



POJEDINAČNI UPRAVNI AKTI

JURE BRKAN

UDK 262.9

Franjevačka visoka bogoslovija Makarska

Pregledni članak

Auktor u članku komentira kanone 35. - 58. Zakonika kanonskog prava iz 1983. g. koji donose odredbe o pojedinačnim upravnim aktima bilo da su zajedničke odredbe ili pojedinačne odluke i zapovijedi. Kanoni su protumačeni zasebno kako bi sudionici u izvršnoj Crkvenoj vlasti mogli lakše uvidjeti način, uvjete donošenja, izvršitelje nekog akta, vrijeme, opoziv, prestanak ...

Budući da se Crkva ne brine samo za opće dobro zajednice koja je sposobna primiti zakon već i za dobro svakoga pojedinaca i zajednice koja nije sposobna primiti zakon, ona uz opće provedbene odluke, svoju upravnu vlast ili funkciju izvršava također pojedinačnim upravnim aktima (*actus administrativus singularis*), a oni su: *pojedinačne odluke i zapovijedi, otpisi, povlastice i oprost*. Stoga je zakonodavac četvrti naslov prve knjige Zakonika nanovo strukturirao, razumije se, u odnosu na Kodeks iz 1917. god. Naime, u Zakoniku 1983. sva je materija pojedinačnih upravnih akta razdijeljena na pet zasebnih poglavlja:

1. Zajedničke odredbe (kan. 35-47);
2. Pojedinačne odluke i zapovijedi (kan. 48-58);
3. Otpisi (kan. 59-75);
4. Povlastice (kan. 76-84);
5. Oprost (kan. 85-93).

Ovdje ćemo obraditi: Zajedničke odredbe (kan 35-47), te pojedinačne odluke i zapovijedi (kan 48 - 58).

I. - ZAJEDNIČKE ODREDBE

1. Pojam upravnog akta

Iako Zakonik nije dao definiciju pojedinačnog upravnog akta, ipak se može nekako definirati: *pojedinačni upravni akt jest akt upravljanja, kojega donosi nadležna vlast, radi vršenja svoje funkcije upravljanja, upravljen pojedinačnim osobama ili zajednici, u pojedinačnim i konkretnim slučajevima.* Karakteristika mu je "pojednost" što razlikuje pojedinačni upravni akt od opće provedbene odluke. Nadležna vlast u Crkvi, koja donosi upravni akt može biti ona koja posjeduje zakonodavnu vlast (usp. kan. 76, § 1) i ona koja posjeduje izvršnu vlast (kan. 35), a u svjetovnom zakonodavstvu, gdje je stroga razdioba vlasti, upravni akt donosi izvršna vlast. Pojedinačni upravni akt jest odluka, zapovijed i otpis.

- *Odluku ili zapovijed* donosi nadležni autoritet na osobnu inicijativu; otpis, naprotiv pretpostavlja predhodni zahtjev ili pismenu molbu. Odluka je *riješ enje* ako definira sporno pitanje u smislu kan. 1692, § 1, itd., a može sadržavati i potvrdu, dozvolu, imenovanje, a može biti odbijanje ili uskrata.

- *Zapovijed* je pojedinačna odluka koja nameće obavezu ili zabranu.

- *Otpis* jest također pojedinačni pisani upravni akt kojim se udjeljuje neka povlastica, oprost ili milost (usp. kan. 59, § 1). Ovdje smo iznijeli općenito pojam pojedinačnog upravnog akta, što ne znači da u pojedinim slučajevima može biti i drukčije, ako konkretni slučajevi drukčije zahtijevaju.

2. Mjerodavna vlast

Can. 35 - Actus administrativus singularis, sive est decretum aut praeceptum sive est rescriptum, elici potest, intra fines suae competentiae, ab eo qui potestate executiva gaudet, firmo praescripto can. 76, § 1.

*Kan. 35 - Pojedinačni upravni akt, bila to odluka ili zapovijed, bio to otpis, može u granicama svoje mjerodavnosti izdati onaj tko ima izvršnu vlast, uz održavanje propisa kan. 76, § 1.**

Pojedinačni upravni akt (odluka, zapovijed i otpis), u granicama svoje mjerodavnosti, može izdati onaj koji ima izvršnu vlast, ali povlasticu i milost, u pravilu, daje samo zakonodavac, dok izvršna vlast može dati povlasticu i milost, samo onda kada ju je zakonodavac izričito za to ovlastio (kan. 76, § 1).

- Upravne akte za cijelu Katoličku crkvu daje Papa i razna nadležstva Rimske kurije.

- Upravne akte, u granicama svoga nadležstva, na razini mjesne Crkve daje dijecezanski biskup, generalni vikar, biskupski vikar.

- Biskupska konferencija na svom području može donositi upravne akte.

- U ustanovama posvećenog života, upravne akte može donositi viši poglavar kleričkih redovničkih ustanova papinskoga prava kao i njegov vikar (kan. 134, §; usp. još kan. 620, koji govori općenito o višim redovničkim poglavarima).

Upravni akti se daju fizičkim i pravnim osobama bilo da su one sposobne ili nesposobne primiti zakon.

* Prijevod kanona preuzeli smo iz: *Zakonik kanonskoga prava*, Glas Koncila, Zagreb 1988.

3. Tumačenje

Can. 36 - § 1. Actus administrativus intellegendus est secundum propriam verborum significationem et communem loquendi usum; in dubio, qui ad lites referuntur aut ad poenas comminandas infligendasve attinent aut personae iura coarctant aut iura aliis quaesita laedunt aut adversantur legi in commodum privatorum, strictae subsunt interpretationi; ceteri omnes, latae.

§ 2. Actus administrativus non debet ad alios casus praeter expressos extendi.

Kan. 36 - § 1. Upravni akt ima se razumjeti prema vlastitom značenju riječi i običajenom načinu govora; u dvojbi, usko se tumače u-pravni akti koji se tiču sporova ili kojima se prijeti kaznom ili se ona nameće, ili kojima se ograničavaju osobna prava, ili se krše stečena prava drugih, ili se protive zakonu koji je na korist privatnih osoba; svi ostali tumače se široko.

§ 2. Upravni se akt ne smije proširivati na druge slučajeve osim navedenih.

Upravni akt se tumači ne samo prema vlastitom značenju riječi kao crkveni zakon (usp. kan. 17-18), već je nadodano da se tumači i prema uobičajenom načinu govora (kan 36, § 1). Taj dodatak je razumljiv jer se pojedinačni upravni akt usmjeruje osobama u konkretnoj situaciji. Tu se ne govori o kontekstu (kan. 17), jer upravni akt nema konteksta već je dan pojedinačno tako da je njegova formulacija za se. Upravni akt je lakše razumjeti nego zakon jer se tu manje upotrebljava pravna tehnika izražavanja. Imamo *usko i široko tumačenje* upravnih akta. Kan. 36, § 1. kaže da se svi upravni akti široko tumače, osim *u dvojbi* subjekti su uskoga tumačenja oni upravni akti:

- koji se tiču sporova;
- kojima se prijeti kaznom ili se ona nameće;
- u kojima se ograničavaju osobna prava;
- u kojima se krše stečena prava drugih;
- koji se protive zakonu koji je na korist privatnih osoba.

U slučaju da se, nakon pomnijivog proučavanja, ne shvati upravni akt, onda je najbolje, radi jamčevine, obratiti se na onoga tko ga je izao da nam on dade mjerodavno tumačenje.

Kan. 36, § 2. upozorava da se nesmije upravni akt proširivati na druge slučajeve osim navedenih (usp. kan. 16, § 3; kan. 52).

Iako kan. 36, ne spominje tumačenje pomoću sličnosti (usp. kan. 19), ipak smatramo da takvo tumačenje u pojedinim slučajevima ne zabranjuje.

4. Dostavljanje upravnog akta napismeno

Can. 37 - Actus administrativus, qui forum externum respicit, scripto est consignandus; item, si fit in forma commissoria, actus huius executionis.

Kan. 37 - Upravni akt koji se tiče izvanjskoga područja ima se izdati napismeno; to vrijedi i za akt njegova izvršenja, ako je dan preko izvršitelja.

Iako je opći propis kanona 37. da se za izvanjsko područje (forum externum) upravni akt treba dati napismeno (*scripto est consignandus*), kako bi se mogao dokazati na vanjskom području, ipak se pismena forma upravnog akta ne traži "ad validitatem". Obligatnost "ad validitatem" je samo u određenim slučajevima, koji se prema kan. 10. moraju izričito odrediti, npr. izričito se traži pismena forma: kan. 973, 1111, § 2, 1215, § 1, 1265, § 1, 1288, 1298, 1361, 186, 190, § 3, 193, § 4, 312, § 2, 474, 638, § 3, 1281, § 1, 1304, § 1, § 1.

Dva su načina izvršenja upravnog akta.

- Izvršenje upravnog akta *preko izvršitelja* (posredno - in forma commissoria) ili preko posrednika treba dati napismeno. Taj izvršitelj upravnog akta može biti nužan (*necessarius*), ako ga mora izvršiti, i slobodan (*voluntarius*), ako mu je stavljeno na volju da ga izvrši ili uskrati, odnosno ne izvrši. Redoviti je izvršitelj upravnog akta neki crkveni poglavar, za vanjsko područje, a za nutarnje ispovijednik.

- Ima i drugi način podijele upravnog akta *in forma gratiosa* što ga ovaj kanon ne spominje, a to je ako upravni akt izravno (neposredno) podijeli nadležni poglavar.



5. Slučajevi kada upravni akt nema učinka

Can. 38 - Actus administrativus, etiam si agatur de rescripto Motu proprio dato, effectu caret quatenus ius alteri quaesitum laedit aut legi consuetudine probatae contrarius est, nisi auctoritas competens expresse clausulam derogatoriam addiderit.

Kan. 38 - Upravni akt, pa i kada je posrijedi otpis dan Na vlastitu pobudu, nema učinka ako krši stečeno pravo drugoga ili se protivi zakonu ili odobrenom običaju, osim ako je mjerodavna vlast izričito dodala ograničenje kojim se to ukida.

Zakonodavac je odredio da je upravni akt bez učinka, pa i onda kada je posrijedi otpis *Na vlastitu pobudu* (Motu proprio):

- *Ako krši stečeno pravo drugoga.* Naime, takvo pravo ne dokida Zakonik, a kamoli jedan upravni akt.

- *Ako se protivi zakonu,* ipak uvijek treba poštivati princip legalnosti. Naime, upravni akt može imati učinka i onda kada je protiv zakonitosti, ali u tom slučaju mjerodavna vlast mora dati izričito ograničenje kojim se ukida zakonitost.

- *Upravni akt nema učinka ni onda kada se protivi odobrenom običaju,* osim ako je mjerodavna vlast izričito dodala ograničenje kojim se to dokida.

Treba reći da u ovom slučaju pod pojmom mjerodavna vlast podrazumijeva se mjerodavna zakonodavna vlast, u nikakvom slučaju to ne može biti izvršna vlast koja nema ovlasti ukidati zakone, niti namećati ili smanjivati zakonske obaveze upravnim aktom.

6. Postavljeni uvjeti

Can. 39 - Condiciones in actu administrativo tunc tantum ad validitatem censentur adiectae, cum per particulas si, nisi, dummodo exprimuntur.

Kan. 39 - Uvjeti u pravnom aktu samo se tada smatraju dodanima za valjanost kada su izrečeni riječima: ako, osim ako, samo ako.

Pravo kao takvo zahtijeva sigurnost. Što nije sigurno nije ni pravo. Postavljeni uvjeti mogu utjecati na valjanost upravnog akta. Stoga, iako kanon 39. ne govori o konstitutivnim elementima niti o bitnoj formi uprav-

nog akta (usp. kan 86, i 124) niti o bitnom postupku pri izvršenju (kan. 42) ipak je, radi toga da se izbjegne svaka nesigurnost, donio propis o uvjetima koje u upravnom aktu postavlja mjerodavni poglavar koji utječu na valjanost upravnog akta. Radi sigurnosti i preciznosti upravnog akta, zakonodavac je izričito nabrojio riječi koje označavaju uvjet koji utječe na valjanost: ako (si), osim ako (nisi), samo ako (dumodo).

U slučaju da su upravnom aktu dodane opomene, savjeti ili upute, kako izvršiti upravni akt, one se smatraju nebitnima, tj. upravni akt će biti valjan iako se ne bude pridržavalo takvoga naputka.

7. Izvršenje upravnih akata

Can. 40 - Exsecutor alicuius actus administrativi invalide suo munere fungitur, antequam litteras receperit earumque authenticitatem et integritatem recognoverit, nisi praevia earundem notitia ad ipsum auctoritate eundem actum edentis transmissa fuerit.

Kan. 40 - Izvršitelj nekog upravnog akta ne može valjano vršiti svoju zadaću nego što primi dopis i provjeri njegovu vjerodostojnost i cjelovitost, osim ako ga je unaprijed o tome obavijestila vlast koja je taj akt izdala.

Dva su načina kako se izvršavaju upravni akti:

- a) Neposredno *In forma gratioza*, kada upravni akt izvrši sam njegov autor;
- b) Preko drugoga *In forma commissoria*, kada se upravni akt izvršava posredno.

Upravni akt *in forma commissoria* daje se na:

- slobodno izvršenje i;
- nužno izvršenje.

Kod *slobodnog izvršenja*, izvršitelj je slobodan, naime, poglavar koji je izdao upravni akt ostavio je izvršitelju slobodu da prema svome uvjerenju udijeli ili ne udijeli dotični upravni akt onome kome je upućen. Takvi su slobodni izvršitelji uglavnom ordinariji s obzirom na upravne akte koje izdaju njihovi predpostavljeni za podložnike tih ordinarija.

Kada se radi o *nužnom izvršenju*, onda je posrednik nužni izvršitelj i on treba jednostavno upravni akt uručiti onome kome je upućen.

Da bi izvršitelj nekog upravnog akta valjano vršio svoju zadaću treba se držati odredaba kan. 40:

- treba najprije primiti dopis (dokument);
- provjeriti njegovu vjerodostojnost i cjelovitost.

I ovdje može biti iznimka: Izvršitelj može valjano vršiti svoju zadaću i onda kada još nije dobio dopis, ali u uz uvjet da ga je u tom slučaju o tome obavijestila vlast koja je taj akt izdala. Tu je postavljen bitni uvjet "osim ako". *Obavijest* o kojoj govori kan. 40, treba biti apsolutno točna i službena, a ne jednostavno privatna i dvojbeni, tj. takvu obavijest treba dati ili osobno autor dopisa ili netko drugi u njegovo ime pod njegovom vlašću. Ta obavijest može biti prenesena izvršitelju riječju ili napismeno (telefonom, brzojavom), bitno je da se ne sumnja u tome pogledu. Sigurnost i službenost obavijesti jest "ad validitatem".

8. Dužnost izvršenja

Can. 41. Exsecutor actus administrativi cui committitur merum executionis ministerium, executionem huius actus denegare non potest nisi manifesto appareat eundem actum esse nullum aut alia ex gravi causa sustineri non posse aut condiciones in ipso actu administrativo appositae non esse adimpletas; si tamen actus administrativi executio adiunctorum personae aut loci ratione videatur inopportuna, exsecutor executionem intermittat; quibus in casibus statim certiosem faciat auctoritatem quae actum edidit.

Kan. 41 - Izvršitelj upravnog akta kojemu se povjerava samo zadaća izvršenja ne može odbiti izvršenje tog akta, osim ako je očito da je taj akt ništav ili da se zbog drugog važnog razloga ne može poduprijeti ili nisu ispunjeni uvjeti postavljeni u samom upravnom aktu; ali, ako se vidi da je izvršenje upravnog akta neprikladno zbog okolnosti osobe ili mjesta, izvršitelj neka obustavi izvršenje; u tim slučajevima neka odmah obavijesti vlast koja je akt izdala.

Zakonodavac želi da upravni akt postigne svoj cilj. Stoga, kan. 41, postavlja dvije mogućnosti izvršitelju: *izvršiti ili obustaviti izvršenje* (intermittere) s ciljem da upravni akt ne naškodi osobi ili mjestu bilo u čemu.

a) Nužni izvršitelj može (potest) odbiti izvršenje *upravnog akta* :

- ako je očito da je taj akt ništav;
- ako je očito da ga zbog drugog važnoga razloga ne može poduprijeti;
- ako nisu ispunjeni uvjeti postavljeni u samom aktu.

Sam upravni akt može biti ništav zbog različitih razloga. Npr. manjak nadležnosti onoga tko ga je donio (kan.35), ako je protiv zakona (kan. 38), manjak istinitosti (kan. 63). Što se tiče uvjeta usp. kan 39. Što se tiče izričaja "zbog drugog važnog razloga" (*alia ex gravi causa*), to je veoma teško odrediti. To se prepušta razboritosti izvršitelja koji će vrednovati da li je, npr. taj "važni razlog" možda nepravedan, prestrog ili možda protiv kantske pravičnosti. Pri prosudbi, izvršitelj će morati dobro prosuditi da li je to uistinu "važan razlog" za onoga kome je akt upravljen.

Svi navedeni razlozi moraju biti sigurni, a ne dvojbeni. Ukoliko nije očito "važan razlog" ili razlozi ili postoji dvojba o samim aktima ili uvjetima, tada se ne može odbiti izvršenje dotičnoga upravnog akta.

b) *Izvršitelj upravnog akta mora obustaviti (intermittat)* akt, ako se vidi da je izvršenje akta neprikladno zbog okolnosti osobe ili mjesta. Npr. izbjegavanje sablazni, u slučaju kada bi se nekoj osobi udijelila neka povlastica ili neka ovlast, što bi izazvalo ružna tumačenja. I u ovom slučaju stvar je ostavljena razboritosti izvršitelja.

c) *U slučaju da je izvršenje upravnog akta izvršitelj obustavio*, "u tim slučajevima neka se odmah obavijesti vlast koja je akt izdala"(kan. 41). Vlast koja je akt izdala može, ako smatra razboritim i potrebnim, dotični akt popraviti, tako podesiti da ne bude na sablazan ili štetu osobe, zajednice ili mjesta ili ga sasvim poništiti.

9. Izvršenje upravnog akta

Can. 42 - Exsecutor actus administrativi procedere debet ad mandati normam; si autem condiciones essentielles in litteris appositas non impleverit ac substantialem procedendi formam non servaverit, irrita est executio.

Kan. 42 - Izvršitelj upravnog akta mora postupiti prema odredbi naloga; ali ako ne ispuni bitne uvjete postavljene u dopisu i ne poštuje bitni oblik postupanja, izvršenje je nevaljano.

Izvršitelj upravnog akta treba postupiti prema odredbi naloga "ad mandati normam", ako bi izvršitelj zanemario bitne uvjete postavljene u dopisu ili ako ne bi poštuivao bitni oblik postupanja, izvršenje bi bilo nevaljano. U mandatu izvršenja nije sve što piše "ad validitatem", neki su elementi valjanosti ili nevaljanosti uključeni u samom Zakoniku, a neki u samom pismu izvršenja, ali ako su u samom upravnom aktu postavljeni neki uvjeti i sam bitni postupak pri izvršenju, onda ga se treba obdržavati, kada bi izvršitelj radio suprotno nalogu, izvršenje upravnog akta bilo bi nevaljano.

10. Zamjenik izvršitelja

Can. 43 - Actus administrativi exsecutor potest alium pro suo prudenti arbitrio sibi substituere, nisi substitutio prohibita fuerit, aut electa industria personae, aut substituti persona praefinita; hisce autem in casibus exsecutori licet alteri committere actus praeparatoros.

Kan. 43 - Izvršitelj upravnog akta može, prema svojem razboritom sudu, postaviti sebi zamjenika, osim ako je zamjena zabranjena, ili ako je izvršitelj izabran zbog osobne prikladnosti, ili ako je osoba zamjenika unaprijed određena; ali u tim slučajevima izvršitelj smije drugomu povjeriti pripravne čine.

U pravilu, izvršitelj upravnog akta, može sebi slobodno postaviti zamjenika, prema svojem razboritom sudu, osim u slučajevima:

- ako je zamjena zabranjena;
- ako je izvršitelj izabran radi osobne prikladnosti (industria personae);
- ako je osoba zamjenika već unaprijed određena (persona praefinita).

Što se tiče pripravnih čina, izvršitelj ih je slobodan bilo kome drugome povjeriti.

U slučaju da je za zamjenika izvršitelja određen onaj koji treba imati sveti red, izvršitelj može biti bilo tko koji je zaređen. Ako je osoba zamjenika već unaprijed određena, onda ta osoba ne može nekoga subdelegirati osim ako je u samom aktu izričito određeno nešto drugo (usp. kan. 137, § 4).

11. Nasljednik u službi

Can. 44 - Actus administrativus executioni mandari potest etiam ab executoris successore in officio, nisi fuerit electa industria personae.

Kan. 44 - Upravni akt može izvršiti i izvršiteljev nasljednik u službi, osim ako je izvršitelj bio izabran zbog osobne prikladnosti.

Poznato je da onaj tko drugoga naslijedi u službi, ako nije nešto drugo određeno, ima iste ovlasti kao i njegov predšasnik. Ovdje je zakonodavac prihvatio takav princip, ali je nadodao bitni uvjet "osim ako" je izvršitelj bio izabran zbog osobne prikladnosti (*industriae personae*) što je po sebi posve normalno i razumljivo. U tom slučaju izvršitelj je bio izvršitelj ne toliko što je takvu službu obnašao već što je imao takve dispozicije koje su autora upravnog akta motivirale da baš toga i toga postavi za izvršioca dotičnog akta.

12. U slučaju pogreške

Can. 45 - Exsecutori fas est, si quoquo modo in actus administrativi executione erraverit, eundem actum iterum executioni mandare.

Kan. 45 - Ako izvršitelj na bilo koji način pogriješi pri izvršenju upravnog akta, dopušteno mu je taj akt ponovno izvršiti.

Ovdje se radi očito o bitnoj pogrešci koja čini ništavno izvršenje. Ako bi se radilo o nebitnoj ili akcidentalnoj pogrešci takva pogreška ne bi utjecala na valjanost izvršenja i nju ne bi trebalo ponovno izvršavati. Tako je zakonodavac u kan. 45, dopustio izvršitelju da akt koji je bio pogrešno izvršio može ponovno izvršiti.

13. Prestanak upravnog akta

Can. 46 - Actus administrativus non cessat resolutio iure statuentis, nisi aliud iure expresse caveatur.

Kan. 46 - Upravni akt ne prestane utnućem onoga tko ga je izdao, osim ako pravo izričito određuje nešto drugo.

Kan. 46, kaže kada ne prestaje upravni akt. Naime, tu se radi o aktu javne uprave i on je kao takav djelo mjerodavne vlasti i on ne prestaje kada prestane vlast onoga tko ga je izdao. I tu može biti iznimaka pod uvjetom "osim ako pravo izričito određuje nešto drugo" (kan. 46). Dakle, u pravilu upravni akt vrijedi bez obzira da li onaj koji ga je izdao više ima vlast ili ne, a kao iznimka se može postaviti pod uvjetom "osim ako" i to uvijek izričito u tom slučaju treba postupiti onako kako je to izričito određeno.

Glagol *resolvere* trebalo bi prevesti s prestati, a ne utnuti, naime, ovdje se radi o fizičkoj osobi (pojedinaac šalje upravni akt), a ne o pravnoj osobi. Za pravnu osobu se reče da se ugasi ili utrne (*extinguere*). Nije nam jasno kako je prevodilac Zakonika riječ *resolvere* (kan. 33, § 2, 46) preveo s utnuti ili ugasi, a riječ *extinguere* s riječju prestati (kan. 120, § 1). Smatramo da je trebalo obratno to prevesti: za fizičku osobu reći da je prestala njezina vlast, a za pravnu osobu da je prestala postojati ili da se ugasila ili utmula.

14. Opoziv upravnog akta

Can. 47 - Revocatio actus administrativi per alium actum administrativum auctoritatis competentis effectum tantummodo obtinet a momento, quo legitime notificatur personae pro qua datus est.

Kan. 47 - Opoziv upravnog akta drugim upravnim aktom mjerodavne vlasti ima učinak tek od časa kada je taj opoziv zakonito priopćen osobi za koju je dan.

Upravni akt može opozvati autor akta, njegov nasljednik na službi i njegov nadređeni poglavar, ali u tom slučaju opoziv ima učinak od trenutka kada je onaj koji se služio upravnim aktom primio službenu vijest o opozivu. Redovito se upravni akt opoziva drugim upravnim aktom, a ne zakonom, osim ako je u samom zakonu određeno nešto drugo (kan. 73).

Upravni akt prestaje i prestankom vremena za koji je dan i smrću onoga kome je dan, ako je upravni akt imao osobni karakter. Priopćenje opoziva bi trebalo biti napismeno, posebno onda kada je upravni akt kojega se opoziva bio dan napismeno, ali pripuštamo i druge načine opoziva s tim da je opoziv *izričit, legalan i siguran*.

II. - POJEDINAČNE ODLUKE I ZAPOVIJEDI

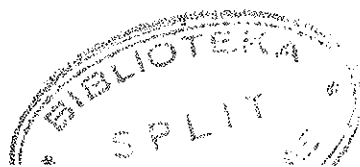
Pojedinačni upravni akt koji se daje na temelju traženja ili molbe zove se općenito *otpis*, dok druga dva oblika pojedinačnih upravnih akta, za koje se ne pretpostavlja traženje ili molba jesu: *pojedinačne odluke i zapovijedi (De decretis et praeceptis singularibus)*. Otpisima je zakonodavac posvetio kan.59-75, a pojedinačnim odlukama i zapovijedima kan. 48-58. Ovdje je riječ o pojedinačnim odlukama i zapovijedima.

1. Pojam pojedinačne odluke

Can. 48 - Decretum singulare intellegitur actus administrativus a competenti auctoritate exsecutiva editus, quo secundum iuris normas pro casu particulari datur decisio aut fit provisio, quae natura sua petitionem ab aliquo factam non supponunt.

Kan. 48 - Pojedinačnom odlukom smatra se upravni akt izdan od mjerodavne izvršene vlasti kojim se, prema pravnim odredbama, određuje rješenje ili obavlja povjeravanje za poseban slučaj, što po svojoj naravi ne pretpostavlja da je netko podnio molbu.

Zakonodavac je u kan. 48. definirao jasnim riječima što se smatra pod pojmom *pojedinačna odluka*. Iako odluci može prethoditi molba (kan. 57, § 1), i otpis se izdati "motu proprio" (kan. 63, § 1), ipak je u kan. 48, naglašeno da pojedinačna odluka ne pretpostavlja molbu, tj. nju autor daje iz slobodne inicijative i time se najviše razlikuje od otpisa koji se uglavnom udjeljuje na inicijativu molitelja.



Pojedinačnom odlukom se prema kanonskim odredbama:

- *određuje rješenje (datur decisio)* ili se riješi kakav administrativni spor, ili se nalaže neka administrativna kazna ili nešto razjasni, itd.

- *Obavlja povjeravanje (fit pavisio)* koje ne uključuje samo odredbu kan. 46, već bilo kakvo povjeravanje koje nije neka presuda.

Legalnost pojedinačne odluke ovisi od toga da li je takav upravni akt izdala mjerodavna vlast. Drugim riječima, da bi pojedinačna odluka bila zakonska, potrebno je da ju je izdala ona izvršna vlast koja je mjerodavna izdati takvu odluku i da odluka bude u skladu sa zakonskom odredbom.

2. Pojedinačna zapovijed

Can. 49 - Praeceptum singulare est decretum quo personae aut personis determinatis aliquid faciendum aut omitendum directe et legitime imponitur, praesertim ad legis observantiam urgendam.

Kan. 49 - Pojedinačna je zapovijed odluka kojom se osobi ili određenim osobama izravno i zakonito naređuje da nešto učine ili propuste, osobito kad se zahtijeva obdržavanje zakona.

Pojedinačna zapovijed (*praeceptum singulare*) jest odluka (*decretum*) kojom se izravno (*directe*) i zakonito (*legitime*) naređuje:

- osobi, ili
- određenim osobama,
- da nešto učine (*aliquid faciendum*) ili propuste (*omittendum*).

Pojedinačna se zapovijed kao posebna odluka izdaje u odnosu na neki zakon posebno kada se traži obdržavanje dotičnoga zakona.

U kaznenom pravu odluka se jasno razlikuje od zapovijedi ukoliko se zapovijed odnosi na konstitutivnu fazu neke kazne, dok se *odluka* odnosi na period (fazu) dosuđivanja (određivanja) ili objašnjavanje neke kazne; *zapovijedu* se određuje neka kazna s odlukom ili se dosuđuje kazna, ako se radi o kazni *ferendae sententiae*, ili se objašnjava, ako se radi o kazni *latae sententiae* u koju se već upalo.

Da ne duljimo o terminološkim razlikama između zapovijedi i odluke, treba reći da propisi koji važe za odluku važe i za zapovijed jer "Pojedinačna je zapovijed odluka" - *Praeceptum singulare est decretum* (kan. 49).

3. Predradnje prije izdavanja odluke

Can. 50 - Antequam decretum singulare ferat, auctoritas necessarias notitias et probationes exquirat, atque, quantum fieri potest, eos audiat quorum iura laedi possint.

Kan. 50 - Prije nego izda pojedinačnu odluku, neka vlast zatraži potrebne podatke i dokaze, i neka se, ako je moguće, posavjetuje s onima čija bi prava mogla biti prekršena.

Izvršna Crkvena vlast raspolaže širokim *diskrecionim pravom*, naime, mnogo je toga ostavljeno na uvidavnost ili osobnome nahođenje nadležnog crkvenog poglavara, da unutar zakonskog okvira donosi razne odluke. Stoga, zakonodavac u kan. 50. zahtijeva od izvršne vlasti veliki osjećaj odgovornosti i razboritosti. On želi i tim je zaokupljen da zakoni budu poštivani i da prava podložnika budu zaštićena kako bi se što više izbjeglo pritužbe na poglavarove postupke pri donošenju pojedinačnih odluka. U tom smislu se zahtijeva od izvršne vlasti, da prije nego donese pojedinačnu odluku učini određene predradnje ili istragu o slučaju, zatraživši potrebne podatke (*notitia*) i dokaze (*probtiones*) te da se, *ako je moguće, posavjetuje s onima čija bi prava mogla biti prekršena.*

Kan. 127, čak propisuje da je u, određenim slučajevima, bez pristanka ili savjeta zainteresiranih nevaljana odluka. Usp. još. kanone o utoku protiv upravnih odluka (kan. 1732-1739).

4. Pisani oblik s obrazloženjem

Can. 51 - Decretum scripto feratur expressis, saltem summarie, si agatur de decisione, motivis.

Kan. 51 - Neka se odluka izda napismeno, i neka se dade barem sažeto obrazloženje, ako se radi o rješenju.

U skladu s kan. 37, kan. 51. propisuje da se odluka izda napismeno. Ako se radi o nekom rješenju (*decisio*), onda se kaže da treba dati barem sažeto obrazloženje s motivima na kojima se temelji. Pismeno obrazloženje služi kao dokaz opravdanosti i potrebe takvoga rješenja, a u slučaju žalbe i obrane kao podloga žalbi i obrani u određenom slučaju. Ako je odluka donesena napismeno, onda i obrazloženje treba biti napismeno. Prema ovome

kanonu obrazloženje neka se daje *ako se radi o rješenju*, što nas potiče na zaključak da se ne traži *barem sažeto obrazloženje* kada se radi o podijeljivanju službe ili kada se izdaje zapovijed.

Šta se tiče pismene forme treba znati da se ona traži *ad validitatem* u onim slučajevima u kojima to zakonodavac izričito zahtijeva (usp. kan. 699, § 1, kan. 1617).

5. Snaga pojedinačne odluke

Can. 52 - Decretum singulare vim habet tantum quoad res de quibus decernunt et pro personis quibus datum est; eas vero ubique obligat, nisi aliud constet.

Kan. 52 - Pojedinačna odluka ima snagu samo za stvari o kojima odlučuje i za osobe kojima je dana; njih pak obvezuje posvuda, osim ako je određeno nešto drugo.

Budući da je pojedinačna odluka izdana pojedinim fizičkim osobama ili također zajednici u posebnim i konkretnim slučajevima, ona ima posebni osobni značaj i kao takva strogo je određena i ograničena tako da ona *ima samo snagu za stvari o kojima odlučuje i za osobe kojima je dana*.

U pravilu, pojedinačna odluka obvezuje posvuda (osobni odnos između podložnika i poglavara), osim ako je određeno nešto drugo. To *nešto drugo* treba biti izričito određeno u samoj odluci što ovisi o volji poglavara ili ako se takva odluka uključivo odnosi na stvari ili osobe koje su po svojoj prirodi *ex natura rei* povezane s područjem.

6. Tumačenje u slučaju suprotnosti

Can. 53 - Si decreta inter se sint contraria, peculiare, in iis quae peculiariter exprimuntur, praevalet generali; si aequae sint peculiaria aut generalia, posterius tempore obrogat priori, quatenus ei contrarium est.

Kan. 53 - Ako su odluke među-sobno protivne, posebna prevladava nad općom u onome što se posebno izražava; ako su jednako posebne ili opće, vremenski kasnija mijenja raniju ako joj je protivna.

Zakonodavac predviđa mogućnost da dvije odluke izdane od istoga autoriteta mogu biti suprotne između sebe. U takvom slučaju kan. 53. predviđa dvije mogućnosti:

a) *Princip posebnosti*, koji je sadržan u "Regula Juris", 34, u VI^o, "Generi per speciem derogatur", što znači da posebna (peculiare) odluka prevladava opću (generali), ako su međusobno protivne i to samo *u onome što se posebno izražava*.

b) *Kronološki princip*, koji je također sadržan u "Regula Juris", 54, u VI, "Qui prior est tempore, potior est in iure", što znači, prema kan. 53: "ako su jednako posebne ili opće (odluke m.op.), vremenski kasnija mijenja raniju ako joj je protivna". Ovdje se podrazumjeva da je autoritet želio novom odlukom popraviti ili izmijeniti prijašnju odluku.

7. Početak izvršenja

Can. 54 - § 1. Decretum singulare, cuius applicatio committitur executori, effectum habet a momento executionis; secus a momento quo personae auctoritate ipsius decernentis intimatur.

§ 2. Decretum singulare, ut urgeri possit, legitimo documento ad normam iuris intimandum est.

Kan. 54 - § 1. Pojedinačna odluka, čija se primjena povjerava izvršitelju, ima učinak od časa izvršenja; inače od časa kad se priopći osobi vlašću onoga tko je izdao odluku.

§ 2. Da bi se moglo zahtijevati izvršenje pojedinačne odluke, ona treba da se priopći, prema pravnoj odredbi, zakonitom ispravom.

Imajuću u vidu da se odluka može izvršiti *in forma gratiosa* i *in forma commissoria* treba reći da odluka ima učinak od trenutka izvršenja ili od časa kada je priopćena osobi vlašću onoga tko ju je izdao. Dakle, pojedinačna

odluka započinje svoj učinak uručenjem, tj. dok se odluka ne priopći osobi ili pojedinim osobama, ona nema nikakvi pravni učinak.

Priopćenje odluke je čin autoriteta. Ne traži se, općenito govoreći, *ad validitatem* da odluka bude prihvaćena jer zakonodavac se ograničava jednostavno reći u § 2: *ona treba da se priopći, prema pravnoj odredbi, zakonom ispravom* (legitimo documento).

Može se pomoću upravnih i sudskih sredstava tražiti izvršenje odluke na temelju dokumenta koji se sastavi u času uručenja; može se pristupiti bratskoj opomeni (kan. 1341), ukorom (kan. 1339), pokorom (kan. 1340), prijatnja kaznom (kan. 1336), itd. Dokument uz uručenje ne treba biti sudski dokument već zakonska isprava koja može poslužiti u slučaju nekoga spora ili dokaza da je odluka izvršena ili priopćena.

8. Izvanredni način priopćenja odluke

Can. 55 - Firmo praescripto cann. 37 et 51, cum gravissima ratio obstet ne scriptus decreti textus tradatur, decretum intimatum habetur si ei, cui destinatur, coram notario vel duobus testibus legatur, actis redactis, ab omnibus praesentibus subscribendis.

Kan. 55 - Kad veoma važan razlog priječi da se ne preda napisani tekst odluke, smatra se da je odluka priopćena ako se pred bilježnikom ili dvojicom svjedoka pročita onomu komu je namijenjena i ako se sastavi zapisnik koji svi nazočni moraju potpisati, uz obdržavanje propisa kan. 37 i 51.

Zakonodavac je u kan. 55. predvidio i izvanredni način priopćenja odluke za one slučajeve kada se ona ne mora dati napismeno u ruke kome je namijenjen, radi, npr. skandala ili poteškoća koje bi onaj kome je odluka namijenjena mogao nanijeti Crkvi. Kan. 55. traži za izvanredni slučaj priopćenja odluke da bude važan razlog (*gravissima ratio*). Odmjeriti svaki slučaj treba isti poglavar koji izdaje odluku. U takvom slučaju dosta je odluku priopćiti pred bilježnikom ili pročitati pred dvojicom svjedoka onome komu je odluka namijenjena. U takvom slučaju treba učiniti zapisnik koji moraju potpisati svi nazočni, uz obdržavanje propisa kan. 37 i 51. Zapisnik može dalje poslužiti kao zakonski dokument u slučaju ispitivanja.



9. Priopćenje istine

Can. 56 - Decretum pro intimato habetur, si is cui destinatur, rite vocatus ad decretum accipiendum vel audiendum, sine iusta causa non comparuerit vel subscribere recusaverit.

Kan. 56 - Odluka se smatra priopćenom ako se onaj komu je namijenjena, propisno pozvan da odluku primi ili čuje, bez opravdana razloga ne pojavi ili ne htjedne potpisati.

Zakonodavac zahtijeva da onaj komu je odluka namijenjena bude propisno pozvan (rite vocatus) da ju primi ili čuje (pred svjedocima). To *rite* znači da treba biti pozvan prema propisima prava. Poziv treba biti načinjen kao dokument koji se može pravno vrednovati i da je uručen na uobičajni način kao službeni dokument i to u propisanom roku kako to propisuje kan. 201. Tek tada kada onaj komu je odluka namijenjena bez opravdanoga razloga, ne pojavi se ili je ne htjedne potpisati, smatra se priopćenom.

10. Obveza administracije da izda odluku

Can. 57 - § 1. Quoties lex iubeat decretum ferri vel ab eo, cuius interest, petitio vel recursus ad decretum obtinendum legitime proponatur, auctoritas competens intra tres menses a recepta petitione vel recursu provideat, nisi alius terminus lege praescribatur.

§ 2. Hoc termino transacto, si decretum nondum datum fuerit, responsum praesumitur negativum, ad propositio-nem ulterioris recursus quod attnet.

§ 3. Responsum negativum praesumptum non eximit competentem auctoritatem ab obligatione decretum ferendi, immo et damnum forte illatum, ad normam can. 128, reparandi.

Kan. 57 - § 1. Ako zakon naređuje da se odluka izda, ili kad zainteresirani zakonito podnese molbu ili utok da bi isposlovao odluku, neka mjerodavna vlast odluči u roku od tri mjeseca pošto primi molbu ili utok, osim ako zakon propisuje drugi rok.

§. 2. Ako, kad prođe taj rok, odluka jošnije izdana, pretpostavlja se što se tiče ulaganja daljnjeg utoka da je odgovor niječan.

§ 3. Pretpostavljeni niječni odgovor ne oslobađa mjerodavnu vlast od obveze da izda odluku, dapače, i da, prema odredbi kan. 128, nadoknadi štetu koja je možda time nanesena.

Ovo je novi kanon koji je veoma značajan za obranu prava vjernika u Crkvi. Naime, oružje javne uprave u Crkvi jest šutnja. Protiv takve šutnje vjernik se osjećao izgubljen i ništa nije mogao učiniti. Očito je da postoje

abuzusi javne upravne vlasti, stoga je svrha ovoga kanona doskočiti takvom negativnom ponašanju.

Postoje dva slučaja kada je javna upravna vlast, pošto primi molbu, obligatna, u roku od tri mjeseca, osim ako zakon propisuje drugi rok, odlučiti izdati odluku:

- ako zakon naređuje da se odluka izda;
- kad zainteresirani zakonito podnese molbu ili utok da bi isposlovao odluku (usp. kan. 163 i 179).

Ako odluka nije izdana, kad prođe rok o kojemu govori § 1, pretpostavlja se da je odgovor niječan (praesumitur negativum). Takav niječni odgovor o kome govori § 2. nosi sa sobom posljedice pravne odgovornosti i ne oslobađa mjerodavnu vlast od obaveze da izda odluku i da, ako je bilo štete, nadoknadi štetu kako propisuje kan. 128: "Tko god drugome nezakonito nanese štetu pravnim činom učinjenim namjerno ili iz nemara, obavezan je nadoknaditi štetu."

"Administrativna šutnja" daje samo pravo na utok na višu hijerarhijsku vlast, a ne proizvodi drugih pravnih učinaka osim onih koji su izričito i jasno predviđeni pravom (usp. kan. 189, § 3, 268, § 1). I na kraju treba reći da određeni rok nije *ad finiendam obligationem*, nego *ad urgendam obligationem*, tj. administrativna šutnja odnosno niječni odgovor ne oslobađa mjerodavnu vlast od obaveze da izda odluku, dapače.

11. Prestanak pojedinačne odluke i pojedinačne zapovijedi

Can. 58 - § 1. Decretum singulare vim habere desinit legitima revocatione ab auctoritate competenti facta necnon cessante lege ad cuius executionem datum est.

§ 2. Praeceptum singulare, legitimo documento non impositum, cessat resolutio iure praecipientis.

Kan. 58 - § 1. Pojedinačna odluka prestane vrijediti kad je zakonito opozove mjerodavna vlast ili kad prestane zakon radi čije je provedbe donesena.

§ 2. Pojedinačna zapovijed koja nije izdana zakonitom ispravom prestane utrućem prava onoga tko ju je izdao.

Pojedinačna odluka kao i opće provedbene odluke (usp. kan 33, § 2) prestaju vrijediti radi izvanjskih i nutarnjih razloga.

a) *Radi izvanjskih razloga* (ab extrinseco) kada je zakonito opozove mjerodavna vlast koja je izdala odluku (kan. 1735) ili viša hijerarhijska vlast (kan. 1737 i 1739). U tom slučaju opoziv ima učinak od trenutka kada je zakonito priopćeno zainteresiranoj osobi (kan. 47).

b) *Radi nutarnjih razloga* (ab intrinseco) kad prestane zakon radi čije je provedbe donesena.

Odluka može prestati *ab intrinseco* radi raznih razloga:

- ako nema razloga ili svrhe koji je ujecao na izdavanje;
 - ako odluka postane moralno nemoguća, nepravedna, teško škodljiva;
 - prestankom vremena, ako je odluka donesena za određeno vrijeme.
- Moglo bi se usporediti prestanak odluke s prestankom zakona jer između odluke i zakona ima mnogo srodnosti.

Budući da pojedinačna zapovijed mora biti izdana zakonitim dokumentom koji svjedoči zakonitost na vani (kan. 54, § 2), ako nedostaje takav dokument prestaje zapovijed "ipso iure", kada prestane vlast ili prestankom prava onoga tko ju je izdao. Ovakva odredba kan. 58, § 2, jest izuzetak od kan. 46.

O utoku protiv pojedinačnih odluka i pojedinačnih zapovijedi govori se u kan. 1732-1739.

Zaključak

U ovom tumačenju kanona 35-58, obradili smo ukratko pojedinačne upravne akte: *Zajedničke odredbe* (kan. 35-47) i *Pojedinačne odluke i zapovijedi* (kan. 49-58), kako bi izvršna vlast u Crkvi, na hrvatskom jezičnom području, imala donekle vodič kako treba shvatiti propise o pojedinačnim upravnim aktima u Crkvi prema Zakoniku iz 1983. godine.

Sommario

GLI ATTI AMMINISTRATIVI SINGOLARI

Jure Brkan

Nel presente articolo abbiamo spiegato cann. 35-58, CIC 1983. Cann. 35-47. trattano sulle norme comuni, cioè fissano dei principi per tutti gli atti amministrativi singolari. I decreti e i precetti singolari sono l'espressione più frequente del potere esecutivo ecclesiastico. Abbiamo intitolato ogni canone per una più facile comprensione del testo, ed abbiamo spiegato ogni canone separatamente per aiutare il potere esecutivo ecclesiastico nell'operare.