

P R A V N O M I Š L J E N J E

Regionalni centar čistog okoliša d.o.o. (u nastavku mišljenja: Regionalni centar) zatražio je pravno mišljenje u pogledu nekoliko pravnih pitanja koja proizlaze iz Odluke o povlačenju potpore i zabrani svih aktivnosti na realizaciji Centra za gospodarenje otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji na području Općine Lećevica (Klasa: 351-01/17-01/01, Urbroj: 2134/03-02/01-20-15), a koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Lećevica na sjednici održanoj 15. rujna 2020. (u nastavku mišljenja: Odluka).

Konkretna pitanja na koja je Regionalni centar tražio odgovor i pravno mišljenje su sljedeća:

- 1. Koja je pravna priroda Odluke, tj. predstavlja li Odluka opći ili upravni akt?**
- 2. Postoji li mogućnost retroaktivne primjene Odluke, a s obzirom na prethodnu Odluku o prihvaćanju projekta izgradnje Županijskog centra za gospodarenje otpadom (Klasa: 022-05/08-01/17, Urbroj: 2134/03-1-08/02), a koju je Općinsko vijeće Općine Lećevica donijelo 21. ožujka 2008.?**
- 3. Koja je moguća pravna zaštita protiv Odluke?**

U nastavku mišljenja iznijet ćemo argumente za davanje odgovora na svako od postavljenih pitanja, da bismo u zaključku mišljenja jezgrovito na sva pitanja i odgovorili.

Najprije želimo istaknuti kako je u Odluci navedeno da je ona donesena na temelju članka 32. Statuta Općine Lećevica ("Službeni glasnik Općine Lećevica" broj 03/18 i 11/20), no **navedeni članak uopće nije mjerodavan za donošenje odluka** budući da se u njemu propisuje da općinsko vijeće ima predsjednika i potpredsjednika te da je njihova dužnost počasna. Članak 30. Statuta (a ne članak 32.) propisuje nadležnost općinskog vijeća za donošenje odluka i drugih općih akata koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima.

Nadalje, potrebno je navesti da, sukladno članku 35. točki 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,¹ predstavničko tijelo jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Medvedović ističe kako **u hrvatskoj legislativi nažalost nema legalne definicije "odluke" i "općeg akta"** jedinice lokalne samouprave, a hrvatska pravna doktrina također nije ni pokušala odrediti pravni karakter tih akata i eventualnu formalnu i sadržajnu razliku među njima.² Medvedović također zamjećuje da bi se iz dikcije pravne norme – "odluke i drugi opći akti" moglo zaključiti da se "odluke" smatraju također "općim aktima", jer da se ne smatraju općim aktima onda bi trebalo stajati – "odluke i opći akti", dakle bez riječi "drugi".³ Međutim, analizom sadržaja odluka i općih akata koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave možemo utvrditi da naziv akta ne odražava njegovu pravnu narav.⁴ Medvedović pojašnjava da se nekim odlukama mogu uređivati odnosi – prava i obveze različitih subjekata na apstraktan i generalan način te se tu onda nedvosmisleno radi o općenormativnim aktima. Drugim se pak odlukama može odlučivati o nekim konkretnim

¹ NN br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019.

² Medvedović D., *Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave de lege lata i de lege ferenda*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 5, No. 1, 2005., str. 87.

³ Ibid.

⁴ Ibid., str. 89.

pitanjima pa se ti akti trebaju smatrati upravnim ili drugim pojedinačnim aktima (npr. poslovanja, raspolaganja itd.).⁵

U pogledu pitanja pravne prirode nekog akta važno je napomenuti da naziv „akt“ ne utječe na njegovu pravnu prirodu. Ni oblik u kojem je neki akt usvojen ni naziv koji ima nisu odlučni za njegovu bitnu narav. Dakle, **što neki akt jest, neće se utvrditi prema njegovom obliku ili nazivu, već prema njegovom sadržaju.**

Također, potrebno je podsjetiti kako su **opći pravni akti, odnosno opće pravne norme apstraktne i generalne norme, te se u teoriji tu govori o zakonu u materijalnom smislu.** To je pravni propis s karakteristikama apstraktnog i generalnog postavljanja pravila ponašanja. Pod apstraktnim pravilom ponašanja se podrazumijeva neodređenost i neizvjesnost, dok generalnost znači da se takav pravni propis odnosi na svakoga, jednako na fizičku i na pravnu osobu.⁶ **Apstraktnom i generalnom pravilu ponašanja suprotstavljen je konkretno i pojedinačno pravilo ponašanja, individualni pravni akt.** Ovdje je važno napomenuti da postoje i **generalni upravni akti koji se mogu odnositi na neodređen broj pojedinaca, međutim, oni nikad nisu apstraktni.** Dakle, imaju svojstvo generalnosti kao i opći akti, međutim, od njih ih razlikuje to što nemaju moment apstrakcije.

Isto tako, nakon analize **prakse Visokog upravnog suda Republike Hrvatske** kroz odbačene zahtjeve za ocjenu zakonitosti općih akata, dolazi se do **kriterija** koje akt mora zadovoljavati da bi bio opći akt. To su: **donositelj akta, nenačelnost Ustavnog suda Republike Hrvatske za ocjenu zakonitosti, sadržaj akta, stupanje na snagu i javna objava.** Dakle, opći akt je akt koji je donio ovlašteni donositelj, koji ima sadržaj koji mu je propisan zakonom te samostalno regulira materiju, javno je objavljen i stupio je na snagu, a nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske. **Izostanak bilo koje**

⁵ Ibid.

⁶ Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983., str. 31.

od tih karakteristika dovodi do nenađežnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i posljedično, njegova odbacivanja zahtjeva za ocjenu zakonitosti akta.

U konkretnom slučaju, koji je i predmet ovog mišljenja, nikako ne možemo na temelju neizravnog pripisivanja upravnog akta ili općeg akta javnopravnom tijelu, iako je riječ o bitnom elementu u definiranju, donijeti zaključak da je uistinu riječ o spomenutim aktima. No, ova mogućnost da upravne akte i opće akte izdaje javnopravno tijelo naglašava danas jednoglasno priznatu važnost kombiniranja temeljnog mjerila i materijalne definicije. U tom smislu **sasvim je moguće da javnopravna tijela izdaju određene akte i tad ne pokazuju ostvarivanje nijedne povlastice javne ovlasti.**

Upravni akt je onaj akt koji utječe na pravno uređenje i koji se odnosi na prava i obveze građana te na njih stvara određeni učinak.

U ovakovom slučaju, **donošenje akta bez ikakvog pravnog učinka**, možemo se zapitati kojim je razlozima bila motivirana odluka lokalnih vlasti izražena u donijetom aktu s obzirom da je **motiviranost bila u razlozima koji su po zakonskoj normi neutemeljeni** - ovaj akt ima za posljedicu izostanak pravnog učinka.

Isto tako je akt pravno neobvezujući s obzirom da ga njegov donosilac nije donio u dobroj vjeri, ne postupajući dakle *bona fide*. Naime, za razliku od pojedinca koji slobodno bira cilj svojih akata, **upravi je nametnut cilj kojem njena radnja mora težiti.** Općenito gledajući, **uprava mora izvršavati svoje nadležnosti u cilju zadovoljenja javnog interesa**, a u skladu s općim pravnim principom. Stoga kada lokalna samouprava pri donošenju neke odluke ima u vidu drugi cilj, a ne onaj koji je određen objektivnim pravnim poretkom vrši **iskriviljenje cilja**. Znači, lokalna samouprava ide za drugim ciljem ili svrhom negoli su oni, koje mu je zakon odredio odnosno rukovodi se ciljem koji ne spada u opći interes nego se rukovodi za nekim svojim ciljem (osobnim, političkim ili ideološkim).

U skladu sa svim navedenim dokazimo do zaključka kako odluka o povlačenju potpore i zabrani svih aktivnosti na realizaciji Centra za gospodarenje otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji na području Općine Lećevica po svojoj pravnoj prirodi nije opći akt. Ona ne uređuje nikakve pravne odnose na apstraktan i generalan način. Odluka ne sadrži nikakva pravna pravila kojima se propisuju pravila ponašanja i uređuju poslovi iz samoupravnog djelokruga općine temeljem nekog zakona.

Odluka se odnosi na konkretan slučaj – izgradnju Centra za gospodarenje otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji na području Općine Lećevica. **Međutim, općina Lećevica nema ovlast donošenja pojedinačnih upravnih akata u vezi projekta izgradnje Centra za gospodarenje otpadom te ova odluka nije donesena u okviru nekog upravnog postupka.**

Zakonom o lokalno i područnoj (regionalnoj) samoupravi je u članku 73. stavku 5. izričito zabranjeno retroaktivno djelovanje općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: “*Opći akti nema povratno djelovanje*“

S tim u vezi potrebno je podsjetiti kako zakoni i drugi propisi **državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti također ne mogu imati povratno djelovanje, osim u slučaju postojanja posebno opravdanih razloga, kada samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.**

Dvojbe oko stupanja na snagu zakona i drugih propisa toliko su se često pojavljivale u praksi⁷ iznio je i **Ustavni sud Republike Hrvatske** u svom Izvješću U-X-

⁷ V. primjerice Odluku USUD-a U-II-3487/2006 od 7. srpnja 2009. vezano uz Odluku o gradskim porezima i o pripisu poreza na dohodak, NN 85/01, koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Zaprešića, Odluku U-II-180/2008 od 1. ožujka 2011. o Odluci o izmjenama i dopunama Odluke o gradskim

80/2005 od 1. lipnja 2006.⁸ koje je uputio Hrvatskom saboru. Ustavni sud Republike Hrvatske je naveo da je stupanje na snagu zakona vremenski određen trenutak od kojega zakon počinje pravno djelovati, obvezujući svojim odredbama, uz mogućnost primjene sankcije u slučaju njihovog nepoštivanja, one na koje se odnosi. Uz to, Ustav Republike Hrvatske poznae samo institut stupanja na snagu zakona, a ne i institut (odgođene) primjene zakona koji je stupio na snagu.⁹

Treba podsjetiti kako **Ustavni sud** u svojoj odluci broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. podsjeća na opće pravno načelo da u **građanskom i upravnom pravu retroaktivnost nije poželjna ako negativno utječe na prava i pravne interese pojedinaca**. Ustavni sud, nadalje, u istoj odluci, podsjeća kako **pravna sigurnost** – zajedno s načelom supremacije prava – podrazumijeva da je pravo stvoreno kako bi se primjenjivalo u praksi na konkretne životne situacije. Iako je apstraktno vrednovanje samog zakonodavstva važno za ostvarenje načela vladavine prava kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na konkretne životne situacije toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperativne razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu.

Isto je tako potrebno navesti kako je sukladno članku 83. stavku 3. i 4. **Zakona o održivom gospodarenju otpadom**,¹⁰ **centar za gospodarenje otpadom građevina za gospodarenje otpadom od državnog i županijskog značaja**, a sukladno stavku 6. istog članka **lokacija građevina iz stavka 3. i 4. je planirana u Prostornom planu Splitsko-**

porezima i prikezu porezu na dohodak Grada Dubrovnika, Službeni glasnik Grada Dubrovnika, broj 11 od 14. prosinca 2007. i NN 2/08 od 4. siječnja 2008., Odluka USUD-a U-II-1303/2005 od 1. ožujka 2011. o Odluci o izmjenama i dopunama Odluke o gradskim porezima i prikezu porezu na dohodak Grada Dubrovnika, Službeni glasnik Grada Dubrovnika broj 10 od 16. prosinca 2002. i NN broj 4/03 od 8. siječnja 2003. i odluku VUS-a Usoz-41/2012-6 od 19. ožujka 2013.

⁸ Izvješće o stupanju na snagu i početku primjene zakona i drugih propisa.

⁹ T.3. Izvješća U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006.

¹⁰ NN br. 94/13, 73/17, 14/19, 98/19.

dalmatinske županije¹¹ u Prostornom planu uređenja Općine Lećevica.¹² Sukladno članku 84. a, stavku 4. Zakona, **djelatnost i poslove vezane za centar za gospodarenje otpadom obavlja trgovačko društvo u vlasništvu Splitsko-dalmatinske županije, Regionalni centar čistog okoliša d.o.o.** Za projekt Uspostava cijelovitog i održivog sustava gospodarenja otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji **izrađena je Studija izvedivosti¹³** kojom su utvrđene tehnologije obrade otpada i kapaciteti postrojenja u skladu sa Zakonom i Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine.¹⁴ **Regionalni centar čistog okoliša d.o.o. je 25. siječnja 2019. skloplio Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za projekte koji se financiraju iz EU fondova KK.06.3.1.10.0001 Centar za gospodarenje otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji**, a temeljem toga ugovora su osigurana i sredstva za otkup čestica u privatnom vlasništvu (površine oko 10 ha) u skladu s Pravilnikom o prihvatljivosti izdataka,¹⁵ za koje čestice je utvrđeno da se nalaze u obuhvatu zahvata, utvrđeno je zemljišno i katastarsko stanje, utvrđena jedinična cijena otkupa (HRK/m²),¹⁶ i pripremljeni ugovori o kupoprodaji. **U veljači 2019. sklopljen je Ugovor o darovanju zemljišta (površine oko 15 ha) broj 775-03/2018 između Ministarstva državne imovine i Splitsko-dalmatinske županije.**

S obzirom na sve navedeno zaključujemo da:

1. sukladno Zakonu i prostorno-planskoj dokumentaciji **ne postoji nadležnost** Općine Lećevica i Općinskog vijeća nad aktivnostima na izgradnji Centra za

¹¹ Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, broj 1/03, 8/04, 5/05 , 5/06 , 13/07, 9/13, 147/15.

¹² Službeni glasnik Općine Lećevica, broj 5/08, 23/15, 1/16 (pročišćeni tekst).

¹³ Brodarski institut d.o.o., Zagreb, Enviroplan S.A, Atena, Grčka, Procurator Vastitatis d.o.o., Zagreb, 2018.

¹⁴ Narodne novine broj 3/17.

¹⁵ Narodne novine broj 115/18.

¹⁶ Visoko procjeniteljsko povjerenstvo Republike Hrvatske pri Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, srpnja 2020.

gospodarenje otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji koji je planiran na lokaciji u Kladnjicama (Općina Lećevica),

2. Općina Lećevica i Općinsko vijeće **nisu nadležni** za rješavanje pitanja kapaciteta postrojenja, tehnologija obrade, problema smještaja i skladištenja SRF,¹⁷

3. Općina Lećevica i Općinsko vijeće **nisu nadležni** za rješavanje pitanja otkupa zemljišta u privatnom vlasništvu.

Stoga je evidentno kako Odluka nema nikakvi utjecaj na status i realizaciju projekta Centar za gospodarenje otpadom u Splitsko-dalmatinskoj županiji.

Ostaje za zaključiti da je Odluka po svojoj pravnoj prirodi određena izjava (deklaracija) kojom općinsko vijeće očituje svoj stav o jednom pitanju, ali koja je bez ikakvog pravnog učinka jer pitanje o kojem se stav izražava ne potпадa ni pod samoupravni ni pod preneseni djelokrug općine. Kada kažemo da je Odluka bez ikakvog pravnog učinka pod time smatramo da ona prema nikome ne može djelovati niti ikoga može obvezivati, budući da je donesena bez ikakvog zakonskog temelja. U tom smislu ova odluka – kao puka izjava određenog stava – ne može ni imati retroaktivni učinak, kada ikakav učinak niti nema. Zato nije ni moguće osporavanje ove odluke pred nekim sudom, jer ne potпадa ni pod opći akt čija bi se zakonitost mogla osporavati pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske,¹⁸ a

¹⁷ Napomena: u CGO-u se neće proizvoditi SRF.

¹⁸ Postupak za ocjenu zakonitosti općih akata moguće je pokrenuti na tri načina: - po službenoj dužnosti, - na zahtjev suda, ili - na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom. Kad postupak pokreće Visoki upravni sud po službenoj dužnosti (ex offo) riječ je o apstraktnoj kontroli zakonitosti općih akata. U odnosu na pokretanje postupka na zahtjev suda (redovnog ili nižeg upravnog suda) ZUS iz 2010. ne zahtijeva da sud veže svoj zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta uz konkretni sudski predmet koji rješava, a na koji treba primijeniti sporni opći akt. Stoga, ta kontrola može biti i apstraktna i konkretna. Ona će ovisiti o tome podnosi li sud zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u vezi s konkretnim sudskim postupkom (konkretna kontrola općeg akta) ili ga podnosi neovisno o bilo

ne potpada ni pod upravni akt čija bi se zakonitosti mogla osporavati pred nadležnim prvostupanjskim upravnim sudom.

U Zagrebu / Splitu, 12. listopada 2020.

prof. dr. sc. Marko Šikić

Redoviti profesor na Katedri za upravno pravo
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

izv. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma

Izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

kakvom sudskom postupku koji se pred njim vodi (apstraktna kontrola općeg akta s elementima actio popularis). U pogledu zahtjeva fizičke ili pravne osobe, odnosno skupine osoba povezanih zajedničkim interesom za ocjenu zakonitosti općeg akta, riječ je uvijek o konkretnoj kontroli. Naime, pokretanje postupka u tim slučajevima uvijek ovisi o postojanju pojedinačne odluke donesene u konkretnom slučaju podnositelja zahtjeva, preko koje se ujedno dokazuje i njegov ili njihov neposredni pravni interes za pobijanje zakonitosti spornog općeg akta.