

Boris Ljubanović*

akti poslovanja (engl. *acts of business*), jedna od vrsta neupravnih akata. Oni ne proistječu iz provedenog upravnog postupka niti se njima rješava o upravnoj stvari, već proistječu iz vlasničkopravnih ovlasti na stvari. Kako akt poslovanja nije upravni akt, tako se i njegova zakonitost ne može osporavati u upravnom sporu te se eventualne upravne tužbe odbacuju kao nedopuštene. Tako je npr. Upravni sud Republike Hrvatske utvrdio da odluka o zakupu poslovnog prostora nije upravni akt, već akt poslovanja (Us-5298/2004 od 26. kolovoza 2004.); dopis kojim Ministarstvo znanosti i tehnologije obavještava fakultet da neće isplaćivati plaće za određene nastavnike koji nisu ispunili propisane uvjete za izbor u više ili isto zvanje nije upravni akt, već akt poslovanja (Us-6711/2002 od 29. svibnja 2003.); opozivanje i imenovanje člana nadzornog odbora dioničkog društva od Zaveda za mirovinsko osiguranje kao vlasnika dijela dionica nije upravni akt, nego akt poslovanja (Us-7918/1998 od 30. ožujka 2000.); odluka Ministarstva znanosti i tehnologije kojom se odbija suglasnost na donošenje odluke o upisu studenata nije upravni akt, nego akt poslovanja (Us-7994/2001 od 15. svibnja 2003.); zaključak Gradskog poglavarstva o raspisivanju natječaja za prodaju zemljišta za gradnju nije upravni akt, već akt poslovanja (Us-6686/2002 od 5. rujna 2002.), itd.

beneficium novorum (lat.), pravo na iznošenje novih činjenica i novih dokaza (novota) u postupku, koje postoji i u upravnom postupku. U prvostupanjskom upravnom postupku stranka je dužna za svoje navode ponuditi dokaze i po mogućnosti ih podnijeti. Ako sama stranka tako ne postupi,

* Dr. sc. Boris Ljubanović, docent i predstojnik Katedre za upravno pravo i upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (assistant professor and head of the Chair of Administrative Law and Administrative Science, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer, Osijek, Croatia)

službena osoba koja vodi postupak pozvat će je da to učini. Nove činjenice i novi dokazi mogu se iznositi i u žalbi, uz dužnost žalitelja da obrazloži zbog čega ih nije iznio u prvostupanjskom postupku. Prema stajalištu sudske prakse, drugostupanjsko tijelo dužno je ocijeniti nove činjenice i izvesti nove dokaze, iako žalitelj nije naveo razloge zbog kojih te nove činjenice i dokaze nije prije iznio, ako su nove činjenice odlučne za pravilno rješenje stvari. Procesna teorija razlikuje: (a) subjektivno nove činjenice – to su one koje su se dogodile prije donošenja rješenja, ali je žalitelj za njih saznao tek nakon toga, (b) objektivno nove činjenice – to su one koje su se dogodile tek nakon donošenja rješenja pa stoga žalitelj za njih prije nije ni mogao saznati, (c) nove činjenice koje su se dogodile prije donošenja rješenja i za koje je žalitelj prije toga momenta znao da su se dogodile pa su nove samo po tome što ih žalitelj iznosi tek u žalbi. Hrvatski Zakon o općem upravnom postupku ne propisuje koje se nove činjenice mogu iznositi u žalbi. Prema sudskoj praksi, u žalbi se mogu iznositi činjenice koje su nastale do donošenja rješenja koje se pobija žalbom. Praksa dopušta iznošenje u žalbi samo onih novih činjenica koje su se dogodile prije donošenja rješenja, neovisno o tome je li žalitelj za njih saznao prije ili nakon donošenja rješenja. Razumije se da i drugoj stranci (ili strankama) sa suprotnim interesima treba pružiti mogućnost da se izjasni o novoj procesnoj građi (novim činjenicama i novim dokazima) navedenoj u žalbi. Stoga ZUP propisuje da se žalbi, ako su u njoj iznesene nove činjenice i novi dokazi, a u postupku sudjeluju dvije stranke ili više stranaka sa suprotnim interesima, prilaže još i onoliko prijepisa koliko ima takvih stranaka. U takvom slučaju tijelo dostavlja svakoj stranci prijepis žalbe i ostavlja joj rok (koji ne može biti kraći od osam ni dulji od petnaest dana) da se o novim činjenicama i dokazima izjasni. Pravo na iznošenje novih činjenica i novih dokaza u žalbi (*beneficium novorum*) procesni pisci uglavnom obrazlažu potrebom da se prihvati procesno pravilo koje pridonosi saznanju istine u postupku. No tome se može uputiti ozbiljan prigovor. Žalba je pravni lijek koji služi ispravljanju eventualnih pogrešaka prvostupanjskog tijela. Ovdje se ne može govoriti o pogrešci tijela koje je donijelo prvostupanjsko rješenje jer je riječ o činjenicama koje to tijelo nije ni moglo uzeti u obzir budući da nije ni znalo da one postoje. Pravo na iznošenje novih činjenica i novih dokaza, također, postoji i kod obnove postupka. ZUP određuje da se upravni postupak može obnoviti, između ostalog, ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice odnosno dokazi bili izneseni odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku.

denacionalizacija (engl. *denationalisation*), u pravnom smislu označuje postupak ukidanja svih pravnih učinaka nacionalizacije imovine. U širem smislu denacionalizacija obuhvaća ukidanje učinaka prisilnog prijenosa privatne imovine u društveno vlasništvo ne samo po osnovi nacionalizacije već i konfiskacije, agrarne reforme, prekoračenja zakonskog maksimuma. Pritom se uzimaju u obzir i odluke građanskih i vojnih tijela. Denacionalizacija, tj. povrat imovine (restitucija) ili isplata naknade za oduzetu imovinu, jedno je od temeljnih pitanja u postupku tranzicije. Postupak denacionalizacije provele su gotovo sve europske države u kojima je prije postojao komunistički sustav, a sada se okreću demokraciji i tržišnom gospodarstvu (tzv. tranzicijske zemlje). U Republici Hrvatskoj pravnu podlogu za denacionalizaciju postavio je Ustav iz 1990., s time što je utvrdio privatno vlasništvo kao jedini oblik vlasništva. Taj ustav svrstava nepovredivost vlasništva u red najviših ustavnih vrednota te jamči pravo vlasništva i nasljeđivanja. Tim je odredbama, na posredan način, Ustav zapravo obvezao zakonodavca da propiše uvjete i postupak povrata ili naknade za imovinu koja je prijašnjim vlasnicima oduzeta i prenesena u društveno vlasništvo. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96) usvojen je 11. listopada 1996., a stupio je na snagu 1. siječnja 1997. Značajno je noveliran 2002. Pravnu podlogu denacionalizacije čine i Zakon o fondu za naknadu oduzete imovine (NN 69/97, 105/99, 64/00) te pravilnici o mjerilima za utvrđivanje vrijednosti (oduzetih stanova; oduzetih poduzeća; oduzetih građevinskih zemljišta i poslovnih prostora; oduzetih poljoprivrednih zemljišta, šuma i šumskih zemljišta; pokretnina koje imaju kulturnu, umjetničku ili povijesnu vrijednost; brodova i brodica). Postoje i drugi zakoni koji su na određeni način povezani s postupkom denacionalizacije, tako Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća (1991.), Zakon o privatizaciji (1996.), Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (1996.), Zakon o općem upravnom postupku (1991.) i dr. Pitanje denacionalizacije imovine Katoličke crkve koja joj je oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine uređeno je Ugovorom o gospodarskim pitanjima između Svete Stolice i Republike Hrvatske od 9. listopada 1998. Njime se Hrvatska obvezala Katoličkoj crkvi u razumnom roku vratiti u naravi imovinu koju je moguće vratiti prema zakonskim odredbama. Ugovor predviđa i supstituciju imovine, tj. da Republika Hrvatska pronade odgovarajuću zamjenu za imovinu koju nije moguće vratiti. Ako imovinu nije moguće vratiti niti se može pronaći odgovarajuća imovina za zamjenu, isplaćuje se naknada u novcu, i to u četiri obroka godišnje.

derogativna klauzula (franc. *clauses dérogatoires*) ili tzv. kriterij posebnih ovlasti (franc. *les clauses exorbitantes du droit commun*), jedan od temeljnih kriterija francuske upravnosudske prakse za upravne ugovore. Po tom kriteriju (klauzuli) stranke prihvaćaju ugovorom predviđena odstupanja od općeg prava. Javnopravnom tijelu daju se posebne, veće ovlasti (npr. da jednostrano mijenja odredbe ugovora), jer to više pogoduje ostvarenju šireg društvenog interesa. Međutim, ako je posljedica ugovornih odredbi povećanje troškova te se na taj način ruši financijska ravnoteža ugovora, druga ugovorna strana ima pravo potraživati naknadu od javnopravnog tijela radi ponovne uspostave financijske ravnoteže. Ako naknadu ne ostvari sporazumno s javnopravnim tijelom, druga strana može je potraživati pred upravnim sudom. Državni savjet (*Conseil d'Etat*) definira *clause exorbitante* kao klauzulu kojoj je cilj da strankama daje prava i nametne obveze koji su takve prirode da ne mogu biti ugovoreni niti prihvaćeni od bilo koga u okviru građanskog i trgovačkog prava.

državljanstvo Europske unije (engl. *citizenship of the European Union*). Državljanstvo je naročita pravna veza pojedinca s određenom državom, odnosno temeljni pravni odnos između pojedinca i države. Ono pojedincu daje poseban pravni položaj, tj. krug prava i dužnosti. To su temeljna politička, građanska, društvena i gospodarska prava i obveze što ih pojedinac dobiva, bez obzira na to je li u toj državi ili je u inozemstvu. Iseljenjem se mijenja samo stupanj uživanja ili korištenja državljanstva, ali ne i njegova bit. Državljanstvo je načelno trajna veza između pojedinca i države, sve dok se u posebnom postupku ne raskine. Ugovorom o Europskoj uniji (Mastricht, 1992.) u Ugovor o Europskoj zajednici unesena je odredba o državljanstvu Unije, s tim što se prosudba pravnog pojma državljanstva odnosi na pojedinca kao *citoyen* (građanina). Prava državljana Europske unije utvrđena su u čl. 18.–21. Ugovora. To su sljedeća prava: 1. pravo na slobodu kretanja i boravka unutar područja država članica (čl. 18.); 2. aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament na području države članice na kojemu državljanin ima uobičajeno boravište (čl. 19.); 3. pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu druge države članice izvan Europske unije (čl. 20.); 4. pravo peticije Europskom parlamentu (čl. 21.1.); 5. pravo pritužbi europskom ombudsmanu (čl. 21.2.); 6. pravo obraćanja bilo kojoj europskoj instituciji na bilo kojem službenom jeziku EU i pravo na odgovor (čl. 21.3.). Dodaje se i zabrana diskriminacije na osnovi državljanstva (čl. 12.) te zabrana diskriminacije na osnovi spola, rasne i etničke pripadnosti, religije, uvjerenja, dobi i spolne orijentacije (čl. 13.). Prema općeprihvaćenom shvaćanju, državljanstvo

može imati samo država, tj. ono nužno pretpostavlja postojanje države. Pravna je podloga državljanstva pravna pripadnost narodu koji neku državu konstituira. S obzirom na to da se mišljenja o državnopravnoj naravi Europske unije kreću od shvaćanja da ona nije nikakvu naddržavna jedinica pa sve do shvaćanja da je njezin položaj u ograničenim područjima prijenosa vrhovničkih ovlasti relativno neovisan o državama članicama, državljanstvo EU ne može se promatrati kao nešto što je datost. Ističe se da se »usprkos pojmovnoj paraleli, državljanstvo Unije bitno razlikuje od državljanstva. Ono ne sadržava niti usporedivo blizak odnos prava i obveza između pojedinca i njegove države, kao što je to obilježje državljanstva. Ukupnost državljana Unije ne stvara jedinicu političke volje. I kod samoga zastupanja putem Europskoga parlamenta, predstavništva naroda država članica, državljani Unije su 'medijalizirani' pripadanjem nekoj državi članici u okviru ključa podjele koji vrijedi za pojedine države. Državljanstvo Unije ostaje vezano za državljanstvo neke države članice. Pravo Zajednice ne poznaje ni minimalne standarde za stjecanje državljanstva Unije ...«.

jedinstveno upravno mjesto (engl. *point of single contact*) ili jedinstveno mjesto za kontakt i koordinaciju, jedan od temeljnih instituta kojim se žele ubrzati i pojednostavniti upravni postupci. Određen je kao zahtjev iz Direktive Europskog parlamenta iz 2006. o uslugama na zajedničkom tržištu (Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, Official Journal of the European Union from 27. 12. 2006.), po kojem su sve države članice dužne osigurati u tijelima javne vlasti jedinstvena mjesta za kontakt i koordinaciju u kojima će korisnici usluga moći obaviti sve formalnosti koje se tiču postupka. Na taj način želi se omogućiti pružanje usluga građanima uz manje troškove, u kraćem vremenu i na jednom mjestu. Taj je zahtjev Hrvatska prihvatila zakonskim propisivanjem instituta u novom Zakonu o općem upravnom postupku. Prema odredbi tog zakona, javnopravno tijelo mora omogućiti strankama, ako je za ostvarivanje nekog njihovog prava potrebno voditi više upravnih ili drugih postupaka, da na jedinstvenom upravnom mjestu u javnopravnom tijelu podnesu sve zahtjeve, koji će se potom bez odgode po službenoj dužnosti dostaviti nadležnim javnopravnim tijelima. Na tom mjestu stranke i sve druge zainteresirane osobe mogu dobiti propisane obrasce, obavijesti, savjete i drugu pomoć iz nadležnosti javnopravnog tijela.

načelo pravičnog postupka (engl. *principle of equity procedure*). Procesna teorija dugo je vremena smatrala da je glavno načelo postupka (sudskog

i upravnog) »načelo istine«. Pritom se pod utjecajem filozofijskih teorija istine poznatih kao tzv. »korespondencijske (adekvacijske) teorije istine« kao najstarije teorije istine, koja potječe od Aristotela, tvrdilo da je »istina slaganje sa stvarnošću«. Naše istinite spoznaje prema tim teorijama »uvijek na ovaj ili onaj način predstavljaju svojevrсно 'ogledalo prirode', *speculum naturae*«. U bivšim socijalističkim zemljama, pa i u bivšoj Jugoslaviji, tzv. dijalektičko-materijalistička varijanta korespondencijske teorije prihvaćena je »kao neka vrsta neupitne ideologije«. Prema toj teoriji, koja se najčešće predočavala kao tzv. teorija odraza, moguće je postići »istinito odražavanje stvarnosti u mišljenju« i »vjeran odraz stvarnosti«. Takva je teorija »uistinu bila tek paravan za odbacivanje liberalnog i demokratskog koncepta ustrojstva političke zajednice i promociju obuhvatne državne i partijske kontrole«. Pojam »materijalna istina«, nastao u europskoj kontinentalnoj procesnoj teoriji još u vrijeme kad je načelo slobodne ocjene dokaza potisnulo načelo vezane (zakonske) ocjene dokaza, počeo se tumačiti kao zahtjev da se postupci »oslobode« procesnih formi koje bi ugrozile saznanje »objektivne istine«. Takvo poimanje »načela materijalne istine« bilo je u državama totalitarnih sustava instrument za ostvarivanje državne moći sukladno »državnim interesima« u danom trenutku. Stoga je, u skladu s današnjim vremenom, umjesto o »načelu materijalne istine« ispravnije govoriti o »načelu pravičnog postupka«. Prema suvremenom shvaćanju, »pravni sustav uopće ne postulira apsolutnu istinu niti apsolutni dokaz o bilo čemu, nego ostvaruje okvir procesne jednakosti ... koji je zapravo alternativa za prevlast jedne strane nad drugom u vanjskom, realnom svijetu ... U državi u kojoj bi vrijedilo pravo fizički jačega ... najjači pojedinac bio bi *ipso facto* najpravedniji. Stoga se može reći da je država u stanovitom smislu oružje fizički slabijih protiv fizički jačih te da je revolucija povratak elementarnom fizičkom odmjeravanju snaga«. U svezi s navedenim već u Ustavu RH nalazimo sljedeća načela: jednakost svih pred zakonom (čl. 14/2.); jednakost svih građana i stranaca pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti (čl. 26.); pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom (čl. 18/1.). Pitanje »pravičnosti« postupka nije pitanje saznanja »apsolutne istine« od »klasno svjesnog suda«, već pitanje strukture postupka koja mora biti takva da procesnim sudionicima zajamči jednake mogućnosti utjecanja na njegov ishod. Postupak je »pravičan« ako su ispunjeni sljedeći zahtjevi: 1. postupak je normiran, a zatim i proveden u skladu s autoritativnim pravnim standardima te s posljedicama koje su primjerene legitimnim očekivanjima stranaka (stranke) u konkretnom slučaju; 2. postupak je proveden pred tijelom koje

će »pravne standarde objektivno protumačiti i primijeniti«; 3. ostvarena je ravnoteža između težnje da postupak bude učinkovit i ekonomičan te težnje za zaštitom nekih drugih standarda koji se odnose na prava i slobode građana. Slijedi da se načelo pravičnosti postupka odnosi na zakonodavca (koji prilikom konstruiranja postupka mora uvažiti navedene zahtjeve) i na tijelo koje vodi postupak (koje istaknute standarde mora primijeniti kada rješava konkretan slučaj). U svezi s određivanjem pojma »pravičnog postupka« vrlo je značajna odluka Ustavnog suda od 15. ožujka 2000. o ukidanju nekih odredbi Zakona o Državnom sudbenom vijeću zbog njihove nesuglasnosti s Ustavom (NN 31/00). U toj se odluci navodi da se »... vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka RH ... ne smije poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti ... (nego sadržava) i dopunske zahtjeve koji se tiču samog zakona i njihova sadržaja; u tom smislu ... zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. One moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje ...« (cit. Alan Uzelac).

upravni ugovor (engl. *administrative contract*; franc. *contracts administratifs*), dvostrani pravni akt koji država odnosno drugo javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama (fizičkim i pravnim) radi ostvarivanja određenog cilja šireg društvenog interesa te pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima. To je ugovor sklopljen u ime jednog ili više javnih subjekata, prema režimu javnoga prava. Francuski autori naglašavaju da je riječ o ugovorima između nejednakih strana, jer tijelo javne vlasti nastupa s jačom pravnom voljom te pri izvršavanju ugovora raspolaže nekim javnim ovlastima. Obilježavaju ga određene posebne i veće ovlasti javnopravnih tijela koje su povezane sa svrhom koja se njime želi postići, s tim da je uvijek posrijedi širi društveni interes. Prigodom sklapanja upravnog ugovora javnopravno tijelo redovito nastupa kao subjekt javnoga prava te stoga ima veće ovlasti koje proizlaze iz prvenstva javnog interesa koji zastupa. U odnosu prema drugoj ugovornoj strani ima nadređeni, povoljniji položaj koji dolazi do izražaja i tijekom izvršavanja ugovora, osobito kad druga strana neuredno izvršava svoje ugovorne obveze ili ih uopće ne izvršava. U francuskom pravu vrlo ga često definiraju kao ugovor između nejednakih strana te naglašavaju da tijelo javne vlasti istupa s jačom pravnom voljom, i to na takav način da javnopravna tijela pri izvršavanju upravnih ugovora raspolažu nekim važnim ovlastima. U njemačkoj je opis upravnog ugovora dan u paragrafu 54. Zakona o upravnom postupku (*Verwaltungsverfahren-*

geset), a formalno se naziva javnopravnim (*Öffentlich-rechtlicher Vertrag*). Pojam upravnog ugovora (*Verwaltungs Vertrag*) i upravnopravni ugovor (*Verwaltungsrechtliche Vertrag*) uglavnom se koristi u njemačkoj pravnoj teoriji koja naglašava da upravni ugovor stvara, mijenja ili poništava pravni odnos u sferi javnog prava, dok građanski ugovor isto čini u sferi privatnog prava. Pojam upravnog ugovora bio je nepoznat hrvatskom zakonodavstvu sve do donošenja novog ZUP-a (NN 47/09) koji će stupiti na snagu 1. siječnja 2010. Njime se prvi put normira upravni ugovor u pravnom sustavu Republike Hrvatske i uvodi taj pojam u hrvatsko zakonodavstvo. ZUP je normirao osnovna pitanja tih ugovora, dok je njihovo pobliže uređenje prepušteno posebnim zakonima, ali i upravnoj te upravnosudskoj praksi. U hrvatskom su zakonodavstvu postojali ugovori koji su svojim karakteristikama odgovarali pojmu upravnih ugovora (tako npr. ugovor o koncesiji, ugovor o javnoj nabavi i ugovor o javnim uslugama), ali upravni ugovor kao opći institut nije bio normiran. Prihvaćanje i propisivanje upravnog ugovora dio je sveukupne reforme hrvatske javne uprave. Riječ je o uspostavljanju osebnijih upravnopravnih odnosa između javne uprave i privatnih osoba koji se zasnivaju na njihovoj suglasnoj volji, a ne na autoritativnom i jednostranom upravnom aktu. Na taj se način ostvaruje jedan od standarda europske javne uprave, i to onaj koji zahtijeva aktivnu ulogu građana u odnosima s javnom upravom, njihovo djelatno sudjelovanje u upravnim poslovima u što većem broju upravnih područja.

reformatio in peius (lat.). Zabrana *reformatio in peius* (preinačenja na štetu, nagore), prema kojoj drugostupanjski sud nije ovlašten preinačiti prvostupanjsku presudu na štetu stranke koja se žalila ako je samo ona podnijela žalbu, ima porijeklo u kaznenom procesnom pravu. U upravnom postupku ta zabrana nije tako izražena. Prema novom ZUP-u iz 2009., drugostupanjsko tijelo može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu samo iz razloga zbog kojih bi to rješenje moglo oglašiti ništavim ili poništiti, ako nije drukčije propisano. Prijašnji ZUP davao je šire mogućnosti izmjene jer je drugostupanjsko tijelo moglo u povodu žalbe radi pravilnog rješenja stvari preinačiti prvostupanjsko rješenje na štetu žalitelja iz razloga za poništavanje ili ukidanje konačnog rješenja po pravu nadzora, izvanrednog ukidanja izvršnog rješenja i proglašivanja rješenja ništavim. Prema dosadašnjoj sudskoj praksi, kad odlučuje u povodu žalbe, drugostupanjsko tijelo ne može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu žalitelja ako nađe da prvostupanjsko tijelo nije pravilno utvrdilo činjenično stanje (presuda, UŽ-2/58). Zabrana *reformatio in peius* odnosi se samo na drugostupanjsko rješenje o žalbi stranke u upravnom postup-

ku, a ne i na ponovno rješavanje prvostupanjskog tijela, koje nije vezano svojim prijašnjim rješenjem koje je poništeno (Vrhovni sud, U-2072/62). Nema povrede zakona na štetu stranke ako je u povodu njezine žalbe rješenje poništeno, pa u novom postupku i prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo, na osnovi novoutvrđenih činjenica, donesu rješenje koje je za stranku nepovoljnije od prijašnjeg rješenja (presuda, UŽ-4737/59). Izvan uvjeta iz ZUP-a drugostupanjsko tijelo ne može rješavati na štetu stranke, u povodu njezine žalbe (presuda, UŽ-3352/59). Ako je stranka pobijala žalbom pravilnost utvrđenih činjenica i ako je drugostupanjsko tijelo u nadopunjenom postupku pravilno utvrdilo te činjenice i na osnovi njih našlo da stvar treba riješiti drukčije, može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu žalitelja tako da poništi prvostupanjsko rješenje i samo riješi stvar (zaključak sjednice sudaca Upravnog suda od 15. prosinca 1989.). Potonji zaključak Dupelj i Turčić s pravom podvrgavaju posebnoj kritici jer je »u suprotnosti s važećim odredbama ZUP-a i kao takav neodrživ«. Prijašnji ZUP sadržava i odredbe po kojima drugostupanjsko tijelo može u povodu žalbe preinačiti prvostupanjsko rješenje u korist žalitelja i preko zahtjeva koji je on postavio u žalbi – tzv. *reformatio in melius* (preinačenje u korist, nabolje). Po odredbi čl. 244/1. prijašnjeg ZUP-a, radi pravilnog rješenja stvari drugostupanjsko tijelo može u povodu žalbe preinačiti prvostupanjsko rješenje u korist žalitelja i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, a u okviru zahtjeva postavljenog u prvostupanjskom postupku, ako se time ne vrijeđa pravo druge osobe. Iz te odredbe proizlazi da je preinačivanje prvostupanjskog rješenja u korist žalitelja i mimo zahtjeva istaknutog u žalbi moguće pod uvjetima da se preinačivanje obavlja u cilju pravilnog rješenja stvari, da se preinačivanje kreće u granicama zahtjeva postavljenog u prvostupanjskom postupku te da se takvim preinačivanjem ne vrijeđa pravo druge osobe. Novi ZUP takvu mogućnost ne propisuje, već izričito određuje da drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe, ali pri tome nije vezano žalbenim razlozima. Izmijenjena zakonska regulacija bit će izazov i za sudsku praksu.

složeni upravni akti (engl. *complex administrative acts*) ili zajednička odluka u upravnoj stvari prema novom ZUP-u. Teorija upravnog postupovnog prava poznaje i tzv. »složene upravne akte«. Riječ je o upravnim aktima u donošenju kojih surađuju dva ili više tijela. Za »složene upravne akte« Krbek rabi i naziv »kompleksni upravni akti«, a Ivančević »akti kolaboracije«. Pritom je suradnja dvaju ili više tijela pri rješavanju određene upravne stvari pravno obligatorna pa bez takve suradnje akt ne može biti prav-

no valjan. Poticaj za suradnju može biti vrlo različit, npr. složenost neke upravne stvari, zainteresiranost različitih tijela za rješenje određene stvari ili ako niže tijelo može odlučiti o stanovitoj stvari samo uz suglasnost višeg tijela. ZUP poznaje dva oblika suradnje različitih tijela pri donošenju rješenja. Prvi postoji kad zakon ili drugi propis utemeljen na zakonu određuje da u jednoj stvari rješavaju dva ili više tijela. U tom je slučaju svako od tih tijela dužno riješiti o istoj stvari. No svako tijelo koje je zasebno riješilo upravnu stvar ne dostavlja stranci svoje rješenje, već se ta tijela moraju sporazumjeti koje će od njih izdati rješenje. U tom rješenju mora biti navedeno i rješenje drugog tijela koje je rješavalo o stvari. Prema stajalištu prakse, ako odluke dvaju ili više tijela nisu suglasne, a jedno tijelo je ipak izdalo rješenje, to je rješenje nezakonito. Drugi oblik suradnje postoji u slučajevima kad je zakonom ili na zakonu utemeljenom propisu određeno da rješenje donosi jedno tijelo, ali uz određeni oblik suradnje (sudjelovanja) drugog tijela. Pritom drugo tijelo može dati prethodnu suglasnost, a tijelo koje je nadležno donijeti rješenje dužno je takvu suglasnost zatražiti uz iznošenje činjenica i podataka relevantnih za donošenje rješenja. Tijelo koje donosi rješenje dužno je u svojem rješenju navesti akt kojim je drugo tijelo dalo ili odbilo suglasnost odnosno navesti da u propisanom roku drugo tijelo nije dalo ni odbilo suglasnost. Ako drugo tijelo odbije dati suglasnost, nadležno tijelo ne može donijeti rješenje kakvo je namjeravalo. Prethodna suglasnost nije samostalan akt kojim se rješava upravna stvar, već je to unutarnji akt uprave u donošenju rješenja koje, da bi bilo potpuno, mora imati i suglasnost kao svoj sastavni dio. Stoga se akt davanja odnosno odbijanja suglasnosti ne može pobijati neposredno, već jedino pravnim lijekom protiv rješenja. Druga je varijanta kad tijelo daje (naknadnu) suglasnost. U tom slučaju tijelo koje donosi rješenje sastavlja ga i šalje sa spisima predmeta na suglasnost drugom tijelu, koje može dati suglasnost potvrdom na samom rješenju ili posebnim aktom. Rješenje je doneseno kad je drugo tijelo dalo suglasnost, a smatra se kao akt tijela koje ga je donijelo. Za pitanje samostalnosti akta kojim se daje ili odbija suglasnost važi isto kao i za prethodnu suglasnost. Razni autori smatraju da ne postoji znatnija razlika između prethodne suglasnosti i suglasnosti. I kod suglasnosti može se postupiti kao i kod prethodne suglasnosti, tj. može se drugom tijelu samo izložiti namjera da se donese akt određenog sadržaja. Obje suglasnosti povezuje osobina da u slučaju formalne uskrate suglasnosti ne može biti donesen akt s namjeranim dispozitivom, a pri davanju suglasnosti akt se smatra donesenim kad je suglasnost dana. Treća je varijanta kad drugo tijelo daje potvrdu ili odobrenje. Po Majstoroviću, potvrda ili odobrenje nema smisao suglasnosti, već nadzora

akta, organiziranog u okviru same uprave radi ujednačivanja kriterija za donošenje takvih akata, i to zbog iznimne važnosti mjere koja se aktom poduzima. Po njemu, potvrda ili odobrenje mogu se dati i prije donošenja rješenja, kao i kod suglasnosti. Odbijanjem potvrde ili odobrenja sprječava se donošenje rješenja ako već nije doneseno, a ako jest, ono ne postaje potpuno te stoga ne može ni proizvoditi djelovanje. Ivančević, međutim, smatra »neprikladnim shvaćanje da se takve potvrde odnosno odobrenja mogu tražiti i prije donošenja rješenja. To nema pravi smisao, jer se kraj odredaba o prethodnoj suglasnosti odnosno suglasnosti ne vidi potreba za još nečim trećim, prethodnim«. Stoga smatra da je »Majstorović bio u kontradikciji s vlastitom misli da je potvrda odnosno odobrenje specifičan oblik nadzora nad nečim što već postoji ... Po mom sudu to može biti vršeno samo pošto je akt već donesen«. Na pitanje što onda znači pozivanje na to da se akt smatra donesenim kad je dana potvrda (odobrenje), Ivančević nudi odgovor: »To može značiti jedino ... da prestaje njegovo djelovanje, jer je realiziran rezolutivni uvjet.« Četvrta je varijanta kad drugo tijelo daje mišljenje. Tada se rješenje može donijeti samo nakon pribavljenog mišljenja. Ivančević smatra da »je mišljenje nesumnjivo slabiji oblik utjecaja nekog organa nego što je to slučaj sa suglasnošću« te da je stoga ispravno stajalište Majstorovića da je nadležno tijelo dužno to mišljenje ocijeniti, ali ga nije dužno usvojiti. Prema ZUP-u, tijelo kojeg je suglasnost ili mišljenje potrebno za donošenje rješenja dužno je suglasnost odnosno mišljenje dati u roku trideset dana od dana kad je zatraženo. Ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne odluči o zahtjevu za izdavanje suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja, smatrat će se da je akt izdan u korist stranke, ako nije drukčije propisano.