

Gordana Muraja, magistra prava, odvjetnik

Dan stupanja akata na snagu

Pravni učinci propisa započinju od njegova stupanja na snagu. Za primjenu propisa potrebno se i pripremiti te je upravo zbog toga važno koliki je rok od objave propisa do njegova stupanja na snagu.

Vremensko važenje pravne norme

Problem važenja pravnog pravila u najvećoj se mjeri bavi utvrđivanjem trenutka od kojeg i do kojeg je obvezna primjena pravnog pravila, odnosno utvrđivanja razdoblja u kojem je pravno pravilo *na snazi*. Ipak, zakonita pravna norma treba ispuniti više uvjeta: u pravno predviđenom postupku treba je donijeti nadležno tijelo, njezin sadržaj mora biti u skladu sa zakonom i Ustavom¹ te mora biti objavljena.

Obveza objavljivanja pravne norme zapravo slijedi iz počela koje su današnji pravni sustavi naslijedili još od rimskog prava, a koje kaže da *neznanje o pravu škodi*². S druge strane, od obveznika primjene ne može se očekivati da se propisa pridržava ako propis nije objavljen. Također, obvezniku treba ostaviti i nešto vremena da se pripremi na primjenu propisa, a upravo je to svrha razdoblja koje se naziva *vacatio legis* - u prijevodu s latinskog: oprost od djelovanja zakona, a koje označava vrijeme od objavljivanja propisa do trenutka njegova stupanja na snagu.

Zakoni i drugi propisi državnih tijela

Temeljem čl. 70. Ustava Republike Hrvatske³ nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj je Hrvatski sabor. Ustav dalje propisuje u članku 90. da se zakoni i drugi propisi državnih tijela prije nego što stupe na snagu objavljuju u "Narodnim novinama", službenom listu Republike Hrvatske, a stupaju na snagu najranije osmi dan od dana objave, osim ako zbog osobito opravdanih razloga zakonom nije drukčije određeno.

Iako su Poslovnikom Hrvatskog sabora⁴ (dalje u tekstu: Poslovnik) uređeni redovni i hitni postupak donošenja propisa i drugih akata koje Hrvatski sabor donosi, Poslovnik ne sadrži

¹ Berislav Perić, Struktura prava, 4. izdanje, Liber, Zagreb, 1974.

² Od latinskog *lignorantia iuris nocet*.

³ Prema pročišćenom tekstu objavljenom na mrežnim stranicama Ustavnog suda Republike Hrvatske

⁴ Narodne novine, broj 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.

odredbe koje bi na detaljniji način uređivale vrijeme od objavljivanja propisa do trenutka njegova stupanja na snagu. Zbog toga što zapravo ne postoje mjerila, u praksi su viđena različita rješenja od kojih je praksa da propis stupa na snagu *danom objave u Narodnim novinama* izazvala najviše pozornosti Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USUD) koji je u više navrata ocjenjivao ustavnost takvih odredbi.

U Odluci i Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3845/2006 i U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. objavljenima u Narodnim novinama broj 012/2013., USUD je naglasio: *"nije ustavnopravno prihvatljiv način na koji zakonodavac u svojoj praksi oblikuje (formulira) završnu odredbu kad za zakone određuje najkraće dopušteno vakacijsko razdoblje. Opća zakonska formulacija dosada je u pravilu glasila:*

»Ovaj Zakon stupa na snagu danom objave«.

Ta formulacija ... očito je nesuglasna s člankom 90. stavkom 3. u vezi s člankom 3. i člankom 5. Ustava zbog toga što otvara mogućnost da zakon stupi na snagu i prije trenutka njegove objave u »Narodnim novinama«. Prema spornoj formulaciji, naime, takav zakon stupa na snagu u 00.00 sati na dan kad je službeni list publiciran, neovisno o tome što je službeni list stvarno publiciran kasnije tog dana. ... Riječ je o temeljnom zahtjevu za ostvarenjem načela vladavine prava, osobito pravne sigurnosti te pravne izvjesnosti objektivnog pravnog poretka i individualnog pravnog položaja pravnih subjekata u Republici Hrvatskoj.

... Ustavni sud utvrđuje da iznimka sadržana u drugom dijelu rečenice iz članka 90. stavka 3. Ustava (»osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno«) ne može biti protumačena tako da derogira⁵ temeljno pravilo o računanju ustavnih rokova na dane sadržano u prvom dijelu te iste rečenice. Prema tome, najkraće dopušteno vakacijsko razdoblje u smislu članka 90. stavka 3. Ustava iznosi jedan dan, pa je riječ o prvom danu nakon objave zakona u »Narodnim novinama«. ... To ustavno pravilo ujedno je i opće pravno pravilo o računanju rokova u pravu, pri čemu se rokovi u smislu članka 90. stavka 3. Ustava računaju na dane, a ne na sate."

O svrsi vakacijskog razdoblja USUD je više rekao kod ocjene ustavnosti odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, u Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3541/2015 i U-I-2780/2015 od 4. svibnja 2016.⁶ u kojoj je navedeno:

"Ustavni sud u tom smislu ponovo podsjeća da vacatio legis služi da se pravni subjekti (adresati zakona) upoznaju i pripreme za preuzimanje obveza koje im propisuje novi zakon. Međutim, ne postoji mogućnost da se pravnim subjektima (adresatima zakona) nameće izvršenje obveze,

⁵ derogira - stavi izvan snage

⁶ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_06_52_1386.html

propisane tim novim zakonom, već na dan publikacije zakona u službenom glasilu, a koje bi se trebale izvršiti do dana njegova stupanja na snagu, s posljedicom da se neizvršenje obveze na dan njegova stupanja na snagu smatra prekršajem.

To je pogrešno shvaćanje funkcije publikacije zakona, pogrešno shvaćanje značenja i svrhe vakacijskog razdoblja, ali i pogrešno shvaćanje načina na koji se normativnim putem smiju nametati obveze pravnim subjektima u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti individualnih prava."

Propisi koje donose tijela s javnim ovlastima

Osim zakonima, prava i obveze koje utječu na život građana uređeni su i drugim podzakonskim aktima i odlukama nadležnih tijela koja se označavaju skupnim nazivom *propisi*. Propise donose tijela koja su zakonima ovlaštena na njihovo donošenje, u prvom redu tijela koja imaju javne ovlasti, a koja svojim aktima uređuju pojedina područja. Povjeravanjem javnih ovlasti država dio nadležnosti državnih tijela za obavljanje poslova od javnog interesa prenosi na javne službe. Najočitiji su primjer jedinice lokalne samouprave (dalje JL(R)S) koje aktima koje donose pojedina područja uređuju na temelju zakonskih ovlaštenja kojima su utvrđene njihove nadležnosti i način organizacije te donošenja odluka. Tijela s javnim ovlastima obvezuje članak 90. Ustava koji u stavku 2. propisuje da propisi tijela koja imaju javne ovlasti prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni na dostupan način u skladu sa zakonom. Kao što je vidljivo, Ustav u ovom slučaju spominje samo objavljivanje, a ne govori o roku u kojem ti propisi stupaju na snagu.

No rad JL(R)S uređuje i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁷ (dalje ZLP(R)S) koji u članku 73. propisuje da predstavničko tijelo u svom samoupravnom djelokrugu donosi "*odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom*". Iz ovoga se članka saznaje da je Statut osnovni opći akt s kojim se i svi drugi akti moraju usuglasiti. Istim je člankom utvrđeno da se opći akt "*prije nego što stupi na snagu*" obavezno objavljuje u službenom glasilu jedinice, odnosno ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, u službenom glasilu županije. Ono što za propise tijela s javnim ovlastima nije uredio Ustav uredio je ZLP(R)S kojim je u članku 73. stavku 4. propisano da "*opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave*" no u istom stavku je i iznimka kojom je utvrđeno da se *općim aktom može, iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.*"

⁷ Narodne novine, br. 33/01. - pročišćeni tekst., 60/01. - vjerodostojno tumačenje, 129/05., 109/07., 125/08., 109/07., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15. i 127/17.

Iz navedenih je odredbi jasno da JL(R)S moraju imati službeno glasilo u kojem objavljuju opće akte predstavničkog tijela te da je rok koji mora proteći između objave općeg akta i njegovog stupanja na snagu u pravilu osam dana. Samo iznimno, iz osobito opravdanih razloga može se odrediti da akt stupa na snagu prvog dana od dana objave.

S obzirom na utvrđenje nadležnosti predstavničkog tijela iz članka 35. ZLP(R)S budući da ono na općenit način uređuje područja za koja je nadležno, slijedi da su svi akti, bez obzira na njihov naziv, zapravo opći akti i da predstavničko tijelo može samo iznimno, iz osobito opravdanih razloga odrediti da pojedini akt stupa na snagu prvog dana od dana objave.

Ustanove s javnim ovlastima

Zakon o ustanovama⁸ (dalje: ZOU) temeljni je propis koji uređuje djelovanje javnih služba, koje su također tijela s javnim ovlastima. ZOU u članku 55. utvrđuje da "*Statut i drugi opći akt ustanove može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja na oglasnoj ploči ustanove, odnosno u službenom ili drugom glasilu ...*".

Statutom ustanove uređuju se pitanja od značaja za njene korisnike, pa, primjerice, svaka obrazovna ustanova statutom kao općim aktom uređuje obveze učenika i studenata. Zbog toga je važno korisnicima omogućiti da se upoznaju i pripreme za stupanje općeg akta na snagu. Praksa USUD-a i odluke koje je donosio u drugim prilikama upućuju na to da postoje sumnje je li ovakvo uređenje u skladu s Ustavom RH. Oglasna ploča, pri tome, iako je i danas mnogi propisi spominju kao mjesto objave, ako nije elektronička teško da može obvezniku pružiti mogućnost stvarnog uvida u objavljeni opći akt.

ZOU nije jedini propis koji uređuje rad ustanova nego je svako područje u kojem ustanove djeluju uređeno i dodatnim propisima. Tih je područja puno, a ovaj članak ima svoj ograničeni opseg pa nije moguće svako od njih pojedinačno obraditi. No uvid u propise kojima su uređena, primjerice, područja predškolskog odgoja, osnovnog i visokog obrazovanja pokazuje da, u najmanju ruku u ovoj skupini propisa, nije predviđeno u kojem roku pojedini opći akti koje te ustanove donose stupaju na snagu, odnosno da se odgovarajući posebni zakoni tom temom uopće nisu bavili. To je i logično budući da osnove uređenja daje ZOU.

Ako se krene od odredbi ZOU, slijedi da bi se moglo zaključiti da za opći akt može biti određeno da stupa na snagu danom donošenja. No nema razloga da se na ovo pitanje ne bi moglo primijeniti stajalište koje je USUD u više odluka izrazio, odnosno da opći akt može stupiti na snagu najranije dan nakon njegove objave. To također ne znači da se za opće akte ne bi mogao

⁸ Narodne novine, broj 76/93., 29/97., 47/99. i 35/08.

odrediti dulji rok stupanja na snagu, kad su u pitanju opći akti najprimjerenije bi bilo da stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objave.

Pojedinačni akti predstavničkog tijela

Kod uređivanja pojedinih pravnih područja razlikujemo, dakle, opće i pojedinačne akte. I predstavničko tijelo JL(R)S može biti u situaciji da donosi pojedinačne odluke. Pojedinačne odluke mogu imati i kraći rok stupanja na snagu. To će u velikoj mjeri zavisiti od toga u kojem su postupku donesene i o kojim pravima predstavničko tijelo odlučuje te zavise i od toga kako je statutom JL(R)S uređeno donošenje odluka i njihovo stupanje na snagu pa se o tome može govoriti samo na općenit način.

Praksa pokazuje da predstavnička tijela u pojedinim predmetima odlučuju zaključkom koji donose na temelju posebnih propisa te da je u takvim slučajevima predviđeno da zaključak stupa na snagu danom donošenja, uz odredbu da se obavezno objavljuje u službenom glasilu JL(R)S. Za druge vrste odluka česta je odredba da odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave u službenom glasilu. Kod donošenja odluke u svakom slučaju treba voditi računa o tome treba li obvezniku ostaviti određeno razdoblje da se pripremi na stupanje odluke na snagu, odnosno kakve će posljedice stupanje odluke na snagu imati na obveze obveznika njene primjene.

Pojedinačni akti tijela upravljanja ustanovom

ZOU u članku 35. utvrđuje da radom ustanova upravlja upravno vijeće ili koji drugi kolegijalni organ koji donosi programe rada i razvoja ustanove, nadzire njihovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, predlaže osnivaču promjenu djelatnosti, daje osnivaču i ravnatelju ustanove prijedloge i mišljenja o pojedinim pitanjima te donosi odluke i obavlja druge poslove.

Rad Upravnog vijeća sastoji se, dakle, od utvrđivanja općih akata ali iz prakse znamo da u ostvarivanju svojih nadležnosti Upravno vijeće donosi i pojedinačne odluke kojima odlučuje o pravima i dužnostima pojedinaca. Koja će to pitanja biti i u ovom slučaju zavisi od načina uređenja statutom i od djelatnosti ustanove.

Budući da se pojedinačne odluke tijela upravljanja ustanovom ne objavljuju nego se u pravilu dostavljaju osobi o čijim je pravima rješavano, dan donošenja odluke se često pojavljuje kao dan od kojeg pojedinačna odluka proizvodi pravne učinke. Ipak, iako je u ovom tekstu navedeno stajalište USUD-a da bi takvo rješenje bilo neprimjereno (za opće akte) te je iznesen i logički problem sa stupanjem na snagu istoga dana koji ukazuje da to znači da odluka stupa na snagu u

0:00 sati, a donesena je kasnije, zbog općeg pravila o računanju rokova koje kaže da se početak roka računa tek od prvog narednog dana od kojega rok započinje, i ovakva bi praksa dovela do toga da pojedinačna odluka pravne učinke proizvodi tek od prvog narednog dana od dana donošenja odluke.

Ipak, u praksi je primjetno da postoje situacije u kojima obvezniku primjene nije jasno da to što piše da je odluka stupila na snagu danom donošenja zapravo znači da ona svoje pravne učinke proizvodi tek od narednog dana. Stoga bi bilo korisno, a i u skladu s općim pravilom računanja rokova, općim aktom razraditi pitanje stupanja na snagu pojedinih odluka koje donosi tijelo upravljanja te ga urediti na takav način koji obvezniku neće ostaviti dvojbe. Takvo bi uređenje povećalo razinu pravne sigurnosti obveznika primjene pojedinih odluka.

Copyright © Gordana Muraja 2019.