

PRAVOMOĆNOST, KONAČNOST I IZVRŠNOST U UPRAVNOM POSTUPKU

dr. sc. Marko Šikić, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 342.92
Ur: 21. prosinca 2011.
Pr.: 25. siječnja 2012.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se opisuju i analiziraju instituti pravomoćnosti, konačnosti i izvršnosti u hrvatskom općem upravnom postupku. Sumarno se opisuje povijesni razvoj navedenih instituta kroz zakone kojima se je u hrvatskom pravu uređivala materija općeg upravnog postupka te analizira pozitivno-pravno uređenje instituta u Zakonu o općem upravnom postupku. Osobita pozornost posvećuje se institutu konačnosti te ukazuje na vremenski odnos između navedenog instituta i instituta pravomoćnosti i izvršnosti. Ističe se kako su konačnost i izvršnost dva različita instituta te kako od te činjenice treba polaziti i zakonodavac kada uređuje postupke u pojedinim posebnim upravnim oblastima.

Ključne riječi: *pravomoćnost, konačnost, izvršnost, upravni postupak, upravni spor.*

I. UVOD

Republika Hrvatska je, nakon pet desetljeća važenja, u osnovi nepromijenjenog, zakona kojim je bio uređen opći upravni postupak, konačno 2009. donijela Zakon o općem upravnom postupku¹ (u nastavku rada: ZUP). Njime je kao neovisna i suverena država prvi put uredila materiju općeg upravnog postupanja.² Važnost je navedenoga zakona za hrvatsku javnu upravu, pa samim time i za cjelokupno djelovanje javne vlasti i države, gotovo od presudne važnosti. Zbog toga je zadaća hrvatske upravnopravne teorije i prakse analizirati odredbe ZUP-a te pomno pratiti na koji se način pojedini njegovi instituti primjenjuju prilikom rješavanja upravnih stvari.

1 Narodne novine br. 47/09. Zakon o općem upravnom postupku stupio je na snagu 1. siječnja 2010.

2 Zakonom se, naime, ne uređuje samo materija upravnog postupka, već se njegova primjena širi i na opsežno područje drugih postupanja tijela javne uprave. V. o navedenom u: Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 20. i 21.

Povod za pisanje rada nastao je, tako, zbog potrebe utvrđivanja značenja instituta pravomoćnosti, konačnosti i izvršnosti u upravnom postupku. Naime, zbog mjestimice zbunjujućeg pristupa zakonodavca u uređenju navedene materije, u pravnoj su se praksi, kao i u zakonodavstvu, pojavili problemi i pogrešna shvaćanja navedenih instituta.

Zbog toga smatramo kako je potrebno promotriti svrhu koju instituti pravomoćnosti, konačnosti i izvršnosti imaju u upravnom postupku. S obzirom na to da njihovo značenje nadilazi okvire upravnog postupka nužno je naglasiti kako ćemo u radu institute promatrati gotovo isključivo s obzirom na njihovo postupovno značenje.

II. PRAVOMOĆNOST U HRVATSKOM UPRAVNOM POSTUPKU

Tijekom razvoja i osamostaljenja upravnog prava kao posebne pravne grane pitanje pravomoćnosti upravnih akata predstavljalo je jedno od najzamršenijih i najspornijih pitanja, u prvom redu zbog brojnih i oprečnih teoretskih koncepcija³ kojima se vrlo često negirala mogućnost da upravni akti steknu svojstvo pravomoćnosti. Međutim, u hrvatskoj se teoriji vrlo rano počelo ukazivati na austrijsku upravnopravnu znanost koja je upravnim aktima priznavala snagu i mogućnost stjecanja pravomoćnosti.⁴

Potaknut ovakvim, za samostalnu pravomoćnost upravnih akata afirmativnim teorijama, kao i odredbama austrijskoga Zakona o općem upravnom postupku⁵, tadašnji zakonodavac prihvatio je koncepciju pravomoćnosti upravnih akata. Zakon o općem upravnom postupku iz 1930.⁶ (u nastavku rada: ZUP-1930) određivao je, kako se pravomoćne odluke kojima su stranke stekle određena prava može ukinuti ili izmijeniti samo uz opće zakonske uvjete, i samo uz pristanak stranaka koje su stekle prava. Zakon je uređivao i pravna sredstva kojima se moglo intervenirati u pravomoćne odluke.⁷

3 „Pitanje samo sobom ni ne bi bilo tako zamršeno, da ga nije sama teorija zaplela u pravi gordijski čvor.“ Krbek, Ivo, *Pravosnažnost (pravomoćnost) upravnog akta*, Naša zakonitost, 1-2(1957), str. 4.

4 V. Krbek, Ivo, *Stranka u upravnom postupku*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1928., str. 83.-93.

5 Austrijsko je pravo prvo u svijetu kodificiralo upravni postupak kada je 21. srpnja 1925. donijelo tri zakona o upravnom postupku te četvrti uvodni zakon. Bili su to Uvodni zakon za zakone o upravnom postupku, Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o općim odredbama upravno-kaznenog prava i upravno-kaznenog postupka te Zakon o upravnom izvršenju. V. o navedenome u: Medvedović, Dragan, *Pravno uređeni upravni postupci – pretpostavka moderne uprave*, u: Modernizacija hrvatske uprave, priredio: Ivan Koprić, Društveno veleučilište, Zagreb, 2003., str. 382. i Đerđa, op. cit. (bilj. 2), str. 14. i 15.

6 Službene novine od 25. XI. 1930., br. 271. Navedeni je zakon pitanje pravomoćnosti upravnog akta uređivao ponešto skrovito u svojem 5. dijelu, 3. glavi pod naslovom „Posebni slučajevi ukidanja i mijenjanja odluke“.

7 V. o pravomoćnosti upravnog akta prema Zakonu o općem upravnom postupku iz 1930. opširno u: Krbek, Ivo, *Zakon o općem upravnom postupku*, Naklada Jugoslav. nakladnog d. d. „Obnova“, Zagreb, 1931., str. 170-180.

Zakonom o općem upravnom postupku iz 1956.⁸ (u nastavku rada: ZUP-1956) pravomoćnost je uređena u sklopu osnovnih zakonskih načela⁹ te su također predviđena i izvanredna pravna sredstva kojima su se mogli osporavati pravomoćni akti. Od koncepcije pravomoćnosti prihvaćene u ovom zakonu nije se u bitnome odstupalo¹⁰ tijekom čitavog važenja zakona u bivšoj SFRJ, a navedenu je koncepciju preuzela i Republika Hrvatska Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj¹¹ (u nastavku rada: ZUP-1991).

I Republika Hrvatska nastavila je tradiciju normativnog uređenja pravomoćnosti započetu još 1930. članak 13. ZUP-a pod naslovom „Načelo zaštite stečenih prava stranaka“, naime, određuje:

„Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti, ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.“

ZUP, također, predviđa i izvanredna pravna sredstva kojima je moguće osporavati pravomoćne akte - obnovu postupka,¹² poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja¹³ te ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo,^{14,15}

Iako je odredba čl. 13. ZUP-a gotovo istovjetna odredbi čl. 12. ZUP-a-1991 kojom je bila uređena materija pravomoćnosti, hrvatski je zakonodavac ipak učinio nekoliko važnih iskoraka i unaprjeđenja instituta pravomoćnosti. Tako se zakonski

8 Službeni list FNRJ, br. 52. od 19. prosinca 1956.

9 Čl. 11. navedenog Zakona pod naslovom „Pravomoćnost rješenja“ određivao je: „Rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćno rješenje), a kojim je neka osoba stekla određena prava, može se poništiti ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.“

10 Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku iz 1977.g. (Službeni list SFRJ br. 4/77) u čl. 11. riječi „neka osoba stekla“ zamijenjene su riječima „stranka stekla“, a iza riječi „prava“ dodane su riječi „odnosno kojima su stranci određene neke obveze.“

11 Narodne novine br. 53/91. Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj izrijeком je preuzet Zakon o općem upravnom postupku u pročišćenom tekstu objavljenom u Službenom listu SFRJ br. 47/86, ali s nizom izmjena i dopuna. Jedina naknadna izmjena učinjena u tekstu preuzetoga Zakona o općem upravnom postupku učinjena je 1996. godine kada je Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo određene odredbe čl. 209. zbog toga što je njihov sadržaj protivan Ustavu Republike Hrvatske. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske objavljena je u Narodnim novinama br. 103. od 6. prosinca 1996. Čl. 12. preuzetoga Zakona o općem upravnom postupku pod naslovom „Pravomoćnost rješenja“ određivao je:

„Rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćno rješenje), a kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.“

12 V. čl. 123.-127. ZUP-a.

13 V. čl. 129. ZUP-a.

14 V. čl. 130. ZUP-a.

15 Ništavi akti načelno ne proizvode pravne učinke niti mogu stjecati svojstvo pravomoćnosti. V. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 389.

pravomoćnost promatra u sklopu načela zaštite stečenih prava stranaka – načela koje u praksi Europskog suda pravde ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava kojemu Sud pruža zaštitu.¹⁶ Prema tomu, ZUP i koncepciji pravomoćnosti priznaje snagu temeljnog načela, što, barem izriječkom, nisu činili raniji zakoni kojima je uređivan opći upravni postupak.

Nadalje, ZUP načelo zaštite stečenih prava stranaka upotpunjuje i primjenom načela zaštite legitimnih očekivanja stranke u pojedinim institutima upravnog postupka koji su prvi put uvedeni ZUP-om.¹⁷ U praksi Europskog suda pravde zaštita stečenih prava ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava kojemu Sud pruža zaštitu.¹⁸ Načelo zaštite legitimnih očekivanja usko je povezano s načelom zaštite stečenih prava te također predstavlja jedan od aspekata načela pravne sigurnosti. U pravnoj se teoriji ističe kako je teško povući jasnu razliku između koncepta stečenih prava i zaštite legitimnih očekivanja stranaka.¹⁹ ZUP izriječkom načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka ne utemeljuje kao jedno od načela upravnog postupka, međutim postojanje tog načela u hrvatskom pravnom poretku potvrdio je Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci br. U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006.²⁰ Budući da je u toj odluci Ustavni sud Republike Hrvatske odlučivao o ustavnoj tužbi podnesenoj protiv rješenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva donesenog u upravnom postupku, time je načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka izričito ustanovljeno kao jedno od načela koje se mora poštivati u okviru upravnog postupka, neovisno o tome što se izriječkom ne jamči u ZUP-u.²¹

Pravomoćnost, zaključimo, prema ZUP-u tako u osnovi predstavlja institut kojim se onemogućuje odlučivanje o stvari o kojoj je u redovnom postupku

16 V. 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. 30. O načelu pravne sigurnosti v. Hartley, Trevor C. *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 146.

17 V., tako, odredbe o jamstvu stjecanja prava (čl. 103. ZUP-a) i obavješćivanju o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155. ZUP-a). V. o navedenom opširnije u: Šikić, Marko, Ofak, Lana, *Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1 (2011), str. 147.-150.

18 Medvedović, op. cit., (bilj. 5), str. 30. O načelu pravne sigurnosti v. Hartley, op. cit., (bilj 16), str. 146.

19 V. Schwarze, Jurgen, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 886. O navedenom v. također i: Šikić, Ofak, op. cit., (bilj. 17), str. 137.-138..

20 „Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su vladavina prava i poštivanje prava čovjeka. One su temelj za tumačenje Ustava. 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.“

21 V. o navedenom u: Šikić, Ofak, op. cit., (bilj. 17), str. 137.-138.

pravomoćno odlučeno (*ne bis in idem*) te kojim se u prvom redu od izmjena zaštićuju stranke koje su upravnim aktima stekle određena prava. U Republici Hrvatskoj pravomoćno je rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.²² Pravomoćnost, prema tomu „konzumira“ i žalbu u upravnom postupku i tužbu u upravnom sporu.²³

Institut pravomoćnosti u Republici Hrvatskoj, prema tomu, čvrsto je vezan uz upravnosudsku zaštitu. Navedena je zaštita jedan od temelja modernih pravnih država jer se sudskom kontrolom nad radom uprave štite i subjektivna prava građana i objektivna zakonitost. Naime, upravnosudska zaštita temelji se na ideji o diobi vlasti gdje jedna vlast (sudska) nadzire drugu (upravnu). Time se postiže da uprava prestaje biti sudac u vlastitoj stvari čime se u bitnom onemogućavaju nezakonitosti koje bi uprava mogla činiti da nema sudskog nadzora. Stoga i Ustav Republike Hrvatske²⁴ u čl. 19. st. 2. jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.

Važnost instituta pravomoćnosti, prema tomu, nalazi se i u činjenici da iza svakoga pravomoćnog akta stoji autoritet upravnog suda. Čak i ako nije pokrenut upravni spor sama mogućnost njegova pokretanja može odvratiti tijela javne uprave od mogućih nezakonitih akcija.²⁵ Dakle institutom pravomoćnosti štiti se građane od mogućih nezakonitosti u radu uprave. Stoga je zadaća hrvatskoga pravnog sustava uspostaviti mehanizme kojima će se omogućiti građanima da njihova prava (a i obveze), nakon provođenja upravnih i upravno-sudskih postupaka, budu što prije zajamčena u pravomoćnim upravnim aktima.

III. KONAČNOST U HRVATSKOM UPRAVNOM POSTUPKU

Pojam konačnosti u opći upravni postupak zakonodavac je uveo ZUP-om - 1956²⁶, te ga je u bivšoj SFRJ zadržao kroz sve zakonske izmjene i dopune.

22 Dana 1. siječnja 2012. stupiti će na snagu novi Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/10 – u nastavku rada ZUS-2010) kojim su izvršene velike izmjene u hrvatskom upravnom sporu – dvostupanjsko upravno sudovanje, jasno uvođenje usmene rasprave kao jednog od temeljnih načela upravnog spora, uspostavljanje spora pune jurisdikcije kao osnovne vrste upravnog spora. Do navedenog datuma u Republici Hrvatskoj bit će u primjeni Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91, 9/92 i 77/92 – u nastavku rada: ZUS) prema kojem upravne sporove u prvom i jedinom stupnju rješava Upravni sud Republike Hrvatske, u pravilu rješavajući samo o zakonitosti upravnih akata na nejavnim sjednicama.

23 V. Borković, op. cit., (bilj. 15), str. 391.

24 Narodne novine, br. 85/10 - pročišćeni tekst.

25 O teoretskim shvaćanjima koje ne priznaju izravnu pravomoćnost upravnog akta v. u: Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 275.-276.: „... upravni akt koji stoji pod nekom vrstom kontrolnog patronata upravnog suda i sudska je odluka ta koja svojom pravomoćnošću pokriva upravni akt...“

26 V., tako, čl. 249. st. 1., čl. 262. st. 1. i 2. ZUP-a 1956. ZUP-1930 nije se izričito služio pojmom „konačnost“ ali je upotrebljavao izraz „okonačan postupak“. Procesni trenutak u kojem se upravni akt nalazi u trenutku kada protiv njega više nije moguće izjaviti redovna pravna sredstva označavao je sintagmom “odluka protiv koje nema pravnog lijeka“.

Navedenim je pojmom zakonodavac označio pravnu snagu koju upravni akt ima u trenutku kada se protiv njega više ne može izjaviti žalba kao redovni pravni lijek.

Pojmu konačnosti veliku pozornost posvetila je i pravna teorija te se o njemu, tako, pisalo i u udžbenicima upravnog prava u bivšoj državi. U njima se, pojam konačnosti razdvajao od pojma pravomoćnosti upravnog akta (kao i od pojma izvršnosti),²⁷ naglašavala se važnost pojma za koncepciju izvanrednih pravnih sredstava,²⁸ isticalo se kako se pojmom konačnosti izriče ograničenje vođenja upravnih postupaka samo u dva stupnja,²⁹ te se posebno promatralo vremenske odnose između, pravomoćnosti, konačnosti i izvršnosti upravnog akta.³⁰

ZUP-1991 konačnost uspostavlja kao jedno od načela upravnog postupka.³¹ Tekstu bivšega saveznog Zakona o općem upravnom postupku pridodan je, naime, čl. 11a pod naslovom „Konačnost rješenja“:

„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 određena kakve obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.“

Konačnost je tako, prema ZUP-u-1991, mogla nastupiti odmah nakon završetka prvostupanjskog postupka, tj. nakon donošenja i dostavljanja prvostupanjskog rješenja. Do svojstva konačnosti upravnog akta u ovom trenutku u vođenju postupka moglo je doći kada protiv prvostupanjskog rješenja nije bila dopuštena žalba³² ili kada je žalba bila dopuštena, ali je stranka propustila rok za njezino izjavljivanje³³. Također, konačnost je mogla nastupiti i nakon završetka drugostupanjskog postupka – kada bi drugostupanjsko tijelo donijelo i dostavilo rješenje o žalbi.³⁴ Prema tome, s obzirom na to da je stranka bila dužna izjaviti žalbu prije eventualnog podnošenja upravnosudske tužbe, vremenski je konačnost ili prethodila pravomoćnosti upravnog akta ili nastupala istodobno s pravomoćnošću. Nije, dakle, bila moguća situacija da se konačnost javi nakon pravomoćnosti, odnosno da akt najprije stekne svojstvo

27 V. Popović, Slavoljub, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1959., str. 172., Ivančević, op. cit., (bilj. 25), str. 278.

28 V. Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III. knjiga, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 108.

29 V. Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, Privredni pregled, Beograd, 1973., str. 82.-83.

30 V. Borković, op. cit., (bilj. 15), str. 319.-320.

31 Shvaćanje da se čl. 11. ZUP-a-1991 nije uspostavilo načelo, nego se samo utvrdio pojam konačnosti rješenja v. u: Medvedović, op. cit., (bilj. 16), str. 31.

32 U navedenoj situaciji akt bi postajao pravomoćan istekom roka za podnošenje tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske, ili bi, ako bi se tužba podnijela, trenutak nastupa pravomoćnosti ovisio o odluci Upravnog suda Republike Hrvatske.

33 U ovim slučajevima konačnost i pravomoćnost vremenski su se podudarale.

34 „Organ koji je riješio stvar u drugom stepenu šalje, u pravilu, svoje rješenje sa spisima predmeta prvostepenom organu, koji je dužan rješenje dostaviti strankama u roku od osam dana od dana primitka spisa“ (čl. 248. ZUP-a-1991).

Nastup pravomoćnosti i u ovoj bi situaciji ovisio o daljnjim akcijama stranke. Ako ona ne bi podnijela upravno-sudsku tužbu akt bi postao pravomoćan istekom roka za tužbu. Ako bi, pak, tužbu podnijela nastup pravomoćnosti ovisio bi o odluci u upravnom sporu.

pravomoćnosti, pa tek onda konačnosti.³⁵

Pojam konačnosti, smatramo, olakšavao je snalaženje na zamišljenoj vremenskoj lenti upravnog postupka. Korištenjem navedenog pojma u zakonskim tekstovima i upravno-pravnoj literaturi mogla se jezgrovito istaknuti pravna snaga i svojstvo koje upravni akt ima u trenutku kada je završen postupak pred tijelima javne uprave, ali još nije stekao snagu pravomoćnosti. Pojam konačnosti bio je izuzetno značajan za utvrđivanje postupovnog trenutka u kojem je bilo moguće izjaviti pojedine izvanredne pravne lijekove, te kao i za utvrđivanje trenutka kada se moglo pristupiti izvršenju upravnog akta. Nije nebitna niti činjenica da je pojam konačnosti postao dio hrvatske upravno-pravne tradicije, te da se koristio u velikom broju posebnih zakona kojima se uređivao upravni postupak.

Hrvatski zakonodavac, međutim, odlučio je pojam konačnosti u potpunosti izbaciti iz uređenja općeg upravnog postupka. ZUP, naime, više ne sadrži načelnu odredbu o konačnosti rješenja, a navedeni se pojam ne navodi niti u jednoj daljnjoj zakonskoj odredbi.³⁶ Smatramo kako je navedenim pristupom zakonodavac nepotrebno uskratio hrvatsko upravno postupanje za jedno korisno načelo. Također, mišljenja smo kako je ovakav pristup prouzročio praktične (a i teoretske) probleme koji bi se mogli vrlo štetno odraziti na cjelokupno upravno postupanje u Republici Hrvatskoj.

Naime, iz odredbi novog ZUS-a, vidljivo je kako je zakonodavac zadržao koncepciju prema kojoj je izjavljivanje žalbe u upravnom postupku procesna pretpostavka za podnošenje tužbe u upravnosudskom postupku.³⁷ Također, iz odredbi ZUP-a kojima su regulirana izvanredna pravna sredstva, može se zaključiti kako je zakonodavac korištenje takvim sredstvima vezao uz prethodno izjavljivanje žalbe. Prema tomu, i u sadašnjem sustavu upravnog i upravnosudskog postupanja neophodno je utvrditi postupovni trenutak koji se ranije označavao pojmom konačnosti. Dakako, zakonodavac se nije morao koristiti izrazom „konačnost“, no normativno-tehnički postojala je potreba jezičnog izražavanja situacije u kojoj se upravni akt nalazi u trenutku kada protiv njega više nije moguće izjaviti žalbu.

Međutim, mišljenja smo kako je iz odredbi ZUP-a vidljivo kako se zakonodavac nije jasno opredijelio za izraz kojim bi zamijenio raniji izraz „konačnost“.

Tako se zakonodavac u čl. 123. st. 1. ZUP-a³⁸, normirajući izvanredni pravni

35 V. o navedenom u Borković, op. cit., (bilj. 15), str. 391.

36 Nisu nam poznati razlozi zbog kojih je pojam konačnosti izbačen iz ZUP-a. Razlozi, naime, nisu navedeni u Obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o općem upravnom postupku, niti se o istome očitovao ikoji saborski Odbor ili zastupnik u Hrvatskom saboru. Navedene informacije v. na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=26832>.

37 Čl. 30. t. 3. ZUS-a pod naslovom „Ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora“ određuje, tako:
„Sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi: ...
3. da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovit pravni lijek...“.

38 „(1) Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci...“.

lijek – obnovu postupka, koristi sintagmom „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“. Obnova postupka izvanredni je pravni lijek čija je svrha ponavljanje postupka u istoj upravnoj stvari u kojoj je postupak već jednom vođen, a kako bi se rasvijetlile nove činjenice i novi dokazi ili otklonile posljedice povrede odredaba postupka, ili otklonile posljedice nezakonitog djelovanja koje je bilo prisutno tijekom ranijeg postupka.³⁹ Navedeni je pravni lijek u hrvatski upravni postupak uveden još ZUP-om-1930⁴⁰ kada se mogao koristiti u postupcima „okonačnima odlukom upravne vlasti, protiv koje nema pravnog lijeka“. ZUP-1956 normirajući obnovu postupka određivao je kako se može obnoviti „postupak okončan rješenjem protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku)“.⁴¹ ZUP-1991 određivao je, pak: “Postupak okončan rješenjem ili zaključkom protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku obnovit će se:...”⁴². Vidljivo je, prema tomu, kako su svi zakoni kojima je bio uređen opći upravni postupak, a koji su prethodili ZUP-u, obnovu postupka omogućavali u situacijama kada bi upravni akti stekli svojstvo konačnosti. Za označavanje navedenog procesnog trenutka zakoni su se koristili ili samo izrazom „okonačan postupak“ ili navedenim izrazom u spoju s izrazom „konačno rješenje“. ZUP, vidljivo je iz odredbi čl. 123.-127., u uređenju obnove postupka nije bitnije odstupio od ranijih uređenja te je također želio osigurati mogućnost upotrebe ovoga pravnog lijeka protiv konačnih akata.⁴² Međutim, s obzirom na izbjegavanje korištenja izraza „konačnost“ i „okonačan“, zakonodavac koristi sintagmu „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“.

Normirajući, međutim, izvanredni pravni lijek - poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja – pravni lijek čije izjavljivanje, također, pretpostavlja konačnost upravnih akata, zakonodavac je čl. 129. st. 1. ZUP-a odredio kako se „nezakonito rješenje može poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu“. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja svojevrsni je „sljednik“ izvanrednog pravnog lijeka poništavanje i ukidanje po pravu nadzora koji je uveden ZUP-om-1956. Ovaj je zakon čl. 262. st. 1. određivao: „Rješenje koje je konačno u upravnom postupku nadležni će organ uprave poništiti po pravu nadzora:...“. Navedena je odredba ostala neizmijenjena tijekom svih zakonskih izmjena i dopuna u bivšoj SFRJ, a preuzeta je i u hrvatski pravni poredak ZUP-om-1991.

S obzirom na *ratio* samog instituta poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja, kao i s obzirom na činjenicu da se i „prethodnikom“ navedenog pravnog lijeka – poništavanjem i ukidanjem po pravu nadzora uvijek omogućavalo reagiranje samo

39 V. Borković, op. cit., (bilj. 15), str. 467. Također v. i: Đerđa, op. cit., (bilj. 2), str. 279.

40 V. čl. 128.-132. ZUP-a-1930.

41 V. čl. 249. st. 1. ZUP-a-1956. Izraz „postupak okončan rješenjem protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku)“ ostao je nepromijenjen i nakon svih izmjena i dopuna zakona učinjenih u bivšoj SFRJ.

42 Navedeno shvaćanje v. i u: Jurić Knežević, Dunja, *Izvanredni pravni lijekovi u novom Zakonu o općem upravnom postupku*, u: Gagro, B., Jurić Knežević, D., Kasabašić, Š., Kosović Marković, M., Kriletić, M., Medvedović, D., Šimunec, R., ZUP - iskustva u praksi i primjeri, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 84.

protiv konačnih upravnih akata, mišljenja smo kako je zakonodavac sintagmom „i nakon isteka roka za žalbu“ u čl. 129. st. 1. ZUP-a želio zapravo izraziti potrebu da rješenja budu konačna prije negoli se prema navedenom članku mogu poništiti ili ukinuti.⁴³

Međutim, izraz „i nakon isteka roka za žalbu“ svakako omogućuje i drukčije interpretacije. Tako se, strogom gramatičkom analizom, može zaključiti kako je rješenje prema čl. 129. ZUP-a moguće poništiti ili ukinuti i prije nego li je rok za žalbu istekao.⁴⁴ Također, s obzirom na to da donošenje rješenja o poništavanju i ukidanju rješenja može predložiti i stranka⁴⁵, izraz „i nakon isteka roka za žalbu“ u čl. 129. st. 1. mogli bismo tumačiti i kao nastojanje da se strankama omoguću napadati rješenja i nakon što su propustile izjaviti žalbu u roku.

Mišljenja smo, međutim, kako su ovakve interpretacije, iako pravnički utemeljene, ipak protivne logici i svrsi izvanrednog pravnog lijeka poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja te kako bi se primjenjujući čl. 129. ZUP-a sukladno takvim tumačenjima u praksi izazvala nepotrebna zbrka. Smatramo kako je zakonodavac želio upotrebu izvanrednog pravnog lijeka poništavanja i ukidanja nezakonitih rješenja omogućiti samo protiv konačnih upravnih akata ali je, nepotrebno i nespretno, sintagmu „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“ (koju je upotrijebio u čl. 123. ZUP-a) zamijenio sintagmom „i nakon isteka roka za žalbu“.

Zaključno, željeli bismo istaknuti kako smatramo da je načelo i pojam konačnosti nepotrebno izbačen iz ZUP-a. No, s obzirom na činjenicu da logika postupka to i dalje nalaže, zakonodavac je jezično navedeni pojam nužno morao zamijeniti nekim drugim pojmom istog značenja. Međutim, umjesto s jednim pojmom kojega bi dosljedno primjenjivao u zakonu, zakonodavac se poslužio s dva pojma, tj. s dvije sintagme, te tako otvorio nepotrebna pitanja i potrebe za interpretacijom.

IV. IZVRŠNOST U HRVATSKOM UPRAVNOM POSTUPKU

U pravnoj teoriji izvršnost upravnog akta ističe se kao jedna od njegovih karakteristika, no sekundarne je tj. akcesorne prirode.⁴⁶ Strogo se razlučuje izvršnost akta od pravnog djelovanja upravnog akta zbog činjenice da se kod izvršnosti

43 „Smatramo da se nezakonito rješenje može poništiti ili ukinuti i u slučaju kada je postalo pravomoćno, upravo slijedom istaknutog načela, ali da do takve intervencije može doći već nakon onog procesnog momenta koji smo prije označavali pojmom "konačnost". Ibid., str. 82.

44 Navedeno shvaćanje v. u: Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku (s komentarima, priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova)*, Zakoni o upravnim sporovima (s priložima i abecednim kazalom pojmova), Organizator, Zagreb, 2011., str. 272.

45 V. čl. 131. st. 3. ZUP-a.

46 V. Ivančević, op. cit., (bilj. 25), str. 234.

upravnog akta zapravo radi o mogućnosti njegovog prinudnog izvršenja.⁴⁷

ZUP-1930, preuzevši koncepciju izvršenja od austrijskoga Zakona o administrativnom izvršenju⁴⁸, uređivao je pitanje izvršnosti upravnog akta tako da je omogućavao donositelju upravnog akta, tj. šire rečeno samoj upravi, izvršiti ili naložiti izvršenje upravnog akta.⁴⁹ Navedeni je pristup zadržan i u ZUP-u-1956 (i svim njegovim izmjenama i dopunama), a preuzela ga je (ZUP-om-1991) te samostalno uredila (ZUP-om) i Republika Hrvatska.

ZUP, tako, pitanju izvršenja posvećuje svoj peti dio u kojem najprije utvrđuje trenutak kada rješenje postaje izvršno (čl. 133.) te određuje osobu izvršenika (čl. 134.). Nadalje, propisuje kako se izvršenje provodi i po službenoj dužnosti i na prijedlog stranke (čl. 135.), te nakon što je utvrdio kako se izvršenje provodi radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obveza (čl. 136.), detaljnije normira samo izvršenje novčanih (čl. 137.) i nenovčanih obveza (čl. 138.). ZUP, nastavljaajući normirati postupak izvršenja, određuje kako se u situaciji kada izvršenik ne postupi po izvršnom rješenju donosi rješenje u pisanom obliku te podrobnije utvrđuje sadržaj navedenog rješenja i mogućnost žalbe protiv njega (čl. 139). ZUP, također, propisuje i odgodu izvršenja (čl. 140.), vrijeme izvršenja (čl. 141.) te prisilno izvršenje nenovčanih obveza novčanom kaznom (čl. 142.) izvršenje nenovčanih obveza putem trećih osoba (čl. 143.) i izvršenje nenovčanih obveza neposrednom prisilom (čl. 144.). Razrađujući načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa ZUP čl. 145. propisuje kako se izvršenje provodi na način i primjenom sredstava koja su najblaža za izvršenika, a dovode do cilja izvršenja (razmjernost u izvršenju). Naposljetku, ZUP uređuje obustavu izvršenja (čl. 146.), otklanjanje posljedica poništavanja ili izmjene izvršenog rješenja (čl. 147.), izvršenje radi osiguranja (čl. 148.) te hitno izvršenje (čl. 149.).

Trenutak nastupa izvršnosti rješenja vezan je uz mogućnost korištenja žalbe, ali i upravnosudske tužbe. Prvostupanjsko rješenje, tako, može postati izvršno čim je dostavljeno stranci ako žalba nije dopuštena ili ako žalba nema odgovorni učinak. Ako je žalba dopuštena i ima odgovorni učinak, prvostupanjsko rješenje može postati izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena. Ako stranka žalbu izjavi, rješenje će postati izvršno dostavom rješenja kojom se žalba odbacuje ili odbija. Također, prvostupanjsko rješenje može postati izvršno i danom odricanja stranke od

47 Ibid., str. 266., Krbek, op. cit. (bilj. 28), str. 29. i 30., Đerđa, op. cit. (bilj. 2), str. 305. U teoriji postoji i gledište da izvršnost rješenja označava onu etapu postupku u kojoj izreka rješenja može biti dobrovoljno ili prinudno provedena u život. V. Borković, op. cit., (bilj. 15), str. 476. i 477.

48 O navedenom v. u: Ivančević, op. cit., (bilj. 25), str. 269.

49 U teoriji se u to doba isticala razlika između dva temeljna modela - francuskoga i anglosaksonskoga - u pogledu načina izvršenja upravnog akta. Prema francuskom modelu uprava sama može provoditi izvršenje vlastitim sredstvima i pod vlastitom odgovornošću jer se njene aktivnosti naknadno kontroliraju (naročito putem upravno-sudske kontrole), dok prema anglosaksonskom modelu upravno tijelo mora kod nadležnog suda staviti zahtjev da mu se dopusti izvršenje akta. V o navedenom u: ibid., str. 268. i 269. i Krbek, op. cit., (bilj. 28), str. 30. i 31.

prava na žalbu, te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe ako je stranka odustala od žalbe.

Budući da se protiv drugostupanjskog rješenja ne može izjaviti žalba drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci.⁵⁰

S obzirom na to da i tužba u upravnom sporu može odgoditi izvršenje rješenja⁵¹ do izvršnosti rješenja može doći tek nakon pravomoćnosti, tj. tek nakon dostavljanja stranci presude kojom se odbija tužba. Također, ako je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u za to ostavljenom roku (rok za dobrovoljno izvršenje činidbe), rješenje će postati izvršno tek istekom toga roka.

Promotrimo li, prema tomu, vremenski odnos između izvršnosti i konačnosti može se zaključiti kako je najčešće njihovo istodobno nastajanje. No, izvršnost može nastupiti i prije konačnosti u situacijama kada žalba nema suspenzivno djelovanje (u tom slučaju rješenje postaje izvršno danom dostave rješenja stranci, a konačno tek danom dostave rješenja o odbacivanju ili odbijanju žalbe). Isto tako, izvršnost može nastupiti nakon konačnosti kada je u rješenju određen rok za dobrovoljno izvršenje činidbe, kao i ako se ishodi odlaganje izvršenja upravnog akta do donošenja odluke u upravnom sporu.⁵²

Međutim, 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.⁵³ Navedeno stajalište prihvaćeno je i u zakonodavstvu. Naime, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 6. listopada 2010. donijela zaključak kojim je odredila rok za usklađivanje svih propisa u Republici Hrvatskoj sa ZUP-om, a taj rok je 5. travanja 2011. godine. U postupku usklađivanja sa ZUP-om, sukladno navedenom zaključku, u velikom broju posebnih zakona pojmovi „konačnost” ili „konačan” zamijenjeni su pojmovima „izvršnost” ili „izvršan”.⁵⁴

50 O trenutka kada nastupa izvršnost rješenja v. i u: Đerđa, op. cit., (bilj. 2), str. 307.

51 V. čl. 17. ZUS-a i čl. 26. ZUS-a-2010. Čl. 140. st. 1. ZUP-a određuje kako na prijedlog stranke, a radi izbjegavanja nastanka teško popravljive štete, javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje može odgoditi izvršenje i, ako je to nužno, produžiti odgodu izvršenja sve do donošenja pravomoćne odluke o upravnoj stvari, ako nije drukčije propisano zakonom i ako se to ne protivi javnom interesu. St. 2. istoga članka propisuje se kako će se izvršenje odgoditi ako je u izvršenju obveze dopušten poček ili se umjesto izvršnog privremenog rješenja donese rješenje o glavnoj stvari koja se razlikuje od privremenog rješenja.

52 V. o navedenom i u: Borković, op. cit., (bilj. 15), str. 391.-392.

53 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, op. cit., (bilj. 2), str. 60.

54 V., tako, npr. čl. 4. Zakona o izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine br. 49/11), čl. 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine br. 49/11), Čl. 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine br. 61/11), čl. 28., 34., 40. i 47. Zakona o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, čl. 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o azilu (Narodne novine br. 88/10) i čl. 103. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, br. 90/11).

Smatramo kako navedena shvaćanja i zakonodavčev pristup nisu ispravni. U biti se radi o dva različita instituta. Pojmom konačnosti želi se izraziti procesni trenutak u kojem se rješenje nalazi kada protiv njega više nije moguće koristiti redovna pravna sredstva (žalbu) u upravnom postupku. Pod pojmom izvršnosti, pak, u prvom redu podrazumijevamo mogućnost prisilnog ostvarenja izreke upravnog akta.⁵⁵

Mišljenja smo kako je jedina sličnost između navedenih instituta u tomu da se u nekim situacijama njihov nastanak vremenski podudara. Međutim, kako smo to ranije i naveli, vrlo su česti i slučajevi da takvog vremenskog podudaranja nema te da izvršnost može nastati i prije, ali i nakon konačnosti.

V. ZAKLJUČAK

Instituti pravomoćnosti, konačnosti i izvršnosti u hrvatskom upravnom postupku prisutni su već više od 80 godina te su zadržani i u ZUP-u, prvoj kodifikaciji upravnog postupka u samostalnoj Republici Hrvatskoj.

Zakonodavac je u uređenju instituta pravomoćnosti i izvršnosti upravnih akata zadržao, ali i unaprijedio, neka ranija postupovna rješenja. U uređenju instituta konačnosti, međutim, zakonodavac je napravio nekoliko ozbiljnih propusta koji bi se mogli ozbiljnije odraziti na cjelokupni upravni postupak u Republici Hrvatskoj.

Tako je, u prvom redu, nejasno zbog čega je zakonodavac u potpunosti izbacio načelo konačnosti, kao i sam jezični izraz „konačnost” iz ZUP-a. Kako smo to u radu i naveli, zakonski je i dalje potrebno jezično izraziti trenutak u kojem se upravni akt nalazi kada se protiv njega više ne može iskoristiti žalba kao redovni pravni lijek u upravnom postupku. Zakonodavac navedeni procesni trenutak i dalje označava, ali nepotrebno i zbunjujuće, čini s dvije različite sintagme: „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba” i „i nakon isteka roka za žalbu”.

Također, smatramo kako su instituti konačnosti i izvršnosti dva bitno različita instituta i kako je pogrešno zamjenjivati izraz „konačnost” ili „konačan” pojmovima „izvršnost” ili „izvršan”, a kako se to čini u velikom broju posebnih zakona kojima se uređuje upravni postupak.

Mišljenja smo kako pojam i izraz „konačnost” treba i dalje upotrebljavati i u upravno-pravnoj teoriji i praksi i u zakonodavstvu, te da sama činjenica što u ZUP-u navedenog pojma i izraza nema nikako ne znači da je on nestao iz pravnoga života. Željeli bismo, vezano uz ovakvo naše shvaćanje, samo istaknuti kako se u zakonskim tekstovima vrlo rijetko nailazi na izraz „slobodna ocjena”, ali da to, dakako, nikako ne znači da upravna tijela ne rješavaju primjenjujući slobodnu (diskrecijsku) ocjenu.

⁵⁵ „Izvršnost rješenja je svojstvo na temelju kojega se obvezana stranka može prisiliti da izvrši obvezu kad je ona u zakonskom ili rješenjem određenom roku nije dobrovoljno izvršila, odnosno pravna mogućnost ostvarenja izreke upravnog akta.“ Đerđa, op. cit., (bilj. 2), str. 306.

LITERATURA:

- 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. 266. – 286.
- Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1981.
- Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
- Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
- Hartley Trevor C. *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.
- Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.
- Jurić Knežević, Dunja, *Izvanredni pravni lijekovi u novom Zakonu o općem upravnom postupku*, u: Gagro, B., Jurić Knežević, D., Kasabašić, Š., Kosović Marković, M., Kriletić, M., Medvedović, D., Šimunec, R., ZUP - iskustva u praksi i primjeri, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 75.-96.
- Krbek, Ivo, *Stranka u upravnom postupku*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1928.
- Krbek, Ivo, *Zakon o općem upravnom postupku*, Naklada jugoslav. nakladnog d. d. „Obnova“, Zagreb, 1931.
- Krbek, Ivo, *Pravosnažnost (pravomoćnost) upravnog akta*, Naša zakonitost, 1-2 (1957), str. 4.-14.
- Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962.
- Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2006.
- Medvedović, Dragan, *Pravno uređeni upravni postupci – pretpostavka moderne uprave*, u: *Modernizacija hrvatske uprave*, priredio: Ivan Koprić, Društveno veleučilište, Zagreb, 2003., str. 381.-394.
- 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. 19. – 65.
- Popović, Slavoljub, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1959.
- Schwarze, Jurgen, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006.

Schönberg, Søren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, New York, 2000.

Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, Privredni pregled, Beograd, 1973.

Šikić, Marko, Ofak, Lana, *Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1(2011), str. 127.-153.

Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku (s komentarima, prilogima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova)*, *Zakoni o upravnim sporovima (s prilogima i abecednim kazalom pojmova)*, Organizator, Zagreb, 2011

Summary

LEGAL EFFECTIVENESS, FINALITY AND ENFORCEABILITY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The author in the article describes and analyses the institutes governing legal effectiveness, finality and enforceability of decisions in Croatian general administrative proceedings. A historical development of these institutes is described in nutshell scrutinizing laws which regulated the issues of general administrative procedure in Croatian law. Furthermore, the author analyses positive legal regulations of the institutes in question according to the Law on General Administrative Procedure. A special attention has been given to the institute of finality emphasizing the time relationship between this institute and the institutes of legal effectiveness and enforceability. The author strongly insists on the fact that the institute of finality and the institute of enforceability are two different institutes and consequently, the legislator himself has to bear this in mind when enacting legal regulations on administrative proceedings in individual, different administrative areas.

Key words: legal effectiveness, finality, enforceability, administrative proceedings, administrative dispute.

Zusammenfassung

RECHTSKRAFT, ENDGÜLTIGKEIT UND VOLLSTRECKBARKEIT IM VERWALTUNGSVERFAHREN

In der Arbeit werden Institute der Rechtskraft, Endgültigkeit und Vollstreckbarkeit im kroatischen allgemeinen Verwaltungsverfahren beschrieben und analysiert. Summierend wird die historische Entwicklung der genannten Institute, durch Gesetze, mit denen im kroatischen Recht das Fach des allgemeinen Verwaltungsverfahrens geregelt wurde, beschrieben. Positiv-rechtliche Regelung des Instituts wird auch im Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren analysiert. Besondere Aufmerksamkeit schenkt man dem Endgültigkeitsinstitut und weist auf das Zeitverhältnis zwischen dem genannten Institut und dem Rechtskraft- und Vollstreckbarkeitsinstitut hin. Insbesondere wird die Tatsache betont, dass Endgültigkeit und Vollstreckbarkeit zwei unterschiedliche Institute sind, und dass davon auch der Gesetzgeber ausgehen muss, wenn er die Verfahren in einzelnen besonderen Verwaltungsbereichen regelt.

Schlüsselwörter: Rechtskraft, Endgültigkeit, Vollstreckbarkeit, Verwaltungsverfahren, Verwaltungsstreitigkeit.

RIASSUNTO

PASSAGGIO IN GIUDICATO, DEFINITIVITA' ED ESECUTORIETA' NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Nel contributo si descrivono ed analizzano il passaggio in giudicato, la definitività e l'esecutorietà nel procedimento amministrativo generale in Croazia. Sommariamente si descrive lo sviluppo storico degli istituti in esame attraverso le leggi che hanno regolato la materia del procedimento amministrativo generale nel diritto croato, come pure si analizza la disciplina prevista nella legge sul procedimento amministrativo generale. Particolare attenzione viene prestata alla definitività, osservando il rapporto temporale tra detto istituto ed il passaggio in giudicato e l'esecutorietà. In particolare modo si rileva come la definitività e l'esecutorietà siano due istituti diversi, come anche che da tale dato di fatto deve partire anche il legislatore quando disciplina i singoli procedimenti amministrativi speciali.

***Parole chiave:** passaggio in giudicato, definitività, esecutorietà, procedimento amministrativo, lite amministrativa.*