



REPUBLIKA HRVATSKA  
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU



FACULTAS IURIDICA  
UNIVERSITAS STUDIORUM  
ZAGRABIENSIS

10000 Zagreb, Trg m. Tita 14, CROATIA, pp 175  
Tel.: Dekan (1) 4830-596; Tajništvo (1) 4564-303,  
Stud.ref 4564-328. Fax: (1) 4564-030  
Žiro-račun: 2369000-1101264729, MB 3225909

FACULTY OF LAW  
UNIVERSITY OF ZAGREB

<b>Klasa</b>
053 - 01 / 08 - 14 / 28
<b>Uredžbeni broj</b>
251 - 55 - 08 - 1

Zagreb, 22.veljača 2008

Poštovana gospodo Bagarić,

Dana 15. veljače postavili ste nam sljedeća pitanja i zatražili pravno mišljenje:

1. Je li mišljenje Ministarstva okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (dalje u tekstu: Ministarstva) kojim se tumače odredbe Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu<sup>1</sup> (dalje u tekstu: Pravilnika), a koje je dalo to Ministarstvo autentično tumačenje?
2. Kakav je učinak danog tumačenja?
3. Može li se i s kakvim posljedicama retroaktivno mijenjati tumačenje propisa?
4. Postoji li odgovornost za štetu u slučaju da se Ministarstvo ne pridržava tumačenja koje je dalo?

Dakle ukupno četiri pitanja, a zadatak je pojašnjen i elektronskom prepiskom

Kregar: Tuesday, February 19, 2008 11:19 AM

Bagarić: Tuesday, February 19, 2008 2:42 PM

Tuesday, February 19, 2008 12:12 PM

Tuesday, February 19, 2008 11:47 AM

Tuesday, February 19, 2008 11:26 AM

**Subject:** pravno mišljenje

Tom prilikom dostavili ste nam anonimiziranu sljedeću dokumentaciju:

1. Rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva od 28. siječnja 2008. kojim se odbija žalba (klasa i ur. broj anonimizirani)
2. Tumačenje Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu – mišljenje – daje se od 14. ožujka 2006. kojeg je dalo Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva potpisano od strane državnog tajnika dr. Nikole Ružinskog
3. Prepisku između Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, EKO-OZRA d.o.o. i Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva vezanu uz poticajnu naknadu propisanu Pravilnikom o ambalaži i ambalažnom otpadu i to:
  - a. Dopis Fonda od 8. siječnja 2008. kojim se traži dostava podataka
  - b. Dopis Fonda od 2. lipnja 2006. kojim se traži dostava podataka
  - c. Dopis EKO-OZRA-e od 8. veljače 2008.
  - d. E-mail prepiska upućena od strane EKO-OZRA-e dana 8. veljače, 10. siječnja 2008. i 20. prosinca 2007.

Na temelju proučene dostavljene dokumentacije te na temelju relevantnih propisa daje se sljedeće

### **Pravno mišljenje**

1.

Jedno od temeljnih načela vezanih uz tumačenje propisa jest da **ovlast za tumačenje propisa ima ono tijelo koje je ovlašteno za njegovo donošenje**. To je načelo izrijekom izraženo i u Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II/1265/2000 od 28. rujna 2004. godine, u kojem je Ustavni sud zaključio da iz

---

<sup>1</sup> NN 97/05, 115/05.

ustavne ovlasti Hrvatskog sabora za donošenje zakona proizlazi i njegova ovlast na donošenje vjerodostojnog tumačenja zakona. Valja zaključiti da isto načelo vrijedi i u pogledu ovlasti za donošenje i tumačenje podzakonskih propisa. Temeljem odredbe članka 104. stavka 3., a u svezi članka 37. stavak 2. i članka 38. stavak 2. Zakona o otpadu,<sup>2</sup> Ministar zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva dobio je ovlast za donošenje Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu, čime mu je, sukladno stavu Ustavnog suda izraženom u citiranoj odluci, ujedno dana ovlast za autentično tumačenje toga Pravilnika. Ovlaštenje Ministarstva da daje autentično tumačenje pravilnika koje ono donosi posredno se može iščitati i iz odredbe članka 37. Zakona o sustavu državne uprave,<sup>3</sup> kojom je određeno da ministarstvo, među ostalim, osigurava provedbu zakona i drugih propisa. Osiguravanje provedbe podzakonskih propisa svakako uključuje i ovlast davanja tumačenja tih propisa, ukoliko različita tumačenja tog propisa dovode u pitanje njegovu provedbu.

U konkretnom slučaju, tumačenje Pravilnika potpisao je **državni tajnik** Ministarstva, dr. Ružinski, pa se postavlja pitanje može li se mišljenje o tumačenju Pravilnika, potpisano od strane državnog tajnika Ministarstva, smatrati tumačenjem tijela koje je donijelo taj Pravilnik te može li se to tumačenje okvalificirati kao autentično tumačenje.

Temeljem članka 10. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva,<sup>4</sup> Uprava za gospodarenje okolišem, na čijem je čelu državni tajnik Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, dr. Ružinski, bila je, među ostalim, **ovlaštena izrađivati mišljenja i upute iz svoga djelokruga, izrađivati odgovore na zastupnička pitanja i predstavke te pripremati odgovore u vezi s informiranjem javnosti iz djelokruga Odjela.** Iz navedene odredbe nedvojbeno proizlazi ovlaštenje navedene Uprave i državnog tajnika koji joj je na čelu da daju mišljenja o tumačenju podzakonskih akata koje je

---

<sup>2</sup> NN 178/04, 153/05, 111/06.

<sup>3</sup> NN 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03, 79/07.

<sup>4</sup> NN 30/05, 24/07.

donijelo Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, a koji svojim sadržajem ulaze u djelokrug poslova te Uprave.

U našem pravnom sustavu te našoj pravnoj doktrini nema jedinstvenog stava oko pitanja što sve mora sadržavati određeno tumačenje da bi ga se moglo smatrati autentičnim. U tom pogledu, načelno su moguća dva pristupa; formalni i materijalni. Prema materijalnom kriteriju, određeno bi se tumačenje propisa moglo smatrati autentičnim ako ga je donijelo tijelo koje je ovlašteno na donošenje tog propisa te ako se njime tumače dvojbene i nejasne odredbe tog propisa. U tom slučaju, prilikom ocjene pravne snage određenog tumačenja, naglasak je na njegovom sadržaju, a ne formi. Prema formalnom kriteriju, određeno bi se tumačenje propisa smatralo autentičnim ako ga je donijelo tijelo nadležno za donošenje tog propisa, ako ga je donijelo po pripisanoj proceduri, ako to tumačenje ima općenit karakter, dakle ako je upućeno neograničenom broju osoba te ako je objavljeno na isti način kao i propis na koji se odnosi, dakle ako je objavljeno na propisan način. U tom slučaju, dakle, naglasak je na formi u kojoj je određeno tumačenje dano.

**Po svojem sadržaju, pismeno Ministarstva od 14. ožujka 2006. godine nedvojbeno predstavlja tumačenje relevantnih odredbi Pravilnika.** Naime, odgovarajući na upit tražitelja za davanje tumačenja odredbi Pravilnika, Ministarstvo daje svoje mišljenje kojim tumači smisao pojedinih odredbi Pravilnika, kojim objašnjava ciljeve Pravilnika i pojedinih njegovih odredbi te iznosi stav Ministarstva o tome na koji bi način pojedine odredbe Pravilnika trebalo shvatiti. U tom kontekstu, nema nikakve sumnje da se radi o tumačenju nekih očito nejasnih odredbi Pravilnika, koje je, sukladno navedenom članku 10. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, potpisala ovlaštena osoba. Ostaje, stoga, otvoreno pitanje može li se ili ne tumačenje dano u tom pismenu Ministarstva smatrati autentičnim.

Ako bi se institut autentičnog tumačenja shvatio u materijalnom smislu, trebalo bi zaključiti da navedeno pismeno Ministarstva jest autentično tumačenje Pravilnika o

ambalaži i ambalažnom otpadu, budući da ga je dalo tijelo koje je taj Pravilnik i donijelo te da se njime daje tumačenje značenja određenih odredaba tog Pravilnika. Ako bi se institut autentičnog tumačenja shvatio u formalnom smislu, tumačenje sadržano u pismenu Ministarstva ne bi predstavljao autentično tumačenje, budući da nije imalo općenit karakter, da nije objavljeno na propisani način te da ga nije potpisao Ministar odnosno druga osoba koja je u tom pogledu ovlaštena zamijeniti ministra.

## 2.

Autentična tumačenja načelno su obvezna, i to kako za tijelo koje je dalo to tumačenje tako i za subjekte na koje se propis koji je bio predmet tumačenja odnosi te za subjekte koji taj propis primjenjuju. Stav o obvezatnosti autentičnih tumačenja propisa može se iščitati i iz naše sudske prakse iz koje je vidljivo da su se sudovi, primjenjujući propise na konkretne predmete, ujedno pozivali i na autentična tumačenja tih propisa.<sup>5</sup>

Obvezatnost autentičnog tumačenja sugerira kako tijelo koje je donijelo određeni propis te dalo autentično tumačenje tog propisa **naknadno ne bi smjelo odstupiti od tog autentičnog tumačenja odnosno da bi takvo tumačenje propisa trebalo primjenjivati sve dok je taj propis na snazi, odnosno sve dok je, u sadržajno neizmijenjenom obliku, na snazi dio propisa na koji se tumačenje odnosi.** Ukoliko bi tijelo koje je dalo autentično tumačenje naknadno odstupilo od danog autentičnog tumačenja, takvo bi se postupanje moglo kvalificirati nezakonitim i nepravilnim te bi subjekti koji su zbog takvog postupanja pretrpjeli određenu štetu mogli, temeljem odredbe članka 13. Zakona o sustavu državne uprave, zahtijevati od Republike Hrvatske naknadu te štete.

---

<sup>5</sup> V. VSRH, Rev-629/00-2.

U tom smislu, ako bi se prihvatilo materijalno shvaćanje instituta autentičnog tumačenja te se zaključilo da pismeno Ministarstva od 14. ožujka 2006. predstavlja autentično tumačenje, proizlazi da bi Ministarstvo, primjenjujući odredbe Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu na konkretan slučaj, bilo obvezno te odredbe tumačiti u skladu s danim tumačenjem. Naime, u tom bi slučaju autentično tumačenje imalo značaj pravnog propisa. Zbog toga bi i Upravni sud, odlučujući u upravnom sporu o odluci Ministarstva, bilo dužno odredbe Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu tumačiti u skladu s autentičnim tumačenjem.

No, čak ako bi se prihvatilo formalno shvaćanje instituta autentičnog tumačenja te se zaključilo da pismeno Ministarstva od 14. ožujka 2006. ne predstavlja autentično tumačenje, treba uzeti da bi Ministarstvo, primjenjujući odredbe Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu na konkretan slučaj, bilo dužno te odredbe primjenjivati u skladu s danim tumačenjem. Naime, u primjeni propisa, uključujući i općih akata ministarstva, upravna su se tijela dužna držati načela zakonitosti,<sup>6</sup> što znači da su dužna utvrditi objektivno značenje mjerodavnih propisa i primijeniti ih *lege artis*. Pritom, ako je tijelo koje je donijelo određeni propis iznijelo svoj stav oko toga kako bi trebalo tumačiti pojedine odredbe tog propisa, dakle ako je zauzelo stav o objektivnom značenju tog propisa, ono bi se, primjenjujući te odredbe na konkretan slučaj, trebalo držati tog stava sve dok se ne izmjeni sadržaj odredaba propisa koje je tumačilo. Svaki drukčiji stav o obvezatnosti pismena Ministarstva od 14. ožujka 2006. godine bio bi u neskladu sa temeljnom svrhom instituta tumačenja propisa te u neskladu s temeljnim obvezama Ministarstva kao tijela državne uprave. Naime, tumačenja propisa donose se kako bi se stabilizirao jedno neizvjesno stanje prouzročeno nedovoljno jasnim ili dvojbenim odredbama propisa. Ako bi se prihvatilo stajalište da Ministarstvo koje je donijelo Pravilnik može dati tumačenje tog Pravilnika, a potom, u primjeni tog Pravilnika na konkretne slučajeve, ne prihvaćati to tumačenje kao obvezatno, to bi značilo da Ministarstvo svojim djelovanjem izravno narušava pravnu sigurnost te da, umjesto da brine o urednom provođenju zakona i drugih propisa, zapravo dovodi u pitanje njihovo provođenje i

---

<sup>6</sup> V. čl. 4. Zakona o općem upravnom postupku.

time ugrožava vladavinu prava. Takvim postupanjem, dovelo bi se u zabludu osobe na koje se primjenjuje taj Pravilnik, a koje su svoje postupanje uskladile s danim tumačenjem. Naime, davanjem tumačenja Pravilnika Ministarstvo je kod stranke stvorila legitimna očekivanja da je praksa i ponašanje koju je stranka uskladila s tim mišljenjem pravilna i u skladu sa propisima. Naknadno odstupanje od danog tumačenja predstavljalo bi zlouporabu prava.

U slučaju da se, sukladno formalnom shvaćanju, pismeno Ministarstva od 14. ožujka 2006. ne bi smatralo autentičnim tumačenjem, Upravni sud u formalno-pravnom smislu ne bi bio obvezan prihvatiti to tumačenje, budući da ono ne bi imalo karakter pravnog propisa. Međutim, budući da bi, ocjenjujući osnovanost tužbenog zahtjeva, morao tumačiti sporne odredbe Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu, Upravni bi sud, odlučujući u upravnom sporu o odluci Ministarstva, mogao uzeti u obzir i mišljenje dano u pismenu Ministarstva od 14. ožujka 2006. godine, budući da je u tom pismenu Ministarstvo, kao tijelo nadležno za donošenje tog Pravilnika, iznijelo svoj stav o načinu na koji bi trebalo tumačiti pojedine odredbe tog Pravilnika.

### 3.

Temeljem odredbe članka 89 Ustava Republike Hrvatske,<sup>7</sup> zakoni i drugi propisi ne mogu djelovati retroaktivno. Ustavom je jedino dozvoljeno da pojedine odredbe zakona djeluju retroaktivno.

Ustavna formulacija je jasna: „ Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje“ (Članak 89. stavak 4.).

U skladu s navedenim, **retroaktivnost nije dozvoljena u pogledu podzakonskih propisa**, pa je jasno da niti autentična tumačenja tih propisa ne mogu djelovati retroaktivno. Inače, u pravnoj je teoriji i praksi općeprihvaćeno da autentična

---

<sup>7</sup> NN 41/01 – pročišćeni tekst.

tumačenja ne mogu djelovati retroaktivno, odnosno da ne mogu utjecati na situacije koje su se dogodile prije njegova donošenja te da ne mogu utjecati na pendentne predmete. Autentično tumačenje propisa trebalo bi obvezivati, ne samo osobe na koje se taj propis odnosi i osobe koje taj propis primjenjuju, već ponajprije i na tijelo koje je dalo to autentično tumačenje. U tom smislu, **tijelo koje je dalo određeno autentično tumačenje ne bi ga smjelo naknadno mijenjati sadržajno suprotnim tumačenjem, poglavito ako propis koji se tumači nije sadržajno mijenjan.** Čak ako bi se i dogodila načelno nepoželjna situacija da tijelo koje je dalo određeno autentično tumačenje naknadno od njega odstupi, novi stav odnosno novo tumačenje propisa ne bi se smjelo primjenjivati na situacije koje su se dogodile prije izmjene stava odnosno prije davanja novog autentičnog tumačenja propisa. Stav o zabranjenosti retroaktivnosti autentičnih tumačenja može se iščitati i iz presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, 22/1993/417/496, u kojem je taj Sud zaključio da je bilo kakva naknadna legislativna intervencija u postojeće pravne odnose i pendentne sudske postupke suprotna načelu vladavine prava, a time i članku 6. Europske konvencije.

Valja, međutim, napomenuti da se u konkretnom slučaju ne radi o retroaktivnom djelovanju Pravilnika, niti o retroaktivnom djelovanju autentičnog tumačenja tog pravnog propisa.

U konkretnom slučaju riječ je o tome da nadležno Ministarstvo rješavajući kao drugostupanjsko tijelo po žalbi nije poštovalo tumačenje koje je to isto Ministarstvo izdalo u okviru svojih ovlaštenja. Neovisno o tome zauzme li se stav da je tumačenje koje je Ministarstvo izdalo autentično tumačenje, ili je riječ o mišljenju kojim se tumači propis koji je donijelo Ministarstvo a koje je mišljenje u okviru svojih ovlasti donijelo nadležno Ministarstvo, Ministarstvo je u konkretnom slučaju bilo dužno dano mišljenje uzeti u obzir kada je odlučivalo povodom žalbe. Svaka suprotna praksa je nedopustiva i protivna je pravnoj sigurnosti.



4.

Neovisno o tome prihvatiti li se stajalište da je tumačenje Ministarstva autentično tumačenje (tzv. materijalno shvaćanje), ili se prihvatiti stajalište da je riječ o tumačenju propisa koje nema taj karakter (formalno shvaćanje), stranci u konkretnom slučaju pripada pravo na naknadu štete.

Naime, prema odredbi članka 13. Zakona o sustavu državne uprave štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.

Ne bi smjelo biti sporno da navedenim postupanjem tijela državne uprave stranka u konkretnom slučaju trpi štetu. Također, ne bi smjelo biti sporno ni to da je ta šteta nastala nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tj. konkretnog Ministarstva. Na to ne utječu ni različita shvaćanja naravi tumačenja Pravilnika koje je dalo Ministarstvo.

Naime, ako se dano tumačenje shvati kao autentično tumačenje, nepravilnost odnosno nezakonitost tijela državne uprave je očita. Tijelo državne uprave primijenilo je propis suprotno njegovom autentičnom tumačenju.

Međutim, sve ako se shvati da dano tumačenje nema karakter autentičnog tumačenja, tijelo državne uprave postupalo je nezakonito i nepravilno. Naime, u tom je slučaju Ministarstvo u skladu sa svojim ovlaštenjima dalo pogrešno mišljenje o tumačenju propisa, čime je kod adresata tog mišljenja stvorilo legitimno očekivanje da je praksa i ponašanje koju je uskladio s tim mišljenjem pravilna i u skladu s propisima. Takvim

postupanjem adresata se navelo na određeno ponašanje, a potom ga se za to sankcioniralo čime mu je prouzročena šteta.

Protivno shvaćanje navodilo bi na apsurdan zaključak da Ministarstvo bez ikakvih posljedica i odgovornosti može u okviru svojih zakonskih ovlasti davati mišljenja o primjeni propisa koje donosi, pa čak i tako da time prouzročuje štetu za one stranke kojima takva mišljenja daje.

**Prema svemu navedenom, a uzevši u obzir navedena pitanja, smatramo:**

- 1. Nesporno je da mišljenje Ministarstva koje je dalo u skladu sa svojim ovlastima ima karakter tumačenja propisa. Sporno je ima li navedeno tumačenje karakter autentičnog tumačenja ili se radi o tumačenju propisa koje nema taj karakter.**
- 2. Ako navedeno tumačenje jest autentično tumačenje i Ministarstvo i Upravni sud dužni su ga primjenjivati. Ako se zauzme stav da nije riječ o autentičnom tumačenju Ministarstvo je trebalo uvažiti to mišljenje u konkretnom postupku, a Upravni sud može ga uvažiti imajući u vidu da je riječ o mišljenju Ministarstva kojim tumači odredbe Pravilnika koje je samo donijelo.**
- 3. Podzakonski propisi ne mogu imati retroaktivno djelovanje. Takav učinak ne mogu imati ni autentična tumačenja tih propisa. Međutim, o tome nije riječ u konkretnom slučaju.**

4. Republika Hrvatska odgovorna je za naknadu štete koja je nastala uslijed ovakvog nezakonitog i nepravilnog postupanja tijela državne uprave, bez obzira radi li se u konkretnom slučaju o autentičnom tumačenju odredbi Pravilnika ili o tumačenju koje nema taj karakter.

  
Doc.dr. Marko Baretić

  
Prof.dr. Mihajlo Dika

  
Prof.dr. Josip Kregar

Doc.dr.- Hrvoje Markovinović

