske-zastite-26964>

Sudska praksa

1. Odluka Ustavnog suda, broj: U-III-2352/2019, Ustavna tužba, Ivan Šprajc od dana 26. listopada 2021.
<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125877B002927CD/%24FILE/U-III-2352-2019.pdf>
2. NN 94/2016, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2753/2012 i dr: od 27. rujna 2016
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016_10_94_2008.html
3. Akt Visokog upravnog suda RH-a, poslovni broj: Usoz-10/19-5, od 29. travnja 2019.
<https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba80983dcd&q=Usoz-10%2F19-5>
4. Presuda Visokog upravnog suda RH-a, poslovni broj: Usž – 725/16-2 od 11. svibnja 2016.
<https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba806c9898&q=ocjena+zakonitosti+op%C4%87ih+akata>
5. Rješenje Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usoz – 1/14-4 od 15. ožujka 2015.
<https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2019-10/Usoz-1-2014-RO.A.pdf>
6. Odluka Ustavnog suda RH-a, U-III-1744-2023 i dr. od 14. studenog 2023.
<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258A68005B0B31/%24FILE/U-III-1744-2023%20i%20dr.pdf>