

# Sudska kontrola zakonitosti drugih pojedinačnih akata javnopravnih tijela koji nisu upravni akti

---

Gornik, Mirjana

Graduate thesis / Diplomski rad

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:301539>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-08**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Mirjana Gornik

**SUDSKA KONTROLA ZAKONITOSTI DRUGIH  
POJEDINAČNIH AKATA JAVNOPRAVNIH TIJELA KOJI  
NISU UPRAVNI AKTI**

Završni rad

Mentorica: prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, prosinac 2023.

### **Izjava o izvornosti**

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

Mirjana Gornik, v.r.

## SAŽETAK

Rad se bavi definicijom i razlikovanjem pojedinačnih akata javnopravnih tijela od upravnih akata, posebno ističući pravo na pošteno suđenje u kontekstu Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14) i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 - ispravak, 14/02, 1/06 i 13/17). Proučava se zakonodavni okvir sudske kontrole pojedinačnih akata, analizirajući relevantne zakone i propise koji reguliraju tu kontrolu. Rad također donosi analizu prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske, nudeći primjere gdje su utvrđene povrede prava na pristup sudu u slučajevima poput državnih potpora u poljoprivredi, imenovanja i razrješenja članova upravnih vijeća u ustanovama te obnove zgrada nakon poplave. Posebna pažnja posvećena je primjeru u kojem Ustavni sud nije utvrdio povredu prava na pristup sudu jer podnositelj nije iskoristio redoviti pravni lijek. U radu se obrađuje i sudska praksa ocjene ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, ističući neustavnost Pravilnika o provedbi mjere 202 - "Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja" unutar IPARD programa (Narodne novine, broj 24/13, 36/13, 112/13, 45/14 i 132/14) kojeg je donio Ministar poljoprivrede i odredaba Zakona o poljoprivredi (Narodne novine, broj 118/18).

**Ključne riječi:** upravni akt, pojedinačni akt, upravni spor, pravo na pošteno (pravično) suđenje, Ustavni sud Republike Hrvatske.

## **ABSTRACT**

The paper deals with the definition and differentiation of individual acts of public authorities from administrative acts, emphasizing the right to a fair trial in the context of the Constitution of the Republic of Croatia (Official Gazette, numbers 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, and 5/14) and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Official Gazette - International Treaties number 18/97, 6/99 - consolidated text, 8/99 - correction, 14/02, 1/06, and 13/17). It examines the legislative framework of judicial control over individual acts, analyzing relevant laws and regulations that govern such control. The paper also provides an analysis of the case law of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, offering examples where violations of the right to access to the courts have been established in cases such as state aid in agriculture, appointments and dismissals of members of administrative boards in institutions, and the reconstruction of buildings after a flood. Special attention is given to an example in which the Constitutional Court did not find a violation of the right to access to the courts because the petitioner did not use the regular legal remedy. The paper also discusses the case law of assessing the constitutionality of laws and the constitutionality and legality of other regulations, highlighting the unconstitutionality of the Regulation on the Implementation of Measure 202 - "Preparation and Implementation of Local Strategies for Rural Development" within the IPARD program (Official Gazette, numbers 24/13, 36/13, 112/13, 45/14, and 132/14) adopted by the Minister of Agriculture and the provisions of the Agriculture Act (Official Gazette, number 118/18).

**Key words:** administrative act, individual act, administrative dispute, right to a fair trial, Constitutional Court of the Republic of Croatia.

## SADRŽAJ:

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. DEFINICIJA I RAZLIKE UPRAVNIH I POJEDINAČNIH AKATA JAVNOPRAVNIH TIJELA</b> .....	2
<b>3. PRAVO NA POŠTENO (PRAVIČNO) SUĐENJE</b> .....	5
<b>3.1. Ustav Republike Hrvatske i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda</b> .....	5
<b>3.2. Zakon o upravnim sporovima</b> .....	6
<b>3.3. Zakon o općem upravnom postupku</b> .....	7
<b>4. KONTROLA ZAKONITOSTI POJEDINAČNIH AKATA</b> .....	8
<b>5. ANALIZA PRAKSE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE</b> .....	9
<b>5.1. Primjeri iz prakse Ustavnog suda u kojima su utvrđene povrede prava na pristup sudu</b> .....	11
5.1.1. Državne potpore u poljoprivredi .....	11
5.1.2. Imenovanje i razrješenje članova upravnih vijeća u ustanovama .....	14
5.1.3. Obnova zgrada uništenih ili oštećenih u poplavi .....	15
5.1.4. Imenovanje i razrješenje članova povjerenstva .....	16
5.1.5. Zapošljavanje u javnim službama .....	17
<b>5.2. Primjer iz prakse Ustavnog suda u kojoj je utvrđeno da nije povrijeđeno pravo na pristup sudu jer se podnositelj nije koristio redovitim pravnim lijekom (prigovorom)</b> .....	19
<b>5.3. Ocjena ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa</b> .....	20
5.3.1. Neustavnost Pravilnika ministra poljoprivrede.....	21
5.3.2. Neustavnost odredaba Zakona o poljoprivredi .....	22
<b>6. ZAKLJUČAK</b> .....	24
<b>7. LITERATURA</b> .....	25

## 1. UVOD

Za dobro razumijevanje teme, ovaj završni rad započinje objašnjavanjem sustava upravnog prava i sudskog nadzora nad pojedinačnim aktima javnopravnih tijela koji su od izuzetne važnosti u svakom pravnom sustavu koji teži održavanju vladavine prava i zaštiti prava građana i drugih pravnih subjekata. Upravni akti i drugi pojedinačni akti doneseni od strane javnopravnih tijela često imaju dubok i neposredan utjecaj na pravni položaj pojedinca, pa je stoga ključno osigurati učinkovite mehanizme kontrole njihove zakonitosti. Ovaj rad temelji se na analizi pravila i prakse sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na razliku između upravnih akata i drugih pojedinačnih akata te na identifikaciju situacija u kojima sudska kontrola zakonitosti protiv pojedinačnih akata nije osigurana.

U prvom dijelu rada će se definirati i razlikovati pojedinačne akte javnopravnih tijela te će se pregledati relevantnu zakonodavnu regulativu koja se odnosi na ovu temu. Nakon toga, analizirati će se načini kontrole zakonitosti pojedinačnih akata, prikazujući osnovna načela sudske kontrole. Dodatno, usporedit će se postupak sudske kontrole zakonitosti upravnih akata i drugih pojedinačnih akata kako bismo istaknuli eventualne razlike. U narednom dijelu fokus će biti na zakonodavnom okviru sudske kontrole pojedinačnih akata, analizirajući relevantne zakone i druge propise koji reguliraju ovu vrstu nadzora. Također, raspravljat će se o ograničenjima i iznimkama u situacijama kada sudska kontrola nije osigurana te će se takvi slučajevi obraditi kroz recentnu praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske. Nakon toga, razmotriti će se pravne posljedice sudske kontrole, uključujući raspravu o mogućim ishodima takvih postupaka.

Na kraju, zaključit ću rad, sumirajući ključne spoznaje i izazove u vezi sa sudskom kontrolom zakonitosti pojedinačnih akata javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj te istaknuti važnost ovog mehanizma u očuvanju vladavine prava i zaštiti prava građana.

Cilj rada je kroz primjere iz sudske prakse ukazati na probleme u praksi koji postoje u trenutnoj zakonodavnoj regulativi, podredno i sudskoj praksi, a koji se odnose na područje zaštite građana kroz pravo na pristup sudu u slučajevima kada se radi o aktu javnopravnog tijela koji nije upravni akt. U današnjem modernom društvu velika pažnja posvećuje se odnosu između javne uprave i građana. Građani žele ostvariti svoje pravne interese i zaštititi svoja prava, zbog čega su procesna pravila koja se u upravnom postupanju primjenjuju postala

izuzetno važna. Prilikom donošenja Zakona o upravnim sporovima, država i zakonodavci moraju se pridržavati načela ustavnih odredbi. Također, države članice Europske unije obvezne su uskladiti svoja pravila upravnog postupanja s europskim standardima.

Republika Hrvatska je u tom duhu donijela novi Zakon o upravnim sporovima 2010. godine<sup>1</sup>, čime je prilagodila svoje postupanje međunarodnim standardima. U tom smjeru uvedena su neka nova načela i rješenja kako bi se osigurala pravičnost.

## **2. DEFINICIJA I RAZLIKE UPRAVNIH I POJEDINAČNIH AKATA JAVNOPRAVNIH TIJELA**

U formalnom smislu, upravni akt se opisuje kao svaki akt donesen od strane upravnih tijela države. Međutim, u materijalnom smislu, definira se prema funkcijama koje ostvaruje njegov sadržaj. Teorijski gledano, upravni akt može se shvatiti kao autoritativna odluka kojom se, posebno u području upravnog djelovanja, jednostrano odlučuje o subjektivnim pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj stvari. Funkcionalno, upravni akt predstavlja instrument izvršavanja dijela upravne funkcije koji uključuje odlučivanje u upravnim pitanjima.

Pri teorijskom oblikovanju pojma upravnog akta, naglasak se obično stavlja na bitne elemente svojstvene svakom upravnom aktu. Isticanjem tih karakteristika postiže se dvostruki cilj. Prvo, naglašavanjem bitnih karakteristika omogućuje se bolje razumijevanje specifičnosti koje čine upravni akt kao pravnu kategoriju. Drugo, isticanje tih karakteristika pomaže razlikovanju upravnog akta od drugih akata koje uprava također može donositi. Najčešće, bitne karakteristike upravnog akta obuhvaćaju autoritativnost i jednostranost, konkretnost, pravno djelovanje i pravnu vezanost. Autoritativnost i jednostranost odnose se na činjenicu da donositelj akta djeluje s autoritetom te regulira prava i dužnosti subjekata, dok je akcija jednostrana, proizlazeći iz izražene volje donositelja. Konkretnost upravnog akta manifestira se u njegovom fokusu na određeni predmet i subjekte, dok pravno djelovanje označava sposobnost akta da proizvodi neposredni pravni učinak. Pravna vezanost naglašava da donošenje upravnog akta mora biti u skladu s pravnom normom i propisima koji reguliraju oblik i sadržaj akta.

---

<sup>1</sup> Zakon o upravnim sporovima 2010., Narodne novine, broj 20/2010.



Prva bitna karakteristika upravnog akta je njegova autoritativnost i jednostranost. To znači da prilikom njegovog donošenja, donositelj akta djeluje s autoritetom te regulira prava i dužnosti subjekata kao nosilac vlasti. Donositelj upravnog akta istupa prema drugim subjektima u odnosu s jačom voljom, što stvara jasnu razliku u položaju subjekata. Subjekti čija prava i obveze ovise o upravnom aktu nalaze se u podređenom položaju u odnosu na donositelja akta. Ova karakteristika naglašava autoritativnost donositelja i ističe razliku između upravnog akta i građanskopravnog posla, gdje su pravne posljedice rezultat suglasnosti volje subjekata. Jednostranost upravnog akta očituje se u činjenici da akt nastaje kao rezultat izražene volje jednog subjekta – donositelja. Konkretnost upravnog akta odnosi se na dva aspekta: prema predmetu o kojem se odlučuje (konkretna upravna stvar) i prema subjektima čija prava i obveze regulira akt (konkretni adresati akta). Kada upravni akt regulira prava i obveze određenih subjekata, iz njegove izreke jasno proizlazi o kojem je predmetu riječ i na koje subjekte se odnosi. Još jedna bitna karakteristika upravnog akta je njegovo pravno djelovanje, tj. sposobnost da proizvodi neposredni pravni učinak. Ova značajka čini upravni akt sredstvom za postizanje određenog pravnog učinka. Autoritativni pristup oblikovanju upravnog akta dovodi do uspostave, promjene, ukidanja ili utvrđivanja određenog pravnog odnosa. Pravno djelovanje upravnog akta može biti konstitutivno (kreatorno) ili deklaratorno (utvrđujuće), ovisno o tome je li usmjereno prema stvaranju, mijenjanju ili utvrđivanju pravnog odnosa.

Upravni akt ne djeluje samo prema njegovu adresatu (stranci čija prava i obveze regulira), već može djelovati i prema svom donositelju te posredno prema trećim osobama. Posredno djelovanje prema trećim osobama javlja se kada je stranci, koja je bila subjekt postupka u kojem je donesen upravni akt, dodijeljeno apsolutno pravo. Djelovanje tog prava prema svima izaziva posredno djelovanje upravnog akta prema trećim osobama.

Pravna vezanost upravnog akta predstavlja svojstvo koje treba promatrati na dva načina. Prvo, vezanost za donositelja upravnog akta znači da je dopuštenost autoritativnog postupanja prilikom donošenja ograničena određenom pravnom normom. Ovlašteni donositelj može izdati upravni akt samo u okviru nadležnosti propisane pravnom normom. Drugo, sam akt mora udovoljiti određenim uvjetima oblika i sadržaja propisanim pravilima. Donositelj upravnog akta može odlučivati o pravima i obvezama u konkretnoj situaciji samo u skladu s onim što propisuje pravna norma, kako u pogledu ovlasti, tako i u pogledu postupka.

Prema navedenim ključnim elementima, upravni akt se definira kao pojedinačna odluka kojom, kada to propisuje određena pravna norma, ovlašteni subjekti na autoritativan i

jednostran način odlučuju o pravima i obvezama pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj situaciji.<sup>2</sup>

U sustavu akata uprave, pojavljuju se posebne vrste akata koje odlikuje specifična priroda, a ne svrstavaju se ni u kategoriju upravnih (individualnih) akata niti u kategoriju općenormativnih akata uprave. Primjeri takvih akata su akti evidencije i razna uvjerenja kojima se potvrđuje postojanje izvjesnih činjenica ili pravnih odnosa. Ova vrsta akata razlikuje se od upravnih akata po nedostatku jednog od osnovnih elemenata, često nedostatku neposrednog učinka. U teorijskom smislu, koriste se različiti nazivi za pojedine vrste akata. Na primjer, pojam "formalne upravne radnje" ili "realni akti" odnosi se na tehnička i druga utvrđenja činjenica koja služe kao osnova za donošenje upravnog akta. Također se koristi izraz "akcesorni" ili "neposredni upravni akt". U slučaju uvjerenja, naglašava se da, za razliku od formalnog upravnog akta, uvjerenje ne utvrđuje činjenice ili odnose, već ih samo svjedoči u vezi s nekim drugim aktom. Uvjerenje se smatra javnom ispravom, a ne upravnim aktom, te ne može postati pravnosnažno; njegova istinitost pretpostavlja se sve dok se ne dokaže suprotno. U administrativnom sustavu, razne specifične zadatke, posebno vezane uz evidentiranje činjenica, obavljaju tijela uprave. Pravno gledano, ovo evidentiranje ima dvostruke posljedice. Prvo, obveza vođenja evidencije proizlazi iz pravnih propisa koji određuju nadležnost za tu vrstu djelatnosti. Drugo, nadležno tijelo dužno je izdati uvjerenje o postojanju ili nepostojanju činjenica koje su predmet evidencije. Ni jedna od tih radnji nema karakter autoritativnog odlučivanja koje bi direktno rezultiralo ustanovljenjem prava ili obveza. Ove radnje predstavljaju materijalne radnje čija je posljedica svjedočenje o činjenicama ili izdavanje javne isprave, koja može poslužiti za poduzimanje daljnjih pravnih koraka.

U tu kategoriju mogu se svrstati i druge vrste akata poput obavještanja, poučavanja i savjetovanja. Međutim, ovim oblicima radnji uvijek nedostaje pravni učinak, zbog čega nikada ne mogu steći karakter upravnog akta. Osim toga, tijela državne uprave često obavljaju različite tehničke poslove, tzv. materijalne radnje ili tehničke operacije, koje mogu biti usmjerene ili prema ostvarivanju određenog akta ili prema pripremi za donošenje akta.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 359.-362.

<sup>3</sup> *Ibid.*, str. 396.-398.

### 3. PRAVO NA POŠTENO (PRAVIČNO) SUĐENJE

#### 3.1. Ustav Republike Hrvatske i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Pravo na pošteno ili pravično suđenje je jedno od najvažnijih procesnih prava koje je zagarantirano člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>4</sup> i člankom 29.<sup>5</sup> Ustava Republike Hrvatske<sup>6</sup>. Pravo na pošteno suđenje se jamči u Republici Hrvatskoj od 5. studenoga 1997. godine kada je Zakonom o potvrđivanju stupila na snagu Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokoli broj 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>7</sup>, dok je Ustavni sud to pravo prvotno štitio temeljem članka 29. Ustava. Pravo na pošteno suđenje uključuje i pravo na pristup sudu, što znači mogućnost pokretanja postupka pred sudom. Prema članku 29. Ustava, svatko ima pravo da zakonom osnovani neovisni i nepristrani sud pravedno i u razumnom roku donese odluku o njihovim pravima i obvezama ili o optužbama za kažnjivo djelo. U skladu s tim, pravni sustav koji se temelji na vladavini prava mora priznati postupovna jamstva, uključujući pravo na pristup sudu.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN MU, pročišćeni tekst, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17).

<sup>5</sup> „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela. U slučaju sumnje ili optužbe zbog kažnjivog djela osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik ima pravo: - da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o naravi i razlozima optužbe koja se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete, - da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane, - na branitelja i nesmetano uspostavljanje veze s braniteljem, i s tim pravom mora biti upoznat, - da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava da plati branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja pod uvjetima propisanim zakonom, - da mu se sudi u njegovoj nazočnosti, ukoliko je dostupan sudu, - da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da zahtijeva da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe, - na besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu. Osumnjičenik, okrivljenik i optuženik ne smije se siliti da prizna krivnju. Dokazi pribavljeni na nezakonit način ne mogu se uporabiti u sudskom postupku. Kazneni postupak može se pokrenuti samo pred sudom na zahtjev ovlaštenog tužitelja.“

<sup>6</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 113/2000.

<sup>7</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokoli broj 1, 4, 6, 7 i 11, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>8</sup> Verović, J., Pretjerani pravni formalizam kao povreda prava na pošteno suđenje, IUS – INFO, 02.06.2022., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/pretjerani-pravni-formalizam-kao-povreda-prava-na-posteno-sudenje> (pristup: 20. kolovoza 2023.), str. 1.

### 3.2. Zakon o upravnim sporovima

Članak 2. Zakona o upravnim sporovima<sup>9</sup> jamči zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba te drugih stranaka koje su pogođene pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela. Javnopravna tijela uključuju državnu upravu, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Ocjena zakonitosti upravnih akata koji se tiču prava, obveza ili pravnih interesa stranaka u upravnim stvarima, ocjena zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnih tijela da se u zakonom propisanom roku odluči o pravima, obvezama ili pravnim propisima, interesima, te ocjena zakonitosti sklapanja, raskida i izvršenja upravnih ugovora obuhvaćeni su upravnim sporovima prema Zakonu o upravnim sporovima. Osim toga, upravni spor obuhvaća ocjenu zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.

Upravni sporovi rješavaju se pred upravnim sudovima i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske te uključuju tužbe protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, postupanja tih tijela, propuštanja donošenja pojedinačnih odluka ili postupanja u zakonom određenom roku, tužbe protiv upravnih ugovora i izvršavanja istih te ostale situacije propisane zakonom.

Upravni spor se smatra najefikasnijim mehanizmom za zaštitu prava pojedinaca koja mogu biti povrijeđena nezakonitim odlukama i postupcima javnih tijela. U Republici Hrvatskoj, nakon dugog razdoblja relativno stabilnog pravnog sustava, upravni spor je značajno reformiran 2012. godine kada je stupio na snagu novi Zakon o upravnim sporovima<sup>10</sup>. Reformom je uspostavljen dvostupanjski sustav upravnog sudovanja, proširen je predmet spora, promijenjen je sastav sudova koji odlučuju o sporovima, te su ovlaštenja sudovima u upravnom sporu značajno proširena u smislu utvrđivanja činjenica i vođenja usmenih rasprava. Sudovi u pravilu rješavaju upravne sporove kao sporove pune jurisdikcije, omogućeno je osporavanje prvostupanjskih presuda i rješenja žalbom, te je institucionalizirano ocjenjivanje zakonitosti općih akata lokalnih i regionalnih samouprava i pravnih osoba s javnim ovlastima.<sup>11</sup>

Unatoč relativno kratkom vremenu primjene novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj, već je bilo je nekoliko izmjena Zakona o upravnim sporovima. Iako su neke izmjene

---

<sup>9</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

<sup>10</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, 143/12.

<sup>11</sup> Đerđa, D.; Kryška, D., Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: Kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 91.- 92.

donijele značajna poboljšanja, postoje i kritike u znanstvenoj i stručnoj javnosti. Najavljuje se mogućnost nove izmjene ili čak donošenje potpuno novog zakonskog teksta. Važno je ukloniti uočene nedostatke iz pravnog sustava, ali istovremeno osigurati i stabilnost upravnog spora i izbjeći česte izmjene. Proceduralni zakoni trebaju pružiti pravnu sigurnost građanima i poduzetnicima te osigurati stabilne mehanizme zaštite njihovih prava. Stoga bi donošenje i mijenjanje tih zakona trebalo biti temeljeno na razboritosti i kvalitetnim znanstvenim i stručnim analizama.<sup>12</sup>

Upravni sudovi u Hrvatskoj imaju ovlasti donositi odluke u mnogim situacijama, uključujući slučajeve kada se podnosi tužba protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, tužba protiv postupanja tih tijela, tužba zbog propuštanja donošenja pojedinačnih odluka ili postupanja javnopravnih tijela u zakonom propisanom roku, tužba protiv upravnih ugovora i izvršavanja istih te ostale situacije propisane zakonom. Upravni sudovi imaju sjedišta u četiri najveća grada Republike Hrvatske: Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu, a njihova je nadležnost utvrđena Zakonom o područjima i sjedištima sudova. Visoki upravni sud, smješten je u Zagrebu, ima ovlast za ocjenu zakonitosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Također, Visoki upravni sud odlučuje o žalbama protiv presuda i rješenja upravnih sudova na koja je dopuštena žalba, rješava sporove oko nadležnosti između upravnih sudova i postupa u drugim slučajevima utvrđenim zakonom, kako je određeno člankom 12. stavkom 3. Zakona o upravnim sudovima<sup>13, 14</sup>.

### **3.3. Zakon o općem upravnom postupku**

Zakon o općem upravnom postupku<sup>15</sup> u svojem sedmom dijelu uvodi značajne novine u hrvatskom upravnom postupku, pružajući zaštitu građanima od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga. Ovaj dio Zakona otvara mogućnost građanima da štite svoja prava u slučaju nezakonitog postupanja javnopravnih tijela. Nezakonitom radnjom javnopravnog tijela smatra se povreda prava građana zbog propusta tijela da ih obavijesti o uvjetima ostvarivanja i zaštite njihovih prava ili nezakonite radnje samog tijela. Građani imaju

---

<sup>12</sup>Šikić, M.; Crnković, M., Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, v. 37, br.1, 2016., str. 424.

<sup>13</sup> Zakon o sudovima, Narodne novine, broj 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021.

<sup>14</sup> Šikić, M.; Crnković, M., *op.cit.* (bilj 12), str. 425.

<sup>15</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/2009, 110/2021.

pravo na informacije o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja te zaštite njihovih prava na zahtjev, a također mogu izjaviti prigovor ako smatraju da im je povrijeđeno pravo nezakonitom radnjom.<sup>16</sup>

Zakon također štiti prava korisnika javnih usluga, obvezujući javnopravna tijela da nadziru postupanje pružatelja javnih usluga. To uključuje nadzor nad pravima, obvezama i interesima fizičkih i pravnih osoba koja se ne rješavaju u upravnom postupku. Prava korisnika obuhvaćaju pravo na primljenu uslugu, zabranu diskriminacije, kontinuitet primanja usluge, kvalitetu pružene usluge i razumnu cijenu. U slučaju povrede prava korisnika javnih usluga, Zakon omogućuje podnošenje prigovora tijelu nadležnom za nadzor. Nakon primitka prigovora, nadležno tijelo provodi istragu i poduzima mjere iz svoje nadležnosti. Ako korisnik nije zadovoljan poduzetim mjerama ili nije obaviješten o njima, može pokrenuti upravni spor. Konačno, Zakon regulira i izdavanje potvrda, definirajući ih kao uvjerenja, izvode i druge javne isprave. Potvrde ne stvaraju, mijenjaju niti ukidaju pravne odnose, već potvrđuju postojanje ili nepostojanje određene činjenice relevantne za upravni postupak. Budući da su potvrde javne isprave, njihov sadržaj se pretpostavlja istinitim, osim ako se dokaže suprotno.<sup>17</sup>

#### **4. KONTROLA ZAKONITOSTI POJEDINAČNIH AKATA**

Prema članku 19. stavku 2. Ustava, pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti u skladu sa zakonom, a sudska kontrola zakonitosti tih pojedinačnih akata je zajamčena. Zakon o upravnim sporovima, člankom 1., uređuje nadležnost, sastav suda i pravila postupka za odlučivanje o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba te o zakonitosti postupanja tih tijela u području upravnog prava. To znači da Ustav i Zakon o upravnim sporovima osiguravaju sudsku kontrolu zakonitosti svih pojedinačnih akata javnopravnih tijela koja imaju javnu ovlast.

Međutim, postoje situacije u praksi gdje se ne može pokrenuti upravni spor protiv pojedinačnog akta jer je zakonom izričito navedeno da se ne radi o upravnom aktu. Također, nije moguće osporiti taj akt pred redovnim sudom.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Đerđa, D.; Pičuljan, Z., Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30, br. 1, 2009., str. 285.

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 286.

<sup>18</sup> Staničić, F., Pretvara li Ustavni sud akte raspolaganja u upravne akte?, Informator, Zagreb, str. 1.

Pravna zaštita protiv (nezakonitih) postupanja uprave koja mogu utjecati na prava, obveze i pravne interese stranaka također je regulirana Zakonom o upravnom postupku. Upravni postupak mora biti dovršen donošenjem rješenja, protiv kojeg je moguće podnijeti žalbu i/ili pokrenuti upravni spor.<sup>19</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske je recentnom praksom, koja će se detaljno izložiti u nastavku rada, nastojao smanjiti nemogućnost zaštite (bilo pred sudom ili neovisnim tijelom) protiv akata javnopravnih tijela. Drugim riječima, Ustavni sud u slučajevima, kada su i zakonodavac, odnosno zakonske odredbe, država, sudovi tumačili da nije riječ o upravnom aktu i da ne postoji sudska zaštita, nije prihvaćao to kao „zadanu“ činjenicu već je zauzeo gledište da u osnovi mora postojati zaštita (sudska ili pred neovisnim tijelom) protiv svakog pojedinačnog akta svih javnopravnih tijela.<sup>20</sup> U vezi s ovom postavkom, možemo povezati definiciju Ustavnog suda, koja je naglašena u članku 29. stavku 1. Ustava. Taj članak jamči svakoj osobi pravo da zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Ovdje je riječ o pravu na sud, gdje je značajan aspekt i pravo na pristup sudu. Bilo bi nezamislivo da u pravnom sustavu utemeljenom na vladavini prava strankama nisu priznata postupovna jamstva u postupku koji je u tijeku, a da se pritom ne štiti ono što u osnovi omogućuje korištenje tih jamstava, a to je pravo na pristup sudu. Pravo na pristup sudu ne obuhvaća samo pravo pokretanja postupka, već i pravo na to da se spor rješava sudskim putem.<sup>21</sup>

## **5. ANALIZA PRAKSE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE**

U nastavku ovog poglavlja kroz analizu prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske prikazat će se situacije u kojima sudska kontrola zakonitosti protiv drugih pojedinačnih akata nije bila osigurana slijedom čega je Ustavni sud utvrdio povredu prava na pristup sudu, kao i situacije u kojima je Ustavni sud utvrdio da nije došlo do povrede prava na pristup sudu. Također, analizirati će se i odluke Ustavnog suda u postupcima apstraktne kontrole, kao i

---

<sup>19</sup> Staničić, F., Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi, Informator, 2022., (pristup: 20. kolovoza 2023.). str. 1-4.

<sup>20</sup> Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 18), str. 2.

<sup>21</sup> Verović, J., *op.cit.* (bilj. 8), str. 2.

postupanja Ustavnog suda po službenoj dužnosti temeljem članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>22</sup>.

Pravo na sudsku zaštitu u hrvatskom pravnom sustavu, ističe Staničić u svom članku, nije propisana u postupcima dodjele subvencija koje država dodjeljuje iz državnog proračuna i europskih fondova za različite namjene. Ustavni sud Republike Hrvatske je svojim odlukama utjecao da se to stanje promjeni jer se to smatrao neodrživim. Pravo na prigovor protiv odluke, ako je i predviđeno, u pravilu je rješavalo isto tijelo koje je i donijelo osporavanu odluku, a i upravni sudovi su se izuzeli iz nadležnosti u postupanju u takvim predmetima.

Nadalje Staničić ističe kako protiv niza odluka javnopravnih tijela nije bila moguća sudska zaštita odnosno kako je Upravni sud ograničavao javnopravna tijela u slučajevima kada zakonom nije bilo izrekom popisano da je riječ o upravnim aktima. Također, Upravni sud se tada bavio tumačenjem državnih tijela i sudova da određeni akt nije upravljački ili nedostajanjem izričite zakonske odredbe da je riječ o upravnom aktu i posljedično tome neimanje ni dostupnosti puta sudske zaštite.<sup>23</sup>

Iz analize recentne prakse Ustavnog suda proizlazi da Ustavni sud u posljednje vrijeme ne prihvaća praksu da se protiv akata koji nisu upravni akti ne može voditi upravni spor. Riječ je o aktima raspolaganja / poslovanja i javnopravna tijela tada odbacuju mogućnost sudske kontrole nad svojim radom navodeći da sudska kontrola nije dopuštena. Osnovu za takvo postupanje davala im je upravnosudska i ustavnosudska praksa. U prilog tome ide i zakonodavna politika koja nažalost u situacijama u kojima je propisano da bi određeni akt bio upravni akt, on to nije. Primjer tome nalazimo u članku 28. Zakona o poljoprivrednom zemljištu<sup>24</sup> koji propisuje da odluka kojom se odlučuje o vlasničkim i stvarnim pravima na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države nije upravni akt. Također taj problem nalazimo i u zakonskim tekstovima Zakona o vodama<sup>25</sup>, Zakona o šumama<sup>26</sup> koji suprotno navedenim definicijama nastoje izbjeći određenje upravnog akta odnosno donose akte u propisanim postupcima, ali ti akti nisu upravni akti. Takvom praksom i postupanjem dovodi se u pitanje načelo vladavine prava koje je zagarantirano člankom 3. Ustava Republike Hrvatske.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 99/1999, 29/2002.

<sup>23</sup> Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 18), str. 2-3.

<sup>24</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, broj 20/18, 115/18, 98/19, 57/22.

<sup>25</sup> Zakon o vodama, Narodne novine, broj 66/19, 84/21, 47/23.

<sup>26</sup> Zakon o šumama, Narodne novine, broj NN 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20, 101/23.

<sup>27</sup> Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 18), str. 4-5.



U Hrvatskoj danas ima više od 70 zakona koji sadrže posebne postupovne odredbe kojima se odstupa od Zakona o općem upravnom postupku.<sup>28</sup> Riječ je o zakonima koji reguliraju pojedinu upravnu materiju, pa sadržavaju i posebne postupovne odredbe. Jedna skupina tih zakona sadrži specifična proceduralna pravila kojima se uređuju specifična postupovna pitanja koja odstupaju i koja nisu uređena Zakonom o općem upravnom postupku. Druga skupina zakona sadržava manji broj postupovnih odredbi i neznatno odstupa od Zakona o općem upravnom postupku. Brojni zakoni kojima se reguliraju pojedina upravna područja ili samo neki dijelovi postupovna pitanja uređuju na pravno neodgovarajući način. Odstupa se kada to uopće nije potrebno, odnosno nepotrebno se modificiraju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, prepisuju se rješenja iz stranih propisa koja nisu kompatibilna s hrvatskim, norme su nepotpune, dvosmislene, nejasne i zbunjujuće, često se nepotrebno uređuju nesporna pitanja, a sporna se zaobilaze ili se propisuje primjena Zakona o općem upravnom postupku „na odgovarajući način“ što zapravo zbunjuje koje se norme zakona primjenjuju i kako, odnosno koje se ne primjenjuju. Nekim zakonima se upućuje na primjenu Zakona o općem upravnom postupku, dok drugima ne. Sve to vodi k pravnoj nesigurnosti odnosno „vladavini neprava, a ne vladavini prava“.<sup>29</sup>

## **5.1. Primjeri iz prakse Ustavnog suda u kojima su utvrđene povrede prava na pristup sudu**

### **5.1.1. Državne potpore u poljoprivredi**

Trgovačko društvo PETRAČ d.o.o. Zagreb podnijelo je ustavnu tužbu zbog rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-963/2011-4 od 13. veljače 2014. kojim je odbačena njihova tužba protiv Odluke o odbacivanju prigovora Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja Republike Hrvatske. Razlog odbačaja bio je taj što tuženo tijelo nije odlučivalo o upravnoj stvari, već o stvari koja se odnosi na imovinska prava. Podnositelj je tom Odlukom Ministarstva u dijelu odbijen s isplatom investicijske potpore za kapitalno ulaganje za kupnju traktora s priključcima. U ustavnoj tužbi podnositelj navodi da su mu navedenim

---

<sup>28</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/09, 110/21.

<sup>29</sup> Đerđa, D., Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 28, br. 1., 2007., str. 12.

rješenjem Visokog upravnog suda povrijeđena ustavna prava zajamčena člankom 19. stavkom 2., člankom 29. stavkom 1., člankom 49. stavkom 4. i člankom 50. Ustava Republike Hrvatske.

Podnositelj je podnio Ministarstvu zahtjev za investicijsku potporu ukupne vrijednosti 688.465,01 kn. Ministar poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (dalje: Ministar) je donio Odluku o odobrenju i isplati potpore u iznosu od 148.020,72 kn. Protiv dijela te Odluke kojom je odbijen podnositelj je uložio prigovor. Ministar je odbacio Odlukom prigovor podnositelja. Podnositelj je pokrenuo upravni spor protiv navedene Odluke o odbacivanju prigovora. Međutim, Visoki upravni sud je donio rješenje kojim je odbacio tužbu podnositelja jer je ocijenio da odluka kojom je odbačen prigovor podnositelja na odluku o potpori nije upravni akt. Visoki upravni sud u ovom slučaju ocijenio je da se radi o stvarima imovinskopravnog karaktera, konkretno o potpori u sklopu modela kapitalnih ulaganja. U svom rješenju naglasio je da Zakon o upravnim sporovima propisuje da se upravni spor može pokrenuti samo protiv upravnih akata. Prema definiciji iz tog zakona, upravni akt je akt kojim tijelo koje obavlja javne ovlasti rješava o pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u upravnoj stvari. S obzirom na odredbe Zakona o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju i Pravilnika o provedbi modela kapitalnih ulaganja u poljoprivredi i ribarstvu, nije propisano da su odluke donesene u postupcima utvrđivanja prava za korisnike potpore upravni akti. Podnositelj je tvrdio da odluka kojom je odbačen njegov prigovor na odluku o odobrenju i isplati potpore ispunjava sve elemente upravnog akta, posebno u vezi s njegovim pravom na isplatu potpore.

Ustavni sud je ponovio da je u ovom slučaju Visoki upravni sud odbacio tužbu jer je „utvrdio da Odluka o odbacivanju prigovora podnesenog na Odluku o odobrenju i isplati investicijske potpore nije upravni akt iz članka 6. Zakona o upravnim sporovima“.

Također, Ustavni sud je utvrdio kako ni Zakonom o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju ni Pravilnikom o provedbi modela kapitalnih ulaganja u poljoprivredi i ribarstvu nije bilo propisano da su odluke koje Ministarstvo donosi u postupcima utvrđivanja prava za korisnike potpora upravni akti. Zakonom o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju je propisan inspekcijski nadzor nad provedbom tog zakona i propisa donesenih na temelju tog zakona i kako se na taj inspekcijski nadzor primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Podnositelj zahtjeva za potporu obrazlažući povrede ustavnih prava ističe kao bitno kako odluka kojom je odbačen prigovor na odluku o odobrenju i isplati potpore ima sve elemente upravnog akta jer je odlučeno o pravima podnositelja odnosno odlučeno je o pravu na isplatu potpore pri čemu se vodilo računa o uvjetima za priznavanje prava.

U ustavnoj tužbi podnositelj navodi kako je odluka o isplati potpore imovinskopravnog karaktera, ali da ista odluka je i upravni akt jer je njome javnopravno tijelo riješilo o pravu na

odobrenje i isplatu potpore za kapitalno ulaganje. Podnositelj smatra da je odluka i po svojoj formi i po svom sadržaju upravni akt i nastavno na to ukazuje na nepravličnost Zakona o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju i Pravilnika o provedbi modela kapitalnih ulaganja u poljoprivredi i ribarstvu koji nisu propisali da su ti akti upravni jer se njima odlučuje o pravu korisnika potpore jer je i sam upravni sud u obrazloženju svoje odluke ustvrdio da se odlučivalo o pravu, a ne o stvari imovinskopravnog karaktera. Podnositelj zahtjeva za potporu u svojoj ustavnoj tužbi navodi da je sud donio nepravličnu odluku jer kada se radi o pitanju prava poduzetnika onda odluka tuženog tijela nije upravni akt, a kada se nad istim provodi nadzor ili kontrola tijelo postupa sukladno Zakonu o općem upravnom postupku.

Ustavni sud u svojoj odluci je utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava moraju primjenjivati i u upravnom sporu pred Upravnim sudom koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava.

Ustavni sud je analizirao pitanje pravne naravi pojedinačnih akata Ministarstva (sada Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju Republike Hrvatske) u kontekstu provođenja mjera poljoprivredne politike. Ustanovio je da postoji značajan problem na zakonodavnoj razini i u sudskoj praksi u vezi s pitanjem dopuštenosti pokretanja upravnog spora protiv takvih pojedinačnih akata.

Ustavni sud ističe da bi za sve pojedinačne akte javnopravnih tijela trebala biti osigurana sudska zaštita. Međutim, u ovom slučaju nije osigurana sudska zaštita strankama u vezi s Odlukom o isplati potpore i Odlukom o odbijanju zahtjeva za investicijske potpore, niti pred Visokim upravnim sudom niti pred nadležnim redovnim sudovima. Stajališta upravnih sudova su bila da se ne radi o upravnom aktu. U ovom konkretnom slučaju za odluke koje donosi Ministarstvo nije bilo propisano da se radi o upravnom aktu, međutim nakon toga Zakonom o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju<sup>30</sup>, Pravilnikom o provedbi modela kapitalnih ulaganja u poljoprivredi i ribarstvu<sup>31</sup>, Zakonom o poljoprivredi<sup>32</sup> bilo je izričito propisano da odluke koje donosi Agencija za plaćanja u provedbi mjera iz članka 8. Zakona o poljoprivredi nisu upravni akti.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Zakon o državnoj potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju, Narodne novine, broj 83/09, 153/09, 60/10.

<sup>31</sup> Pravilnik o provedbi modela kapitalnih ulaganja u poljoprivredi i ribarstvu, Narodne novine, broj 66/08, 114/08.

<sup>32</sup> Zakon o poljoprivredi, Narodne novine, broj 30/15, 118/18.

<sup>33</sup> Odluka Ustavnog suda broj: U-III-2100/2014 od 19. svibnja 2020.

Ustavni sud je istaknuo da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova koji su prvi pozvani interpretirati zakone, prvenstveno zakonskih pravila postupovne naravi već je njegova zadaća ispitivanje odluka sudova s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ustavni sud je utvrdio da obrazloženje sudske odluke na način da „tuženo tijelo nije odlučivalo u upravnoj stvari, već o stvari imovinskopravnog karaktera, tj. odobrenju i isplati investicijske potpore u sklopu modela kapitalnih ulaganja“ se ne može smatrati obrazloženom sudskom odlukom koja udovoljava standardu u situaciji kada ne postoji jasna sudska praksa, a niti je time ostvarena bit „prava na sud“ kao ustavnog i konvencijskog prava na sudsku zaštitu.<sup>34</sup>

Ustavni sud je u ovoj sudskoj odluci jasno rekao da je obveza sudova i u slučaju svoje nenadležnosti, zakonske podnormiranosti, sudske nadležnosti ili dopuštenosti pravnog sredstva „metodom teleološkog tumačenja osigurati ostvarivanje prava na sud za svaku stranku, barem usmjeravanjem na drugi raspoloživi put učinkovite pravne zaštite utvrđenjem koji bi to pravni put bio, a ako ga nema onda utvrđivanjem zašto sudska zaštita nije potrebna“.

U ovom konkretnom slučaju Ustavni sud je utvrdio da Visoki upravni sud nije dao dostatne i relevantne razloge zašto smatra da u ovom slučaju nije osigurana sudska zaštita u upravnom sporu, te da je podnositelju povrijeđeno pravo na pristup sudu kao dio prava na pravično suđenje koje je zajamčeno Ustavom.<sup>35</sup>

Nakon odluke Ustavnog suda broj: U-III-2100/2014 od 19. svibnja 2020., Ustavni sud je u više odluka primijenio stajališta zauzeta u toj odluci. U nastavku će se razraditi par odluka u kojima je Ustavni sud usvojio ustavne tužbe podnositelja i ukinuo rješenja upravnih sudova jer je utvrdio da je u tim postupcima podnositeljima povrijeđeno pravo na pristup sudu. Stoga se u nastavku donosi analiza odluka Ustavnog suda.

#### 5.1.2. Imenovanje i razrješenje članova upravnih vijeća u ustanovama

Ustavni sud je svojom odlukom U-III-769/2019 „pokrio“ još jedno područje koje je bilo nepokriveno mjerodavnim zakonodavstvom odnosno osigurao je sudsku zaštitu i u području imenovanja / razrješenja članova upravnih vijeća u raznim ustanovama kao pojedinačnih odluka javne vlasti za koje se smatralo da predstavljaju diskrecijsko pravo osnivača imenovati /

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 18), str. 3-4.

razriješiti članove vijeća i da protiv tih odluka ne postoji pravo na sudsku zaštitu. U ovom konkretnom slučaju Ustavni sud je zauzeo stav kako i protiv akata o razrješenju članova upravnih vijeća mora postojati pravo na sudsku zaštitu, što je već i ranije istaknuo u svojoj Odluci U-III-2100/2014.<sup>36</sup>

### 5.1.3. Obnova zgrada uništenih ili oštećenih u poplavi

U ovom konkretnom slučaju, sudovi su osporenim rješenjima zaključili da odluka o obnovi zgrada koje su uništene ili oštećene u poplavi nije upravni akt prema članku 20. Zakona o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije<sup>37</sup>. Stoga, smatraju da ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora i da postupanje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja u vezi zahtjeva za obnovu na temelju tog zakona nije obuhvaćeno područjem upravnog prava.

Međutim, iako Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije propisuje da odluka o obnovi uništenih ili oštećenih zgrada u poplavi nije upravni akt, nije jasno koje je pravno sredstvo podnositelj trebao koristiti kako bi zaštitio svoja prava koja je smatrao povrijeđenim postupanjem javnopravnog tijela, odnosno odlukama nadležnog tijela donesenim na temelju tog Zakona. Ustavni sud naglašava da prema Ustavu, sudska zaštita mora biti osigurana u vezi s pojedinačnim aktima javnopravnih tijela, bez obzira na to jesu li ti akti upravni ili neki drugi, pozvavši se na odluku broj: U-III-2100/2014 od 19. svibnja 2020. godine.

Sudovi imaju obvezu, čak i u slučajevima kada nisu nadležni ili kada postoji nedostatak zakonskih odredbi, osigurati pravo na sud za svaku stranku putem teleološkog tumačenja. To se postiže usmjeravanjem stranke na drugi raspoloživi put za pravnu zaštitu ili objašnjenjem zašto sudski postupak nije potreban. U konkretnom slučaju, budući da se radi o postupanju javnopravnog tijela (ministarstva ili ministra) koje odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranke u vezi s obnovom poplavljenih ili oštećenih kuća, upravni sudovi ne daju jasan odgovor o vrsti postupanja niti o području prava, osim ako se ne radi o području upravnog prava.

Uz to, Ustavni sud primjećuje da je Vrhovni sud Republike Hrvatske u rješenju broj: Rev-210/2017-2 od 20. studenoga 2018. zaključio da postupanje javnopravnog tijela (nadležnog ministarstva) u slučajevima obnove temeljem Zakona o saniranju posljedica

---

<sup>36</sup> Staničić, F., Ustavnosudska praksa i tzv. akti raspolaganja, Informator, Zagreb, 2021., str. 3.

<sup>37</sup> Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije, Narodne novine, broj 77/14.

katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije predstavlja "drugo postupanje javnopravnog tijela" za koje stranka ima pravo na zaštitu pred upravnim tijelima i upravnim sudom. Kao rezultat toga, sudovi nisu osigurali podnositelju pravo na pristup sudu i sudsku zaštitu u vezi s njegovim pravima, što predstavlja povredu članka 29. stavka 1. Ustava.<sup>38</sup>

#### 5.1.4. Imenovanje i razrješenje članova povjerenstva

U slučaju iz Odluke Ustavnog suda broj: U-III-5110/2019 od 16. rujna 2021. godine, Visoki upravni sud je osporenom presudom i rješenjem zaključio da sporna Odluka čelnika tijela (ministra) predstavlja akt upravljanja, a ne upravni akt. Sud je utvrdio da imenovanja i razrješenja članova Povjerenstva provodi ministar na temelju odredbe Zakona o pravima žrtava<sup>39</sup> i Pravilnika o ustrojstvu i načinu rada Povjerenstva za žrtve seksualnog nasilja<sup>40</sup>. Također je utvrđeno da navedeni propisi ne propisuju da odluka o imenovanju ili razrješenju članova Povjerenstva predstavlja upravni akt, niti da je protiv takvih odluka moguće podnijeti pravni lijek. Stoga je Visoki upravni sud odbacio tužbu podnositeljice jer nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora.

Ustavni sud je utvrdio da Zakon o pravima žrtava nejasno određuje da je odluka o imenovanjima i razrješenjima članova Povjerenstva upravni akt. Također, Zakon o pravima žrtava ne propisuje ni da odluka o imenovanjima i razrješenjima članova Povjerenstva nije upravni akt, niti se iz samog zakona može zaključiti koje pravno sredstvo podnositeljica treba koristiti kako bi zaštitila svoja prava koja su navodno povrijeđena postupanjem javnopravnog tijela, posebno u vezi s Odlukom ministra o razrješenju koja je donesena na temelju Zakona o pravima žrtava. Ustavni sud naglašava da prema Ustavu, sudski nadzor mora biti osiguran u vezi s pojedinačnim aktima javnopravnih tijela, bez obzira na to jesu li ti akti upravni ili neki drugi, pozivajući se na odluku suda broj: U-III-2100/2014.

Suci imaju obvezu osigurati pravo na sud za svaku stranku, čak i u slučajevima kada sud nije nadležan ili kada postoji nedostatak zakonske regulative ili pravnog sredstva. Metodom teleološkog tumačenja, sudovi trebaju usmjeriti stranke prema drugim raspoloživim putovima za ostvarivanje pravne zaštite ili objasniti zašto sudski nadzor nije potreban. Ova obveza proizlazi iz odluka Ustavnog suda, kao što je odluka broj U-III-2100/2014, kao i odluke broj

---

<sup>38</sup> Odluka broj: U-III-3900/2018 od 5. svibnja 2021.

<sup>39</sup> Zakon o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu, Narodne novine, broj 64/15, 98/19.

<sup>40</sup> Pravilnik o ustrojstvu i načinu rada Povjerenstva za žrtve seksualnog nasilja, Narodne novine, broj 97/15.

U-III-383/2017 i U-III-3292/2018 od 17. veljače 2021. U konkretnom slučaju, budući da se radi o postupanju javnopravnog tijela koje donosi odluke o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranke, Visoki upravni sud nije dao odgovor o vrsti postupanja u konkretnom slučaju niti na pitanje o području prava, osim da se ne radi o području upravnog prava.

Kao rezultat toga, zbog nedostatka prava na pristup sudu i sudsku zaštitu u vezi s pravima podnositeljice, Visoki upravni sud je povrijedio članak 29. stavak 1. Ustava.<sup>41</sup>

#### 5.1.5. Zapošljavanje u javnim službama

Nepostojanje adekvatne sudske zaštite, ističe Staničić postoji i u slučajevima zapošljavanja u javne službe. Člankom 44. Ustava je propisano da svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo sudjelovati i biti primljen u javne službe. Primanje u javne službe pod jednakim uvjetima ne znači samo formalnu jednakost u natječaju već i pravo svakog kandidata na sudsku kontrolu takovog postupka primanja odnosno u slučajevima kada ta osoba / kandidat nije primljena u javnu službu. Kandidat koji nije izabran na natječaju za zasnivanje radnog odnosa u javnim službama nema pravo osporavati odluku o izboru izabranog kandidata pred sudom. To je zbog činjenice da su radni odnosi zaposlenika u takvim službama regulirani općim propisima o radu, kao što je Zakon o radu<sup>42</sup>. Navedeni Zakon ne omogućuje sudsku zaštitu kandidata kojeg poslodavac nije primio u radni odnos, što znači da kandidat koji nije izabran nema pravo tražiti zaštitu svojih prava i interesa pred sudom u takvim situacijama. Dodatno tome upravno sudska i praksa Visokog upravnog suda stajališta je da kandidat koji nije odabran na natječaju nije ovlašten ni žalbom ni u sudskom postupku zahtijevati poništavanja odluke o izboru kandidata na natječaju. Prema praksi navedenih sudova na natječaju koji ima za cilj izbor osobe s kojom će se zasnovati radni odnos nema mogućnosti i prava kandidata koji nije izabran zahtijevanje poništenja odluke o izboru izabranog kandidata. Prema odluci upravnih sudova, odluka o odabiru kandidata na natječaj za zasnivanje radnog odnosa nema karakter upravnog akta jer se ne donosi u obliku rješenja. Ovom odlukom se ne odlučuje ni o pravima, ni o obvezama, ni o pravnom interesu podnositelja. Umjesto toga, ovom se odlukom donosi izbor između kandidata s obzirom na to s kojim će kandidatom biti sklopljen ugovor o radu. Ovo znači da se takva odluka ne smatra upravnim aktom u pravnom smislu. Većina zakona tako ni u ovom području krovni Zakon o ustanovama nije unio novine koje je Zakon o općem upravnom postupku iz 2010. unio u upravno-postupovni pravni okvir glede zaštite građana u

---

<sup>41</sup> Odluka Ustavnog suda broj: Broj: U-III-5110/2019 od 16. rujna 2021.

<sup>42</sup> Zakon o radu, Narodne novine, broj NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22.

postupanju javnopravnih tijela. Zakon o općem upravnom postupku unio je prigovor kao novi redoviti pravni lijek. Prigovor se može podnijeti protiv svih postupanja javnopravnih tijela.

Nastavno na ovu izmjenu, a vezano uz provođenje javnih natječaja u javnim ustanovama nezadovoljni kandidat ima pravo izjaviti prigovor čelniku tijela, a Ustavni sud je stajališta da je zapošljavanje u javnim službama postupanje iz članka 156. Zakona o općem upravnom postupku, da su ta zapošljavanja u području upravnog prava i da u tim postupcima neizabrani kandidat ima pravnu zaštitu u okviru Zakona o općem upravnom postupku (prigovor) odnosno Zakona o upravnim sporovima (tužba pred upravnim sudom).<sup>43</sup>

Odluka Ustavnog suda broj: U-III-4016/2015 predstavlja temeljnu promjenu uloge upravnog sudstva u radnim odnosima zaposlenika u javnim službama. Prije donošenja ove odluke, bilo je jasno da upravni sudovi nisu pružali sudsku zaštitu u slučajevima kada neizabrani kandidat smatra da je izabrani kandidat izabran protivno zakonu. Zakon o ustanovama<sup>44</sup> regulirao je primjenu općih propisa u vezi s pravnim statusom zaposlenika u ustanovama, što je značilo da nije postojala pravna zaštita kod upravnih sudova u takvim situacijama. Međutim, ova odluka Ustavnog suda donosi bitnu promjenu i omogućuje pravnu zaštitu neizabranim kandidatima u tim situacijama. Ni Zakonom o radu<sup>45</sup> nije predviđena sudska zaštita nezadovoljnog neizabranog kandidata. Tom Odlukom Ustavnog suda osigurana je sudska kontrola što znači da neizabrani kandidat mora imati pristup sudu odnosno sudski može osporavati izbor izabranog kandidata. Iz iste Odluke je očito da je potrebno osigurati sudsku zaštitu u okviru upravnog sudovanja i postaviti pravila za takav postupak.

Također, još jedno od područja koja imaju sistemsku grešku i ne predviđaju razloge za razrješenje članova upravnih vijeća su Zakon o ustanovama i Zakon o zdravstvenoj zaštiti<sup>46</sup>. Njima je jedino propisano da im mandat traje četiri godine, što bi značilo da članovi vijeća nisu razrješivi i ako budu smijenjeni prije isteka mandata nemaju mogućnosti pravne zaštite.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Staničić, F., Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe, Informator, Zagreb, 2020., str. 2-3.

<sup>44</sup> Zakon o ustanovama, Narodne novine, broj 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19.

<sup>45</sup> Zakon o radu, Narodne novine, broj 93/14, 127/17, 98/19.

<sup>46</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, broj 100/18, 125/19, 147/20.

<sup>47</sup> Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 43). str. 3.



## **5.2. Primjer iz prakse Ustavnog suda u kojoj je utvrđeno da nije povrijeđeno pravo na pristup sudu jer se podnositelj nije koristio redovitim pravnim lijekom (prigovorom)**

Ustavni sud je u odluci broj: U-III-214/2021 od 22. ožujka 2023. primjenjujući stajališta iz odluke broj: U-III-2100/2014 utvrdio da podnositelju nije povrijeđeno pravo na pristup sudu te je odbio ustavnu tužbu podnositelja u ovom predmetu.

U navedenoj odluci od 22. ožujka 2023. Ustavni sud ističe kako za sve pojedinačne akte javnopravnih tijela, bez obzira na to jesu li upravni akti ili ne, mora biti osigurana sudska zaštita u skladu s načelima poštovanja prava čovjeka i vladavine prava, koja su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Nadalje ističe kako sudovi imaju obvezu, čak i u slučaju svoje vlastite nenadležnosti ili situacije gdje postoji zakonska podnormiranost, osigurati pristup sudu za svaku stranku. To se postiže metodom teleološkog tumačenja, što uključuje usmjeravanje stranke na drugi raspoloživi put učinkovite pravne zaštite ili ako takav put ne postoji, objašnjenjem zašto sudska zaštita nije potrebna. Ustavni sud ističe da pravo na pristup sudu nije apsolutno pravo i podložno je određenim ograničenjima, koja država može regulirati s izvjesnom slobodom procjene. Međutim, ta ograničenja ne smiju dovesti do umanjavanja prava na pristup sudu na način koji bi narušio njegovu bit. Ograničenja moraju biti usklađena s načelima pravednosti i poštivanja temeljnih prava i sloboda pojedinaca.

U konkretnom slučaju, upravni sudovi odbili su pružanje upravnosudske zaštite podnositelju pozivajući se na članak 12. stavak 1. točku 1. Zakona o javnoj nabavi<sup>48</sup> iz 2016. godine, prema kojem se ovaj zakon ne primjenjuje na nabavu robe čija je procijenjena vrijednost niža od 200.000,00 kuna, što se smatra jednostavnom nabavom. Upravni sudovi ocijenili su da postupak jednostavne nabave nije upravna stvar prema članku 2. Zakona o općem upravnom postupku.

Međutim, Ustavni sud nije prihvatio takva stajališta. U svojoj je odluci istaknuo da iako naručitelji imaju slobodu procjene pravila i postupaka za jednostavnu nabavu, ta sloboda je ograničena temeljnim načelima javne nabave propisanim člankom 4. Zakona o javnoj nabavi iz 2016. godine. Ta načela uključuju načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo transparentnosti i načelo zabrane diskriminacije.

---

<sup>48</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, broj 120/2016.

Odluka o odabiru najpovoljnije ponude u postupku jednostavne nabave, prema stavu Ustavnog suda, može utjecati na povredu temeljnih načela javne nabave. To znači da iako odluka o odabiru nije sama po sebi upravni akt, postupak koji je prethodio toj odluci i do nje doveo, može povrijediti navedena načela, što bi se trebalo razmotriti u upravnom i upravnosudskom postupku.

Ustavni sud također napominje da je zakonodavac, unatoč članku 12. Zakona o javnoj nabavi iz 2016. godine, zadržao primjenu temeljnih načela javne nabave u postupcima jednostavne nabave. Stoga bi podnositelju trebala biti pružena pravna zaštita u upravnom i upravnosudskom postupku u slučajevima gdje se smatra da su povrijeđena njegova prava ili pravni interesi kao natjecatelja čija ponuda nije prihvaćena.

Stoga, prema ocjeni Ustavnog suda, izuzetak od primjene Zakona o javnoj nabavi iz 2016. godine na postupke jednostavne nabave, propisan člankom 12. stavkom 1. Zakona o javnoj nabavi iz 2016. godine, ne mijenja pravnu narav postupka jednostavne nabave. Taj postupak, barem u slučajevima gdje se krše temeljna načela javne nabave i dalje zadržava svoju pravnu narav te natjecatelji imaju prava na zaštitu svojih prava i pravnih interesa u skladu s općim upravnim propisom.

Ustavni sud također ističe da je, u slučaju traženja sudske zaštite u kontekstu drugih postupaka javnopravnog tijela, pravo na pristup sudu uvjetovano prethodnim izjavljivanjem prigovora, koje nadležno javnopravno tijelo mora razmotriti i objasniti. Ustavni sud zaključuje da je ovo ograničenje na pravo na pristup sudu unutar okvira dopuštene slobode procjene države i ne narušava samu bit prava na pristup sudu.

U konkretnom slučaju, podnositelj ustavne tužbe nije iskoristio pravo na podnošenje prigovora prije nego što je podnio tužbu prvostupanjskom sudu. Ustavni sud stoga zaključuje da, unatoč pogrešnim stajalištima i ocjenama upravnih sudova, odbacuje tužbu podnositelja. U konačnici, Ustavni sud utvrđuje da osporenim rješenjima nije povrijeđeno pravo podnositelja.<sup>49</sup>

### **5.3. Ocjena ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa**

Bit odlučivanja u upravnosudskom sporu, koji se odnosi na ispitivanje ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, sastoji se u tome da je pitanje ustavnosti tih akata srž ustavnog spora. U ovom postupku Ustavni sud analizira osporeni akt ili njegove odredbe u

---

<sup>49</sup> Odluka Ustavnog suda broj: U-III-214/2021 od 22. ožujka 2023.

usporedbi s Ustavom i zakonima. Odluka se donosi apstraktno, ne uzimajući u obzir bilo koji konkretni slučaj. Ono što je bitno u ovom objektivnom sporu jest riješiti pitanje ustavnosti i zakonitosti pravnih propisa, bez obzira na motiv podnositelja zahtjeva. Ustavni sud kad ocjenjuje ustavnost i zakonitost akata radi to u apstraktnom kontekstu i nije ograničen argumentima koje podnositelji zahtjeva iznose. Cilj je utvrditi je li akt ustavan i zakonit prema objektivnim kriterijima. Ovakav pristup osigurava uklanjanje pravnih propisa koji nisu u skladu s Ustavom i zakonima, čime se čuvaju vladavina prava i pravna sigurnost. Kad Ustavni sud ispituje ustavnost i zakonitost osporenih pravnih propisa ili pojedinih odredbi, ima pravo i obvezu donijeti potrebne mjere i provesti postupke kako bi samostalno tumačio i donio stajalište koje će riješiti pitanje sporne ustavnosti i zakonitosti tih pravnih propisa. Ovaj pristup poznat je kao "inkvizicijsko načelo," gdje Ustavni sud proaktivno istražuje i donosi odluke bez čekanja sa strane da iznesu svoje argumente ili zahtjeve. Ova praksa omogućuje Ustavnom sudu da neovisno donese zaključke o ustavnosti i zakonitosti.<sup>50</sup>

Ustavni sud je nakon odluke broj: U-III-2100/2014 stajališta zauzeta u toj odluci primijenio i u postupcima apstraktne kontrole i to u odluci broj: U-II-359/2015 i dr. od 20. listopada 2020. godine.

### 5.3.1. Neustavnost Pravilnika ministra poljoprivrede

Ministar poljoprivrede donio je 13. veljače 2013. Pravilnik o provedbi mjere 202 - "Priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja" unutar IPARD programa na temelju Zakona o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Komisije Europske zajednice. Međutim, Pravilnik je predmet spora jer se tvrdi da odluke koje Agencija za plaćanje donosi na temelju tog Pravilnika nisu upravni akti. To znači da strankama nije osigurana upravnosudska zaštita. Prvopredlagateljica je ustvrdila da bi za sve odnose i postupke regulirane Pravilnikom trebalo primjenjivati Zakon o općem upravnom postupku, a odluke Agencije za plaćanja donesene na temelju Pravilnika trebale bi biti predmet upravnosudske zaštite pred upravnim sudovima. Korisnici su mogli izjaviti prigovor Povjerenstvu samo na određene odluke, kao što su odluka o odbijanju Lokalne akcijske grupe (LAG) i odluka o odbijanju

---

<sup>50</sup>Arlović, M., Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, Pravni vjesnik, br. 3-4., 2014., str. 12.

zahtjeva za isplatu. Važno je napomenuti da su odluke Povjerenstva konačne, što znači da korisnici nisu mogli pokrenuti upravni spor protiv tih odluka.

Ustavni sud je utvrdio slijedeće:

"23. Slijedom navedenog, Ustavni sud zaključuje da u postupcima provedbe mjera poljoprivredne politike oko pitanja dopuštenosti pokretanja upravnog spora (ili korištenja nekog drugog oblika sudske zaštite) protiv pojedinačnih akata koje je Agencija za plaćanja donosila na temelju Pravilnika postoji sustavni problem na zakonodavnoj razini kao i na razini sudske prakse pred upravnim/redovnim sudovima. Zaštita protiv odluka koje Agencija za plaćanja donosi na temelju Pravilnika trebala je biti osigurana, bilo pred sudom bilo pred neovisnim tijelom. Pritom Ustavni sud ne ulazi u pitanje u povodu kojih odluka je zaštita trebala biti osigurana i koja vrsta zaštite je trebala biti osigurana."

Na kraju je Ustavni sud utvrdio da u razdoblju od stupanja na snagu do konačne isplate za pojedinog korisnika Mjere 202 Pravilnik nije bio u suglasnosti s člankom 3., člankom 5. stavkom 1. i člankom 19. stavkom 2. Ustava.<sup>51</sup>

### 5.3.2. Neustavnost odredaba Zakona o poljoprivredi

Ustavni sud je odlukom broj: U-I-4220/2020 po službenoj dužnosti, temeljem članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te ukinuo članak 15. stavak 4. i članak 67. stavak 2. Zakona o poljoprivredi.<sup>52</sup>

U toj odluci Ustavni sud je naveo da Odluke koje donosi Agencija za plaćanja donosi u provedbi mjera prema članka 8. Zakona o poljoprivredi poput mjera ruralnog razvoja, izravne potpore, uređenja ili organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i druge kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike nisu upravni akti. Također je naveo da odluke koje ista Agencija donosi i ugovore koje sklapa temeljem članka 67. stavka 1. podstavka 5. Zakona o poljoprivredi isto nisu upravni akti. Upravni spor nije moguć za korisnike koji žele osporiti odluke donesene od strane Agencije za plaćanje na temelju Zakona o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Hrvatske. Ustavni sud ukinuo je te odredbe Zakona koje propisuju da odluke nisu upravni akti.

Na kraju Ustavni sud je zaključio „da u postupcima provedbe mjera poljoprivredne politike oko pitanja dopuštenosti pokretanja upravnog spora (ili korištenja nekog drugog oblika

---

<sup>51</sup> Odluka Ustavnog suda broj: U-II-359/2015 i dr. od 20. listopada 2020.

<sup>52</sup> Zakon o poljoprivredi, Narodne novine, broj 118/18.

sudske zaštite) protiv pojedinačnih akata koje Agencija za plaćanja donosi u provedbi mjera iz članka 8. Zakona o poljoprivredi postoji sustavni problem na zakonodavnoj razini kao i na razini sudske prakse pred upravnim/redovnim sudovima.

Zaštita protiv odluka koje Agencija za plaćanja donosi u provedbi mjera iz članka 8. predmetnog Zakona treba biti osigurana, bilo pred sudom bilo pred neovisnim tijelom. Pritom Ustavni sud ne ulazi u pitanje u povodu kojih odluka zaštita treba biti osigurana i koja vrsta zaštite treba biti osigurana“.

Na kraju Ustavni sud je zaključio „da članci 15. stavak 4. i 67. stavak 2. Zakona o poljoprivredi nisu u suglasnosti s člankom 3. Ustava u dijelu kojim je propisano da je vladavina prava temelj za tumačenje Ustava, te člankom 5. stavkom 1. i člankom 19. stavkom 2. Ustava.“<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Odluka Ustavnog suda broj: U-I-4220/2020 od 20. listopada 2020.

## 6. ZAKLJUČAK

Rad naglašava važnost zakona, propisa i drugih općih akata u regulaciji društvenih odnosa u zajednici. Donošenje Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima imalo je za cilj pojednostaviti vođenje upravnih postupaka i zaštititi prava građana. Unatoč tome što bi zakoni trebali biti usklađeni s Ustavom i relevantnim međunarodnim propisima, analiza sudske prakse Ustavnog suda ukazuje na sustavni problem na zakonodavnoj razini kao i na razini sudske prakse pred upravnim/redovnim sudovima u vezi sa zaštitom protiv akata javnopravnih tijela za koje je zakonom izričito određeno da nisu upravni akti. Redovni upravni sudovi u praksi otklanjaju svoju nadležnost (odbacuju tužbe) protiv takvih akata, iako Ustavni sud naglašava da zaštita treba biti osigurana, bilo pred sudom bilo pred neovisnim tijelom. Ustavni sud potvrđuje svoju ulogu u zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, i pritom ne ulazi u pitanje u povodu kojih odluka bi zaštita trebala biti osigurana i koja vrsta zaštite bi trebala biti osigurana, ali zauzima stajalište da zaštita protiv svake odluke (akata javnopravnih tijela) mora biti osigurana. Analizom ustavnosudskih odluka, posebice odluka koje se odnose na apstraktnu kontrolu u kojoj Ustavni sud ocjenjuje da li su pojedine zakonske odredbe u suglasnosti s odredbama Ustava, naglašava se potreba za objektivnim rješavanjem pitanja ustavnosti i zakonitosti bez obzira na motive podnositelja zahtjeva. Ustavni sud primjenjuje "inkvizicijsko načelo" kako bi samostalno (na vlastitu inicijativu) odlučivao o suglasnosti pojedinih zakonskih odredbi s Ustavom, čime osigurava objektivnost i neovisnost u procesu donošenja odluka.

Zaključno, kroz naprijed provedenu analizu recentnih ustavnosudskih odluka vidljivo je da je Ustavni sud postavio sebe kao čuvara vladavine prava. Također, Ustavni sud je naglasio da zaštita (bilo pred sudom bilo pred neovisnim tijelom) mora biti osigurana za sve pojedinačne akte javnopravnih tijela, premda je redovnim sudovima prepustio ulogu da odrede u svakom pojedinačnom sporu koja vrsta zaštite protiv određenog akta javnopravnih tijela će biti osigurana. Iz primjera odluka Ustavnog suda koje su obrađene u ovom radu možemo zaključiti da bi Ustavni sud trebao i u budućnost postupati po službenoj dužnosti na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i ukinuti odredbe posebnih zakona kojima se izbjegava sudska kontrola pojedinačnih akata tijela javne vlasti.

## 7. LITERATURA

1. Arlović, Mato, Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, Pravni vjesnik, br. 3-4., str. 9-48., 2014.
2. Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. Đerđa, Dario; Kryska, David, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: Kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, str. 91-126., 2018.
4. Đerđa, Dario, Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 28, br. 1., str. 407-439., 2007.
5. Đerđa, Dario; Pičuljan, Zoran, Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30, br. 1, str. 245-290., 2009.
6. Staničić, Frane, Pretvara li Ustavni sud akte raspolaganja u upravne akte?, Informator, Zagreb, str. 1-5., 2020.
7. Staničić, Frane, Ustavnosudska praksa i tzv. akti raspolaganja, Informator, Zagreb, str. 15-19., 2021.
8. Staničić, Frane, Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe, Informator, Zagreb, str. 1-4., 2020.
9. Staničić, Frane, Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi, Informator, str. 1-4., 2022.
10. Šikić, Marko; Crnković, Mateja, Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, v. 37, br.1, str. 423-447., 2016.

## PRAVNI IZVORI

### Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN MU, pročišćeni tekst, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
2. Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
3. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN br. 99/99, 29/02, 49/02.
4. Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

5. Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21.

## **SUDSKA PRAKSA**

### **Odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske**

1. Odluka i Rješenje Ustavnog suda broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016.
2. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-2100/2014 od 19. svibnja 2020.
3. Odluka Ustavnog suda broj: U-II-359/2015 i dr. od 20. listopada 2020.
4. Odluka Ustavnog suda broj: U-I-4220/2020 od 20. listopada 2020.
5. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-769/2019 od 22. prosinca 2020.
6. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-3900/2018 od 5. svibnja 2021.
7. Odluka Ustavnog suda broj: Broj: U-III-5110/2019 od 16. rujna 2021.
8. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-214/2021 od 22. ožujka 2023.

### **Mrežni izvori**

1. Verović, J., *Pretjerani pravni formalizam kao povreda prava na pošteno suđenje*, IUS – INFO, 02.06.2022., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/prethjerani-pravni-formalizam-kao-povreda-prava-na-posteno-sudenje> (pristup: 20. kolovoza 2023.)