

Načela zaštite stečenih prava stranaka

Hudić, Helena

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:317045>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-06**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za upravno pravo

Helena Hudić

NAČELO ZAŠTITE STEČENIH PRAVA STRANAKA

diplomski rad

mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, svibanj 2023.

Sadržaj:

1. Uvod.....	3
2. Općenito o institutu pravomoćnosti i načelu zaštite stečenih prava stranaka	3
2.1. Institut pravomoćnosti	3
2.2. Načelo zaštite stečenih prava stranaka u okviru Zakona o općem upravnom postupku.....	8
2.3. Načelo zaštite legitimnih očekivanja stranke	9
3. Sporna pitanja oko instituta pravomoćnosti i načela zaštite stečenih prava stranaka.....	11
4. Primjeri iz sudske prakse i ukidanje mjere roditelj odgojitelj od strane Gradske skupštine Grada Zagreba	16
4.1. Primjeri iz sudske prakse	16
4.2. Ukidanje mjere roditelj odgojitelj od strane Gradske skupštine Grada Zagreba.....	20
5. Zaključak.....	29
6. Popis literature:	30

Izjava o izvornosti

Ja, Helena Hudić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

1. Uvod

Tema ovog diplomskog rada jest načelo zaštite stečenih prava stranaka u okviru važećeg Zakona o općem upravnom postupku¹, no da bismo mogli dobiti punu sliku o navedenoj temi, prije svega potrebno je pridati pažnju i institutu pravomoćnosti koji je neodvojivo povezan s načelom zaštite stečenih prava, a kakvo danas imamo propisano u Zakonu o općem upravnom postupku. Stoga će se u početnom dijelu rada govoriti općenito o institutu pravomoćnosti (njegovom povijesnom razvitku, podjelama i sl.), zatim će se analizirati samo načelo zaštite stečenih prava stranaka, sukladno relevantnim zakonskim odredbama, uz isticanje važnosti načela zaštite legitimnih očekivanja stranaka budući da je isto svojevrsno naličje načela zaštite stečenih prava stranaka. Nadalje, u radu će se obratiti pozornost i na potencijalna sporna pitanja i/ili različita shvaćanja koja se javljaju kako u sudskoj praksi, tako i u teoriji. U završnom dijelu rada će se proći kroz nekoliko zanimljivih sentenci domaćih upravnih sudova, a koje se odnose na institut pravomoćnosti odnosno na načelo zaštite stečenih prava stranaka. Na samom kraju rada pridat će se nešto veća pozornost nedavnoj presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koja se odnosi na ukidanje mjere roditelj – odgojitelj, a koje ukidanje je bilo značajno medijski popraćeno, a sve naravno, u svjetlu teme samog rada. U zaključku će se naglasiti važnost načela zaštite stečenih prava stranaka, kako za same stranke u postupku, tako i za rad javnopravnih tijela, a, podredno, i upravnih sudova u Republici Hrvatskoj.

2. Općenito o institutu pravomoćnosti i načelu zaštite stečenih prava stranaka

2.1. Institut pravomoćnosti

Pravomoćnost ili, kako bi neki autori rekli, pravosnažnost² je procesnopravni institut kojim se onemogućava ponovno odlučivanje o stvari o kojoj je konačno odlučeno u redovnom postupku (sukladno staroj latinskoj sentenci „*ne bis in idem*“³). Pravomoćnost je procesno pravilo kojim se zabranjuje da se u redovnom postupku opet odlučuje o predmetu o kojem je već odlučeno između istih stranaka i od strane istog tijela. Slijedom iznesenog, valja uočiti da se djelovanje

¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/ 21.

² Ivo Krbek; Upravni akt i njegova pogrešnost (Upravni akt) u: Krišković, Vinko; Krbek, Ivo; Ivančević, Velimir; Borković, Ivo; Medvedović, Dragan, Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 87.

³ „ne dvaput o istom; o presuđenoj stari se ne može ponovno suditi“

pravomoćnosti zapravo odnosi na sam (upravni) postupak, a koji se smatra okončanim⁴. Navedeno se u osnovi svodi na nedopustivost opetovanog odlučivanja o konačno riješenoj stvari u smislu da se zabranjuje stranci da postavlja zahtjev za ponovno odlučivanje, ali i u smislu da se donositelju akta zabranjuje da o odlučenoj stvari ponovno odlučuje. Druga strana zabrane ponovnog odlučivanja o već odlučenoj stvari odnosi se na neizmjenjivost samog (upravnog) akta u kontekstu (načelne) zabrane poništavanja, ukidanja ili izmjene akta kojim je konačno odlučeno o nekoj stvari.

Institut pravomoćnosti se prvenstveno razvio u građanskom (parničnom) postupku, odakle se proširio i na akte tijela javne uprave kojima su bila riješene određene, konkretno, upravne stvari.⁵ Glede povijesnog razvitka ovog instituta u grani upravnog prava valja ukazati na austrijskog teoretičara Bernatzika⁶ koji je 1886. godine, u sklopu svoje rasprave o materijalnoj pravomoćnosti, utvrdio da svojstvo pravomoćnosti mogu steći samo deklaratorni upravni akti, a širenju tog kruga primjene pridonijeli su i teoretičari Tezner i Merkl⁷, koji su proširili djelovanje pravomoćnosti na sve upravne akte (uključivši i općenormativne).

Sam pojam pravomoćnosti, polazeći od nekoliko različitih kriterija, moguće je podijeliti na nekoliko vrsta – formalnu i materijalnu, objektivnu i subjektivnu te na apsolutnu i relativnu.

Formalna pravomoćnost označava djelovanje pravomoćnog akta prema strankama na način da im onemogućava pobijanje predmetnog akta redovitim pravnim sredstvom tj. ono je smetnja uperena prema stranci⁸, dok materijalna pravomoćnost označava djelovanje pravomoćnog akta prema njegovom donositelju na način da mu onemogućava opozivanje ili izmjenu istog tog akta. Drugim riječima, formalna pravomoćnost znači da stranke više nisu u mogućnosti pobijati doneseni akt redovitim pravnim sredstvima, dok se pojam materijalne pravomoćnosti odnosi na zabranu donositelju akta da tako riješenu stvar mijenja odnosno opoziva doneseni akt.⁹ Valja svakako napomenuti da materijalna pravomoćnost (vremenski govoreći) nastupa prije formalne.

Objektivna pravomoćnost je de facto utjelovljenje lat. sentence „*ne bis in idem*“, čime se želi spriječiti ponovno odlučivanje o istoj stvari među istim strankama, a što je svakako stvar

⁴ Krbek, Ivo, op.cit. (bilj. 2.), str. 89.,90.

⁵ Krbek, Ivo, op.cit. (bilj. 2.), str. 87.

⁶ Tzv. otac publicističke teorije pravosnažnosti; utvrdio je „dva osnovna motiva“ pravosnažnosti – ekonomičnost s jedne strane i potrebu za pravnom sigurnošću s druge strane

⁷ Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, Knjiga I, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1983., str. 274.-275.

⁸ Ibid., str. 278.

⁹ Krbek, Ivo, op.cit. (bilj. 2.), str. 107., 108.

društvenog i ekonomskog interesa. Za razliku od objektivne pravomoćnosti, subjektivna pravomoćnost ima za cilj zaštitu privatnog pravnog položaja tj. zabranu „diranja u akt“ ako bi se time diralo u stečena prava stranke. Subjektivna pravomoćnost ne brani „diranje“ u tzv. negativne akte (akti kojima stranka nije stekla nikakvo pravo), u akte kojima su se strankama povećala prava te u slučajevima kad stranka da svoj pristanak na takvo „zadiranje“ u akt uz uvjet – da se time ne zadire u prava trećih osoba¹⁰. Valja dodati da je upravo procesno pravo na ovim prostorima za vrijeme bivše države vrlo dosljedno primjenjivalo i utvrdilo „načelo“ subjektivne pravomoćnosti.¹¹ Pravomoćnost uređenu trenutno važećim čl. 13. Zakona o općem upravnom postupku ne bismo mogli tako jednostavno svrstati u jednu od navedenih kategorija pa bi je najispravnije bilo istovremeno okarakterizirati kao formalnu, materijalnu i, naročito, subjektivnu budući da nijedna od navedenih vrsta pravomoćnosti ne doseže svoj maksimum ovakvim zakonskim uređenjem. Nadalje, mogli bismo reći da institut pravomoćnosti prema važećem Zakonu o općem upravnom postupku „služi“ zaštiti upravnih akata, kojima su stranke stekla određena prava, od izmjena¹². Slična podjeli na objektivnu i subjektivnu pravomoćnost jest i podjela na apsolutnu i relativnu pravomoćnost, samo što je u potonjoj naglasak na teorijskom razlikovanju tih dviju vrsta i to prema kriteriju svrhe – apsolutna pravomoćnost ima za svoju svrhu osigurati procesnu ekonomičnost, a relativna pravomoćnost pravnu sigurnost.

Zaključno, glede vrsta pravomoćnosti, kad bismo govorili o potpuno ostvarenoj objektivnoj pravomoćnosti, nužno bi dali prednost „upravi“ pred „čovjekom“ (za kojeg uprava treba djelovati) pa stoga ne čudi da se prednost daje svim preostalim vrstama pravomoćnosti, odnosno ne čudi činjenica da nakon što „uklonimo“ objektivnu pravomoćnost sa scene, preostale vrste mogu teći paralelno.¹³

Kroz bližu i dalju povijest razni su teoretičari davali svoje viđenje tj. teoriju instituta pravomoćnosti, kao i učinak koji ima u procesnom pravu pa, stoga, u ovom dijelu rada, izložimo neka od njih. Naime, dr. Berislav Perić za institut pravomoćnosti kaže da je to „stanje pravnog akta kada on, u relativnom smislu postane pravno definitivno, pa nije u mogućnosti da bude poništen pravnim lijekom“, nadalje, dr. Perić objašnjava kako postoji i tzv. veći stupanj pravosnažnosti, a koji nastupan po korištenju i izvanrednih pravnih lijekova te, u tom slučaju,

¹⁰ Krbek, Ivo, op.cit. (bilj. 2.), str. 102.

¹¹ Ivančević, Velimir, op.cit. (bilj. 7.), str. 281.

¹² Šikić, Marko, O pravomoćnosti i izvršnosti u upravnom postupku s osvrtom na pojam konačnosti, Novi informator br.6282, 2014. godina, str. 2.

¹³ Ibid., str. 281.

govorimo o tzv. „osnaženoj pravomoćnosti.“¹⁴ Prof. Triva učio je o određenom rastu pravomoćnosti presude odnosno o rastu u pravnoj snazi presude tvrdeći da je presude sve teže i teže ukinuti ili preinači što je ona „starija“ tj. „jača“ te da takav rast traje sve dok ne postane apsolutno neopoziva.¹⁵ Većina teoretičara ističe i postojanje dviju tzv. funkcija pravomoćnosti – pozitivnu i negativnu. Za negativnu funkciju bismo mogli reći da je „osigurač“ koji sprječava da se ne raspravlja (ne sudi) o stvari o kojoj se već raspravljalo (sudilo), dok pozitivna funkcija označava utjecaj koji ranija odluka (presuda) ima na kasniju budući da je sadržaj kasnije uvjetovan sadržajem ranije.¹⁶

Glede opsega djelovanja pravomoćnosti, navedeni institut obuhvaća samo dispozitiv odluke tj. izreku upravnog akta, a ne i njeno obrazloženje¹⁷, iz čega se također može vidjeti da je moguće povući „paralelu“ s institutom pravomoćnosti u građanskom procesnom pravu u kojem se pravomoćnost također odnosi samo na izreku presude, a ne i na obrazloženje iste. Iako samo obrazloženje ne stječe svojstvo pravomoćnosti, upute javnopravnim tijelima (pravna shvaćanja, kritike, savjeti i sl.) za daljnje postupanje, a koje su sadržane u obrazloženju, obvezuju javnopravna tijela u konkretnim predmetima na koja se odnose¹⁸. Nadalje, iako postoji obveza poštivanja izreke (koja stječe svojstvo pravomoćnosti), kao i obveza poštivanja danih uputa, bilo bi pogrešno stavljati znak jednakosti između tih dviju „obveza“¹⁹. Pravomoćnost se također odnosi samo na „konačnu riješenu stvar“, a ne i na zaključke koji su doneseni tijekom postupka (tzv. upravljanje postupkom), kao ni na prethodna pitanja o kojima je riješeno tijekom trajanja upravnog postupka koji je rezultirao konačnom odlukom. Na taj smo način definirali objekt pravomoćnosti, dok su subjekti instituta pravomoćnosti sljedeći: donositelj upravnog akta, stranke u postupku, pravni sljednici stranaka u postupku, ali i osoba kojoj je trebalo priznati položaj stranke u postupku, ali joj taj položaj ipak nije bio priznat (učinci pravomoćnosti u odnosu na takvu osobu manifestiraju se na način da joj je dozvoljeno podnošenje prijedloga za obnovu postupka²⁰).

Prilikom definiranja pojma pravomoćnosti nezaobilazna je tema i definiranje pojmova izvršnosti i konačnosti, a sve kako bi se ukazalo na granice između istih te na činjenicu da, iako

¹⁴ Pobrić, Nurko; Pojam pravosnažnosti s osvrtom na sudski i upravni akt, u: Zakonitost 45 (1991) 12; str. 252.

¹⁵ Ibid., str. 253.

¹⁶ Pobrić, Nurko, op.cit. (bilj. 13.), str. 257.

¹⁷ Krbek, Ivo, op.cit. (bilj. 2.), str. 90. – 91.

¹⁸ Rajko, Alen; Razlika između pravomoćnosti presude i vezanosti pravnim shvaćanjem suda u upravnom sporu; Novi informator, br. 6718, 2022. god.; str. 2.

¹⁹ Rajko, Alen; op.cit. (bilj. 14.), str. 3.

²⁰ Ivančević, Velimir, op.cit. (bilj. 7.), str. 284.

„zvuče slično“ nikako nisu istoznačnice. Pojmom konačnosti označena je pravna snaga upravnog akta u trenutku kad se protiv istog više ne može izjaviti žalba kao redovni pravni lijek²¹, dok za pojam izvršnosti možemo reći da je zapravo jedna od „osobina“ upravnog akta, ali sporedne naravi, jer se pod tim pojmom zapravo misli na puku mogućnost prisilnog izvršenja akta²² (a što je propisano člancima 133. – 149. Zakona o općem upravnom postupku NN br. 47/09, 110/ 21). Iako, vremenski govoreći, konačnost i izvršnost u većini slučajeva nastupaju istovremeno, izvršnost može nastupiti i prije (kad žalba nema odgodni učinak), ali i nakon nastupanja konačnosti (slučajevi kad je strankama „ostavljen“ rok za dobrovoljno ispunjenje činidbe i slučajevi kad se izvršenje akta „odgađa“ sve dok se u upravnom sporu ne donese odluka). Upravo iz tih situacija, a koje predstavljaju iznimke od „pravila“ da konačnost i izvršnost nekog upravnog akta nastupaju istodobno, je vidljiva i sadržajna razlika prethodno opisanih pojmova. Također valja napomenuti da se u važećem Zakonu o općem upravnom postupku izrijekom ne spominje pojam „konačnosti“, iako još uvijek postoji potreba za njegovim izričitim definiranjem kako bi se izbjegle određene nedoumice pa, stoga, pojam konačnosti i nadalje živi, ali u praksi, kroz primjenu određenih materijalnih propisa te u pojedinim sudskim odlukama²³, prema mišljenjima mnogih teoretičara i praktičara, pojam konačnosti nepotrebno je izbačen iz trenutnog važećeg Zakona o općem upravnom postupku²⁴. Drugim riječima, u skladu s trenutno važećim Zakonom o općem upravnom postupku, upravni akt može steći samo svojstvo pravomoćnosti i izvršnosti. Preciznije, ukoliko nije dozvoljena žalba protiv nekog upravnog rješenja, ono će postati izvršno danom dostave istog stranci, a ukoliko je žalba dozvoljena: a) a nije izjavljena, rješenje će postati pravomoćno i izvršno istekom žalbenog roka ili danom odricanja od prava na žalbu, b) i izjavljena, ali nema odgodni učinak, rješenje će postati izvršno danom dostave istog stranci, c) i izjavljena te ima odgodni učinak, rješenje će postati izvršno danom dostave stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, kao i rješenjem kojim se obustavlja predmetni postupak, dok će, u tom slučaju, rješenje postati pravomoćno danom donošenja rješenja kojim se obustavlja žalbeni postupak. Imajući na umu i dimenziju upravnog spora, rješenje će postati pravomoćno protekom roka za tužbu u slučaju kad tužba (za pokretanje upravnog spora) nije podnesena. Ukoliko je tužba podnesena, a daljnja žalba (tj. žalba na presudu) nije izjavljena, pravomoćnost nastupa ili istekom roka za žalbu ili danom odricanja od prava na žalbu, Ukoliko je tužba podnesena te je žalba (na presudu)

²¹ Šikić Marko, Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 33, br. 1, 205-220, str. 209.

²² Ibid., str. 213., 214.

²³ Rajko, Alen; Kada upravni akt postaje izvršan, a kad pravomoćan?; Novi informator, br. 6663, 2021., str. 1.

²⁴ Šikić, Marko, op.cit. (bilj. 12.), str. 4.

dozvoljena i izjavljena, pravomoćnost nastupa ili donošenjem drugostupanjske presude kojom se poništava prvostupanjska presuda ili donošenjem odluke o odbijanju ili odbacivanju izjavljene žalbe na presudu ili pak donošenjem rješenja o obustavi drugostupanjskog postupka.²⁵ Prof. dr. sc. Marko Šikić u svom radu jasno zaključuje kako je zakonodavac važećim uređenjem upravnog postupka, u kontekstu pravomoćnosti i izvršnosti upravnih akata, napravio korak unaprijed, dok je izbacivanjem konačnosti napravio ozbiljan propust te naglašava da pojmovi „konačnost“ i „izvršnost“ označavaju dva vrlo različita instituta te ih se nikako ne može poistovjećivati.²⁶

2.2. Načelo zaštite stečenih prava stranaka u okviru Zakona o općem upravnom postupku

Prethodno opisan institut pravomoćnosti promatramo kroz prizmu načela zaštite stečenih prava stranaka, propisanog člankom 13. Zakona o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/ 21, a koji glasi: „*Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.*“ Tako definirano načelo zaštite stečenih prava stranaka zapravo je minimalno izmijenjena supstitucija načela pravomoćnosti propisanog „starim“ Zakonom o općem upravnom postupku te kao takvo primjenjuje se na našim prostorima od 1956.²⁷²⁸ Budući da je načelo zaštite stečenih prava stranaka jedno od temeljnih načela ZUP-a, možemo za njega reći da je jedna od sastavnica „osnovne poluge cjelokupnog upravnog postupka“²⁹. Poanta ovako uređenog instituta pravomoćnosti, kroz zakonom propisano načelo zaštite stečenih prava stranaka, jest da zaštititi stranke od zadiranja javnopravnog tijela u donesen akt odnosno da ograniči javnopravna tijela u opozivanju svojih akata na način da ne smije vrijeđati stečena prava.³⁰

²⁵ Rajko, Alen; op.cit. (bilj. 19.), str. 4.

²⁶ Šikić, Marko, op.cit. (bilj. 12.), str. 5

²⁷ Staničić, Frane; Abecedarij upravnog postupka: Načelo zaštite stečenih prava stranaka (čl. 13. ZUP-a), Novi informator, 2019., str. 1.

²⁸ Šikić, Marko; Ofak, Lana; Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 32, br. 1, 127-153 (2011) str. 137.

²⁹ Šikić, Marko; Ofak, Lana; ibid., str. 129.

³⁰ Šikić, Marko; Ofak, Lana; ibid., str. 139.

Sukladno praksi Europskog suda pravde, načelo zaštite stečenih prava stranaka sastavni je dio „većeg“ načela – načela pravne sigurnosti – kao jednog od temeljnih načela prava. Da bismo upotpunili pojam načela zaštite stečenih prava stranaka i uistinu shvatili što je njime obuhvaćeno, valja mu dodati i načelo zaštite legitimnih očekivanja stranke, a koje također možemo podvesti pod načelo pravne sigurnosti.

2.3. Načelo zaštite legitimnih očekivanja stranke

Za razliku od načela zaštite stečenih prava stranaka koje je izrijekom propisano člankom 13. ZUP-a, načelo zaštite legitimnih očekivanja stranke (a koje svoje korijene ima u njemačkom pravu³¹) nije izrijekom propisano u ZUP-u, iako Ustavni sud RH svojom odlukom donesenom pod posl.br.: U-IIIB/4366/2005 od 05.04.2006. godine izrijekom utvrđuje postojanje istog.³² U navedenoj odluci Ustavni sud RH u bitnome zaključuje: *“Obveza poštivanja navedenih ustavnih vrednota nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa u skladu s dva važna načela koja su sastavnice navedenih ustavnih vrednota. To su načelo pravne sigurnosti (izvjesnosti) i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama.”*³³

Govoreći o načelu zaštite legitimnih očekivanja stranke, nezaobilazna je još jedna odluka Ustavnog suda RH³⁴ kojom je izrijekom utvrđeno (i objašnjeno) da se imovinom, u širem smislu te riječi, mogu smatrati i legitimna očekivanja stranaka koja su zasnovana na pravnim aktima. Zauzimanjem takvog stajališta Ustavni sud RH opredijelio se za širenje uvriježena stajališta Europskog suda za ljudska prava da se *„legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati „imovinom“ pod zaštitom čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.”*³⁵ Nadalje, osim što su sistematično pojašnjena 3 posebna pravila glede ustavnog uređenja prava vlasništva u RH, Ustavni je sud još i pojasnio razliku između pojmova „konačnosti“ i „pravomoćnosti“ (budući da je sama srž problematike

³¹ Šikić, Marko; Ofak, Lana; ibid., str. 137.

³² Šikić Marko, op.cit. (bilj. 9.), str. 208.

³³ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o usvajanju ustavne tužbe S. d.o.o.-a, pod posl.br.: U-IIIB-4366/2005 od dana 05.04.2006. godine, dostupno u: NN br. 53/06., Bilten Venecijanske komisije, izdanje 2006/2

³⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o usvajanju ustavne tužbe pod posl.br.: U-IIIB-1373/2009 od dana 07.07.2009. godine, dostupno u: NN br.88/09., Bilten Venecijanske komisije 2009/2

³⁵ Europski sud za ljudska prava u predmetu Pine Valley Developments LTD i ostali protiv Irske zauzima stajalište da je legitimno očekivanje stranke nastalo onog trenutka kad je dozvola odnosno pravni akt izdan zaključujući sljedeće: *„Ta je dozvola, koju nadležna upravna tijela više nisu mogla ukinuti ili na drugi način opozvati, činila sastavni dio vlasništva (imovine) tvrtki podnositelja“.*

bila ukidanje konačne, ali i pravomoćne građevinske dozvole) kako slijedi: „Konačna građevinska dozvola, naime, još nije neopoziva u procesnom smislu, jer je podložna sudskoj kontroli zakonitosti u upravnom sporu i može biti poništena pravomoćnom sudskom presudom ili pak poništena, ukinuta ili izmijenjena od samog nadležnog tijela sve dok sudski postupak traje. Uz nju se, dakle, ne mogu vezati nikakva očekivanja koja bi se moglo smatrati u dostatnoj mjeri legitimnim da bi mogla konstituirati imovinu pod zaštitom jamstva vlasništva u smislu čl. 48. st. 1. Ustava. Posve je druga situacija, međutim, kad sporna građevinska dozvola stekne svojstvo pravomoćnosti. Zahtjevi pravne sigurnosti nalažu, naime, da se pravomoćno priznato (to jest u procesnom smislu neopozivo) pravo gradnje poštuje, osobito u situaciji kad je pogrešku ili propust pri priznavanju tog prava učinilo upravno ili drugo nadležno javnopravno tijelo, a ne stranka u postupku.“ Pojednostavljeno rečeno, konačan upravni akt nema dovoljnu pravnu snagu da bi na osnovi njega stranka mogla steći legitimno očekivanje te „jačine“ da bi se izjednačavalo s pojmom imovine u širem smislu, dok je situacija drukčija kad se radi o pravomoćnom upravnom aktu. Stoga je i odlučeno da je u konkretnom postupku došlo do povreda Ustavom zajamčenih prava podnositelja budući da su snosili prekomjeren teret odnosno jednostranim zahvaćanjem države u njihovo pravo vlasništva došlo je do povrede načela razmjernosti.

Zaključno, stečeno pravo stranke najjednostavnije bi bilo opisati kao određeno subjektivno pravo stranke koje se ne smije ograničavati, umanjivati, mijenjati ili ostaviti bez pravne zaštite, a koje je stranka stekla po okončanju određenog upravnog postupka³⁶. Imajući navedeno na umu, može se zaključiti da zaštitom stečenih prava stranaka zapravo „štitimo“ i pravnu sigurnost (kroz jačanje pravičnosti i zakonitosti), kao jednu od sastavnica vladavine prava, a koja je jedna od Ustavom RH zaštićenih vrednota. Problem zaštite stečenih prava stranaka napose je vidljiv npr. u situacijama promjene propisa (temeljem kojih je istome pravo priznato) te se baš tada javlja potreba ostvarivanja tih prava – drugim riječima – govorimo o načelu zaštite legitimnih očekivanja stranaka. U kontekstu načela zaštite legitimnih očekivanja stranke, valja još napomenuti da je ono zapravo posljedica, ili bolje reći, reakcija na povredu stečenih prava stranaka u slučajevima kad su ukinuta zakonite upravne odluke, a kojima su stranke stekla određena prava.³⁷ Smisao načela zaštite legitimnih očekivanja stranke, kao svojevrsno naličje načela zaštite stečenih prava stranaka, vrlo lijepo opisuje izv. prof. dr. sc. D. Đerđa: „Ono se ogleda u dva različita smjera: u legitimnom očekivanju daljnjeg korištenja prava koja je

³⁶ Đerđa, Dario; Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 34, br. 1, 83-113 (2013), str. 87.

³⁷ Đerđa, Dario, op.cit. (bilj. 24.) str. 84.

pojedinaac stekao pravomoćnom upravnom odlukom te u legitimnom očekivanju kako će uprava pri donošenju odluke postupiti na način koji utvrđuje pravo u trenutku formalnog zahtijevanja toga prava. Stoga, bez obzira mijenja li se pravni režim zakonskim putem, podzakonskim općim aktima ili jednostavno promijenjenom upravnom praksom, postavlja se pitanje trebaju li pojedincima kojima je ranije, u skladu s prijašnjim pravnim režimom priznato kakvo pravo ili su sukladno prijašnjem režimu osnovano očekivali ostvarivanje nekog prava te se nalazili u specifičnom pravnom položaju, omogućiti ostvarivanje toga prava, premda ono nije usklađeno s novim pravnim režimom. Stoga se u naravi zaštite legitimnih očekivanja krije odgovor na pitanje može li se pojedinac osloniti na dosljednost pravnog poretka te se pouzdati u njegov kontinuitet i predvidivost.“. Također valja naglasiti kako nije svako očekivanje stranke legitimno, već je to samo ono koje je istovremeno razumno tj. postojano i utemeljeno na zakonu³⁸.

3. Sporna pitanja oko instituta pravomoćnosti i načela zaštite stečenih prava stranaka

Iako se na prvi pogled ne doima kao materija iz koje bi mogao proizaći velik broj problema odnosno nedoumica u primjeni, ipak se javljaju određena sporna pitanja, a prvenstveno glede mogućnosti zadiranja u pravomoćan akt (pogotovo u onaj kojim je stvar pogrešno riješena), odnosno „opozivanje akta je glavna srž problematike pravosnažnosti upravnog akta.“³⁹. Nadalje, ponekad javnopravna tijela ne tumače odredbe posebnih zakona u skladu s „duhom“ čl. 13. ZUP-a , a što svakako dovodi do stvaranja određene pravne nesigurnosti.⁴⁰

Primarno se ukazuje na situacije kad je pravomoćnim upravnim aktom upravna stvar, o kojoj se vodio upravni postupak, nepravilno riješena. Zadiranje u institut pravomoćnosti tj. u pravomoćne akte je moguće koristeći se izvanrednim pravnim lijekovima. Naš Zakon o općem upravnom postupku predviđa sljedeća: 1) obnova postupka⁴¹, 2) oglašivanje rješenja ništavim⁴² i 3) poništavanje i ukidanje rješenja⁴³.

Prema sadašnjem uređenju instituta obnove postupka, mogli bismo govoriti o dvije vrste obnova – prva vrsta razloga za obnovu postupka ograničena je objektivnim rokom od 3 godine

³⁸ Đerda, Dario, op.cit. (bilj. 24.) str. 109.

³⁹ Krbek, Ivo, op.cit. (bilj. 2.), str. 98.

⁴⁰ Načelo zaštite stečenih prava stranaka je jedno od temeljnih načela upravnog postupka, a budući da je Zakon o općem upravnom postupku lex generalis, to se nikako ne smije odredbe posebnih zakona tumačiti contra legem odnosno, u ovom konkretnom slučaju, suprotno odredbi čl. 13. (kojom je definirana pravomoćna odluka)

⁴¹ Zakon o općem upravnom postupku NN br. 47/09, 110/21; čl. 123. – 127.

⁴² Zakon o općem upravnom postupku NN br. 47/09, 110/21; čl. 128.

⁴³ Zakon o općem upravnom postupku NN br. 47/09, 110/21; čl. 129. – 132.

(od dana dostave rješenja stranci), a druga vrsta razloga za obnovu postupka nema vremenskog ograničenja⁴⁴. Glede prve vrste, obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili *ex offio* ako:

a) se sazna za nove činjenice ili se stekne mogućnost upotrebe novih dokaza koji bi mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su bili izneseni tj. upotrijebljeni u postupku (tzv. *nova reperta*⁴⁵ jest najčešći razlog za obnovu postupka; npr. naknadno se pronađu isprave koje bacaju novu svjetlost na već riješenu stvar),

b) je rješenje povoljno za stranku doneseno temeljem neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu (npr. stranka je vješt manipulator te je s uspjehom naveo službenu osobu da (ne) povjeruje u određene tvrdnje),

c) je rješenja donijela neovlaštena osoba ili osoba koja je morala biti izuzeta (npr. rješenje nije donijela službena osoba koja radi u javnopravnom tijelu, već osoba koja u istom tom tijelu obavlja poslove održavanja zgrade),

d) ako kolegijalno tijelo, koje je donijelo rješenje, nije rješavalo u propisanom sastavu ili nije glasovala propisana većina (npr. stranka iz medija sazna da je osoba, koja je trebala odlučivati u nekom kolegijalnom tijelu, bila na ljetovanju u Grčkoj toga dana kad se odlučivalo o spornom pitanju),

e) ako osobi koja je trebala sudjelovati nije bilo omogućeno sudjelovanje u postupku (ova se odredba prvenstveno odnosi na intervenijenta; npr. nije bilo omogućeno sudjelovanje u postupku neposrednom susjedu u postupku izdavanja građevinske dozvole),

f) ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik (npr. pravnu osobu nije zastupala osoba ovlaštena za zastupanje) i

g) osobi koja je sudjelovala u postupku nije bila dana mogućnosti da se služi svojim jezikom i pismom (npr. Njemačkom državljaninu nije bilo omogućeno da se izjašnjava na njemačkom jeziku pred javnopravnim tijelima u RH).

⁴⁴ Za obje „vrste“ obnove važi subjektivni rok od 30 dana od dana saznanja za razloge obnove ili od dana stjecanja mogućnosti upotrebe novih dokaza.

⁴⁵ „... ustanovljeno je da je pravomoćan akt bio donesen uz nepoznavanje relevantnih činjenica iako su u času donošenja postojale pa se kasnije za njih saznalo – to su nove činjenice (*nova reperta*) kao osnova za obnovu postupka i stavljanje akta izvan snage zbog greške koju nosi od momenta donošenja“ – str. 285., Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, Knjiga I, Zagreb, 1983.

Glede druge vrste, obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili ex offio ako:

a) je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je rješenje posljedica kakvog kaznenog djela (npr. stranka je izradila lažnu ispravu i time počinila kazneno djelo krivotvorenja isprave iz čl. 278. Kaznenog zakona),

b) se rješenje temelji na presudi koja je pravomoćno ukinuta (npr. rješenje se temelji na nekoj prvostupanjskoj presudi koja naknadno, po provedenom žalbenom postupku, bude pravomoćno ukinuta) i

c) se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležno tijelo o tom je pitanju naknadno odlučilo drukčije (npr. tijelo koje nije nadležno za pitanja državljanstva odlučilo je, za potrebe daljnjeg vođenja konkretnog postupka, da određena osoba ne ispunjava uvjete za stjecanje hrvatskog državljanstva, dok je u drugom postupku – pred tijelom nadležnim za pitanja državljanstva – odlučeno da ista ta osoba ispunjava uvjete za stjecanje hrvatskog državljanstva). Iz navedenog je vidljivo da zakonodavac uzima u obzir razliku u naravi i težini povreda koje su se dogodile tijekom postupka pa, iz tog razloga, za teže povrede *de facto* dozvoljava vremenski neograničeno zadiranje u pravomoćan akt.

Glede oglašivanja rješenja ništavim, ono će se oglasiti takvim ako:

a) je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti,

b) je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku,

c) njegovo izvršenje nije (pravno ili stvarno) moguće,

d) se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo,

e) je donesenog bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje rješenje stranka nije naknadno izričito ili prešutno pristala te

f) sadržava nepravilnost koja je ex lege razlog ništavosti. U tim se slučajevima govori o povredama tolikog značaja da su zapravo izvan dosega instituta pravomoćnosti⁴⁶ (sukladno staroj latinskoj sentenci „*quod ab initio vitiosum est, non potest tractu temporis*

⁴⁶ Ivančević, Velimir; op.cit. (bilj. 7.) str. 282.

*convalescere*⁴⁷“), a što je vidljivo i iz činjenice da zakonom nije propisan rok u kojem bi se takvo oglašavanje ništavim trebalo učiniti.

Naposljetku, glede trećeg izvanrednog pravnog lijeka, valja naglasiti razliku između čl. 129., kojim je propisano poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja, te čl. 130., kojim je propisano ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo, a koja se očituje (između ostalog) u rokovima odnosno u nedostatku istog. Naime, nezakonito rješenje se može poništiti u roku od 2 godine, a ukinuti u roku od godine dana od dostave rješenja stranci, dok za ukidanje zakonitog rješenja (kojim je stranka stekla neko pravo) nije propisan rok. Nezakonito rješenje se može poništiti ako: a) ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja dr. javnopravnog tijela i b) je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta stvar drukčije riješena. Također valja spomenuti da bi navedene zakonske odredbe, preciznije, čl. 129. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku trebalo dopuniti na način da se pojasni da se, zapravo, nezakonita rješenja, a kojima je stranci nametnuta kakva obveza, mogu poništiti i ukinuti bez vremenskog ograničenja⁴⁸, a što proizlazi iz same svrhe predmetnih odredaba, a to je, kako kaže prof. dr. sc. Dario Đerđa, „zaštita legitimnih očekivanja stranaka u slučaju kad su one nezakonitim rješenjem stekle neko pravo, a ne i kad im je nametnuta obveza“, posebno imajući na umu i to da se nezakonita rješenja kojima je stranci nametnuta neka obveza mogu ukinuti ili poništiti i po proteku rokova propisanih u čl. 131. st. 2⁴⁹.

Sekundarno se ukazuje na situacije kad je pravomoćnim upravnim aktom upravna stvar, o kojoj se vodio upravni postupak, pravilno riješena, bolje reći, kad je stranka stekla neko pravo zakonitom upravnom odlukom⁵⁰. Budući da ukidanje pravomoćne zakonite upravne odluke predstavlja uistinu radikalnu mjeru, razloge za takvo što je potrebno maksimalno ograničiti pa su, stoga, propisana svega tri taksativna slučaja kojima je isto dozvoljeno. Prvenstveno je riječ o situaciji kad je ukidanje pravomoćne zakonite odluke dopušteno (odnosno propisano) posebnim zakonom koji uređuje neko upravno područje npr. člankom 97. stavkom 1. važećeg Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji⁵¹ propisano je da će nadležno ministarstvo ukinuti zakonito rješenje o dodjeli stana i/ili stambenog kredita

⁴⁷ „Što je od početka bilo nevaljano ne može tijekom vremena postati valjano (konvalidirati).“

⁴⁸ Đerđa, Dario, *Izmjene i dopune Zakona o općem upravnom postupku – quo vadis*, Hrvatska pravna revija, 2015. godina, str. 27.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 27.

⁵⁰ Đerđa, Dario; *op.cit.* (bilj. 24.), str. 100.

⁵¹ Zakon o hrvatskim braniteljima i članovima njihovih obitelji, Narodne novine br. 121/17, 98/19, 84/21

za kupnju stana ako on nije otkupljen ili nije zaključen ugovor o stambenom kreditu za dodijeljeni stan ako: a) je korisnik prava ili član njegove uže obitelji stekao vlasništvo na odgovarajućem stanu ili kući sukladno čl. 84. st. 2. istog zakona, b) je korisnik izgubio status hrvatskog ratnog vojnog invalida iz Domovinskog rata ili status člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata odnosno status člana obitelji nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata ili c) korisnik prava ne koristi stan u skladu s odredbama zaključenog ugovora o najmu stana. Nadalje, stavkom 2. istog članka propisano je da će nadležno ministarstvo ukinuti zakonita rješenja o dodjeli stambenog kredita ako: a) je ugovor o stambenom kreditu otkazan iz razloga navedenog u ugovoru o stambenom kreditu ili b) korisnik nije opravdao namjensko korištenje sredstava dobivenog stambenog kredita u ostavljenom roku. Drugi slučaj ukidanja pravomoćne zakonite upravne odluke je moguć ukoliko je predmetnom upravnom odlukom upravno tijelo pridržalo pravo ukidanja iste za slučaj da ovlaštenik (stranka) nije ispunio nametnutu obvezu ili ju nije ispunio u za to predviđenom roku. Treći i posljednji slučaj ukidanja pravomoćne zakonite upravne odluke „rezerviran“ je za situacije kad je takvo ukidanje potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost (a da se ta opasnost ne može otkloniti na neki drugi način, kojim se ne bi diralo ili kojim bi se manje diralo u stečena prava stranke)⁵². Prethodno navedeno je propisano čl. 130. Zakona o općem upravnom postupku kako slijedi: „*(1) Zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo može se ukinuti u cijelosti ili djelomično: 1. ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom, 2. ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku, 3. ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. (2) Kad je rješenje ukinuto radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, stranka ima pravo na naknadu stvarne štete.*“

Izuzev potencijalnih situacija normiranih čl. 130. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, može se reći da ne postoji odgovornost države odnosno Republike Hrvatske (u smislu odgovornosti za štetu po pravilima o odgovornosti zbog greške) za stavljanje pravomoćnih odluka van snage u zakonom propisanim slučajevima, upravo iz razloga što je stavljanje izvan snage određene pravomoćne odluke izrijekom propisano samim zakonom.

⁵² Đerđa, Dario; op.cit. (bilj. 24.), str. 100., 101.

Također je bitno naglasiti razliku između stečenih prava stranaka i jamstva stjecanja prava, a koje je propisano kao jedan od instituta općeg upravnog postupka. Člankom 103. Zakona o općem upravnom postupku propisano je: „(1) Javnopravno tijelo može stranci jamčiti stjecanje određenog prava, kad je to propisano zakonom. (2) Jamstvo ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba. (3) O jamstvu se odlučuje rješenjem koje obvezuje javnopravno tijelo, osim ako su se pravna osnova i činjenično stanje bitno izmijenili.“ Rješenje kojim je odlučeno o davanju jamstva određenoj stranci ne može se izjednačiti s rješenjem kojim je javnopravno tijelo odlučilo o davanju prava stranci pa se, slijedom navedenog, na institut jamstva ne primjenjuje načelo zaštita stečenih prava stranaka.

Imajući na umu sve prethodno navedeno glede izvanrednih pravnih lijekova i razloga zbog kojih se isti mogu koristiti, dolazi se do zaključka da je institutom pravomoćnosti „pokriveno“ točno onakvo činjenično stanje stvari kakvo je postojalo u određenom trenutku, stoga se, u slučaju „nesporazuma“ glede opsega djelovanja pravomoćnosti, treba voditi sljedećim zaštita odnosno pravomoćnost traje samo pod pretpostavkom nepromijenjenih subjekata i pod pretpostavkom (bitno) neizmijenjenog činjeničnog stanja. Međutim, takvo stajalište treba upotpuniti i saznanjem da postoje određeni akti koji nikada ni ne steknu svojstvo pravomoćnosti (tzv. ništavi akti, koji se razlikuju od tzv. pobjojnih akata), nadalje, preostaje i opcija naknadnog drukčijeg zakonodavnog uređenja, a što može dovesti do toga da stranka izgubi pravo koje je stekla konstitutivnim pravomoćnim aktom (ukoliko je poticaj za novije uređenje društveni interes, a „nova“ norma mora biti istog ili višeg ranga od norme koju zamjenjuje)⁵³.

4. Primjeri iz sudske prakse i ukidanje mjere roditelj odgojitelj od strane Gradske skupštine Grada Zagreba

4.1. Primjeri iz sudske prakse

Načelo zaštite stečenih prava stranaka nerijetko se javlja kao posredan predmet upravnih sporova pa se stoga u ovom djelu rada, kroz jedan sumirani prikaz, ukazuje na nekoliko zanimljivih sentenci domaćih upravnih sudova, ali i Ustavnog suda RH.

⁵³ Ivančević, Velimir, op.cit. (bilj. 7.), str. 282., 283.

Ustavni sud RH dana 30.01.2018. godine pod posl.br.: U-I-1574/2016⁵⁴ donio je odluku kojom je pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članci 103., 126.a i 129. st. 5. Zakona o mirovinskom osiguranju⁵⁵. U bitnom predlagatelji su smatrali da navedene odredbe nisu suglasne s načelom zaštite stečenih prava stranaka i s njime povezanim načelom zaštite legitimnih očekivanja stranaka budući da je istima bilo propisano obavljanje kontrolnih pregleda za prava koja su stečena prije 30 i više godina. Ustavni sud pribavio je, između ostalog, i stručno mišljenje prof. dr. sc. Marka Šikića⁵⁶ te dao sljedeću ocjenu: *„Iz svega navedenog proizlazi da je temeljni cilj osporenih članaka 126.a i 129. st. 5. ZID-a ZOMO-a provedba izvanrednih kontrolnih pregleda kako bi se provjerilo jesu li korisnici prava iz mirovinskog osiguranja stekli na zakonit način odnosno jesu li vještački nalazi bili sastavljeni sukladno propisima koji su uređivali stjecanje prava iz mirovinskog osiguranja u vrijeme kad su im ta prava priznata. ... Iz toga proizlazi da je smisao naznačenih odredaba ZOMO-a dati nadležnom Ministarstvu i HZMO-u ovlaštenje za provjeru svih činjenica koja utječu na ostvarivanje, korištenje i gubitak i ponovno određivanje prava iz mirovinskog osiguranja i nakon proteka rokova za korištenje izvanrednih pravnih sredstava predviđenih Zakonom o općem upravnom postupku, a sve zbog zaštite javnog interesa. ... Dakle, institut pravomoćnosti u upravnom postupku ne sprječava stavljanje izvan snage upravnih akata zbog saznanja za nove činjenice, ali isključivo u vremenskim okvirima koje je odredio zakonodavac. Ukoliko zakonodavac ne predvidi vremenski okvir, već omogući stavljanje upravnih akata izvan snage u svako doba, u potpunosti narušava samu srž načela pravomoćnosti. Zakonodavac je u člancima 103. i 126.a ZOMO-a učinio upravo potonje jer je omogućio ispitivanje svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje bez ikakvog vremenskog ograničenja.“* Kako to obično biva, postoji i izdvojeno mišljenje dvaju sudaca koji se ne slažu s prethodnom odlukom i njenim obrazloženjem tvrdeći da je, „apsurdno onemogućiti nadležna tijela da provede kontrolu takvih upravnih akata i nakon njihove konačnosti ili pravomoćnosti zbog tobožnje ugroze stečenih prava“, dodajući da se zaštita

⁵⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske posl.br.: U-I-1574/2016 od 30.01.2018. (web stranice Sudske prakse Ustavnog suda RH)

⁵⁵ Radi se o Zakonu o mirovinskom osiguranju objavljenom u: Narodne novine br. 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16

⁵⁶ „Ako navedene konstatacije primijenimo na problematiku koju analiziramo u našem mišljenju te promotrimo relevantne odredbe ZUP.a možemo zaključiti kako institut pravomoćnosti ne sprječava stavljanje izvan snage upravnih akata zbog saznanja za nove činjenice, ali isključivo u vremenskim okvirima koje je odredio zakonodavac (ZUP omogućuje obnovu postupka zbog saznanja za nove činjenice u roku od 3 godine od dana dostave rješenja stranci). Navedeni pristup u potpunosti je u skladu s idejom zaštite stečenih prava stranaka i pravnom sigurnošću jer stavlja mogućnost interveniranja u akte zbog saznanja za nove činjenice u vrlo određen vremenski okvir. Dakako, ako zakonodavac ne predviđa vremenski okvir, već omogućuje stavljanje akata izvan snage u svako doba, u potpunosti narušava ranije navedene ideje.“

stečenih prava odnosi samo na ona koja su zakonito stečena u regularnom postupku i dobroj vjeri, a da za takvo mišljenje nisu ponudili nikako uporište u zakonskoj ili podzakonskoj normi, teorijskim učenjima ili primjerima iz (usporedne ili domaće) prakse.

Visoki upravni sud u svojoj presudi od dana 04.05.2016. godine donesene pod posl.br.: Usž-980/2016-2⁵⁷ iznosi vrlo važno mišljenje – razloge za intervenciju u pravomoćnost valja restriktivno tumačiti, uz obrazloženje kako slijedi: *„Međutim, prema ocjeni ovog suda razlog zbog kojeg se u konkretnoj upravnoj stvari ukida zakonito rješenje kojim je stranka stekla pravo, nije predviđen naprijed citiranom odredbom čl. 42. ZiDZoPHBDR:148/13. Tom odredbom naime, propisan je izvanredni pravni lijek kojim je tuženik ovlašten zadirati u pravomoćna zakonita rješenja o dodjeli stana na način da ih ukine, ali samo ako su ispunjeni tom odredbom određeni uvjeti. Budući da se radi o izvanrednom pravnom lijeku kojim se utječe na zakonito stečeno pravo stranke, prema ocjeni ovog suda razloge za korištenje takvog pravnog lijeka i intervenciju u pravomoćno stečeno pravo, mora se restriktivno tumačiti. To iz razloga što bi suprotno tumačenje (kao što je to učinio Upravni sud u Osijeku) povrijedilo načelo zaštite stečenih prava stranaka propisano odredbom čl. 13. ZUP-a, a pojedina pitanja upravnog postupka koja je posebnim zakonom dopušteno urediti drugačije ne mogu se tumačiti protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a, a što je propisano odredbom čl. 3. st. 1. ZUP-a.“*

Isti sud u svojoj presudi od 21.09.2016. godine donesene pod posl.br.: Usž-2842/2016-2⁵⁸ zauzima stajalište o zabrani „negativnog“ retroaktivnog djelovanja novog zakona na pravomoćne akte kojima su strankama dana određena prava. Sud u bitnom navodi: *„Stoga se u ovom slučaju radi o dovršenom postupku, pravomoćnim rješenjem, koji zbog naravi upravne stvari u kojoj je donijeto sadržava u izreci rješenja i odredbu o mogućnosti produljenja. Iz razloga što novi zakon koji uređuje ovo upravno područje ne propisuje mogućnost produljenja rješenja, takva promjena ne može ići na štetu stranke koja je pravo stekla pravomoćnim rješenjem prema odredbama ranije važećeg Zakona, a koje rješenje izrijekom daje osnovu za produljenje zahtjeva jednom za još dvije godine pod navedenim uvjetima. Stoga Sud ne prihvaća stajalište iznijeto u obrazloženju presude jer bi to bilo protivno odredbi čl. 13. Zakona o općem upravnom postupku kojim se uređuje načelo zaštite stečenih prava stranka te protivno legitimnim očekivanjima stranke koja je ostvarila pravo pravomoćnim rješenjem, koje rješenje*

⁵⁷ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl.br.: Usž-980/2016-2 od 04.05.2016. (IUS-INFO)

⁵⁸ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl.br.: Usž-2842/2016-2 od 21.09.2016. (IUS-INFO)

obvezuje i javnopravno tijelo koje ga je donijelo, a to je isto tijelo koje je odlučilo o zahtjevu tužiteljice za produljenje rješenja o uvjetima građenja.“

U obrazloženju presude Visokog upravnog suda RH od 02.07.2021. godine donesene pod posl.br.: Usž-3926/2020-2⁵⁹ može se, između ostalog, „vidjeti na djelu“ da pravomoćnima mogu postati i tzv. pogrešni akti: „U konkretnom slučaju je prilikom određivanja obveze plaćanja komunalne naknade zainteresiranoj osobi rješenjem od 05.05.2016. nedvojbeno došlo do povrede materijalnog propisa (Odluke o komunalnoj naknadi) jer je primijenjen pogrešan koeficijent namjene. Međutim, navedeno rješenje o komunalnoj naknadi od 05.05.2016. je nesporno postalo pravomoćno koje stoga može biti stavljeno izvan snage jedino povodom izvanrednih pravnih lijekova. Navedeno proizlazi i iz odredbe čl. 13. ZUP-a kojom je propisano da se odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.“

Pored prethodno navedenih presuda, bolje reći sentenci, svakako još valja spomenuti presudu Upravnog suda u Rijeci od dana 13.01.2020. godine donesene pod posl.br.: Usl-1579/2019⁶⁰, a u kojoj je na jasan, ali sadržajno bogat način, rastumačen čl. 13. ZUP-a. Sud zauzima sljedeće stajalište: „Članak 13. ZUP-a ima dvije pravne implikacije. Prvo, definira pravomoćnu odluku javnopravnog tijela kao odluku protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor. Drugo, poništavanje, ukidanje ili izmjenu pravomoćne odluke vezuje samo uz slučajeve propisane zakonom (u pravilu je riječ o izvanrednim pravnim lijekovima), ali samo u odnosu na pravomoćnu odluku kojom je stranka stekla neko pravo, odnosno kojom su stranci određene neke obveze (materijalna pravomoćnost, koja razumijeva da donositelj upravnog akta ne može ponovno rješavati o toj upravnoj stvari). Potonja pravna interpretacija ustaljena je u upravnosudskoj praksi. Tipičan primjer pravomoćnog upravnog akta koji nije stekao svojstvo materijalne pravomoćnosti jest akt kojim je odbijen zahtjev stranke (negativno rješenje). U takvom slučaju, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, stranka može, nakon pravomoćnosti ranijeg negativnog rješenja, neograničen broj puta podnositi nove zahtjeve za priznavanje određenog prava, pokrećući svakim zahtjevom novi (zasebni) „redoviti“ upravni postupak, u kojem javnopravno tijelo iznova odlučuje o zahtjevu. ... Stoga načelo ne bis in idem

⁵⁹ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl.br.: Usž-3926/2020-2 od 21.07.2021. (IUS-INFO)

⁶⁰ Presuda Upravnog suda u Rijeci posl.br.: Usl-1579/2019 od 13.01.2020. (IUS-INFO)

ne priječi javnopravna tijela da odlučuju o opetovanim istovrsnim zahtjevima stranaka, kada za to ne postoje zapreke u mjerodavnim izvorima upravnog prava.“

Iz priloženog se vidi kako domaći upravni sudovi kroz obrazloženja svojih presuda daju na važnosti načelu zaštite stečenih prava stranaka, ali i kako obogaćuju našu sudsku praksu svojim sentencama, na način da nam kroz njih ukazuju na ispravne načine kako tumačiti pojedine zakonske odredbe.

4.2. Ukidanje mjere roditelj odgojitelj od strane Gradske skupštine Grada Zagreba

Za razliku od prethodnog dijela rada u kojem se na sumiran način prikazuje par zanimljivih sentenci domaćih sudova, a ovom djelu rada želi se nešto iscrpnije čitatelje upoznati s relativno nedavnom i medijski popraćenom pričom, a srž koje je zadiranje Gradske skupštine Grada Zagreba u stečena prava korisnika novčane pomoći tj. osoba sa statusom roditelja odgojitelja kojima je Grad Zagreb pravomoćnim upravnim odlukama prethodno dodijelio isti taj status.

Naime, dana 27. veljače 2023. godine održana je 2. sjednica Vijeća za ocjenu zakonitosti općih akata, a na kojoj je, između ostalog, donesena i odbijajuća presuda u postupku koji se vodi pod posl. br.: Usoz-143/2022-91⁶¹, a ujedno je riječ i o oglednom sporu.⁶²

Preciznije, podnositelji su podnijeli obavijest tražeći od Visokog upravnog suda Republike Hrvatske da *ex offo* pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, a koju je donijela Gradska skupština Grada Zagreba 08.09.2022. godine, KLASA: 024-01/22-03/320, URBROJ: 251-16-04-22-7, budući da istu odluku smatraju nezakonitom jer se njome zadire u stečena prava podnositelja, kao roditelja odgojitelja. Podnositelji ističu da se osporenom odlukom Gradske skupštine Grada Zagreba od 08.09.2022. godine ne poštuju mišljenja i stavovi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske izneseni u presudi istog suda pod posl.br.: Usoz-8/2022 od dana 05.07.2022. godine⁶³, a kojom je ukinuta Odluka o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za

⁶¹ Presuda Visokog upravnog suda u Republici Hrvatskoj, posl.br. Usoz-143/2022-91 od 27.02.2023. godine (s web stranica VUSRH-a)

⁶² Povezani predmeti pri VUSRH – posl.br.: Usoz-15/2022 i posl.br.: Usoz-157/2022

⁶³ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, posl.br.: Usoz-8/2022-68 od 05.07.2022. godine (Novi informator)

roditelja odgojitelja, KLASA: 021-05/21-01/513, UBROJ: 251-01-03-21-8 od 09.12.2021. godine uz obrazloženje kako slijedi:

„Promatrajući ukupnost naprijed navedenih promjena uvedenih osporavanom Odlukom, odnosno učinke Odluke koji se protežu na osobe koje su prije stupanja na snagu osporavane Odluke pravomoćnim upravnim aktima ostvarile status roditelja odgojitelja i pripadajuću novčanu pomoć u maksimalnom trajanju do navršene petnaeste godine života djeteta, Sud smatra da je donositelj osporavane Odluke propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporavane Odluke. Ovakav zaključak ovaj Sud temelji, 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. Taj je teret, prema mišljenju Suda, bilo moguće svesti u prihvatljive okvire uvođenjem određenih kompenzacijskih mjera koje bi ublažile negativne posljedice osporavane Odluke za njene adresate, a koje mjere su u konkretnom slučaju izostale. Moguće kompenzacijske mjere ovise o ciljevima koji su se novom mjerom željeli postići zaustavljanjem priljeva novih korisnika mjere (što je i učinjeno novelom Odluke/18. iz kolovoza 2021.). Brže postizanje istog cilja moguće je, primjerice, promjenom pravne naravi pomoći za roditelja odgojitelja na način da to postane socijalna, neoporeziva, naknada uz uspostavu dohodovnih razreda. Nadalje, postoji mogućnost produljenja trajanja pomoći za novorođeno dijete do 18. godine života, kao univerzalne pomoći, usporedive s dječjim doplatkom. Postojala je (i postoji) mogućnost postepenog uvođenja nove mjere odnosno modifikacije postojeće mjere na način da razdoblje prilagodbe traje dulje vrijeme, a u kojem će se razdoblju postepeno (svake godine ili u drugim intervalima) smanjivati prava određenoj skupini korisnika (roditelja odgojitelja), bilo u trajanju, bilo u visini novčane pomoći (ili oboje) ili pak propisati jedinstven trenutak stupanja na snagu nove mjere, koji bi u tom slučaju trebao biti bitno kasniji od onoga koji je određen osporavanom Odlukom“.

Podnositelji ističu da se osporenom odlukom Gradske skupštine Grada Zagreba od 08.09.2022. godine ne poštuju mišljenja i stavovi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske glede negativnih posljedica po društveni i materijalni status podnositelja, propust donositelja za uspostavljanjem ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja podnositelja, a sve s obzirom na prekratko razdoblje prilagodbe. Nadalje, ističu kako smatraju da prilikom donošenja tzv. kompenzacijskih mjera nisu uzeti u obzir svi čimbenici, a koji su nužni za donošenje mjera koje bi bile jednako učinkovite i primjenjive za sve roditelje odgojitelje

(prvenstveno se pod time misli na opće čimbenike poput globalnih procesa, stanja gospodarstva i sl., ali i na društvene i socijalne čimbenike poput spola i životne dobi korisnika kojima su te mjere bile namijenjene). Podnositelji smatraju vremenski period „prilagodbe“ od 6 mjeseci do smanjivanja iznosa novčane pomoći za sve korisnike (odnosno 1 godina do potpunog prestanka primanja iznosa novčane pomoći za određene korisnike) prekratkim. Podnositelji također ističu da: *„su korisnici na temelju općeg akta ostvarili status i da se ti pojedinačni akti temelje na odlukama iz 2016. i 2018. godine. Smatraju da u okolnostima konkretnog predmeta priznato i utvrđeno subjektivno pravo promatrano s ustavno-pravnog aspekta predstavlja imovinu korisnika, njegovo pravo vlasništva pa svaki korisnik uživa zaštitu svog prava vlasništva u skladu s člankom 48. Ustava Republike Hrvatske i člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. ... Ponavljaju da su roditelji odgojitelji svoj status stekli na temelju pravomoćnog i zakonitog pojedinačnog upravnog akta. Smatraju da se radi o subjektivnom pravu svakog pojedinog korisnika koje je on stekao danom kada se protiv pojedinačnog upravnog akta više nije mogla izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor te je ono postalo njegovo vlasništvo“*. Podnositelji se, između ostalog, pozivaju na odredbe članka 13. Zakona o općem upravnom postupku *„koje odredbe povratno djelovanje općih akata te s obzirom na postojeću praksu Ustavnog suda za koju smatra da je primjenjiva u konkretnom slučaju, pojašnjava da se na stečena prava koja su korisnici mjere roditelj odgojitelj stekli pojedinačnim aktima (zaključcima) donesenim na temelju općeg akta (Odluke) ne može utjecati niti ta prava ukinuti ili ograničiti bilo kakvom naknadnom promjenom tog općeg akta, u ovom slučaju donošenjem osporene Odluke o izmjenama. Nadalje ističu da se odredbom članka 3. osporene Odluke o izmjenama, a temeljem koje odredbe se postupno, sve do konačnog izlaska iz mjere značajno smanjuje naknada roditeljima, a koja je svakako nedostatna za zadovoljavanje socijalnih potreba, grubo krše stečena prava roditelja odgojitelja, odnosno isto je protivno načelu vladavine prava, čiji su sastavni dio pravna sigurnost pravnih subjekata koji ostvaruju određena subjektivna prava kao i legitimna očekivanja samih korisnika, a zaštita kojeg načela je zajamčena i člankom 3. Ustava Republike Hrvatske, što navedenu odredbu čini protuustavnom, a samim tim po naravi i protuzakonitom. Navodi da se konkretno legitimno očekivanje u predmetnoj upravnoj stvari ogleda u očekivanju korisnika mjere roditelj odgojitelj, a koji status roditelja odgojitelja te pravo na novčanu naknadu stekli zadovoljavanjem uvjeta propisanih Odlukom, a na temelju konačnih i pravomoćnih pojedinačnih odluka da će do 15. godine života djeteta na osnovu kojeg su ostvarili predmetna prava dobivati propisanu novčanu naknadu te su legitimno očekivali da će prava stečena*

temeljem Odluke konzimirati do trenutka određenog samom Odlukom i u skladu s tim i planirati svoje daljnje djelovanje i živote“.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske pozvao je sukladno mjerodavnim zakonskim odredbama i donositelja spornog akta na očitovanje o navodima podnositelja te se donositelj očituje kako slijedi:

„Ističe da podnositelji opetovano navode da se Odlukom zadire u stečena prava korisnika novčane pomoći, odnosno da Odluka djeluje retroaktivno i utječe na njihova imovinska prava na kojima su utemeljena i legitimna očekivanja unatoč činjenici da je Visoki upravni sud, ocjenjujući zakonitost Odluke iz 2021., u obrazloženju presude pod točkama 124⁶⁴., 145.⁶⁵, 146.⁶⁶,

147.⁶⁷ i 163.⁶⁸ već zauzeo stav o navedenim prigovorima“. Donositelj također ističe kako smatra da donošenje osporavane odluke doprinosi osnaživanju općeg interesa i socijalnoj pravdi, a da istovremeno korisnicima novčane pomoći tj. osobama sa statusom roditelja odgojitelja ne

⁶⁴ „Polazeći od navedenog, a imajući na umu činjenicu da osporavana Odluka ni na koji način ne zadire u prava ostvarena do njezina stupanja na snagu (ne zadire ni u pravo, kao takvo, ni u njegov opseg), već utječe na opseg prava i trajanje prava u budućnosti (ali u razdoblju koje je obuhvaćeno pravomoćnim pojedinačnim aktima) Sud zaključuje da osporavana Odluka djeluje na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti. Dakle, u konkretnom se slučaju novo pravno pravilo ne primjenjuje na situaciju koja je dovršena. Slijedi zaključak da osporavana 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.“

⁶⁵ „Prema ocjeni Suda, novčana pomoć za roditelje odgojitelje nije pravo u klasičnom smislu, već financijska pomoć koju je javna vlast ovlaštena dodijeliti, ali i oduzeti (a koja pomoć se ne temelji na obvezi javne vlasti, nego na solidarnosti).“

⁶⁶ „Polazeći od legitimnog cilja uvođenja nove mjere, a imajući na umu ustavne ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i navedenu pravnu narav novčane pomoći za roditelje odgojitelje, Sud smatra potrebnim naglasiti da adresati Odluke/16. i Odluke/18. nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost pravnog uređenja položaja roditelja odgojitelja, nema pravnog uporišta očekivati apsolutnu zaštitu postojećeg statusa, ali je legitimno očekivanje roditelja odgojitelja da promjene koje nastanu kao posljedica intervencije ovlaštenog donositelja općeg akta koji uređuje predmetni status odnosno prava koja iz tog statusa proizlaze, za njih neće biti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće.“

⁶⁷ „Pri procjeni razmjernosti konkretne (nove) mjere prije svega valja imati na umu činjenicu da nijedan zakon ne nalaže jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave uređivanje statusa roditelja odgojitelja odnosno davanje novčane pomoći za treće i/ili svako daljnje dijete te da se promjene nastale osporavanom Odlukom, prema ocjeni Suda, odnose na povlastice koje je određenoj kategoriji osoba dodijelila ranija gradska vlast u skladu sa svojom politikom.“

⁶⁸ „Glede smanjivanja iznosa novčane pomoći, Sud smatra potrebnim istaknuti da prava koja su usporediva s pravom na novčanu pomoć za roditelje odgojitelje ne uključuju pravo na određeni iznos novčanog davanja pa čak ni kad je riječ o pravima proizašlim iz određenih plaćanja korisnika prava (npr. doprinosa za mirovinsko osiguranje). Ni Ustav ni Konvencija ne sadrže jamstva na određeni iznos bilo kojeg novčanog davanja pa određeni iznos novčanog davanja ne može biti očekivan. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave slobodne su u promjenama uređenja pitanja iz svog samoupravnog djelokruga, uključujući i novčana davanja, radi prilagodavanja gospodarskim i socijalnim prilikama na svom području. Sukladno tome, i eventualni gubitak određenog dijela dotadašnjeg novčanog primanja ne znači narušavanje biti prava na određeno novčano davanje, svo dok je takav eventualni gubitak određenog dijela dotadašnjeg primanja razmjernan (legitimnom) cilju koji se smanjivanjem davanja želi postići.“

nameće niti jednu obvezu ili prekomjerni teret. Nadalje navodi da je u javnom interesu smanjivanje, a podredno i ukidanje, novčane pomoći jer se primanje iste može smatrati neopravdanom i nepravednom imajući na umu da nije vezana uz socijalne uvjete korisnika. Donositelj isto tako odgovara podnositelju: „Što se tiče navoda podnositelja o neprikladnosti i nedostatnosti kompenzacijskih mjera ističe da podnositelji navode kako su kompenzacijske mjere Grada Zagreba „puka preslika već postojećih mjera Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje: HZZ), ali po puno nepovoljnijim uvjetima“. Ističe da je to netočan navod budući da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba osmišljene upravo tako da se na njih mogu prijaviti korisnici mjere roditelj odgojitelj kojima mjere HZZ-a nisu dostupne dok primaju novčanu naknadu. Posebno vodeći računa o činjenici da su korisnici mjere roditelj odgojitelj u najvećoj mjeri žene koje su se povukle s tržišta rada ili se nisu ni uključivale te je za njih ponovni povratak ili ulazak na tržište rada otežan, slijedeći Preporuke Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, Grad Zagreb je osigurao četiri kompenzacijske mjere usmjerene na financijsku podršku za zapošljavanje i na pripremu za zapošljavanje putem stručne podrške i edukacije“.

Osporavana odluka Gradske skupštine Grada Zagreba od 08.09.2022. godine glasi:

„Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21., 11/21. – pročišćeni tekst i 16/22.) Gradska skupština Grada Zagreba, na 15. sjednici, 8. rujna 2022. donijela je

Odluku o izmjenama i dopunama

Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja

Članak 1.

U odluci o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“, 10/18. i 20/21.) u članku 3. stavku 1. alineji 1. riječi: „i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć“ brišu se.

U alineji 4. riječi: „i dalje neprekidno dok prima novčano pomoć“ brišu se.

U alineji 6. iza riječi: „obrazovanja“ dodaju se riječi: „u vrijeme podnošenja zahtjeva.“.

Članak 2.

U članku 4. iza riječi: „ako“ dodaju se riječi: „u vrijeme podnošenja zahtjeva“.

Članak 3.

U članku 5. stavku 2. mijenja se i glasi:

„Novčana pomoć se isplaćuje mjesečno, i to:

- do 31. ožujka 2023. u iznosu od 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I. do VIII. Mjesec prethodne godine;
- od 1. travnja 2023. do 30. lipnja 2023. u iznosu od neto minimalne plaće za 2023. u Republici Hrvatskoj;
- od 1. srpnja 2023. do prestanka novčane pomoći sukladno članku 7. ove Odluke u iznosu od 50% neto minimalne plaće za tekuću godinu u Republici Hrvatskoj.“

Članak 4.

Članak 7. mijenja se i glasi:

„Novčana pomoć prestaje:

- 30. rujna 2023., korisniku čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina ili će do 30. rujna 2023. navršiti 7 godina;
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina, korisniku čije će dijete navršiti 7 godina nakon 30. rujna 2023.;
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je odjavljeno prebivalište u Gradu Zagrebu ili je evidentiran privremeni odlazak iz Republike Hrvatske korisnika ili djece;
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je podnesen zahtjev za prestankom novčane pomoći od strane korisnika;
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem su dijete za koje je ostvarena novčana pomoć ili ostala djeca ispisana iz osnovne škole na području Grada Zagreba ili Zagrebačke županije;
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem se navršava šest mjeseci od kada je preminulo dijete za koje je ostvarena novčana pomoć.

O prestanku novčane pomoći iz ovog članka nadležno gradsko upravno tijelo odlučit će po službenoj dužnosti.“

Članak 5.

U članku 10. stavku 1. riječi: „zaključke iz čl. 6. i 7. ove odluke“ zamjenjuju se riječima: „pojedinačne akte nadležnog gradskog upravnog tijela donesene na temelju ove odluke“, a riječ: „zaključka“ zamjenjuju se riječima: „pojedinačnog akta“.

Članak 6.

O iznosima novčane pomoći i razlozima prestanka novčane pomoći sukladno ovoj odluci nadležno gradsko upravno tijelo će po službenoj dužnosti donijeti pojedinačne akte, radi usklađenja s odredbama ove odluke do 31. prosinca 2022.

Članak 7.

Postupci radi utvrđivanja prestanka novčane pomoći započeti prije dana stupanja na snagu ove odluke, dovršit će se prema odredbama ove Odluke.

Članak 8.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba.“

U obrazloženju predmetne presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, zanimljiva je sentenca koja se odnosi na djelovanje pravomoćnosti, a glede podnositeljevih prigovora na pravilnost ranijeg sudskog spora – „Prije ocjenjivanja zakonitosti osporene Odluke valja istaći da podnositelji u ovom objektivnom sporu ne mogu s uspjehom osporavati pravilnost provedenog postupka i utvrđenog činjeničnog stanja iz ranijeg sudskog spora, koji je u odnosu na ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja („Službeni glasnik Grada Zagreba“ 29/21, dalje: Odluka/21.) okončan donošenjem pravomoćne presude, poslovni broj: Usov-8/22-68 od 5. srpnja 2022. Odredbom članka 10. stavka 2. ZUS-a jasno je propisano da je pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve. Pravomoćnost sudske odluke ima obveznu snagu u smislu prava i snagom tog svojstva prijeći podnositelja na uspješno isticanje prigovora u ovom sporu.“

Preglednosti i jasnoće radi, sumirat ću predmet kako slijedi – pravomoćnom presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 05.07.2022. godine odlučeno je da se odlukom Gradske skupštine Grada Zagreba od 09.12.2021. godine ne zadire u stečena prava korisnika novčane pomoći odnosno roditelja odgojitelja te da predmetna odluka ne djeluje retroaktivno na njihova imovinska prava, a na kojima temelje svoja legitimna očekivanja⁶⁹, ali i da je donositelj akta propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja korisnika

⁶⁹ Vidjeti fusnote br.: 35., 36., 37., 38., 39.

novčane pomoći odnosno roditelja odgojitelja. Drugim riječima, Visoki je upravni sud Republike Hrvatske zaključio da se takvom odlukom ne zadire u stečena prava stranaka, ali i da je adresatima odluke od 09.12.2021. godine nametnut prekomjieran teret (prvenstveno u smislu neadekvatne prilagodbe i to u prekratkom vremenskom periodu). Slijedom navedenog, Gradska skupština Grada Zagreba donosi 08.09.2022. „novu“ odluku kojom nastoji izaći u susret korisnicima novčane pomoći odnosno roditeljima odgojiteljima kroz uvođenje nekoliko kompenzacijskih mjera te je zapravo zakonitost, pravilnost i svrsishodnost istih tih mjera predmet drugog postupka, a koji je okončan pravomoćnom presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 27.02.2023. godine, a kojom su presudom odbijeni prijedlozi podnositelja uz obrazloženje kako slijedi:

„ 49. Promatrajući ukupnost naprijed navedenih promjena uvedenih ranije osporavanom Odlukom, odnosno učinke Odluke koji se protežu na osobe koje su prije stupanja na snagu te Odluke pravomoćnim upravnim aktima ostvarile status roditelja odgojitelja i pripadajuću novčanu pomoć u maksimalnom trajanju do navršene petnaeste godine života djeteta, Sud je ocijenio da je donositelj te Odluke propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporavane Odluke. Ovakav zaključak Sud je 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 tom Odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri, adresatima te Odluke nametnut prekomjieran teret.

50. Taj je teret, prema mišljenju Suda, bilo moguće svesti u prihvatljive okvire uvođenjem određenih kompenzacijskih mjera, koje bi ublažile negativne posljedice te Odluke za njene adresate, a koje su mjere u konkretnom slučaju izostale. Dakle, u ovom postupku je sporno je li ostavljeno razdoblje prilagodbe osporenom Odlukom dovoljno dugo, te je li teret koji je nametnut adresatima donošenjem osporene Odluke sveden u prihvatljive okvire uvođenjem kompenzacijskih mjera koje bi ublažile negativne posljedice. U ovom postupku trebalo je ocijeniti je li donošenjem osporene Odluke postupljeno u skladu s navedenim stajalištem Suda iz pravomoćne presude.

51. Iz sadržaja Odluke proizlazi da je osporenom Odlukom drugačije određena visina novčane pomoći, uveden je postupni prestanak novčane pomoći, dakle korisnicima mjere ostavljeno je duže razdoblje prilagodbe na novonastale okolnosti, a novčana pomoć ne prestaje zasnivanjem radnog odnosa pa i iz navedenog slijedi da se navedenim promjenama u odnosu na Odluku iz 2021. ostavlja bitno prihvatljivije vrijeme prilagodbe. Isto tako važno je istaknuti

da osim što su spornom Odlukom utvrđeni i ublaženi uvjeti za prestanak novčane pomoći, korisniku mjera novčane pomoći ne prestaje niti upisom djeteta u vrtić.

52. *Ovaj Sud ocjenjuje da je adresatima Odluke ostavljeno duže razdoblje za prilagodbu novonastalim okolnostima. Samo dijelu korisnika novčane pomoći novčana pomoć prestaje nakon godinu dana od stupanja Odluke na snagu (korisnici čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina do 30.09.2023.), a što je sukladno stavu ovog Suda izraženom u ranijoj presudi, a ostali korisnici će primati novčanu pomoć u razdoblju duljem od godinu dana, odnosno pojedini korisnici nekoliko godina (korisnici čije dijete će sedam godina navršiti nakon 30.09.2023.)*

56. *Sadržaj opisanih mjera, suprotno navodima podnositelja, 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. ... Iz svega navedenog, prema ocjeni ovog Suda, donositelj je uvedenim kompenzacijskim mjerama uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporene Odluke. Slijedom navedenog, Sud ocjenjuje da roditelji odgojitelji predloženim kompenzacijskim mjerama nisu dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druge roditelje prilikom upisa djece u vrtić, a niti u odnosu na druge sudionike na tržištu rada u Gradu Zagrebu.“*

Na navedenom se primjeru jasno može vidjeti načelo zaštite stečenih prava „na djelu“, odnosno vidljivo je da stranke mogu štiti svoja (pravomoćnom odlukom) stečena prava odgovarajućim pravnim sredstvima, ali i da takva zaštita nije uvijek apsolutna, odnosno da postoje iznimke od načelne zabrane zadiranja u pravomoćno odlučenu stvar. Na ovome se primjeru također može vidjeti da postojanje legitimnog očekivanja stranke ne može izjednačiti znakom jednakosti s njegovom pravnom zaštitom. Uskraćivanje zaštite legitimnog očekivanja dozvoljeno je kada smjera na zaštitu javnog interesa i ujedno otklanjanje potencijalne zlouporabe stečenih prava stranaka od strane nekih pojedinaca⁷⁰.

U konačnici je cijeli slučaj okončan dana 13.03.2023. godine kad je Visoki upravni sud RH donio rješenje pod posl.br.: Usoz-149/2022-12⁷¹, a kojim je odlučeno da se pojedinačni postupci obustavljaju budući da je presudom istog suda posl.br.: Usoz143-2022-91 od

⁷⁰ Đerđa, Dario; op.cit. (bilj. 24.); str. 89.

⁷¹ Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl.br.: Usoz-149/2022-12 od 13.03.2023. (Novi Informator)

27.02.2023., a koja je donesena u oglednom sporu, pravomoćno negativno odlučeno o tužbenom zahtjevu odnosno odbijeni su prijedlozi za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja.

5. Zaključak

Kao što se moglo iščitati iz samog rada, načelo zaštite stečenih prava stranka neraskidivo je povezano s institutom pravomoćnosti koji *de facto* postavlja zabranu ponovnog vođenja postupka između istih stranaka o istoj stvari, odnosno o stvari o kojoj je već odlučeno (odluka protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor). Iako je načelno zabranjeno zadiranje u pravomoćnu odluku odnosno akt javnopravnog tijela, valja naglasiti da je ono ipak moguće u slučajevima izričito propisanim zakonom ako je tim pravomoćnim aktom stranka stekla neko pravo (ili prava) ili su joj nametnute određene obveze. Također vrijedi istaknuti da u situacijama kada tijelo nije sasvim sigurno kako rastumačiti i primijeniti zakonske odredbe koje se odnose na mogućnost zadiranja u pravomoćne odluke, u onom duhu u kojem ih je zakonodavac donio, razloge za takvo što valja restriktivno tumačiti.

Jednako kao što ne možemo govoriti o načelu zaštite stečenih prava stranaka bez da se dotaknemo instituta pravomoćnosti, isto tako ne možemo izostaviti načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka koje je usko povezano s načelom zaštite stečenih prava stranaka (toliko usko da se gotovo uvijek izučavaju zajedno jer ih nije lako razgraničiti). Pojednostavljeno rečeno, stečena prava su prava koja su stranke stekle, dok su legitimna očekivanja uperena na (buduću) mogućnost da stranka stekne određeno pravo.

Zaključno, budući da je načelo zaštite stečenih prava stranaka jedna od sastavnica sadržaja načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava, a koje je pod zaštitom Europskog suda pravde, javnopravna tijela u Republici Hrvatskoj (podredno i upravni sudovi koji vrše nadzor nad istima) trebala bi imati na umu njegovu važnost u smislu jednog od temeljnih načela svakog (tj. općeg) upravnog postupka, ali i u smislu ustavnog načela, jer, u konačnici, ima za cilj ostvarivanja prava na pravičan postupak, a koje je zajamčeno svim osobama Ustavom RH i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

6. Popis literature:

- Đerđa, Dario; Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 34, br. 1., 83-113 (2013)
- Đerđa, Dario, Izmjene i dopune Zakona o općem upravnom postupku – quo vadis, u: Hrvatska pravna revija 15 (2015) 12
- Ivančević, Velimir; Institucije upravnog prava, Knjiga I, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1983.
- Krišković, Vinko; Krbek, Ivo; Ivančević, Velimir; Borković, Ivo; Medvedović, Dragan; Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.
- Pobrić, Nurko; Pojam pravosnažnosti s osvrtom na sudski i upravni akt, u: Zakonitost 45 (1991) 12
- Rajko, Alen; Kada upravni akt postaje izvršan, a kad pravomoćan?; Novi informator, br. 6663, 2021.
- Rajko, Alen; Razlika između pravomoćnosti presude i vezanosti pravnim shvaćanjem suda u upravnom sporu; Novi informator, br. 6718, 2022.
- Staničić, Frane; Abecedarij upravnog postupka: Načelo zaštite stečenih prava stranaka (čl. 13. ZUP-a); Novi informator, 2019.
- Šikić, Marko; O pravomoćnosti i izvršnosti u upravnom postupku s osvrtom na pojam konačnosti; Novi informator br. 6282, 2014.
- Šikić, Marko; Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 33., br.1, 205-220 (2012)
- Šikić, Marko; Ofak, Lana; Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 32, br.1, 127-153 (2011)

- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukidanju članaka 103., 126.a, 129. st. 5. Zakona o mirovinskom osiguranju, posl.br.: U-I-1574/2016 od 30.01.2018., dostupno na web stranicama Sudske prakse Ustavnog suda RH
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o usvajanju ustavne tužbe S. d.o.o.-a, pod posl.br.: U-IIIB-4366/2005 od dana 05.04.2006. godine, dostupno u: NN br. 53/06., Bilten Venecijanske komisije, izdanje 2006/2
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o usvajanju ustavne tužbe pod posl.br.: U-IIIB-1373/2009 od dana 07.07.2009. godine, dostupno u: NN br. 88/09., Bilten Venecijanske komisije 2009/2
- Presuda upravnog suda u Rijeci o zaštiti osobnih podataka između V.J. i Agencije za zaštitu osobnih podataka, pod posl.br.: Usl-1579/2019 od dana 13.01.2020. godine, dostupno na: IUS-INFO
- Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske o ocjeni zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, pod posl.br.: Usoz-8/2022-68 od dana 05.07.2022. godine, dostupno na: Novi informator
- Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske o ocjeni zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti, pod posl.br.: Usoz-143/2022-91 od dana 27.02.2023. godine, dostupno na: web stranicama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske
- Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske radi stambenog zbrinjavanja između K.P. i Ministarstva branitelja Republike Hrvatske, pod posl.br.: Usž-980/2016-2 od dana 04.05.2016. godine, dostupno na: IUS-INFO
- Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske radi produženja rješenja o uvjetima gradnje između L.O. i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, pod posl.br.: Usž-2842/2016-2 od dana 21.09.2016. godina, dostupno na: IUS-INFO
- Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske radi komunalne naknade između G.R., A1 i Primorsko-goranske županije, Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša, pod posl.br.: Usž-3926/2020-2 od dana 02.07.2021. godine, dostupno na: IUS-INFO
- Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske o obustavi postupaka, pod posl.br.: Usoz-149-2022-12 od dana 13.03.2023., dostupno na: Novi informator

- Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21

- Zakon o hrvatskim braniteljima i članovima njihovih obitelji, Narodne novine br. 121/17, 98/19, 84/21