

Pojmovnik

Marko Šikić*

akti uprave (franc. *actes de l'administration*; njem. *Verwaltungsbehandlungen*; engl. *administrative acts*), pojam koji obuhvaća sve vrste akata koje u ostvarivanju vlastitih funkcija donose tijela javne uprave. Obuhvaća upravne akte, podzakonske općenormativne akte i konkretne akte uprave izvan upravnog akta. Upravni akti su autoritativni pravni akti kojima organi javne uprave odlučuju o pravima ili obvezama pojedinih subjekata u konkretnim upravnim stvarima. Podzakonski općenormativni akti niži su od zakona, a donose ih izvršno-politički organi, organi javne uprave i jedinice lokalne samouprave. Konkretni akti uprave izvan upravnog akta posebne su vrste konkretnih akata koji ne spadaju u kategoriju upravnih akata jer im nedostaje neposredno pravno djelovanje.

naputak (fran. *instruction*; njem. *Anleitung*; engl. *instruction*) interni je akt uprave kojim hijerarhijski više tijelo javne uprave nižem tijelu podjeljuje upute za postupanje ili djelovanje u određenim situacijama. Ponekad se zato naziva uputa. Od nekoć primarne osnove za djelovanje upravnog sustava, u modernim se pravnim državama, zasnovanima na strogo prihvaćanju načela zakonitosti, značenje naputka stalno smanjuje. U suvremenim upravama nema obilježje pravnoga pravila, već mu se pripisuje više savjetodavno-tehnički karakter. Na naputak se ne mogu pozivati treće osobe, a tijela javne uprave svoje akte ne mogu temeljiti na podijeljenom im naputku. Pravna teorija naputke obično dijeli na individualne

* Dr. sc. Marko Šikić, viši asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)

i generalne te na obvezne i neobvezne. Razlika između individualnog i generalnog naputka je u tome što je individualni naputak podijeljen za točno određeni predmet, dok je generalni naputak podijeljen za postupanje u većem broju različitih predmeta. Podjela naputaka na obvezne i neobvezne polazi od okolnosti je li tijelo javne uprave kojem je naputak podijeljen obvezno po njemu postupati ili ne.

nacionalnost (franc. *nationalité*; njem. *Nationalität*; engl. *nationality*) etnički je pojam koji označuje trajnu pripadnost pojedinca određenoj društvenoj zajednici koja se od drugih razlikuje po povijesti, jeziku, kulturi, religiji i drugim svojstvima te ima svoje zajedničke interese. Ustav Republike Hrvatske dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči osobitu skrb i zaštitu Republike Hrvatske. To je ustavno jamstvo vezano samo za činjenicu postojanja dijela hrvatskog naroda u drugoj državi i neovisno je o okolnosti koje državljanstvo imaju osobe koje taj dio čine.

državljanstvo (franc. *nationalité*; njem. *Staatsangehörigkeit, Staatszugehörigkeit*; engl. *nationality, citizenship*) jest pravna veza između pojedinca i države. Osobe sa statusom državljanina u vlastitoj državi imaju širok krug političkih, građanskih, gospodarskih i drugih prava i obveza koja se temelje na normama pozitivnog prava. U inozemstvu državljani uživaju diplomatsku i konzularnu zaštitu vlastite države. Osnovna načela za stjecanje državljanstva jesu načelo krvne veze ili podrijetla (*ius sanguinis*), načelo područja ili teritorija (*ius soli*) i načelo prebivališta (*ius domicilii*). Prema načelu krvne veze ili podrijetla, dijete stječe državljanstvo svojih roditelja bez obzira na to gdje je rođeno i gdje ono i njegovi roditelji žive. Kod primjene načela područja ili teritorija državljanstvo djeteta određuje se prema državi na teritoriju koje je dijete rođeno bez obzira na državljanstvo njegovih roditelja. Kad se primjenjuje načelo prebivališta, osoba stječe državljanstvo države na teritoriju koje prebiva. Prema Zakonu o hrvatskom državljanstvu, ono se može steći podrijetlom, rođenjem na teritoriju Republike Hrvatske, prirođenjem i prema međunarodnim ugovorima.

apatrid (franc. *apatrides*; njem. *Staatenlose*; engl. *stateless persons*), pojam koji vuče korijen iz grčkog i latinskog jezika (*a-*, ne i *patria*, domovina); spominju se također i *apoliti* (od grčkih *a-*, ne i *polites*, građanin). Označuje osobe bez državljanstva. Do pojave apatridije najčešće dolazi zbog različitih načela za stjecanje državljanstva u pojedinim državama. Tako će, primjerice, osoba biti bez državljanstva ako je rođena u državi u kojoj se državljanstvo stječe prema načelu podrijetla ili krvne veze (*ius sanguinis*), a njezini roditelji su državljani države u kojoj se državljanstvo

stječe prema načelu područja (*ius soli*). S obzirom na iznimno težak položaj apatrida, međunarodno pravo nastoji da nijedna osoba ne bude bez državljanstva. Važno nastojanje u tom smjeru sadržavaju Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. i Konvencija o smanjenju slučajeva apatridije iz 1961.

bipatrid (franc. *bipatrides*; njem. *Zweistaater*; engl. *dual nationals*), osoba s dva državljanstva (od latinskog *bis*, dvaput i *patria*, domovina). Kao i u situacijama pojave apatridije, i do pojave bipatridije najčešće dolazi zbog primjene različitih načela za stjecanje državljanstva u pojedinim državama. Tako npr. dvostruko državljanstvo stječe osoba koja je rođena na teritoriju države u kojoj se državljanstvo stječe prema načelu područja (*ius soli*), a njezini su roditelji državljani države u kojoj se državljanstvo stječe prema načelu podrijetla ili krvne veze (*ius sanguinis*). S obzirom na probleme koje za sobom vuče pojava bipatridije, međunarodno pravo nastoji da nijedna osoba nema istovremeno dva državljanstva. U tom smislu važna je Konvencija o smanjenju višestrukih državljanstava iz 1963.

boravište (franc. *résidence*; njem. *Aufenthaltort*; engl. *residence*), mjesto u kojem se osoba nalazi izvan mjesta svoga prebivališta, a s namjerom da u njemu ostane samo određeno vrijeme. U hrvatskom pravu boravište može biti uobičajeno i privremeno. Uobičajeno boravište je mjesto u kojem građanin trajnije boravi bez namjere da se u tom mjestu nastani. Privremeno boravište je mjesto u kojem se građanin zadržava do 30 dana. Građani su dužni policijskoj upravi ili policijskoj stanici Ministarstva unutarnjih poslova prijaviti uobičajeno boravište. Utvrđivanje boravišta naročito je važno zbog određivanja nadležnosti u upravnom postupku.

Državni savjet (franc. *Conseil d'Etat*) jedna je od najvažnijih pravno-političkih institucija Francuske Republike. Državni savjet, kao nasljednika Kraljevskog vijeća, ustrojio je 1799. Napoleon Bonaparte. Državni savjet svojom dvostrukom funkcijom, sudbenom i savjetodavnom, izvršio je ogroman utjecaj na stvaranje modernog upravnog prava. Savjetovanje Vlade povijesno je prva funkcija Državnog savjeta te on danas tome posvećuje trećinu svog radnog kapaciteta (60 članova Državnog savjeta podijeljenih u 5 odjela). U vršenju navedene funkcije Državni savjet godišnje izradi preko tisuću mišljenja o zakonima, najvažnijim podzakonskim aktima i nekim individualnim aktima. U pogledu sudbene funkcije u Francuskoj postoje dva, u nekim slučajevima i tri stupnja upravnosudske kontrole. Tako u prvom stupnju sude upravni sudovi, dok se u drugom

stupnju nalaze žalbeni upravni sudovi. Državni savjet može biti nadležan u prvom i drugom, a ponekad i u trećem stupnju.

nezakonitost (fran. *illégalité*; njem. *Ungesetzlichkeit*; engl. *illegality*), djelovanje protivno odredbama pozitivnoga prava ili propuštanje djelovanja koje nameće pozitivno pravo. Utvrđivanje i klasificiranje slučajeva nezakonitosti usko je vezano uz pitanje pogrešnosti upravnog akta. Nezakonitost se prema karakteru povrede zakona i drugih propisa najčešće klasificira u nekoliko skupina: nenadležnost, pogreška u proceduri i formi, materijalna povreda zakona, pogreška u činjeničnom stanju i pogreška u cilju i svrsi (*détournement de pouvoir*).

ekscepcija nezakonitosti (ilegalnosti) (franc. *exception d'illégalité*; njem. *Einrede der Rechtswidrigkeit*; engl. *plea of illegality*), oblik kontrolne ovlasti prema podzakonskim općenormativnim aktima koja se sastoji u mogućnosti da određeno državno tijelo (u pravilu sud) odbije primjenu određenog podzakonskog općenormativnog akta u konkretnom predmetu kad utvrdi da je on u suprotnosti s višom pravnom normom. Predmet se u tom slučaju rješava na osnovi zakona, a podzakonski se općenormativni akt upućuje nadležnom tijelu na procjenu ustavnosti i zakonitosti. Primjenom ekscepcije nezakonitosti takav se akt ne stavlja izvan snage s efektom *erga omnes*, već se njezin učinak ograničava samo na stranke u konkretnom predmetu. U hrvatskom pravu, prema Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ekscepcija nezakonitosti omogućuje sudovima, kad u postupku utvrde da je podzakonski općenormativni akt u suprotnosti sa zakonom, neposrednu primjenu zakona te podnošenje zahtjeva za ocjenu suglasnosti spornog propisa, odnosno pojedine njegove odredbe, s Ustavom i zakonom Ustavnom sudu.

détournement de pouvoir razvijen je u francuskoj pravnoj doktrini i praksi. Premda ga je teško prevesti na hrvatski jezik, koriste se izrazi *izvrtnje ovlasti*, *pogreška u cilju i svrsi*, *zloupotreba ovlasti* ili galicizam *deturneman*. To je oblik nezakonitosti u upravnom aktu do kojega dolazi kada primjenjivač primjenjuje pravnu normu suprotno njezinoj svrsi (*direktni détournement de pouvoir*) ili kad je primjenjuje sa svrhom koja za nju uopće nije predviđena (*indirektni détournement de pouvoir*). Naročito je moguć pri diskrecijskom odlučivanju.

evidencija (franc. *registre*; njem. *Evidenz*; engl. *records, files*) – u modernoj upravi, pa tako i u Hrvatskoj, velik broj poslova vezan je za evidentiranje određenih činjenica (državne matice, katastri, registri pojedinih pravnih sub-

jekata i sl.). Pravo i obveza vođenja službenih evidencija proizlazi iz pravne norme, a upravno tijelo koje evidenciju vodi dužno je izdati uvjerenje o postojanju ili nepostojanju činjenice o kojoj se evidencija vodi. Takva uvjerenja nemaju karakter upravnog akta, već karakter javne isprave. Važnost evidentiranja činjenica naglašava i hrvatski Zakon o sustavu državne uprave, jer vođenje očevidnika te izdavanja uvjerenja i drugih potvrda navodi kao jedan od oblika neposredne provedbe zakona i drugih propisa.

osobno ime (franc. *nom individuel*; njem. *Eigenname*; engl. *proper name*) oznaka je identiteta fizičke osobe. Prema hrvatskom Zakonu o osobnom imenu, svaki građanin ima osobno ime, koje se sastoji od imena i prezimena, te pravo i dužnost služiti se osobnim imenom. Prema istom Zakonu, svaka osoba ima pravo zahtjevom tražiti promjenu osobnog imena.

osobna iskaznica (franc. *carte d'identité*; njem. *Personalausweis*; engl. *identity card*) – prema hrvatskom Zakonu o osobnoj iskaznici, ona je javna isprava kojom državljanin Republike Hrvatske dokazuje identitet, hrvatsko državljanstvo, spol, datum rođenja, prebivalište i adresu stanovanja. Osobna iskaznica može služiti i kao putna isprava ako je tako određeno međunarodnim ugovorima. Svaka osoba starija od 16 godina koja ima prebivalište u Republici Hrvatskoj dužna je imati osobnu iskaznicu.

izvlaštenje (franc. *expropriation*; njem. *Expropriation, Enteignung*; engl. *expropriation*), pravni institut pomoću kojega javna vlast autoritativnim, na zakonu zasnovanom zahvatom oduzima ili ograničava imovinska prava određenih subjekata radi zadovoljenja javnog interesa. Prema hrvatskom Zakonu o izvlaštenju, izvlastiti se može samo nekretnina kad je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske te kad se ocijeni da će se korištenjem izvlaštene nekretnine u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dotadašnji način.

koncesija (franc. *concession*; njem. *Konzession*; engl. *concession*), dozvola kojom javna vlast određenim pravnim ili fizičkim osobama daje pravo gospodarskog korištenja javnih dobara ili obavljanja određenih javnih službi. U Hrvatskoj institut koncesije uređuje Zakon o koncesijama te iznimno velik broj drugih zakona (primjerice o pomorskom dobru i morskim lukama, o javnim cestama, o poljoprivrednom zemljištu, o lovstvu, i mnogi drugi). U pravnoj teoriji velik broj rasprava posvećen je pravnoj prirodi koncesije, odnosno pitanju ima li koncesija u osnovi ugovorni karakter ili je kod tog instituta presudan jednostrani akt javne uprave.

nadzor (franc. *surveillance, contrôle*; njem. *Aufsicht, Kontrolle*; engl. *supervision, control*) – u okviru kontrole nad upravom razlikuje se upravni od inspekcijuskog nadzora. Upravni nadzor prema hrvatskom Zakonu o sustavu državne uprave jest kontrola unutar same uprave kad tijela državne uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenesenim im poslovima državne uprave. Ako se u provedbi upravnog nadzora uoče određene nezakonitosti i nepravilnosti u radu nadziranih tijela javne uprave, tijela koja provode nadzor imaju ovlast poduzeti odgovarajuće mjere (zahtijevati izvješća i podatke od nadziranih tijela, pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti određenih osoba, neposredno obaviti poslove iz okvira nadležnosti nadziranih tijela, itd.). Inspekcijuski nadzor dio je funkcija tijela državne uprave koji je ureden Zakonom o sustavu državne uprave, Zakonom o državnom inspektoratu i velikim brojem drugih zakona. Zakon o sustavu državne uprave određuje da se inspekcijuskim nadzorom provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te da se mogu poduzeti zakonom i drugim propisima predviđene mjere kako bi se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima. Inspekcijuski nadzor provode inspektori i drugi službenici ovlašteni za provedbu nadzora kad je to određeno posebnim zakonom.

nadležnost (fran. *jurisdiction, compétence*; njem. *Zuständigkeit*; engl. *jurisdiction*) obuhvaća skup ovlasti i dužnosti koje za postupanje tijela javne uprave propisuje pravni poredak. Nekoliko je osnovnih vrsta nadležnosti. Objektivna nadležnost predstavlja djelokrug poslova određenog tijela, a subjektivna pravo i dužnost određenog tijela postupati u određenoj upravnoj stvari. Apsolutna nadležnost u prvom redu razgraničuje nadležnost između sudova i tijela javne uprave, dok relativna nadležnost razgraničuje djelokrug poslova između tijela i sustava javne uprave. Stvarna nadležnost je pravo i dužnost određenog tijela javne uprave postupati i odlučivati u određenoj upravnoj stvari, a mjesna nadležnost je nadležnost nekog stvarno nadležnog teritorijalno određenog tijela javne uprave odlučivati u određenoj upravnoj stvari. Načelne odredbe o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti nalaze se u Zakonu o općem upravnom postupku, dok se primarno nadležnost određuje prema posebnim propisima. Francuska teorija i praksa upravnog prava veliku pažnju posvećuju pitanju vremenske nadležnosti odnosno pitanju mogućeg retroaktivnog i anticipiranog djelovanja upravnih akata.