

Zaštita prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada tijela državne uprave

*Božo Gagro**

UDK 351.94/.96

Prethodno (znanstveno) priopćenje

Primitljeno: 1. 9. 1999.

Prihvaćeno: 3. 11. 1999.

Polazeći od odredaba Ustava, autor u ovom radu govori o načelu zakonitosti kao temeljnom načelu pravne države. Ističe da u Republici Hrvatskoj postoje sve pravne pretpostavke za ostvarivanje tog načela i za uspješnu zaštitu prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada tijela državne uprave.

Autor posebno upozorava na iznimnu važnost sudske kontrole zakonitosti rada državne uprave, s posebnim osvrtom na pojedinačne akte upravnih tijela kojima se u upravnim stvarima neposrednom primjenom zakona i drugih propisa odlučuje o pravima i obvezama građana i drugih subjekata. U vezi s tim obrađuje sudsku kontrolu upravnih akata u upravnom sporu pred Upravnim sudom i iznosi neka zapažanja u vezi s povredom pravila postupka po kojima su dužna postupati upravna tijela pri odlučivanju u upravnim stvarima.

Ključne riječi: upravni postupak, ljudska prava, sudska kontrola, upravni spor

1. Pravne pretpostavke za zakonit rad tijela državne uprave

Temeljnim odredbama Ustava Republike Hrvatske¹ (dalje: Ustav) određeno je, između ostalog, da je vladavina prava jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). Tim je odredbama Ustava

* Božo Gagro, dipl.pravnik, sudac Upravnog suda Republike Hrvatske

¹ Ustav Republike Hrvatske objavljen je u Narodnim novinama broj 56 od 22. prosinca 1990., kada je i stupio na snagu. Ustav je izmijenjen Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, objavljenim u Narodnim novinama broj 135/97, a pročišćeni tekst Ustava objavljen je u Narodnim novinama broj 8/98.

određeno i to da u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u skladu s Ustavom, a ostali propisi u skladu s Ustavom i zakonom, te da je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske (članak 5. Ustava).

Dakle, proklamirajući vladavinu prava kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, Ustav polazi od toga da je načelo zakonitosti jedno od temeljnih načela svake pravne države, pa stoga svim subjektima u društvu nalaže da njihovo djelovanje i ponašanje bude usklađeno s odredbama normi pozitivnog prava.

Iako je vladavina prava Ustavom zajamčena kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, svakome je jasno da se vladavina prava odnosno ostvarivanje pravne države ne postiže samim donošenjem ustavnih odredaba koje to proklamiraju te donošenjem zakona koji su u suglasnosti s Ustavom i drugih propisa koji su u suglasnosti s Ustavom i zakonom, nego ostvarivanje i funkcioniranje pravne države pretpostavlja stvarno poštovanje Ustava, zakona i drugih propisa od svih subjekata u društvu, dakle kako tijela državne vlasti, tako i pojedinaca, u njihovom svakodnevnom životu i radu. Stoga se dosezi ostvarivanja pravne države ne ogledaju samo u kakvoći proklamiranih ustavnih načela i sveukupne pravne regulative donesene na osnovi tih načela nego ponajprije u tome u kojoj se mjeri poštuje pravni poredak države i na koji se način izvršavaju važeći propisi.

U uvjetima trodiobe vlasti, a u Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, uz postojanje samostalnog i neovisnog sudstva, zakoniti rad državne uprave jedan je od postulata pravne države.

"Načelo zakonitosti općenito, a načelo zakonitosti uprave posebno, čine danas u svim modernim državama osnove na kojima se gradi ideja pravne države."²

Stoga je, uz već naprijed citiranu odredbu članka 5. Ustava, koja nalaže zakonito ponašanje svim subjektima, Ustav u članku 19. stavku 1. posebno odredio da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.

² Prof. dr. Ivo Borković, Upravno pravo, šesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1997., str. 61.

Prema odredbama Zakona o sustavu državne uprave,³ poslove državne uprave u Republici Hrvatskoj obavljaju tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi, odnosno gradski uredi Grada Zagreba) te tijela jedinica lokalne samouprave i uprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti kada je obavljanje tih poslova na njih zakonom preneseno (članak 2. i 3. navedenog zakona).

Jedan od glavnih poslova državne uprave koji navedeni zakon stavlja na prvo mjesto jest neposredna provedba zakona i drugih propisa. Tim je zakonom izričito propisano da tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, neposredno primjenjujući zakone i druge propise, rješavaju u upravnim stvarima, vode propisane očevidnike, izdaju uvjerenja i druge potvrde te obavljaju i druge upravne i stručne poslove (članak 16.).

Neposredna primjena zakona i drugih propisa rješavanjem upravnih stvari, nesumnjivo, vrlo je važan posao državne uprave, pa je zakonitost postupanja nadležnih tijela u obavljanju tih poslova iznimno važna za ostvarivanje pravne države. To zbog toga što rješavajući u upravnim stvarima nadležna tijela, primjenom generalne pravne norme na konkretne slučajeve, odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih subjekata, pa se donošenjem nezakonitih pojedinačnih upravnih akata izravno povređuju prava odnosno interesi pojedinih subjekata, čime se ne samo nanosi šteta tim subjektima nego i stvara nepovjerenje u rad državne uprave, narušava njezin ugled i često dovode u pitanje i neke temeljne ustavne slobode i prava (jednakost pred zakonom i dr.), što sve ima negativne posljedice na ostvarivanje sveukupnog ustavnopravnog poretka. Otuda i velik interes ustavotvorca u svakoj demokratskoj državi, u kojoj je državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, za zakoniti rad državne uprave kada je u pitanju donošenje pojedinačnih upravnih akata koji moraju biti utemeljeni na zakonu, kako to nalaže i naprijed citirana odredba članka 19. stavka 1. Ustava.

Važno je napomenuti da u Republici Hrvatskoj načelo zakonitog postupanja u obavljanju poslova državne uprave ne sadrži samo Ustav nego i niz zakona, među kojima je posebno važno spomenuti Zakon o općem upravnom postup-

³ Zakon o sustavu državne uprave objavljen je u Narodnim novinama broj 75/93.

ku⁴ (dalje: ZUP) koji sadrži procesne pravne norme po kojima su dužni postupati organi državne uprave i drugi državni organi, kao i pravne osobe s javnim ovlastima, kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana odnosno pravnih osoba ili drugih stranaka. U članku 4. ZUP-a propisano je da organi, ustanove i druge pravne osobe, koje postupaju u upravnim stvarima, rješavaju na temelju zakona, drugih propisa državnih organa i na temelju općih akata ustanova i drugih pravnih osoba koje one donose na temelju javnih ovlasti.

Polazeći od toga da je nakon donošenja Ustava iz 1990. godine u Republici Hrvatskoj donesen velik broj zakona i drugih propisa, kojima su uglavnom uređena sva pitanja vezana uz rad državne uprave te brojnim zakonima i drugim propisima uređeni društveni odnosi u kojima nadležna tijela u obavljanju poslova državne uprave autoritativno odlučuju donošenjem pojedinačnih upravnih akata, kao i da je ZUP-om detaljno uređeno postupanje tih tijela kada neposrednom primjenom propisa rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih subjekata, može se zaključiti da su time ostvarene potrebne pretpostavke za zakonito funkcioniranje tijela državne uprave odnosno za ostvarivanje načela zakonitosti kao temeljnog načela pravne države. "Čim je već zakonodavna djelatnost na području uprave, čim je upravna djelatnost točnije zakonom normirana, tim je i potpunije oživotvoren ideal pravne države."⁵

2. Kontrola zakonitosti rada državne uprave u cilju zaštite prava građana i drugih subjekata

Ostvarivanje pretpostavki za zakonit rad tijela državne uprave (donošenje ustava, zakona i drugih propisa) ne daje samo po sebi nikakvu garanciju da će ta tijela uvijek i postupati na način kako to propisi nalažu. Stoga se davno došlo do spoznaje da ostvarivanje pravne države nameće potrebu kontrole nad radom državne uprave, kako u interesu zaštite pojedinaca, tako i u javnom interesu, i to ne samo zbog širine i prirode ovlaštenja koje državna uprava ima, nego ponajprije zbog toga što je osnovna zadaća državne uprave neposredna

⁴ Zakon o općem upravnom postupku preuzet je u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj (Narodne novine broj 53/91), i to prema pročišćenom tekstu kakav je utvrđen 1986. godine i objavljen u Službenom listu SFRJ broj 47/86. Prilikom preuzimanja tog bivšeg saveznog zakona u pravni sustav Republike Hrvatske neke njegove odredbe su brisane, a neke izmijenjene odnosno dopunjene.

⁵ Dr. Ivo Krbeč, Upravno pravo, I. knjiga, Uvodna i osnovna pitanja, Tisak i naklada Jugoslovenske štampе d.d., Zagreb, 1929., str. 79.

provedba zakona i drugih propisa rješavanjem upravnih stvari u kojima se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih subjekata, pa uvijek postoji opasnost da u obavljanju tih poslova bude povrijeđeno načelo zakonitosti, najčešće na štetu subjekata o čijim se pravima, obvezama i pravnim interesima odlučuje, ali katkada i na štetu društvene zajednice.

Iako je, povijesno gledano, kontrola zakonitosti rada državne uprave uvijek bila organizirana i unutar same uprave na način da viša tijela kontroliraju niža, pokazalo se da taj oblik kontrole ne udovoljava u potpunosti zahtjevima pravne države, i to zbog više razloga koji su uglavnom vezani uz položaj državnih službenika u odnosu prema građanima i pravnim osobama o čijim se pravima i obvezama u izvršavanju propisa odlučuje te s obzirom na same odnose unutar tijela državne uprave u kojima su državni službenici dužni izvršavati naloge nadređenih.

“Razvoj je pravne države nametnuo kao imperativ uspostavljanje jedne pravne kontrole koja će biti sposobna osigurati široku pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Nositelj te kontrole trebao je biti takav organ čija će nezavisnost i autoritet uistinu moći osigurati da se uprava u svom djelovanju kreće u okvirima pravnih normi. U tom je smjeru već vrlo rano u razvoju modernih država prevladalo shvaćanje da baš sudstvo zbog svoje stručnosti i nezavisnosti prema upravi predstavlja vrlo podesan oblik pravne kontrole uprave.”⁶

Bez obzira na to što je u pojedinim zemljama u svijetu različito organizirana sudska kontrola nad zakonitošću rada državne uprave (anglo-američki sustav u kojem sudsku kontrolu obavljaju redovni sudovi i francuski sustav u kojem sudsku kontrolu obavljaju upravni sudovi), može se reći da je danas u svijetu prevladalo shvaćanje o potrebi postojanja takve kontrole bez koje nema pune manifestacije ideje pravne države jer samo putem osigurane sudske kontrole zakonitosti rada državne uprave građani i drugi subjekti stupaju u potpuno ravnopravan položaj s tijelima državne uprave, pred sudom koji, s obzirom na prirodu sudskog postupka te s obzirom na sudačku neovisnost, samostalnost i stručnost, pruža punu garanciju za zakonito razrješavanje određenog upravnopravnog odnosa.

Što se tiče kontrole zakonitosti rada upravnih tijela u Republici Hrvatskoj, valja odmah napomenuti da su u pravnom sustavu Republike Hrvatske, u cilju

⁶ Prof. dr. Ivo Borković, *Upravno pravo*, šesto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1997., str. 115.

potpunog ostvarenja ideje demokratske i pravne države, Ustavom i zakonima donesenim u skladu s Ustavom propisani takvi oblici kontrole zakonitosti rada upravne vlasti koji pružaju punu garanciju zaštite prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada te vlasti, i to kako s obzirom na obavljanje poslova državne uprave, tako i s obzirom na obavljanje poslova lokalne uprave koja, sukladno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi⁷ donesenim na osnovi Ustava i u skladu s Ustavom (članci 128.-131. Ustava) obavlja upravne poslove u okviru prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave (općine, grada i županije).

Vezano uz kontrolu upravne vlasti u Republici Hrvatskoj potrebno je istaknuti da je ta kontrola osigurana kako s obzirom na donošenje općih akata tako i s obzirom na donošenje pojedinačnih akata, sve u cilju ostvarivanja načela zakonitosti kao temeljnog načela pravne države.

Sukladno povijesnim tradicijama i pravnom iskustvu, kontrola zakonitosti i jedne i druge vrste akata osigurana je i unutar same uprave i izvan nje, pri čemu se prije svega misli na sudsku kontrolu, s napomenom da kontrolu nad radom upravne vlasti u Republici Hrvatskoj obavlja i Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) kao posebna institucija u okviru hrvatskog ustavnopravnog sustava, koji odlučuje o suglasnosti s Ustavom i zakonom podzakonskih propisa koje na temelju zakonskih ovlaštenja donosi upravna vlast te štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina kada su te slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktima upravnih vlasti (članak 125. Ustava i članak 28. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske).⁸

Nema dvojbe da je za zaštitu prava građana od nezakonitog rada upravnih vlasti važna i kontrola općih i kontrola pojedinačnih akata.

Što se tiče kontrole općih akata odnosno propisa koje nadležna tijela donose vezano uz obavljanje poslova državne uprave, važno je ovom prilikom, bez detaljne razrade tog pitanja, samo napomenuti da Vlada Republike Hrvatske (dalje: Vlada) u provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave može ukinuti propise tijela državne uprave i jedinica lokalne samouprave i uprave u prenijetim im poslovima državne uprave, a što se tiče propisa pravnih osoba s javnim ovlastima, donesenih u prenijetim im poslovima državne uprave,

⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi objavljen je u Narodnim novinama broj 90/92, a njegove izmjene i dopune objavljene su u Narodnim novinama broj 94/93. i 117/93.

⁸ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske objavljen je u Narodnim novinama broj 113 od 21. ožujka 1991. kada je i stupio na snagu.

Vlada može podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tih propisa s Ustavom i zakonom (članak 62. Zakona o sustavu državne uprave).

Uz kontrolu ustavnosti i zakonitosti svih propisa, koja je Ustavom dana u nadležnost Ustavnom sudu, nema dvojbe da ovaj oblik kontrole navedenih propisa i od Vlade znatno pridonosi dosljednijem i potpunijem ostvarenju načela zakonitosti u provedbi pravnog sustava jer tijela državne uprave za zakonitost svoga rada odgovaraju Vladi koja prati i nadzire njihov rad pa u slučaju nezakonitog postupanja tih tijela odnosno donošenja nezakonitog općeg akta Vlada može vrlo brzo poduzeti mjere za njegovo ukidanje.

Kao što je već rečeno, glavni posao državne uprave kao izvršne vlasti jest neposredna provedba zakona i drugih propisa, tj. primjena opće pravne norme na konkretne životne odnose, pa stoga ne začuđuje što je za tu djelatnost u demokratskim zemljama uvijek prisutan interes ustavotvorca da se već u ustav ugrade odredbe na čijoj bi se osnovi mogla osigurati kontrola zakonitosti rada državne uprave kada je u pitanju obavljanje tih poslova, i to zbog toga što se upravo u neposrednoj primjeni zakona i drugih propisa zrcali pravni sustav svake države, ogleda njegova humanost i pravičnost te pokazuje koliko država nije sama sebi svrhom, nego je organizirana zajednica građana koji u njoj žive te u njoj i njezinim posredstvom zadovoljavaju sve svoje životne potrebe.

Određujući da je Republika Hrvatska demokratska i socijalna država, zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana, u kojoj je vladavina prava jedna od najviših vrednota njezina ustavnog poretka (članak 1. i 3. Ustava), hrvatski je ustavotvorac, idući tim tragom, ugradio u Ustav ne samo odredbe koje svim subjektima, pa i tijelima koja obavljaju poslove državne uprave, nalažu zakonito ponašanje nego i odredbe koje osiguravaju kontrolu zakonitosti rada tih tijela odnosno kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata koje ta tijela donose.

Naime, jamčeci pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom i dopuštajući da to pravo može biti isključeno samo u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita (članak 18. Ustava), Ustav je zajamčio i sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (članak 19. stavak 2. Ustava), čime je, sukladno ponašanju ostalih demokratskih pravnih država u svijetu, otvorio prostor i mogućnosti za istinsko ostvarivanje pravne države.

Naravno da se ostvarivanje pravne države ne ogleda u tome što Ustav jamči sudsku kontrolu nad radom državne uprave, određujući istodobno da je sudbena vlast samostalna i neovisna te da sudovi sude na temelju Ustava i zakona (članak 115. Ustava). To su samo ustavne pretpostavke za ostvarivanje pravne države, a njezino se istinsko ostvarivanje, kada je u pitanju kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, ogleda ponajprije u tome u kojoj mjeri sud nadležan za ocjenu zakonitosti tih akata, koristeći se svojom ustavnom pozicijom, stvarno djeluje neovisno i samostalno, polazeći pri tome isključivo od važećih propisa prema kojima ocjenjuje zakonitost tih akata, oslobođen pri tome svih izvanpravnih utjecaja.

3. Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata u Republici Hrvatskoj

Ustrojstvo, djelokrug i nadležnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj uređeni su Zakonom o sudovima iz 1994. godine⁹, kojim je propisano da Upravni sud Republike Hrvatske (dalje: Upravni sud) odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata (upravni sporovi) te obavlja i druge poslove određene zakonom.

Dakle, Republika Hrvatska je nakon stjecanja samostalnosti i neovisnosti samo nastavila s kontrolom upravnih akata u obliku upravnog spora jer je takva kontrola postojala i u vrijeme kada se Republika Hrvatska nalazila u sastavu bivše SFRJ. Tu kontrolu Upravni sud, kao poseban sud za tu vrstu sporova, obavlja još od 1977. godine.

Stavljajući kontrolu zakonitosti upravnih akata u nadležnost posebnog, za tu vrstu sporova specijaliziranog suda, Republika Hrvatska se zapravo opredijelila za tzv. francuski sustav kontrole upravnih akata.

Upravni spor pred Upravnim sudom vodi se po odredbama Zakona o upravnim sporovima¹⁰ (dalje: ZUS) koji, uređujući brojna postupovna pitanja, daje definiciju upravnog akta¹¹, određuje da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta, propisuje iz kojih se sve razloga u upravnom sporu može

⁹ Zakon o sudovima objavljen je u Narodnim novinama broj 3/94, a Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima objavljen je u Narodnim novinama broj 100/96.

¹⁰ Zakon o upravnim sporovima preuzet je u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima objavljenim u Narodnim novinama broj 53/91. Prilikom preuzimanja tog bivšeg saveznog zakona u pravni sustav Republike Hrvatske neke njegove odredbe su brisane, a neke izmijenjene odnosno dopunjene. Naknadno su, nakon preuzimanja, dva puta izvršene izmjene navedenog zakona, i to Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, objavljenim u Narodnim novinama broj 9/92. i 77/92.

¹¹ Prema odredbi članka 6. stavka 2. ZUS-a upravni akt jest akt kojim državni organ i organizacija u obavljanju javnih ovlasti rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

osporavati zakonitost upravnog akta¹² te izričito isključuje mogućnost vođenja upravnog spora protiv akata u stvarima u kojima je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora (članak 9.).

Iako su Ustav i ZUS donekle pojmovno neusklađeni kada se radi o kontroli zakonitosti pojedinačnih akata (Ustav govori o sudskoj kontroli zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, a ZUS govori o upravnom sporu protiv akta državnog organa i organizacije s javnim ovlastima kojim se u upravnoj stvari rješava o pravu i obvezi pojedinca ili organizacije), u obavljanju sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata ipak nema naročitih problema i poteškoća oko utvrđivanja karaktera pojedinačnog akta kada su u pitanju akti upravnih tijela (tijela državne uprave i tijela lokalne uprave) jer je glavni posao tih tijela, zbog kojeg se oni i osnivaju, neposredna provedba propisa rješavanjem u upravnim stvarima o pravima i obvezama građana i drugih subjekata.

Problemi su nešto izraženiji kada su u pitanju pojedinačni akti drugih državnih organa odnosno tijela i pojedinačni akti organizacija odnosno tijela koja imaju javne ovlasti jer njihova osnovna djelatnost nije neposredna primjena propisa rješavanjem upravnih stvari, pa se, vezano uz ocjenu zakonitosti njihovih pojedinačnih akata, češće pojavljuje pitanje karaktera osporenog akta, što se najprije mora razmotriti jer u slučaju pokretanja upravnog spora protiv pojedinačnog akta koji nije upravni akt u smislu ZUS-a Upravni sud nije ovlašten ulaziti u ocjenu osnovanosti tužbe kojom se pokreće upravni spor protiv takvog akta, nego tu tužbu mora odbaciti (članak 30. stavak 1. točka 2. ZUS-a).

Vezano uz mogućnost vođenja upravnog spora protiv pojedinačnih akata državnih organa odnosno tijela i organizacija odnosno tijela koja imaju javne ovlasti nameće se pitanje odnosa odredaba članka 6. i članka 9. ZUS-a. Naime, kao što je već rečeno, u članku 6. ZUS-a propisano je da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta čija je definicija dana u tom članku, a odredbom članka 9. ZUS-a propisano je da se upravni spor ne može voditi protiv akata u stvarima u kojima je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora.

Dakle, dok odredba članka 6. ZUS-a govori isključivo o upravnom aktu, odredba članka 9. govori samo o aktima, pa se postavlja pitanje odnosi li se i

¹² Prema odredbi članka 10. stavka 1. ZUS-a upravni akt može se pobijati ako u aktu nije pravilno primijenjen zakon, propis utemeljen na zakonu ili drugi zakonito donesen propis ili opći akt, ako je akt donesen od nenađelnog organa i ako se u postupku koji je aktu prethodio nije postupilo prema pravilima postupka, a osobito ako činjenično stanje nije pravilno utvrđeno, ili ako je iz činjenica izveden nepravilan zaključak.

ta odredba ZUS-a na upravne akte. Sve govori u prilog tome da odgovor na ovo pitanje može biti samo potvrđan te da je to jedina iznimka od općeg pravila sadržanog u članku 6. Međutim, bilo bi poželjno da takvih slučajeva u praksi bude što manje.¹³

Naime, u uvjetima postojanja suda specijaliziranog za upravne sporove, koji, s obzirom na svoj dugogodišnji rad, već ima bogato iskustvo, veliko znanje i sudsku praksu ne samo što se tiče primjene materijalnih propisa nego i primjene postupovnih odredaba u skladu s kojima se moraju rješavati upravne stvari, nema nikakvog razloga da se kontrola zakonitosti upravnih akata predviđa izvan upravnog spora, osim eventualno u nekim iznimnim slučajevima u kojima bi se ocijenilo da bi, zbog pitanja koja se u slučaju nastanka spora otvaraju, takav spor brže, lakše i kvalitetnije riješio sud opće nadležnosti.

U upravnom se sporu ne ocjenjuje samo materijalna nego i formalna zakonitost upravnog akta, tj. utvrđuje se je li donošenju osporenog upravnog akta prethodio upravni postupak proveden na način kako to nalažu odredbe ZUP-a i postupovne odredbe materijalnih zakona kojima je uređena pojedina upravna materija u slučajevima kada ti zakoni sadrže i postupovne odredbe, što je, zbog načela supsidijarne primjene ZUP-a, moguće.

Nema dvojbe da je pravilna primjena odredaba postupka izuzetnoga značenja za zakonitost upravnog akta jer se samo uz poštovanje i pravilnu primjenu postupovnih odredaba činjenično stanje u određenoj upravnoj stvari može potpuno i pravilno utvrditi, od čega zavisi i pravilna primjena materijalnog prava. Što se tiče samog načina primjene postupovnih odredaba od nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj prilikom rješavanja upravnih stvari, to pitanje svakako zaslužuje posebnu pažnju jer su u obavljanju kontrole zakonitosti pojedinačnih akata do sada evidentirani brojni slučajevi u kojima se te odredbe ne poštuju na štetu osoba koje sudjeluju kao stranke¹⁴ u upravnom postupku ili bi u tom postupku kao stranke trebale sudjelovati.

¹³ Koliko je autoru ovog članka poznato, u Republici Hrvatskoj je do sada samo u jednom slučaju sudska zaštita protiv upravnog akta osigurana izvan upravnog spora. To je učinjeno Zakonom o prestanku važenja Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, objavljenim u Narodnim novinama broj 101/98. Navedenim zakonom propisano je da će postupke u vezi s privremenim korištenjem, upravljanjem i nadzorom imovine fizičkih osoba određenih Zakonom o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom provoditi u prvom stupnju stambene komisije, a u drugom stupnju općinski sudovi. Tim je zakonom izričito propisano da će se na navedene postupke primjenjivati odredbe ZUP-a.

¹⁴ Prema odredbi članka 49. ZUP-a stranka je osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.

Međutim, zbog nemogućnosti da se ovom prilikom iznesu sve nepravilnosti vezane uz primjenu postupovnih odredaba, a niti je to cilj, u nastavku ovog teksta bit će riječi samo o onim nepravilnostima koje, po ocjeni autora ovog članka, predstavljaju grubo kršenje tih odredaba, na koje je nužno upozoriti vezano uz zaštitu prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada tijela državne uprave odnosno upravnih vlasti.

Prije svega, iako se ne može reći da je to opća pojava, nije zanemariv broj slučajeva u kojima se ne poštuje načelo saslušanja stranke kao jedno od temeljnih načela ZUP-a, pa se osobama o čijem se pravu ili pravnom interesu odlučuje u upravnom postupku ne omogućuje sudjelovanje u tom postupku. Polazeći od toga da se zaštita stranke, ne bez razloga, provlači kao crvene nit kroz čitav ZUP, nema dvojbe da ta povreda predstavlja vrlo grubu povredu pravila postupka pa bi trebalo nastojati da do takvih povreda ne dolazi, pri čemu je nesumnjivo od neprocjenjive važnosti i uloga Upravnog suda s obzirom da on svojim pravnim shvaćanjima i sudskom praksom trasira put zakonitom postupanju nadležnih tijela u rješavanju upravnih stvari.

Vezano uz nesudjelovanje u upravnom postupku osoba koje bi kao stranke trebale u tom postupku sudjelovati, valja istaknuti da je u upravnosudskoj praksi uočeno postojanje slučajeva u kojima određenim osobama tijelo nadležno za rješavanje upravne stvari uskraćuje svojstvo stranke u postupku i onda kada na osnovi važećih propisa nije teško sagledati i utvrditi postojanje pravnog interesa tih osoba za sudjelovanje u upravnom postupku. Takvo ponašanje suprotno je ne samo odredbama ZUP-a nego i tendencijama demokratskog pravnog sustava koji teži tome da se pojam pravnog interesa ne tumaći restriktivno, nego ekstenzivno.

Napokon, vezano uz formalnu zakonitost upravnog akta potrebno je posebno istaknuti da formalna zakonitost obuhvaća i to da svaki upravni akt mora imati zakoniti oblik. Propisujući sastavne dijelove upravnog akta, ZUP je propisao da svaki upravni akt mora imati obrazloženje, u kojem se, između ostalog, iznose razlozi zbog kojih je pojedina upravna stvar riješena na način kako je odlučeno u izreci tog akta. Nisu rijetki slučajevi da se upravni akt donosi bez obrazloženja odnosno bez valjanog i potpunog obrazloženja u kojem bi bili izneseni razlozi zbog kojih je ta upravna stvar upravo tako riješena, čime se krše ne samo odredbe ZUP-a nego i Ustava jer je zbog nenavodenja razloga nemoguće

učinkovito ostvariti zajamčeno ustavno pravo na žalbu, odnosno tužbu kada se radi o prvostupanjskom aktu protiv kojeg se žalba ne može izjavljivati.

Stoga se pokazuje nužno potrebnim poduzimanje odgovarajućih mjera u cilju ostvarivanja veće zakonitosti upravnih tijela ne samo u odnosu prema materijalnim propisima nego posebno u odnosu prema pravilima postupka po kojima su ta tijela dužna postupati u rješavanju upravnih stvari (pojačavanje upravnog nadzora nad radom tih tijela, stručno usavršavanje ljudi koji u tim tijelima rade na neposrednom izvršavanju materijalnih propisa primjenom ZUP-a i dr.).

U vezi s dosadašnjim sveukupnim nastojanjima u Republici Hrvatskoj za podizanje zakonitosti rada upravnih tijela na višu razinu ne smije se ispustiti iz vida velik doprinos Ustavnog suda koji je, bdijući nad poštovanjem Ustava, svojim stručno argumentiranim pravnim shvaćanjima u odlukama donesenim u povodu ustavnih tužbi građana tijelima nadležnim za obavljanje upravnih poslova i Upravnom sudu upućivao na to gdje su i zbog čega u neposrednoj primjeni materijalnog prava, nepoštovanjem i pogrešnom primjenom odredaba ZUP-a i ZUS-a, povrijeđena Ustavom zajamčena prava čovjeka i građanina. To je, po mišljenju autora ovoga članka, bilo od iznimne koristi upravnim tijelima i Upravnom sudu, posebno u prvim godinama nakon osamostaljenja Republike Hrvatske i raskida njezinih državnopravnih veza s bivšom SFRJ, kada su, zbog donošenja velikog broja zakona i drugih propisa te zbog proširenja nadležnosti u rješavanju upravnih stvari, upravna tijela i Upravni sud bili suočeni ne samo s ogromnim brojem upravnih predmeta nego i s činjenicom da se neke pravne stvari prvi put rješavaju kao upravne stvari, ili se pak prvi put rješavaju u nadležnosti Republike Hrvatske kao države (pretvorba bivših društvenih poduzeća, rješavanje o pravima stranaca i dr.).

4. Kontrola zakonitosti pojedinačnih akata koji nemaju karakter upravnog akta

Iz izloženoga se vidi da Upravni sud nije nadležan za kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata koji nemaju karakter upravnog akta odnosno nije nadležan u upravnom sporu ocjenjivati jesu li takvi akti doneseni u skladu s važećim zakonima i propisima donesenim na temelju zakona. Međutim, što se tiče tih akata, valja istaknuti da je odredbama ZUS-a propisana nadležnost Upravnog suda s obzirom na povredu Ustava donošenjem tih akata.

Naime, odredbom članka 66. ZUS-a propisano je da o zahtjevu za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovoga zakona.

Vežano uz navedenu nadležnost Upravnog suda postavilo se u praksi pitanje odnosa članka 66. ZUS-a i odredbe članka 19. stavka 2. Ustava te da li je, s obzirom na odredbe članka 125. Ustava, uopće bilo ustavnog uporišta za vraćanje odredbe članka 66. ZUS-a u taj zakon, nakon što je poslije donošenja Ustava citiranim Zakonom o preuzimanju ZUS-a iz 1991. godine bila brisana, što je moglo biti shvaćeno samo kao usklađivanje ZUS-a s Ustavom.

To pitanje postavilo se zato što je u članku 125. Ustava kojim je određena nadležnost Ustavnog suda izričito propisano da Ustavni sud štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina (članak 125. alineja 3. Ustava), pa stoga neki smatraju da se iz citirane ustavne odredbe može zaključiti kako ona isključuje nadležnost drugih sudova u odlučivanju o toj stvari. Do takvog zaključka moglo bi se doći naročito kada se ta ustavna odredba uspoređi s odredbom alineje 7. istog članka Ustava kojom je propisano da Ustavni sud rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. Kao što je za izborne sporove propisano da ih Ustavni sud rješava samo kada nisu u djelokrugu sudova, ustavotvorac je isto tako mogao propisati i za zaštitu ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina. Upravo zbog toga što to nije učinio, nameće se zaključak da ima mjesta dvojabama o postojanju ustavnog uporišta za vraćanje odredbe članka 66. ZUS-a u taj zakon nakon što je ona brisana.

Uporište za vraćanje navedene odredbe u ZUS moglo bi se naći samo u Ustavnom zakonu, gdje je u članku 28. stavku 2. propisano da se u slučajevima u kojima je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put ustavna tužba može podnijeti Ustavnom sudu tek nakon što je pravni put iscrpljen. Međutim, citirana odredba Ustavnog zakona nema karakter ustavne odredbe, pa ta odredba ne može predstavljati ustavnu osnovu za donošenje članka 66. ZUS-a.

Nakon što je odredba članka 66. vraćena u ZUS, odredba članka 28. stavka 2. Ustavnog zakona, oslonjena na odredbu članka 125. alineje 3. Ustava, može značiti samo to da se ni u slučajevima iz članka 66. ZUS-a ne može dovoditi u

pitanje nadležnost Ustavnog suda u zaštiti Ustavom zajamčenih prava i sloboda građana, što znači da u tim slučajevima postoji dvostupanjsko rješavanje (najprije pred Upravnim sudom u povodu zahtjeva za zaštitu, a potom pred Ustavnim sudom u povodu ustavne tužbe osobe čiji je zahtjev za zaštitu odbijen).

Polazeći od sasvim jasnog i preciznog sadržaja odredbe članka 66. ZUS-a, nema dvojbe da je Upravni sud uvijek nadležan da odlučuje je li konačnim pojedinačnim aktom povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo i sloboda čovjeka i građanina, bez obzira na donositelja akta, ako nije osigurana druga sudska zaštita. To još više produbljuje sumnju u suglasnost ove zakonske odredbe s odredbama Ustava koji zajamčuje sudska kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, a zaštitu Ustavom zajamčenih prava i sloboda građana stavlja u nadležnost Ustavnog suda.

Poznato je da u svijetu, gledano s pravno organizacijskog stajališta, postoje različiti modeli zaštite ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina, pri čemu i takvi modeli u kojima je ta zaštita stavljena ne samo u nadležnost ustavnog suda nego i u nadležnost drugih organa, pa i upravnog suda tamo gdje on postoji.

Međutim, nema dvojbe da svaki model zaštite ustavom zajamčenih prava i sloboda mora proizlaziti iz važećeg ustava, zbog čega upravo neki i smatraju da bi se, polazeći od odredbe članka 125. alineje 3. Ustava, moglo iz naprijed navedenih razloga postaviti pitanje ustavnosti članka 66. ZUS-a, ali i pitanje nepotpunosti Ustavnog zakona za koji smatraju da nije u cjelini, sukladno naprijed citiranoj odredbi članka 125. alineje 3. Ustava, a temeljem ovlaštenja iz članka 127. stavka 1. Ustava, uredio pitanje zaštite sloboda i prava čovjeka i građanina.

Sve su to razlozi koji govore da bi postojeću zakonsku razradu zaštite Ustavom zajamčenih prava i sloboda valjalo bez odgode stručno i odgovorno razmotriti, polazeći pri tome od odredaba Ustava i imajući u vidu da se u najskorije vrijeme očekuje donošenje izmjena i dopuna Ustavnog zakona.

5. Zaključne napomene

U pravni sustav Republike Hrvatske ugrađene su odredbe koje obvezuju tijela državne uprave na zakonito postupanje u njihovu radu. U taj sustav ugrađena su i sva potrebna pravna sredstva za uspješnu zaštitu prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada tijela državne uprave.

Međutim, da bi se to u provedbi pravnog sustava i ostvarilo, potrebno je posebnu pažnju pokloniti ne samo stručnom obrazovanju i usavršavanju državnih službenika te neovisnosti i samostalnosti sudbenih tijela nego i stvaranju sveukupne društvene klime o potrebi poštovanja Ustava, zakona i drugih propisa u izgradnji Republike Hrvatske kao demokratske i pravne države koja može samo tako zauzeti svoje mjesto u europskoj zajednici civiliziranih naroda.

PROTECTION OF RIGHTS OF CITIZENS AND OTHER PERSONS FROM ILLEGAL ACTIONS OF BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

Departing from the provisions of the Constitution the author in this article writes about the principle of legality as a fundamental principle of the rule of law. He points out that in the Republic of Croatia exist all the legal requirements for a realization of that principle and a successful protection of the rights of citizens and other persons from illegal actions of the bodies of public administration.

The author in particular emphasizes the exceptional significance of a judicial review of legality of activities of the public administration, with a special regard to the individual acts of the administrative bodies, by which in administrative matters, by a direct application of the law and other regulations, the rights and obligations of citizens and other persons are decided upon. In connection to that he explores a judicial review of administrative acts in an administrative dispute before the Administrative Court, presenting certain observations regarding a breach of the rules of procedure according to which all administrative bodies are due to proceed when deciding in administrative matters.

The author concludes by pointing out the certain ambiguities about the competencies of the Administrative Court in relation to a protection of the constitutionally guaranteed rights and freedoms of human and the citizen.

Key words: administrative procedure, human rights, judicial review, administrative dispute