

PRIMJENA NAČELA LEGITIMNIH OČEKIVANJA U PRAKSI UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Mr. sc. Inga Vezmar Barlek, sutkinja
Upravni sud Republike Hrvatske

UDK: 35.077.2(497.5)
Ur.: 30. studenoga 2010.
Pr.: 1. ožujka 2011.
Stručni rad

Sažetak

U radu se iznosi sadržaj pojma načela legitimnih očekivanja i njegova primjena u pravnim situacijama koje nisu dovršene. Razmatra se mogućnost primjene tog načela u situacijama u kojima se kasnijom pojedinačnom mjerom javne vlasti (utemeljenoj na zakonu) utječe na prava pravnih subjekata iz pravnog odnosa koji je dovršen. U odnosu na ocjenu dopuštenosti primjene kasnijeg propisa, odnosno kasnije mjere javne vlasti razmatra se pojam «razumnosti» očekivanja pravnog subjekta. Ukazuje se na nužnost usporedbe privatnog i javnog interesa (pravne sigurnosti naspram načela zakonitosti i poduzimanja određenih mjera u javnom interesu) u svakom pojedinačnom slučaju.

Ključne riječi: *pravna sigurnost, zabrana retroaktivnosti, legitimna očekivanja, razumno očekivanje, subjektivna javna prava, načelo zakonitosti, spor pune jurisdikcije.*

1. UVOD

Legitimna očekivanja su pojam o kojem se danas raspravlja u kontekstu načela pravne sigurnosti redovito vezano uz zabranu povratnoga djelovanja propisa, odnosno stečena prava. Dakle, taj se pojam prvenstveno javlja uz promjene propisa i njegovo bi definiranje trebalo razjasniti je li moguće primijeniti novi propis na situaciju koja je započela prije njegovoga stupanja na snagu, ali nije dovršena. Kada bi, naime, bila dovršena radilo bi se o stečenom pravu gdje se primjenjuje pravilo o zabrani retroaktivnosti.¹ Također se primjenom načela legitimnih očekivanja može ocijeniti dopuštenost izricanja određenih novih (kasnijih) pojedinačnih mjera javne vlasti na pravne odnose koji su konačni. Drugim riječima, primjenom

1 Članak 89. Ustava Republike Hrvatske. Narodne novine broj: 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10 i 85/10 – pročišćeni tekst.

načela legitimnih očekivanja može se odgovoriti i na pitanje je li i u kojoj mjeri moguće kasnijom mjerom javnopravnog tijela (koju je ovlašteno poduzeti izričitom zakonskom normom) utjecati na odnose koji su ranije dovršeni pojedinačnim aktom.

Naime temeljni sadržaj načela vladavine prava, između ostaloga, čini i sigurnost pravnog subjekta u svoju pravnu poziciju, posebice ukoliko je verificirana određenim pojedinačnim aktom. Ističe se i da bi pravni subjekti trebali biti u mogućnosti planirati aktivnosti sigurni u pravne posljedice svojeg djelovanja. To znači da u neriješenim pravnim situacijama, pravni subjekti očekuju rješenje situacije prema propisu koji vrijedi u vrijeme započinjanja njihovog djelovanja i koji poznaju. Stoga se o eventualnoj povredi načela vladavine prava može raspravljati ukoliko se na započeti pravni odnos primjene propisi ili mjere koje nisu bile na snazi u vrijeme poduzimanja djelovanja.² Postoje situacije u kojima je primjena takvih propisa ili mjera zakonita bilo zbog izričite zakonske odredbe kojom dolazi do primjene novog propisa ili nove mjere, bilo zbog uočavanja prevage javnog interesa nad privatnim interesom pravnog subjekta.

U odnosu na pravne odnose koji su započeti na način da je započeti odgovarajući postupak radi ostvarenja prava treba spomenuti ultraaktivno djelovanje propisa. To znači da se temeljem odluke zakonodavca prolongira djelovanje propisa koji je pravno prestao važiti; na postupke koji su bili pokrenuti, a rješenje nije doneseno (tzv. zatečeni predmeti).³ U takvim situacijama ne dolazi do primjene načela legitimnih očekivanja jer primjena staroga propisa načelno i ne bi trebala biti inherentna legitimnim očekivanjima pravnog subjekta. Upravo suprotno. No, ukoliko nema prijelaznih zakonskih odredbi temeljem kojih dolazi do ultraaktivne primjene propisa, stari propis mogao bi se primijeniti prema načelu legitimnih očekivanja.

Pojam legitimnih očekivanja je pojam čije se granice još uvijek istražuju u međunarodnoj i domaćoj sudskoj praksi. Uz temeljne pravne institute o kojima je potrebno razmišljati vezano uz pojam legitimnih očekivanja, nastavno se daje prikaz nekih stajališta Upravnog suda Republike Hrvatske⁴ koja izričito ili supstancijalno sadrže ovaj pojam.

2. STEČENA PRAVA

Stečena prava su pojam koji prvenstveno treba definirati radi primjene načela legitimnih očekivanja, a znače činjenicu da je pravni subjekt, već ušao u određenu pravnu situaciju.⁵ Faktički predstavljaju drugi aspekt retroaktivnosti i zabranjuju povratno djelovanje propisa odnosno primjenu propisa na slučajeve koji su nastali

2 Craig, P. i De Burca, G. (2003). *EU law – text, cases and materials*, Third edition. Oxford: University press. str. 380.

3 Ivančević, V. (1983). *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet, str. 81.

4 Dalje u tekstu: Upravni sud.

5 Perić, B. (1978). *Struktura prava*, Zagreb: Sveučilišna naklada Liber, str. 99.

prije njegovoga stupanja na snagu.⁶

Stečena prava su, dakle subjektivna prava nastala (stečena) u prošlom pravnom poretku koji je zamijenjen novim po kojemu ta prava ne bi mogla nastati.⁷ Pravna teorija i sudska praksa u tom dijelu je jasna: ta se prava respektiraju kako su stečena.

Tako se u pravnoj teoriji ističe da se *stečenim pravima mogu smatrati prava koja su pojedinci stekli na osnovi odluke nadležnog tijela pa kasnija promjena propisa ne smije i ne može utjecati na subjektivno pravo nastalo na temelju bivšeg propisa. U protivnom, kad bi se pojam stečenih prava proširio na zaštitu svih prava koja su u iracionalnom smislu postojala (dakle ne kao dosuđena i verificirana prava) i pripadala nekom pravnom subjektu, pomaka u pravnoj regulativi ne bi uopće bilo.*⁸

Ukoliko je, dakle određeno pravo stečeno, njega u pravilu neće biti potrebno štiti primjenom načela legitimnih očekivanja tako da se za razliku od stečenih prava, ovo načelo prvenstveno javlja u kontekstu neriješenih pravnih situacija.

3. LEGITIMNA OČEKIVANJA

Širi pojam koji se danas javlja uz pojam stečenih prava je pojam «pravna situacija» što obuhvaća različite situacije koje podliježu promjenama u zakonu.⁹

U tom okviru nalazi se prostor za razvoj načela legitimnih očekivanja pri čemu je razvoj ovoga načela nastao u primjeni upravnog, dakle javnog prava.¹⁰ Budući da pozadinu teorije o legitimnim očekivanjima čini nastojanje za sprječavanjem javne vlasti za potencijalnom zloupotrebom svojih ovlasti ili mogućim djelovanjem na štetu pojedinca. Stoga se u teoriji nalazi i stajališta da se suštinski radi o primjeni načela zakonitosti u radu uprave.¹¹ Tako su se legitimna očekivanja prvotno razvila u primjeni procesnih garancija subjektima u postupku, a danas je njihova primjena proširena i na materijalnopravne norme.

Europski sud pravde legitimna očekivanja svrstava u grupu općih pravnih načela¹² kao izvora prava Europske unije s interpretativnom ulogom. Kao praktična

6 Perić, B. Struktura prava. *Op. cit.*, str. 99.

7 Ibler, V. (1987). Rječnik međunarodnog javnog prava. Zagreb: Informator, str. 300.

8 Hrabar, D. (2005). Retroaktivnost i stečena prava prema Obiteljskom zakonu. Hrvatska pravna revija, broj: 5., str. 38 – 46. Zagreb: Inženjerski biro.

9 Račan, A. (2008). Povratno djelovanje propisa. Hrvatska pravna revija, broj: 9. str. 2. Zagreb: Inženjerski biro. Račan navodi kako pojam «pravna situacija» danas zamjenjuje pojam «stečenih prava».

10 Craig, P. i De Burca, G. EU law – text, cases and materials, Third edition. *Op. cit.*, str., 382 - 383.

11 Craig, P. i De Burca, G. EU law – text, cases and materials, Third edition. *Op. cit.*, str. 371.

12 *Court of Justice of the European Union*. Vidi vodič kroz informacije o Europskoj uniji. <http://www.entereurope.hr>. Mrežna stranica posjećena 13. kolovoza 2010. Opća načela su nepisane pravne norme koje nastaju kroz sudsku praksu.

funkcija općih načela prava ističe se njihova uloga u rješavanju spornih pitanja za koje ne postoji pisana pravna norma.

U teoriji prava Europske unije obrađuju se uz širi pojam pravne sigurnosti,¹³ čijim bitnim aspektom se smatra predvidljivost pa se kao podređeni pojmovi za primjenu načela pravne sigurnosti navode: neretroaktivnost, stečena prava i legitimna očekivanja.¹⁴

Radi primjene načela legitimnih očekivanja treba razlikovati pravu retroaktivnost od tzv. kvaziretroaktivnosti. Do prave retroaktivnosti dolazi kada se novo pravno pravilo primjenjuje na djelo ili posao koji je dovršen prije nego je pravilo stupilo na snagu. Kod kvaziretroaktivnosti radi se o primjeni novog pravnog pravila na djelo ili posao koji je u tijeku dovršenja. Kvaziretroaktivnost dovodi do iznevjerenosti legitimnih očekivanja pravnog subjekta, ako je pravni subjekt imao razložnu osnovu pretpostaviti da će njegov pravni položaj ostati neizmijenjen. Dakle legitimno očekivanje mora biti razumno i ne smije poslužiti nekom špekulativnom cilju pravnog subjekta. U tom slučaju jedino je razumno očekivanje da će vlasti reagirati na nezakonitu situaciju.¹⁵ Očekivanje ne može biti razumno, ako se sporna mjera mogla predvidjeti.¹⁶

Iz svega naprijed navedenoga proizlazi da je za odgovor na pitanje je li propis retroaktivno primijenjen ključno znati i što sadržajno predstavlja određeno pravo te kada se pravo treba smatrati stečenim. U odnosu, naime na taj trenutak promatra se je li došlo do povratnoga djelovanja propisa. Ukoliko pravo nije stečeno niti je pravna situacija dovršena treba procijeniti je li pravni subjekt imao razumnu osnovu očekivati rješavanje situacije na određeni način. Ako razumna osnova postoji potrebno je u ocjeni pravilne primjene propisa ići korak dalje i usporediti privatni interes pojedinca s javnim interesom o čemu će dalje biti govora.

Povratnim djelovanjem propisa ne smiju se vrijeđati opća pravna načela,¹⁷ što bi značilo da se ne smije vrijeđati ni načelo legitimnih očekivanja.

4. SUBJEKTIVNA JAVNA PRAVA - ZAŠTITA JAVNOG INTERESA I LEGITIMNA OČEKIVANJA

Subjektivna prava kao skup ovlaštenja koje imaju pravni subjekti (nositelji ovlaštenja i dužnosti u pravnom poretku) na osnovi postojanja objektivne pravne norme¹⁸ ostvaruju se podnošenjem odgovarajućega zahtjeva za ostvarenje prava.¹⁹

13 Craig, P. i De Burca, G. *EU law – text, cases and materials*, Third edition. *Op. cit.*, str. 371. i 380.

14 Hartley, T. C. (1999). *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet, str. 149.

15 Hartley, T. C. *Temelji prava Europske zajednice*. *Op. cit.* str. 150 - 153. O kvaziretroaktivnosti vidi i Račan, A. *Povratno djelovanje propisa*. *Op. cit.*, str. 1 – 8.

16 Craig, P. i De Burca, G. *EU law – text, cases and materials*, Third edition. *Op. cit.* str. 383.

17 Račan, A. *Povratno djelovanje propisa*. *Op. cit.* str. 2.

18 Perić, B. (1988). *Država i pravni sustav*. Zagreb: Narodne novine, str. 7., 64. i 222.

19 Perić, B. *Struktura prava*. *Op. cit.*, str. 88.

U upravnom pravu njihovo ostvarivanje traži se od države (javnopravnog tijela) s kojom je podnositelj zahtjeva u odnosu subordinacije, u odnosu u kojem država nastupa kao nositelj vlasti, čijoj volji se pojedinac mora podrediti.²⁰ Unatoč tomu, budući da pravni subjekt ima ovlaštenje dobiti određeno pravo od države, on nesporno ima subjektivno pravo, a u teoriji takva se prava nazivaju subjektivnim javnim pravima.²¹

Promatrano iz kuta legitimnih očekivanja, subjektivno javno pravo značilo bi da pravni subjekt razumno očekuje da mu država, odnosno javnopravno tijelo prizna određeno pravo prema propisu koji je na snazi u vrijeme započinjanja određenog odnosa (primjerice podnošenja urednog zahtjeva za priznavanje prava). Odnosno da izricanjem određene mjere na koju je ovlašteno temeljem pozitivnog propisa ne povrijedi njegovo očekivanje nastalo ranijim općim ili pojedinačnim aktom. U takvim situacijama nužno dolazi do sukoba privatnog interesa pravnog subjekta (gdje pravna sigurnost traži predvidljivost i zaštitu postojećih odnosa) i javnog interesa (načela zakonitosti u radu uprave, odnosno njezinoga postupanja sukladno propisima koji vrijede u trenutku rješavanja, odnosno poduzimanja odgovarajućega postupanja).

Naime, imajući u vidu sistematizaciju pravnih normi prema teoriji interesa može se reći da norme upravnoga prava štite javni interes.²² Međutim istodobno te norme građanima, odnosno drugim pravnim subjektima daju određena prava, odnosno podjeljuju ovlaštenja da potražuju neko pojedinačno pravo od države (javnopravnog tijela).

Stoga, ovo znači da će zbog primjene načela legitimnih očekivanja određeni akt, postupanje ili druga mjera tijela javne vlasti biti nedopuštena ako u konkretnom slučaju privatni interes stranke ima prevagu nad javnim interesom. S druge strane, ako se ocijeni da je javni interes važniji ili je primjena kasnije mjere povoljnija za pojedinca, odnosno ako je načelo legitimnih očekivanja u cijelosti poštovano, moguće je primijeniti novi propis, odnosno izreći novu mjeru.

Međutim, nije odlučan svaki privatni interes, već samo onaj koji se temelji na razumnom očekivanju. Primjerice i Europski sud pravde je ocijenio zakonitom retroaktivnu primjenu određene mjere u poljoprivrednoj politici jer je bila poduzeta u javnom interesu (radi održanja tržišta). Premda se načelno smatra da se mjera utemeljena na novom propisu ne može primijeniti na situacije nastale prije nego što su se pravni subjekti imali prilike upoznati s novim propisom. Svakako treba imati u vidu da i Europski sud naglašava kako se dopuštenost primjene retroaktivne mjere samo iznimno ocjenjuje zakonitom.²³ Stoga je iz okolnosti svakoga pojedinog slučaja potrebno procijeniti postoji li razumno očekivanje pravnog subjekta i u kakvom je ono odnosu s javnim interesom koji se novim propisom / novom mjerom nastoji postići.

20 Ivančević, V. Institucije upravnog prava. *Op. cit.*, str. 9.

21 Perić, B. Struktura prava. *Op. cit.*, str. 103.

22 Ivančević, V. Institucije upravnog prava. *Op. cit.*, str. 8 - 9.

23 Craig, P. i De Burca, G. EU law – text, cases and materials, Third edition. *Op. cit.*, str. 380 - 382. Slučaj broj: 98/78, *Firma A. Racke protiv Hauptzollamt Mainz*.

O tzv. kvaziretroaktivnosti posebno treba istaknuti kako se javnopravnim tijelima zbog razvoja društvenih odnosa, treba omogućiti razvoj politika za koje su zadužena pa makar se time zahvaća i u pravne situacije koje su planirane prema ranijoj legislativi.²⁴

Može se zaključiti da se zaštita subjektivnih prava temelji na načelu legitimnih očekivanja samo ukoliko se dokaže da očekivanje pravnog subjekta ima razumnu osnovu i ako privatni interes pravnog subjekta, koji zahtijeva pravnu sigurnost prevladava nad javnim interesom, koji se ogleda u zakonitosti postupanja javnopravnih tijela i u kontekstu kojega javna vlast može (i mora) razvijati nove politike i donositi nove propise.

5. ZAŠTITA SUBJEKTIVNIH PRAVA U UPRAVNOM SPORU

Subjektivna prava, a s time u svezi i legitimna očekivanja, posebno značenje imaju u tzv. sporu pune jurisdikcije, jer osnovu takvog upravnog spora čini upravo povreda subjektivnog prava.

Naime, sadašnji upravni spor je pozitivnim Zakonom o upravnim sporovima prvenstveno konstruiran kao spor o zakonitosti upravnog akta.²⁵ Dakle kao spor koji se pred Upravnim sudom vodi radi ocjene je li odluka uprave zasnovana na zakonu: postoji li zakonitost ili ne.

Međutim, postojeći ZUS poznaje i spor pune jurisdikcije, jer Upravnom sudu podjeljuje ovlaštenje da presudom koja zamjenjuje upravni akt riješi konkretnu upravnu stvar, a ne samo ocijeni zakonitost upravnog akta.²⁶ Za razliku od spora o zakonitosti upravnog akta, pravnu osnovu spora pune jurisdikcije čini povreda nekoga subjektivnog prava pri čemu su ovlaštenja suda nesumnjivo šira u ovoj vrsti spora i ona se (za razliku od spora o zakonitosti) približuju u velikoj mjeri ovlaštenjima suda u građanskom sporu.²⁷

Iako se postojeći upravni spor prvenstveno vodi kao spor o zakonitosti upravnog akta, nesumnjivo je povezan sa sporom pune jurisdikcije te se ciljevi zaštite jednog (načelo zakonitosti), odnosno drugoga spora (povreda subjektivnih prava) međusobno isprepliću.²⁸ Tako se može reći da štiteći zakonitost Upravni sud štiti i subjektivna prava, kao što štiteći subjektivna prava istodobno štiti i zakonitost, jer ne može pravnom subjektu dodijeliti pravo ako to nije utemeljeno na zakonu.

24 Craig, P. i De Burca, G. EU law – text, cases and materials, Third edition. *Op. cit.*, str. 382.

25 Članak 1. Zakona o upravnim sporovima. Narodne novine, broj: 53/91, 9/92 i 77/92. *Radi osiguranja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi i organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima.* Dalje u tekstu: ZUS.

26 Članak 42. stavak 3. ZUS-a. *Kad sud nađe da se osporeni upravni akt ima poništiti, može, ako priroda stvari to dopušta i ako podaci postupka daju pouzdanu osnovu za to, presudom riješiti upravnu stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni akt.*

27 Borković, I. (1987). Upravno pravo. Zagreb: Informator, str. 411.

28 Borković, I. Upravno pravo. *Op. cit.*, str. 412.

Reforma upravnog spora u tom dijelu donosi temeljite promjene. Novi upravni spor trebao bi se voditi prvenstveno kao spor pune jurisdikcije, što, imajući u vidu ranije navedeno da pravnu osnovu takvoga spora čini povreda subjektivnog prava, doprinosi ojačanju sudske zaštite prava pojedinaca u upravnom sporu. Sve to proizlazi iz odredbi novog ZUS-a o usvajanju tužbenog zahtjeva, koje apostrofiraju dužnost upravnog suda da riješi upravnu stvar: odluči o pravu/obvezi (pa i u sporovima koji se vode radi šutnje uprave), a ne samo ocijeni zakonitost odluke/postupanja javnopravnog tijela (osim u zakonom određenim slučajevima: kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili kad se radi o rješavanju javnopravnih tijela po slobodnoj ocjeni).²⁹

To još više dolazi do izražaja u odredbama novog ZUS-a kojima se propisuju odluke žalbenog suda (Visokog upravnog suda Republike Hrvatske), koji u slučaju osnovanosti žalbe mora presudom riješiti upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije.³⁰ U ovom slučaju ne postoji zakonom propisana druga mogućnost sukladno kojoj bi taj Sud mogao odlučiti o žalbi. Neovisno o tome je li ovo rješenje u svim slučajevima osnovanosti žalbe i ispravno sa stajališta pravne teorije, ono je posljedica uočavanja sve veće važnosti ostvarivanja subjektivnih prava u upravnom sporu te je s tog gledišta nesporno postupovno učinkovito.

Pa iako se trenutno u Republici Hrvatskoj upravni spor vodi prvenstveno kao spor o zakonitosti upravnog akta, Upravni je sud i u tom sporu, kao i u sporu pune jurisdikcije pružio zaštitu subjektivnim pravima građana, a time i njihovim legitimnim očekivanjima.

6. LEGITIMNA OČEKIVANJA KROZ PRAKSU UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Pojam legitimnih očekivanja koristi se u tumačenjima Upravnog suda izričito, ali postoje i odluke u kojima on nije eksplicitno korišten, međutim iz tumačenja Suda može se zaključiti da ga je Sud sadržajno imao u vidu. Pri tomu se radi o korištenju toga pojma ne samo radi osiguranja procesnih garancija već ga se razumijeva u njegovom punom smislu, dakle i u materijalnopravnom smislu.

29 Narodne novine, broj: 20/10. Dalje u tekstu: novi ZUS. Članak 58. novog ZUS-a. *Usvajanje tužbenog zahtjeva. (1) Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. (3) Ako sud utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Tada će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.* Prema odredbi članka 92. stupa na snagu 1. siječnja 2012.

30 Članak 74. stavak 2. novog ZUS-a. *Ovlasti Visokog upravnog suda u odlučivanju po žalbi. Visoki upravni sud poništiti će prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo.*

Do izričitoga korištenja pojma legitimnih očekivanja dolazi, primjerice, u predmetima ukidanja pravomoćne građevinske dozvole po pravu nadzora (odnosno potvrde glavnog projekta na temelju koje postoji pravo gradnje), pri čemu se Upravni sud rukovodi praksom Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Tako Upravni sud navodi: *Imajući u vidu da je poništena građevinska dozvola postala pravomoćna valja početi od shvaćanja Ustavnog suda Republike Hrvatske iznesenog u odluci broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. («Narodne novine», broj: 88/09). Naime, u toj odluci Ustavni sud Republike Hrvatske navodi da su podnositelji imali legitimno očekivanje da će uvjeti iz građevinske dozvole biti ispunjeni s obzirom da se to temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu, u kojem slučaju je zahtjev dostatno ustanovljen, a time i ovršan, što ga kvalificira kao «imovinu» u smislu članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ustavni sud nadalje zaključuje da je takvo legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes tužitelja pa je pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine tužitelja koja spada pod jamstvo iz članka 48. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske i članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju. Stoga da u svakom pojedinom slučaju mora postojati razuman odnos razmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju i ograničavanju vlasništva i ciljeva koje se time nastoje postići. Miješanje u vlasništvo mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.*³¹

U postupanju javnopravnih tijela u postupcima upravnog nadzora, koji se može provesti u striktno određenom zakonskom roku, Upravni sud je stajališta kako u propisanom roku rješenje doneseno u postupku po pravu nadzora mora biti i dostavljeno strankama, a ne samo otpremljeno iz javnopravnog tijela. Budući da aspekta zaštite legitimnih očekivanja stranaka i zajamčene im pravne sigurnosti, izvjesnosti, u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama ne može se smatrati da je osporeno rješenje doneseno pravodobno, ako u roku nije strankama i dostavljeno.³²

Ključni pojam legitimnih očekivanja sadržan je i u stajalištu Suda o stjecanju hrvatskog državljanstva, prema kojem se o zahtjevu za primitak u hrvatsko državljanstvo odlučuje temeljem činjeničnog stanja kakvo postoji u vrijeme podnošenja zahtjeva.³³ Ovo stajalište posljedica je činjenice da su upravni postupci u tim stvarima relativno dugi, pa podnositelji zahtjeva koji su ispunjavali uvjete za

31 Presude Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-10267/2006 od 15. siječnja 2010. i Us-29/2006 od 19. studenog 2009.

32 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-771/2006 od 6. rujna 2006. Novi Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP) sada izričito propisuje obvezu da se u slučaju poništenja ili ukidanja rješenja nakon njegove pravomoćnosti, rješenje mora u zakonskom roku i dostaviti strankama (članak 131. stavak 2.). Narodne novine broj: 47/09.

33 Presude Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-9186/2005 od 3. rujna 1998. i Us-5974/2001 od 20. listopada 2005. U posljednje navedenoj odluci Sud se pozvao i na stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izražena u više odluka npr.: U-III-1313/97, U-III-420/96, U-III-2125/01.

priznavanje prava u trenutku podnošenja zahtjeva, zbog dugotrajnosti postupka više ne ispunjavaju uvjete u trenutku rješavanja. Iako stranke mogu koristiti procesna sredstva u okviru instituta šutnje uprave kako bi se zaštitile od neaktivnosti uprave, dugotrajno rješavanje zahtjeva im ne bi trebalo ići na štetu u ostvarivanju njihovih prava, jer su zakonske norme o rokovima za rješavanje zahtjeva usmjerene i prema javnopravnim tijelima.³⁴

Mogli bismo reći da je Sud o legitimnim očekivanjima stranke vodio računa i u predmetima iz mirovinskog osiguranja. Tako je primjerice prihvatio argumente tužiteljice da je imala svojstvo osiguranika radnika unatoč činjenice što joj poslodavac zbog nelikvidnosti nije isplatio plaće. Naime, radni odnos time nije prestao, te je tužiteljica opravdano tvrdila da ima svojstvo osiguranika temeljem važećeg ugovora o radu i za vrijeme kada joj plaća nije isplaćena.³⁵ Isto tako Sud je ocijenio da zbog statusnih promjena poslodavca tužitelj ne može izgubiti pravo na utvrđivanje staža osiguranja s povećanim trajanjem, jer je temeljem važećeg ugovora o radu radio na tim poslovima.³⁶ U pozadini, ovih stajališta nalaze se legitimna očekivanja stranaka. I to očekivanja koja su razumna jer su utemeljena na važećem ugovoru o radu i u postojećim propisima. Iako Sud nije izričito koristio taj termin prilikom donošenja navedenih presuda, sadržajno on je prisutan.

S druge strane Sud nije našao osnovanom tvrdnju tužiteljice da joj se pravo na doplatak za djecu prizna prije ispunjenja zakonskih uvjeta (prebivališta u Republici Hrvatskoj).³⁷ Očekivanje tužiteljice da se pravo prizna prije ispunjenja Zakonom propisanih uvjeta svakako nije bilo ni razumno ni legitimno.

Također nije prihvaćen argument tužitelja u predmetu uklanjanja građevine, koji je tvrdio da mu je uklanjanje neutemeljeno naređeno jer je građevina izgrađena sukladno sada postojećoj prostorno – planskoj dokumentaciji (naknadno donesenoj, odnosno donesenoj nakon gradnje), iako građevinu nije izgradio sukladno pravomoćnoj građevinskoj dozvoli (izdanoj prije novog prostornog plana).³⁸ Tužitelj naime nije mogao imati razumno očekivanje da će se građevina, koja je izgrađena protivno pravomoćnom odobrenju za građenje, smatrati legalno izgrađenom građevinom. Čak i da je to sada sukladno novoj prostorno – planskoj dokumentaciji, tužitelj o tomu mora imati novi akt: njegovo pravo mora biti priznato, dakle na odgovarajući način verificirano.

Isto tako ako novi vlasnik kupi građevinu izgrađenu bez građevinske dozvole, uklanjanje građevine se nalaže novom vlasniku.³⁹ On mora predvidjeti posljedicu nelegalne gradnje – rušenje objekta, a s obzirom na to da je takva posljedica

34 Zahtjev stranke treba biti neposredno riješen u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, a ako se provodi ispitni postupak u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Žalbu treba riješiti u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, u kojim rokovima rješenje treba stranci biti i otpremljeno. Članak 101. i članak 121. ZUP-a.

35 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-5114/2006 od 12. veljače 2009.

36 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-6618/2002 od 16. studenog 2006.

37 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-6212/2002 od 20. listopada 2005.

38 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-9542/2001 od 20. listopada 2005.

39 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-7642/2003 od 8. rujna 2005.

predvidljiva (dakle predvidljiva je upravna mjera koja će uslijediti) ne bi se moglo prihvatiti razumnim očekivanjem da zbog promjene vlasnika do rušenja neće doći.

Legitimna očekivanja mogu se naći i u stajalištima Suda vezanim uz povjerenje stranke u pravomoćni upravni akt. Tako okolnosti i činjenice, nastale nakon donošenja konačnog rješenja, ne mogu biti od utjecaja na ocjenu ništavosti rješenja.⁴⁰ Do ništavosti može dovesti samo razlog koji je postojao u trenutku donošenja akta. Isto tako premda je o pravu iz mirovinskog osiguranja riješeno privremenim rješenjem (jer za izračun mirovine nisu bili poznati svi podaci o stažu i plaći), to se rješenje može u priznavanju prava izmijeniti samo upotrebom izvanrednih pravnih lijekova.⁴¹ Naime, iako privremeno, to je samostalno rješenje u pogledu pravnih lijekova i izvršenja te i ono stječe svojstvo konačnosti, odnosno pravomoćnosti što znači da se i u odnosu na takav akt primjenjuje načelo zaštite stečenih prava stranaka.

7. ZAKLJUČAK

Načelo legitimnih očekivanja u zaštiti subjektivnih prava danas je opće-prihvaćeno interpretativno načelo u domaćoj i međunarodnoj sudskoj praksi čije se granice još razvijaju i u pravnoj teoriji i u sudskoj praksi.

Promatra se u okviru širega načela pravne sigurnosti – koje prvenstveno zaštićuje privatni interes pravnih subjekata. Suprotstavljeno mu je načelo zakonitosti, prema kojem sva postupanja tijela državne vlasti moraju biti utemeljena na pozitivnim propisima, važećim u trenutku poduzimanja postupanja. U tom smislu promatrano načelo zakonitosti štiti javni interes.

Zbog toga, načelo legitimnih očekivanja prvenstveno je razvijeno u domeni javnoga prava radi zaštite pravnih subjekata od mogućega nezakonitog djelovanja javne vlasti. S druge strane, tijelima državne vlasti ne smije se odreći dužnost i nužnost provođenja novih politika i donošenja novih propisa, općih ili pojedinačnih akata, što može biti u sukobu s pravnom sigurnošću.

Ukoliko je pravna situacija dovršena na način da je određeno pravo priznato, radi se o stečenom pravu pa vrijedi načelo zabrane povratnim djelovanja propisa. Međutim i u dovršenim pravnim situacijama može doći do primjene načela legitimnih očekivanja ukoliko tijelo javne vlasti na dovršen pravni odnos poduzme odgovarajuću pojedinačnu mjeru na koju je iznimno ovlašteno izričitom zakonskom normom. Dopustivost poduzimanja takve mjere može se ocijeniti primjenom načela legitimnih očekivanja: povjerenja u konačni pojedinačni akt kojim je pravo priznato nasuprot ovlaštenju javne vlasti da ponovno zadire u dovršenu situaciju.

S druge strane u nedovršenim pravnim situacijama (koje nisu okončane odgovarajućim pojedinačnim aktom) dopustivost promjena u položaju pravnog subjekta do kojih dolazi zbog izmjene propisa ili nekih drugih okolnosti, može se ocijeniti primjenom načela legitimnih očekivanja.

40 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-251/1985 od 12. lipnja 1985.

41 Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-6564/2005 od 21. svibnja 2008.

Legitimno očekivanje pravnog subjekta mora imati razumnu osnovu, što je teško apstraktno definirati i «razumnost» treba ocijeniti ovisno o okolnostima konkretnoga slučaja. Tek ako je očekivanje razumno moguće je suprotstaviti privatni interes pravnog subjekta (pravnu sigurnost) javnom interesu (načelu zakonitosti te poduzimanju određenih mjera u javnom interesu) i ovisno o rezultatu ocijeniti je li primjenom novog propisa ili određene kasnije mjere državnog tijela, povrijeđeno načelo legitimnih očekivanja.

Summary

APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF LEGITIMATE EXPECTATIONS IN THE PRACTICE OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

The author in the article presents a content of the notion of legitimate expectations principle and its application in uncompleted legal situations. Moreover, she discusses the application of this principle in cases in which public body influences the rights of private parties who entered in a legal relationship by individual measure (based on law) adopting it after the relationship is completed. Having in mind the lawfulness of application of subsequent regulation, i.e. of subsequent measure of the public body, the author analyses the notion of “reasonableness” of expectations of a legal subject. Moreover, she emphasizes the need to compare a private and public interest (legal security versus principle of legality and adaptation of certain measures in public interest) in every individual case.

Key words: *legal security, prohibition of retroactivity, legitimate expectations, reasonable expectations, subjective public rights, principle of legality, dispute of full jurisdiction.*

Zusammenfassung

ANWENDUNG DES PRINZIPI DER LEGITIMEN ERWARTUNGEN IN DER RECHTSPRECHUNG DES VERWALTUNGSGERICHTES DER REPUBLIK KROATIEN

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Prinzip der legitimen Erwartungen und seiner Anwendung in nicht beendeten Rechtssituationen. Insbesondere wird geprüft, ob dieses Prinzip auch in Fällen, wenn durch eine nachfolgend stattfindende Maßnahme der öffentlichen Behörden (auf Grund Gesetzes) Rechte von Rechtssubjekten aus einem nicht beendeten Rechtsverhältnis beeinflusst werden, anzuwenden ist. In Bezug auf die Beurteilung ob die Anwendung einer nachfolgenden Verordnung, bzw. einer Maßnahme der Behörde zulässig ist, betrachtet die Autorin den Begriff „Billigkeit“ der Erwartungen von Rechtssubjekten und weist auf die Notwendigkeit eines Vergleiches des privaten und öffentlichen Interesses (Rechtssicherheit an der einer Seite und Legalitätsprinzip und Ergreifen von Maßnahmen im öffentlichen Interesse and der anderen) in Einzelfällen hin.

Schlüsselwörter: *Rechtssicherheit, Rückwirkungsverbot, legitime Erwartungen, billige Erwartungen, subjektiv-öffentliche Rechte, Legalitätsprinzip, Streitigkeit voller Gerichtsbarkeit.*

Riassunto

APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELLE LEGITTIME ASPETTATIVE NELLA GIURISPRUDENZA DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELLA REPUBBLICA DI CROAZIA

Nel contributo si tratta il contenuto del principio della legittima aspettativa e la sua applicazione nelle situazioni giuridiche che non sono portate a termine, come pure si valuta la possibilità di applicare tale principio in quelle situazioni nelle quali con una successiva singola misura dell'autorità pubblica (fondata nella legge) si influisce sui diritti dei soggetti giuridici nascenti da un rapporto giuridico concluso. Riguardo alla valutazione dell'ammissibilità dell'applicazione della disposizione successiva, ossia della successiva misura dell'autorità pubblica, si esamina la nozione di "ragionevolezza" delle aspettative del soggetto giuridico, come anche si rileva la necessità di comparare l'interesse privato con quello pubblico (della certezza del diritto avverso il principio di legalità e di esercizio di determinate misure nell'interesse pubblico) in ogni singolo caso.

Parole chiave: *certezza del diritto, divieto di retroattività, legittime aspettative, aspettativa ragionevole, diritti soggettivi pubblici, principio di legalità, regolamento di giurisdizione.*