

## NOVA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA (S POSEBNIM NAGLASKOM NA RAZMJERNOST, LEGITIMNA OČEKIVANJA I STEČENA PRAVA)

Dr. sc. Marko Šikić, docent  
Lana Ofak, dipl. iur.  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 35.077.3  
Ur.: 22. prosinca 2010.  
Pr.: 4. ožujka 2011.  
Izvorni znanstveni rad

### **Sažetak**

*U radu se razmatraju nova načela upravnog postupka prema Zakonu o općem upravnom postupku koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. Posebna pozornost posvećena je načelu razmjernosti, zaštiti stečenih prava i legitimnih očekivanja stranaka. Analizira se njihova primjena na pojedine institute Zakona o općem upravnom postupku upućujući i na neka komparativna rješenja u europskoj upravnosudskoj praksi (francuski Državni savjet, Europski sud pravde). Ističe se važnost ispravnog razumijevanja načela za tumačenje postupovnih normi i popunjavanje pravnih praznina.*

**Ključne riječi:** *Zakon o općem upravnom postupku, načelo razmjernosti, zaštita stečenih prava, zaštita legitimnih očekivanja stranaka.*

### **1. UVOD**

Donošenje i stupanje na snagu novoga Zakona o općem upravnom postupku<sup>1</sup> za hrvatsku javnu upravu od izuzetnog je značaja.

Naime, 1991. Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj<sup>2</sup> izrijekom je, uz niz izmjena i dopuna, u pravni sustav Republike Hrvatske preuzet bivši jugoslavenski savezni Zakon o općem upravnom postupku u pročišćenom tekstu iz 1986.<sup>3</sup> S obzirom na činjenicu da je u bivšoj državi Zakon o općem upravnom postupku donesen 1956.<sup>4</sup> te da se niti jednom od

1 Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09) stupio je na snagu 1. siječnja 2010. (u nastavku rada: ZUP).

2 NN 53/91, 103/96 (u nastavku rada: ZUP-1991). Nakon preuzimanja, a do donošenja novog ZUP-a, jedina izmjena u tekstu ZUP-a-1991 učinjena je 1996. kada je Ustavni sud Republike Hrvatske (u nastavku rada: Ustavni sud RH) kao neustavne ukinuo odredbe kojima se dopuštalo donositeljima rješenja da u obrazloženju ne iznose razloge za primjenu diskrecijske ocjene.

3 Službeni list SFRJ br. 47/86.

4 Službeni list FNRJ br. 52/56.

izmjena i dopuna (1965., 1977., 1978. i 1986.) nije diralo u samu koncepciju zakona te u temeljna načela i ključne postupovne odredbe,<sup>5</sup> vidljivo je kako je u hrvatskom pravnom poretku u upotrebi više od pola stoljeća bio, u osnovi, isti zakonski tekst kojim se uređivao opći upravni postupak.

Iz polustoljetne primjene ZUP-a-1991 u hrvatskom pravu proizašla je bogata upravna i upravno-sudska praksa te veliki broj kvalitetnih znanstvenih i stručnih radova, komentara ZUP-a te udžbenika u kojima su se razmatrali razni aspekti upravnog postupka.<sup>6</sup>

Donošenjem i stupanjem na snagu novog ZUP-a hrvatska javna uprava stavljena je pred veliki izazov. Zakonodavac je želio opći upravni postupak pojednostavniti te ga lišiti svih nepotrebnih postupovnih odredbi, što je rezultiralo bitno manjim opsegom ZUP-a u odnosu na dotadašnji,<sup>7</sup> no i stvorilo potrebu za popunjavanjem spomenutih praznina kao i interpretaciju pojedinih odredbi. Iako osnovna struktura te pojedina postupovna rješenja ZUP-a slijede logiku ZUP-a-1991, ipak će velik dio ranije prakse i znanstvenih i stručnih radova imati ponajprije pravno-povijesno značenje. ZUP zahtijeva znanstvenu i stručnu analizu niza novih postupovnih instituta te pred javnopravnim tijelima, kao i pred sudovima, stoji izuzetno odgovorna i važna zadaća stvaranja nove upravne, upravno-sudske te ustavno-sudske prakse. Od znanstvene i stručne javnosti očekuje se da će analizom odredbi ZUP-a pružiti potrebnu pomoć i smjernice u razvoju kvalitetne prakse.<sup>8</sup> Prilikom ispunjavanja opisanih zadaća od iznimne će važnosti biti ispravno razumjeti i primijeniti temeljna načela ZUP-a.

Opća načela prava dobro su poznat izvor prava u državama kontinentalne Europe čiji se pravni sustavi temelje na tradiciji rimskog prava. Ona pružaju prikaz vrijednosti i osnovnih standarda koja nadležna tijela koriste prilikom tumačenja pisanih pravnih pravila i popunjavanja pravnih praznina. Prije svega, opća načela obuhvaćaju pravila koja su dovoljno opća, poput „prava na ravnopravnost“ ili „načelo pravne sigurnosti“, da bi bila široko prihvaćena.<sup>9</sup> Perić pravi razliku između tri vrste općih pravnih načela.<sup>10</sup> U prvu skupinu spadaju opća načela prava koja su se tijekom pravne povijesti razvila kod naroda koji su imali osobit stupanj pravnog

5 O navedenom v. više u: Medvedović, Dragan, *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 20.

6 V. *ibid.*

7 „Novi ZUP ima 171 članak, sadrži 17.208 riječi te 97.987 znakova (bez bjelina). U usporedbi s prijašnjim ZUP-om bitno je kraći. Naime, stari ZUP imao je 290 članaka. Nominalno ih je bilo 298, ali je nekoliko članaka bilo bez sadržaja budući da su stavljeni izvan snage prilikom preuzimanja 1991. godine. Stari ZUP imao je 27.810 riječi i 149.018 znakova (bez bjelina)“ V. Medvedović, *op. cit.* (bilj. 5), str. 22.

8 V. *ibid.*

9 Shaw, Jo, *Law of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, Hampshire, 2000., str. 332.

10 Perić, Berislav, *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb, 1994., str. 181. O vrstama, stupnjevima, listama načela u pravu v. osobito: Miličić, Vjekoslav, *Opća teorija države i prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999., str. 116.-124.

razvoja (tzv. opća načela prava priznata kod svih civiliziranih naroda).<sup>11</sup> Drugoj skupini pripadaju načela na kojima se temelji pravni poredak pojedine države (opća načela konkretnog pravnoga sustava i poretka). Pod tim načelima Perić razumijeva sva ona načela koja su, redovito, navedena u temeljnoj grani svakoga pravnoga sustava, a to je ustavno pravo ili ustav.<sup>12</sup> U treću vrstu pravnih načela ubrajaju se ona koja predstavljaju osnovicu pojedinim granama prava unutar konkretnog pravnog sustava.<sup>13</sup> U tom smislu Borković ističe da temeljna načela ZUP-a predstavljaju “osnovnu polugu cjelokupnog upravnog postupka”<sup>14</sup>. Perićevoj podjeli općih načela prava dodali bismo i ona koja postaju od izrazite važnosti za Republiku Hrvatsku, a to su opća načela prava Europske unije (u nastavku rada: EU) koja čine jedan od izvora tog prava.<sup>15</sup> Premda bismo tu vrstu mogli podvesti pod drugu skupinu, jer u biti predstavlja opća načela jednog pravnog sustava (EU), ipak ju zbog njezinoga značaja i za potrebe ovog rada posebno ističemo.

### ***1.1. Osnovna načela upravnog postupka***

Osnovna načela sadržana su u prvom dijelu ZUP-a pod naslovom „Temeljne odredbe“, i to u glavi I. pod naslovom „Opće odredbe“. ZUP sadrži sljedeća načela: načelo zakonitosti, načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, načelo pristupa podacima i zaštite podataka, načelo prava stranke na pravni lijek, načelo zaštite stečenih prava stranaka i načelo službene uporabe jezika i pisma.

Usporedimo li navedena načela sa ZUP-om-1991 možemo primijetiti kako se među načelnim odredbama ne spominje konačnost rješenja, što je u skladu s očitom željom zakonodavca da pojam konačnosti „izbriše“ iz hrvatskoga upravnog postupka.<sup>16</sup> Međutim, s obzirom na to da se konačnost i dalje izričito spominje u

11 „Takva su načela duboki sediment pravnog iskustva i umijeća, pravne filozofije i logike, ona su najvrjednija riznica-bлаго pravnog razmišljanja i zaključivanja, i ne može biti dobrog i sposobnog pravnika koji ta načela ne bi poznavao i postupao po njima u svom profesionalnom radu. Mogli bismo reći da su ona, jer su nataložena pravna mudrost kroz vjekove, čak i iznad svih drugih pravnih načela...“, V. u: *ibid.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 V. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 403.

15 V. o tome Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 133-135; Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2010., str. 16-17.

16 “Iz kruga načela izostavljeno je staro načelo konačnosti rješenja (čl. 11a). To se načelo nije nalazilo u izvornom tekstu ZUP-a. Ono je uneseno u ZUP tek na temelju Zakona o preuzimanju ZUP-a u Republici Hrvatskoj 1991. godine. U stvari, tu se i ne radi o načelu, nego se odredbom čl. 11a samo utvrđivao pojam konačnosti rješenja. Budući da se u novom ZUP-u ne koristi izraz konačna odluka ili konačno rješenje, nije bilo potrebno definirati konačnost ni među načelima ni bilo gdje drugdje u tekstu.“ V. Medvedović, *op. cit.* (bilj. 5), str. 31. Rasprava o potrebi

odredbama nekih posebnih zakona, koji reguliraju pojedina pitanja upravnog postupka, ispravno razumijevanje tog instituta i dalje je relevantno sve dok se i u njima ne „izbriše“ konačnost. Ti posebni zakoni, doneseni za vrijeme važenja ZUP-a-1991, ne sadrže definiciju konačnosti, budući da je to bilo uređeno spomenutim čl. 11a. ZUP-a-1991.<sup>17</sup> Stupanjem na snagu novog ZUP-a, koji više ne sadrži pojam konačnosti, faktički je nastala pravna praznina, koju smatramo da bi se trebalo popuniti shvaćanjem konačnosti sukladno njezinoj definiciji iz ZUP-a-1991.<sup>18</sup>

Nadalje, ZUP uvodi i dva načela koja su, zapravo, nova samo po nazivu, ali imaju veliku sadržajnu vezu s odredbama ZUP-a-1991. Riječ je o načelu prava stranke na pravni lijek<sup>19</sup> koje se, proširujući ga, temelji na načelu prava na žalbu iz ZUP-a-1991, te o načelu zaštite stečenih prava stranaka koje gotovo u potpunosti odgovara odredbi koja je uređivala institut pravomoćnosti.<sup>20</sup>

ZUP ne sadrži odredbu kojom bi se utvrđivalo načelo saslušanja stranke, a koje je načelo izrijeком predviđao ZUP-1991. Iako se navedeno načelo može „pronaći“ u čl. 30. ZUP-a<sup>21</sup> mišljenja smo kako je zakonodavac pogriješio kada je propustio

„izbacivanja“ pojma konačnosti iz hrvatskog upravno-postupovnog prava zasigurno prelazi opseg našeg rada. No, željeli bismo samo naglasiti kako je očito zakonodavčevo „vrludanje“ kada pojam konačnosti želi zamijeniti nekim drugim izrazom. U nekim se situacijama, tako, primjerice, zakonodavac služi izrazom „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“ (v. čl. 123. st. 1. ZUP-a) dok se u drugoj situaciji govori o mogućnosti korištenja izvanrednih pravnih lijekova „i nakon isteka roka za žalbu“ (v. čl. 129. st. 1. ZUP-a).

- 17 „Rješenje protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku), a kojim je stranka stekla kakvo pravo, odnosno kojim su stranci određene kakve obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.“ (čl. 11a. ZUP-a-1991).
- 18 Pojedini autori, objašnjavajući da se radi o gotovo istim pojmovima, smatraju da se u primjeni odredaba posebnih propisa konačan akt treba shvaćati kao izvršni akt prema novom ZUP-u. V. Bienenfeld, Josip, *Primjena Zakona o upravnim područjima prostornog uređenja i gradnje nakon stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 283. i Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 60. Budući da postoji bitna razlika između trenutka nastupa izvršnosti te trenutka nastupa konačnosti u situaciji kada žalba nema odgodni učinak (u kom slučaju rješenje postaje izvršno danom dostave rješenja stranci, a konačno tek danom dostave rješenja o odbacivanju ili odbijanju žalbe), apeliramo da se ta dva instituta nastave razlikovati i odvajati, u skladu sa ZUP-om-1991. V. o pravomoćnosti, konačnosti i izvršnosti u: Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 469-470.
- 19 Čl. 12. ZUP-a pod naslovom „Pravo stranke na pravni lijek“ određuje: „(1) Protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano. (2) Protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor. (3) Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor.“
- 20 Poput instituta konačnosti, niti institut pravomoćnosti u ZUP-u nije bio ustrojen kao pravno načelo. V. također u Medvedović, op. cit. (bilj. 5), str. 28.
- 21 Čl. 30. ZUP-a pod naslovom „Izjašnjavanje stranke“ određuje: „(1) U postupku stranci se mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari. (2) Bez prethodnog izjašnjavanja stranke postupak se može provesti

obvezu saslušanja stranke utvrditi kao jedno od temeljnih načela upravnog postupka jer je tako ozbiljno narušena postupovna pozicija stranke.<sup>22</sup> Mišljenje autora je da bez obzira što među osnovnim načelima ne možemo pronaći načelo saslušanja stranke, kako je od izuzetne važnosti odredbu čl. 30. ZUP-a, kojom se uređuje izjašnjavanje stranke, smatrati načelom.<sup>23</sup>

Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa te načelo pristupa podacima<sup>24</sup> jedina su dva nova načela koja je zakonodavac uredio u novom ZUP-u. Međutim, i ova su načela, iako ne izrijekom navedena, bila prisutna u odredbama ZUP-a.

Našu analizu usmjerit ćemo na tri načela - načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo zaštite stečenih prava i načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka. Iako potonje načelo nije izričito navedeno kao jedno od temeljnih načela upravnog postupka, ono to svakako jest, što će u radu biti pokazano. Glavni je cilj rada utvrditi značenje tih načela i pokazati kako je njihovo razumijevanje nužno za pravilnu primjenu ZUP-a. Iako se važnost načela ogleda i u njihovoj primjeni prilikom ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, odnosno drugih propisa s Ustavom i zakonom, ta će se tema ostaviti po strani jer bi se njezinim razmatranjem znatno prešli okviri odnosno temeljna svrha ovog rada.

## 2. NAČELO RAZMJERNOSTI

Pravna i politička teorija smatraju kako se razvoj načela razmjernosti temelji na zasadama škole prirodnog prava i rane liberalne misli XVII. stoljeća, odnosno na shvaćanju kako su ciljevi države ograničeni svrhom stvaranja društvene zajednice. Pojedinci, naime, ulaze u društvenu zajednicu kako bi zajednički štitili svoje živote, slobodu i imovinu. Prema tomu sama je svrha osnivanja društvene zajednice u zaštiti temeljnih prava koja, pak, imaju podrijetlo u prirodnom stanju.<sup>25</sup> Ako sama

---

samo ako se usvaja zahtjev stranke ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom.“

- 22 Ranija je upravno-pravna teorija u načelu saslušanja stranke nalazila „crvenu nit koja se provlači kroz čitav postupak“ te ga je smatrala „inspiracijom demokratski raspoloženog zakonodavca da stranku suprotstavi samovolji organa u posebnosti verzije *audiatur et altera pars* te učini osebujnim suradnikom u zakonitom odlučanju pravnog pitanja“. V. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 383.
- 23 Stajalište je Ustavnog suda Republike Hrvatske kako jednakost svih pred zakonom zajamčena čl. 14. st. 2. Ustava Republike Hrvatske može biti povrijeđena ako stranci u postupku nije bila dana mogućnost biti saslušana. V. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III/1005/1999 od 17. lipnja 2002.
- 24 „(1) Javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici javnopravnog tijela i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć. (2) U postupku se moraju zaštititi osobni i tajni podaci, sukladno propisima o zaštiti osobnih podataka, odnosno tajnosti podataka.“ (čl. 11. ZUP-a pod naslovom „Načelo pristupa podacima i zaštite podataka“).
- 25 O navedenom opširnije v. u: Rodin, Siniša, *Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1-2(2000), str. 33. Rodin navodi

društvena zajednica prema pojedincima primjenjuje prisilu, takva prisila mora biti racionalna i usmjerena ostvarivanju legitimnih ciljeva zajednice, odnosno upravo zaštiti života, zdravlja i imovine. Primjena navedene prisile prema pojedincu mora biti najmanjeg mogućeg intenziteta potrebnog za postizanje društvenog cilja koji se želi postići prisilom.<sup>26</sup>

Ističe se, nadalje, kako je najveću potvrdu i razvoj načelo razmjernosti doživjelo u pravnoj filozofiji Rudolpha von Iheringa izraženoj u njegovom djelu „Cilj u pravu“. Ihering, naime, ističe kako svako ljudsko djelovanje, pa tako i djelovanje zakonodavca mora težiti ostvarenju određenog cilja. Načelo razmjernosti čvrsto je povezano s legitimnošću ciljeva djelovanja države kao i s racionalnošću njezina djelovanja. Tako će normativna regulacija biti legitimna ako je racionalno usmjerena postizanju legitimnih regulatornih ciljeva. Sami će regulatorni ciljevi, pak, biti legitimni ako za cilj imaju zaštitu osobnih prava građana.<sup>27</sup>

Načelo razmjernosti izraženo je u ustavnim odredbama velikog broja suvremenih država. Načelo razmjernosti utvrđuje, tako i Ustav Republike Hrvatske<sup>28</sup> u čl. 16.<sup>29</sup> i 17.<sup>30</sup>

Od izuzetne je važnosti za Republiku Hrvatsku i činjenica da je načelo razmjernosti jedno od temeljnih načela prava EU-a<sup>31</sup> u kojem se sadržaj načela

misli filozofa Johna Lockea iz njegovog djela „Two Treatises of Government“.

26 V. *ibid.*, str. 34.

27 V. *ibid.*, str. 34. i 35.

28 NN br. 85/10 – pročišćeni tekst (u nastavku rada Ustav RH).

29 „Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ (čl. 16. Ustava RH).

30 „U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski Sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike.

Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.

Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovjedi.“

(čl. 17. Ustava RH). O načelu razmjernosti u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske v. u: Rodin, op. cit. (bilj. 25), str. 45.-52., Šernhorst, Nevenka, *Pravno uređenje i primjena načela razmjernosti u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Godišnjak, 8(2001), str. 231.-249., Kačer, Hrvoje, *Povreda prava razmjernosti – komentar novije odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Pravo i porezi, 18(2009), 7-8, str. 22.-27., Lukačević-Subotić, Željka, *Primjena načela razmjernosti s osvrtom na odluku Ustavnog suda broj: U-III-168/1999 i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-951/2000*, Hrvatska pravna revija, 2(2002), str. 119.-126. i Veić, Petar, *Značenje načela razmjernosti za policijsko pravo*, Policijska i sigurnost, 6(1997), str. 306.

31 O navedenom v. više u: Masliszewska – Nienartowitz, Justyna, *The Principle of Proportionality in the European Community law – General Characteristic and Practical Application*, Pravni vjesnik, 1(2008), str. 89.-98., Omejec, Jasna, *Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva*,

razmjernosti promatra kroz tri kriterija: primjenjivost (legitimnost cilja koji se želi postići ograničenjem prava), nužnost ograničenja te razmjernost u užem smislu (postojanje ravnoteže između važnosti društvenih ciljeva koji se ograničavanjem žele postići i zahvata u zajamčena prava).

### **2.1. Načelo razmjernosti prema ZUP-u**

Načelo razmjernosti uređeno je u čl. 6. ZUP-a pod naslovom „Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa“:

„(1) Pravo stranke može se ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići.

(2) Kad se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa.

(3) Pri vođenju postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom.“

U analizi citirane odredbe najprije je moguće zaključiti kako je zakonodavac st. 1. čl. 6. izrekao temeljno značenje načela razmjernosti u vođenju postupka. U st. 2. i 3. istoga članka načelo razmjernosti zakonodavac je razradio razdjeljujući situacije u kojima se strankama nameću obveze od onih u kojima stranke ostvaruju određena prava, uzimajući pri tomu u obzir i pitanje javnog interesa te prava trećih osoba.

Propisujući, tako, načelo razmjernosti kao jedno od osnovnih načela upravnog postupka zakonodavac u čl. 6. st. 1. ZUP-a „vagu“ na kojoj su na jednoj strani prava stranaka, a na drugoj „šire“ svrhe i ciljevi koje traže ograničavanja prava stranaka, promatra iz gledišta načela zakonitosti.<sup>32</sup> Određuje se, tako, kako mogućnost ograničavanja prava stranaka mora biti propisana zakonom, te kako do ograničavanja može doći samo zbog zakonom utvrđenih svrha i ciljeva. Najuzi smisao načela razmjernosti ogleda se u propisivanju kako postupanje kojim se ograničava pravo stranke mora biti nužno te razmjerno cilju koji se želi postići.

U spomenutoj razradi načela razmjernosti zakonodavac, najprije, u st. 2. čl. 6. načelno određuje na koji se način strankama u postupku moraju nalagati obveze. Tijela javne uprave su, tako, dužna primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za stranke povoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa.<sup>33</sup>

U okviru uređivanja načela razmjernosti, naposljetku, zakonodavac je st. 3. čl.

---

u: Liber amicorum in honorem Jadrano Crnić, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 170.-175. i Josipović, Tatjana, *Načela europskog prava u presudama Suda Europske Zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 25.-29.

32 Načelo zakonitosti propisano je u čl. 5. ZUP-a.

33 I tekst ZUP-a, uređujući načelo zaštite prava građana i zaštitu javnog interesa, sadržavao je gotovo identičnu odredbu u svom čl. 5. st. 3.

6. ZUP-a odredio kako su pri vođenju postupka tijela javne uprave dužna strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava. S obzirom na to da se zadaća tijela javne uprave ne iscrpljuje samo u šticeanju prava stranaka, nego ima i šire društveno značenje, zakonodavac u st. 3. čl. 6. propisuje kako tijela javne uprave moraju tijekom postupka voditi računa da ostvarivanje prava stranaka ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom.<sup>34</sup>

Mišljenja smo kako čl. 6., kojim je utvrđeno načelo razmjernosti u zaštiti prava građana i javnog interesa i čl. 7. ZUP-a kojim se utvrđuje načelo pomoći stranci, predstavljaju svojevrsno jedinstvo jer se i čl. 7. razrađuju opće postavke načela razmjernosti. Članak 7. ZUP-a pod naslovom „Načelo pomoći stranci“, naime, određuje: „Kad ovlaštena službena osoba (u daljnjem tekstu: službena osoba) tijekom postupka sazna ili ocijeni da stranka ima osnovu za ostvarenje nekog prava, upozorit će je na to, kao i na posljedice njezinih radnji ili propuštanja u postupku, a brinut će se i da neznanje odnosno neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.“<sup>35</sup>

Smatramo kako je zakonodavac citiranom odredbom želio produbiti dužnost aktivnog šticeanja prava stranke jer službene osobe u tijelima javne uprave ne smiju stranku šutke prepuštati „stihiji“ upravnog postupka, već su ju dužna upozoravati na sve posljedice koje bi njezina neaktivnost ili moguće postupovno neznanje ili neukost mogle proizvesti.<sup>36</sup>

Također, željeli bismo istaknuti i vrlo blisku povezanost načela razmjernosti s načelom prava stranke na pravni lijek, načelom zaštite stečenih prava stranaka, kao i s načelom saslušanja stranke (koje, kako smo istakli, treba „pronaći“ u odredbi čl. 30. ZUP-a).

S obzirom na činjenicu da cjelokupan zakonski tekst koji slijedi nakon temeljnih općih i načelnih odredbi zapravo predstavlja razradu takvih odredbi u nastavku ćemo rada razmotriti je li zakonodavac zaista načelo razmjernosti proširio i izvan samog načelnog određenja.

### *2.1.1. Načelo razmjernosti u postupanju i ovlastima drugostupanjskog tijela povodom žalbe*

Sukladno čl. 115. st. 3. ZUP-a drugostupanjsko tijelo može odbiti žalbu, rješenje poništiti u cijelosti ili djelomično ili ga zamijeniti. Članak 116. i 117. uređuju, tako, mogućnosti odbijanja žalbe te poništavanja rješenja.

Članak 118. u st. 1., pak, uređujući mogućnost izmjene rješenja, propisuje kako drugostupanjsko tijelo ne može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke

34 I ovdje je zakonodavac gotovo u potpunosti slijedio tekst ZUP-a-1991. (V. čl. 5. st. 1. ZUP-a-1991.). O načelu zaštite prava građana i javnog interesa opširnije v. u: Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 403. i 404.

35 Čl. 7. ZUP-a svojevrsna je „kombinacija“ čl. 5. st. 2. i čl. 14. ZUP-a-1991.

36 O načelu pomoći stranci v. u: Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 407. i 408.



koja je izjavila žalbu, dok u st. 2. propisuje kako se iznimno prvostupanjsko rješenje ipak može izmijeniti na štetu stranke. Do takve izmjene, naime, može doći samo iz razloga zbog kojih bi se to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti i to samo ako nije drugačije propisano.

Uređujući mogućnost izmjene rješenja zakonodavac je, tako, propisao samo načelnu zabranu *reformatio in peius* i iznimke od navedene zabrane, dok nije uredio pitanje *reformatio in melius*, kao ni razloge zbog kojih drugostupanjsko tijelo uopće može izmijeniti prvostupanjsko rješenje.

Mišljenja smo kako neuređivanje navedenih pitanja predstavlja pravne praznine koje će se morati popuniti, zakonskim izmjenama ili razvojem upravne prakse. Smatramo kako se u popunjavanju navedenih pravnih praznina osobita pozornost treba usmjeriti na načelo razmjernosti. Također, s obzirom na to da je zakonodavac uređenje cjelokupne problematike žalbe očito temeljio na odredbama ZUP-a-1991, mišljenja smo kako je nužno promotriti kako je navedeni zakon uredio pitanje izmjene rješenja.

ZUP-1991 je, tako, *ratio* same izmjene rješenja uredio u čl. 243. st. 2.<sup>37</sup> Njime je odredio da do izmjene rješenja dolazi u situacijama kada je zakonita rješenja moguće izmijeniti sredstvima koja su za stranku povoljnija, a da se postigne svrha zbog koje su rješenja donesena. Navedenom je odredbom, zapravo, zakonodavac u prvom redu omogućio reagiranja drugostupanjskog tijela kada utvrdi da se svrha rješenja kojima se strankama nameću obveze mogla postići i nekim, po stranku, blažim mjerama. Ovakvo je zakonsko rješenje zakonodavac temeljio na načelu zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, svojevrsnom „pretku“ načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa iz novoga ZUP-a.

Pitanje *reformatio in melius*, bilo je uređeno čl. 244. st. 1. ZUP-a-1991 koji je propisivao da u cilju pravilnoga rješavanja stvari drugostupanjsko tijelo može izmijeniti prvostupanjsko rješenje u korist stranke koja je izjavila žalbu i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, ali u okviru zahtjeva postavljenog u prvostupanjskom postupku – pod uvjetom da se time ne vrijeđa prava drugih osoba.<sup>38</sup>

Smatramo kako nema nikakve zapreke da se pravne praznine koje u bitnome otežavaju mogućnost izmjene rješenja prema odredbama novog ZUP-a, ne popune analognom primjenom čl. 243. st. 2. i 244. st. 1. ZUP-a-1991. Mišljenja smo da načelo razmjernosti utemeljeno čl. 6. ZUP-a ovakvu analogiju omogućava i, štoviše, potiče.

37 „(2) Ako drugostepeni organ utvrdi da je rješenje pravilno u pogledu utvrđenih činjenica i u pogledu primjene zakona, ali da se svrha zbog koje je rješenje doneseno može postići i drugim sredstvima povoljnijima za stranku, izmijenit prvostepeno rješenje u tom smislu.“ (čl. 243. st. 2. ZUP-a).

38 O izmjeni prvostupanjskog rješenja prema ZUP-u opširnije v., primjerice, u: Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 464. i 465. i Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 445.–452.

### 2.1.2. Načelo razmjernosti kod ukidanja zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo

Člankom 130. ZUP-a<sup>39</sup> uređeno je izvanredno pravno sredstvo ukidanja zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo. I primjenom ovog pravnog sredstva tijela javne uprave interveniraju u zakonita rješenja, ali samo u situacijama kada je ukidanje omogućeno posebnim zakonom, kada tijela javne uprave iskorištavaju ovlasti koje im proizlaze iz pridržaja ukidanja u rješenju i u situacijama kada je ukidanje rješenja potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost.

U trećoj navedenoj situaciji do izražaja dolazi postupovna razrada načela razmjernosti. Vidljivo je, naime, kako je uređenjem instituta ukidanja zakonitih rješenja, kojima je stranka stekla neko pravo, zakonodavac želio uspostaviti ravnotežu između prava koje su pojedinci stekli određenim upravnim aktima i mogućeg utjecaja kojega bi takva prava mogla imati na određena, pojedinačna ili opća dobra. Tako je ukidajući zahvat u konkretne, zakonite akte kojima su stranke stekle određena prava moguć samo radi zaštite života i zdravlja ljudi te javne sigurnosti. Opasnost za navedena dobra mora biti teška i neposredna, a zadaća je tijela javne uprave prije nego što rješenja ukinu pokušati život i zdravlje ljudi te javnu sigurnost zaštititi sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava stranaka. Konačno, zakonodavac je strankama, koji trpe zbog ukidanja zakonitih rješenja, kojima su stekle određena prava, omogućio i pravo na naknadu stvarne štete.<sup>40</sup>

### 2.1.3. Načelo razmjernosti u postupku izvršenja

Izvršenje je izuzetno bitna faza u upravnom postupku jer tek izvršenjem upravni akt počinje proizvoditi svoje djelovanje u stvarnosti. U situacijama kada se upravnim aktima građanima nameću obveze, ili im se određena prava umanjuju izuzetno je važno prilikom izvršenja voditi računa o načelu razmjernosti. Upravo zbog toga je zakonodavac čl. 145. ZUP-a posebno naglasio potrebu pridržavanja ovoga načela jer je navedeni članak naslovio „Razmjernost u izvršenju“ te njime

39 Čl. 130. ZUP-a pod naslovom „Ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo“ glasi: „(1) Zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo može se ukinuti u cijelosti ili djelomično:

1. ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom,
2. ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku,
3. ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava.

(2) Kad je rješenje ukinuto radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, stranka ima pravo na naknadu stvarne štete.“

40 ZUP je izvanredno pravno sredstvo, u osnovi, istog sadržaja nazivao izvanrednim ukidanjem. O izvanrednom ukidanju v. više u: Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 474. i 475.

odredio: „Izvršenje se provodi na način i primjenom sredstava koja su najblaža za izvršenika, a dovode do cilja izvršenja.“

#### *2.1.4. Načelo razmjernosti u materiji upravnih ugovora*

Veliku novost u hrvatskom upravno-postupovnom pravu, kao i u hrvatskom pozitivnom pravu, predstavlja uređenje upravnih ugovora.<sup>41</sup>

Uređujući navedenu materiju ZUP je zauzeo samo načelna stajališta te uredio nužna pitanja vezana za sklapanje i izvršavanje upravnih ugovora, dok je detaljniju razradu prepustio posebnim zakonima.<sup>42</sup> U okviru navedenoga pristupa materiji upravnih ugovora, zakonodavac je prepoznao važnost primjene načela razmjernosti prilikom raskida upravnih ugovora, te je u čl. 153. (naslovljenom „Raskid upravnog ugovora“) u st. 3. propisao:

„(3) Javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti upravni ugovor i kad je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava.“

### **3. NAČELO ZAŠTITE STEČENIH PRAVA I LEGITIMNIH OČEKIVANJA STRANAKA**

Načelo zaštite stečenih prava uvriježeno je načelo upravnog postupka u Republici Hrvatskoj. Uvedeno je 1956. godine među osnovna načela tadašnjeg ZUP-a.<sup>43</sup> S druge strane, načelo zaštite legitimnih očekivanja, koje svoje podrijetlo vuče iz njemačkoga prava, gdje zauzima ustavni rang,<sup>44</sup> nije izrijeekom navedeno kao jedno od načela ZUP-a. Međutim, postojanje toga načela u hrvatskom pravnom poretku potvrdio je Ustavni sud RH u svojoj odluci br. U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006. u kojoj je naveo: „Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su vladavina prava i poštivanje prava čovjeka. One su temelj za tumačenje Ustava.

41 Opširnije o upravnim ugovorima v., primjerice, u: Đerđa, Dario, *Upravni ugovori u hrvatskom pravu*, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 91. – 107., Đulabić, Vedran, *Primjena upravnih ugovora u lokalnoj i regionalnoj samoupravi*, u: Novi Zakon o općem upravnom postupku, Praktična pitanja i problemi primjene, urednik: Ivan Koprić, Institut za javnu upravu i Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 77. – 102. i Pirnat, Rajko, *Upravni ugovor i upravni postupak*, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, urednici: Ivan Koprić i Vedran Đulabić, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 111.- 122.

42 V. Đerđa, op. cit. (bilj. 41), str. 96.

43 Međutim, smisao tog načela bio je sadržan i u Zakonu o općem upravnom postupku iz 1930. u odredbama o posebnim slučajevima ukidanja i mijenjanja odluka. V. Krbek, Ivo, *Zakon o općem upravnom postupku*, Naklada Jugoslav. nakladnog d. d. „Obnova“, Zagreb, 1931., str. 170-180.

44 Njem. *Vertrauensschutz*, v. o tome u: Schwarze, J., *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 886.

Obveza poštivanja navedenih ustavnih vrednota nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa u skladu s dva važna načela koja su sastavnice navedenih ustavnih vrednota. To su načelo pravne sigurnosti (izvjesnosti) i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama.“ Budući da je u toj odluci Ustavni sud RH odlučivao o ustavnoj tužbi podnijetoj protiv rješenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva donesenom u upravnom postupku, time je načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka izričito ustanovljeno kao jedno od načela koje se mora poštivati u okviru upravnog postupka, nezavisno o tomu što se izrijekom ne jamči u ZUP-u.

U praksi Europskog suda pravde zaštita stečenih prava ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava kojemu sud pruža zaštitu.<sup>45</sup> Sa zaštitom stečenih prava usko je povezana zaštita legitimnih očekivanja, koja također predstavlja jedan aspekt načela pravne sigurnosti. Za razliku od načela zaštite legitimnih očekivanja stranaka, koje se primjenjuje u njemačkoj doktrini, zaštita stečenih prava razvijena je, primjerice, u Francuskoj (*droits acquis*)<sup>46</sup> te u Italiji (*diritti quesiti*)<sup>47</sup>. Schwarze napominje da je teško povući jasnu razliku između koncepta stečenih prava i zaštite legitimnih očekivanja stranaka.<sup>48</sup> Činjenica da su oba načela s jednakom važnošću priznata u praksi Europskog suda pravde više odražava njegovo poštivanje različitosti pravnih sustava i tradicija država članica Europske unije, nego stajalište da su to dva potpuno odvojena koncepta.<sup>49</sup> U narednim dijelovima ovog rada, zaštita stečenih prava i legitimnih očekivanja stranaka razmotrit će se zajedno, kao usko povezani koncepti,<sup>50</sup> te će se pokušati dokazati teza da u situacijama u kojima stranka ne može zahtijevati zaštitu stečenih prava, pod određenim uvjetima ipak može doći do zaštite njezinih legitimnih očekivanja.

### **3.1. Smisao načela zaštite stečenih prava stranaka i legitimnih očekivanja stranaka**

Proklamiranjem pravomoćnosti odluke kao načela zaštite stečenih prava stranaka pojašnjava se bit instituta pravomoćnosti, a to je neopozivost odluke od strane javnopravnog tijela, odnosno dopustivost opoziva samo u slučajevima propisanim zakonom.<sup>51</sup> U upravnim postupcima koji su uglavnom jednostranački te

45 Medvedović, op. cit. (bilj. 5), str. 30. O načelu pravne sigurnosti v. Hartley, op. cit. (bilj. 15), 2004., str. 146.

46 V. Schwarze, op. cit. (bilj. 44), str. 874.

47 Ibid., str. 917.

48 Ibid., str. 954.

49 Ibid.

50 U literaturi vezanoj za europsko upravno pravo, zaštita stečenih prava i legitimnih očekivanja stranaka u pravilu se razmatra zajedno v. Schwarze, op. cit. (bilj. 44 ), str. 867-1172; Hartley, op. cit. (bilj. 15), str. 146-151; Schönberg, Søren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, New York, 2000.

51 V. Ivančević, op. cit. (bilj. 22), str. 278.

se mogu pokrenuti i po službenoj dužnosti, nije najvažnije spriječiti stranku da inicira ponavljanje postupka o istom predmetu, već ju zaštititi od stavljanja izvan snage (opozivanja) akta od strane javnopravnog tijela koji ga je donio.<sup>52</sup> U tomu leži smisao pravomoćnosti koja se očituje i u nazivu načela zaštite stečenih prava stranaka čime se nastoji istaknuti da su javnopravna tijela u opozivanju svojih akata ograničena time da ne smiju vrijeđati stečena prava.

U teoriji europskog upravnog prava, zaštita stečenih prava stranaka smatra se sadržajnim dijelom načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.<sup>53</sup> Načelo pravne sigurnosti uglavnom je imalo ulogu u utvrđivanju je li stavljanje izvan snage upravnih mjera kojima se dodjeljuju prava dopušten.<sup>54</sup> U slučaju stavljanja izvan snage pravomoćnih nezakonitih upravnih akata koja stvaraju prava za pojedinca, načelo zakonitosti mora se uravnotežiti s načelom pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.<sup>55</sup> Na to je ukazao i Ustavni sud RH<sup>56</sup>, a okvirni sadržaj tih načela pojasnio je u odluci i rješenju, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000.,<sup>57</sup> ističući da „u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje“. Time je Ustavni sud RH stao na stajalište teorije vladavine prava kao opravdanja za zaštitu legitimnih očekivanja stranaka.<sup>58</sup>

Schönberg u knjizi „Legitimna očekivanja u upravnom pravu“<sup>59</sup> ilustrativno objašnjava prirodu zaštite legitimnih očekivanja na sljedeći način.<sup>60</sup> Zamislimo da je službenik nadležnoga tijela za prostorno planiranje obavijestio osobu X na jasan i nedvosmislen način da ispunjava sve zakonske pretpostavke za odobrenje nadogradnje još jednog kata na kuću te da će mu se isto izdati ukoliko podnese formalni zahtjev.

52 Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 38. Upravnoppravna teorija, s tim u vezi, razlikuje formalnu od materijalne pravomoćnosti. Dok se formalna odnosi na smetnju strankama da pobijaju akt koji je postao pravomoćan, materijalna pravomoćnost podrazumijeva neopozivost akta od javnopravnog tijela. - v. Ivančević, op. cit. (bilj. 22), str. 278-280. i Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 386-388.

53 Schwarze, op. cit. (bilj. 44) str. 867.

54 Ibid, str. 871.

55 Ibid., str. 868.

56 U prethodno spomenutoj odluci br. U-IIIB/4366/2005.

57 NN, broj 31/00.

58 Pored vladavine prava, Schönberg navodi da se zaštita legitimnih očekivanja može opravdati i teorijom pouzdanja. Iz opće obveze da se drugima ne smije nanositi šteta koja se može spriječiti, slijedi da se legitimna očekivanja moraju štiti jer bi se u protivnome nanijela šteta pojedincima koji se pouzdaju u takva očekivanja. V. o tome, kao i o drugim mogućim opravdanjima zaštite legitimnih očekivanja - Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 7-30.

59 Pojmove razumna očekivanja i legitimna očekivanja Schönberg definira na sljedeći način: „Očekivanje je razumno ako bi se razumna osoba koja postupa s pažnjom držala takvog očekivanja u odgovarajućim okolnostima. Očekivanje je legitimno ako mu pravni sustav priznaje razumnost te mu pripisuje postupovne, materijalne i kompenzacijske pravne učinke.“ - Ibid., str. 6.

60 Ibid., str. 1. Primjer koji slijedi prilagođen je hrvatskim izrazima.

Osoba X pouzdavši se u tu izjavu potroši 50,000 kn za rekonstrukciju kuće. Što će se dogoditi ako nadležno tijelo, zbog nove politike, naknadno promijeni svoje stajalište i odbije zahtjev osobe X za izdavanje odobrenja? U takvoj situaciji postoji sukob između javnog interesa i interesa pojedinca. Ako nadležno tijelo dopusti osobi X nadograditi još jedan kat, postupit će protivno novoj politici koja je usvojena u javnom interesu i protivno interesima susjeda osobe X. Ako, pak, nadležno tijelo odbije izdati odobrenje, povrijedit će očekivanje osobe X u pouzdanost prethodno dane izjave te mu stvoriti značajne financijske poteškoće. Ovakva situacija nije nezamisliva prema ZUP-u, osobito imajući na umu dva nova instituta – jamstvo stjecanja prava (čl. 103.) i obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155.).

Prema Schönbergu, postoje tri moguća pristupa uravnoteženju javnog interesa i interesa pojedinca u takvim slučajevima.<sup>61</sup> Kao prvo, osobi X može se dopustiti izjašnjavanje (saslušanje) te pružiti obrazloženje koje će joj omogućiti, s jedne strane, da zatraži iznimku od nove politike, a s druge, da shvati zašto joj nadležno tijelo možda ne može dopustiti tu iznimku. Taj se pristup naziva postupovnom zaštitom očekivanja.<sup>62</sup> Kao drugo, osobi X može se dopustiti da drži nadležno tijelo vezanim za svoju izjavu i da nastavi s rekonstrukcijom. U tom slučaju, radi se o materijalnoj (supstantivnoj) zaštiti očekivanja.<sup>63</sup> I naposljetku, osobi X može se nadoknaditi šteta u iznosu od 50,000 kn koje je izgubila pouzdavši se u izjavu nadležnog tijela, kao i za troškove restitucije kuće u izvorno stanje. Takav pristup predstavlja kompenzacijsku zaštitu očekivanja.<sup>64</sup> Schönberg ističe da se legitimna očekivanja ne mogu adekvatno zaštititi primjenom samo jednog pristupa, već da je za uspostavljanje ravnoteže između načela zakonitosti i zaštite javnog interesa, s jedne strane, te zaštite prava i pravnih interesa pojedinca, s druge, nužna kombinacija postupovnih, materijalnih i kompenzacijskih pravila.<sup>65</sup>

### ***3.2. Primjena načela zaštite stečenih prava stranaka i legitimnih očekivanja stranaka prema ZUP-u***

Primjena načela zaštite stečenih prava stranaka i legitimnih očekivanja stranaka sagledat će se u sljedećim situacijama u kojima se postupanjem javnopravnog tijela mogu povrijediti stečena prava ili legitimna očekivanja stranaka: (1) stavljanje izvan snage nezakonitih pravomoćnih odluka, (2) stavljanje izvan snage zakonitih pravomoćnih odluka, (3) jamstvo stjecanja prava te (4) obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava.

61 Ibid., str. 1.

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Ibid.

65 Ibid., str. 1-2.

### 3.2.1. *Stavljanje izvan snage nezakonitih pravomoćnih odluka*

Odluka može postati pravomoćna bez obzira je li zakonita ili ne. Ukoliko je, primjerice, nezakonito riješeno u korist stranke, nije za očekivati da će stranka ulagati žalbu, pa će istekom roka za žalbu odluka postati konačna, a ujedno i pravomoćna.<sup>66</sup> Međutim, u slučajevima težih grešaka nezakonitosti, izvanredni pravni lijekovi služe kao „korektura instituta pravomoćnosti“<sup>67</sup>. Takav smisao izvanrednih pravnih lijekova očituje se i u sadržaju čl. 13. ZUP-a koji propisuje da se pravomoćna odluka može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.

Pri tome se moraju razlikovati ništavi od oborivih upravnih akata. Upravnopravna teorija naglašava da ništavi akti ne mogu postati pravomoćni, odnosno da „pravomoćnost ne može prekriti grešku ništavosti nikakvim protekom vremena“.<sup>68</sup> Razlozi za ništavost rješenja propisani su u čl. 128. st. 1. ZUP-a.<sup>69</sup>

Promatrajući načelo zaštite stečenih prava u svjetlu grešaka ništavosti, mišljenja smo da se ništavom odlukom nisu niti mogla steći prava. Naime, ZUP propisuje da ništavo rješenje nema pravni učinak te da se, u slučaju oglašivanja rješenja ništavim, smatraju ništavim i pravni učinci tog rješenja (čl. 128. st. 4.). To, praktično znači da njime stranka nije stekla pravo niti obvezu. Iznimno, ništavo rješenje može konvalidirati ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, pa stranka naknadno izričito ili prešutno pristane na njega (čl. 128. st. 11. t. 5.).

Ostale greške koje nisu izričito zakonskom normom propisane kao greške ništavosti, potpadaju pod greške oborivosti. Borković objašnjava da su oborivi oni upravni akti koji sadrže blažu pogrešku, dakle onu koja je takve prirode da akt i uz nju dobiva svoju pravnu snagu. Oboriv akt zadržava svoju pravnu snagu i postaje neizmjenjiv ako se protiv njega ne iskoriste dopuštena pravna sredstva. ZUP predviđa široki mehanizam pravnih sredstava, redovnih i izvanrednih, koja

66 Krbek ističe da je time interes za pravnom sigurnošću prevagnuo nad interesom da akti ne budu nezakoniti. „Bolje je i progutati neki pogrešni akt, nego poreći njegovu konačnost i ostaviti ga pod trajnim znakom pitanja.“ - Krbek, I. op.cit. (bilj. 43 ), str. 40.

67 V. Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 389. Isto tako Ivančević naglašava da „pravomoćnost ne smije biti pretvorena u sredstvo održavanja nezakonitog akta pod svaku cijenu“. - Ivančević, op. cit. (bilj. 22), str. 282.

68 Ivančević, ibid. Isto v. Borković, ibid.

69 ZUP u tom članku predviđa sljedeće razloge ništavosti rješenja:

1. ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti,
2. ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku,
3. ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće,
4. ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo,
5. ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala,
6. ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja. (Primjerice, Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08) u čl. 52. st. 6. propisuje: „Ako osoba primljena u državnu službu ne počne raditi određenog dana, čelnik tijela proglasit će ništavim rješenje o prijamu u državnu službu i rješenje o rasporedu na radno mjesto te osobe. U tom slučaju može se ponovno raspisati natječaj za popunjavanje istoga radnog mjesta.“).

pod uvjetima iz zakona, mogu biti korištena radi stavljanja izvan snage oborivih upravnih akata (žalba drugostupanjskom tijelu, tužba u upravnom sporu, izvanredna pravna sredstva).<sup>70</sup> Međutim, nisu ni sve greške oborivosti razlog za izjavljivanje izvanrednih pravnih sredstava, već samo one koje je zakonodavac izričito odabrao. U ZUP-u su takvi slučajevi propisani kao razlozi za obnovu postupka (čl. 123.)<sup>71</sup> te kao razlozi poništavanja odnosno ukidanja nezakonitog rješenja (čl. 129.)<sup>72</sup>. Sukladno odredbi ZUP-a koja dopušta drukčije uređenje pojedinih pitanja upravnog postupka<sup>73</sup>, zakonom, kojim se uređuje neko posebno upravno područje, mogu se odrediti dodatni razlozi za obnovu postupka, odnosno za poništavanje ili ukidanje nezakonitog rješenja. Za ostale greške koje nisu izričito zakonom propisane kao razlozi za obnovu postupka,

70 Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 394.

71 Razlozi za obnovu postupka na koje se moguće pozvati u objektivnom roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci propisani su u st. 1. čl. 123., a radi se o sljedećim razlozima:

1. ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku,
2. ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu,
3. ako je rješenje donijela osoba koja nije bila ovlaštena za njegovo donošenje ili osoba koja je morala biti izuzeta,
4. ako kolegijalno tijelo koje je donijelo rješenje nije rješavalo u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasovala propisana većina,
5. ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije bila dana mogućnost sudjelovanja u postupku,
6. ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik,
7. ako osobi koja je sudjelovala u postupku nije bila dana mogućnost da se služi svojim jezikom ili pismom. Razlozi za obnovu postupka za koje ne vrijedi vremensko ograničenje, a koji su propisani u st. 2. čl. 123., su sljedeći:

1. ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvog kaznenog djela,
2. ako se rješenje temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta,
3. ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drukčije.

72 Sukladno članku 129. st. 2. nezakonito rješenje kojim se stranka stekla neko pravo može se poništiti:

1. ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela te
2. ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena.

U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja (čl. 129. st. 3.).

U upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, rješenje se može ukinuti samo uz pristanak protivne stranke (čl. 129. st. 4.).

73 Čl. 3. st. 1. ZUP-a glasi: „Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.“



oglašavanje rješenja ništavim, a niti kao razlozi poništavanja, odnosno ukidanja, vrijedi pravilo da se ne može dirati u nezakonitu odluku koja je postala pravomoćna.<sup>74</sup>

Premda je prilikom nabiranja razloga za poništavanje ili ukidanje nezakonitog rješenja zakonodavac naveo da se radi o rješenjima kojima je stranka stekla neko pravo (čl. 129. st. 2. i 3.), smatramo da bi se oni morali, tim više, primijeniti i na rješenja kojima su stranci nametnute obveze.<sup>75</sup> Prema Schwarzeovoj analizi zakonodavstava i upravne prakse pojedinih država članica EU, čest je slučaj da nezakonite upravne odluke koje ne stvaraju prava mogu biti stavljene izvan snage (s učincima *ex tunc* ili *ex nunc*) u svako doba.<sup>76</sup> Schönberg ističe da bi se načelo neopozivosti takvih odluka trebalo primjenjivati jedino u situaciji kada bi nadležno tijelo nakon opoziva donijelo manje povoljnu odluku za stranku od one koju je opozvalo.<sup>77</sup>

Pružanje postupovne zaštita legitimnih očekivanja stranaka u slučaju stavljanja izvan snage nezakonitih odluka značajno je iz razloga što zakonito i pravilno provedeni postupci mogu smanjiti rizik od povrede. Štoviše, danas prevladava shvaćanje da su postupovne norme mnogo više od pukog „instrumentarija“ za ostvarenje materijalno-pravnih normi.<sup>78</sup> Pravo na pravičan postupak postalo je jedno od temeljnih ljudskih prava.<sup>79</sup> Postupovna pravila upravnog postupka, koja su sadržana u ZUP-u, Ustavni sud RH smatra neodvojivom sastavnicom postupovnih jamstava pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom.<sup>80</sup>

74 V. čl. 13. ZUP-a.

75 „Ako na temelju nezakonitog rješenja stranka nije stekla pravo, znači određena joj je obaveza, rješenje se može poništiti ili ukinuti bez ispunjenja posebnih pretpostavki. Logično da se suglasnost stranke tu očito pretpostavlja.“ – Medvedović, op. cit. (bilj. 5), str. 60. Poseban uvjet bi se jedino mogao pojaviti u upravnim stvarima u kojima sudjeluju stranke s protivnim interesima kada bi mogao biti potreban pristanak protivne stranke.

76 V. primjerice Schwarze, op. cit. (bilj. 44). Francuska – str. 877-878, Njemačka – str. 891., Belgija – str. 919-920., Grčka – str. 923.

77 Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 74.

78 O tome v. Šprajc, Ivan, *Postupovne odredbe Zakona o azilu: kritička analiza te usporedba s međunarodnim pravom o pravom Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 54, br. 6, str. 1057-1068.

79 V. čl. 29. st. 1. Ustava RH te čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – Međunarodni ugovori 18/97). Stupanjem na snagu Protokola br. 11 objavljen je i pročišćeni tekst Europske konvencije (NN – Međunarodni ugovori 6/99). Novi dodani protokoli br. 12 i 13 objavljeni su u NN – Međunarodni ugovori 14/02. Protokol br. 14 objavljen je u NN – Međunarodni ugovori 1/06.).

80 V. odluku Ustavnog suda RH br. U-III/1001/2007 od 7. srpnja 2010. - „Ustavni sud štiti ustavno jamstvo pravičnog suđenja (odlučivanja) ispitujući eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti. Pružajući tu zaštitu, Ustavni sud sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje), odnosno je li tijekom postupka počinjena povreda takvog značenja da postupak kao cjelinu čini nepravičnim za podnositelja.“

Kao najznačajnije aspekte pravičnog postupka za našu raspravu o zaštiti legitimnih očekivanja stranaka u slučaju stavljanja izvan snage nezakonitih odluka istaknuli bismo: obavještanje stranke o planiranom stavljanju izvan snage, pružanje stranci mogućnosti da se izjasni o tome, kao i davanje stranci obrazloženja za takvu odluku i mogućnosti pravne zaštite (potonje je zajamčeno Ustavom RH kao samostalno ustavno pravo<sup>81</sup>).<sup>82</sup>

U hrvatskom upravno-postupovnom pravu, o oglašavanju rješenja ništavim, poništavanju ili ukidanju, nadležno tijelo odlučuje rješenjem koje mora imati sve sastavne dijelove sukladno čl. 98. ZUP-a, u koje spadaju obrazloženje i uputa o pravnom lijeku. Pravna zaštita protiv takvoga rješenja uvijek je osigurana – žalbom, ukoliko ga donosi prvostupanjsko tijelo ili pokretanjem upravnog spora, u slučaju da ga donosi drugostupanjsko tijelo ili tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom čije se rješenje oglašava ništavim, poništava ili ukida.<sup>83</sup>

Kod obavještanja stranke da će se odluka staviti izvan snage i pružanja mogućnosti da se prethodno izjasni o tome, stranci se, u pravilu, ne pružaju takva postupovna jamstva, ako se rješenje oglašava ništavim, poništava ili ukida po službenoj dužnosti.<sup>84</sup> Na tu činjenicu, kada se radi o stavljanju izvan snage rješenja prilikom provođenja upravnog nadzora, upozorio je i Ustavni sud RH u svojoj odluci U-IIIIB/1373/2009 od 7. srpnja 2009.<sup>85</sup>

Schönberg predlaže da bi se prilikom odlučivanja o stavljanju odluke izvan snage, stranci trebao omogućiti određen oblik izjašnjavanja, osim u slučajevima kada je zbog hitne potrebe nužno brzo reagiranje nadležnog tijela. Takvo shvaćanje opravdava,

81 Čl. 18. st. 1. Ustava RH: „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.“

82 Usp. Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 32.

83 V. čl. 128. st. 3. i čl. 131. st. 4. ZUP-a.

84 S obzirom na moguće razloge obnove i shodno tomu, procesne radnje koje se moraju obnoviti, stranka će u mnogo slučajeva imati pravo sudjelovati u obnovljenom postupku. Međutim, ako se radi o obnovi postupka koja je inicirana po službenoj dužnosti, nadležno tijelo može odlučiti, sukladno čl. 126. st. 4. ZUP-a, poduzeti one radnje koje se imaju obnoviti, ne donoseći posebno rješenje kojim se obnova dopušta. Tada se, ovisno o razlozima zbog kojih se postupak obnavlja, može dogoditi da stranka uopće ne zna da je došlo do obnove postupka, već da to sazna tek kada joj se dostavi rješenje u obnovljenom postupku.

85 Relevantan dio navedene odluke glasi: „Legalna svrha izvanrednog pravnog sredstva kojim je dopušteno ukidanje po pravu nadzora konačnih upravnih akata ukazuje na još jedan element...: riječ je o nadzoru koji je po svojoj naravi “hijerarhijski”, jer ga višestupanjsko upravno (nadzorno) tijelo provodi s ciljem provjere zakonitosti pojedinačnih akata nižestupanjskog upravnog ili drugog javnopravnog tijela..., a da sama stranka - koja je upravnim aktom koji je predmet “hijerarhijskog” nadzora stekla određeno pravo - u tom postupku nema status stranke, iako o ishodu tog postupka neposredno i izravno ovisi sudbina priznatog joj prava. Štoviše, o provedbi postupka nadzora višeg upravnog (nadzornog) tijela nad aktima koje donosi niže upravno ili drugo javnopravno tijelo stranka ne mora biti ni obaviještena: ona o njemu može saznati tek zaprimanjem rješenja kojim se ukida izdana joj dozvola, a time i oduzima pravo koje joj je njime bilo priznato.“ Iako se ovdje radi o izvanrednom pravnom sredstvu ukidanja po pravu nadzora prema ZUP-u-1991, za pretpostaviti je da će se ista praksa nastaviti i povodom novog ZUP-a, budući da on ne sadrži nikakve nove odredbe o postupovnim jamstvima stranke u slučaju poništavanja ili ukidanja nezakonitog rješenja po službenoj dužnosti.

između ostalog i upućivanjem na relevantnu praksu Europskog suda pravde koji među opća načela prava EU-a ubraja i pravo na obranu (saslušanje).<sup>86</sup>

Supstantivna zaštita legitimnih očekivanja stranaka, bez obzira što se radi o stavljanju izvan snage odluka koje su nezakonite, počiva na istim razlozima kao i institut pravomoćnosti. S obzirom na kompleksnost današnjeg upravnog prava, pojedinci, koji su većinom laici, u pravilu ne mogu sami prepoznati jesu li pravomoćne upravne odluke nezakonite. Zahtijevati od njih da svaki put kada se žele pouzdati u neku pravomoćnu upravnu odluku zatraže pravni savjet o njezinoj valjanosti, u najmanju ruku, bila bi sramota za nadležna tijela i potkopavanje bilo kakvog povjerenje u njih.<sup>87</sup>

Supstantivnu zaštitu legitimnih očekivanja stranaka ZUP pruža načelom zaštite stečenih prava stranaka. Nezakonite pravomoćne odluke, pa tako i one koje su povoljne za stranku, mogu biti izmijenjene, poništene ili ukinute samo u slučajevima propisanim zakonom (v. *supra*). Kada se ostvare ti slučajevi propisani zakonom, a radi se o greškama koje su počinila javnopravna tijela, a ne stranke u postupku, nameće se pitanje može li se svejedno pružiti materijalna zaštita legitimnim očekivanjima stranaka?<sup>88</sup> Ako se ocijeni da je zbog posebnosti pojedinog slučaja nužno na takav način uspostaviti ravnotežu između suprotstavljenih interesa, može li se prednost dati pravnoj sigurnosti umjesto načelu zakonitosti? Naglasili bismo da se to „balansiranje“ ne bi odnosilo na razloge ništavosti, budući da ništava rješenja ne proizvode nikakav pravni učinak. U slučaju razloga ništavosti nadležno tijelo mora oglasiti rješenje ništavim.<sup>89</sup>

Schönberg smatra da se u slučaju stavljanja izvan snage nezakonitih odluka treba odmjeriti ozbiljnost povrede zakona prema posljedicama koje bi bile prouzročene stranci ako se ustraje na strogoj primjeni načela zakonitosti.<sup>90</sup> U tom bi se smislu moglo zauzeti stajalište da se ravnoteža između suprotstavljenih interesa pojedinca i pravne sigurnosti, s jedne strane, te načela zakonitosti i državnih (općih, javnih) interesa, s druge, treba uspostaviti od slučaja do slučaja. To nikako ne znači da se u svakom slučaju legitimno očekivanje mora održati i da do stavljanja izvan snage nikada ne može doći, već samo da nadležna tijela, prilikom donošenja takve odluke, trebaju u konkretnom slučaju razmotriti i mogućnost pružanja supstantivne zaštite legitimnih očekivanja stranaka.<sup>91</sup>

86 Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 48-49. Detaljno o pravu na obranu u Europskoj uniji i njezinim državama članicama v. Schwarze, op. cit. (bilj. 44), str. 1243-1371.

87 Usp. Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 89.

88 Ustavni sud RH u spomenutoj odluci U-IIIIB/1373/2009 „dodatno ukazuje na nepravilnost kad državna ili javnopravna tijela imaju pravnu prednost pred građanima, koja se očituje u njihovoj pravnoj mogućnosti da izbjegnu odgovornost za svoje vlastite propuste ili pogreške u sačinjavanju i izdavanju pravno nevaljanih akata građanima, zbog kojih ovi trpe štetne posljedice koje su ponekad teško popravljive ili pak nepopravljive.“

89 V. čl. 128. st. 1. ZUP-a.

90 Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 105.

91 Usp. Odluku Ustavnog suda RH U-IIIIB/1373/2009.

I na kraju, u slučaju stavljanja izvan snage pravomoćnih nezakonitih odluka, moguća je i kompenzacijska zaštita legitimnih očekivanja stranaka. Pojedinaac se može financijski pouzdati u neko pravo stečeno pravomoćnom odlukom, pa zatim pretrpjeti novčani gubitak ako nadležno tijelo kasnije stavi izvan snage tu odluku. Može li pojedinac u tom slučaju zahtijevati naknadu štetu od države?

Budući da se u hrvatskom upravno-postupovnom pravu pravomoćna odluka smije staviti izvan snage samo u slučajevima propisanim zakonom, država u takvim slučajevima ne može odgovarati za štetu po pravilima za odgovornost zbog greške (nezakonitog ili nepravilnog postupanja) jer greške nema. Stavljanje izvan snage je dopušteno zakonom. Država bi eventualno mogla odgovarati za štetu bez greške.<sup>92</sup> ZUP o tome nema nikakvih odredaba, kada se radi o stavljanju izvan snage nezakonitih pravomoćnih odluka. Neovisno o tome, Ustavni sud RH, upućujući na relevantnu praksu Europskog suda za ljudska prava, pružio je kompenzacijsku zaštitu legitimnih očekivanja u području prava gradnje, u slučaju kada država jednostrano, po pravu nadzora nad zakonitošću upravnih akata kojima je priznato pravo gradnje, zahvaća u tako priznata prava ukidanjem dotičnih upravnih akata nakon što oni postanu pravomoćni.<sup>93</sup> Prema stajalištu Ustavnog suda, država to ne smije učiniti ako takvo ukidanje nije u interesu RH i ako za takvo ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata pogođene privatne osobe (ovlaštenici prava gradnje iz ukinutog pravomoćnog upravnog akta) nisu dobile naknadu tržišne vrijednosti u smislu čl. 50. st. 1. Ustava RH.

Schönberg smatra da se općenito u okviru upravne prakse treba uvesti načelo naknade za slučajeve kada je stavljanjem izvan snage nezakonite odluke prouzročena ozbiljna (abnormalna) šteta vrlo uskom krugu osoba.<sup>94</sup>

### 3.2.2. *Stavljanje izvan snage zakonitih pravomoćnih odluka*

ZUP propisuje i mogućnost stavljanja izvan snage, točnije ukidanja, zakonitih odluka (čl. 130. v. *supra*). Budući da zakon izričito navodi da se radi o zakonitim odlukama kojima je stranka stekla kakvo pravo, nameće se pitanje mogu li se staviti izvan snage zakonite odluke kojima se stranci nameću obveze? Ovdje se, analogno, može primijeniti stajalište Prvostupajnskog suda Europskih zajednica izraženo u predmetu Kraft protiv Komisije da u situacijama kada se odlukom Komisije samo nameću obveze ili se njome kažnjava pojedinac, Komisija nije spriječena staviti izvan snage takvu odluku pozivanjem na zaštitu legitimnih očekivanja i stečenih prava adresata odluke.<sup>95</sup> Stoga bi se, kako to navodi Schönberg, pravilo neopozivosti primjenjivalo samo kao zabrana da tijelo u odnosu na stranku donese manje povoljnu

92 O odgovornosti za štetu bez greške v. Borković, op. cit. (bilj. 14), str. 149-150. Naknada štete nastala izvršenjem nezakonitog upravnog akta je zasebno pitanje.

93 Odluka Ustavnog suda RH U-IIIIB/1373/2009. Jednaku zaštitu u području prava gradnje pruža i francuski Državni savjet. V. Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 177.

94 Ibid., str. 181. Carol Harrow to naziva „nerazmjernim ili abnormalnim“ gubitkom. V. Harrow, Carol, *Compensation and Government Torts*, London, 1982., cit. prema. *ibid.*, str. 181.

95 T-227/95 Kraft v. Commission, par. 91.

odluku od one koju opoziva.<sup>96</sup> Osim toga, nadležno tijelo bi moralo paziti i na zaštitu prava trećih osoba, ako su odlukom koja se namjerava staviti izvan snage njima dodijeljena prava.<sup>97</sup>

Svoje daljnje istraživanje zaštite legitimnih očekivanja stranaka u slučaju ukidanja zakonitih odluka ograničit ćemo samo na situacije predviđene ZUP-om (toč. 2. i 3. čl. 130.). U pogledu postupovne zaštite legitimnih očekivanja, ako se radi o ukidanju iz razloga što stranka nije ispunila svoje obveze iz rješenja ili ih nije ispunila u roku (toč. 2.), smatramo da bi se stranci trebalo omogućiti izjašnjavanje (saslušanje). Budući da nadležno tijelo odluku o ukidanju donosi temeljem procjene ponašanja adresata (njegovo neispunjenje obveza, odnosno neispunjenje u roku), adresatu bi se morala dopustiti „obrana“ odnosno očitovanje na navode nadležnog tijela i dokazivanje suprotnog.<sup>98</sup> Iznimka od saslušanja stranke opravdana je u slučaju ukidanja rješenja zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost (toč. 3.), kada postoji potreba za žurnim postupanjem.<sup>99</sup>

Odluke koje u sebi sadrže pridržaj ukidanja, ako stranka ne ispuni obvezu ili ju ne ispuni u roku, opozive su sve dok adresat ne ispuni tu obvezu.<sup>100</sup> Do tog trenutka stranka se ne može pozivati na supstantivnu zaštitu legitimnih očekivanja.

Kod ukidanja rješenja zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, postoji dodatna mogućnost supstantivne zaštite legitimnih očekivanja stranke, time što ZUP izričito propisuje da se moraju razmotriti i druga sredstva otklanjanja opasnosti te se ukidanje rješenja smije koristiti samo kao *ultima ratio*. Pored toga, budući da takvo ukidanje može ići na štetu zakonito stečenih prava, stranka, u slučaju ukidanja, ima pravo na naknadu stvarne štete (čl. 130. st. 2.). Time se strankama jasno i nedvojbeno pruža kompenzacijska zaštita njihovih legitimnih očekivanja.

### 3.2.3. Jamstvo stjecanja prava

Jamstvo stjecanja prava novi je institut općeg upravnog postupka<sup>101</sup>, međutim nije u potpunosti nepoznat, budući da je propisan u nekim zakonima kojima se uređuju posebni upravni postupci.<sup>102</sup> Sukladno čl. 103. ZUP-a, javnopravno tijelo stranci može jamčiti stjecanje određenog prava, samo kad je to propisano zakonom (st. 1.), a jamstvo ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba (st.

96 Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 74.

97 Usp. čl. 129. st. 4. ZUP-a te ibid., str. 75.

98 Usp. Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 40-41. te 45-49.

99 Usp. ibid.

100 Usp. ibid., str. 76.

101 „Preuzet je izravno iz njemačkog Zakona o upravnom postupku (§ 38 *Zusicherung*) uz izvjesnu modifikaciju, ponajprije sužavanja ovlasti javnopravnog tijela da daje to jamstvo.“ – Medvedović, op.cit. (bilj. 5), str. 46.

102 V. čl. 8a. Zakona o hrvatskom državljanstvu (NN br. 53/91., 70/91. (ispravak), 28/92. i 113/93. (Odluka Ustavnog suda RH) te čl. 12. Carinskog zakona (NN br. 78/99., 94/99., 117/99., 73/00., 92/01., 47/03., 140/05., 138/06., 60/08., 45/09., 56/10. i 56/10.).

2.). O jamstvu se odlučuje rješenjem koje obvezuje javnopravno tijelo, osim ako su se pravna osnova i činjenično stanje bitno izmijenili (st. 3.).

Neovisno o tome što se o njemu odlučuje rješenjem, jamstvo se nikako ne može izjednačiti s rješenjem kojim je stranka stekla pravo. Stoga se načelo zaštite stečenih prava stranaka ne primjenjuje na jamstvo. Međutim, taj institut ne bi imao nikakvog smisla, ako se stranka u dobiveno jamstvo ne bi mogla legitimno pouzdati. Podnormiranost ZUP-a koji samo načelno uređuje pitanja vezana uz jamstvo, ostavlja prostor da se posebnim zakonima propiše adekvatna zaštita legitimnih očekivanja stranaka.<sup>103</sup> Medvedović u tom smislu predlaže da se zbog pravne sigurnosti stranaka, ali i zbog zaštite pravnog poretka, posebnim zakonom, kojim se javnopravno tijelo ovlašćuje na davanje jamstva, nužno treba propisati rok važenja jamstva, a korisno bi bilo i da se podrobnije utvrde pretpostavke za njegov prestanak.<sup>104</sup>

Postupovna zaštita legitimnih očekivanja zahtijevala bi da se stranku obavijesti da se javnopravno tijelo neće smatrati obveznim postupiti po jamstvu, kao i o razlozima tomu. Ujedno bi se stranci trebalo omogućiti da se očituje, osim ako postoje vrlo važni razlozi koji zahtijevaju žurno postupanje javnopravnog tijela. Ako javnopravno tijelo odbije zahtjev stranke u stvari o kojoj je dalo jamstvo stjecanja prava, o tome donosi rješenje u kojem će obrazložiti razloge odbijanja.<sup>105</sup> Protiv takvog rješenja stranka ima pravo na pravni lijek (žalbu ili pokretanje upravnog spora).<sup>106</sup>

Supstantivna zaštita legitimnih očekivanja pruža se na način da se od jamstva neće odstupiti osim ako su se pravna osnova i činjenično stanje bitno izmijenili (v. čl. 103. st. 3. ZUP-a). Kako procijeniti je li izmjena dovoljno bitna? Na javnopravnom tijelu je zadatak vaganja između interesa pojedinca, s jedne strane i interesa koji se želi zaštititi poduzimanjem radnje kojom bi se iznevjerilo legitimno očekivanje stranke, s druge.<sup>107</sup> U pogledu izmjene pravne osnove, Schönberg se zalaže za rano obavještanje stranke te dodjeljivanje prijelaznog razdoblja kako bi se osiguralo da se očekivanja očuvaju u mjeri koja ne prkosi svrsi izmjene propisa.<sup>108</sup>

U slučaju da javnopravno tijelo ipak odstupi od jamstva, Schönberg nalazi i u praksi francuskog Državnog savjeta i u praksi Europskog suda pravde primjere sporova za naknadu štete u slučajevima kada su javnopravna tijela odstupila od zakonito danih izjava i time povrijedila legitimna očekivanja.<sup>109</sup> Prema praksi

103 V. čl. 12. Carinskog zakona o obvezujućem mišljenju o razvrstavanju robe i podrijetlu robe koje obvezuje Carinsku upravu prema osobi kojoj je dano mišljenje. U tom članku propisuju se vrlo detaljne odredbe s ciljem postupovne i supstantivne zaštite legitimnih očekivanja stranke.

104 Medvedović, op. cit. (bilj. 5), str. 47.

105 Ibid.

106 Ibid.

107 Prema ovo nalikuje načelu razmjernosti, Schönberg smatra da su to dva različita testa koja se ne bi trebala poistovjećivati. Osim toga, prema njegovom saznanju, pravni sustavi izravno ne povezuju ta dva načela. V. Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 152-154.

108 Schönberg, op. cit. (bilj. 50), str. 142-143. Usp. čl. 12. st. 8. Carinskog zakona.

109 Ibid., str. 223-232.

francuskih sudova, nema odgovornosti države, ili je naknadna značajno niža, ako su postojali izvanredni razlozi u korist odluke javnopravnog tijela kojom su povrijeđena legitimna očekivanja stranke u pouzdanost zakonito dane izjave.<sup>110</sup> Osim toga, uvjet postojanja uzročne veze i nastanka određene štete, sudovi primjenjuju vrlo strogo.<sup>111</sup>

I konačno, može li se stranka legitimno pouzdati u jamstvo koje je dano nezakonito? Davanjem nezakonitog jamstva, javnopravna tijela bi mogla zaobilaziti zakon čineći ono što inače ne bi mogla u redovnom postupku odlučivanja o zahtjevu stranke.<sup>112</sup> Pored toga, očekivanja u pouzdanost jamstva dobivenog prijevarom ili na temelju neistinitih navoda stranke nisu razumna niti legitimna. Budući da se o jamstvu donosi rješenje, takvo se rješenje može oglasiti ništavim te poništiti ili ukiniti ukoliko je opterećeno nekim od predviđenih razloga nezakonitosti.<sup>113</sup>

Međutim, u slučaju da je jamstvo nezakonito, ali zbog greške ili propusta javnopravnog tijela, ne može se isključiti mogućnost naknade štete stranci prema pravilima za odgovornost države za štetu nanесenu protupravnim djelovanjem službene osobe. U francuskoj upravno-sudskoj praksi, koja priznaje takvu odgovornost, ona je ipak u određenoj mjeri ograničena strogom primjenom pretpostavki uzročne veze, nastanka određene štete i doprinosa oštećene stranke.<sup>114</sup>

### *3.2.4. Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava*

Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava uređeno čl. 155. ZUP-a, novi je institut općeg upravnog postupka, koji, doduše, ne predstavlja potpunu novost za državnu i javnu upravu.<sup>115</sup> Na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo dužno joj je izdati obavijest o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari (st. 1.). Obavijest se mora izdati u pisanom obliku u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva (st. 2.).<sup>116</sup> Što ako osoba, pouzdavši se u točnost dane obavijesti, poduzme određene aktivnosti, a naknadno kada podnese formalni zahtjev, javnopravno tijelo odstupi od dane obavijesti na štetu stranke?

110 Ibid., str. 225.

111 Ibid., str. 230-232.

112 Usp. ibid. str. 114. i 115.

113 V. Medvedović, op. cit. (bilj. 5), str. 47.

114 Naknada će biti smanjena ukoliko stranka nije postupala sa značajnim stupnjem pažnje. Naknada se često smanjuje za 25 do 75 posto, zato što je stranka znala ili trebala znati da je odobrenje koje je stekla nezakonito, ili zato što je na neki drugi način postupala pogrešno. Schønberg, op. cit. (bilj. 50), str. 204.-205. te 220-221.

115 Čl. 82. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave (NN, br. 75/93., 48/99., 15/00., 59/01., 199/03., 79/07.): „Tijela državne uprave dužna su davati građanima i pravnim osobama podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave.“ Više o tom institutu u području gradnje v. Bienenfeld, op. cit. (bilj. 18.), str. 276-279.

116 Ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor (čl. 155. st. 3.) Ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest, zainteresirana osoba također ima pravo izjaviti prigovor (čl. 155. st. 4.).

Smatramo da bi javnopravno tijelo, prilikom pružanja obavijesti, moralo izričito upozoriti stranku da je obavijest dana temeljem važećih propisa i prikazanog činjeničnog stanja. U tom slučaju, ako dođe do izmjena, pravnih propisa ili činjeničnog stanja, stranka ne može zahtijevati zaštitu legitimnih očekivanja.<sup>117</sup>

Nadalje, ako je dana obavijest bila neispravna, praksa francuskog Državnog savjeta, kao i praksa Europskog suda pravde, pokazuje da se postupovna zaštita u takvim situacijama ne pruža u širokoj mjeri.<sup>118</sup> Pored toga, opće je pravilo da nezakonite izjave nisu obvezujuće te da se njima ne mogu stvoriti legitimna očekivanja, stoga se vrlo rijetko pruža supstantivna zaštita.<sup>119</sup> Međutim, strankama se može osigurati kompenzacijska zaštita temeljem pravila o odgovornosti države za štetu nanесenu zbog greške službene osobe.<sup>120</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Načelo razmjernosti, zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja stranaka temeljna su načela upravnog postupovnog prava. Iako načelo zaštite legitimnih očekivanja ZUP nije izrijekom propisao, Ustavni sud RH potvrdio je postojanje toga načela u svojoj odluci br. U-III/4366/2005 od 5. travnja 2006. Budući da je u toj odluci odlučivao o ustavnoj tužbi podnijetoj protiv rješenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva donesenom u upravnom postupku, time je načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka izričito ustanovljeno kao jedno od načela koje se mora poštivati u okviru upravnog postupka. Iz relevantne prakse Ustavnog suda RH, vidljivo je da navedena temeljna načela upravnog postupka ne treba promatrati samo kao opća načela pojedine grane prava (upravno-postupovnog prava) već i kao ustavnopravna načela. Osim toga, postupovna pravila upravnog postupka, koja su sadržana u ZUP-u, neodvojiva su sastavnica postupovnih jamstava pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom RH.

117 Usp. Schönberg, op. cit. (bilj. 50), 126., 228.

118 V. *ibid.*, str. 56-60.

119 V. *ibid.*, str. 146-149.

120 Predmet Aubin (CE 20/1-88 Aubin RDP 1988, 903) primjer je iz prakse Državnog savjeta. Gospodin Aubin, koji je živio i radio na obje strane francusko-belgijske granice, francuska tijela vlasti obavijestila su da se treba prijaviti za naknadu za nezaposlene osobe u Belgiji. Kada je to učinio, temeljem francuskih propisa izgubio je pravo na prijavu u Francuskoj, a niti belgijsko niti pravo Zajednice nije mu omogućavalo primanje naknade u Belgiji. Državni savjet utvrdio je da su francuska tijela odgovorna za Aubinov gubitak naknade za nezaposlene i neugodnosti koje su mu bile prouzročene. Činjenica da je tu informaciju stekao kao savjet, i da je bila nejasna točna interpretacija pravila prava Zajednice nije spriječila tu odgovornost. Praksa Europskog suda pravde je oskudnija. Međutim, kao primjer može poslužiti predmet (176-177/86) Houyoux protiv Komisije u kojem je Europski sud pravde dodijelio naknadu zaposlenici Zajednice zbog gubitka novčane pripomoći. Do tog gubitka došlo je zbog toga što je nepravodobno podnijela zahtjev, pouzdavši se u informacije iz letka Kadrovske službe Komisije koje su se pokazale netočnim.



Ispravno razumijevanje načela od izuzetne je važnost kod tumačenja normi ZUP-a, popunjavanja pravnih praznina, ali i kod diskrecijskog odlučivanja. U pitanjima koja se tiču upravnog postupka prevladava pravna vezanost te su samo iznimno dopuštene mogućnosti za diskrecijsko odlučivanje o određenim formalnim i postupovnim pitanjima.<sup>121</sup> Kada zakon javnopravnim tijelima pruža izbor između dviju ili više mogućnosti, odabir mogućnosti prilikom vršenja diskrecijske ovlasti obavlja se prema javnom interesu i za potrebe konkretnog slučaja. Stoga su temeljna načela bitna i za vršenje pravilne (svrsishodne) diskrecijske ocjene. Štoviše, kada Republika Hrvatska postane članica Europske unije i kada će javnopravna tijela izravno primjenjivati pravo EU na upravne postupke koji će se voditi pred njima, načelo razmjernosti, zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja primjenjivat će se i kao načela europskog upravnog prava.

---

<sup>121</sup> Ivančević, op. cit. (bilj. 22), str. 202.

## Summary

**THE NEW PRINCIPLES IN ADMINISTRATIVE DISPUTE  
(WITH A SPECIAL EMPHASIS ON PROPORTIONALITY,  
LEGITIMATE EXPECTATIONS AND ACQUIRED RIGHTS)**

The authors in the article analyse new principles in administrative procedure according to the provisions of Law on General Administrative Procedure which entered into force on 1<sup>st</sup> of January, 2010. A special attention has been given to the principle of proportionality, protection of acquired rights and legitimate expectations of parties. The authors scrutinise their application with regard to certain institutes regulated by the Law on General Administrative Procedure and point at certain comparative solutions in European administrative-court practice (French State Council, European Court of Justice). They emphasize the importance to properly understand the principles in order to interpret procedural provisions and close legal gaps.

**Key words:** *Law on General Administrative Procedure, principle of proportionality, protection of acquired rights, protection of legitimate interests of parties.*

## Zusammenfassung

**NEUE PRINZIPIEN DES VERWALTUNGSVERFAHRENS  
IM HINBLICK AUF DAS PROPORTIONALITÄTSPRINZIP,  
LEGITIME ERWARTUNGEN UND ERWORBENE RECHTE**

Die vorliegende Arbeit betrachtet die neuen Prinzipien des Verwaltungsverfahrens nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz, das am 1. Januar 2010 in Kraft getreten ist. Als besonders wichtig sind das Prinzip der Proportionalität, der Schutz erworbener Rechte und legitimer Erwartungen der Parteien hervorgehoben, und ihre Anwendung auf einzelne Institute des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes analysiert. Dazu werden vergleichende Regelungen in der europäischen Verwaltungsrechtsprechung (Französischer Staatsrat, Gerichtshof) dargestellt. Wie die Autoren betonen, sei ein richtiges Verständnis dieser Prinzipien für die Auslegung verfahrensrechtlicher Bestimmungen, sowie für die Ausfüllung von Gesetzeslücken unentbehrlich.

**Schlüsselwörter:** *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Proportionalitätsprinzip, Schutz der erworbenen Rechte, Schutz der legitimen Erwartungen der Parteien.*

## RIASSUNTO

### **I NUOVI PRINCIPI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (CON PARTICOLARE ATTENZIONE PER LA PROPORZIONALITA', LA LEGITTIMA ASPETTATIVA ED I DIRITTI ACQUISITI)**

Nel contributo si esaminano i nuovi principi del procedimento amministrativo in forza della legge sul procedimento amministrativo generale entrata in vigore il 1. gennaio 2010. Particolare attenzione viene dedicata al principio della proporzionalità, alla tutela dei diritti acquisiti ed alle legittime aspettative delle parti. Si analizza la loro applicazione nei singoli istituti della legge sul procedimento amministrativo generale ed in alcune soluzioni comparate nella prassi giurisprudenziale amministrativa europea (Consiglio di Stato francese e Corte di giustizia). Si pone in rilievo l'importanza di una corretta cognizione dei principi ai fini dell'interpretazione di norme procedurali e dell'integrazione delle lacune normative.

***Parole chiave:** legge sul procedimento amministrativo generale, principio di proporzionalità, tutela dei diritti acquisiti, tutela delle legittime aspettative delle parti.*