ZAŠTITA PRAVNE SIGURNOSTI STRANAKA U UPRAVNOM POSTUPKU - PRAVOMOĆNOST I LEGITIMNA OČEKIVANJA

Dr. sc. Marko Šikić, izvanredni profesor
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 35.077.3
Ur.: 28. prosinca 2013.
Pr.: 25. veljače 2014.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se u opisuju i analiziraju instituti u hrvatskom općem upravnom postupku kojima se nastoji osigurati zaštita ideje pravne sigurnosti stranki. Naime, Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. ideja pravne sigurnosti stranaka razrađena je i unaprijeđena normiranjem nekih novih instituta no, nažalost, djelomično i oštećena i unazađena nepotrebnim izbacivanjem iz teksta zakona načela konačnosti. Kako bi se navedene teze mogle dokazati u radu se najprije opisuje institut pravomoćnosti koji je u hrvatskom općem upravnom postupku poznat već više od 80 godina. U navedenom se dijelu rada ističe i koncepcija konačnosti te navodi u kojem je smislu konačnost podupirala načelo pravomoćnosti. U sljedećem poglavlju opisuje se načelo zaštite legitimnih očekivanja. Zaključno, navodi se kako je od velike važnosti tekst Zakona o općem upravnom postupku uvrstiti i načelo zaštite legitimnih očekivanja te nastaviti razrađivati institute kojima se podupire ideja pravne sigurnosti.

Ključne riječi: *upravni postupak, pravomoćnost, legitimna očekivanja.*

I. UVOD

Hrvatski upravni postupak načelo pravomoćnosti poznaje više od 80 godina, a tek nešto manje vremena i načelo konačnosti. Posljednjim zakonskim tekstom kojim se normirao opći upravni postupak – Zakonom o općem upravnom postupku[1] iz 2009. (u nastavku rada: ZUP) uvedeni su i neki novi instituti kojima je, prema našem mišljenju, u hrvatskom općem upravnom postupku razrađeno i načelo zaštite legitimnih očekivanja. Smatramo kako se time postupovno-pravna sigurnost građana dodatno razradila i zaštitila. Nažalost, iz teksta ZUP-a nepotrebno je izbačeno načelo konačnosti pa je propuštena prilika uspostavljanja općeg cjelovitijeg sustava zaštite pravne sigurnosti građana u raznim etapama upravnog postupka.

U nastavku rada razmatrat ćemo načela pravomoćnosti i zaštite legitimnih

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

očekivanja u prvom redu kao pozitivno-pravna postupovna načela kojima je svrha osiguravanje pravne sigurnosti građana od trenutka iskazivanja namjere započinjanja upravnih postupaka pa do završetaka takvih postupaka, dakle kao postupovna načela pozitivnog prava koja su izravno povezana s „postupovnim vremenom" i idejom pravne sigurnosti. Svjesni smo da smo se poslužili Occamovom britvom, ali se nadamo da nas složenosti navedenih pojmova i dugotrajnosti teoretskih rasprava (u prvom redu vezanih uz pojam pravomoćnosti upravnog akta) opravdavaju.

Također, potrebno je napomenuti kako su pitanje pravomoćnosti, tj. zaštita stečenih prava i zaštita legitimnih očekivanja usko povezane koncepcije koje se promatraju u okviru sadržaja šireg pojma pravne sigurnosti.[2] Stoga ćemo i mi u radu cijelo vrijeme kretati se u navedenom trokutu, promatrajući načelo pravomoćnosti (zaštitu stečenih prava) i legitimnih očekivanja stranaka kao svojevrsnu cjelinu[3] kojom se nastoji zaštititi pravna sigurnost građana kroz razna postupovna vremenska razdoblja. Želimo napomenuti i to da naša razmatranja načela zaštite legitimnih očekivanja neće obuhvatiti detaljniju razradu instituta **jamstva stjecanja prava i obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava** kao niti pitanja primjene navedenog načela na izvanredna pravna sredstva normirana ZUP-om jer smo navedenu problematiku već podrobnije analizirali u jednom ranijem radu.[4]

U nastavku rada, tako ćemo navest ćemo osnovne značajke i povijesni razvoj načela pravomoćnosti i zaštite legitimnih očekivanja te analizirati neke od pozitivno-pravnih značajki navedenih načela.

---

2 U praksi Europskog suda pravde zaštita stečenih prava ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava kojemu sud pruža zaštitu. V. o navedenom 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. 30. O načelu pravne sigurnosti v. u: Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 146. Za razliku od načela zaštite legitimnih očekivanja stranaka koje se primjenjuje u njemačkoj doktrini, zaštita stečenih prava razvijena je, primjerice, u Francuskoj (*droits acquis*) i u Italiji (*diritti quesiti*). Schwarze napominje da je teško povući jasnu razliku između koncepta stečenih prava i zaštite legitimnih očekivanja stranaka. Činjenica da su oba načela s jednakom važnošću priznata u praksi Europskog suda pravde više odražava njegovo poštovanje različitosti pravnih sustava i tradicija država članica Europske unije, nego stajalište da su to dva potpuno odvojena koncepta. V. Schwarze, J., *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 874., 917. i 954.

3 U literaturi vezanoj uz europsko upravno pravo, zaštita stečenih prava i legitimnih očekivanja stranaka u pravilu se razmatra zajedno. V. Schwarze, op. cit. (bilj. 2), str. 867.-1172; Hartley, op. cit. (bilj. 2), str. 146.-151., Schønberg , Søren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, New York, 2000.

4 V. 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). Potrebno je naglasiti i kako su neki dijelovi našeg rada nastavak i razrada istraživanja započetih u radu: Šikić, Marko, *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 1(2012), str. 205.-220.

II. PRAVOMOĆNOST U HRVATSKOM UPRAVNOM POSTUPKU

Institut pravomoćnosti korijene nalazi još u rimskom pravu. Razvojem prava i pravne misli institut pravomoćnosti, kao vrlo složen i zanimljiv institut, bio je objekt promatranja brojnih, u prvom redu, građansko pravnih teoretičara te je prvenstveno promatran kao institut građanskog procesnog prava.[5]

U pravnoj se teoriji ističe kako je zadaća instituta pravomoćnosti doprinositi jednom od osnovnih ciljeva prava uopće, što bržem i što jasnijem utvrđenju sigurnih i reguliranih odnosa. Naime, pravo ne želi nesigurnost, odugovlačenje, nejasnost i neutvrđenost odnosa već, upravo suprotno, red, a time i poredak. Već sama etimologija riječi poredak govori da se odnosi među ljudima odvijaju „po-redu“ ili „u-redu“, i to po onom redu kojeg određuje pravo.[6]

Nadalje, u sklopu razmatranje reda kojega pravo želi postići, pitanje pravomoćnosti promatra se u kauzalnom lanca učinkovitosti i djelotvornosti pravnog akta pri čemu se zapažaju sljedeće povezane etape: pravomoćnost, izvršnost i materijalne radnje. Ističe se kako, u pravilu, pravomoćnost nastaje prije izvršnosti i materijalnih radnji.[7]

Unutar ranije naznačenih vremenskih etapa pravomoćnost pravnog akta smatra se takvim njegovim stanjem kada on, u relativnom smislu, postaje pravno definitivan pa ga se ne može staviti izvan snage redovnim pravnim lijekom. Ističe se kako još veći stupanj pravomoćnosti nastupa kad su se protiv pravnog akta upotrijebila i izvanredna pravna sredstva te se, nakon njihovog iskorištavanja, utvrdi njegova „osnažena pravomoćnost“.[8]

Kao najredovitije i osnovne posljedice pravomoćnosti pravna teorija navodi:

1) da se po pravomoćnosti otvara daljnji proces koji se sastoji u ostvarivanju one odluke nadležnog tijela koja je donesena u pravomoćnom aktu – po pravomoćnosti, dakle, slijedi izvršenje ili obavljanje nekih materijalnih radnji,
2) da takvom pravomoćnosti stupa na snagu načelo *ne bis in idem,* tj. da pravo ne dopušta, kad je već donijelo konačnu i neopozivu odluku, nikakvo dvostruko ili ponovljeno raspravljanje, presuđivanje ili rješavanje već presuđene stvari. Ističe se kako bi postupanje suprotno navedenom načelu dovodilo do pravne nesigurnosti te
3) da iz činjenice pravomoćnosti proizlazi i drugo važno pravno načelo *res iudicata,* što označuje pravno definitivnu i neopozivu odluku u nekoj stvari. Navedeno se načelo nastavlja na ranije naznačeno načelo *ne bis in idem* jer određuje da u situacijama kad je ista stvar nadležno i pravomoćno već „presuđena“ takva stvar ne može biti objekt drugog postupka sa svim istim elementima. Načelo *res iudicata*, međutim, donosi i jedan daljnji zahtjev: *res*

5 O razvoju građansko-pravnih teorija o pravomoćnosti, v. Dika, Mihajlo, *O biti i granicama pravomoćnosti I – povijesno-komparativna impostacija instituta*, Pravni fakultet Zagreb i Sveučilišna naknada, Zagreb, 1992.

6 V. Perić, Berislav, *Struktura prava*, Informator, Zagreb, 1994., str. 116. i 117.

7 V. ibid.

8 V. ibid., str. 114.

iudicata pro veritate habetur što znači da se ono što je u pravomoćnom aktu navedeno valja uzimati kao istinito. Ovdje pravo uvodi jednu pretpostavku da bi zadovoljilo svoju ambiciju za postizanjem, tzv. materijalne istine u svojim postupcima.[9]

Teorija također upozorava kako je pojam pravomoćnosti u neskladu s načelom istinitosti i pravednosti jer pravomoćnost odluke onemogućuje istraživanje novih činjenica i raspravu o meritumu odluke. Međutim, ističe se, institutom pravomoćnosti postiže se jačanje pravne sigurnosti što je bitno za pojedince i cjelokupni sustav prava. Naime, ako bi se neki pravni akt mogao stalno dovoditi u pitanje, pravo bi izgubilo svoju obvezatnu snagu. Osim toga pojedinci, najčešće stranke u postupku, ne bi mogli pouzdano znati je li im neko pravo zaista priznato i kada će ga ostvariti.[10]

Također, naglašava se i kako se pojam pravomoćnosti shvaća donekle različito u pojedinim granama prava (građanski i upravni postupak), te da se pravomoćnost promatra i kao procesno obilježje i kao svojstvo samog akta. Zbog toga se razlikuje formalna od materijalne pravomoćnosti. Formalna pravomoćnost znači: 1) da se neka stvar (predmet spora) smatra odlučenom, presuđenom (*res iudicata*) te 2) da se o tom predmetu ne može ponovno raspravljati ni ulaganjem redovnih pravnih lijekova ni novom tužbom. Nemogućnošću pokretanja novog postupka izražava se i načelo ekonomičnosti i načelo pravne sigurnosti. Materijalna pravomoćnost, za razliku od formalne, koja je zapravo procesna, negativna[11] jer zabranjuje pokretanje novog postupka, odnosi se na svojstvo samog akta. Materijalna pravomoćnost znači da je pravomoćan onaj akt koji može: 1) postati izvršnim, tj. ima obveznu snagu u smislu prava, 2) sadrži konstataciju o nekom pravu ili odnosu koja se smatra istinitom, 3) pravno obvezuje stranke u postupku (*res iudicata facit inter partes*) te 4) obvezuje isti ili drugi sud, odnosno javnopravno tijelo.[12]

Tijekom razvoja i osamostaljenja upravnog prava kao posebne pravne grane ideja o pravomoćnosti upravnih akata predstavljala je svojevrsnu borbu protiv samovoljnih poništavanja upravnih akata tadašnjih apsolutnih monarhija. Pionirsku ulogu, a i velik utjecaj na kasniji razvoj ideje pravomoćnosti upravnih akata, imali su austrijski pravni teoretičari (Bernatzik, Tezner i Merkl). Pitanje pravomoćnosti upravnih akata tijekom vremena je postala jedno od najzamršenijih i najspornijih pitanja upravnog prava (zamršenije i spornije čak i od pitanja pravomoćnosti u građanskom pravu). Spornosti i zamršenosti koncepcije pravomoćnosti upravnog akta pridonosila je razlika između upravnih akata i sudskih presuda, tj. nepobitna činjenica da se kod upravnih akata ne može govoriti o nepromjenjivosti kakvu posjeduju sudske presude jer se često javlja

9 V. ibid., str. 115. i 116.

10 V. Vrban, Duško, *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 341.

11 Smatra se kako je negativnu i pozitivnu prirodu pravomoćnosti u prvoj polovici XIX. stoljeća prvi razradio njemački teoretičar Keller. On je ispitujući primjenu prigovora *rei iudicatae* individualizirao dvije funkcije tog prigovora, označivši ih kao pozitivnu i negativnu. Negativnu funkciju imao je prigovor koji se pozivao na samo izricanje presudi imao je za cilj spriječiti novo suđenje *de eadem actio*. Pozitivna funkcija prigovora bila je ona koja se pozivala na sadržaj presude i koja je imala za cilj spriječiti donošenje različite odluke. V. o navedenom u: Dika, op. cit. (bilj. 5), str. 43.

12 V. ibid., str. 341. i 342.

potreba usklađivanja upravnih akata s javnim interesom. No, pitanje pravomoćnosti dodatno je zamršeno i brojnim i oprečnim teoretskim koncepcijama[13] kojima se često negirala mogućnost da upravni akti steknu svojstvo pravomoćnosti. Međutim, u hrvatskoj se teoriji vrlo rano počelo ukazivati na austrijsku upravno-pravnu znanost koja je upravnim aktima priznavala snagu i mogućnost stjecanja pravomoćnosti.[14]

Danas se u hrvatskoj upravno-pravnoj teoriji ističe kako se pravomoćnost svodi na nedopustivost odlučivanja o jednoj stvari koja je konačno riješena i na neizmjenjivost akta kojom je o toj stvari odlučeno. Navodi se kako nedopustivost odlučivanja znači zabranu da stranka postavlja zahtjev za ponovno odlučivanje o stvari koja je konačno riješena kao i zabranu donositelju akta (ili nekom drugom) da o takvoj stvari ponovno odlučuje. Pod nepromjenjivosti akta shvaća se takvo njegovo stanje kada se on ne može poništiti, ukinuti ili izmijeniti kad je o stvari već konačno odlučeno. Pod istim uvjetima, navodi se, takva stvar ne može biti predmet ponovnog rješavanja (identitet stvari – *eadem res*) među istim strankama (identitet osoba – *inter easdem personas*).[15]

Također se ističe kako institut pravomoćnosti u upravnom pravu ima izuzetnu praktičnu važnost te da se poštavanjem načela pravomoćnosti ostvaruje i načelo zakonitosti.[16]

Upravno-pravna teorija razlikuje objekt te subjekte pravomoćnosti. Pod objektom pravomoćnosti podrazumijeva se upravni akt, i to samo njegov najvažniji dio – izreka (dispozitiv). Kao subjekte pravomoćnosti (tj. osobe na koje se pravomoćnost proteže) prepoznaje se u prvom redu donositelja upravnog akta (javnopravno tijelo koje je nadležno za odlučivanje u određenoj upravnoj stvari) te stranke u postupku u kojem se odlučuje o stvari.[17]

U pogledu pojedinih vrsta pravomoćnosti hrvatska upravno-pravna teorija danas razlikuje formalnu i materijalnu pravomoćnost, subjektivnu i objektivnu pravomoćnost te apsolutnu i relativnu pravomoćnost.[18]

Podjela pravomoćnosti na formalnu i materijalnu polazi od kriterija subjekata prema kojima upravni akt proizvodi svoje djelovanje. Formalna pravomoćnost tako djeluje prema strankama tako da im onemogućava pobijanje upravnih akata koji su postali pravomoćni redovnim pravnim sredstvima. Materijalna pravomoćnost, pak, djeluje prema donositelju akta na način da mu onemogućava opozivanje, odnosno mijenjanje ili stavljanje izvan snage upravnih akata kojima je upravna stvar riješena. Važnost je materijalne pravomoćnosti u tomu što veže donositelja upravnog akta na

13 „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. O brojnim teorijama pravomoćnosti upravnog akta, v. također i u: Krbek, Ivo, *Upravni akt*, Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 87.-142., Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet, Zagreb, 1983., str. 274.-290. i Dimitrijević, Pavle, *Pravosnažnost upravnih akata*, Savremena administracija, Beograd, 1963.

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

15 V. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 385.

16 V. ibid., str. 386.

17 V. ibid., str. 390. i 391.

18 V. ibid.

odluku u samom tom aktu, te ga obvezuje na uvažavanje načina na koji je upravnim aktom riješeno o pravima i obvezama stranaka u upravno-pravnom odnosu.[19]

Objektivna i subjektivna pravomoćnost nastoje posebno zaštititi prava i interese same stranke. Objektivna pravomoćnost, tako, onemogućava rješavanje o stvari o kojoj je već odlučeno i to, u pravilu, bez obzira na način na koji je odlučeno. Prema tomu razlozi zabrane ponovnog odlučivanja objektivne su prirode.[20] Subjektivna pravomoćnost, pak, zabranjuje intervencije u akt i ponovno odlučivanje o stvari ako bi se time diralo u stečena prava stranaka. Subjektivna pravomoćnost, prema tomu, obuhvaća samo određenu kategoriju upravnih akata – one kojima je stranka stekla neko pravo. Nasuprot tomu, subjektivna pravomoćnost ne brani diranje u upravne akte kojima stranka nije stekla nikakvo pravo, kao i u akte koji su za stranku obvezujući, odnosno akte koji se ne odnose na prava. Također, subjektivna pravomoćnost ne brani intervencije u upravne akte ako bi se takvim intervencijama išlo u korist stranke na način da bi takvim aktima stanke nakon interveniranja stekle veća prava nego što su ih imala dotad.[21]

Konačno, podjela pravomoćnosti na apsolutnu i relativnu (za koju se opravdano ističe kako ima samo manje teoretsko značenje) polazi od pojmova procesne ekonomičnosti i pravne sigurnosti. Stoga ako je svrha pravomoćnosti isključivo u procesnoj ekonomičnosti tada govorimo o apsolutnoj pravomoćnost, a ako se pravomoćnošću nastoji zaštititi pravne interese stranaka tada je riječ o relativnoj pravomoćnosti.[22]

Kao što smo ranije i naglasili, za razvoj postupovnog shvaćanja pravomoćnosti izuzetno je značajno što su u hrvatskom pravu vrlo rano prevagnule za samostalnu pravomoćnost upravnih akata afirmativne teorije prihvaćene i u odredbama austrijskoga Zakona o općem upravnom postupku.[23] Naime, tadašnji zakonodavac

19 V. ibid., str. 387. Određeno presijecanje teorijskog gordijskog čvora vezanog uz materijalnu pravomoćnost i čvrsto opredjeljenje za materijalnu pravomoćnost kao vezanosti donositelja za akt koji je izdao (a ne kao unutarnje svojstvo akta), v. u: Ivančević, op. cit. (bilj. 13), str. 279. i 280.

20 Isticanje da je smisao objektivne pravomoćnosti primarno u društvenom interesu da se neopozivošću upravnog akta sprječava upravu ponavljanjem postupaka prouzrokovati prevelike troškove, tj. da je smisao koncepcije objektivne pravomoćnosti ekonomske prirode v. u: ibid., str. 280. i 281.

21 V. Borković, op. cit. (bilj. 15), str. 388. Ivančević, pak, ističe, što i potkrepljuje razvojem hrvatskoga pozitivno-pravnog uređenja načela pravomoćnosti, kako je shvaćanje da subjektivna pravomoćnost zaštićuje jedino stečena prava promašeno. Navodi kako nema nikakve logike da se pravomoćnošću daje samo ograničeno zaštita subjektivnom pravu, a ne i obvezi, jer stranka može itekako imati razloge da se u obveze ne dira, pogotovo kada se radi o pravnom odnosu neizvjesnog trajanja, jer gubi osjećaj pravne sigurnosti. U pogledu koncepcije objektivne pravomoćnosti navodi kako u tekstu ondašnjeg ZUP-a nema nikakvog traga takvoj vrsti pravomoćnosti, jer ZUP posljedično razvija načelo subjektivne pravomoćnosti. Ekonomičnost je načelo, razvija misao dalje, koji u duhu ZUP-a zaštićuje stranku a ne upravu. Ističe, kao najvažnije, da subjektivna i objektivna pravomoćnost nikako ne mogu teći usporedno te da u navedenoj okolnosti leži politička težina odluke zakonodavca, hoće li prednost dati čovjeku ili administraciji. V. ibid., str. 281.

22 V. Borković, op. cit. (bilj. 15), str. 388.

23 Austrijsko je pravo prvo u svijetu kodificiralo upravni postupak kada je 21. srpnja 1925. donijelo

prihvatio je koncepciju pravomoćnosti upravnih akata Zakonom o općem upravnom postupku iz 1930.[24] (u nastavku rada: ZUP-1930) te je odredio kako se pravomoćne odluke kojima su stranke stekle određena prava mogu 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.[25]

Zakonom o općem upravnom postupku iz 1956.[26] (u nastavku rada: ZUP-1956) pravomoćnost je uređena u sklopu osnovnih zakonskih načela[27] te su također predviđena i izvanredna pravna sredstva kojima su se mogli osporavati pravomoćni akti. Jedino važnije odstupanje od koncepcije pravomoćnosti utvrđene ZUP-om-1956 učinjeno je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku iz 1977.,[28] kojim je koncepcija subjektivne pravomoćnosti koja se zasnivala isključivo na zaštiti strankinih prava nadopunjena i zaštitom strankinih obveza.[29] Navedenu je koncepciju preuzela i Republika Hrvatska Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj[30] (u nastavku rada: ZUP-1991).

ZUP, kao prvi zakon kojim je Hrvatska kao samostalna država uredila materiju općeg upravnog postupka, također je nastavio tradiciju normativnog uređenja

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, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 14. i 15.

24 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„.

25 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 zavoda „Obnova", Zagreb, 1931., str. 170.-180.

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

27 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."

28 Službeni list SFRJ br. 4/77.

29 Naime, 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." O koncepciji subjektivne pravomoćnosti kojom se zaštićuju i prava i obveze stranaka, v. supra u bilj. 21.

30 NN 53/91. Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj izrijekom 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 preuzetog 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 ju u „Narodnim novinama br. 103. od 6. prosinca 1996. Čl. 12. preuzetog 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."

pravomoćnosti započetu još 1930. Čl. 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 se mogu osporavati pravomoćni akti - obnova postupka[31], poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja[32] te ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo.[33] [34]

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 jednu važniju izmjenu. Naslovivši čl. 13. ZUP-a „Načelo zaštite stečenih prava stranaka“ istaknuo je kako se pravomoćnost treba 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.[35] Smatramo, slijedom navedenog, kako ZUP i koncepciji pravomoćnosti priznaje snagu temeljnog načela, što, barem izrijekom, nisu činili raniji zakoni kojima je uređivan opći upravni postupak.

Mislimo, nadalje, kako se proklamiranjem pravomoćnosti odluke kao načela zaštite stečenih prava stranaka pojašnjava i bit upravno-postupovnog pojma pravomoćnosti, a to je neopozivost odluke javnopravnog tijela, odnosno dopustivost opoziva samo u slučajevima propisanim zakonom. Naime, u upravnim postupcima koji su uglavnom jednostranački te se mogu pokrenuti i po službenoj dužnosti, nije najvažnije spriječiti stranku da inicira ponavljanje postupka o istom predmetu (*ne bis in idem*), već ju zaštititi od opozivanja akta javnopravnog tijela koji ga je donio (*res iudicata*).[36] 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.[37]

Također je potrebno istaknuti kako je institut pravomoćnosti u Republici Hrvatskoj čvrsto vezan uz upravno-sudsku zaštitu. Navedena je zaštita jedan od temelja modernih pravnih država jer se sudskom kontrolom nad radom uprave štite i subjektivna prava građana tako i objektivna zakonitost. Naime, upravno-sudska 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

31 V. čl. 123.-127. ZUP-a.
32 V. čl. 129. ZUP-a.
33 V. čl. 130. ZUP-a.
34 Ništavi akti načelno ne proizvode pravne učinke niti mogu stjecati svojstvo pravomoćnosti. V. Borković, op. cit. (bilj. 15)., str. 389.
35 V. Medvedović, op. cit. (bilj. 2), str. 30. O načelu pravne sigurnosti v. Hartley, op. cit. (bilj. 2), str. 146. Kritiku pojma „stečena prava“ v. u: Dimitrijević, op. cit. (bilj. 13), str.
36 V. o navedenom više u: Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 38.
37 V. Ofak, Lana, *Načelo zaštite stečenih prava stranaka*, Informator, br. 5861 (2010) i Šikić, Ofak, op. cit. (bilj. 4), str. 138. i 139.

onemogućavaju nezakonitosti koje bi uprava mogla činiti da nema sudskog nadzora.[38]

Slijedom ranije navedenoga smatramo kako je ZUP-om nastavljena tradicija normativnog uređenja pravomoćnosti koja je po svojoj prirodi subjektivna (jer štiti prava ali i obveze stranke), formalna (jer djeluje prema strankama na način da im onemogućava pobijanje upravnih akata koji su postali pravomoćni redovnim pravnim sredstvima) te materijalna (jer se očituje u vezanosti javnopravnog tijela za akt koji je donio). Nadalje, nastavljen je i sustav uređenja različitih pravnih lijekova kojima se institut pravomoćnosti „ublažava" jer se u određenim situacijama omogućava intervencija i u pravomoćne akte. Također, institut pravomoćnosti i dalje je u čvrstoj vezi s upravno-sudskom zaštitom.

Smatramo kako ZUP poznaje pojam svih navedenih oblika pravomoćnosti (subjektivne, formalne i materijalne) bez obzira na činjenicu da su izvan dosega pravomoćnosti negativni akti – dakle akti kojima su zahtjevi stranke odbačeni ili odbijeni, te akti kojima se nije odlučivalo o pravima ili obvezama.[39] Mislimo da u navedenim situacijama stranke ponovno mogu uspješno pokrenuti postupke samo ako naknadno ispune određene uvjete propisane materijalno-pravnim zakonom.[40] U svim ostalim situacijama javnopravnim tijelima je na raspolaganju čl. 41. st. 2. ZUP-a.[41]

Određene nejasnoće u pitanju pravomoćnosti mogu proizlaziti iz činjenice da čl. 13. ZUP-a kojim se proklamira načelo zaštite prava određuje kako svojstvo pravomoćnosti može steći „odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor". Pitanje koje proizlazi iz navedenog uređenja jest sljedeće: Mogu li svojstvo pravomoćnosti steći sve „odluke" koje se donose u upravnom postupku, dakle i rješenja i zaključci, ali i nagodbe i upravni ugovori, ili to svojstvo mogu steći samo rješenja?

U pogledu nagodbi i upravnih ugovora odgovor na postavljeno pitanje vrlo je jasan i nagodbe i upravni ugovori su po svojoj pravnoj prirodi ugovori,[42] pa se na njih ne može odnositi institut pravomoćnosti.

Odgovarajući na pitanje mogućnosti da i zaključci steknu svojstvo pravomoćnosti potrebno je najprije istaknuti kako je ZUP-om raniji, složeniji, sustav koji je razlikovao rješenja – kojima se konačno odlučivalo o meritumu upravne stvari i zaključke – kojima se određivalo isključivo o postupovnim pitanjima i pitanjima koja se kao sporedna pojave u vezi s vođenjem upravnog postupka (a koje se, pak, zaključke u nekim situacijama moglo izravno osporavati žalbama, u nekima situacijama samo žalbama protiv konačnih rješenja, dok je u trećim situacijama žalba protiv zaključaka bila izričito isključena), zamijenjen novim, jednostavnijim sustavom. ZUP je, naime, takvim novim sustavom i dalje zadržao rješenja i zaključke kao osnovne vrste upravnih

38 Stoga i Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 113/00., 76/10) u čl. 19. st. 2. jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.

39 V. Medvedović, op. cit. (bilj. 2), str. 30., Đerđa, op. cit. (bilj. 23) i Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 39-40.

40 V. o navedenom više u: Bogdanović, Tamara, *Prvostupanjski upravni spor kao spor pune jurisdikcije u sudskoj praksi*, Pravo i porezi, 6(2013), str. 30.

41 „(2) Kad službena osoba utvrdi da ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka, rješenjem će odbaciti zahtjev." (čl. 41. st. 2. ZUP-a).

42 V. o navedenom više u: Đerđa, op. cit. (bilj. 23), str. 233. i 327.-338.

akata koji se donose u upravnom postupku. No, njihovo razlikovanje ne počiva više toliko čvrsto na tomu odlučuje li se pojedinim aktom o upravnoj stvari (rješenje) ili o pitanjima postupka (zaključak). Naime, čl. 77. st. 1. ZUP-a određuje kako se zaključkom odlučuje o postupovnim pitanjima ako samim ZUP-om nije propisano da se o postupovnim pitanjima odlučuje rješenjima. Prema tomu o određenim se postupovnim pitanjima može odlučiti i rješenjem. To su, zapravo, sve one postupovne odluke protiv kojih je zakonodavac želio izravno osigurati mogućnost izjavljivanja žalbe, odnosno pokretanje upravnog spora. Ostale postupovne odluke, dakle one koje se ne mogu izravno osporavati, ZUP naziva zaključcima i oni se mogu pobijati žalbom protiv rješenja o upravnoj stvari (v. čl. 77. st. 5. ZUP-a).

Slijedom navedenog smatramo kako zaključci u upravnom postupku nemaju samostalnu prirodu već su izravno vezani uz rješenje kojim se odlučuje o upravnoj stvari. S obzirom na to mislimo kako se ne može govoriti niti o samostalnoj pravomoćnosti zaključaka, već samo o tomu da oni takvo svojstvo stječu tek posredno – kada bude doneseno rješenje o upravnoj stvari. Prema tomu, naše je stajalište da pod odlukom u smislu čl. 13. ZUP-a treba podrazumijevati samo rješenja – dakle i ona kojima se rješava o meritumu upravne stvari i ona kojima se odlučuje o postupovnim pitanjima.[43]

Na ova se naša razmišljanja nadovezuje i pitanje: Koje sve dijelove upravnog akta – rješenja pravomoćnost pokriva? Opće je prihvaćeno stajalište da pravomoćnost pokriva jedino izreku (dispozitiv) rješenja.[44] Navedeno stajalište svakako je logično te pridonosi učinkovitosti i jasnoći sustava pravomoćnosti. Izrekom se, naime, rješava o upravnoj stvari te je zadaća službenih osoba jasno i nedvosmisleno riješiti upravnu stvar upravu u izreci. No, nužno je naglasiti i nepobitnu vezanost obrazloženja rješenja uz izreku.[45] Naime, bit obrazloženja je u obrazlaganju činjeničnih i pravnih pitanja koja su dovela do rješenja upravne stvari, a njegova je osnovna svrha omogućavanje ispravnog tumačenju izreke.[46] Stoga smatramo kako i u procjenjivanju dosega pravomoćnosti upravnog akta ne treba mehanički odvajati izreku od obrazloženja nego je i tom prilikom potrebno navedene dijelove rješenja promatrati kao svojevrsnu cjelinu. Pravomoćnost upravnog akta odnosi se samo na izreku, ali nam u njezinom razumijevanju (pa i opsega pravomoćnosti) veliku pomoć pruža upravo obrazloženje

Kako smo u uvodu rada i naglasili koncepcija pravomoćnosti upravnog akta ZUP-

43 Stajalište suprotno našemu, prema kojemu i zaključci u upravnom postupku mogu samostalno steći svojstvo pravomoćnosti v. u: Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, *s prilozima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni o upravnim sporovima, s prilozima i abecednim kazalima pojmova*, Organizator, Zagreb, 2012., str. 47. O potrebi različitog tretiranja zaključaka, s obzirom na tada važeći tekst Zakona o općem upravnom postupku, protiv kojih je žalba moguća i onih prov kojih je žalba dopuštena tek posredno tj. isticanje da potonji zaključci dijele sudbinu rješenja v. u Ivančević, op. cit. (bilj. 13), str. 290. Isticanje kako se pravomoćnost, u pravilu, ne odnosi na pojedine zaključke o pitanjima koja se tiču postupka, v. u Borković, op. cit. (bilj. 15), str. 390.

44 V., tako, Borković, op. cit. (bilj. 15), str. 390., Ivančević, op. cit. (bilj. 13), str. 289., Turčić, op. cit. (bilj. 43), str. 47. i Đerđa, op. cit. (bilj. 23), str. 59.

45 V. čl. 98. st. 5. i čl. 117. st. 3. ZUP-a.

46 V. Borković, op. cit. (bilj. 15), str. 455. V. i Šprajc, Ivan, O važnosti sadržaja i forme upravnog akta – Primjer iz upravnopravne prakse, Suvremeno poduzetništvo, 3(2004), str. 151.-152.

om osnažena je i unaprijeđena institutima jamstva stjecanja prava i obavješćivanja stranaka o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, dakle institutima kojima je razrađeno načelo zaštite legitimnih očekivanja.

No, također smo i naglasili kako je nepotrebno iz zakonskoga teksta izbačeno načelo konačnosti, čime je propuštena prilika normiranja cjelovitog općeg sustava zaštite pravne sigurnosti stranaka u različitim etapama upravnog postupka.

S obzirom na to da smo o načelu konačnosti ranije već opširnije pisali[47] ovom bismo prigodom samo željeli napomenuti kako se pojmom „konačnost" vrlo jednostavno normirala potreba za označavanjem onoga procesnog trenutka u kojem se nalazi upravni akt kada protiv njega više nije moguće uložiti žalbu. S obzirom na činjenicu da je hrvatski opći upravni postupak i dalje koncipiran na način da je takav trenutak potrebno naznačiti zakonodavac to ZUP-om i dalje čini. No to čini nepotrebno i zbunjujuće s dvije različite sintagme: „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba"[48] i „i nakon isteka roka za žalbu"[49]. Problem je dodatno usložen izjednačavanjem pojmova „konačnost" i „izvršnost" u brojnim posebnim zakonima kojima se uređuje upravni postupak. Stoga bismo još jednom željeli naglasiti kako mislimo da ne postoje zapreke da se pojam i izraz „konačnost" i dalje upotrebljavaju i u upravno-pravnoj teoriji i u zakonodavstvu i praksi.

III. ZAŠTITA LEGITIMNIH OČEKIVANJA U HRVATSKOM UPRAVNOM POSTUPKU

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 – jamstvu stjecanja prava i obavješćivanju o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava.[50] U praksi Europskog suda pravde zaštita stečenih prava ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općega načela prava kojemu sud pruža zaštitu.[51] 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.[52]

ZUP izrijekom načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka ne utemeljuje kao jedno od načela upravnog postupka, međutim postojanje toga načela u hrvatskom pravnom poretku potvrdio je Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci br. U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006.[53] Budući da se u toj odluci Ustavni sud

47 V. Šikić, op. cit. (bilj. 4).
48 V. čl. 123. st. 1. ZUP-a.
49 V. čl. 129. st. 1. ZUP-a.
50 V. o navedenom opširnije u: Šikić, Ofak, op. cit. (bilj. 4), str. 147.-150.
51 O načelu pravne sigurnosti v. Hartley, op. cit. (bilj 2), str. 146.
52 V. Schwarze, op. cit. (bilj. 2), str. 886. O navedenom v. također i: Šikić, Ofak, op. cit. (bilj. 4), str. 137.-138.
53 „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

Republike Hrvatske odlučivao o ustavnoj tužbi podnijetoj 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 poštovati u okviru upravnog postupka, neovisno o tomu što se izrijekom ne jamči u ZUP-u.[54]

Razmatrajući pitanje legitimnih očekivanja u svojoj knjizi o navedenoj problematici Schønberg pojmove razumna očekivanja i legitimna očekivanja definira sljedeće načina: „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.“[55]

Nadalje, Schønberg razlikuje tri moguća pristupa uravnoteženju javnog interesa i interesa pojedinca primjenom načela legitimnog očekivanja kada je javnopravno tijelo jamčilo određenoj osobi stjecanje nekog prava. Kao prvo, osobi kojoj su zbog promjene pravne norme narušena njezina legitimna očekivanja o određenom načinu rješavanja upravne stvari može se dopustiti izjašnjavanje (saslušanje) te pružiti obrazloženje koje će joj omogućiti, s jedne strane, da zatraži iznimku od nove politike, a s druge strane, da shvati zašto joj nadležno tijelo možda ne može dopustiti tu iznimku. Taj se pristup naziva postupovnom zaštitom očekivanja.[56] Kao drugo, takvoj se osobi može dopustiti da drži nadležno tijelo vezanim uz jamstvo te da u cijelosti ostvari pravo koje je očekivala. U tom slučaju, radi se o materijalnoj (supstantivnoj) zaštiti očekivanja.[57] I na posljetku, navedenoj se osobi može nadoknaditi šteta koju je izgubila pouzdavši se u izjavu nadležnog tijela. Takav pristup predstavlja kompenzacijsku zaštitu očekivanja.[58] Schønberg 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.[59]

S obzirom na sadašnje stanje našeg društva, kao i na cjelokupni duh i tradiciju hrvatskoga upravnog postupka smatramo kako se u budućnosti instituti jamstva stjecanja prava i obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava trebaju razvijati u prvom redu razradom postupovnih metoda zaštite od povrede legitimnih očekivanja. Kompenzacijska metoda ipak podrazumijeva društvo u puno boljoj ekonomskoj situaciji nego što je to naše. Materijalna metoda, prema našem shvaćanju ipak pretjeranu pozornost posvećuje individualnim pravima, nauštrb interesa zajednice. Smatramo kako će se upravo razradom postupovne

---

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.“

54 V. o navedenom u: Šikić, Ofak, op. cit. (bilj. 4), str. 137.-138.

55 V. Schønberg , op. cit. (bilj. 3) str. 1.

56 V. ibid.

57 Ibid.

58 Ibid.

59 Ibid., str. 1.-2.

metode zaštite od povrede legitimnih očekivanja uspjeti razriješiti proturječnosti koje danas postoje u hrvatskom pravu.[60]

IV. ZAKLJUČAK

Načelo pravomoćnosti obuhvaćeno širim pojmom zaštite stečenih prava i načelo zaštite legitimnih očekivanja međusobno su povezana načela čija je osnovna svrha osiguravanje pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku.

Hrvatsko pravo institut pravmoćnosti poznaje već više od 80 godina. Navedeni je institut tekstom ZUP-a nedvojbeno potvrđen kao jedno od načela upravnog postupka. Zakonska razrada načela pravomoćnosti, prema našem shvaćanju, dosta je kvalitetna te građanima osigurava visok stupanj pravne sigurnosti i upravnim postupcima.

Iako nije izrijekom utvrđeno kao načelo upravnog postupka zaštita legitimnih očekivanja nedvojbeno je postala dio hrvatskoga pravnog sustava – navedeno ne proizlazi samo iz činjenica pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, već i iz činjenice da je Ustavni sud Republike Hrvatske načelo zaštite legitimnih očekivanja utvrdio kao jedno od načela upravnog postupka, kao i iz činjenice da pojedini instituti upravnog postupka zapravo razrađuju navedeno načelo.

Razvoj načela zaštite legitimnih očekivanja svakako je predstavljao korak unaprijed u unaprjeđenju zaštite pravne sigurnosti u upravnom postupku. No, nažalost, izbacivanjem načela konačnosti učinjen je jedan korak unazad.

Upravni postupak, naime, predstavlja složeni mehanizam radnji u postupku te je nedvojbeno vezan i uz protek vremena. Navedeno „postupovno vrijeme" zapravo se odnosi na poduzete akcije u upravnom postupku i s njima povezanim jačanjem pravnog položaja i sigurnosti građana – stranaka u upravnom postupku. Zadaća je modernih pravnih poredaka, pa tako, dakako, i hrvatskog osigurati određen stupanj pravne sigurnosti u svim etapama postupka. Načelo pravomoćnosti i zaštite stečenih prava nedvojbeno pridonose takvoj sigurnosti nakon donošenja rješenja o upravnoj stvari. Smatramo kako načelo zaštite legitimnih očekivanja predstavlja vrlo snažano sredstvo štićenja pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku i prije negoli se o upravnim stvarima riješi u formi upravnog akta. Smatramo, nadalje, da je i konačnost vrlo bitan dio cjelokupnog mehanizma te da se s navedenim načelom ideja pravomoćnosti, stečenih prava i pravne sigurnosti samo podupire.

Stoga smatramo kako bi zakonodavac nekim daljnjim intervencijama u tekst ZUP-a svakako morao vratiti načelo konačnosti te nedvojbeno uvesti načelo zaštite legitimnih očekivanja kao jedno od temeljnih postupovnih načela. Pojedine institute upravnog postupka, koji su izravno povezani s navedenim načelima, trebao bi u određenoj mjeri razraditi te tako omogućiti njihovu punu afirmaciju.

---

60 O navedenom v. u Vemar Barlek, Inga, *Dvojbe iz sudske prakse o vremenskom važenju materijalnih propisa u upravnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1(2010), str. 321.-332. i Vezmar Barlek Inga, *Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1 (2011), str. 569.-581.

Summary

PROTECTION OF LEGAL CERTAINTY OF THE PARTIES IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE - THE INSTITUTE OF FINALITY AND LEGITIMATE EXPECTATIONS

The author in the article describes and anlyses the instiutes in Croatian general administrative procedure which seek to ensure the idea of protection of legal certainty of the parties. Namely, the General Administrative Procedure Act from 2009 elaborates and improves the idea of legal certainity of the parties in a way that some new institutes are regulated. But, unfortunately, the idea is also partialy damaged and demoted with unnecessary ejection from the text of the principle of finality. To be able to prove this hypothesis, the article first describes the institute of finality which is known in Croatian administrative procedure for more than 80 years. In this part of the article the concept of finality is highlited and the sense in which finality supported the principle of legal effectiveness is explained. The following sections analyze the institutes of guaranteed conferral of rights and informing the parties of the terms of realization and protection of the rights which, the author belives, deal with the principle of protection of legitimate expectations. In conclusion, it is stated that it is of great importance to include in the text of the General Administrative Procedure Act the principle of protection of legitimate expectations and to continue to elaborate the institutes which support the idea of legal certainity.

Key words: *Administrative Procedure the institute of finality legitimate expecations.*

Zusammenfassung

SCHUTZ DER RECHTSSICHERHEIT VON PARTEIEN IM VERWALTUNGSVERFAHREN – RECHTSKRAFT UND LEGITIME ERWARTUNGEN

Die Institute im kroatischen allgemeinen Verwaltungsverfahren, mit welchen der Schutz der Idee von Rechtssicherheit der Parteien gewährleistet wird, werden in der Arbeit beschrieben und analysiert. Im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz aus dem Jahr 2009 wurde, nämlich, die Idee der Rechtssicherheit von Parteien bearbeitet und durch Normierung einiger neuer Institute verbessert, aber durch unnötige Löschung des Endgültigkeitsprinzips aus dem Gesetzestext leider auch teilweise beschädigt

und zurückversetzt. Um die genannten Thesen zu beweisen wird in der Arbeit zuerst das Institut der Rechtskraft beschrieben, welches im kroatischen allgemeinen Verwaltungsverfahren seit mehr als 80 Jahren bekannt ist. In diesem Teil der Arbeit wird auch das Konzept der Endgültigkeit betont und es wird darauf hingewiesen, wie die Endgültigkeit das Rechtskraftprinzip unterstützt hat. Im nächsten Kapitel wird das Prinzip des Schutzes legitimer Erwartungen beschrieben. Abschlieβend wird betont, wie wichtig es ist, auch das Prinzip des Schutzes legitimer Erwartungen in den Text des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes einzuschlieβen und die Institute, welche die Idee der Rechtssicherheit unterstützen, weiterhin zu bearbeiten.

Schlüsselwörter: *Verwaltungsverfahren, Rechtskraft, legitime Erwartungen.*

Riassunto

LA TUTELA DELLA CERTEZZA GIURIDICA DELLE PARTI NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO – IL PASSAGGIO IN GIUDICATO E LEGITTIME ASPETTATIVE

Nel contributo si descrivono ed esaminano gli istituti del procedimento amministrativo generale croato, attraverso i quali si tenta di garantire la tutela dell'idea di certezza giuridica delle parti. Propriamente, nella legge sul procedimento amministrativo generale del 2009 l'idea della certezza giuridica delle parti è sviluppata ed affinata regolando alcuni nuovi istituti; sebbene, al contempo, parzialmente anche lesa ed arretrata mediante l'inutile espunzione dal testo della legge del principio di definitività. Affinché tali tesi possano venire dimostrate nel lavoro, anzi tutto si descrive l'istituto del giudicato, conosciuto nel procedimento amministrativo generale da oltre ottanta anni. In tale parte del lavoro si rileva anche il concetto di definitività e si osserva in quale senso la definitività abbia sorretto il principio del passaggio in giudicato. Nel successivo capitolo si descrive il principio di tutela delle legittime aspettative. In conclusione si sottolinea quanto sia importante per la legge sul procedimento amministrativo generale introdurre nel testo anche il principio di tutela delle legittime aspettative e continuare a sviluppare gli istituti che supportano l'idea della certezza giuridica.

Parole chiave: *procedimento amministrativo, giudicato, legittime aspettative.*