

Državni nadzor tijela lokalne samouprave

Željka Tropina*

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je temeljni, sustavni propis kojim se uređuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad aktima i radom te druga pitanja od značaja za njihov rad. Temeljem navedenog Zakona, država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti, kao i zaštite prava građana, obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U ovom radu autorica detaljnije analizira temu spomenutog nadzora.

1. Uvod

Ustavom Republike Hrvatske¹ utvrđeno je načelo ustavnosti i zakonitosti propisa po kojem je obveza svih donositelja propisa/akata, pa tako i donositelja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, da akti koje donose budu u skladu s Ustavom i mjerodavnim zakonima. Drugim riječima, propisi nižeg ranga pri donošenju moraju biti u skladu s propisima višeg ranga.

Sukladno Ustavu, tijela jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova iz svog djelokruga su samostalna i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Temelj za provedbu nadzora nad djelovanjem lokalne samouprave² u njezinom samoupravnom djelokrugu, osim Ustava Republike Hrvatske, je Europska povelja o lokalnoj samoupravi, zakon kojim se uređuje sustav državne uprave i zakon kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava.

U odnosu na nadzor lokalnih jedinica Europska povelja o lokalnoj samoupravi³ propisuje da se nadzor lokalnih jedinica ograničava na osiguravanje poštivanja načelna zakonitosti i ustavnosti (izuzetak su povjereni poslovi kod kojih se može obuhvatiti i nadzor svrhovitosti). Također, nadzor se mora obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koji se smjera štiti, te se nadzor može obavljati samo u slučajevima i oblicima utvrđenim Ustavom.

Nadzor nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave obavlja se temeljem zakona kojim se uređuje sustav državne uprave, odnosno Zakona o sustavu državne uprave⁴, a nadzor nad obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga koji obuhvaća nadzor općih i pojedinačnih

akata te nadzor rada tijela jedinice uređuje se Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵.

2. Obilježja i postupci nadzora

Kada se govori o nadzoru nad lokalnom samoupravom, mogu se pobrojati neka osnovna obilježja toga nadzora:

- Jedinice su samostalne u obavljanju poslova iz svoga samoupravnog djelokruga,
- Nadzor prvenstveno osigurava zaštitu ustavnosti i zakonitosti te zaštitu prava građana (čl. 137. Ustava i čl. 78. ZLP(R)S-a),
- Opseg nadzora je ograničen na nadzor zakonitosti kod izvornih poslova jedinica, dok kod povjerenih poslova državne uprave može obuhvatiti i svrhovitost,
- Nadzor obuhvaća opće i pojedinačne akte tijela jedinica te rad, odnosno određene radnje i postupanja,
- Radi se o resornom nadzoru koji obavljaju različita tijela državne uprave svako u svom djelokrugu,
- Postupak nadzora pokreće se povodom predstavke ili po službenoj dužnosti,
- Nadzorne ovlasti državnih tijela propisane su zakonom,
- Jedinicama je osigurana sudska zaštita u postupku nadzora.

Stoga se može zaključiti da su predmet nadzora opći i pojedinačni akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i radnje i postupanja. Nadzor obavljaju različita tijela državne uprave, u okvirima svoga djelokruga i ovisno o predmetu nadzora. Pri tome su tijela državne uprave koja obavljaju nadzor aktivni subjekti nadzora, dok su tijela jedinica nad kojima se obavlja nadzor pasivni subjekti nadzora.

Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao sustavnom propisu koji se odnosi na materiju lokalne samouprave, te drugim mjerodavnim posebnim zakonima, postoji niz različitih postupka nadzora koje obavljaju različita tijela državne uprave:

* Željka Tropina, dipl. iur., Zagreb

¹ NN, br. 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH

² Kada se koristi pojam lokalne samouprave, isti obuhvaća i područnu (regionalnu) samoupravu.

³ NN – Međunarodni ugovori, br. 14/97 i 4/08

⁴ NN, br. 66/19

⁵ NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19 i 144/20

- Inspekcijski i upravni nadzor koji obavljaju nadležna tijela u skladu s posebnim propisima,
- Nadzor zakonitosti rada tijela JLP(R)S koji obavlja tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu,
- Nadzor ustavnosti i zakonitosti općih akata koje obavlja svako tijelo u svom djelokrugu,
- Nadzor zakonitosti pojedinačnih akata koje također obavlja svako tijelo u svom djelokrugu,
- Nadzor Državnog ureda za reviziju i proračunski nadzor Ministarstva financija,
- Jedinice podliježu nadzoru Povjerenika za informiranje, Agencije za zaštitu osobnih podataka, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i drugih državnih tijela,
- Nadzor nad povjerenim poslovima državne uprave,
- Nadzor od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i dr.

3. Inspekcijski nadzor od strane upravne inspekcije

Sukladno Zakonu o upravnoj inspekciji⁶, upravna inspekcija obavlja poslove inspekcijskog nadzora vezano uz provedbu zakona i drugih propisa, između ostalog i u tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Inspekcijski nadzor provodi upravni inspektor tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije, u čijem sastavu se i ustrojava upravna inspekcija.

Predmet inspekcijskog nadzora u tijelima i upravnim tijelima jedinica koje obavlja upravni inspektor je: primjena zakona i drugih propisa kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada tih tijela; primjena zakona i drugih propisa kojima se uređuju službenički odnosi; primjena zakona kojim se uređuje upravni postupak; primjena propisa o uredskom poslovanju; primjena propisa o sadržaju naziva tijela i uporabi propisanih obilježja i simbola; primjena propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske; postupanje po predstavkama podnesenim radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora; nadzor uvjeta i načina ostvarivanja javnosti rada; te provođenje inspekcijskog nadzora u slučajevima utvrđenim posebnim zakonom.

Upravni inspektor u provedbi nadzora samostalan je u radu, a inspekcijski nadzor provodi po službenoj dužnosti ili se postupa po predstavkama građana.

Inspekcijski nadzor provodi se neposredno i posredno. Neposredan inspekcijski nadzor provodi se izravnim uvidom u opće i pojedinačne akte u nadziranom tijelu, te uvjete i način rada nadziranog tijela. Posredan inspekcijski nadzor provodi se izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju.

Postupak inspekcijskog nadzora je neupravn postupak koji se pokreće po službenoj dužnosti, a o utvrđenim nezakonitostima i nepravilnostima u radu nadziranog tijela sastavlja se zapisnik kojim se izriču zakonom predviđene mjere nadziranom tijelu.

Isto tako, upravna inspekcija postupa po predstavkama podnijetim radi ostvarivanja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ukoliko nadzor nad ostvarivanjem tih prava nije zakonom povjeren drugoj inspekciji (primjerice u sastavu Državnog inspektorata). Predstavka se smatra inicijativom za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora (ne i zahtjevom za pokretanje postupka). O poduzetim radnjama temeljem predstavke upravni inspektor dostavlja obavijest podnositelju predstavke.

Ukoliko se predstavka odnosi na nezakonitosti u vođenju upravnog postupka ili u odnosu na određeni upravni akt, podnositelj predstavke koji je u pravilu stranka u upravnom postupku, svoja prava treba štiti prvenstveno raspoloživim pravnim lijekovima u tom postupku.

4. Upravni nadzor nad povjerenim poslovima

Zakonom o sustavu državne uprave⁷ propisano je da se upravni nadzor provodi po službenoj dužnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje odgovarajuće upravno područje. Pri ocjeni potrebe za provedbom upravnog nadzora nadležna tijela mogu uzeti u obzir predstavke, pritužbe i druge podneske koji upućuju na nezakonitost ili nepravilnost u obavljanju poslova državne uprave.

Tijela državne uprave, svako u granicama svog djelokruga, nadziru obavljanje povjerenih poslova državne uprave od strane upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, pojedini poslovi državne uprave mogu se posebnim zakonom povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (ili drugim pravnim osobama).

Nadležno tijelo državne uprave koje provodi upravni nadzor može nadziranim upravnim tijelima jedinice dati opće i pojedinačne upute. Upute se daju u pisanom obliku, a posebnim zakonom može se propisati i obveza njihove prethodne objave u „Narodnim novinama“, ako je to nužno za preuzimanje ili osiguravanje provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije u području regulacije i nadzora zakonom određenih tržišta javnih usluga. Međutim, uputama se ne može određivati način rješavanja pojedinačne upravne stvari niti uređivati pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave posebnim zakonom mogu se povjeriti poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju i drugi upravni i stručni poslovi. Poslovi državne uprave povjeravaju se jedinicama ako je to opravdano s obzirom na prirodu poslova i u osobitom interesu građana.

Za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave odgovara izvršno tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave.

⁶ NN, br. 15/18 i 98/19

⁷ NN, br. 66/19

5. Nadzor nad zakonitošću rada predstavničkog tijela

Nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela, sukladno članku 78.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, obavlja tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pri tome se nadzire samo zakonitost, odnosno legalnost rada, ali se ne nadzire sama svrhovitost.

Temeljem navedenog članka obavlja se nadzor rada *ukoliko postoji sumnja na postojanje nepravilnosti vezanih uz rad na sjednici predstavničkog tijela*, odnosno propisuje se postupanje u slučaju nezakonitog rada predstavničkog tijela na sjednici, temeljem čega se sjednica ili dio sjednice proglašava nezakonitom. Inicijativu za pokretanje postupka nadzora zakonitosti rada mogu dati različiti subjekti, u praksi su to najčešće članovi predstavničkog tijela, političke stranke, ali i građani.

Pri nadzoru zakonitosti rada predstavničkih tijela, bitne činjenice koje se obuhvaćaju, tj. utvrđuju su: postupak sazivanja sjednice, postojanje kvoruma na sjednici, pitanje mandata članova predstavničkog tijela – prestanak mandata, stavljanje mandata u mirovanje, zamjenjivanje članova predstavničkog tijela, aktiviranje mandata, većina za donošenje odluka, odnosno donošenje odluka propisanom većinom glasova, poštivanje rada na sjednicama predstavničkih tijela u skladu sa općim aktima jedinica. Kod nadzora rada predstavničkih tijela, tijelo državne uprave za utvrđivanje relevantnih činjenica se koristi svom dostupnom dokumentacijom te zapisnicima sa sjednica predstavničkih tijela jedinica.

Ukoliko nadležno tijelo pri nadzoru rada utvrdi nepravilnosti u radu predstavničkog tijela, donijet će odluku kojom će sjednicu predstavničkog tijela ili njezin dio proglasiti nezakonitom, a akte donesene na sjednici proglasiti ništavim. U pogledu prava na zaštitu protiv takve odluke nadležnog tijela nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Također, u postupku nadzora tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, nakon utvrđenih činjenica daje odgovore, mišljenja i tumačenja. Tumačenjima i mišljenjima pruža se stručna i druga pomoć, odnosno ostvaruje se suradnja s jedinicama radi unapređenja njihovog rada.

6. Raspuštanje predstavničkog tijela

Raspuštanje predstavničkog tijela krajnja je posljedica, odnosno najteža sankcija za kršenje Zakona, u slučaju nezakonitog rada i donošenja nezakonitih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tom slučaju Vlada može raspustiti predstavničko tijelo, imenovati povjerenika i u roku 90 dana raspisati nove izbore.

Predstavničko tijelo raspušta se rješenjem koje donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a članovima predstavničkog tijela mandat prestaje njegovim raspuštanjem.

Razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela taksativno su navedeni u članku 84. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i oblatorne su prirode. Predstavničko tijelo raspušta se iz slijedećih razloga:

1. ako predstavničko tijelo donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
3. ako predstavničko tijelo učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
4. ako predstavničko tijelo iz bilo kojih razloga trajno ostane bez broja članova potrebnog za rad i donošenje odluka,
5. ako predstavničko tijelo ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od 3 mjeseca,
6. ako predstavničko tijelo ne raspiše referendum na prijedlog birača kada je utvrđeno da je dopušteni prijedlog podnesen od dovoljnog broja birača, u skladu su odredbama Zakona i zakona kojim se uređuje raspisivanje referenduma,
7. ako predstavničko tijelo ne raspiše referendum za opoziv izvršnog tijela iz članka 40.b stavka 3. Zakona (kada je raspisivanje referenduma/opoziv tražilo 20% birača u jedinici),
8. ako predstavničko tijelo u tekućoj godini ne donese proračun za sljedeću godinu niti odluku o privremenom financiranju te ako ne donese proračun do isteka roka privremenog financiranja, osim u slučaju iz članka 69.a stavka 1. Zakona,
9. ako predstavničko tijelo ne donese proračun u roku od 45 dana od objave presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojom je proračun ukinut u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, osim u slučaju iz članka 69.a stavka 1. Zakona (ako izvršno tijelo ne predloži proračun ili povuče prijedlog proračuna).

Rješenje Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju predstavničkog tijela stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama. Predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela ima pravno na sudsku zaštitu, odnosno može protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju, podnijeti tužbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske u roku 8 dana od objave rješenja. Postupak rješavanja po tužbi protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske je hitne naravi, te je Visoki upravni sud dužan odlučiti o tužbi u roku od 30 dana od primitka. Odluka Suda objavljuje se u Narodnim novinama.

7. Nadzor nad zakonitošću općih akata

Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (članak 35.). Reguliranje društvenih odnosa putem općeg akta odnosi se na neodređeni broj slučajeva, jer se njime na generalan način, unaprijed uređuju određeni društveni odnosi u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno radi se o aktima koji imaju djelovanje *erga omnes*.

Valja imati na umu da je temeljno mjerilo za razgraničenje općenormativnog akta (propisa) od internog općeg akta, pojedinačnog akta i akta poslovanja činjenica ima li akt obilježja propisa u materijalnom smislu, odnosno je li ga donijelo tijelo državne ili javne vlasti, uređuju li se tim aktom na apstraktan način prava i obveze trećih osoba, te vrijedi li akt, uvažavajući pravila o prostornom djelovanju propisa, generalno za sve subjekte koji će doći u situaciju da se akt na njih primjenjuje. U tom slučaju radi se o eksternim općim aktima, a to su npr. prostorni planovi, odluke o komunalnom redu i komunalnom doprinosu, odluke o lokalnim porezima, proračun, statut, poslovnik i dr.

Dakle, predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odlučuju na temelju Ustava i zakona o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba donošenjem općih akata. Općim aktima predstavničko tijelo uređuje određena pitanja iz djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Opći akti koje donose jedinice u samoupravnom djelokrugu čine golemi dio pravnog poretka Republike Hrvatske i proizvode neposredni, ali i posredni pravni učinak na prava i obveze fizičkih i pravnih osoba.

Nadalje, utvrđeno je da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalne u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog, odnosno područnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti određuju se poslovi čije su obavljanje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne organizirati, odnosno obaviti te poslovi koje mogu obavljati.

Temeljem članka 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija **obavljaju nadležna tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu**, sukladno posebnom zakonu. Djelokrug tijela državne uprave određen je Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave⁸. Stoga je predsjednik predstavničkog tijela dužan dostaviti donesene opće akte - statut, poslovnik, proračun ili svaki drugi opći akt, onom tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu pojedini opći akt, u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta.

Dakle, navedeno znači da svako tijelo nadzire primjenu propisa iz svoga djelokruga i obavlja nadzor zakonitosti akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u odnosu na propise iz svoga djelokruga, slijedom čega se svaki opći akt dostavlja na nadzor resorno nadležnom tijelu državne uprave, onom u čijem je djelokrugu pravno područje i zakoni na koje se akt odnosi⁹.

Vezano uz dostavu općih akata nadležnim tijelima državne uprave želi se istaknuti:

- ✓ akti koji se odnose na pitanja vezana uz prostorno i urbanističko planiranje, uređenje naselja i stanovanje te komunalno gospodarstvo dostavljaju Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine,
- ✓ akti koji se odnose na brigu o djeci te odgoj i obrazovanje dostavljaju se Ministarstvu znanosti i obrazovanja,
- ✓ akti koji se odnose na socijalnu skrb dostavljaju se Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike,
- ✓ akti koji se odnose na zdravstvo i primarnu zdravstvenu zaštitu dostavljaju se Ministarstvu zdravstva,
- ✓ akti koji se odnose na zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša te s time u vezi zbrinjavanja otpada dostavljaju se Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja,
- ✓ akti koji se odnose na poljoprivredu dostavljaju se Ministarstvu poljoprivrede,
- ✓ akti koji se odnose na promet i prometnu infrastrukturu, promet na svom području te održavanje javnih cesta dostavljaju se Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, odnosno Ministarstvu unutarnjih poslova, u dijelu nadležnosti toga Ministarstva propisane posebnim zakonom,
- ✓ akti koji se odnose na gospodarski razvoj i zaštitu potrošača te javnu nabavu dostavljaju se Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja,
- ✓ proračun jedinice i drugi akti vezani uz proračun, financiranje i lokalne poreze dostavljaju se Ministarstvu financija,
- ✓ statut jedinice, poslovnik predstavničkog tijela, odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela, odluka o plaći službenika, kao i lokalnih dužnosnika, odluka o naknadi članovima predstavničkih tijela dostavljaju se Ministarstvu pravosuđa i uprave, te
- ✓ drugi opći akti dostavljaju se resorno nadležnim tijelima državne uprave sukladno Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave te sukladno posebnim zakonima.

Slijedom toga, na nadzor zakonitosti temeljem članka 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dostavljaju se nadležnim tijelima državne uprave samo opći akti predstavničkog tijela koji imaju djelovanje *erga omnes*, a ne svi akti koje donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne jedinice.

Odredbama članaka 79. do 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisan je točan način postupanja tijela državne uprave s dostavljenim općim aktima u postupku nadzora zakonitosti istih.

U skladu s člankom 80. navedenog Zakona, kad nadležno tijelo državne uprave ocijeni da su odredbe općeg akta jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u suprotnosti s Ustavom i zakonom, bez odgode će dati uputu predstavničkom tijelu da u roku od 15 dana od primitka upute otkloni uočene nedostatke. U predmetnoj uputi nadležno tijelo treba ukazati u čemu/gdje je nedostatak te način na koji nedostatak/nepravilnost treba biti uklonjena. Na ovakav način daje se mogućnost otklanjanja nedostataka u općem aktu, prije nego akt bude obustavljen od primjene.

⁸ NN, br. 85/20

⁹ Uputa tadašnjeg Ministarstva uprave KLASA:023-07/20-01/6, URBROJ:515-05-02-02/1-20-1 od 10. siječnja 2020.

Ako predstavničko tijelo ne postupi po uputi nadležnog tijela državne uprave i ne otkloni uočene nedostatke u ostavljenom roku, tijelo državne uprave donosi odluku o obustavi od primjene općeg akta ili pojedinih odredaba općeg akta (u daljnjem tekstu: odluka o obustavi) koja mora biti obrazložena. Odluku o obustavi nadležno tijelo državne uprave dužno je donijeti u roku od 60 dana od isteka roka u kojem je trebalo ukloniti uočene nedostatke.

Kada nadležno tijelo državne uprave donese odluku o obustavi, podnijet će temeljem članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u roku od 30 dana od donošenja odluke o obustavi. Međutim, ako tijelo državne uprave ne podnese Visokom upravnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u utvrđenom roku, obustava od primjene općeg akta prestaje istokom toga roka. S tim u vezi se napominje da Visoki upravni sud Republike Hrvatske ocjenjuje zakonitost obustavljenih općih akata sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima¹⁰ (članci 83. do 88.).

Također, temeljem članka 80.b Zakona, osim u prethodno navedenim slučajevima, sva tijela državne uprave u okviru svoga djelokruga utvrđenog posebnim zakonom mogu neposredno provoditi nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija te donijeti odluku o obustavi. Konkretno nadležno tijelo državne uprave može provesti postupak nadzora općeg akta u svakom trenutku po stjecanju saznanja da opći akt nije suglasan s Ustavom ili zakonom (što se primjerice odnosi na situacije kada nije proveden „redovan“ nadzor iz bilo kojeg razloga).

To znači da neovisno o postupku nadzora zakonitosti te nadležnosti i rokovima za provođenje istoga iz članka 79., 80. i 80.a Zakona, sva tijela državne uprave mogu u bilo kojem trenutku, po stjecanju saznanja o postojanju nezakonitosti, odnosno da opći akt ili pojedine odredbe općeg akta nisu suglasne s Ustavom ili zakonom, neposredno provesti nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela jedinica i obustaviti od primjene opći akt predstavničkog tijela donesen u upravnom području iz svoga djelokruga utvrđenog posebnim zakonom.

Ukoliko tijelo državne uprave obustavi od primjene opći akt, odnosno ako odluku općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana o obustavi ocijeni osnovanom, u tom slučaju dužno je podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti spornog tj. obustavljenog općeg akta (članak 82. Zakona) Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, koji je sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima jedini nadležan ocjenjivati zakonitost općih akata.

8. Nadzor nad zakonitošću pojedinačnih akata

Na temelju općih akata koje donose predstavnička tijela lokalnih jedinica, njihova izvršna tijela i upravna tijela

(upravni odjeli i službe) donose konkretne pojedinačne akte. Pojedinačni akti moraju biti u skladu s Ustavom, zakonom i općim aktima jedinice te pri tome pravni sustav daje mogućnost zaštite prava i pravnih interesa od nezakonitih pojedinačnih akata lokalnih jedinica.

Pojedinačni je onaj akt, kojim se na konkretan način raspravlja i rješava o nekom konkretnom i određenom slučaju, o pravu ili obvezi, bez obzira odnosi li se na jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba.

Kod pojedinačnih akata potrebno je razlikovati pojedinačne uprave akte od pojedinačnih neupravnih akata.

U izvršavanju općih akata predstavničkog tijela upravna tijela (u većini slučajeva) u okviru svog djelokruga donose pojedinačne upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.

Predstavnička i izvršna tijela općina, gradova i županija donose pojedinačne neupravne akta u svom samoupravnom djelokrugu. To su, primjerice, akti kojima se izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata, akti kojima se usmjerava djelovanje upravnih tijela, akti kojima se upravlja i raspolaže imovinom jedinice (nekretninama), akti kojima se određene osobe imenuju na različite dužnosti i sl. Ovi akti u određenim slučajevima imaju karakter akata poslovanja, akata raspolaganja, akta imenovanja, akata izvršne vlasti i dr. Definiciju navedenih akata ne sadrže pozitivni pravni propisi, pa se oni „definiraju“ u pojedinačnim predmetima pri ocjeni o pravnom karakteru pojedinog akta.

8.1. Pojedinačni upravni akti

Odredbama članka 76. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je donošenje pojedinačnih akata, odnosno akata kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba (upravne stvari) i pravna zaštita protiv tih akata te je utvrđeno da se na donošenje navedenih akata primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku¹¹.

Zakon o općem upravnom postupku procesni je propis kojim se uređuju pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

Upravna tijela jedinica, odnosno općina, gradova i županija u izvršavanju općih akata koje donosi predstavničko tijelo donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba (upravne stvari). Također, upravna tijela jedinica donose ih pri obavljanju povjerenih poslova državne uprave kada rješavaju u upravnim stvarima u prvom stupnju.

Protiv pojedinačnih akata kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, koje donose općinska i gradska upravna tijela, može se izjaviti žalba nadležnom upravnom tijelu županije, a protiv

¹⁰ NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21

¹¹ NN, br. 47/09 i 110/21

pojedinačnih akata koja u prvom stupnju donose upravna tijela županije i velikih gradova, može se izjaviti žalba nadležnom ministarstvu, nadležnom u pojedinom upravnom području o kojem se u pojedinačnom aktu radi, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano (članak 76. Zakona). S druge strane, protiv pojedinačnih akata koje donose upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju povjerenih poslova državne uprave, kada rješavaju u upravnim stvarima u prvom stupnju, može izjaviti žalba nadležnom tijelu državne uprave u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje.

Na donošenje pojedinačnih akata primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Na pojedinačne akte primjenjuju se i odredbe Zakona o upravnim sporovima te se u skladu s odredbama navedenog Zakona protiv pojedinačnih akata može pokrenuti upravni spor.

Nadalje, protiv pojedinačnih akata predstavničkog tijela i općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, ne može se izjaviti žalba, već se može pokrenuti upravni spor (članak 77.a Zakona).

8.2. Pojedinačni nepravni akti

Pod pojedinačnim neupravnim aktima, smatraju se oni akti predstavničkog i izvršnog tijela koji nemaju karakter općih akata, ali nisu ni upravni akti u smislu Zakona o općem upravnom postupku. Kod pojedinačnih neupravnih akata najčešće se radi, primjerice, o aktima imenovanja i razrješenja. Što se tiče pojedinačnih neupravnih akata, za njih nije utvrđena obveza dostave na nadzor nadležnom tijelu državne uprave nakon njihovog donošenja. Na nadzor pojedinačnih neupravnih akata koje donose predstavnička, ali i izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, primjenjuju se odredbe članka 77.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Navedenim člankom propisano je da nadzor zakonitosti pojedinačnih neupravnih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička i izvršna tijela općina, gradova i županija, također *obavljaju nadležna tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu*.

Stoga, budući kod navedenih akata nije propisana obveza dostave na nadzor zakonitosti kao u slučaju općih akata, utvrđivanje zakonitosti pojedinačnih neupravnih akata provodi se temeljem članka 77.b Zakona po zaprimljenoj predstavi/zahtjevu za nadzorom u slučaju sumnje na nezakonitost akta, odnosno u slučaju saznanja o postojanju kojeg od zakonom propisanih razloga za oglašavanje pojedinačnog neupravnog akta ništavim. Drugim riječima, nadzoru zakonitosti podliježu svi opći akti, dok u slučaju pojedinačnih neupravnih akata samo oni u odnosu na koje postoji sumnja na nezakonitost.

Također, propisano je da će u provedbi nadzora nadležno tijelo oglasiti pojedinačni nepravni akt ništavim u slučaju:

- ako je akt donijelo neovlašteno tijelo,
- ako je u postupku donošenja akta povrijeđen zakon, statut ili drugi opći akt jedinice,
- ako se akt odnosi na pitanje koje nije u djelokrugu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te,
- ako je nepravilno primijenjen zakon ili drugi propis, odnosno opći akt.

U navedenim slučajevima ovlašteno tijelo može donijeti rješenje kojim se pojedinačni nepravni akt oglašava ništavim u roku od godine dana od donošenja pojedinačnog akta, a protiv rješenja kojim se pojedinačni nepravni akt proglašava ništavim nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom¹².

9. Nadzor od strane Visokog upravnog suda RH

Nadležnost Visokog upravnog suda vezano uz nadzor lokalne samouprave proteže se od pojedinačnih upravnih i neupravnih akata, nadzora nad odlukama Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju predstavničkih tijela, do općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela jedinica.

Protiv pojedinačnih akata predstavničkog tijela i općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, ne može se izjaviti žalba, već se može pokrenuti upravni spor. U slučaju pojedinačnih neupravnih akata, protiv rješenja kojim se pojedinačni nepravni akt proglašava ništavim može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.

U slučaju raspuštanja predstavničkog tijela lokalne jedinice protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela može podnijeti tužbu Visokom upravnom sudu. Pri tome je pravo na podnoše-

¹² Zakon o upravnim sporovima:

Predmet upravnog spora

Članak 3.

(1) Predmet upravnog spora jesu:

1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu,
4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.

(2) 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).

Iznimke od vođenja upravnog spora

Članak 4.

- (1) Upravni spor ne može se voditi u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora.
- (2) Upravni spor ne može se voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana.
- (3) Upravni spor ne može se voditi protiv postupovne odluke javnopravnog tijela, već se takva odluka može pobijati tužbom protiv odluke o glavnoj stvari, ako zakonom nije drukčije propisano.

nje tužbe ograničeno samo na predsjednika raspuštenog predstavničkog tijela.

Nadalje, kod nadzora zakonitosti rada predstavničkog tijela, protiv odluke kojom se sjednica predstavničkog tijela ili njezin dio proglašava nezakonitim, nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom.

Zakonom o upravnim sporovima nadležnost Visokog upravnog suda proširena je i na ocjenu zakonitosti općih akata, što znači da je predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kada tijelo državne uprave obustavi od primjene opći akt, u tom slučaju dužno je podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti spornog tj. obustavljenog općeg akta Visokom upravnom sudu, koji je sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima jedini nadležan ocjenjivati zakonitost općih akata.

Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće i na zahtjev fizičke ili pravne osoba ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Sud će presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela. Ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u „Narodnim novinama“.

9.1. Primjeri sudske prakse

Presuda Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usoz-87/20-8 od 27. rujna 2021. („Narodne novine“, broj 112/21)

– donošenje općih akata treba se temeljiti na valjanoj pravnoj osnovi. Kada predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave regulira određena pitanja, mora navesti zakonsku osnovu iz koje crpi ovlaštenje za regulaciju društvenih odnosa na generalan i apstraktan način.

Presuda Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usoz-20/17-4 od 28. veljače 2017. („Narodne novine“, broj 29/17),

Presuda Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usoz-44/18-4 od 29. studenoga 2018. („Narodne novine“, broj 120/18),

Presuda Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usoz-68/18-4 od 19. prosinca 2018. („Narodne novine“, broj 14/19)

– izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nije ovlašteno za donošenje općih akata s djelovanjem *erga omnes* (može donositi interne opće akte). Isto tako, predstavničko tijelo svoju ovlast za donošenje općih akata, bez valjanje zakonske osnove, ne može prenijeti na izvršno tijelo. Sud je stajališta da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti izvršno tijelo te jedinice (niti upravno tijelo iste jedinice) na donošenje općeg akta, jer za isto nema uporišta u zakonu. Prema stajalištu suda takvu ovlast moglo bi imati samo izvršno tijelo jedinice i to temeljem posebnog zakona (ovisno o upravnom području o kojem se radi), u protivnom predstavničko tijelo pre-

koračilo bi ovlasti dane Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i posebnim propisima (presuda Visokog upravnog suda Broj: Usoz-36/16-5 od 13. lipnja 2016.). Prema dosadašnjoj praksi Visokog upravnog suda akti neovlaštenih donositelja, kao i akti koji nisu objavljeni sukladno sa zakonom, nisu smatrani općim aktima koji proizvode pravne učinke. Obvezatnost objave općeg akta u službenom glasilu općine/grada ili službenom glasilu županije odmah po donošenju, propisana je zakonom. Opći akt ne može stupiti na snagu prije nego što bude objavljen, odnosno da bi stupio na snagu i počeo se primjenjivati prethodno mora biti objavljen.

Rješenje Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: Usoz-324/2013-5 od 25. listopada 2013. i dr.

– opći akt koji nije objavljen i nije stupio na snagu ne može biti predmetom ocjene zakonitosti u upravnom sporu te Visoki upravni sud RH zahtjev za ocjenu zakonitosti, u smislu članka 85. st. 1. toč. 1. Zakona o upravnim sporovima, odbacuje kao nedopušten.

10. Izvršno tijelo na lokalnoj razini

Odgovornost izvršnog tijela temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi vezana je uz nepredlaganje i nedonošenje proračuna lokalne jedinice, kao i mogućnost raspisivanja referenduma za opoziv izvršnog tijela.

Temeljem članka 69.a navedenog Zakona Vlada RH razriješiti će općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihove zamjenike ako općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ne predloži predstavničkom tijelu donošenje proračuna i to u roku koji omogućuje donošenje proračuna u skladu sa zakonom, kao i ako povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje.

Isto tako, sukladno članku 85.a Zakona, na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Vlada RH će istovremeno raspustiti predstavničko tijelo i razriješiti općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihove zamjenike koji su izabrani zajedno s njim ako nakon raspuštanja predstavničkog tijela novoizabrano predstavničko tijelo „ponovno“ ne donese proračun u roku od 90 dana od konstituiranja, odnosno ne donese proračun u roku propisanom člankom 69.a st. 4. Zakona.

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan i njihov zamjenik koji je izabran zajedno s njima mogu se opozvati putem referenduma. Navedeni način opoziva izvršnog tijela u jedinici propisan je člankom 40.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Raspisivanje referenduma za opoziv izvršnog tijela može predložiti 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima ili 2/3 članova predstavničkog tijela jedinice. Opozvati neposredno izabrano izvršno tijelo mogu birači koji su ga i izabrali.