

USTAVNOSUDSKA KONTROLA AKATA DONESENIH U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU

Priručnik za polaznike/ice

Izrada obrazovnog materijala:

Sanja Otočan,
Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Sanja Trgovac,
Ustavni sud Republike Hrvatske

Zagreb, prosinac 2017.

Copyright 2017.
Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB www.pak.hr

SADRŽAJ

1. UVOD	5
2. OBJEKTIVNI UPRAVNI SPOR U REPUBLICI HRVATSKOJ	6
a) PRETPOSTAVKE ZA POKRETANJE POSTUPKA KONKRETNE KONTROLE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA	7
b) ODLUČIVANJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU	8
c) PRAVNA ZAŠTITA PROTIV ODLUKA VISOKOG UPRAVNOG SUDA DONESENIH U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU	10
3. ULOGA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU	11
a) RAZGRANIČENJE "DRUGOG PROPISA" OD "OPĆEG AKTA"	11
b) TRANSFORMACIJA OBJEKTIVNOG UPRAVNOG SPORA U POSTUPAK ZA ZAŠTITU USTAVNIH PRAVA PRED USTAVNIM SUDOM	12
4. USTAVNOSUDSKA PRAKSA U KONTROLI AKATA DONESENIH U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU	14
a) AKTIVNA LEGITIMACIJA ZA PODNOŠENJE USTAVNE TUŽBE.....	14
Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu	14
Hrvatska komora primalja	14
b) PRAVO NA PRISTUP SUDU	14
c) PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU.....	16
d) UČINAK PRESUDE VISOKOG UPRAVNOG SUDA O UKIDANJU OPĆEG AKTA NA SUDSKI POSTUPAK U TIJEKU	18
e) "POSEBNA" NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA ZA OCJENU USTAVNOSTI OPĆEG AKTA.....	20
5. ZAKLJUČAK.....	22
6. VJEŽBA ZA POLAZNIKE RADIONICE	23

7. IZVADCI IZ SUDSKE PRAKSE	28
U-III-4477/2015	28
U-III-5703/2014	28
U-III-6079/2013	28
LITERATURA.....	29

1. UVOD

Jedna od klasičnih podjela upravnih sporova je podjela na subjektivni i objektivni upravni spor. Razlika između ovih vrsta upravnih sporova može se pronaći u cilju spora i vrsti akata koji mogu biti predmet sudske kontrole u upravnom sporu. Cilj je objektivnog upravnog spora zaštita objektivne zakonitosti, dok je primarni cilj subjektivnog spora zaštita subjektivnih prava pojedinaca. Što se tiče predmeta spora, objektivni upravni spor vodi se radi kontrole zakonitosti općih akata, dok je predmet subjektivnog upravnog spora pojedinačni (upravni) akt.¹ Neki pravni pisci ističu prednosti objektivnog spora pred subjektivnim, smatrajući da je objektivni upravni spor efikasniji od subjektivnog budući da se „putem objektivnog upravnog spora ostvaruje sveobuhvatnija zaštita prava građana i punija zakonitost.“² Stavljanje izvan snage nezakonitog općeg akta u objektivnom upravnom sporu ima šire značenje i utječe na veći broj subjekata no što je to slučaj u subjektivnom upravnom sporu. Stavljanje izvan snage pojedinačnog akta u subjektivnom upravnom sporu direktno utječe samo na prava i obveze subjekta u odnosu na kojega je pojedinačni akt donesen.

¹ Više o vrstama upravnih sporova u: Ljubanović, B.; Britvić-Vetma, B. (2011.), Vrste upravnih sporova, HKJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 3., str. 753–772.

² Crnković, M. (2015.), Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu, Doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2015., str. 20.

2. OBJEKTIVNI UPRAVNI SPOR U REPUBLICI HRVATSKOJ

Zakonom o upravnim sporovima,³ 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.⁴

Odredbama Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS) kojima je uređena ova vrsta upravnog spora i propisana nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) za ocjenu zakonitosti općih akata popunjena je dotadašnja pravna praznina u jednom važnom pravnom području.

Naime, do 2012. godine u Republici Hrvatskoj nije postojala sudska kontrola zakonitosti općih akata javnopravnih tijela.⁵ Negativne posljedice takve pravne situacije nastojao je ublažiti Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) kroz ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata javnopravnih tijela koji su se mogli podvesti pod pojam „drugog propisa“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav).^{6,7}

Međutim, s obzirom na činjenicu da je ustavnosudska kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata javnopravnih tijela izostajala u svim onim slučajevima u kojima osporavani opći akt nije bilo moguće podvesti pod pojam „drugog propisa“, veliki broj općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu ostao je izvan bilo kakve kontrole.⁸

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

³ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, 20/10. Taj je Zakon mijenjan odnosno dopunjavao tri puta: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, 143/12., Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, 152/14. i Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, 29/17. Posljednja novela Zakona o upravnim sporovima posljedica je odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016., Narodne novine, 94/16. kojom je ukinut članak 79. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, 20/10., 143/12. i 152/14.

⁴ Članak 3. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁵ Više o tome u: Crnković, M. (2015.), Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu, cit. (bilj. 2).

⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14. - odluka Ustavnog suda broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.

⁷ Takvo postupanje Ustavnog suda Omejec i Banić nazivaju postupanjem po načelu „nužde.“ Omejec, J.; Banić, S. (2012.), Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.), Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012, str. 311., 313.

⁸ Opširnije o tome, *ibid.*, str. 315.

temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.^{9,10} 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.¹¹

a) PRETPOSTAVKE ZA POKRETANJE POSTUPKA KONKRETNE KONTROLE ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA

Zakonske pretpostavke za ocjenu zakonitosti općih akata u objektivnom upravnom sporu koji se pokreće na zahtjev stranke moguće je podijeliti u nekoliko skupina:

- pretpostavke koje se odnose na osporavani opći akt¹²,
- pretpostavke koje se odnose na podnositelja zahtjeva¹³
- pretpostavke koje se odnose na sadržaj zahtjeva¹⁴
- pretpostavke koje se odnose na pojedinačnu odluku javnopravnog tijela utemeljenu na osporavanom općem aktu¹⁵
- rok za podnošenje zahtjeva.¹⁶

Ako nije ispunjena koja od zakonom propisanih pretpostavki za ocjenu zakonitosti općeg akta, zahtjev će biti odbačen.¹⁷ Međutim, u određenim slučajevima u kojima nije ispunjena koja od pretpostavki za meritorno odlučivanje o zahtjevu (primjerice, nepostojanje pojedinačne odluke javnopravnog tijela utemeljene na osporavanom

⁹ Članak 83. stavak 2. ZUS-a.

¹⁰ Ako se pitanje zakonitosti općeg akta, primjerice, pojavi u subjektivnom upravnom sporu pred prvostupanjskim upravnim sudom, taj sud može podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu i prekinuti subjektivni upravni spor dok Visoki upravni sud ne odluči o zakonitosti općeg akta koji se primjenjuje u tom slučaju (članak 45. ZUS-a). Ovlaštenje za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu pripada i svim drugim sudovima u Republici Hrvatskoj.

¹¹ Članak 83. stavak 1. ZUS-a.

¹² Članak 3. stavak 2. i članak 85. stavak 1. točke 2. i 3. ZUS-a.

¹³ Članak 83. stavak 1. ZUS-a.

¹⁴ Članak 84. stavak 1. ZUS-a.

¹⁵ Više o tome, Otočan, S. (2016.), Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 37, br. 1, 715-734 (2016.); Drdić, B. (2017.): Pojedinačna odluka kao pretpostavka za pokretanje objektivnog upravnog spora, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Zbornik radova, Organizator, Zagreb, 2017.

¹⁶ Zahtjev se može podnijeti u roku od 30 dana od dana dostave pojedinačne odluke donesene primjenom osporavanog općeg akta (članak 83. stavak 1. ZUS-a). Nedorečenost ove odredbe ZUS-a otklonjena je zaključkom Visokog upravnog suda donesenim na sjednici sudaca održanoj 8. rujna 2015. koji glasi: „Pojedinačna odluka kojom se čini vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja zahtjeva može biti i prvostupanjska i drugostupanjska odluka.“

¹⁷ Prema članku 85. stavku 1. ZUS-a, zahtjev će biti odbačen ako akt koji se zahtjevom osporava nije opći akt, ako je akt koji se zahtjevom osporava propis čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti Ustavnog suda, ako je zakonom osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta, ako je zahtjev podnijela neovlaštena osoba i ako je zahtjev nepravodoban.

općem aktu, nepravodoban zahtjev), u pravilu ne postoje zapreke za pokretanje i vođenje postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.¹⁸

Kritike na račun pretpostavki za pokretanje objektivnog upravnog spora u hrvatskom pravnom sustavu, koje sužavaju opseg sudske kontrole zakonitosti općih akata, upućivane su i iz redova pravnih teoretičara,¹⁹ ali i praktičara.²⁰

b) ODLUČIVANJE VISOKOG UPRAVNOG SUDA U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU

Razlike između objektivnog i subjektivnog upravnog spora uvjetuju i određene razlike u postupanju Visokog upravnog suda u tim sporovima. Budući da je zakonodavac nedostavno uredio postupak koji se odnosi na objektivni upravni spor, Visoki upravni sud je, odgovarajućom primjenom odredaba ZUS-a kojima je uređen subjektivni upravni spor, popunio postojeću pravnu prazninu koja bi u praksi stvarala ozbiljne poteškoće i onemogućila Visoki upravni sud da ostvari ulogu koja mu je reformom upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj dodijeljena u zaštiti objektivne zakonitosti.²¹

Odluke Visokog upravnog suda koje se donose u objektivnom upravnom sporu²² mogu se podijeliti na:

- (procesna) rješenja koja se donose u tijeku spora,²³

¹⁸ Do 18. prosinca 2017. Visoki upravni sud je pokrenuo 32 postupka po službenoj dužnosti. Ako tu brojku stavimo u odnos prema broju predmeta u kojima je zahtjev odbačen (135), može se zaključiti da Visoki upravni sud nije u dovoljnoj mjeri koristio svoje procesno ovlaštenje za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u situacijama u kojima nije ispunjena neka od pretpostavki za pokretanje objektivnog upravnog spora.

¹⁹ Tako Đerđa i Šikić, između ostalog, navode da je "zakonodavac (...) propustio ZUS-om ustrojiti sustav kojim bi se osiguralo pravodobno sprječavanje svih pravnih posljedica koje mogu nastati nezakonitim općim aktima. Upravo suprotno, pravne posljedice (konkretne odluke) najprije trebaju nastupiti da bi se tek onda mogao pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta." Đerđa, D.; Šikić, M. (2012.): Komentar Zakona o upravnim sporovima, Zagreb, 2012., str. 304.; Crnković, između ostalog ističe: „Unatoč različitom državnom ustrojstvu Hrvatske i Njemačke hrvatsko bi zakonodavstvo trebalo u njemačkom pronaći uzor barem u tome što se ocjena zakonitosti općih akata ne vezuje uz dostavu pojedinačne odluke te u odnosu na rok za osporavanje općeg akta koji u Njemačkoj postoji, ali je vezan uz objavu općeg akta, a ne dostavu pojedinačnog.“ Crnković, M. (2015.): Konceptije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 65, (5) 693-719 (2015).

²⁰ Vezmar, Barlek, I. (2015.), Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 36, br. 1, (2015) str. 551-552.; Otočan, S. (2016.), Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom upravnom sporu, cit. (bilj. 15.).

²¹ Više o načinu na koji Visoki upravni sud prevladava nedostatke normativnog uređenja (podnormiranost) objektivnog upravnog spora u: Drdić, B., Pojedinačna odluka kao pretpostavka za pokretanje objektivnog upravnog spora, cit. (bilj. 15.), str. 231-232.

²² Više o načinu odlučivanja u objektivnom upravnom sporu u: Vezmar, Barlek, I. Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata, cit. (bilj. 20.).

- rješenja kojima se okončava spor,
- presude kojima se okončava spor.

Ako zahtjev sadrži nedostatke koji sprječavaju rad suda (primjerice, ne sadrži sve propisane dijelove ili je nerazumljiv), Visoki upravni sud će rješenjem odbaciti zahtjev, kao neuredan.²⁴ Na isti način završit će i objektivni upravni spor ako nije ispunjena koja od zakonom propisanih pretpostavki za vođenje spora (članak 85. ZUS-a).²⁵

U slučaju ispunjenih procesnih pretpostavki za meritorno odlučivanje o zahtjevu, Visoki upravni sud donosi:

- presudu kojom ukida opći akt u cijelosti ili djelomično²⁶ ili
- presudu kojom odbija zahtjev.

Ako utvrdi da osporavani opći akt nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, Visoki upravni sud ukida opći akt u cijelosti ili pojedine njegove odredbe. Ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u Narodnim novinama.²⁷

Ako utvrdi da je osporavani opći akt suglasan sa zakonom odnosno statutom javnopravnog tijela, Visoki upravni sud donosi presudu kojom odbija zahtjev.²⁸

Objektivni upravni spor završava donošenjem rješenja o obustavi postupka:

- ako prestanu postojati pretpostavke za vođenje spora,²⁹
- ako podnositelj odustane od zahtjeva.³⁰

²³ Primjerice, rješenje kojim se podnositelj zahtjeva poziva na uređenje i/ili dopunu zahtjeva i/ili dostavu pojedinačne odluke donesene primjenom osporavanog općeg akta, rješenje o obustavi izvršenja osporenog općeg akta do donošenja odluke o zahtjevu i sl.

²⁴ Prije donošenja rješenja o odbacivanju zahtjeva kao neurednog, Visoki upravni sud poziva podnositelja da uredi odnosno dopuni zahtjev. Ako podnositelj zahtjeva ne postupi po traženju Suda, a nedostaci zahtjeva sprječavaju rad Suda, Sud će donijeti rješenje o odbacivanju zahtjeva, odgovarajućom primjenom članka 29. stavka 2. ZUS-a.

²⁵ Ako je zahtjev podnijela neovlaštena osoba, ako je zahtjev podnesen po proteku roka za njegovu podnošenje, ako se zahtjevom traži ocjena zakonitosti akta koji nije opći akt, ako je akt koji se osporava propis čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti Ustavnog suda, ako je zakonom osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta koji se osporava.

²⁶ Ta je ovlast dana Visokom upravnom sudu člankom 86. stavkom 3. ZUS-a.

²⁷ Članak 86. stavak 4. ZUS-a.

²⁸ Budući da ZUS ne sadrži odredbu o načinu odlučivanja u objektivnom upravnom sporu u kojemu je zahtjev ocijenjen neosnovanim, Visoki upravni sud u takvim slučajevima na odgovarajući način primjenjuje članak 57. ZUS-a koji uređuje odlučivanje o neosnovanom tužbenom zahtjevu u subjektivnom upravnom sporu.

²⁹ Prema praksi Visokog upravnog suda, prestankom važenja osporavanog općeg akta, prestaju postojati pretpostavke za vođenje upravnog spora.

³⁰ U ovom slučaju obustava nije obligatorna, već je odluka o tome prepuštena Visokom upravnom sudu koji može nastaviti i meritorno okončati objektivni upravni spor.

c) PRAVNA ZAŠTITA PROTIV ODLUKA VISOKOG UPRAVNOG SUDA DONESENIH U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU

Za razliku od situacije u subjektivnom upravnom sporu, ZUS ne propisuje mogućnost korištenja nekog pravnog sredstva protiv odluke Visokog upravnog suda donesene u objektivnom upravnom sporu.³¹ 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 (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) 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: Usov-126/12 od 28. ožujka 2013. kojom je ukinut dio članka 117. stavka 2. Odluke o komunalnom redu Grada Trogira (Službeni glasnik Grada Trogira, broj 3/10.). Prema stajalištu Vrhovnog suda, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude nije dopušten u postupku radi ocjene zakonitosti općeg akta. 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.

³¹ Pravno sredstvo protiv odluke Visokog upravnog suda donesene u subjektivnom upravnom sporu je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude iz članka 78. ZUS-a. Zahtjev podnosi Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, a o njemu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske.

3. ULOGA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU

a) RAZGRANIČENJE "DRUGOG PROPISA" OD "OPĆEG AKTA"

Uvođenje sudske kontrole zakonitosti općih akata pred Visokim upravnim sudom početkom 2012. zahtijevalo je da Ustavni sud "konačno"³² zauzme stajalište o tome što se smatra "drugim propisom" u smislu članka 125. alineje 2. Ustava za čiju ocjenu je nadležan Ustavni sud, a što se smatra "općim aktom" čiju zakonitost je nadležan ocjenjivati Visoki upravni sud. Drugim riječima, Ustavni sud morao je povući jasnu crtu razgraničenja nadležnosti između ta dva suda jer oba imaju u nadležnosti objektivni spor čiji je cilj zaštita objektivnog pravnog poretka, a sve kako bi se spriječio mogući pozitivni ili negativni sukob nadležnosti između ta dva suda.

To je učinio u rješenju broj: U-II-5157/2005³³ u kojem je odredio mjerila za razgraničenje "drugih propisa" od "općih akata". 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.

Prema stajalištu iz rješenja broj: U-II-5157/2005, pod "drugim propisom" za koje je nadležan Ustavni sud, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt 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. Temeljna su materijalna obilježja "drugog propisa" u smislu članka 125. alineje 2. Ustava njegova apstraktnost i generalnost. 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

³² Trgovac, S. (2017.): Ustavnosudska kontrola u objektivnom upravnom sporu, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Zbornik radova, Organizator, Zagreb, 2017.: "Ustavni sud je 'unatoč kritikama, dugo (...) odolijevao potrebi da utvrdi cjelovitu i jasnu definiciju iz koje bi se lako razabrala razlika između drugog propisa i općeg normativnog akta kojeg donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima i /ili koje obnašaju javnu službu.' Unatoč mogućoj opravdanosti takvih kritika, razlog za to nije bilo u 'nespremnosti Ustavnog suda da povuče jasnu granicu između propisa i općeg akta. To je bio rezultat njegove procjene da ta granica ne smije biti povučena sve dok u Hrvatskoj ne postoji sudsko tijelo koje će preuzeti kontrolu zakonitosti općih akata.' Ustavni sud je, postupajući po načelu 'nužde' provodio apstraktnu kontrolu i onih općih akata koji se zapravo nisu mogli smatrati „drugim propisom“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava. Ocjenjujući od slučaja do slučaja je li nadležan ocjenjivati ustavnost i zakonitost osporenog akta, 'proglašavao' je propisom i one za koji možda nisu to bili, ali je utvrdio da je 'postojala objektivna potreba da ih se ukloni iz pravnog poretka zbog njihove eklatantne nezakonitosti.'"

³³ Rješenje broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. („Narodne novine“ broj 41/12.)

ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i drugih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenih u članku 3. Ustava.³⁴

Općim aktima u nadležnosti Visokog upravnog suda definirao je eksterne i interne opće akte 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. stavka 2. ZUS-a. Iznimka su statuti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. „Zbog njihove važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 4. stavak 1. i glava VI. Ustava), kontrola zakonitosti statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti izuzeta iz nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a i neposredno provedena u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti iz članka 125. alineje 2. Ustava.“

Istim rješenjem Ustavni sud ustupio je nadležnom Visokom upravnom sudu sve zaprimljene a neriješene zahtjeve i prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom općih akata koji su u vrijeme donošenja tog rješenja bili na snazi, a za koje je od 2012. nadležan Visoki upravni sud.³⁵

Prijedloge i zahtjeve za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom nekog općeg akta iz nadležnosti Visokog upravnog suda, podnesene izravno Ustavnom sudu nakon tog rješenja, Ustavni sud je dopisom ustupao Visokom upravnom sudu uz popratnu obavijest podnositelju prijedloga da je njegov podnesak prosljeđen Visokom upravnom sudu. S takvom praksom je prestao nakon gotovo dvije godine.³⁶

b) TRANSFORMACIJA OBJEKTIVNOG UPRAVNOG SPORA U POSTUPAK ZA ZAŠTITU USTAVNIH PRAVA PRED USTAVNIM SUDOM

Visoki upravni sud odlučujući u objektivnom upravnom sporu donosi presude i rješenja. To su pojedinačni akti potencijalno sposobni biti predmet osporavanja ustavnom tužbom. Pred Ustavnim sudom međutim pojavilo se pitanje je li uopće dopušteno podnijeti ustavnu tužbu u povodu presude ili rješenja Visokog upravnog suda donesenog u objektivnom upravnom sporu. Naime, ipak je riječ o odlukama Visokog upravnog suda donesenim radi kontrole zakonitosti općeg akta, a ne u vezi s pojedinačnim upravnim aktom. Na ovo pitanje Ustavni sud odgovorio je pozitivno.

³⁴ Članak 3. Ustava glasi:

„Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“

³⁵ Riječ je bila o 181 prijedlogu i zahtjevu koji su tim rješenjem ustupljeni Visokom upravnom sudu.

³⁶ Nakon rješenja broj: U-II-3514/2013 od 18. veljače 2014. („Narodne novine“ broj 28/14.) takve prijedloge odbacuje - Ustavni sud smatra da je razdoblje prilagodbe svih subjekata novoj nadležnosti Visokog upravnog suda "završilo" te da više nije opravdano od Ustavnog suda pogrešno upućene podneske ustupati Visokom upravnom sudu.

Mogućnošću podnošenja ustavne tužbe u povodu odluka Visokog upravnog suda donesenih u objektivnom upravnom sporu, taj spor "transformira" se u postupak za zaštitu ustavnih prava pred Ustavnim sudom.

Sljedeće pitanje koje se postavilo jest tko može podnijeti ustavnu tužbu. Pravne ili fizičke osobe kojima su izravno povrijeđena ustavna prava presudom ili rješenjem Visokog upravnog suda (drugim riječima, ako taj akt neposredno utječe na njihova ustavna prava) nesporno su aktivno legitimirane podnijeti ustavnu tužbu. Međutim, pitanje je mogu li donositelji općih akata čija zakonitost je podvrgnuta kontroli Visokog upravnog suda: jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javnu ovlast i pravne osobe koje obavljaju javnu službu, biti podnositelji ustavnih tužbi. Za donositelja općeg akta koji je presudom Visokog upravnog suda ukinut Ustavni sud postavio je ograničenja za pristup Ustavnom sudu ustavnom tužbom - aktivno su legitimirani samo ako su im povrijeđena neka specifična prava, primjerice jedinici lokalne samouprave može biti ograničena ili narušena njezina Ustavom zajamčena samoupravna pozicija, visokoškolskim ustanovama može biti ograničena njihova Ustavom zajamčena autonomija, vjerskim zajednicama mogu biti ugrožene vjerske slobode, političkim strankama prava na političko djelovanje. Dakle, donositelji općih akata ovlašteni su podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo.³⁷

³⁷ Ova stajališta o ustavnoj tužbi Ustavni sud zauzeo je u rješenju broj: U-III-4035/2013 i U-III-2272/2015 od 26. siječnja 2016. („Narodne novine“ broj 17/16.)

4. USTAVNOSUDSKA PRAKSA U KONTROLI AKATA DONESENIH U OBJEKTIVNOM UPRAVNOM SPORU

a) AKTIVNA LEGITIMACIJA ZA PODNOŠENJE USTAVNE TUŽBE

Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Presudom broj: Usoz-117/12³⁸ Visoki upravni sud ukinuo je Pravilnik o uvjetima i postupku izbora u zvanje Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu iz 2007., a presudom broj: Usoz-328/13³⁹ Pravilnik iz 2013. godine jer nije bio poštovan postupak njihovog donošenja. Ustavne tužbe u povodu tih presuda podnio je Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, donositelj općih akata koji su ukinuti presudom Visokog upravnog suda. Podnositelj je u ustavnoj tužbi isticao da akt koji je Visoki upravni sud ukinuo nije opći akt čiju zakonitost bi bio ovlašten ocjenjivati, te da je pogrešno protumačio odredbe Statuta o postupku donošenja. Ustavni sud ocijenio je da nije riječ o ustavnoj tužbi zbog povrede ustavnog prava podnositelja na autonomiju sveučilišta, te da u okolnostima konkretnog slučaja podnositelj ne može biti nositelj ustavnih prava. Ustavnu tužbu je odbacio. **(U-III-4035/2013)**

Hrvatska komora primalja

Isto je postupio i u slučaju podnositeljice Hrvatske komore primalja iz Zagreba koja je podnijela ustavnu tužbu u povodu presude Visokog upravnog suda⁴⁰ kojim je odbijen njezin zahtjev za ocjenu zakonitosti Statuta Hrvatske komore medicinskih sestara⁴¹. Podnositeljica nije bila donositelj općeg akta, ali je javnopravna osoba čiji je osnivač Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (Republika Hrvatska). U zahtjevu o kojem je odlučivao Visoki upravni sud, i u ustavnoj tužbi, ukazivala je na nejednak položaj primalja u odnosu na medicinske sestre. Ustavni sud je utvrdio da ne postoji pojedinačna odluka javnopravnog tijela kojom bi nečije pravo ili pravni interes bili povrijeđeni, odnosno Visoki upravni sud postupao je na temelju „ustupljenog“ prijedloga od strane Ustavnog suda. Imajući u vidu sve okolnosti slučaja Ustavni sud je ocijenio da nije riječ o ustavnoj tužbi zbog povrede ustavnih prava podnositeljice, odnosno da odluka Visokog upravnog suda nije usmjerena narušavanju ili ograničavanju prava podnositeljice, pa u konkretnom slučaju nije ovlaštena za podnošenje ustavne tužbe. **(U-III-2294/2014)**

b) PRAVO NA PRISTUP SUDU

Rješenja Visokog upravnog suda kojim odbacuje zahtjev, odnosno obustavlja postupak za ocjenu zakonitosti općeg akta, može otvoriti pitanje eventualne povrede prava na pristup sudu, jednog od aspekata prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. Ustava.

³⁸ Presuda Visokog upravnog suda broj: Usoz-117/2012-15 od 12. lipnja 2013. („Narodne novine“ broj 89/13.)

³⁹ Presuda Visokog upravnog suda broj: Usoz-328/13-6 od 28. travnja 2015. („Narodne novine“ broj 55/15.)

⁴⁰ Presuda Visokog upravnog suda broj: Usoz-180/2012-9 od 28. ožujka 2014.

⁴¹ Rješenje broj: U-III-2294/2014 od 21. travnja 2016. (neobjavljeno)

U tri slučaja Ustavni sud je utvrdio povredu prava na pristup sudu. Okolnosti u sva tri predmeta su slične pa se prikazuje samo jedan slučaj (U-III-2135/2014)⁴².

Trgovačko društvo Cemex Hrvatska d.d. (podnositelj) podnijelo je Ustavnom sudu u lipnju 2006. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o donošenju Prostornog plana uređenja Grada Kaštela. Ustavni sud je u ožujku 2012. „zбирnim rješenjem“ ustupio Visokom upravnom sudu 181 zaprimljeni prijedlog i zahtjev (U-II-5157/2005), no propustio je tim rješenjem obuhvatiti i prijedlog podnositelja iz 2006. godine. Taj propust je ispravljen u lipnju 2012., kad je Ustavni sud dopisom ustupio prijedlog Visokom upravnom sudu. Visoki upravni sud pozvao je podnositelja da, između ostalog, dostavi pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na osporenom općem aktu i dokaz da je prijedlog Ustavnom sudu podnesen u roku od 30 dana od dostave te pojedinačne odluke. Podnositelj se očitovao na ovo traženje Visokog upravnog suda, no nije priložio pojedinačnu odluku, smatrajući da je nema obvezu priložiti budući da je njegov prijedlog ustupljen od strane Ustavnog suda. Visoki upravni sud odbacio je zahtjev. Zbog činjenice da mu je prijedlog ustupljen dopisom a ne „zбирnim rješenjem“ iz ožujka 2012., smatrao je da je riječ o zahtjevu fizičke osobe koja mora, između ostalog, „učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes“ odnosno priložiti pojedinačnu odluku javnopravnog tijela koja se temelji na osporenom općem aktu. Budući da je podnositelj nije priložio zahtjev je odbačen.

Ustavni sud uočio je da je jedini razlog za takvu odluku Visokog upravnog suda bio taj što je u konkretnom slučaju prijedlog, umjesto rješenjem, ustupljen Visokom upravnom sudu „samo“ dopisom. Takav pristup Visokog upravnog suda, prema ocjeni Ustavnog suda, predstavljao je pretjerani formalizam. Naime, u dopisu Visokom upravnom sudu Ustavni sud jasno se referirao na svoje ranije „zбирno rješenje“ broj: U-II-5157/2005 te naveo razloge ustupanja predmeta. Prema ocjeni Ustavnog suda takav formalistički pristup ima za posljedicu to da o prijedlogu podnositelja zahtjeva nadležni sud neće biti u prilici meritorno odlučivati, iako se eventualni formalni propust, ne može pripisati stranci (podnositelju zahtjeva). Osim toga, ocijenio je da bi podnositelj bio u neravnopravnom položaju u odnosu na ostale podnositelje zahtjeva čiji su prijedlozi ustupljeni Visokom upravnom sudu, a za koje taj sud nije tražio dostavu pojedinačnog akta. Praksa Visokog upravnog suda pokazala je naime da u ustupljenim predmetima nije potrebno dokazati pojedinačni pravni interes, tako da se ti predmeti rješavaju neovisno o toj procesnoj pretpostavci. Drugim riječima, ne traži se dostava pojedinačnog akta u svrhu dokazivanja pravnog interesa. Ustavni sud je naveo da se „pri zauzimanju tog pravnog shvaćanja, Visoki upravni sud rukovodio (se) činjenicom da za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, u kojem je prijedlog podnesen prije stupanja ZUS-a na snagu, kao procesna pretpostavka nije bila propisana nužnost postojanja pojedinačnog pravnog interesa, pa kasnija izmjena zakona ne može biti od utjecaja na dopustivost pokretanja

⁴² Rješenje broj: U-III-2135/2014 od 25. listopada 2016., druga dva slučaja su U-III-2136/2014 od 25. listopada 2016. i U-III-2883/2015 od 13. travnja 2017. (sve na www.usud.hr)

postupka“.⁴³ Iz tih razloga ukinuo je rješenje Visokog upravnog suda. (U-III-2135/2014)

c) PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU⁴⁴

Grad Kaštela, zastupan po gradonačelniku, podnio je ustavnu tužbu osporavajući presudu Visokog upravnog suda⁴⁵ kojom je, u povodu zahtjeva jedne službenice u gradskim tijelima Grada Kaštela, ukinut članak 2. Pravilnika o dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove Grada Kaštela⁴⁶ koji je propisivao stupanje na snagu tog akta danom donošenja i objavu u službenom glasniku. Visoki upravni sud utvrdio je da je stupanje na snagu danom objave protivno članku 73. stavcima 4. i 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu: ZoLPRS)⁴⁷ i članku 109. Statuta Grada Kaštela⁴⁸. Podnositelj je u ustavnoj tužbi isticao da se članak 73. ZoLPRS-a odnosi na predstavničko tijelo, odnosno gradsko vijeće, a ne na izvršno tijelo, odnosno gradonačelnika.

Ispitujući ustavnu tužbu s aspekta članka 129.a Ustava⁴⁹ Ustavni sud nije našao da bi osporenom presudom došlo do neustavnog zadiranja u autonomni djelokrug podnositelja.⁵⁰

⁴³ Otočan, S. (2016.): Iz članka autorice razvidno je da je Visoki upravni sud s ustupljenim prijedlozima nakon rješenja U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. postupao drugačije od onih ustupljenih tim „zбирnim“ rješenjem, tj. odluka o dopuštenosti ovisila je postojanju pojedinačne odluke javnopravnog tijela utemeljene na osporavanom općem aktu i o pravodobnosti (str. 721.).

⁴⁴ Pod pojmom „pravo na lokalnu samoupravu“ u najširem smislu, za potrebe ovog rada smatraju se odredbe navedene u Glavi VI. Ustava „Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava“

⁴⁵ Presuda Visokog upravnog suda broj: Usov-30/16-5 od 13. lipnja 2016.

⁴⁶ Članak 2. Pravilnika o dopuni Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“ broj 2/16.) glasio je:

„Ovaj Pravilnik stupa na snagu danom donošenja i objavit će se u 'Službenom glasniku Grada Kaštela'.“

⁴⁷ Članak 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01., 60/01. - vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst i 137/15. – ispravak) glasi:

„Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

Prije nego što stupa na snagu opći akt, obavezno se objavljuje u službenom glasniku jedinice.

Ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasniku županije.

Opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave.

Opći akt ne može imati povratno djelovanje.“

⁴⁸ Članak 109. Statuta Grada Kaštela („Službeni glasnik Grada Kaštela“ broj 9/09.) glasi:

„Prije nego što stupa na snagu, opći akt obavezno se objavljuje u 'Službenom glasniku Grada Kaštela'.

Opći akt stupa na snagu osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave.

Opći akt ne može imati povratno djelovanje.“

⁴⁹ Članak 129.a Ustava glasi:

„Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja,

Povredu prava na lokalnu samoupravu Ustavni sud nije našao ni u predmetu pokrenutom ustavnom tužbom **Grada Zagreba** u povodu presude Visokog upravnog suda⁵¹ kojom je, postupajući po zahtjevu jednog trgovačkog društva, ukinut članak 1. stavak 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja⁵², u dijelu u kojem se odnosio na usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba. Visoki upravni sud zauzeo je stajalište da usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave nisu komunalna djelatnost kojom bi se ostvarivale važne lokalne potrebe građana i pravnih osoba Grada Zagreba, već su gospodarska djelatnost, koja ovisi o odnosu ponude i potražnje na tržištu. Prema stajalištu Ustavnog suda, Visoki upravni sud naveo je dostatne i pravno relevantne razloge za svoju odluku⁵³.

Povredu prava na lokalnu samoupravu našao je međutim u jednom drugom predmetu⁵⁴ pokrenutom ustavnom tužbom **Grada Zagreba** u povodu presude Visokog upravnog suda⁵⁵ kojom su ukinuti dijelovi Odluke Grada Zagreba o javnoj usluzi prikupljanja miješanog komunalnog otpada, biorazgradivog komunalnog otpada i odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada u Gradu Zagrebu⁵⁶ (u daljnjem tekstu: osporena Odluka). Osporenu Odluku donijela je Gradska skupština Grada Zagreba, između ostalog, na temelju Zakona o održivom gospodarenju otpadom (u daljnjem

prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.“

⁵⁰ Odluka broj: U-III-4066/2016 od 2. studenoga 2016. (www.usud.hr)

⁵¹ Presuda broj: Usov-103/2012-13 od 27. rujna 2013. (ispravljena rješenjem od 26. studenoga 2013.)

⁵² Članak 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 12/07.) glasio je:

"U Odluci o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja (Službeni glasnik Grada Zagreba 10/95 i 15/97) u članku 1. iza točke 4. dodaju se nove točke 5. i 6. koje glase:

'5. usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba;
6. usluge distribucijske telekomunikacijske kanalizacije (DTK) i druge komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba;'

Dosadašnje točke od 5. do 8. postaju točke od 7. do 10."

⁵³ Odluka U-III-5384/2013 od 6. lipnja 2017.

⁵⁴ Odluka U-III-6143/2016 od 22. ožujka 2017.

⁵⁵ Presuda Visokog upravnog suda broj: Usov-3/16-7 od 28. listopada 2016.

⁵⁶ Odluka o javnoj usluzi prikupljanja miješanog komunalnog otpada, biorazgradivog komunalnog otpada i odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada u Gradu Zagrebu ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 16/14., 25/15. i 3/16.)

tekstu: ZOGO)⁵⁷. Njome su utvrđeni kriteriji i način pružanja te javne usluge. Prema članku 33. stavku 2. ZOGO-a cijena te usluge obračunava se razmjerno količini predanog otpada koja se utvrđuje primjenom jednog od dva propisana kriterija koja su na izbor ovlaštenom tijelu: masa predanog otpada ili volumen spremnika otpada i broj pražnjenja spremnika. Grad Zagreb odlučio se za ovaj drugi kriterij.

Visoki upravni sud, postupajući u predmetu povodom zahtjeva fizičkih osoba, zauzeo je stajalište da neovisno o tome koji kriterij jedinica lokalne samouprave odabere, temeljno načelo iz ZOGO-a „onečišćivač plaća“ uvjetuje obračun cijene te usluge razmjerno predanoj količini. Ustavni sud utvrdio je da za takvo stajalište Visokog upravnog suda nema temelja u ZOGO-u, niti je Visoki upravni sud za takvo stajalište naveo dostatne i pravno relevantne razloge. Ocijenio je da je to stajalište „posljedica mehaničkog vezivanja načela 'onečišćivač plaća' uz pojam količine predanog otpada - temelja za obračun cijene usluge (...) bez da je pri tome uzeto u obzir kako je zakonodavac u istom članku i stavku ZOGO-a propisao dva alternativna kriterija (utvrđivanja) količine otpada, od kojih je samo uz kriterij mase vezao pojam predanog otpada“.

Visoki upravni sud, na vlastitu inicijativu (po službenoj dužnosti), ukinuo je i članak 6. točku 8. osporene Odluke kojom je propisana obveza davatelja usluge na službenim internetskim stranicama, prije primjene te odluke, objaviti Opće uvjete poslovanja s korisnicima. Prema stajalištu Visokog upravnog suda ta odredba protivna je članku 30. stavku 7. točki 7. ZOGO-a kojom je propisano da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno i dužno donijeti odluku o načinu pružanja javnih usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada koja sadrži opće uvjete ugovora s korisnicima. Zakon prema mišljenju Visokog upravnog suda "ne daje ovlast predstavničkom tijelu da propisanu nadležnost ustupi davatelju usluge".

Ustavni sud smatrao da to pravno stajalište nije utemeljeno na tekstu članka 6. točke 8. osporene Odluke. Njime, naime, nije propisana ovlast davatelja usluge da donese opće uvjete nego da ih prije primjene objavi na službenim internetskim stranicama. I u tom dijelu ocijenio je da je podnositelju povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu zajamčeno člankom 128. stavkom 1. Ustava⁵⁸.

Visoki upravni sud ukinuo je i druge dijelove osporene Odluke, u odnosu na te dijelove presude Ustavni sud nije utvrdio povredu članka 128. stavka 1. Ustava.

d) UČINAK PRESUDE VISOKOG UPRAVNOG SUDA O UKIDANJU OPĆEG AKTA NA SUDSKI POSTUPAK U TIJEKU

ZUS predviđa mogućnost da podnositelj zahtjeva čiji je zahtjev Visoki upravni sud usvojio i ukinuo opći akt izmijeni svoju pravnu situaciju uzrokovanu donošenjem pojedinačne odluke na temelju, kasnije ukinutog, općeg akta. Podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom javnopravnom tijelu za izmjenu pojedinačne

⁵⁷ Zakon o održivom gospodarenju otpadom ("Narodne novine" broj 94/13.)

⁵⁸ Članak 128. stavak 1. Ustava glasi:

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

odluke odgovarajućom primjenom odredbi o obnovi upravnog postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u „Narodnim novinama“⁵⁹.

ZUS dakle uređuje pitanje učinka presude Visokog upravnog suda kojom se ukida opći akt na pravnu situaciju podnositelja zahtjeva u upravnoj stvari.

Pred Ustavnim sudom pojavilo se međutim pitanje učinka presude Visokog upravnog suda kojom se ukida opći akt na sudski parnični postupak⁶⁰. Konkretno, ovršni postupak na temelju vjerodostojne isprave, koji je u povodu prigovora ovršenika (podnositelja ustavne tužbe) nastavljen kao postupak protiv platnog naloga, a radi naplate dnevne parkirališne karte sukladno odredbama Odluke o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku (u daljnjem tekstu: Odluka Grada Dubrovnika).⁶¹ Visoki upravni sud za vrijeme trajanja parničnog postupka, ukinuo je taj opći akt presudom od 30. svibnja 2014.⁶² Županijski sud u Dubrovniku odlučivao je o žalbi podnositelja u ožujku 2015. godine, zauzeo je stajalište da se ukidanjem Odluke Grada Dubrovnika ne dira u pravne posljedice što ih je ona proizvela do momenta ukidanja, odnosno ne utječe na postojanje ugovornih odnosa nastalih do 18. lipnja 2014. kad je presuda Visokog upravnog suda stupila na snagu.

Ustavni sud razmatrao je mogućnosti primjene na ovaj slučaj odredbi Ustavnog zakona koje, slično ZUS-u, predviđaju mehanizam izmjene pravomoćnog pojedinačnog akta donesenog na temelju zakona (ili drugog propisa) ukinutog odlukom Ustavnog suda⁶³. Ustavni zakon u stavku 5. članka 58. sadrži i pravilo

⁵⁹ Članak 87. ZUS-a.

⁶⁰ Odluka broj: U-III-1673/2015 od 25. svibnja 2017. („Narodne novine“ broj 65/17.)

⁶¹ Odluka o organizaciji i načinu naplate i kontrole parkiranja u Gradu Dubrovniku („Službeni glasnik Grada Dubrovnika“ broj 12/09.)

⁶² Presuda Visokog upravnog suda broj: Usov-125/2012-6 od 30. svibnja 2014.

⁶³ Članak 58. Ustavnog zakona glasi:

„(1) Pravomoćna presuda za kazneno djelo utemeljena na odredbi zakona koja je ukinuta zbog nesuglasnosti s Ustavom ne proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda o ukidanju odredbe zakona na temelju koje je presuda donesena i može se izmijeniti odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju kaznenog postupka.

(2) Svaka fizička i pravna osoba koja je Ustavnom sudu podnijela prijedlog za ocjenu suglasnosti pojedine odredbe zakona s Ustavom, odnosno pojedine odredbe drugog propisa s Ustavom i zakonom, a Ustavni sud njezin prijedlog prihvati i ukine odredbu zakona, odnosno odredbu drugog propisa, ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu pravomoćnoga pojedinačnog akta kojim joj je povrijeđeno pravo, a koji je donesen na temelju ukinute zakonske odredbe, odnosno ukinute odredbe drugog propisa, odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka.

(3) Svaka fizička i pravna osoba kojoj je povrijeđeno pravo pravomoćnim pojedinačnim aktom donesenim na temelju poništene odredbe drugog propisa ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu toga pojedinačnog akta odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka.

(4) Zahtjev za izmjenu pravomoćnoga pojedinačnog akta iz stavka 2. i 3. ovoga članka može se podnijeti u roku od šest mjeseci od dana objave odluke Ustavnog suda u 'Narodnim novinama'.

(5) U postupcima u kojima o pravnoj stvari, do dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda kojom se ukida zakon, odnosno poništava ili ukida drugi propis ili pojedina njihova odredba, nije pravomoćno odlučeno, a taj se zakon, odnosno drugi propis neposredno primjenjuje u toj pravnoj stvari, ukinuti

vezano uz postupke u tijeku, koji nisu pravomoćno okončani prije ukidanja zakona, drugog propisa ili njihove odredbe. Ta odredba propisuje da se u postupcima u kojima nije pravomoćno odlučeno, ukinuti propis odnosno njegova odredba neće primjenjivati od dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda kojom se ukida odnosno poništava propis ili njegova odredba. Ustavni sud ocijenio je da je to pravilo *mutatis mutandis* primjenjivo i na slučaj kad Visoki upravni sud ukida opći akt. Budući da su sudovi primijenili odredbe općeg akta koji u vrijeme donošenja presuda (i prvostupanjske /iako je ona bila u korist podnositelja ustavne tužbe fizičke osobe/ i drugostupanjske) nije bio na snazi jer je ukinut presudom Visokog upravnog suda, Ustavni sud utvrdio je povredu prava na pravično suđenje.

e) "POSEBNA" NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA ZA OCJENU USTAVNOSTI OPĆEG AKTA

Spomenuli smo definiciju "drugog propisa" i definiciju "općeg akta". Spomenuli smo i sadržaj kontrole koju vrši Ustavni, a koju Visoki upravni sud: prema članku 125. alineji 2. Ustava Ustavni sud nadležan je ocjenjivati *ustavnost i zakonitost* "drugog propisa", dok je prema članku 3. stavku 2. ZUS-a Visoki upravni sud nadležan ocjenjivati *zakonitost* općeg akta. Neki autori, ali i predlagatelji u svojim prijedlozima upućenim Ustavnom sudu, postavljaju pitanje tko je nadležan za ocjenu *ustavnosti* općeg akta. Smatraju da je i dalje u nadležnosti Ustavnog suda ocjena ustavnosti općeg akta.⁶⁴

Takav pristup, koliko god pobuđuje na razmišljanje, u praksi Ustavnog suda nije se pojavio kao problem - 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. Dr. sc. Teodor Antić (glavni tajnik Ustavnog suda), u jednom svom radu⁶⁵ spomenuo je zanimljiv, i kod nas aktualan, primjer iz prakse Ustavnog suda Slovenije koji je ukinuo zbog njegove neustavnosti jedan članak odluke o imenovanju naziva ulica u Ljubljani kojim je dio jedne ulice preimenovan u Titovu cestu. Ustavni sud Slovenije ocijenio je da je takvo preimenovanje u suprotnosti s načelom poštovanja ljudskog dostojanstva koje je jedno od središnjih načela ustavnog uređenja Slovenije.

zakon, odnosno poništeni ili ukinuti drugi propis ili njihova ukinuta ili poništena odredba neće se primjenjivati od dana stupanja na snagu odluke Ustavnog suda.“

⁶⁴ Staničić, F., Đanić, A. (2014.): Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska i komparativna javna uprava, 14(2014.), br. 4.

⁶⁵ Antić, T. (2013.): Razgraničenje nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata lokalne samouprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013

Sličan slučaj pojavio se i pred našim Ustavnim sudom - 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. U vrijeme podnošenja tog zahtjeva Ustavni sud imao je praksu ustupanja pogrešno podnesenih podnesaka dopisom Visokom upravnom sudu. U ovom slučaju to nije učinio jer je ocijenio da u ovom slučaju postoje ustavnopravni razlozi da *ustavnost* te odluke podvrgne svom nadzoru. 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". Tu odredbu Ustavni sud tumači kao svoju pozitivnu obvezu "da provede opći ustavni nadzor u slučaju kada ocijeni da je na provjeri privrženost demokraciji utjelovljenoj u Ustavu, odnosno da su u opasnosti fundamentalne vrijednosti demokratske države utemeljene na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava".

Ovakvo postupanje Ustavni sud strogo je ograničio samo na situacije u kojima Vlada podnosi zahtjev za ocjenu ustavnosti općeg akta jedinice lokalne samouprave na temelju članka 35. alineje 4. Ustavnog zakona, u kojem se zahtijeva razmatranje pitanja važnih za identitet hrvatske ustavne države, a prethodno je obustavljen opći akt od primjene.

Ustavni sud poništio je dio odluke utvrdivši da je u izravnom sukobu s vladavinom prava odnosno da ugrožava identitet hrvatske ustavne države do stupnja koji se ne može tolerirati.

I pred našim Ustavnim sudom pojavio se predmet ocjene odluke kojom je preimenovan Trg maršala Tita. Prijedlog je odbačen s klasičnim obrazloženjem da ocjena njegove zakonitosti spada u nadležnost Visokog upravnog suda (U-II-3839/2017).

5. ZAKLJUČAK

Uvođenje objektivnog upravnog spora u naš pravni sustav zahtijevalo je prilagodbu i Visokog upravnog suda i Ustavnog suda. Prije svega bilo je potrebno jasno razgraničiti nadležnost između ta dva suda, budući da oba imaju u svojoj nadležnosti objektivni spor čiji je cilj zaštita objektivnog pravnog poretka. Formula je nađena 2012. kad je Ustavni sud u jednom rješenju dao definiciju "drugog propisa" čija ocjena ustavnosti i zakonitosti je u njegovoj nadležnosti i definiciju "općeg akta" čija ocjena zakonitosti je u nadležnosti Visokog upravnog suda.

Otvaranjem mogućnosti podnošenja ustavne tužbe u povodu odluka Visokog upravnog suda donesenih u objektivnom upravnom sporu, objektivni upravni spor "transformira" se, postaje, postupak za zaštitu ustavnih prava pred Ustavnim sudom. Iako praksa Ustavnog suda u šest godina od uvođenja objektivnog upravnog spora u naš pravni sustav nije bogata - do sada je zaprimljeno 64 ustavnih tužbi, a riješeno ih je 32 - Ustavni sud zauzeo je neka važna stajališta, od kojih nam se čini najvažnije izjednačavanje učinka presude Visokog upravnog suda kojom se ukida opći akt s učinkom odluke Ustavnog suda kojom se ukida zakon ili drugi propis na pravomoćno okončane sudske postupke i na sudske postupke u tijeku.

Pred Ustavnim sudom još je tridesetak neriješenih ustavnih tužbi koje se odnose na objektivni upravni spor. Za sada se ne može reći kriju li se u njima pitanja koja će zahtijevati zauzimanje novih stajališta.

6. VJEŽBA ZA POLAZNIKE RADIONICE

Vježba se zasniva na ustavnosudskom predmetu u kojemu su podnositelji ustavne tužbe osporavali presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske donesenu u postupku ocjene zakonitosti članka 1. stavka 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 12/07.).

Eurolakat d.o.o. iz Zagreba podnio je 4. veljače 2010. Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 12/07.).

Rješenjem Ustavnog suda broj: U-II-542/10 od 5. ožujka 2012. predmet je ustupljen Visokom upravnom sudu.

OSPORAVANA ODREDBA

„U Odluci o određivanju djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima gradskog značenja (Službeni glasnik Grada Zagreba, 10/95. i 15/97.) u članku 1. iza točke 4. dodaju se nove točke 5. i 6. koje glase:

5. usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba“.

NAVODI PODNOSITELJA ZAHTJEVA

- Osporenom Odlukom djelatnost oglašavanja na javnim površinama i nekretninama u vlasništvu Grada Zagreba proglašena je komunalnom djelatnošću protivno odredbi članka 1. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- Ova djelatnost u Republici Hrvatskoj, pa tako i u Gradu Zagrebu, organizirana je na načelima slobodnog tržišta, aktivnošću poduzetnika koji su u razvoj oglasne mreže i izgradnje oglasnih površina godinama ulagali značajna financijska sredstva.
- Donošenjem ove odluke poduzetnici su stavljeni u nejednak pravni položaj u odnosu na Zagreb plakat d.o.o. koje je time steklo monopolistički položaj na tržištu.
- Pravna znanost definira komunalne djelatnosti kao propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlašteni subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja.
- Predlaže Ustavnom sudu da poništi osporenu Odluku kako bi se poništili i svi pravni učinci koje je Odluka proizvela te kako bi podnositelj mogao zahtijevati naknadu za protuustavno isključenje s tržišta.

OČITOVANJE DONOSITELJA OPĆEG AKTA O ZAHTJEVU

Donositelj osporene Odluke, Gradska skupština Grada Zagreba, Odbor za statut, poslovnik i propise, dostavio je Visokom upravnom sudu očitovanje u kojemu obrazlaže ustavno i zakonsko ovlaštenje jedinica lokalne samouprave na uređenje poslova iz djelokruga komunalnih djelatnosti. Ističe da je određivanjem oglašavanja komunalnom djelatnošću nastojao osigurati trajno kvalitetno obavljanje te komunalne djelatnosti i osigurati kvalitetnije održavanje reklamnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, a sve u skladu s načelima komunalnog gospodarstva. Obrazlaže situaciju u Gradu Zagrebu prije no što je ova djelatnost utvrđena komunalnom djelatnošću. Navodi da podnositelj zahtjeva pogrešno ističe kako se komunalnom djelatnošću može smatrati samo djelatnost od životnog značenja za stanovništvo već smatra da je prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu riječ o pružanju usluga od interesa za fizičke i pravne osobe. Pri tome smatra da sve što zakonom nije taksativno nabrajano, a od interesa je za fizičke i pravne osobe, jedinica lokalne samouprave na osnovi zakonskog ovlaštenja može proglasiti komunalnom djelatnošću. Poziva se na Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prema kojem jedinice lokalne i područne samouprave imaju ovlast za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u njihovom vlasništvu. Smatra da je osporenom Odlukom pitanje oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu donositelja odluke riješeno sukladno Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i Zakonom o komunalnom gospodarstvu i da je osigurano trajno i kvalitetno obavljanje te djelatnosti i održavanje reklamnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, odnosno uvođenje standardizirane urbane opreme u skladu s načelima komunalnog gospodarstva a sa pozitivnim financijskim učincima za Grad Zagreb. Obrazlaže način poslovanja Zagreb plakat d.o.o. i poziva se na zaključak o obustavi postupka od 31. prosinca 2009. kojim je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdila da nema uvjeta za vođenje postupka, jer su svi prikupljeni podaci ukazivali da Zagreb plakat d.o.o. nema vladajući položaj na mjerodavnom tržištu vanjskog oglašavanja na području Grada Zagreba. Ističe da Odlukom nije onemogućeno vanjsko oglašavanje drugih poduzetnika već oni tu djelatnost i dalje obavljaju, što na javnim a najvećim dijelom na privatnim površinama. U prilog neosnovanosti zahtjeva donositelj Odluke poziva se i na rješenje Ustavnog suda, broj: U-I-2777/04 od 8. studenog 2005. kojim je odbijen prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 82/04.) kojim je djelatnost prijevoza pokojnika utvrđena komunalnom djelatnosti, dok je do stupanja na snagu tog Zakona ova djelatnost bila isključivo gospodarska. Ističe dio obrazloženja ove odluke u kojem je Ustavni sud naveo da promjena pravne naravi određenih djelatnosti nužno zahtjeva prilagodbu novim uvjetima poslovanja svih subjekata koji se tom djelatnošću bave.

ZAKON O KOMUNALNOM GOSPODARSTVU

"I. OPĆE ODREDBE

Predmet Zakona o komunalnom gospodarstvu

Članak 1.

(...)

(2) Pod komunalnim gospodarstvom u smislu ovoga Zakona razumijeva se obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području

općina, gradova i Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne samouprave) kao i županija kada je to određeno ovim Zakonom."

"Komunalne djelatnosti

Članak 3.

(1) Komunalne djelatnosti u smislu ovoga Zakona su:

1. opskrba pitkom vodom,
2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda,
3. prijevoz putnika u javnom prometu,
4. održavanje čistoće,
5. odlaganje komunalnog otpada,
6. održavanje javnih površina,
7. održavanje nerazvrstanih cesta,
8. tržnice na malo,
9. održavanje groblja i krematorija,
10. obavljanje dimnjačarskih poslova,
11. javna rasvjeta.

(...)

(13) Osim djelatnosti navedenih u stavku 1. ovoga članka predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se pod uvjetima iz članka 1. stavka 2. ovoga Zakona smatraju komunalnim djelatnostima."

PITANJE ZA RASPRAVU

Je li osporavana odredba općeg akta nezakonita?

USTAVNA TUŽBA

Grad Zagreb, kojeg zastupa gradonačelnik Milan Bandić i Gradska skupština Grada Zagreba, zastupana tada po svom predsjedniku Darinku Kosoru podnijeli su 31. listopada 2013. ustavnu tužbu kojom osporavaju presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-103/2012-13 od 27. rujna 2013.

Podnositelji smatraju da su im presudom Visokog upravnog suda povrijeđena sljedeća prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske:

- pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 128. stavak 1. Ustava),
- pravo na samostalno uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga svojih tijela (članak 129.b Ustava),
- pravo na vlastite prihode (članak 131. Ustava).

Navedene povrede povezuju s povredama članka 4. stavka 1., članka 14. stavka 2., članka 29. stavka 1., članka 134. (članka 129.) i članka 135. (članka 129.a) te članka 137. (članka 130.) Ustava.

U ustavnoj tužbi podnositelji su na temelju članka 67. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske istaknuli i prijedlog da Ustavni sud privremeno odgodi izvršenje (pravne učinke) osporene presude.

Podnositelji u ustavnoj tužbi ističu:

- Osporena presuda ostavlja pravno neuređeno ili barem nedovoljno uređeno pitanje održavanja javnih površina a osobito glede njihovoga korištenja po pitanju pružanja usluga oglašavanja što je suprotno njihovoj osnovnoj namjeni.
- Neophodno je urediti pitanje pružanja usluga javnog oglašavanja na javnim površinama na način koji će zaštititi osnovnu namjenu javne površine (parkovi, trgovi, igrališta) za potrebe građana, te otvoriti prostor jedinicama lokalne samouprave da u skladu sa zakonom upravljaju ovom imovinom pažnjom dobrog domaćina.
- Zakoni jasno potvrđuju da je održavanje javnih površina, a koje obuhvaća i pitanje načina njihova korištenja za javno oglašavanje, komunalna djelatnost iz samoupravnog djelokruga.
- Visoki upravni sud smatra da je to usluga koja ovisi o odnosu ponude i potražnje na tržištu u određenom trenutku, čime je prihvatio tzv. ekonomistički pristup oglašavanju što se može prihvatiti samo ako se radi o oglašavanju koje se vrši na bilo kojim drugim površinama i/ili nekretninama koje nemaju status javnih površina i koje nisu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. No, ukoliko se te usluge obavljaju na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu grada na kojima grad ima pravo i obvezu upravljati, ostvarujući pravo na lokalnu samoupravu, pažnjom dobrog domaćina to razumijeva i njegovu obvezu da odgovarajućim aktom to pitanje uredi kako bi ostvario koristi za lokalnu zajednicu a u skladu s potrebama i interesima građana.
- Visoki upravni sud ekonomskim argumentima poništava pravne mogućnosti koje jamči Ustav i zakoni koji omogućuju da u okviru njih jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb uređuju ova pitanja.
- Visoki upravni sud je jasno pokazao da se prilikom donošenja odluke vodio načelima tržišnog gospodarstva i to, bez ikakve pravne regulacije na području društvenih odnosa na kojima je zakonom i aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave neophodno urediti i ograničiti djelovanje s ciljem zaštite prava i interesa lokalne zajednice i njezinih građana.
- Presuda Visokog upravnog suda je izraz kvazikontrole svrhovitosti te se stječe dojam kao da je donesena od strane upravnog tijela a ne od strane suda.
- Visoki upravni sud proizvoljno je zauzeo stajalište koje je zanemarilo ulogu i namjenu javnih površina, obvezu održavanja tih javnih površina ne samo s aspekta osnovne namjene, već i ekološke zaštite koja obuhvaća pored zaštite prirode i širu zaštitu cjelokupne životne sredine, zatim pravo i zadaću lokalne samouprave da svom svojom imovinom pa uključivo i javnim površinama upravlja i gospodari pažnjom dobrog domaćina, dakle u interesu svih njezinih građana a ne samo u eventualnom ekonomskom interesu stranaka na tržištu koje djeluju sukladno tržišnim zakonitostima jer s tog aspekta u prvi plan dolazi ekonomska korist a ne ovi prethodno navedeni društveni interesi koji su sukladno Ustavu i zakonima u nadležnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

USTAV REPUBLIKE HRVATSKE

"Članak 128.

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

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

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

Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije."

"Članak 129.a

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti."

"Članak 130.

U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela."

PITANJE ZA RASPRAVU

Je li osporavanom presudom Visokog upravnog suda povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu zajamčeno člankom 128. stavkom 1. Ustava i/ili pravo tijela jedinica lokalne samouprave da u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti zajamčeno člankom 130. Ustava? Jesu li podnositelju ustavne tužbe povrijeđena ostala ustavna prava na koja upire u ustavnoj tužbi?

7. IZVADCI IZ SUDSKE PRAKSE

U-III-4477/2015

Podnositelj je osporio zakonitost Statuta Ustanove Zagreb film, a kao pojedinačni akt dostavio je Odluku o imenovanju ravnatelja Ustanove Zagreb film. Visoki upravni sud ocijenio je da ta odluka nije pojedinačna odluka u smislu članka 83. stavka 1. ZUS-a te da ne postoje razlozi ni za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Odbacio je zahtjev podnositelja. Ustavni sud nije našao povredu prava na pravično suđenje.⁶⁶

U-III-5703/2014

Visoki upravni sud obustavio je postupak jer je osporeni opći akt prestao važiti. Naime, osporena je bila odredba Odluke o komunalnom redu Grada Zagreba iz 2008., koja je prestala važiti stupanjem na snagu nove Odluke o komunalnom redu iz 2014.⁶⁷ Visoki upravni sud ocijenio je da prestale postojati pretpostavke za daljnje vođenje postupka. Ustavni sud nije našao povredu prava na pravično suđenje.⁶⁸

U-III-6079/2013

Visoki upravni sud obustavio je postupak jer je iz podnesaka podnositelja nezadovoljnog što je Ustavni sud ustupio njegov prijedlog Visokom upravnom sudu, zaključio da podnositelj u stvari zahtijeva da Visoki upravni sud ne rješava njegov zahtjev, odnosno da je odustao od zahtjeva; također je ocijenio da se ne radi o pitanju od šireg značaja da bi nastavio postupak po službenoj dužnosti.⁶⁹

⁶⁶ Odluka broj: U-III-4477/2015 od 28. siječnja 2016. (www.usud.hr)

⁶⁷ Odluka o komunalnom redu ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 3/14.)

⁶⁸ Odluka broj: U-III-5703/2014 od 20. lipnja 2017. (www.usud.hr)

⁶⁹ Odluka broj: U-III-6079/2013 od 13. srpnja 2016. (www.usud.hr)

LITERATURA

Antić, T. (2013.): Razgraničenje nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata lokalne samouprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 3/2013

Arlović, M. (2014.): Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, Pravni vjesnik god. 30 br. 3-4, 2014.

Crnković, M. (2015.): Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu, Doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2015.

Crnković, M. (2015.): Konceptije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 65, (5) 693-719 (2015).

Drdić, B. (2017.): Pojedinačna odluka kao pretpostavka za pokretanje objektivnog upravnog spora, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Zbornik radova, Organizator, Zagreb, 2017.

Ljubanović, B.; Britvić-Vetma, B. (2011.): Vrste upravnih sporova, HKJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 3.

Omejec, J., Banić, S. (2012.): Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49., 2/2012.

Omejec, J. (2002.): Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa, u: Crnić, J. i dr. (ur.): Ustav kao jamac načela pravne države, Zagreb, Organizator (2002.)

Otočan, S. (2016.): Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 37, br. 1, (2016).

Staničić, F., Đanić, A. (2014.): Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska i komparativna javna uprava, 14(2014.), br. 4.

Trgovac, S. (2017.): Ustavnosudska kontrola u objektivnom upravnom sporu, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Zbornik radova, Organizator, Zagreb, 2017.

Ur. Foretić, D.: „Što se smatra odnosno ne smatra propisom iz članka 125. alineja 2. Ustava Republike Hrvatske o čijoj suglasnosti s Ustavom i Zakonom odlučuje Ustavni sud“, informator br. 4654, Zagreb 14. listopada 1996. (male stranice)

Vezmar, Barlek, I. (2015.): Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 36, br. 1, 547-556 (2015).