GRANICE RETROAKTIVNOSTI U UPRAVNOM PRAVU: ANALIZA USTAVNOPRAVNOG OKVIRA I SUDSKE PRAKSE

*Dr. sc. Paula Šamanić Matijević**

UDK 342.9
https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.2.15
Ur.: 2. svibnja 2026.
Pr.: 28. svibnja 2026.
Pregledni rad

Sažetak

U skladu s načelima vladavine prava i pravne sigurnosti zabranjeno je retroaktivno djelovanje propisa. Ipak, budući da se pravni sustav mora prilagođavati promjenjivim društvenim okolnostima te da zakonodavac mora voditi računa o zaštiti javnog interesa, iznimno se dopušta retroaktivno djelovanje zakona, ali samo iz posebno opravdanih razloga. Budući da retroaktivnost umanjuje pravnu sigurnost i može narušiti načelo zakonitosti, važno je jasno odrediti granice njezine dopuštenosti. S tim ciljem u radu se najprije analiziraju načelo zabrane retroaktivnosti i zaštita legitimnih očekivanja kao usko povezani pravni koncepti. Nadalje, razmatra se razlika između „prave retroaktivnosti", kao beziznimno zabranjenog instituta, te „kvaziretroaktivnosti", koja je pod određenim uvjetima dopuštena, s posebnim naglaskom na pretpostavke njezina zadiranja u pravomoćne upravne akte. Konačno, na temelju analize ustavnosudske i upravnosudske prakse, zaključuje se da ustavnopravne granice kvaziretroaktivnosti još uvijek nisu jasno određene, osobito kada je riječ o općim aktima.

Ključne riječi: *prava retroaktivnost; kvaziretroaktivnost; legitimna očekivanja; pravna sigurnost; upravno pravo.*

1. UVOD

Načelo vladavine prava predstavlja temeljni ideal svake pravne države. U skladu s Ustavom, vladavina prava smatra se jednom od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.[1] Prema tradicionalnom shvaćanju, pojam vladavine

* Dr. sc. Paula Šamanić Matijević, asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hrvatska; psamanic@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3826-875.

1 Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14. (u daljnjem tekstu: Ustav RH).

©2026 Autor(i) i nakladnik. Ovaj je rad dostupan u otvorenom pristupu pod uvjetima licencije CC BY-NC-ND 4.0.

prava označava sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju Ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane građana tako i od strane nositelja državne vlasti.[2] Suvremena verzija vladavine prava predstavlja donekle snažniju ideju proceduralnog prirodnog prava, čiji je reprezentativni primjer Fullerova teorija unutarnje moralnosti prava. U tom okviru Fuller navodi katalog nužnih karakteristika vladavine prava, a to su: da pravo mora biti opće, dostupno svima, da ne smije djelovati unatrag, mora biti razumljivo, konzistentno i stabilno, kao i da ga mora biti moguće implementirati i slijediti.[3]

U državi koja počiva na načelu vladavine prava, pitanja koja se odnose na zakonodavstvo od središnje su važnosti.[4] Propisi predstavljaju temelj funkcioniranja pravne države jer uređuju odnose među njezinim članovima. Prilikom donošenja propisa posebno je važno voditi računa o osiguranju načela pravne sigurnosti, koje predstavlja jedan od nužnih elemenata vladavine prava.[5] Ono zahtijeva da pravna pravila budu jasna, precizna i predvidljiva kako bi pojedinci mogli utvrditi svoja prava i obveze te prema njima uskladiti svoje ponašanje.[6] Prema Đerđi, „pravna sigurnost posebno je naglašena u upravnom pravu, jer pojedinci moraju imati mogućnost osloniti se na postupanja javne uprave uopće te prilagoditi svoje privatne interese interesima zajednice utvrđenima u zakonima i podzakonskim općim aktima. Povjerenje koje nastaje kao rezultat takvoga oslanjanja osnova je realizacije vladavine prava u državi.“[7]

Budući da pravo nije statično, potrebno je mijenjati propise radi prilagodbe izmijenjenim društvenim okolnostima. Stoga se u okviru vladavine prava javlja napetost između zahtjeva za stabilnošću pravnog sustava i potrebe njegove

2 Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske* (Zagreb: Narodne novine, 2013.), 8.

3 Tatsuo Inoue, „The Rule of Law as the Law of Legislation“, u: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ur. Luc J. Wintgens (Bodmin,Cornwall: Ashgate, 2007.), 69 i Zvonimir Lauc, „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi“, *Pravni vjesnik* 32, br. 3-4 (2016): 48. V. Lon L. Fuller, *The Morality of Law* (New Haven: Yale University Press, 1969.).

4 Ulf Bernitz, „Retroactive Legislation in a European Perspective – On the Importance of General Principles of Law“, *Scandinavian Studies in Law* 39 (2000): 43.

5 Ustavni sud RH navodi sljedeće: „Pravna sigurnost uopće, a osobito u postupcima radi ostvarenja ustavnopravne zaštite, kao i djelotvorna zaštita ustavnih prava, temeljne su pretpostavke ostvarenju načela vladavine prava zajamčenog odredbom članka 3. Ustava.“ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/797/1997 od 11. lipnja 1998. Načelo pravne sigurnosti predstavlja jedno od temeljnih pravnih načela Europske unije. Još početkom šezdesetih godina 20. stoljeća, presudom Bosch, Sud Zajednice utvrdio je pravnu sigurnost kao jedno od općih načela prava Zajednice (presuda od 6. travnja 1962., *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd protiv Robert Bosch GmbH i Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn*, C-13/61, EU:C:1962:11). Također, Europski sud za ljudska prava priznao je načelo pravne sigurnosti kao temeljno načelo „svojstveno pravu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, još 1979. godine u presudi Marckx (ESLJP, Marckx protiv Belgije, zahtjev br. 6833/74, presuda od 13. lipnja 1979.). Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit* (Paris: La Documentation française, 2006.), 284 i 286.

6 Paul Craig, *EU Administrative Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018.), 601.

7 Dario Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 1 (2013): 87.

prilagodbe novim društvenim okolnostima i javnom interesu.[8] Prilikom donošenja novih propisa (uključujući izmjene i dopune postojećih propisa), posebnu pozornost treba posvetiti izradi prijelaznih odredbi kojima se uređuju pravne situacije nastale za vrijeme važenja prethodnog propisa, a koje nisu dovršene do stupanja na snagu novog propisa. U tom kontekstu posebnu pozornost zaslužuju zabrana donošenja retroaktivnog zakonodavstva i zaštita legitimnih očekivanja kao sekundarna načela koja proizlaze iz načela pravne sigurnosti, budući da izradom prijelaznih odredbi može lako doći do njihove povrede.[9]

Pitanje retroaktivnog djelovanja propisa i zaštite legitimnih očekivanja u zadnje je vrijeme sve češća tema u našim stručnim krugovima, ali i javnosti, što je ujedno potaknulo i interes za izradu ovoga rada.[10] Doprinos rada očituje se u sustavnoj analizi načela zabrane retroaktivnog djelovanja propisa i načela zaštite legitimnih očekivanja, s posebnim naglaskom na njihovu primjenu u upravnom pravu. Svrha rada jest utvrditi jasne granice dopuštenosti prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti, osobito u situacijama u kojima propisi zadiru u pravne položaje adresata stečene pravomoćnim upravnim aktima. Poseban naglasak stavlja se na odnos između javnog interesa, ovlasti javne vlasti da mijenja pravni okvir te zaštite pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja pojedinaca, s ciljem doprinosa jasnijem razumijevanju i jačanju načela vladavine prava.

Radi ostvarenja navedene svrhe rad se metodološki oslanja na dogmatsku metodu, kojom se analiziraju pozitivnopravna pravila o zabrani retroaktivnosti, osobito čl. 90. Ustava RH. Uz to, u radu se primjenjuje doktrinarna analiza, kojom se razmatraju teorijska shvaćanja o pojmu retroaktivnosti, razlike između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti te zaštite legitimnih očekivanja. Značajan dio rada temelji se na analizi sudske prakse, osobito prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud RH) i Visokog upravnog suda Republike

8 Jaime Phillips Letelier, „Retroactivity and Legitimate Expectation in the UK Administrative Law“, *Revista de Derecho Público: Teoría y método* 7 (2023): 84.

9 Ustavni sud RH istaknuo je da se „na prijelazne i završne odredbe zakona po naravi stvari primjenjuju strogi zahtjevi vladavine prava i pravne sigurnosti jer se preko prijelaznih i završnih odredaba najbolje vidi odnos zakonodavca prema zaštićenim ustavnim dobrima i njegovo poštovanje ustavnih jamstava, kao i razina vjerodostojnosti samog objektivnog pravnog poretka“. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014.

10 V. primjerice, Robert Peček, *Dopuštena retroaktivnost na području potrošačkog kreditiranja – strani kreditori bez odobrenja*, Ius Info, pristup 30. travnja 2026., https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/dopustena-retroaktivnost-na-podrucju-potrosackog-kreditiranja-strani-kreditori-bez-odobrenja-30503; Marko Turudić, *Više retroaktivnosti – manje pravne sigurnosti,* Ius Info, pristup 30. travnja 2026., https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/vise-retroaktivnosti-manje-pravne-sigurnosti-61583; Dejan Bodul, *Je li retroaktivnost u Zakonu o upravljanju pokretnom i nepokretnom državnom imovinom opravdana?*, Ius Info, pristup 30. travnja 2026., https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/je-li-retroaktivnost-u-zakonu-o-upravljanju-pokretnom-i-nepokretnom-drzavnom-imovinom-opravdana-59210; Marinko Jurasić, *Prof. Staničić: Treba propisati rok,* Večernji list, pristup 30. travnja 2026., https://www.vecernji.hr/vijesti/prof-stanicic-treba-propisati-rok-u-kojem-ce-suglasnost-traziti-i-stari-iznajmljivac-1795077; Željka Godeč, *Odvjetnik udruge roditelja odgojitelja*, Jutarnji list, pristup 30. travnja 2026., https://www.jutarnji.hr/vijesti/zagreb/odvjetnik-udruge-roditelja-odgojitelja-ljudi-su-oko-te-mjere-organizirali-zivot-trazit-cemo-zastitu-na-sudu-15131148.

Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUS). Na temelju pojedinih odluka, primjenom induktivne metode, izvode se zaključci o kriterijima pod kojima se dopušta kvaziretroaktivno djelovanje te o ulozi načela razmjernosti u zaštiti legitimnih očekivanja. U radu se djelomično koristi i poredbenopravna metoda. Posebno se analiziraju njemački, francuski i pravni sustav EU-a, u kojima su razvijeni pojmovi prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti te zaštite legitimnih očekivanja.

U prvom dijelu rada analiziraju se načelo zabrane retroaktivnog, odnosno povratnog djelovanja propisa te načelo zaštite legitimnih očekivanja, s ciljem utvrđivanja njihova sadržaja, međusobnog odnosa i pravnog uređenja. U nastavku rada obrađuje se razlika između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti, razvijena ponajprije u praksi njemačkog Saveznog ustavnog suda, nakon čega se analizira praksa Ustavnog suda RH u kojoj je ta razlika posebno razmotrena. Nadalje, analizira se praksa VUS-a u postupcima ocjene zakonitosti odluka o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, s posebnim naglaskom na pitanje dopuštenosti kvaziretroaktivnog djelovanja općih akata na pravne položaje stečene pravomoćnim upravnim aktima. Naposljetku, rad sadrži *de lege ferenda* razmatranja te iznosi ključne zaključke o ustavnopravnim granicama dopuštene kvaziretroaktivnosti.

2. NAČELO ZABRANE RETROAKTIVNOSTI PROPISA I NAČELO ZAŠTITE LEGITIMNIH OČEKIVANJA

Zabrana retroaktivnog djelovanja propisa predstavlja jedan od zahtjeva načela vladavine prava. Štoviše, riječ je o jednom od najizraženijih oblika primjene načela pravne sigurnosti. Pojam „retroaktivnost“ označava primjenu pravne norme na činjenice, radnje, pravne odnose i/ili situacije koje su nastale prije početka njezina formalnog važenja.[11] S gledišta pravne sigurnosti, retroaktivni učinci novog propisa koji djeluju u korist pojedinca u pravilu nisu sporni (npr. slučaj oprosta duga, povišenja naknada ili mirovine). Međutim, problematični su oni propisi koji s retroaktivnim učinkom zabranjuju radnju koja je u trenutku poduzimanja bila dopuštena ili ukidaju već stečena prava, što je u suprotnosti s načelom zaštite stečenih prava (*iura quaesita*).[12] U ovome će se poglavlju razmotriti načelo zabrane retroaktivnog djelovanja propisa u komparativnom i europskom pravu, njegov ustavnopravni i zakonski okvir u Republici Hrvatskoj te njegova povezanost s načelom zaštite legitimnih očekivanja.

11 María José Falcón y Tella, *A Three-dimensional Theory of Law* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2010.), 285.

12 Bernitz, „Retroactive Legislation“, 45 i Duško Vrban, *Država i pravo* (Zagreb: Golden marketing, 2003.), 483.

2.1. Načelo zabrane retroaktivnosti propisa u komparativnom i europskom pravu

Retroaktivnost je posebno zabranjena u području kaznenog prava. Još je u rimskom pravu postojalo pravilo da se pojedinac ne smije kažnjavati za radnju koja u trenutku njezina poduzimanja nije bila zabranjena pravnom normom.[13] Načelo *nullum crimen*, *nulla poena sine lege* (nema kaznenog djela ni kazne bez zakona) toliko je široko prihvaćeno da se može smatrati općim načelom prava, tj. načelom zajedničkim svim razvijenim pravnim sustavima i samo po sebi izvorom međunarodnog prava. Štoviše, to je načelo utvrđeno u čl. 7. st 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,[14] a Sud EU-a u svojoj je praksi istaknuo da zabrana retroaktivnog učinka kaznenih odredbi predstavlja načelo koje je zajedničko svim pravnim porecima država članica.[15] Također, ustavi brojnih država različitih pravnih tradicija u pravilu propisuju načelo zabrane retroaktivnosti u području kaznenog prava.[16]

Iako u kontekstu kaznenog prava načelo zabrane retroaktivnosti predstavlja obvezujuće opće načelo međunarodnog prava, to se ne odnosi na područje upravnog prava, kao ni na druga pravna područja. Pravni sustavi na različite načine uređuju pitanje retroaktivne primjene propisa, od njezine potpune zabrane do pristupa koji dopuštaju retroaktivnost u određenim pravnim područjima ili pod posebnim uvjetima.[17] U pravnim sustavima koji počivaju na načelu vladavine prava retroaktivnost je načelno zabranjena i u drugim pravnim područjima, iako se iznimno, i to zbog vrlo važnih razloga, može dopustiti. Pravo EU-a iznimno dopušta odstupanje od načela zabrane retroaktivnosti propisa „kada to zahtijeva svrha koja se želi postići i kada su legitimna očekivanja dotičnih osoba propisno poštivana".[18] Tako je u skladu s tom iznimkom, Sud EU-a potvrdio valjanost retroaktivnih mjera, osobito u području poljoprivrede, kada su one bile nužne za osiguranje stabilnosti tržišta ili kada je retroaktivnost pojedinca dovodila u povoljniji položaj.[19]

U Francuskoj je načelo zabrane retroaktivnog djelovanja sadržano u čl. 2.

13 Rimski državnik Ciceron objasnio je važnost načela neretroaktivnosti. Prema njemu, pojedinci bi se trebali moći osloniti na zakone s očekivanjem da država naknadno neće zadirati u njihova prava. To je očekivanje pridonijelo osiguravanju jednakosti svih pred zakonom, štiteći predvidljivost i pravnu sigurnost. Yarik Kryvoi i Shaun Matos, „Non-Retroactivity as a General Principle of Law", *Utrecht Law Review* 17, br. 1 (2021): 48.

14 Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

15 V. Presuda od 10. srpnja 1984., *Regina protiv Kent Kirk*, C-63/83, EU:C:1984:255.

16 V. više Kryvoi, Matos, *Non-Retroactivity as a General Principle of Law*, 50. U čl. 31. Ustava RH propisuje se da „nitko ne može biti kažnjen za djelo koje prije nego je počinjeno nije bilo utvrđeno zakonom ili međunarodnim pravom kao kazneno djelo, niti mu se može izreći kazna koja nije bila određena zakonom". Jedino kada je dopušteno retroaktivno djelovanje u kaznenom pravu je ako zakon nakon počinjenog djela odredi blažu kaznu.

17 Kryvoi i Matos, „Non-Retroactivity", 52.

18 V. presudu od 6. prosinca 1979., *A. Racke v Hauptzollamt Mainz*, C-98/78, EU:C:1978:223. O zaštiti legitimnih očekivanja vidi više u nastavku rada.

19 Craig, *EU Administrative Law*, 602. V. presudu od 29. lipnja 2000., *Medici Grimm KG protiv Vijeća Europske unije*, T-7/99, EU:T:2000:175.

Građanskog zakonika, koji propisuje sljedeće: „Zakon vrijedi samo za budućnost; nema retroaktivno djelovanje."[20] Međutim, u određenim situacijama retroaktivnost je iznimno dopuštena, pri čemu su pretpostavke takve dopuštenosti razrađene u praksi francuskog Ustavnog vijeća. Tako je Ustavno vijeće utvrdilo da iako zakonodavac ima mogućnost donošenja retroaktivnih odredbi, to može učiniti samo iz dovoljno važnog razloga općeg interesa i pod uvjetom da time ne liši ustavne zahtjeve zakonskih jamstava niti povrijedi „zakonito stečene situacije".[21] Također, francuski Državni savjet bavio se pitanjem retroaktivnosti te je naglasio da se retroaktivna intervencija zakonodavca u korist države mora temeljiti na osobito važnim razlozima općeg interesa te da se mora uspostaviti pravična ravnoteža između zadiranja u prava koja proizlaze iz važećih zakona i razloga općeg interesa koji takvo zadiranje mogu opravdati.[22]

Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke propisuje zabranu retroaktivnog djelovanja samo u odnosu na kazneno pravo.[23] Međutim, zabrana retroaktivnosti izvodi se iz načela vladavine prava i u odnosu na propise iz drugih pravnih područja, što je utvrđeno kroz sudsku praksu.[24] Ipak, propisivanje retroaktivne primjene zakona može iznimno biti dopušteno, što je potvrdio i njemački Savezni ustavni sud.[25] Tako retroaktivnost može biti dopuštena ako postoje nužni razlozi općeg interesa te ako povjerenje pojedinaca u stabilnost pravnih učinaka više ne zaslužuje zaštitu, odnosno ako je u odnosu na razloge općeg interesa manje važno.[26]

---

20 *Code civil*, Légifrance, pristup 30. travnja 2026., https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/.

21 Premier Ministre, Secrétariat Général du Gouvernement i Conseil d'État, *Guide de légistique* (Pariz: La Documentation française, 2017.), 35. V. Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 98-404 DC od 18. prosinca 1998.; Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 2001-456 DC od 27. prosinca 2001.; Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 2005-530 DC od 29. prosinca 2005.; Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 2007-550 DC od 27 veljače 2007.

22 *Guide de légistique*, 36. V. Državni savjet Francuske Republike, br. 265494 od 27. svibnja 2005.; Državni savjet Francuske Republike, br. 290604 od 8. travnja 2009.; Državni savjet Francuske Republike, br. 308996 od 9. svibnja 2012.

23 V. čl. 103. st. 2. Temeljnog zakona Savezne Republike Njemačke [*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*] od 23. svibnja 1949., BGBl. S. 1.

24 Dieter Grimm, Mattias Wendel i Tobias Reinbacher, „European Constitutionalism and the German Basic Law", u: *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law (National Reports)*, ur. Anneli Albi i Samo Bardutzky (Den Haag: Springer, 2019.), 434 i Oswald, „Rückwirkung von Gesetzen unter gewissen Voraussetzungen unzulässig", *Juristische Rundschau*, br. 1 (1953): 18, https://doi.org/10.1515/juru.1953.1953.1.16.

25 Klaus Rennert, *The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law: Paper Given on the Occasion of the Seminar on the Protection of Legitimate Expectations of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe) on 21 April 2016 in Vilnius, Lithuania*, pristup 30. travnja 2026., https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20160421_vilnius_rennert_en.pdf. i Oswald, *Rückwirkung von Gesetzen*, 16.

26 Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, 2024, 118, pristup 30. travnja 2026., https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachpublikationen/HdR_2024.html.

2.2. Načelo zabrane retroaktivnosti propisa u hrvatskom pravnom okviru

U Republici Hrvatskoj zabrana retroaktivnog djelovanja propisa utvrđena je na ustavnoj razini. Ustav RH u čl. 90. st. 4. propisuje da „zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje". Tom se odredbom osigurava pravna sigurnost kao jedan od temeljnih aspekata vladavine prava, na što je ukazao Ustavni sud RH kroz svoju praksu.[27] Stoga, u skladu s hrvatskim pravnim poretkom, povratno djelovanje zakona i drugih propisa predstavlja jednu od najvažnijih materijalnih povreda ustavnosti.[28] Ipak, postoji iznimka sadržana u st. 5. istoga članka Ustava RH, prema kojoj pojedine odredbe zakona (ali ne i drugih podzakonskih propisa te općih akata) mogu imati povratno djelovanje, ali samo iz „posebno opravdanih razloga".[29] Ustavni sud RH u svojoj je praksi istaknuo da je odstupanje od načelne zabrane povratnog djelovanja uvjetovano određenim kriterijima koji su predviđeni u samom Ustavu RH. „Prema stajalištu Ustavnog suda to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta određenog ustavnog načela. Kao takvo ustavno načelo može se uzeti javni interes za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes koji opravdava odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavca iz čl. 90. st. 5. Ustava. Prema tome, zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali."[30]

Povratno djelovanje pojedinih zakonskih odredbi propisuje se u prijelaznim odredbama zakona, tehnikom upućivanja na jednu ili više odredaba za koje se želi utvrditi takvo djelovanje.[31] Dakle, retroaktivna primjena zakonskih odredbi dopuštena je samo ako je to izričito propisano zakonom. Stoga, važno je istaknuti kako upravna tijela i sudovi ne smiju retroaktivno primjenjivati propise, odnosno ne smiju primjenjivati odredbe zakona na pravne situacije nastale prije njegova stupanja na snagu, osim ako to nije izričito propisano samim zakonom.[32]

---

27 V. primjerice, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/251/2019 od 4. veljače 2020.

28 Smerdel, *Ustavno uređenje*, 132.

29 Čl. 90. st. 5. Ustava RH.

30 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.

31 Ivan Milotić, „Primjena pravnog pravila u vremenu", *Pravo i porezi*, br. 1 (2026): 91.

32 Primjerice, prvostupanjsko upravno tijelo donijelo je rješenje o izvlaštenju te je visinu naknade utvrdilo prema vrijednosti poljoprivrednog zemljišta. Na navedeno rješenje izjavljena je žalba, nakon čega je drugostupanjsko tijelo isto poništilo, smatrajući da predmetno zemljište treba kvalificirati kao građevinsko, pozivajući se na Zakon o prostornom uređenju i gradnji, koji je stupio na snagu nakon donošenja prvostupanjskog rješenja. Pokrenut je upravni spor u kojem je upravni sud utvrdio da drugostupanjsko tijelo nije smjelo primijeniti Zakon koji nije bio na snazi u trenutku donošenja prvostupanjskog rješenja. Slijedom navedenog, zaključio je da je tuženik nezakonito primijenio odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji, poništio je rješenje drugostupanjskog tijela te je predmet vratio na ponovno odlučivanje. Upravni sud u Rijeci, UsI-707/12-23 od 29. kolovoza 2013. V. također Upravni sud u Rijeci, UsI-242/2025-

Kako bi se spriječilo neopravdano i neosnovano propisivanje retroaktivnosti, zakonodavni postupak predviđa određene formalne, odnosno postupovne mehanizme koji to osiguravaju.[33] Tako je, sukladno Poslovniku Hrvatskoga sabora, predlagatelj zakona, kada se prijedlogom zakona određuje da pojedine njegove odredbe imaju povratno djelovanje, dužan obrazložiti posebno opravdane razloge koji to nalažu. Odbor za zakonodavstvo daje mišljenje o takvom prijedlogu, kao i drugo radno tijelo u čiji djelokrug spada odredba prijedloga. Konačni prijedlog zakona kojim se predviđa da će pojedine njegove odredbe imati povratno djelovanje, na osnovi posebnog obrazloženja predlagatelja zakona i izvješća matičnoga radnog tijela i Odbora za zakonodavstvo, Hrvatski sabor će posebno ocijeniti i zaključkom utvrditi da za povratno djelovanje pojedinih odredbi zakona postoje posebno opravdani razlozi. Bez takve odluke ne može se pristupiti odlučivanju o povratnom djelovanju pojedinih zakonskih odredaba.[34]

Pitanje dopuštenosti retroaktivnog djelovanja propisa u području upravnog prava od osobite je važnosti, budući da pojedinci moraju imati mogućnost pouzdati se u postupanje javne uprave te svoje privatne interese usklađivati s interesima zajednice utvrđenima zakonima i podzakonskim općim aktima, kako je već uvodno istaknuto. Naravno, za područje upravnog prava relevantan je čl. 90. Ustava RH. Međutim, važno je istaknuti kako je porezno pravo jedno od područja upravnog prava u kojem je, osim na ustavnoj razini, zabrana retroaktivnosti propisa dodatno osnažena i na zakonskoj razini. Tako je u čl. 5. Općeg poreznog zakona propisano da se u postupku oporezivanja primjenjuju propisi koji su bili na snazi u vrijeme nastanka činjenica na kojima se temelji oporezivanje.[35] Gadžo i Žunić Kovačević pojašnjavaju kako se tom odredbom poreznim obveznicima jamči mogućnost pouzdane procjene obveza, ali i prava iz poreznopravnog odnosa u trenutku nastanka činjenica na kojima se temelji oporezivanje (poput ostvarivanja oporezivog primitka, kupoprodaje nekretnine, nasljeđivanja imovine i sl.).[36] Stoga je u pravnoj teoriji općeprihvaćeno mišljenje kako je zabrana povratnog djelovanja u području oporezivanja važnija nego u drugim pravnim područjima, jer svaki porez inherentno predstavlja zahvat u imovinu fizičkih i pravnih osoba, primarno poreznih obveznika.[37] Štoviše, Ustavni sud RH u svojoj je praksi potvrdio kako je retroaktivno oporezivanje poreznih obveznika „nesuglasno s vladavinom prava te s načelima pravne sigurnosti i pravne izvjesnosti objektivnog pravnog poretka".[38] Istaknuo je da se u području oporezivanja posebno ističe načelo

10 od 14. srpnja 2025. i Upravni sud u Zagrebu, UsI-3569/2021-7 od 8. rujna 2022.

33 Ivan Milotić, „Prijelazni režimi i prijelazne odredbe: najvažnija pitanja, izazovi i pogreške prilikom njihove izrade", *Pravo i porezi*, br. 10 (2025): 97.

34 Čl. 176. i 193. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20., 86/23.

35 Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24., 151/25.

36 Stjepan Gadžo i Nataša Žunić Kovačević, „Retroaktivna primjena pravila o proboju pravne osobnosti u poreznim stvarima: analiza upravnosudske i ustavnosudske prakse", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 354.

37 Gadžo i Žunić Kovačević, „Retroaktivna primjena", 354-355.

38 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/4763/2012 od 18. rujna 2013., para. 9.

zabrane povratnog djelovanja zakona i drugih propisa, budući da porezne obveze u pravilu ne mogu imati retroaktivni učinak. To znači da se ne mogu oporezivati činjenice koje su nastupile prije uvođenja porezne obveze niti se naknadno donesenim propisima smije pogoršati položaj poreznog obveznika. Iznimno, odstupanje od zabrane retroaktivnosti dopušteno je samo u slučajevima kada novi propisi idu u korist poreznog obveznika, odnosno poboljšavaju njegov pravni položaj.[39]

2.3. Načelo zaštite legitimnih očekivanja

Retroaktivnost i legitimno očekivanje usko su povezani pravni koncepti. Načelo zaštite legitimnih očekivanja posebno dolazi do izražaja u području upravnog prava. Ono ima dvije dimenzije. S jedne strane podrazumijeva zaštitu daljnjeg korištenja već stečenog prava, a s druge strane osigurava mogućnost stjecanja prava koje pojedinac prema zakonu ili drugom propisu ima u trenutku formalnog potraživanja takvog prava.[40] U skladu s legitimnim očekivanjima pojedinci donose određene odluke, primjerice ulažu u gospodarstvo, odabiru određeno zanimanje ili pokreću upravne i sudske postupke. Ako se njihov pravni položaj naknadno izmijeni i to na štetu određenih građana, njihova će očekivanja biti iznevjerena, a oni mogu pretrpjeti štetu.[41] Dakle, cilj načela zaštite legitimnih očekivanja jest omogućiti ograničenom broju osoba koje se nalaze u specifičnoj situaciji da izbjegnu negativne posljedice promjene pravnog okvira na daljnje ostvarivanje prava koja već imaju ili da im se priznaju prava koja opravdano očekuju ostvariti u postupku koji je već pokrenut.[42]

Načelo zaštite legitimnih očekivanja predstavlja opće načelo prava EU-a, koje se razvilo kroz sudsku praksu Suda EU-a. Tadašnji Sud Europskih zajednica formalno je potvrdio to načelo u presudi *Töpfer* iz 1978. godine, utvrdivši kako se pravni akt koji ne uzima u obzir zaštitu legitimnih očekivanja može poništiti na temelju čl. 173. Ugovora iz Rima.[43] U hrvatskom pravu načelo zaštite legitimnih očekivanja nije izričito normativno utvrđeno, ali se može implicitno pronaći u različitim odredbama Zakona o općem upravnom postupku[44], kao i u nekim zakonima koji uređuju postupanje u posebnim upravnim područjima. Također, načelo zaštite legitimnih očekivanja potvrđeno je i u sudskoj praksi Ustavnog suda RH, koji je potvrdio kako su načelo pravne sigurnosti i s njime povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama bitne sastavnice vladavine prava i poštivanja prava čovjeka kao temeljnih ustavnih vrednota. U skladu s time, Ustavni sud RH naglasio je kako zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom

39 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-5294/2013 i dr. od 18. lipnja 2014., para. 10.1.
40 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja“, 89.
41 Rennert, *The Protection of Legitimate Expectations*, 2.
42 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja“, 110.
43 Presuda od 3. svibnja 1978., *August Töpfer & Co. GmbH protiv Komisije Europskih zajednica*, C-112/77, EU:C:1978:94.
44 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUP).

slučaju u kojem se zakon neposredno na njih primjenjuje.[45] Međutim, važno je istaknuti da samo postojanje legitimnog očekivanja nužno ne znači da će ono biti i pravno zaštićeno.[46] Kako bi se zaštitilo legitimno očekivanje, prije svega ono treba biti razumno i zasnovano na pravu, odnosno utemeljeno na zakonu. Razumnim očekivanjem smatra se očekivanje koje bi nastalo kod „razumnog građanina".[47] Međutim, koliko god takvo očekivanje za pojedinca bilo razumno i svrhovito, ono se neće zaštiti ako nije istovremeno u skladu s pravom.[48] Stoga, očekivanje je legitimno samo ako je utemeljeno na pravnoj normi, bez obzira na oblik i hijerarhijsku snagu njezina izvora.[49] Konačno, kako bi se zaštitilo, legitimno očekivanje treba biti i u skladu s javnim interesom. To je iz razloga jer pravo pojedinca u praksi ne smije ugrožavati prava trećih osoba niti javni interes.[50]

3. RAZGRANIČENJE PRAVE RETROAKTIVNOSTI I KVAZIRETROAKTIVNOSTI

Kod instituta retroaktivnosti potrebno je razlikovati situacije ovisno o tome odnosi li se propis na već dovršene pravne odnose ili na one koji su još uvijek u tijeku. U tom se kontekstu razlikuju prava retroaktivnost i kvaziretroaktivnost, koje će biti detaljnije razmotrene u ovome poglavlju. Ustavni sud RH u svojoj je praksi razmatrao granice dopuštenosti tih instituta, ali je također pojasnio u kojim situacijama ne postoji retroaktivnost (ni u kojem obliku), iako se na prvi pogled može činiti da propis djeluje povratno. Ta će pitanja također biti analizirana u nastavku rada.

3.1. Pojam i obilježja prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti

Još 1960. godine njemački Savezni ustavni sud uveo je razlikovanje između tzv. stvarnog (pravog) retroaktivnog učinka (njem. *echte Rückwirkung*) i tzv. neprave (kvaziretroaktivne) povratne primjene zakona (njem. *unechte Rückwirkung*). Prema shvaćanju toga suda, prava retroaktivnost postoji ako se zakon primjenjuje na

45 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja", 85. V. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB/4366/2005. od 5. travnja 2006. i Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-659/1994 od 15. ožujka 2000.

46 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja", 89.

47 V. presudu od 11. siječnja 1978., *Johann Lührs protiv Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-78/77, EU:C:1978:2 i presudu od 5. prosinca 1986., *Van den Bergh en Jurgens BV i Van Dijk Food Products (Lopik) BV protiv Komisije Europskih zajednica*, C-265/85, EU:C:1986:467.

48 Primjerice, Upravni sud utvrdio je da očekivanje pojedinca kako će, nakon prvog imenovanja za stalnog sudskog vještaka, i to vremenski ograničenog, biti ponovno imenovan vještakom neovisno hoće li i kasnije ispunjavati pretpostavke za to imenovanje, ne može se smatrati legitimnim očekivanjem, u smislu očekivanja koje je razumno i zasnovano na pravu (propisima, upravnoj praksi, upravnim odlukama, odnosno očitovanjima i drugim postupanjima uprave). Upravni sud u Rijeci, Us I-581/2022-8 od 21. rujna 2022.

49 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja", 89-91.

50 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja", 110.

činjenice i okolnosti iz prošlosti koje su već dovršene.[51] Nasuprot tome, retroaktivnost nije problematična (ili barem nije problematična na isti način), u slučajevima kada zakon ima kvaziretroaktivni učinak te se primjenjuje na pravne situacije koje su još uvijek u tijeku te propisuje promjene za budućnost.[52]

Hartley na sljedećem primjeru pojašnjava razliku između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti. Ako javna vlast izda privatnoj osobi dozvolu (npr. za obavljanje određene djelatnosti), a zatim je naknadno ukine na način da se stvara pravni učinak kao da dozvola nije ni postojala, riječ je o pravoj retroaktivnosti. Međutim, ako se ukidanje dozvole odnosi samo na budućnost, ali stupa na snagu prije proteka njezine valjanosti, tada je riječ o slučaju kvaziretroaktivnosti. Iz toga proizlazi da prava retroaktivnost nanosi veliku nepravdu pojedincu te je takvo postupanje javne vlasti neprihvatljivo. Iako je u slučaju kvaziretroaktivnosti nepravda manja, u određenim okolnostima i ona može biti značajna. Primjerice, osoba koja je dobila dozvolu možda se obvezala na ulaganje kapitala pod pretpostavkom da će dozvola vrijediti tijekom cijelog razdoblja za koje je izdana. Dakle, kod kvaziretroaktivnosti nepravda se sastoji u tome što su time iznevjerena legitimna očekivanja osobe o kojoj je riječ.[53]

Moralni argumenti protiv dopuštanja pravog retroaktivnog djelovanja zakona relativno su jasni. Stoga, u većini pravnih sustava prava retroaktivnost je zabranjena. Međutim, pitanje dopuštenosti kvaziretroaktivnosti znatno je složenije. Naime, radi se o tome da javna vlast ima ovlast mijenjati svoju politiku u budućnosti. Međutim, takve promjene mogu utjecati na ponašanje privatnih osoba planirano u skladu s ranijim pravnim režimom. Stoga, postoje uvjerljivi razlozi za zaštitu pojedinaca i u takvim situacijama.[54] To podrazumijeva da u svakom pojedinom slučaju treba vagati (balansirati) između suprotstavljenih interesa: s jedne strane prava države da razvija zakonodavstvo i prilagođava ga novim društvenim okolnostima, a s druge strane povjerenja građana u postojanost za njih povoljnih pravnih normi. Drugim riječima, radi se o odnosu između značaja zakonodavnog cilja za opće dobro i intenziteta povrede povjerenja građana uzrokovane izmjenom zakona.[55]

3.2. Kriteriji razgraničenja prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti u ustavnosudskoj praksi i pravnoj teoriji

Razliku između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti utvrdio je i Ustavni sud RH u rješenju U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., navodeći sljedeće: „Kod retroaktivnosti valja razlikovati radi li se o svršenim/okončanim situacijama ili o pravnim situacijama koje su u tijeku. Ukoliko se propis odnosi na okončane pravne situacije, tada se može govoriti i o retroaktivnosti. No, ukoliko se propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, retroaktivnosti nema. Utoliko, sukladno sudskoj praksi i doktrini prava

51 Pravni odnos smatra se dovršenim kada su pravne posljedice predviđene za njega već u cijelosti nastupile. Bundesministerium der Justiz, *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, 299.
52 Rennert, *The Protection of Legitimate Expectations*, 8.
53 Trevor C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice* (Rijeka: Pravni fakultet, 2004.), 147.
54 Craig, *EU Administrative Law*, 605.
55 Theodor Maunz i Guenter Duerig, *Grundgesetz Kommentar* (München: Beck, 1999.), 287.

Europske unije koja je primjenjiva na ovaj slučaj[56] nije riječ o „pravoj (*actual*)" nego o „prividnoj (*apparent*)", odnosno „nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti", kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima ili poslovima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali su ti odnosi još uvijek pravno egzistentni odnosno u tijeku svoje realizacije. Za razliku od prave retroaktivnosti (u smislu gore izloženog konteksta) koja je beziznimno zabranjena, interpretativni pristup Suda EU-a na bazi teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazi-povratni učinak novoga pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere – zbog čije realizacije je „novo" pravo i usvojeno – ne bi ni mogao postići na drugi način. Spomenuta iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitiman cilj nije moguće na drugi način ostvariti, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja."[57]

Dakle, iz navedenog dijela rješenja Ustavnog suda RH može se izdvojiti nekoliko ključnih zaključaka. Prvo, Ustavni sud RH utvrdio je da je temeljna razlika između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti u tome radi li se o dovršenim ili nedovršenim pravnim odnosima. U odnosu na kvaziretroaktivnost, Ustavni sud RH ističe kako je ona iznimno dopuštena, ali samo ako je cilj neke mjere legitiman, odnosno mora biti opravdan značajnim društvenim interesom, te ako se taj cilj ne bi mogao postići na drugi način. Također, kvaziretroaktivnost ograničena je načelom razmjernosti, što podrazumijeva da „povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu mora biti neophodno za postizanje željenoga cilja".[58] U skladu s načelom razmjernosti, mjera koja se koristi za ostvarenje određenog cilja mora biti prikladna za postizanje tog cilja, odnosno barem pridonijeti njegovu ostvarenju. Nije nužno (niti bi to bilo moguće zahtijevati) dokazati da će odabrana mjera u potpunosti ostvariti cilj, već je dovoljno da ono potiče ili olakšava postizanje cilja u konkretnoj situaciji na koju se javna vlast nastoji učinkovito usmjeriti. Nadalje, mjera mora biti i nužna kako bi se postigao željeni cilj. To ne znači samo isključivanje mjera koje su potpuno nerazmjerne cilju, nego prije svega obvezu odabira one koja, među svim mjerama koje jednako učinkovito doprinose ostvarenju cilja, najmanje zadire u interese građana. Upravo se zbog toga taj element zabrane

56 Primjerice, *Temelji prava Europske zajednice*, *Uvod u ustavno i upravno pravo EZ-a*, II. hrvatsko izdanje, ur. Miomir Matulović (Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004.), 149-150.

57 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., t. 13. Ovo je stajalište Ustavni sud RH ponovio i u svojim kasnijim odlukama. V. primjerice, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.; Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/732/2024 od 11. lipnja 2024.; Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/1703/2022 od 11. ožujka 2025.; Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/411/2025 od 31. ožujka 2026.

58 Načelo razmjernosti razvilo se u njemačkom pravnom sustavu, gdje se pedesetih godina 20. stoljeća postupno širilo u pravne sustave drugih europskih, ali i izvaneuropskih država. To je načelo preuzeto i u pravni sustav EU-a te je utvrđeno Ugovorom o Europskoj uniji. Taj Ugovor utvrđuje da je izvršavanje nadležnosti Unije uređeno načelima supsidijarnosti i razmjernosti te kako na temelju načela razmjernosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne smije prijeći ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora. Dario Đerđa, „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 178 i 180.

prekomjernosti ne označava samo kao načelo nužnosti nego i kao načelo izbora blažeg sredstva. Pritom se procjena koja mjera najmanje opterećuje pojedinca mora temeljiti na objektivnim kriterijima, polazeći, uvjetno rečeno, od položaja prosječnog građanina. Konačno, čak i ako je mjera prikladna i nužna za ostvarenje cilja, ona ne smije biti izvan svakoga razumnog odnosa prema društvenoj ili političkoj vrijednosti tog cilja. To znači da politička tijela pri donošenju odluka moraju uvijek imati na umu odnos između društvene ili političke koristi mjere i štetnih posljedica koje ona uzrokuje ili podrazumijeva za građane i društvo u cjelini te nastojati održati razumnu ravnotežu između tih elemenata (načelo razmjernosti u užem smislu). Upravo u tom pitanju javnoj vlasti pripada širok prostor vlastite procjene i vaganja suprotstavljenih interesa.[59]

Drugo, analiza navedenog rješenja Ustavnog suda RH otkriva suprotna stajališta u pogledu kvaziretroaktivnog djelovanja. Naime, u jednom dijelu obrazloženja Ustavni sud RH navodi kako retroaktivnosti, odnosno povratnog djelovanja nema u slučaju kada se propis odnosi na pravne situacije koje su još uvijek u tijeku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti. Međutim, isto tako navodi, pozivajući se na interpretativni pristup Suda EU-a o iznimnoj dopuštenosti kvaziretroaktivnosti, kako mjera može djelovati retroaktivno samo ako cilj nije moguće ostvariti na drugi način te ako je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere ograničeno načelom razmjernosti. Dakle, ostaje nejasno smatra li Ustavni sud RH kvaziretroaktivnost određenim oblikom povratnog djelovanja ili, naprotiv, polazi od toga da u takvim situacijama povratnog djelovanja uopće nema. U skladu s pravnom teorijom, kvaziretroaktivnost predstavlja oblik retroaktivnosti, ali u slabijem intenzitetu. Primjerice, Letelier upozorava kako pojam kvaziretroaktivnosti može biti zavaravajući jer mjera koja trenutačno djeluje na pravne odnose nastale u prošlosti zapravo ima retroaktivni učinak, iako u blažem obliku. Prema tome, propisi s kvaziretroaktivnim pravilima ipak imaju određeni stvarni retroaktivni učinak, iako manje štetan. Stoga, Letelier predlaže korištenje prikladnijeg pojma „potpuna" ili „puna retroaktivnost" za djelovanje norme ili odluke na događaje koji su već dovršeni u prošlosti, pri čemu se pravni učinak veže uz činjenice nastale prije stupanja na snagu nove norme ili odluke. Nasuprot tome, pojam „djelomična retroaktivnost" označava situacije u kojima norma ili odluka u sadašnjosti pridaje nove pravne posljedice događajima ili pravnim odnosima koji potječu iz prošlosti.[60] Također, Falcón y Tella ističe kako se u španjolskoj pravnoj teoriji retroaktivnost može pojaviti u različitim stupnjevima intenziteta. Tako se u pravilu razlikuju maksimalni, srednji i minimalni stupanj retroaktivnosti. Retroaktivnost u „maksimalnom" stupnju postoji kada se nova norma primjenjuje na pravne situacije koje su već prestale postojati u trenutku njezina stupanja na snagu, odnosno kada zahvaća i učinke koji su već nastupili prije tog trenutka. Na taj se način učinci nastali prema starom pravu poništavaju i ponovno uređuju prema novom pravilu. S druge strane, retroaktivnost u „srednjem" stupnju podrazumijeva primjenu nove norme na učinke koji još nisu nastupili ili još nisu ostvareni, ali proizlaze iz pravnih situacija nastalih prije stupanja na snagu te norme.

59 Maunz i Duerig, *Grundgesetz Kommentar*, 290-291.

60 Phillips Letelier, „Retroactivity and Legitimate Expectation", 96, 100 i 102-103.

Naposljetku, retroaktivnost u „minimalnom" stupnju postoji kada se nova norma primjenjuje samo na buduće učinke pravnih situacija koje su nastale prije njezina stupanja na snagu.[61]

Konačno, u analizi citiranog rješenja Ustavnog suda RH važno je osvrnuti se na pitanje (ne)dopuštenosti prave retroaktivnosti u hrvatskom pravnom poretku. Naime, Ustavni sud RH izričito navodi kako je prava retroaktivnost „beziznimno zabranjena", dok je kvaziretroaktivnost dopuštena samo iznimno. U skladu s time, proizlazi kako se čl. 90. st. 5. Ustava RH odnosi isključivo na kvaziretroaktivnost, odnosno da ne obuhvaća i pravu retroaktivnost. To je primjerice potvrdio i Milotić, koji smatra da „ustavnosudski standard koji proizlazi iz judikature Ustavnog suda RH jest da je glede pojedinoga zakonskog pravila zbog posebno opravdanih razloga dopuštena samo neprava (kvazi) retroaktivnost".[62] Slijedom toga može se zaključiti da hrvatski ustavnopravni okvir uspostavlja strogu zabranu prave retroaktivnosti, dopuštajući odstupanja isključivo u pogledu kvaziretroaktivnosti, i to pod uvjetom postojanja posebno opravdanih razloga.

Naposljetku, kada je riječ o razgraničenju prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti, važno je istaknuti da promjena postojećeg normativnog modela ne znači nužno i retroaktivno djelovanje propisa, iako se na prvi pogled može činiti da novi pravni režim zadire u postojeće pravne odnose. Naime, u skladu s čl. 2. st. 4. Ustava RH zakonodavac raspolaže širokom autonomijom pri oblikovanju normativnog okvira, uključujući mogućnost zamjene postojećeg normativnog modela drugim, ovisno o promijenjenim okolnostima. Međutim, promjena pravnog režima ne znači ujedno i nedopušteno retroaktivno djelovanje, što je primjerice Ustavni sud RH objasnio prilikom ocjene ustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama iz 2021. godine. Naime, tim je zakonom propisano da se za korištenje javnih cesta na temelju služnosti, prava građenja, prava puta ili drugoga sličnog prava za komunalne, vodne, energetske građevine, kao i građevine elektroničkih komunikacija i povezane opreme, plaća naknada.[63] Time su pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave postale obvezne plaćati naknadu za korištenje cestovnog zemljišta, iako su prema ranijem zakonskom uređenju bile oslobođene te obveze. Zakon je, među ostalim, propisao da i oni koji su ta prava stekli prije njegovih izmjena moraju sklopiti dodatak ugovoru kojim se uređuje obveza plaćanja naknade.[64] Pred Ustavnim sudom

61 Stupnjeve retroaktivnosti koji se razlikuju u španjolskoj pravnoj teoriji, Falcón y Tella pojašnjava na sljedećem primjeru. Dana 1. siječnja 1926. godine ugovoren je zajam na rok od pet godina uz godišnju kamatu od 8 %. Dana 1. siječnja 1928. godine donosi se zakon kojim se maksimalna kamatna stopa ograničava na 6 %. Kod minimalne retroaktivnosti nova niža stopa primjenjivala bi se samo na kamate koje dospijevaju nakon 1. siječnja 1928. godine. Kod srednje retroaktivnosti, smanjenje bi zahvatilo i već dospjele, ali još neplaćene kamate. Konačno, kod maksimalne retroaktivnosti, zakon bi omogućio smanjenje čak i već plaćenih kamata na 6 %, uz pravo zajmoprimca da od zajmodavca zahtijeva povrat preplaćenog iznosa. Falcón y Tella, *A Three-dimensional Theory of Law*, 286-287.

62 Milotić, „Primjena pravnog pravila", 90.

63 Čl. 37. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama, Narodne novine, br. 144/21.

64 Čl. 50. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama.

RH postavilo se pitanje predstavlja li takvo uređenje zadiranje u već stečena prava i postojeće ugovorne odnose, odnosno može li se naknadno nametnuti obveza plaćanja koja ranije nije bila propisana. Prema stajalištu Ustavnog suda RH, „dovršenost" pravnih situacija na koju su se pozivali predlagatelji odnosi se samo na dovršeno stjecanje prava služnosti, prava građenja odnosno prava puta na javnoj cesti, a ne i na pitanje plaćanja naknade za korištenje javne ceste po nekoj od tih osnova. Stoga, Ustavni sud RH utvrđuje kako na strani nositelja navedenih stvarnih prava na tuđoj stvari ne postoji ni stečeno pravo na trajno oslobođenje od plaćanja naknade ni stečeno pravo na određenu visinu te naknade. Drugim riječima, iz osporenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama ne proizlazi da bi njegovim stupanjem na snagu predmetna prava (služnost, pravo građenja ili pravo puta) bila oduzeta ili ograničena njihovim nositeljima. Obveza plaćanja naknade odnosi se na način izvršavanja tih prava, pa se ne može smatrati odlučnim argumentom u prilog tvrdnji o nedopuštenim retroaktivnim učincima osporenoga pravnog uređenja. Riječ je, naime, o uređenju obveznopravnih odnosa ugovornih strana za buduće razdoblje, odnosno *pro futuro*, počevši od stupanja zakona na snagu. Dakle, Ustavni sud RH zaključuje da je u konkretnom slučaju riječ o zamjeni jednoga normativnog modela (besplatnog korištenja cestovnog zemljišta) drugim normativnim modelom (naplatnim korištenjem cestovnog zemljišta), što ulazi u okvir ovlasti zakonodavca iz čl. 2. st. 4. Ustava RH.[65]

4. KVAZIRETROAKTIVNO DJELOVANJE OPĆIH AKATA NA PRAVOMOĆNE UPRAVNE AKTE: ANALIZA PRAKSE VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Kao što je ranije istaknuto, načelo zabrane retroaktivnosti i zaštita legitimnih očekivanja posebno su značajni u kontekstu upravnog prava. Najčešći izvor prava i obveza pojedinaca u upravnom pravu jesu upravni akti (upravne odluke i rješenja).[66] Prema Borkoviću, upravni akt jest „autoritativna odluka kojom se, posebno u oblasti upravnog djelovanja, jednostrano odlučuje o subjektivnim pravima, o obvezama ili pravnim interesima pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj stvari".[67] U zaštiti stečenih prava, ali i obveza stranaka te legitimnih očekivanja subjekta upravnog akta, institut pravomoćnosti ima važnu ulogu. U teoriji upravnog prava svojstvo pravomoćnosti upravnog akta prvenstveno podrazumijeva da se ne može ponovno odlučivati o stvari o kojoj je konačno odlučeno (*ne bis in idem*).[68] Pravomoćni upravni

65 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/3024/2022 i dr. od 20. prosinca 2022.

66 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja", 99.

67 Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 360.

68 Borković, *Upravno pravo*, 385. Opće je prihvaćeno stajalište da svojstvo pravomoćnosti stječe samo izreka (dispozitiv) rješenja u kojoj je sadržana odluka o pravima i dužnostima. Marko Šikić, „Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja", *Zbornik pravnog fakulteta u Rijeci* 35, br. 1 (2014): 156. V. primjerice, Borković, *Upravno pravo*, 390; Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava* (Zagreb: Pravni fakultet, 1983.), 289; Zlatan Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku, s prilozima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova: Zakoni o upravnim sporovima, s prilozima*

akt ne može se osporavati ni žalbom u upravnom postupku ni tužbom u upravnom sporu (formalna pravomoćnost), a njegov ga donositelj ne može opozvati odnosno mijenjati ili staviti izvan snage (materijalna pravomoćnost).[69] Međutim, institut pravomoćnosti ipak ne jamči apsolutnu neizmjenjivost pravomoćnih upravnih akata. U skladu s načelom zaštite stečenih prava stranaka, pravomoćni upravni akt protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, a kojim je stranka stekla određeno pravo, odnosno kojim je stranci određena neka obveza, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanima zakonom.[70] Pravomoćni upravni akti mogu se pod određenim uvjetima osporavati izvanrednim pravnim lijekovima (obnovom postupka te poništavanjem i ukidanjem rješenja), pri čemu su razlozi za korištenje tih pravnih lijekova obično rijetki i precizno propisani zakonom jer se korekcija pravomoćnosti mora temeljiti isključivo na volji zakonodavca.[71]

Sa stajališta zaštite objektivne zakonitosti razumljivo je opravdanje za korištenje izvanrednih pravnih lijekova prema pravomoćnim upravnim aktima.[72] Naime, cilj tih pravnih lijekova jest uklanjanje nezakonitih pravomoćnih upravnih akata iz pravnog sustava.[73] Međutim, znatno složenije pitanje predstavlja dopuštenost zadiranja propisa s kvaziretroaktivnim učinkom u stečena prava koja proizlaze iz zakonitih pravomoćnih upravnih akata. Time se otvara i pitanje zaštite legitimnih očekivanja, budući da ovlaštenik koji je upravnim aktom stekao određeno pravo opravdano očekuje da će se tim istim pravom moći koristiti sve do redovitog prestanka važenja takve odluke.[74]

Turudić ističe da je praktički svaki dugotrajni pravni odnos u koji pojedinac ulazi s javnim tijelom na državnoj ili lokalnoj razini ugrožen s kvaziretroaktivnosti. Pritom dodatni problem predstavlja rastezljivost u tumačenju pitanja može li se cilj novog propisa, koji se primjenjuje kvaziretroaktivno, postići na drugi način. Primjerice, pojedinac otvara obrt i ostvaruje pravo na potporu za samozapošljavanje koja se isplaćuje tijekom dvije godine radi pokrivanja troškova rada i doprinosa. Nakon jedne godine dolazi do promjene vlasti, a nova parlamentarna većina zaključuje da takve potpore ne postižu željeni učinak i predstavljaju prevelik trošak za proračun. Pozivajući se na kvaziretroaktivnost i nemogućnost postizanja cilja na drugi način, pojedincu se ukida isplata preostalog dijela potpore.[75] Taj primjer jasno pokazuje kako

i abecednim kazalima pojmova (Zagreb: Organizator, 2012.), 47; Dario Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 59.

69 O formalnoj i materijalnoj pravomoćnosti v. više Borković, *Upravno pravo*, 386-387 i Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 278-280.

70 Čl. 13. ZUP-a.

71 Dario Đerđa, *Upravni postupak* (Rijeka: Veleučilište u Rijeci, 2011.), 23.

72 Đerđa, *Upravni postupak*, 126-127. Potrebno je razlikovati oborive od ništavih upravnih akata. Korištenje izvanrednih pravnih lijekova moguće je samo kod oborivih akata. Ništavi akti sadržavaju osobito teške povrede zakonitosti te oni nikada ne postaju pravomoćni. V. Borković, *Upravno pravo*, 389 i Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 282.

73 Iznimno, moguće je ukinuti zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo. S obzirom na to da ovaj institut predstavlja radikalnu mjeru, ukidanje zakonitog rješenja dopušteno je samo u tri taksativno navedena slučaja iz čl. 130. ZUP-a.

74 Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja“, 99.

75 Marko Turudić, *Više retroaktivnosti – manje pravne sigurnosti*, Ius Info, pristup 30. travnja

u praksi kvaziretroaktivnost može ugroziti legitimna očekivanja pojedinaca i dovesti ih u nepovoljan položaj, narušavajući pravnu sigurnost u pravnom sustavu. Međutim, treba istaknuti da je Ivančević u svojem kapitalnom djelu *Institucije upravnog prava* naveo kako se prava stečena pravomoćnim upravnim aktom, donesenim na temelju određenog propisa, mogu ukinuti donošenjem novog propisa iste ili više pravne snage. Drugim riječima, novi propis može zahvatiti i pravomoćne upravne akte koji su bili utemeljeni na ranijoj općoj normi. Primjerice, to dolazi do izražaja kada se novim propisom pooštravaju uvjeti za obavljanje određene djelatnosti (npr. propisuju se stroži sanitarni uvjeti ili drukčije mjere sigurnosti na radu). Takvo zadiranje u već donesene upravne akte smatra se opravdanim ako je utemeljeno na postojanju posebnog društvenog interesa.[76]

Dopuštenost zadiranja kvaziretroaktivnosti u pravomoćne upravne akte potvrđena je i u praksi VUS-a te Ustavnog suda RH. U nastavku se analiziraju presude VUS-a u poznatom slučaju „roditelji odgojitelji". Naime, VUS je ocjenjivao zakonitost Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja iz 2021. godine[77], koju je donijela Gradska skupština Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: Odluka/21). Tom je odlukom bilo propisano smanjivanje iznosa priznate pomoći, odnosno ukidanje prava priznatih ranijim pojedinačnim (upravnim) aktima. Korisnici navedene pomoći podnijeli su VUS-u zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke/21 smatrajući da se ona primjenjuje retroaktivno jer im je ranijim pravomoćnim pojedinačnim aktima priznato pravo na novčanu pomoć. Pozvali su se na zaštitu stečenih prava i legitimnih očekivanja. VUS je utvrdio da Odluka/21 djeluje na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, stoga da „Odluka nema povratno djelovanje koje je (za opće akte) beziznimno zabranjeno, već je riječ o kvaziretroaktivnosti, tj. o pravnom učinku općeg akta koji je, pod određenim uvjetima, dopušten". Naime, pojedinačni akti kojima je bila priznata novčana pomoć proizvodili su pravne posljedice za njihove adresate i u budućnosti. Tim je upravnim aktima bilo priznato pravo na novčanu pomoć za dulje razdoblje (u pravilu do navršene petnaeste godine života djeteta) nego što je to predviđala nova sporna Odluka/21, a to razdoblje u trenutku njezina stupanja na snagu u pravilu još nije bilo isteklo. Primjenjujući načelo razmjernosti, VUS je ocijenio da je cilj nove mjere legitiman i u javnom interesu. Taj se cilj sastoji u pravednijoj raspodjeli ograničenih sredstava gradskog proračuna kako bi se osiguralo pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi. Time se ujedno smanjuju društvene nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva. Nadalje, VUS je naglasio da adresati odluke ranije gradske vlasti nisu imali legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost pravnog uređenja svojeg statusa, ali da je bilo legitimno očekivanje roditelja da promjene koje nastanu kao posljedica intervencije ovlaštenog donositelja općeg akta koji uređuje predmetni status, odnosno prava koja iz tog statusa proizlaze

2026., https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/vise-retroaktivnosti-manje-pravne-sigurnosti-61583.

76 Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 283 i 286.

77 Odluka o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, klasa: 021-05/21-01/513, urbroj: 251-01-03-21-8 od 9. prosinca 2021., Službeni glasnik Grada Zagreba, 29/21.

neće za njih biti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće.[78] Međutim, VUS je također ocijenio kako je donositelj osporavane Odluke/21 propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata. Takav je zaključak VUS temeljio „prije svega, na ocjeni da je razdoblje koje je adresatima osporavane Odluke ostavljeno za prilagodbu novonastalim okolnostima prekratko odnosno da je ukupnošću posljedica koje su nastale osporavanom Odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri adresatima osporavane Odluke nametnut prekomjeran teret". Prema mišljenju VUS-a, taj je teret „bilo moguće svesti u prihvatljive okvire uvođenjem određenih kompenzacijskih mjera koje bi ublažile negativne posljedice osporavane odluke za njezine adresate, a takve mjere su u konkretnom slučaju izostale". Iz tog razloga VUS je ukinuo spornu Odluku/21 te je ona prestala važiti danom objave presude u službenom listu Republike Hrvatske.[79]

Nakon toga jedinica lokalne samouprave uvažila je stajališta VUS-a navedena u presudi i donijela novu Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja (u daljnjem tekstu: Odluka/22),[80] kojom je predvidjela kompenzacijske mjere i postupno razdoblje prilagodbe korisnika novim okolnostima. Ponovno je pokrenut postupak ocjene zakonitosti nove Odluke/22 pred VUS-om, koji ju je ovoga puta ocijenio zakonitom.[81] VUS je potvrdio svoje zaključke iz prethodne presude o kvaziretroaktivnosti koja je pod određenim uvjetima dopuštena, pozivajući se na stajalište Ustavnog suda RH iz rješenja br. U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. Nadalje, VUS je ocijenio da se uvedenim kompenzacijskim mjerama „na prikladan način omogućava korisnicima mjere lakši povratak na tržište rada, zbog čega se ne može ocijeniti da bi takve mjere na bilo koji način za korisnike predstavljale prekomjeran teret".[82] Naime, korisnicima se tijekom primanja naknade omogućuje stjecanje novih znanja, vještina i kvalifikacija kroz edukacije koje su većim dijelom financirane sredstvima Grada Zagreba, čime se povećava njihova konkurentnost na tržištu rada te im se istodobno pruža i edukacija o mogućnostima pokretanja vlastitog poslovanja. Uz to, dostupna im je i mjera samozapošljavanja koja potiče realizaciju njihovih poduzetničkih ideja. Stoga je VUS zaključio da je Grad Zagreb uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporene Odluke/22 te je ocijenio da roditelji odgojitelji predloženim kompenzacijskim mjerama nisu dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druge sudionike na tržištu rada u Gradu Zagrebu.

Ovaj primjer pokazuje da je u određenim situacijama u Republici Hrvatskoj dopušteno zadiranje kvaziretroaktivnosti u pravomoćne upravne akte. Prilikom ocjene zakonitosti spornih odluka kojima javna vlast intervenira u pojedinačna subjektivna prava, VUS primjenjuje načelo razmjernosti.[83] Tako je u konkretnom

78 V. također Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2938/11 i dr. od 23. travnja 2018. i Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/411/2025 od 31. ožujka 2026.

79 Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-8/22-68 od 5. srpnja 2022.

80 Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja od 8. rujna 2022., Službeni glasnik Grada Zagreba br. 25/22.

81 Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-143/2022-91 od 27. veljače 2023.

82 Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-143/2022-91 od 27. veljače 2023., t. 56.

83 Inga Vezmar Barlek, „Načelo razmjernosti – praksa Visokog upravnog suda Republike

slučaju ocijenio kako je cilj takve mjere legitiman i u javnom interesu, zbog čega je kvaziretroaktivnost opravdana. U pogledu legitimnih očekivanja, VUS je zaključio da je Odlukom/21 donositelj propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata te da je adresatima nametnut prekomjeran teret, dok je Odlukom/22 to ispravio.

Ipak, u slučaju „roditelji odgojitelji" potrebno je postaviti pitanje koje se do sada nije razmatralo u praksi, a to je može li uopće kvaziretroaktivnost biti dopuštena u općim aktima. Kao što je već ranije istaknuto, Ustavni sud RH u svojoj praksi tumači čl. 90. st. 5. Ustava RH na način da se iznimka od opće zabrane povratnog djelovanja odnosi isključivo na kvaziretroaktivnost. Tom je odredbom propisano kako povratno djelovanje mogu imati samo pojedine odredbe zakona, iz čega proizlazi da drugi propisi i opći akti ne mogu imati povratno djelovanje, a što proizlazi i iz Zakona o lokalnoj o područnoj (regionalnoj) samoupravi.[84] Unatoč tome, u predmetu „roditelji odgojitelji" VUS je zaključio da sporna odluka nema „povratno djelovanje koje je (za opće akte) beziznimno zabranjeno, već je riječ o kvaziretroaktivnosti, tj. o pravnom učinku općeg akta koji je, pod određenim uvjetima, dopušten", što je kasnije potvrdio i Ustavni sud RH.[85] Iz toga se može zaključiti kako su VUS i Ustavni sud RH ekstenzivno tumačili čl. 90. st. 5. Ustava RH te su proširili doseg dopuštene kvaziretroaktivnosti i na opće akte jedinica lokalne samouprave. Ipak, opravdanost takvog tumačenja potrebno je ocijeniti s aspekta pravne sigurnosti.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalno odlučuju o poslovima iz svojega samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom RH i ZLPRS-om. U predmetu „roditelji odgojitelji" važno je reći kako sporna novčana naknada nije bila pravo zajamčeno zakonom, nego se radilo o mjeri prethodne gradske vlasti poduzetoj u okviru njezina samoupravnog djelokruga. Nova gradska vlast procijenila je da više nema dostatnih sredstava za financiranje novčane pomoći te mjere, stoga je donijela novu odluku kojom su takva prava umanjena, odnosno djelomično ukinuta. U skladu s time, s obzirom na to da nije postojala zakonom propisana obveza gradske vlasti da uredi ovo pitanje, može se zaključiti da nova gradska vlast može izmijeniti ili staviti izvan snage ranije donesene gradske odluke. Ipak, ono što i VUS ovdje navodi jest da Ustavom RH zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu nije apsolutno, već je ograničeno zahtjevima ustavnosti i zakonitosti.[86] U

Hrvatske", u: *Primjena načela europskog prava u nacionalnom upravnom pravu*, ur. Dario Đerđa, Ana Pošćić i Adrijana Martinović (Rijeka: Pravni fakultet, Hanns-Seidel-Stiftung, 2025.), 51.

84 Čl. 73. st. 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19., 144/20. (u daljnjem tekstu: ZLPRS).

85 U povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske br. Usoz-143/2022-91 od 27. veljače 2023. i rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske br. Usoz-149/2022-12 od 13. ožujka 2023. podnesene su ustavne tužbe. Ustavni sud RH odbio je podnesene ustavne tužbe te je potvrdio stajalište VUS-a o dopuštenoj kvaziretroaktivnosti Odluke/22. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1744/2023 i dr. od 14. studenoga 2023. V. također Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3085/2025 od 6. studenoga 2025.

86 Vezmar Barlek, „Načelo razmjernosti", 45-46.

tom je smislu važno razmotriti pitanje dopuštenosti općih akata s kvaziretroaktivnim djelovanjem. Ustavni sud RH u svojoj je praksi istaknuo da je svrha ustavnog načela zabrane povratnog djelovanja propisa osiguranje pravne sigurnosti kao jednog od temeljnih aspekata vladavine prava.[87] Iako Ustav RH predviđa iznimku od zabrane povratnog djelovanja, ona je izričito ograničena na pojedine odredbe zakona, dok drugi propisi i opći akti nisu obuhvaćeni takvom ustavnom mogućnošću. Budući da se svaka iznimka od općeg pravila treba tumačiti restriktivno,[88] opravdano je postaviti pitanje može li se dopuštena kvaziretroaktivnost protegnuti i na opće akte jedinica lokalne samouprave. Uz to, ZLPRS propisuje zabranu povratnog djelovanja općih akata. Povratno djelovanje propisa postoji i kod kvaziretroaktivnosti, koja podrazumijeva primjenu novog propisa na zatečene pravne odnose koji su nastali prije njegova stupanja na snagu, ali čiji pravni učinci traju i u budućnosti. Takvo djelovanje propisa, iako nije prava retroaktivnost, u određenim okolnostima može značajno zahvatiti u stečene pravne pozicije pojedinaca i narušiti njihova legitimna očekivanja. Stoga se, uzmu li se u obzir svrha ustavnog načela zabrane povratnog djelovanja propisa te zabrana sadržana u ZLPRS-u, opravdano dovodi u pitanje ustavnost i zakonitost Odluke/21, osobito s aspekta zaštite načela pravne sigurnosti.

5. ZAKLJUČAK

U skladu s načelom vladavine prava, pravni sustav treba biti stabilan i njegova pravila trebaju djelovati samo ubuduće. To znači da građani trebaju unaprijed biti upoznati s pravnim posljedicama svojega postupanja. S druge strane, načelo vladavine prava zahtijeva da pravni sustav bude prilagodljiv promjenjivim društvenim okolnostima, što znači da se pojedinci ne mogu oslanjati na to da neće doći do izmjene zakonodavstva. Ipak, takve izmjene ne bi smjele utjecati na njihova stečena prava i legitimna očekivanja, što je u skladu s načelom pravne sigurnosti. Stoga javna vlast mora uspostaviti ravnotežu između zahtjeva pravne sigurnosti, s jedne strane, te potrebe prilagodbe pravnog poretka promijenjenim društvenim okolnostima i zaštite javnog interesa, s druge strane. Upravo se u toj napetosti između navedenih zahtjeva pojavljuje problematika retroaktivnog djelovanja propisa.

Načelo zabrane retroaktivnosti propisa (povratnog djelovanja) u području kaznenog prava predstavlja općeprihvaćeno načelo u svim razvijenim pravnim sustavima. S druge strane, u drugim pravnim područjima, uključujući upravno pravo, retroaktivnost može biti iznimno dopuštena. U skladu s time, Ustav RH načelno zabranjuje retroaktivnost propisa, ali iznimno dopušta povratno djelovanje pojedinih odredbi zakona, i to samo iz „posebno opravdanih razloga".

Kod instituta retroaktivnosti važno je razumjeti razliku između prave retroaktivnosti i kvaziretroaktivnosti. Prava retroaktivnost, koja zahvaća dovršene

87 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/251/2019 od 4. veljače 2020.

88 V. primjerice, Alen Rajko, „Pojam 'iznimno' u sadržaju propisa treba doista tumačiti kao iznimku (Primjeri iz upravnosudske prakse)", u: *XXXVII. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 29,* ur. Đuro Sessa (Zagreb: Organizator, 2022.), 423-433.

pravne situacije, predstavlja najintenzivniji oblik zadiranja u pravnu sigurnost. S druge strane, kvaziretroaktivnost odnosi se na pravne situacije koje su nastale u prošlosti, ali još proizvode učinke u budućnosti. Iz sudske prakse Ustavnog suda RH proizlazi da je prava retroaktivnost beziznimno zabranjena, dok je kvaziretroaktivnost iznimno dopuštena, i to samo ako je utemeljena na legitimnom cilju u javnom interesu, ako se taj cilj ne može postići na drugi način, odnosno ako je u skladu s načelom razmjernosti.

U okviru upravnog prava problematika kvaziretroaktivnosti i zaštite legitimnih očekivanja osobito dolazi do izražaja kada se intervenira u pravomoćne upravne akte. Ovlaštenik koji je takvim aktom stekao određeno pravo opravdano očekuje da će ga moći koristiti do njegova redovitog prestanka. Međutim, praksa pokazuje da je propisima dopušteno intervenirati u učinke pravomoćnih upravnih akata za ubuduće, što potvrđuje i predmet „roditelji odgojitelji", u kojem se VUS upravo bavio tim pitanjem. U pogledu legitimnih očekivanja VUS je utvrdio da javna vlast nije spriječena mijenjati postojeći pravni režim, ali je pritom dužna voditi računa o tome da adresatima novih mjera ne nametne prekomjeran teret. To osobito podrazumijeva osiguravanje razumnog prijelaznog razdoblja, predvidljivosti promjena te, prema potrebi, odgovarajućih kompenzacijskih ili prilagodbenih mjera. Pitanje uspostave ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata u konkretnom slučaju osobito je složeno te zahtijeva ocjenu uz primjenu načela razmjernosti. Nadalje, u pogledu dopuštenosti kvaziretroaktivnosti VUS je zauzeo stajalište da je, za razliku od prave retroaktivnosti koja je za opće akte beziznimno zabranjena, kvaziretroaktivnost pod određenim uvjetima dopuštena. Međutim, takvo shvaćanje nije usklađeno s praksom Ustavnog suda RH, prema kojoj se iz čl. 90. st. 5. Ustava RH može izvesti da je zbog posebno opravdanih razloga dopuštena samo kvaziretroaktivnost pojedinih zakonskih odredaba. To podrazumijeva da opći akti ne mogu nikada imati kvaziretroaktivno djelovanje, čime se zapravo otvara pitanje ustavnosti Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja Grada Zagreba.

Slijedom svega navedenoga, razvidno je da utvrđivanje ustavnopravne granice dopuštene retroaktivnosti predstavlja složeno pravno pitanje. U hrvatskom pravnom poretku i dalje postoje određene nejasnoće, što primjerice otvara pitanje mogućnosti iznimne dopuštenosti kvaziretroaktivnosti u odnosu na opće akte, u skladu s ustavnim okvirom. Kvaziretroaktivnost, iako nije prava retroaktivnost, ipak ima određeno povratno djelovanje te može prouzročiti određenu nepravdu pojedincu, koja se ponajprije očituje u povredi načela legitimnih očekivanja. Stoga, u skladu s načelom pravne sigurnosti, dopuštenost kvaziretroaktivnih mjera kao iznimke od općeg pravila zabrane povratnog djelovanja treba tumačiti restriktivno. Takve se mjere mogu smatrati opravdanima samo kada javni interes preteže nad potrebom zaštite stečenih prava i pravne sigurnosti, pri čemu takvo zadiranje mora biti jasno i posebno obrazloženo. Suprotno tome, preširoko tumačenje dopuštene kvaziretroaktivnosti, osobito u pogledu podzakonskih propisa i općih akata, može dovesti do ozbiljnog narušavanja pravne sigurnosti i predvidljivosti pravnog poretka, čime se u konačnici dovodi u pitanje i samo načelo vladavine prava.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bernitz, Ulf. „Retroactive Legislation in a European Perspective – On the Importance of General Principles Of Law“. *Scandinavian Studies in Law* 39 (2000): 43-58.
2. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
3. Craig, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
4. Đerđa, Dario. „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 175-200.
5. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
6. Đerđa, Dario. *Upravni postupak*. Rijeka: Veleučilište u Rijeci, 2011.
7. Đerđa, Dario. „Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34, br. 1 (2013): 83-111.
8. Falcón y Tella, María José. *A Three-dimensional Theory of Law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publisher, 2010.
9. Fuller, Lon L. *The Morality of Law.* New Haven: Yale University Press, 1969.
10. Gadžo, Stjepan i Nataša Žunić Kovačević. „Retroaktivna primjena pravila o proboju pravne osobnosti u poreznim stvarima: analiza upravnosudske i ustavnosudske prakse“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 345-378.
11. Grimm, Dieter, Mattias Wendel i Tobias Reinbacher. „European Constitutionalism and the German Basic Law“. U: *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law (National Reports)*, ur. Anneli Albi i Samo Bardutzky, 407-492. Den Haag: Springer, 2019.
12. Hartley, Trevor C. *Temelji prava Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet, 2004.
13. Inoue, Tatsuo. „The Rule of Law as the Law of Legislation“. U: *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, ur. Luc J. Wintgens, 55-74. Bodmin, Cornwall: Ashgate, 2007.
14. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava. Knjiga 1*. Zagreb: Pravni fakultet, 1983.
15. Kryvoi, Yarik i Shaun Matos. „Non-Retroactivity as a General Principle of Law“. *Utrecht Law Review* 17, br. 1 (2021): 46-58.
16. Lauc, Zvonimir. „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi“. *Pravni vjesnik* 32, br. 3-4 (2016): 45-67.
17. Maunz, Theodor i Guenter Duerig. *Grundgesetz Kommentar*. München: Beck, 1999.
18. Milotić, Ivan. „Prijelazni režimi i prijelazne odredbe: najvažnija pitanja, izazovi i pogreške prilikom njihove izrade“. *Pravo i porezi*, br. 10 (2025): 95-101.
19. Milotić, Ivan. „Primjena pravnog pravila u vremenu“. *Pravo i porezi*, br. 1 (2026.): 88-94.
20. Oswald. „Rückwirkung von Gesetzen unter gewissen Voraussetzungen unzulässig“. *Juristische Rundschau*, br. 1 (1953): 16-19. https://doi.org/10.1515/juru.1953.1953.1.16
21. Phillips Letelier, Jaime. „Retroactivity and Legitimate Expectation in the UK Administrative Law“. *Revista de Derecho Público: Teoría y método* 7 (2023): 83-109. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_7_2023_1259
22. Rajko, Alen. „Pojam ‘iznimno’ u sadržaju propisa treba doista tumačiti kao iznimku (Primjeri iz upravnosudske prakse)“. U: *XXXVII. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 29*, ur. Đuro Sessa, 423-433. Zagreb: Organizator d.o.o., 2022.
23. Smerdel, Branko. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine, 2013.
24. Šikić, Marko. „Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja“. *Zbornik pravnog fakulteta u Rijeci* 35, br. 1 (2014): 147-161.
25. Turčić, Zlatan. *Komentar Zakona o općem upravnom postupku, s prilozima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova: Zakoni o upravnim sporovima, s prilozima i abecednim kazalima pojmova*. Zagreb: Organizator, 2012.

26. Vezmar Barlek, Inga. „Načelo razmjernosti – praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske". U: *Primjena načela europskog prava u nacionalnom upravnom pravu*, ur. Dario Đerđa, Ana Pošćić i Adrijana Martinović, 43-52. Rijeka: Pravni fakultet, HannsSeidelStiftung, 2025.
27. Vrban, Duško. *Država i pravo*. Zagreb: Golden marketing, 2003.

Pravni propisi:

1. *Code civil*. Légifrance. Pristup 30. travnja 2026. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/
2. Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
3. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* od 23. svibnja 1949., BGBl. S. 1.
4. Odluka o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, klasa: 021-05/21-01/513, urbroj: 251-01-03-21-8 od 9. prosinca 2021., Službeni glasnik Grada Zagreba, 29/21.
5. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja od 8. rujna 2022., Službeni glasnik Grada Zagreba br. 25/22.
6. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20., 114/22., 152/24, 151/25.
7. Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20., 123/20., 86/23.
8. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o cestama, Narodne novine, br. 144/21.
10. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19., 144/20.
11. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.

Sudska praksa:

1. Državni savjet Francuske Republike, br. 265494 od 27. svibnja 2005.
2. Državni savjet Francuske Republike, br. 290604 od 8. travnja 2009.
3. Državni savjet Francuske Republike, br. 308996 od 9. svibnja 2012.
4. ESLJP, Marckx protiv Belgije, zahtjev br. 6833/74, presuda od 13. lipnja 1979.
5. Presuda od 3. svibnja 1978., *August Töpfer & Co. GmbH protiv Komisije Europskih zajednica*, C-112/77, EU:C:1978:94.
6. Presuda od 5. prosinca 1986., *Van den Bergh en Jurgens BV i Van Dijk Food Products (Lopik) BV protiv Komisije Europskih zajednica*, C-265/85, EU:C:1986:467.
7. Presuda od 6. prosinca 1979., *A. Racke v Hauptzollamt Mainz*, C-98/78, EU:C:1978:223.
8. Presuda od 6. travnja 1962., *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd protiv Robert Bosch GmbH i Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn*, C-13/61, EU:C:1962:11.
9. Presuda od 10. srpnja 1984., *Regina protiv Kent Kirk*, C-63/83, EU:C:1984:255.
10. Presuda od 11. siječnja 1978., *Johann Lührs protiv Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-78/77, EU:C:1978:2.
11. Presuda od 29. lipnja 2000., *Medici Grimm KG protiv Vijeća Europske unije*, T-7/99, EU:T:2000:175.
12. Upravni sud u Rijeci, Us I-242/2025-10 od 14. srpnja 2025.
13. Upravni sud u Rijeci, Us I-581/2022-8 od 21. rujna 2022.
14. Upravni sud u Rijeci, UsI-707/12-23 od 29. kolovoza 2013.
15. Upravni sud u Zagrebu, UsI-3569/2021-7 od 8. rujna 2022.
16. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/411/2025. od 31. ožujka 2026.

17. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-659/1994 od 15. ožujka 2000.
18. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/732/2024 od 11. lipnja 2024.
19. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/797/1997 od 11. lipnja 1998.
20. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/1703/2022 od 11. ožujka 2025.
21. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-2938/11 i dr. od 23. travnja 2018.
22. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/3024/2022 i dr. od 20. prosinca 2022.
23. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4019/2019 i dr. od 4. svibnja 2021.
24. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017.
25. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/4763/2012 od 18. rujna 2013.
26. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-5294/2013 i dr. od 18. lipnja 2014.
27. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/251/2019 od 4. veljače 2020.
28. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1744/2023 i dr. od 14. studenoga 2023.
29. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3085/2025 od 6. studenoga 2025.
30. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB/4366/2005. od 5. travnja 2006.
31. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-X-3239/2014 od 3. srpnja 2014.
32. Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 98-404 DC od 18. prosinca 1998.
33. Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 2001-456 DC od 27. prosinca 2001.
34. Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 2005-530 DC od 29. prosinca 2005.
35. Ustavno vijeće Francuske Republike, br. 2007-550 DC od 27. veljače 2007.
36. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-8/22-68 od 5. srpnja 2022.
37. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-143/2022-91 od 27. veljače 2023.

Mrežne stranice:

1. Bodul, Dejan. *Je li retroaktivnost u Zakonu o upravljanju pokretnom i nepokretnom državnom imovinom opravdana?* Ius Info. Pristup 30. travnja 2026. https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/je-li-retroaktivnost-u-zakonu-o-upravljanju-pokretnom-i-nepokretnom-drzavnom-imovinom-opravdana-59210
2. Godeč, Željka. *Odvjetnik udruge roditelja odgojitelja.* Jutarnji list. Pristup 30. travnja 2026. https://www.jutarnji.hr/vijesti/zagreb/odvjetnik-udruge-roditelja-odgojitelja-ljudi-su-oko-te-mjere-organizirali-zivot-trazit-cemo-zastitu-na-sudu-15131148
3. Jurasić, Marinko. *Prof. Staničić: Treba propisati rok.* Večernji list. Pristup 30. travnja 2026., https://www.vecernji.hr/vijesti/prof-stanicic-treba-propisati-rok-u-kojem-ce-suglasnost-traziti-i-stari-iznajmljivac-1795077
4. Peček, Robert. *Dopuštena retroaktivnost na području potrošačkog kreditiranja - strani kreditori bez odobrenja*. Ius Info. Pristup 30. travnja 2026. https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/dopustena-retroaktivnost-na-podrucju-potrosackog-kreditiranja-strani-kreditori-bez-odobrenja-30503
5. Rennert, Klaus. *The Protection of Legitimate Expectations under German Administrative Law: Paper Given on the Occasion of the Seminar on the Protection of Legitimate Expectations of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe) on 21 April 2016 in Vilnius, Lithuania.* Pristup 30. travnja 2026. https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20160421_vilnius_rennert_en.pdf
6. Turudić, Marko. *Više retroaktivnosti – manje pravne sigurnosti*. Ius Info. Pristup 30. travnja 2026. https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/vise-retroaktivnosti-manje-pravne-sigurnosti-61583

Ostalo:

1. Bundesministerium der Justiz. *Handbuch der Rechtsförmlichkeit. 4. vollständig überarbeitete Auflage*, 2024. Pristup 30. travnja 2026. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachpublikationen/HdR_2024.html

2. Conseil d'État. *Sécurité juridique et complexité du droit*. Paris: La Documentation française, 2006.
3. Premier Ministre, Secrétariat Général du Gouvernement i Conseil d'État. *Guide de légistique*. Paris: La Documentation française, 2017. Pristup 30. travnja 2026. https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/guide-de-legistique-edition-2017-format-pdf.pdf

Paula Šamanić Matijević*

Summary

LIMITS OF RETROACTIVITY IN ADMINISTRATIVE LAW: AN ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK AND CASE LAW

In accordance with the principles of the rule of law and legal certainty, the retroactive effect of legislation is prohibited. However, as the legal system must adapt to changing social circumstances and the legislators must take account of the protection of the public interest, statutes may exceptionally be given retroactive effect, but only for particularly justified reasons. Since retroactivity undermines legal certainty and may violate the principle of legality, it is important to clearly define the limits of its admissibility. To this end, the paper first analyses the principle prohibiting retroactivity and the protection of legitimate expectations as closely related legal concepts. It then examines the distinction between "true retroactivity", which is absolutely prohibited, and "quasi-retroactivity", which is permissible under certain conditions, with particular emphasis on the circumstances under which it may affect final administrative acts. Finally, based on an analysis of constitutional and administrative court case law, the paper concludes that the constitutional limits of quasi-retroactivity have not yet been clearly defined, especially regarding general acts.

***Keywords**: true retroactivity; quasi-retroactivity; legitimate expectations; legal certainty; administrative law.*

* Paula Šamanić Matijević, Ph.D., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law, Croatia; psamanic@uniri.hr. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3826-875.

©2026 The Author(s) and the Publisher. This is an open access article distributed under the terms of the CC BY-NC-ND 4.0 licence.