

Neizražena načela upravnog procesnog prava: temeljne norme izvan zakonskog teksta

Karlo Kožina^{*}

UDK:

<https://doi.org/10.31297/hkju.25.4.1>

Review paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 10. 4. 2025.

Accepted / prihvaćeno: 30. 10. 2025.

U ovom radu identificiraju se i analiziraju neizražena načela upravnog procesnog prava. Riječ je o načelima koja nisu izričito propisana izražena, međutim ona proizlaze iz drugih izraženih pravnih normi. Kod uspostavljanja teorijskog i metodološkog okvira autor polazi od Guastinijeva shvaćanja pravnih načela. Neizražena se načela konstruiraju upotrebom različitih argumentacijskih pravila i pravila tumačenja, polazeći od cilja pojedinog pravnog pravila iz kojeg se izvodi neizraženo načelo, ali i same svrhe konstruiranog načela. Autor naglašava važnost učenja o neizraženim načelima s obzirom na to da i ona, iako nisu izražena, stvaraju pravne učinke. Neka od načela koja se istražuju i analiziraju jesu načelo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku, načelo materijalne istine u upravnom sporu i načelo zabrane ekscesivnoga pravnog formalizma.

^{*} Karlo Kožina, univ. mag. iur. et spec. iur., doktorand i asistent na Katedri za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (PhD candidate and teaching assistant at the Department of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb), email: karlo.kozina@pravo.unizg.hr.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1355-6230>

Ključne riječi: pravna načela, načelo materijalne istine, *ne bis in idem*, *reformatio in peius*, izjašnjavanje stranke, pravni formalizam

1. Uvod¹

Načela nekog pravnog poretka od iznimne su važnosti, kako za doktrinu, tako i za pravnu praksu (sudsku i upravnu). Ona usmjeravaju zakonodavca, a još više primjenjivača prava (suca, službenu osobu) prilikom donošenja odluka (Jug, 2014). Iako se o njihovom razlikovanju u odnosu na druge vrste pravnih normi (npr. pravila) u pravnoj teoriji i dalje raspravlja (npr. Pino, 2009; Keršić 2020, Grabowski & Lifante Vidal, 2024, Rogić 2024), to ne utječe na njihovu signifikantnu ulogu u pravnom poretku određene države. Čini se da je njihova uloga dodatno naglašena u javnom pravu, naročito u upravnom pravu, još preciznije u formalnom upravnom pravu ili upravnom procesnom pravu (Rajko, 2011). Uvodno treba napomenuti da se formalno upravno pravo i upravno procesno pravo u ovom radu koriste kao sinonimi, a podrazumijevaju istovremeno (opći) upravni postupak i upravni spor. Naime, pojam formalnoga upravnog prava u ovom se radu upotrebljava u smislu u kojem Visković koristi sintagmu „formalno pravo“. On tako navodi da formalno pravo obuhvaća norme koje reguliraju postupke primjene normi materijalnog prava te ističe da su „grana sudskog prava (građanskog, krivičnog i upravnosudskog) te podgrana upravnog postupka u cijelosti norme o postupcima, tj. formalnopravne norme“ (Visković, 1997, str. 20–23).

U Republici Hrvatskoj dva su temeljna zakona kojima je regulirano upravno procesno pravo; Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP) i Zakon o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS). Oba ova zakona u svojim uvodnim odredbama postuliraju načela formalnoga upravnog prava – razumije se, svaki u svojoj domeni regulacije. Tako ZUP (u čl. 5.–13.) kao načela upravnog postupka navodi npr. načelo zakonitosti, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti itd. S druge pak strane, ZUS nominalno utvrđuje razmjerno manji broj načela (u čl. 5.–9.) kao što su načelo usmene rasprave ili načelo pomoći neukoj stranci. Međutim, u

¹ Ovaj se rad temelji na završnom specijalističkom radu autora, obranjenom u studenom 2024. godine na Pravnom fakultetu u Zagrebu, pod mentorstvom prof. dr. sc. Frane Staničića, kojem autor ovim putem iskreno zahvaljuje na komentarima i prijedlozima. Rad je nagrađen nagradom „Eugen Pusić“ u kategoriji mladih znanstvenika u 2024. godini.

ovom se radu neće analizirati spomenuta zakonima relativno jasno utvrđena načela, već je cilj prepoznati i sumarno opisati neka od načela koja nisu izričito formulirana zakonom ili drugim pravnim propisom, dakle ona neizražena.² Radi ostvarenja navedenog cilja, predmet analize bit će zakonske odredbe ZUP-a i ZUS-a te relevantna upravnosudska i ustavnosudska praksa. Prema tome, konačan je cilj rada utvrditi koja su to neizražena načela u upravnom postupku i upravnom sporu. Dakako, bilo bi preuzetno reći da su u ovom radu popisana sva neizražena načela formalnoga upravnog prava niti bi takvo što uopće bilo moguće. Neizražena načela koja su ovdje popisana i opisana tek su egzemplar koji bi mogao poslužiti u daljnjoj obradi ove teme, što ujedno i predstavlja primarnu svrhu ovog rada. Dakle, svrha je rada pružiti nove uvide u nauci upravnog prava u području pravnih načela te uspostaviti teorijski okvir za buduća istraživanja. Da bismo mogli govoriti o neizraženim načelima u formalnom upravnom pravu, potrebno je najprije razjasniti što uopće načela jesu, a onda posebno što su to neizražena načela. Navedena pojmovna raščlamba služiti će nam kao alat u identifikaciji i analizi neizraženih načela upravnoga procesnog prava. Stoga će se u prvom dijelu rada prikazati neke od najvažnijih teorijskopravnih rasprava u pogledu razlikovanja pravnih načela i pravnih pravila. Drugi dio posvećen je analizi načela u teoriji Riccarda Guastinija, a što predstavlja i teorijski okvir ovog istraživanja. Potom se formulira metodologija koja se koristi u obradi ove teme.

Metodološki pristup temelji se na kombinaciji Guastinijeve teorije i metodama pravnoznanstvenog istraživanja kao što su metoda tumačenja i argumentacija te modificirana metoda konstruiranja neizraženih pravnih načela, a što je detaljno izloženo u trećem dijelu rada. U četvrtom dijelu rada iznosi se kazuistički prikaz neizraženih načela upravnoga procesnog prava, poput načela materijalne istine u upravnom sporu, izjašnjavanja stranke, zabrane *reformatio in peius*, zabrane ekscesivnog formalizma i sl. Kod svakog načela prikazat će se temeljna obilježja pojedinog načela te provesti teorijskopravna analiza koja će ukazati na koji je način zaključeno da se u konkretnom slučaju radi o neizraženom pravnom načelu. Konačno, u zadnjem dijelu rada izložiti će se zaključna razmatranja o neizraženim načelima i navesti važnost učenja o neizraženim načelima u upravnom procesnom pravu.

² Cilj ovoga rada nije detaljno razraditi i opisati pravna načela, taj zadatak ostavljamo teoriji prava.

2. Teorijske rasprave

U teoriji prava veliki broj suvremenih autora koji su pisali o pravnim načelima u svojim su se radovima u većem ili manjem dijelu bavili R. Dworkinom kao jednim od autora koji je ovu problematiku postavio u središte pravno-filozofijskih promišljanja,³ točnije njegovom polemikom koju je vodio s Hartom. Bit Dworkinova promišljanja svodi se na sljedeće – sve norme određenog pravnog poretka dijele se na pravna pravila i pravna načela (Spaić, 2017, str. 115). Načela su, kaže Dworkin, standardi pravednosti, pravičnosti ili neke druge dimenzije morala, a upravo ih to razlikuje od politike koju čine standardi kojima se postavlja određeni cilj koji treba ostvariti, npr. gospodarski ili kulturni napredak (Dworkin, 1977, str. 22–26). Nadalje, on tvrdi da se načela razlikuju i od pravila, a ta razlika logičke je naravi. Pravila se primjenjuju po modelu „sve ili ništa“, odnosno ako se u konkretnom slučaju ispune pretpostavke za primjenu pravila, pravilo će se primijeniti, a ako te pretpostavke nisu ispunjene, pravilo se ne primjenjuje. Pravila su stoga nalik hipotetičkim sudovima. Načela s druge strane ne mogu imati takav automatski pravni učinak jer načela imaju dimenziju težine ili važnosti (Dworkin, 1977).

Ta distinkcija najbolje se uočava u situacijama u kojima dolazi do sukoba između pravnih normi. Kada dođe do sukoba između dvaju pravila, na konkretno činjenično stanje primijenit će se samo jedno od njih, a primjena drugog će se isključiti (ili izmijeniti). Kako bi se sukob razriješio, pravni sustav može unaprijed nekim drugim pravilima regulirati sukob između pravila (npr. *lex specialis derogat legi generali*), a može odlučiti da kriterij rješavanja sukoba bude primjena onog pravila koje podržavaju važnija načela. Nasuprot tome, načela imaju dimenziju težine te se sukob između njih može riješiti jedino uravnoteživanjem/odvagivanjem (balansiranjem) pa će se u konkretnom slučaju primijeniti ono načelo koje ima veću težinu, odnosno ono koje je važnije (Dworkin, 1977). Pravna pravila svoju valjanost izvedu iz akta kojim su donesena (*act of authority*), međutim nema takvog akta na kojima bi načela temeljila svoju valjanost, tvrdi Dworkin (Dworkin, 1967). Načela postaju dijelom prava kroz proces rasuđivanja određenih činjenica i moralnih shvaćanja, a ne zato što je neka vlast tako odlučila (Marmor, 2011).

³ Dworkin, dakako, nije prvi autor koji se bavio tom problematikom. Alexy tako navodi da se još 50-ih godina 20. stoljeća njemački pravnik Josef Esser bavio razlikovanjem pravila od načela. V. Alexy, 2000, str. 294.

Kada se promišljaju Dworkinove tvrdnje⁴ o načelima, treba imati na umu da je Dworkin prije svega američki pravni filozof te da su njegove ideje, što je i razumljivo, primarno proizišle iz shvaćanja prava kroz sustav *common law*. Kroz tu prizmu mogla bi se objasniti njegova kritika, kao i pridavanje velike važnosti načelima kao pravnim normama koje nije proglasio neki autoritet, već se njihova valjanost naslanja na određene moralne kategorije. Ne bismo mogli tvrditi kako bi takva vrsta zaključka bezrezervno vrijedila za kontinentalni pravni sustav, barem ne za onaj hrvatski. Naime, notorno je da većina zakona u Republici Hrvatskoj u svom uvodnom dijelu proklamira upravo načela pa tako načela redovito imaju svoje uporište u aktu neke vlasti (ustavu, zakonu).

Hart se protivi Dworkinovu striktnom razlikovanju načela od pravila, kao i tvrdnji da samo načela imaju dimenziju težine. Hart kaže kako nema razloga da sam pravni sustav ne odredi da se u konkretnom slučaju između više pravila primjeni ono koje je važnije. Hart stoga zaključuje da razlika između pravnih načela i pravnih pravila nije logičke naravi, nego da je razlika u stupnju (Hart, 1994, str. 263).

Poseban doprinos u shvaćanju pravnih načela daje i Alexy. On, kao i Dworkin, načela shvaća kao pravne norme različite od pravila. Načela se mogu definirati kao norme koje naređuju takvo postupanje kojim će se nešto ostvariti na najvišem stupnju (u najvećoj mjeri) s obzirom na faktične i pravne mogućnosti; ona su stoga optimizacijske naredbe (Alexy, 2014, str. 512). Dakle, načela su zapravo norme kojima se treba postići najbolji mogući rezultat s obzirom na date okolnosti pojedinog slučaja, kao i s obzirom na pravne mogućnosti u tom konkretnom slučaju. Pravila se, s druge strane, s obzirom na svoju logičku funkciju, ili primjenjuju ili ne primjenjuju, stoga su pravila definitivne naredbe. Slijedom iznesenoga, zaključuje Alexy, razlike između načela su ne samo u stupnju nego i u kakvoći (Alexy, 2000, str. 295; Alexy 2014, str. 512).

Sukob između više pravnih pravila rješava se tako da se propisom uvede klauzula kojom će se odrediti kako postupiti u konkretnom slučaju dođe li do sukoba između pravila, dakle sam propis određuje kojem će se pravilu dati prednost (Alexy, 2000; Spaić, 2017). Druga je mogućnost da se jedno od sukobljenih pravila proglasi nevaljanim. Primjer u hrvatskom zakonodavstvu za prvi slučaj možemo naći u ZUP-u, u kojem čl. 97. određuje da službena osoba javnopravnog tijela donosi rješenje u pisanom obliku, no

⁴ Mnogo se pravnika bavilo kritikom Dworkina, v. Raz, 1973; Lyons, 1977; Marmor, 2011, i dr.

zakon ipak omogućuje da se radi poduzimanja određenih hitnih mjera ono može donijeti i u usmenom obliku. Kod rješavanja sukoba između pravila u drugom navedenom slučaju, jedno se pravilo mora oglasiti nevaljanim i to primjenom nekog od kolizijskih pravila, odnosno jednom od pravnih maksima, npr. *lex posteriori derogat legi priori* (Alexy, 2000, str. 295–296; Alexy, 2002, str. 49).

Sukob između načela rješava se na sasvim drugačiji način, a bit rješavanja sukoba jest uravnoteživanje/odvagivanje (balansiranje) između sukobljenih načela. Kada se, dakle, pred sućem (ili drugim primjenjivačem prava) nađe predmet u kojem se dva načela sukobljavaju, on će, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, odrediti uvjetni prioritet (*conditional priority*) jednog od sukobljenih načela te tako razriješiti nastali sukob (Alexy, 2000, str. 296). Pojednostavljeno rečeno, sudac će morati odrediti koje načelo ima veću težinu te shodno tome odlučiti kojemu će načelu dati prednost. Alexy čak i izvodi formulu kojom bi se mogla odrediti težina pojedinog načela u konkretnom slučaju (*weight formula*), no zbog sažetosti rada to se neće detaljnije analizirati (Alexy, 2002, str. 512–516).

3. Teorijski okvir

Nakon što su ukratko prikazana neka obilježja i teorijskopravne dileme u kontekstu načela, u ovom dijelu rada izložit će se osnovne teorijske postavke o razumijevanju načela talijanskog pravника Riccarda Guastinija zato što njegova sistematizacija načela predstavlja pogodnu/prikladnu polaznu točku u identifikaciji neizraženih načela, a što će nam služiti kao osnovni instrument u dijelu rada u kojem se obrađuju pojedina načela upravnoga procesnog prava.

Guastini razlikovanje između pravila i načela pojašnjava na sljedeći način. Pravilo je pogodbeni iskaz, koji uz određene činjenice veže određene pravne posljedice – ako A, onda K (Guastini, 2016, str. 77). „A“ predstavlja antecedent, dakle činjenično stanje koje se podvodi pod pravnu normu, dok je „K“ konsekvant, odnosno pravna posljedica/pravni učinak koji nastaje kao rezultat podvođenja određenog skupa činjenica pod pravnu normu. Tipičan primjer pravnih pravila proizlazi iz kaznenopravnih odredba, npr. Tko ubije drugoga („ako A“), kaznit će se kaznom zatvora od najmanje pet godina („onda K“). Međutim, pojedinačna pravna pravila, u nešto složenijoj formi možemo prikazati i na primjeru čl. 34/1 ZUP-a. Kad postupno nesposobna stranka nema zakonskog zastupnika ili se neka radnja

u postupku treba hitno poduzeti protiv osobe čije prebivalište, boravište ili sjedište nije poznato, a koja nema opunomoćenika („ako A“), takvoj stranci službena će osoba zaključkom odrediti privremenog zastupnika („onda K“).

Nasuprot tome, načela nemaju tako čvrsto određenu formu, već je riječ o normama koje s jedne strane imaju temeljni karakter, a s druge strane ih obilježava njihov osobiti oblik neodređenosti.

Kada Guastini načelima pripisuje temeljni karakter, to je zato što načela daju vrijednosno opravdanje drugim normama, a ona sama po sebi ne zahtijevaju takav vrijednosni temelj jer ih se „u postojećoj pravnoj kulturi doživljava kao očigledno „pravedne“ ili „ispravne“ norme“ (Guastini, 2023, str. 171). Načela su temeljne pravne norme prema tome, kaže Guastini, što su ona „utemeljujuće“, a ne „utemeljene“ pravne norme. To dalje znači da su načela pravne norme koje su svojstvene određenom pravnom poretku (ili pojedinom njegovom području) i bitne su za njegov identitet. Temeljni karakter norme ovisi o volji, odnosno vrijednosnoj ocjeni tumača (ili primjenjivača) prava (Guastini, 2023).

Pod neodređenošću pravnih načela razumijemo (barem) tri različita oblika neodređenosti:

- a) otvoreno činjenično stanje ili otvoreni antecedent – „kada u normi nisu iscrpno nabrojane činjenice u nazočnosti kojih nastupa odgovarajuća pravna posljedica“;
- b) otklonjivost ili derogabilnost – norma je otklonjiva/derogabilna kada dopušta implicitne iznimke i nju se ne može primjenjivati putem jednostavnog deduktivnog zaključivanja;
- c) općenitost – s jedne strane načela za svoju prikladnu konkretizaciju zahtijevaju formuliranje drugih normi, a s druge strane ona mogu biti provedena/izvršena/konkretizirana na mnogo različitih načina (Guastini, 2016).

Guastini razlikuje izražena i neizražena načela. Izražena načela su, kao što im i naziv govori, ona načela koja su izrijeком formulirana u propisu, iz kojega se potom mogu izvesti tumačenjem (u užem smislu). Nasuprot njima, postoje i ona načela koja zakonodavac nije izrijeком formulirao, odnosno neizražena načela. Općenito govoreći o neizraženim normama, treba reći da je riječ o vrsti pravnih normi koje su rezultat pravnog rasuđivanja, i to na način da jedna ili više izraženih normi (N1, N2, ...) predstavljaju premise, a neizražena norma je njihova konkluzija (K). Neizražena načela posebna su vrsta neizraženih pravnih normi, a razvili su ih tumači putem pravnog konstruiranja, odnosno pravnog upotpunjavanja

(Guastini, 2016, Guastini, 2023). Pravno konstruiranje u bitnom označava postupak kojim se rasuđivanjem iz izričitih pravnih normi (dakle, onih propisom utvrđenih) u pravni sustav uvodi („konstruira“) norma koju prethodno nije formulirala nijedna normativna vlast (npr. parlament) (Guastini, 2016, str. 381–387, Guastini, 2023). Guastini razlikuje tri vrste neizraženih normi, a temelj za njihovo razlikovanje jesu različiti postupci rasuđivanja kojim se takve norme konstruiraju. Guastini razlikuje tri vrste takvog rasuđivanja:

- a) Neizražene norme koje su izvedene iz izraženih normi (deduktivnim) zaključivanjem, odnosno, riječ je o normama koje su implicirane u izraženim normama.

Primjer: „Punoljetni hrvatski državljani koji imaju prebivalište u inozemstvu, a imaju i strano državljanstvo, mogu se odreći hrvatskog državljanstva.“ (N1)⁵ „Punoljetna je osoba koja je navršila osamnaest godina života.“ (N2)⁶ Dakle, konkluzija ili neizražena norma glasi: Hrvatski državljani koji su navršili osamnaest godina života, koji imaju prebivalište u inozemstvu, a imaju strano državljanstvo, mogu se odreći hrvatskog državljanstva (N3).

U ovom je slučaju riječ o čisto intelektualnoj radnji primjenjivača prava zato što je neizražena norma implicitno sadržana u jednoj ili više izraženih normi.

- b) Neizražene norme koje su izvedene na temelju nededuktivnih, logički nevaljanih obrazaca (npr. *argumentum a simile*, *a contrario* i sl.). *Primjer:* „Ako se radi utvrđenja poreza i kamata ili naplate poreza, kamata i troškova ovrhe vodi postupak pred sudom, za vrijeme tog postupka zastara ne teče.“ (N1)⁷ Primjenom argumenta *a contrario*, može se konstruirati neizražena norma koja glasi: „Ako se radi utvrđenja poreza i kamata ili naplate poreza, kamata i troškova ovrhe ne vodi postupak pred sudom (nego pred nekim drugim tijelom), zastara za vrijeme tog postupka teče.“

U ovom slučaju, u pravni poredak dodana je nova (neizražena) norma.

- c) Neizražene norme koje su izvedene ili iz spoja izraženih normi i dogmatskih pretpostavki ili izravno na temelju samo dogmatskih pret-

⁵ Zakon o hrvatskom državljanstvu čl. 21/1.

⁶ Obiteljski zakon čl. 117/3.

⁷ Opći porezni zakon čl. 108/6.

postavki (tvrdnji koje su uspostavili pravni znanstvenici). Tipičan primjer za ovu vrstu neizraženih normi jest načelo legitimnih očekivanja.

Potonje vrste neizraženih pravnih normi (*ad b i c*) prave su neizražene norme, a rezultat su djelatnosti kojom se stvaraju nove norme.

Kao primjer prave neizražene pravne norme, a koju je u svojoj praksi konstruirao Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUS), možemo navesti tzv. ukidnu presudu. Naime, Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine (dalje: ZUS/10) u svojim odredbama nije predvidio mogućnost da VUS, kada odlučuje o žalbi podnesenoj protiv presude upravnog suda, usvoji žalbu, ukine/poništi prvostupanjsku presudu i predmet vrati na ponovno odlučivanje. Dakle, VUS, vodeći se samo izraženim normama, nije bio ovlašten vratiti prvostupanjskom sudu predmet na ponovno postupanje, bez obzira na vrstu i jačinu povrede koju je prvostupanjski sud učinio. Međutim, polazeći od prava na pristup sudu utvrđenog čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (a na što mu je ukazano odlukama Europskog suda za ljudska prava), VUS je konstruirao neizraženu normu u upravnom sporu koja omogućuje da se presuda upravnog suda poništi i predmet vrati na ponovni postupak.⁸ Stupanjem novog ZUS-a na snagu u srpnju 2024., ova neizražena norma na koncu je postala izražena, i to čl. 135/3. koji sad omogućuje VUS-u da u određenim slučajevima poništi prvostupanjsku presudu i vrati predmet prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje.

U pogledu neizraženih načela, Guastini dalje ističe da se neizraženo načelo „izvodi – ili, bolje rečeno, konstruira – iz jednog ili više pravila putem nagađanja o *ratione*, razlogu bivanja, cilju dotičnih pravila“ (Guastini, 2016, str. 84). Neizražena načela nisu posljedica tumačenja u užem smislu (pripisivanje značenja nekoj odredbi) kao što je slučaj s izraženim načelima, već su ona rezultat upotpunjavanja prava (pravnog konstruiranja) kojeg izvode pravnici i to: a) iz pojedinoga pravnog pravila i/ili b) određenog skupa pravila i/ili c) ukupnosti pravnog poretka. Svaku neizraženu normu, kao što smo gore prikazali, pa tako i načela, primjenjivač prava

⁸ „Iako ZUS ne predviđa mogućnost da Visoki upravni sud kao drugostupanjski poništi prvostupanjsku presudu i predmet vrati na ponovni postupak prvostupanjskom sudu, navedena mogućnost proizlazi iz prakse Europskog suda za ljudska prava te i iz presude Visokog upravnog suda poslovni broj: Usz-1578/19.“ v. presudu Visokoga upravnog suda RH, Usz 163/2021 od 8. srpnja 2021. Potonja presuda predstavlja zapravo model-odluku u konstruiranju ove neizražene norme, no nipošto nije jedina. Brojni su slučajevi u kojima je ovaj sud na ponovni postupak vraćao predmet prvostupanjskom sudu, npr. Usz-2715/19-2 od 9. studenoga 2021., Usz-4124/21-2 od 20. siječnja 2022., Usz-3787/21-2 od 21. siječnja 2022. itd.

izvodi u argumentacijskom postupku pomoću logičkih (npr. dedukcijom) i pseudologičkih (npr. analogijom) instrumenata/metoda, na način da jedna ili više izraženih normi predstavljaju premise, dok je neizražena norma njihova konkluzija (Guastini, 2016).

Dalje, navodi Guastini, nekad neizražena načela mogu biti rezultat apstrahiranja, generalizacije ili univerzalizacije pojedinačnih pravnih pravila. Navedeno znači da ako više pravnih pravila za različite činjenične okolnosti koje sadrže neki isti element vežu istu pravnu posljedicu, iz toga slijedi (induktivno/nagađajući o *ratione*) načelo prema kojemu sva činjenična stanja koja sadrže taj (bitni) element trebaju imati istu pravnu posljedicu. Zaključno o neizraženim načelima treba reći da je njihovo konstruiranje neodvojivo povezano s vrijednostima pojedinog pravnog (i političkog) sustava. Naime, rečeno je da se prilikom konstruiranja neizraženih načela pitamo što je svrha/smisao/*ratio* pravila iz kojeg izvodimo neizraženo načelo, a svako nagađanje o razlozima zašto je zakonodavac pojedino pravilo uredio na određeni način ovisi o vrednovanju. Pa onda kada opravdavamo zaključak, odnosno naše rasuđivanje u pogledu načela, navodimo da neko (neizraženo) načelo nužno postoji jer je razložno, odnosno smisleno da ono postoji jer bi suprotan rezultat doveo do apsurdnih rješenja. No, kako ispravno naglašava Guastini, „razumno“ i „nerazumno“ vrijednosni su, a ne pravni pojmovi (Guastini, 2023, str. 183).

4. Metodologija

Nakon što smo dali sumaran uvid u ovu problematiku s gledišta teorije prava, ukratko ćemo izložiti metodologiju koja će nam služiti u identifikaciji neizraženih načela upravnoga procesnog prava. Naime, da bismo mogli uopće analizirati neizražena načela, moramo utvrditi kriterije za njihovu identifikaciju. Najprije treba reći da ne postoje jedinstveni, uniformni i općeprihvaćeni kriteriji za takvo što, a jedna od mogućih metoda izlaže se u ovom poglavlju.⁹ Temelj za postavljanje kriterija bit će, dakako, teorijskopravne spoznaje koje su ukratko i navedene *supra*, a osobito Guastinijeva shvaćanja neizraženih pravnih normi, odnosno pravnih načela.

⁹ Jednu od metoda konstruiranja neizraženih načela u kontekstu prava na pristup sudu uspostavio je ESLJP v. Settem, O. J., Applications of the 'Fair Hearing' Norm in ECHR Article 6(1) to Civil Proceedings. With Special Emphasis on the Balance Between Procedural Safeguards and Efficiency, 2016.

Nedvojbenim se čini da se načelo kao vrsta pravne norme razlikuje od ostalih vrsta pravnih normi. Za obradu ove teme nije važno je li ta razlika kvalitativne, logičke ili neke druge naravi. Bitno je jedino da načela kao pravne norme imaju svoja posebna svojstva, odnosno karakteristike. Tako je prije svega potrebno navesti da su pravna načela temeljne norme kojima se izražava određena vrijednost. Dakle, načelima se jamči zaštita onih osobito važnih prava i sloboda građana. U kontekstu upravnoga procesnog prava, možemo reći da načela postuliraju ona posebna postupovna jamstva kojima se osigurava zakonito i pravilno vođenje upravnog postupka odnosno upravnog spora, a napose zakonita i pravilna odluka o upravnoj stvari.

Druga je važna značajka pravnih načela što su ona norme s otvorenim antecedentom. Riječ je o normama čiji je doseg veći/širi od pojedinačnoga pravnog pravila. Načela ne funkcioniraju po modelu „ako A, onda B“, dakle nije ih moguće primijeniti uobičajenom deduktivnom metodom zato što načela kao takva dopuštaju implicitne iznimke od primjene. Ona se moraju sagledati u ukupnosti pravnog poretka i posebno dolaze do izražaja kod sistemskog tumačenja. Osim toga, načela su i općenitija od pojedinačnih pravnih pravila.

Pored navedenog, u radu se koristimo metodama tumačenja i argumentacije kao osnovnim alatima pravnoznanstvenog istraživanja. Neki od argumentata koji se koriste u analizi su *a contrario*, *a simile*, *a fortiori*. U jednom ranije provedenom empirijskom istraživanju Harašić je zaključila da su upravo navedeni argumenti neki od najčešće korištenih u sudskoj praksi (Harašić, 2005). Analizirat će se odredbe pozitivnopravnih propisa iz područja općega upravnog procesnog prava (ZUP i ZUS). Međutim, gdje će to biti prikladno, napraviti će se usporedba s odredbama drugih pozitivnih propisa koji reguliraju procesnu materiju (ZPP, ZKP, Prekršajni zakon i sl.). Također, u iznalaženju (ispravnih) zaključaka o postojanju neizraženih načela, analizirat će se odredbe i nevažećih upravnoprocesnih propisa (npr. Zakon o općem upravnom postupku iz 1930. ili 1956., kao i Zakon o upravnim sporovima iz 1977. te Zakon o upravnim sporovima iz 2010.). Povrh gore navedene analize, sumarno govoreći, tri su rudimentarna instrumenta (testa) kojima se u ovom radu koristimo u identifikaciji neizraženih načela upravnoga procesnog prava:

- (i) Postoji li neizražena norma i ako postoji, na koji je način konstruirana? Je li riječ o normi konstruiranoj a) na temelju deduktivnog zaključivanja ili b) se o postojanju norme zaključuje na temelju nededuktivnih metoda (npr. *argumentum a contrario*), odnosno c) norma se

izvodi iz spoja izraženih normi i dogmatskih pretpostavki (ili izravno na temelju samo dogmatskih pretpostavki);

- (ii) Predstavlja li neizražena norma pravno načelo? O pravnom načelu bit će riječ ako a) norma ima temeljni karakter, odnosno izražava/opravdava neku vrijednost u pravnom poretku i b) karakterizira je osobiti oblik neodređenosti, odnosno ima otvoren antecedent i/ili derogabilna je i/ili općenita je;
- (iii) Koji je smisao, odnosno svrha koja se želi ostvariti nekim načelom? Naime, neizražena načela izvode se iz jednog ili više pravničkih pravila (ili ukupnosti pravnog poretka), međutim ona se uvijek konstruiraju nagađanjem o *ratione*, svrsi (τέλος) izraženih pravničkih pravila. Prema tome, u odgovoru na ovo pitanje morat ćemo utvrditi koja bi to bila svrha koja se treba ostvariti, odnosno koji je to cilj koji se želi postići izraženim normama, zbog čega je potrebno konstruirati neizraženo načelo. Dodatno je potrebno utvrditi, gdje je to moguće, je li neizraženo načelo rezultat apstrahiranja, odnosno univerzalizacije na temelju izraženih pojedinačnih pravničkih pravila.

Dakle, za potrebe ovog rada, ako neizraženo načelo do kojeg smo došli ranije izloženom metodom afirmativno odgovara na pitanja koja su postavljena *supra*, moći ćemo konstatirati da je riječ o neizraženom pravnom načelu te pobliže odrediti način njegovog konstruiranja. Ovdje treba staviti i jednu ogradu. Naime, vrlo je teško konstruirati načela *in abstracto*, stoga će se, gdje je to moguće, navoditi primjeri iz upravnosudske prakse. Na kraju treba ponoviti da su neizražena načela koja se detaljnije u nastavku objašnjavaju, tek neka od brojnih koja postoje. Ova su načela izdvojena zbog toga što su ili slabije obrađena ili zato što se njihovo postojanje najviše problematiziralo.

5. Pojedina neizražena načela upravnog procesnog prava

5.1. Uvodno

Upravno pravo, prije svega zbog njegove opsežnosti i razgranatosti (dakle, kompleksnosti), vrlo je teško uopće odrediti kao pojam. Jedna od definicija koju nudi profesor Borković jest da se radi o „skupu pravničkih pravila kojima se reguliraju opća pitanja vezana za javnu upravu“ (Borković, 2002,

str. 57). No, Borković iznosi čitav niz različitih poredbenopravnih određenja upravnoga prava, među kojima je u kontekstu ovog rada zanimljiva definicija francuskog pravnika Berthelemyja koji kaže da je upravno pravo „skup načela prema kojima se vrši aktivnost administracije“ (Borković, 2002, str. 55).

Koliko su načela značajna u upravnom procesnom pravu vidljivo je, između ostaloga, iz samog zakonskog teksta u kojem se navodi da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu drugim zakonom urediti drugačije, i to samo onda ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljenim odredbama i svrsi zakona (čl. 3./2. ZUP-a). Pritom je važno uočiti da su upravo načela sastavni dio temeljnih odredbi ZUP-a. Prema tome, službena će osoba u rješavanju upravne stvari i u posebnim upravnim postupcima morati voditi računa o načelima upravnog procesnog prava, kako onih izraženih, tako i onih neizraženih.

S obzirom na to da je postupak primjene prava u okviru upravnog postupka i upravnog spora u načelu istovjetan (usp. Kelsen, 2012, str. 66–67; Ćušić & Kožina, 2017, str. 84–85), ali i uzimajući u obzir činjenicu da se oba pravna postupka mogu promatrati kao svojevrsno postupovnopravno jedinstvo, u radu se neizražena načela prikazuju usporedno i u upravnom postupku i u upravnom sporu. Treba reći da su neka od načela koja se izlažu u nastavku propisana ZUP-om, dok ih u ZUS-u ne nalazimo. Također, vrijedi i *vice versa* pa tako neka načela pronalazimo u izričitim odredbama kojima se uređuje upravno sudovanje, dok ih u odredbama o upravnom postupku nema. Konačno, neka od načela koja će biti prikazana nisu izričito propisana ni jednim propisom formalnog upravnog prava, već su u cijelosti produkt sudske prakse i pravne znanosti.

5.1. Načelo (utvrđivanja) materijalne istine u upravnom sporu

Važnost istine i način njezina spoznavanja u pravnim postupcima u našoj pravnoj književnosti sustavno i sveobuhvatno prikazao je Uzelac (Uzelac, 1997; Uzelac, 2003). On tako navodi da se materijalna istina, ili samo istina,¹⁰ može odrediti kao suglasnost predodžbi s objektivnom (pravom)

¹⁰ O pridjevu „materijalna“ u izrazu materijalna istina, Turčić navodi da „označava samo način na koji se činjenice utvrđuju, za razliku od „formalne istine“ do koje se dolazi dokaznim postupkom koji je propisan i ograničen (legalna ili zakonska dokazna metoda). Materijalna istina rezultat je slobodne dokazne metode.“ V. Turčić, 2012, str. 29.

stvarnošću koju sačinjava skup svih relevantnih činjenica koje utvrđuje isključivo sud na temelju najvećeg stupnja izvjesnosti koji se može steći metodom slobodne ocjene dokaza, pritom štiteći javni interes, odnosno interes pravnog poretka (Uzelac, 1997, str. 158). Tako u upravnom postupku načelo materijalne istine, izraženo u čl. 10. ZUP-a, obvezuje službenu osobu koja odlučuje u konkretnom slučaju da ustanovi pravo stanje stvari pa da u tu svrhu utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.

S druge pak strane, načelo materijalne istine nije, *expresis verbis*, navedeno u ZUS-u pa se postavlja pitanje znači li to da u upravnom sporu ne treba utvrditi pravo stanje stvari i da stoga sudac treba postupati prema (također neizraženom) načelu stranačke/dokazane istine. Da bismo odgovorili na to pitanje, poslužit ćemo se poznatim metodama tumačenja: a) sustavnom i b) logičkom metodom.

Ad a) Načelo materijalne istine u načelu korespondira s inkvizitornim (istražnim) načelom po kojemu primjenjivač prava autonomno, neovisno o prijedlogu stranaka, prikuplja relevantnu procesnu građu i odgovoran je za utvrđivanje materijalne istine (Ljubanović, 2019; Martinović & Parenta, 2023). Prema tome, polazišna točka u konstruiranju ovog načela u upravnom sporu mogla bi biti identifikacija inkvizitornih ovlaštenja suda prema ZUS-u. Ljubanović i Đerđa tako izdvajaju sljedeća inkvizitorna ovlaštenja: „1) Sud slobodno utvrđuje činjenice. To znači da sud slobodno, što znači na slobodan način, bez zabrane, bez ograničenja, utvrđuje činjenice i izvodi dokaze prema svojim spoznajnim potrebama. 2) Sud uzima u obzir i činjenice koje je sam utvrdio. 3) Sud može od stranke zatražiti da u primjerenom roku dostavi isprave i druge dokaze koji se mogu koristiti u sporu. 4) Sud može zahtijevati da mu javnopravna tijela dostave isprave kojima raspolažu. 5) Sud može utvrditi da je potrebno izvoditi nove dokaze, iako su se stranke izrijekom suglasile da se spor riješi bez rasprave. 6) Sud može postavljati pitanja svjedoku radi provjere, dopune ili razjašnjenja, postavljati pitanja vještaku i prema potrebi traži objašnjenja u vezi s danim nalazom i mišljenjem“ (Ljubanović & Đerđa, 2021, str. 427–428). Osim navedenih značajki upravnog spora, treba navesti i to da, za razliku od parničnog postupka, u upravnom sporu ne postoji izričito propisana zabrana iznošenja novota, dakle predlaganja novih dokaza i iznošenja novih činjenica (osim u žalbenom postupku). Stranka će tako moći u tužbi (ali i na raspravi) predložiti izvođenje dokaza koji se nije izveo u tijeku upravnog postupka. Dodatno, važećim zakonom, za razliku od ZUS/10, izričito je propisana ovlast suda da po službenoj dužnosti odredi provo-

denje vještačenja, što je svakako značajna inkvizitorna ovlast. Iz toga se također može zaključiti da bi cilj upravnog spora trebao biti utvrđenje pravog stanja stvari jer se stranke procesnim odredbama ne prekludira u predlaganju dokaza. Dakle, sustavno promatrajući ZUS, mogu se uočiti brojna inkvizitorna ovlaštenja suda u upravnom sporu.

Ad b) Gore navedenim ovlaštenjima suda, a u vezi konstruiranja načela materijalne istine u upravnom sporu, trebalo bi dodati i jednu obvezu koju mu zakon nameće. Naime, čl. 117. ZUS-a obvezuje suca da u sporu pune jurisdikcije, kad god je to moguće, sam (meritorno) riješi upravnu stvar. Iz navedenoga slijedi, pokazuju Staničić, Britvić-Vetma i Horvat, da upravni sud kad rješava upravnu stvar ne može zanemariti načelo materijalne istine koje bi javnopravno tijelo bilo obvezno primijeniti jer „ne mogu, za istu upravnu stvar, važiti različita pravila o njezinu rješavanju“ (Staničić, Britvić-Vetma & Horvat, 2017, str. 126). Takav zaključak posve je logičan jer, ako je javnopravno tijelo dužno utvrditi pravo stanje stvari, onda je upravni sud kao nadzorno tijelo, *argumentum a fortiori*, kada rješava u sporu punu jurisdikcije, dužan postupati prema načelu materijalne istine. Ne bi bilo smisleno višim pravnim standardom obvezati javnopravno tijelo u odnosu na sud koji nadzire postupanje i odluke tog javnopravnog tijela.

Važno je spomenuti i to da između ova dva koncepta stranačke i materijalne istine, kao neku vrstu pomirbenog rješenja Rajko zagovara model tzv. modificirane stranačke istine u upravnom sporu. Tako se navodi da utvrđivanje činjenica u upravnom sporu u najvećoj mjeri proizlazi iz dokaznih prijedloga stranaka, ali i ovlasti suda da po službenoj dužnosti utvrđuje pojedine činjenice (npr. ZUS izričito utvrđuje ovlast suda da *ex officio* odredi provođenje vještačenja). Dalje, redovito rješavanje upravnog spora podrazumijeva pregledavanje dostavljenog spisa predmeta upravnog postupka, čak i ako stranke to ne predlože, a što također predstavlja vid izvođenja dokaza. Rajko navodi da zakon ne ograničava suca da na vlastitu inicijativu izvede i koji drugi dokaz, premda to u pravilu neće biti izvođenje dokaza koje bi razumijevalo troškove na teret suda, ali u tom pogledu sud može (ili mora) upoznati stranke s mogućnošću predlaganja prikladnih dokaznih sredstava (Rajko, 2016). Dakle, u upravnom sporu kod utvrđivanja pravog stanja stvari podjednako je važna kako stranačka inicijativa, tako i postupanje suda. Stoga je mišljenje Rajka da je u upravnom sporu riječ „o modificiranoj stranačkoj istini“ koja odgovara bitnim obilježjima upravnog spora.

Iznesenim argumentima unatoč, čini se da bi prihvaćanje koncepta modificirane stranačke istine moglo dovesti do nepoželjnih rezultata u sudskoj

praksi. „Jedan sudac bi, moguće, smatrao da nema ovlasti utvrđivati određene činjenice, a drugi bi, pak, mogao smatrati da ima ovlast utvrđivati sve činjenice koje smatra potrebnim kako bi na zakonit i pravilan način riješio upravni spor.“ (Staničić, Britvić-Vetma & Horvat, 2017, str. 126). Dodatno, obveza stranke da predlaže dokaze i iznosi činjenice ne derogira postojanje načela materijalne istine. I u drugim pravnim postupcima, poput kaznenog ili upravnog postupka, usporedno egzistiraju prava i obveze stranaka da predlažu dokaze i iznose činjenice i načelo materijalne istine. Međutim, to ne ograničava sud (u kaznenom postupku) ili javnopravno tijelo (u upravnom postupku) da odluku temelji samo na dokazima koji su rezultat stranačke aktivnosti, već je uvijek potrebno utvrditi pravo stanje stvar (usp. Martinović & Parenta, 2023).

Ovdje treba imati na umu da to (neizraženo) načelo ipak ima svoja ograničenja s obzirom na to da je sud u upravnom sporu vezan i načelom učinkovitosti/ekonomičnosti pa će ovisno o okolnostima konkretnog slučaja sud trebati balansirati između tih dvaju načela i nastojati postići pravičnu ravnotežu.

Kada se gore izložena utvrđenja provedu kroz test za utvrđivanje neizraženih načela uspostavljen *supra*, sumarno, proizlazi sljedeće:

- (i) Neizražena norma kojom se postulira načelo materijalne istine u upravnom sporu konstruirana je prije svega korištenjem nededuktivne metode i argumentacijskim pravilima. Naime, ukazano je na korespondiranje inkvizitornih ovlaštenja suda i načela materijalne istine (*argumentum a simile*) te na sličnost (ili istovjetnost) u postupanju službene osobe kad rješava upravnu stvar, s postupanjem suca kad sudi u sporu pune jurisdikcije (*argumentum a fortiori*). Na temelju takve analize zaključeno je o postojanju neizražene norme.
- (ii) Nije potrebno detaljno obrazlagati zašto načelo materijalne istine predstavlja pravno načelo, a ne pojedinačno pravno pravilo jer je razvidno da ono ima temeljni karakter i otvoren antecedent. Naime, načelo materijalne istine općenito je formulirano i njegov opseg obuhvaća sve faze upravnog postupka/spora te nije ograničeno samo na jedan njegov dio.
- (iii) Svrha je postupka (sudskog i upravnog) u kojem se rješava upravna stvar utvrditi pravo stanje stvari. Naime, osnovna je pretpostavka za donošenje pravilne i na zakonu osnovane odluke da se utvrde sve odlučne činjenice, dakle takve činjenice koje su od utjecaja na prava, obveze i pravne interese stranke. Kao što je ranije u ovom odjeljku apostrofirano, ne bi imalo smisla da sud u upravnom sporu kada od-

lučuje o upravnoj stvari (spor pune jurisdikcije) nije vezan načelom materijalne istine, dok bi javnopravno tijelo u istoj upravnoj stvari bilo vezano tim načelom. Prema tome, ako sud sam odluči riješiti upravnu stvar, onda u postupku donošenja takve meritorne odluke mora primijeniti i načelo materijalne istine. Naime, sudski spor u kojemu se rješava upravna stvar (utvrđuje kakva obveza ili pravo stranke), u dijelu u kojem se utvrđuje činjenično stanje fungira kao upravni postupak, a kako se u upravnom postupku nesumnjivo treba postupati u skladu s načelom materijalne istine, proizlazi da to načelo obvezuje i suca u istovjetnoj pravnoj situaciji.

5.2. Načelo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku¹¹

Kao što s jedne strane ZUP propisuje načelo materijalne istine, a ZUS ne, tako s druge strane ZUS izrijeком regulira načelo izjašnjavanja stranke, dok ZUP propušta izravno nominirati to načelo. ZUS propisuje da će sud prije nego što donese presudu omogućiti svakoj stranci da se izjasni o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora, dok bez davanja stranci te mogućnosti sud može odlučiti samo onda kad je to zakonom propisano (čl. 6. ZUS-a). Prema tome, načelo izjašnjavanja stranke izraženo je načelo upravnog spora.

S druge strane, iako među temeljnim odredbama ZUP-a ne nalazimo načelo izjašnjavanja stranke, treba uočiti da je čl. 30. ZUP-a propisano: „U postupku stranci se mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari.“ I dalje: „Bez prethodnog izjašnjavanja stranke postupak se može provesti samo ako se usvaja zahtjev stranke ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom.“ Usporedimo na trenutak navedeni članak ZUP-a s čl. 7. Zakona o općem upravnom postupku iz 1956. (u daljnjem tekstu: ZUP/56) koji je nosio naslov „Načelo saslušanja stranke“, a glasio je: „Prije donošenja rješenja

¹¹ Čini se jezično ispravnije i pravno smislenije ovo načelo nazivati izjašnjavanjem stranke negoli saslušavanjem stranke zato što je pojam „saslušavanje“ sadržajno uži. Naime, „saslušati“ označava radnju neposrednog ispitivanja (saslušanja) osobe, dok „izjašnjavanje“ znači iskazati svoje mišljenje, očitovati se na što, usp. Hrvatski jezični portal (https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=dlduUBU%3D). Prema tome, javnopravna tijela nisu dužna neposredno saslušati stranku, ali su dužna omogućiti joj da se izjasni o svim relevantnim činjeničnim i pravnim pitanjima.

stranci mora se pružiti mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja. Rješenje se može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke samo u slučajevima kad je to zakonom dopušteno.“ Iz navedenoga je razvidno da su čl. 6. ZUS-a, čl. 7. ZUP/56-a i čl. 30. ZUP-a sadržajno gotovo u potpunosti, a svakako u bitnom, istovjetni.

Da u čl. 30. ZUP-a nije riječ tek paušalnoj proklamaciji, govori i čitav niz odredaba ZUP-a, kojima se, u bitnom, razrađuje čl. 30. Tako, primjerice, čl. 52./1. jamči stranci pravo na sudjelovanje u ispitnom postupku. Dalje, st. 2. istoga članka obvezuje se službenu osobu koja rješava o upravnoj stvari da omogući stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima (usp. Ljubanović & Petrović, 2015). Zatim je propisano da službena osoba provodeći ispitni postupak, tj. usmenu raspravu, mora strankama osigurati pravo sudjelovanja te pružiti mogućnost dopunjavanja navoda tijekom rasprave, kao i izjašnjavanje o navodima protivne stranke i svim drugim činjenicama i okolnostima koje su bitne za rješavanje upravne stvari (čl. 54./3. ZUP-a). Također, izjava stranke jedno je od dokaznih sredstava koje služi za utvrđivanje odlučnih činjenica (čl. 70. ZUP-a). Konačno, činjenica da osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije dana mogućnost sudjelovanja u postupku predstavlja jedan od razloga za obnovu postupka (čl. 123./1. t. 5. ZUP-a).

Za spomenuti je i to da Povelja Europske unije o temeljnim pravima, a koja je sastavni dio hrvatskoga pravnog poretka, u čl. 41./2. propisuje da pravo na dobru upravu uključuje pravo svake osobe da se izjasni prije nego se protiv nje poduzmu bilo kakve pojedinačne mjere koje bi na nju mogla nepovoljno utjecati (Britvić Vetma & Turudić, 2019, str. 158–62).

Konačno, i doktrinarno je prihvaćeno da ZUP sadrži načelo izjašnjavanja stranaka. Tako Šikić i Ofak navode: „Iako se navedeno načelo može „pronaći“ u čl. 30. ZUP-a, mišljenja smo kako je zakonodavac pogriješio kada je propustio obvezu saslušanja stranke utvrditi kao jedno od temeljnih načela upravnog postupka jer je tako ozbiljno narušena postupovna pozicija stranke. Mišljenje je autora da bez obzira što među osnovnim načelima ne možemo pronaći načelo saslušanja stranke, kako je od izuzetne važnosti odredbu čl. 30. ZUP-a, kojom se uređuje izjašnjavanje stranke, smatrati načelom.“ (Šikić & Ofak, 2011, str. 130–131).

Na temelju gore raspravljenog može se zaključiti sljedeće:

- (i) Načelo izjašnjavanja stranke neizražena je norma upravnog postupka. Kao što je prikazano, čitav niz odredaba ZUP-a sadrži obveze službene osobe da u rješavanju upravne stvari omogući stranci davanje izjava u postupku. Također, ZUP na više mjesta utvrđuje pravo stranke da aktivno sudjeluje u postupku, pružajući joj pritom jamstvo da se odluka o upravnoj stvari ne može donijeti bez njezina prethodnog izjašnjavanja (osim u slučajevima predviđenim zakonom). Načelo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku primjer je neizražene norme koja je implicitno sadržana u drugim, gore nabrojenim, izraženim pravilima.
- (ii) Ova neizražena norma primjer je pravnog načela iz više razloga. Prije svega riječ je o načelu jer ima temeljni karakter, ali i zato što je karakterizira osobiti oblik neodređenosti. Mogućnost izjašnjavanja stranke osnova je svakog pravnog postupka, a onemogućavanje stranke da sudjeluje u postupku ujedno je i povreda prava na pristup sudu. Ovo načelo za svoju punu primjenu zahtijeva konkretizaciju koja je u ZUP-u dosljedno provedena kroz čitav niz odredaba. Dodatno, kao što je kod načela i inače slučaj, i načelo izjašnjavanja stranke također je derogabilno. Tako je, primjerice, predviđena mogućnost da službena osoba neposredno riješi upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti ako se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspolažu javnopravna tijela, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa (čl. 49. ZUP-a).
- (iii) Kada govorimo o *ratione* ovog načela, treba poći od toga da je smisao upravnog postupka donijeti pravilnu i zakonitu odluku o upravnoj stvari, a što zapravo znači odlučiti o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u postupku. Da bi se osigurala zaštita stranke, mora joj se omogućiti sudjelovanje u postupku, a to prije svega znači omogućiti joj da aktivno iznosi svoje prijedloge, izjave činjenične i pravne naravi, odnosno da se očituje na sve one okolnosti koje su važne za donošenje zakonite i pravilne odluke. Dalje, izjašnjavanje stranke važno je i za utvrđivanje pravog stanja stvari (dakle, za oživotvorenje načela materijalne istine) zato što je stranka redovito najbolje upoznata s činjenicama na kojima temelji svoj zahtjev. Naravno, stranka je osobno zainteresirana da u upravnom postupku uspije sa svojim zahtjevom, stoga je nužno njezin iskaz objektivno preispitati i povezati ga s tzv. materijalnim dokazima koji prilažu spisu predmeta. No potonje ne utječe na to da iskaz stranke može biti itekako relevantan za utvrđiva-

nje odlučnih činjenica. Iz tog je razloga službena osoba u upravnom postupku dužna omogućiti stranci da sudjeluje u postupku, a na što je obvezuje i čitav niz pojedinačnih pravnih pravila koja proizlaze iz odredaba ZUP-a koje smo *supra* naveli. Štoviše, ZUP sadrži odredbu (čl. 30.) koja zapravo u cijelosti izražava načelo izjašnjavanja stranke. Stoga bismo mogli reći da se u ovom slučaju radi o nepravom neizraženom načelu jer je ovo načelo u potpunosti izraženo zakonom, međutim ono nije nominirano (imenovano) kao takvo.

5.3. Načelo *ne bis in idem*

Prije nego što detaljnije izložimo ovo načelo u upravnom procesnom pravu, potrebno je, s obzirom na njegovu višeznačnost, odrediti značenje kojim se koristimo u ovom poglavlju. *Ne bis in idem* jest pravno načelo koje utvrđuje da se „ne može ponovno raspravljati o predmetu o kojemu je već donesena pravomoćna odluka (*res iudicata*)“ (Petrak, 2010, str. 84; Romac, 1992, str. 370). Iz navedenoga slijedi da je sastavni dio ovog načela i *res iudicata* pa se, za razliku od nekih drugih autora,¹² ovdje ne obrađuje kao zaseban institut. Simplificirano rečeno, u ovom poglavlju raspraviti će se mogućnost višestrukog odlučivanja o istoj upravnoj stvari.

Ovo je načelo u upravnome postupku djelomično izraženo u čl. 13. ZUP-a, odnosno načelom zaštite stečenih prava stranke, u kojem članku se navodi da se pravomoćna odluka, kojom je stranka stekla određeno pravo, odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. Iz navedenoga je razvidno da ne postoji beziznimna primjena načela *ne bis in idem*, već se njegov doseg u upravnom postupku ograničava u dva smjera: a) mogućnošću ponovnog odlučivanja u zakonom propisanim slučajevima (a to će najčešće biti u povodu izvanrednih pravnih lijekova) i b) *res iudicata* odnosi se samo na one upravne akte kojima su stranke stekle neko pravo, odnosno kojima su strankama određene neke obveze (Rajko, 2014; Đerđa, 2010).

Razlog *ad a)* nije naročito značajan za ovu raspravu jer je to ograničenje uobičajeno i u drugim pravnim postupcima (građanskom, prekršajnom i kaznenom) i ono kao takvo ne predstavlja negaciju načela *ne bis in idem* u upravnom postupku.¹³ Naime, radi osiguravanja vladavine prava potreb-

¹² Npr. Šikić, 2014, str. 149–150; Ivančević, 1983, str. 278–282.

¹³ V. Zakon o kaznenom postupku čl. 12./2., Prekršajni zakon čl. 213–216., Zakon o parničnom postupku čl. 421. i dalje.

no je predvidjeti slučajeve u kojima se bitne greške do kojih može doći u postupku mogu naknadno otkloniti. U tom je slučaju svakako potrebno jasno i precizno regulirati pretpostavke za poduzimanje takvih radnji kako bi se spriječila arbitrarnost u odlučivanju (Borković, 2002).

Međutim, razlog *ad b)* otvara mogućnost neograničenog ponovnog odlučivanja u upravnim stvarima u kojima stranka nije stekla pravo (niti joj je nametnuta kakva obveza), što je zasigurno osobitost upravnog postupka u odnosu na druge pravne postupke. Tako većina autora navode da ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, stranka može, nakon pravomoćnosti ranijeg negativnog rješenja (rješenja kojim je njezin zahtjev odbijen), neograničen broj puta podnositi nove zahtjeve za priznavanje određenog prava pokrećući svakim zahtjevom novi upravni postupak u kojem javnopravno tijelo iznova odlučuje o (istom) zahtjevu (Rajko, 2014; Đerđa, 2010). Naime, ističe se da svojstvo pravomoćnosti ne stječu oni upravni akti kojima je zahtjev stranke odbijen, odnosno oni kojima stranci nije određena kakva obveza pa u tim slučajevima nema pravnih smetnji da se o istoj upravnoj stvari ponovno rješava u upravnom postupku (Krijan, 2001; Crnković & Dupelj, 1998).

Međutim, čini se da bi javnopravno tijelo trebalo biti ovlašteno odbaciti zahtjev stranke ako je o istovjetnom zahtjevu već pravomoćno odlučeno. O istovjetnim zahtjevima bit će riječ onda i samo onda kada među tim zahtjevima postoji subjektivni (zahtjev podnosi ista stranka, odnosno njezin univerzalni sukcesor) i objektivni (zahtjev se temelji na istoj pravnoj osnovi i istom činjeničnom stanju) identitet (Krijan, 2001). Dakle, kada se činjenične okolnosti nisu promijenile, odnosno kada stranka uz svoj zahtjev nije podnijela nikakve nove dokaze niti iznijela nove činjenice, već ustrajno podnosi istovrsne zahtjeve o kojima je već odlučeno, trebalo bi prihvatiti mogućnost da je takve zahtjeve moguće odbaciti. No, kako takva izričita odredba nije predviđena ZUP-om, zasad nije moguće takvu zlouporabu prava spriječiti odbacivanjem zahtjeva.

No, kako su tema ovoga rada neizražena načela, primjetno je da ZUS ne sadrži pandansku odredbu čl. 13. ZUP-a pa se stoga postavlja pitanje postojanja načela *ne bis in idem* u upravnim sporovima. Odgovor na to pitanje daje nam čl. 46./1. t. 5. ZUS-a kojom se obvezuje sud da rješenjem odbaci tužbu kada utvrdi da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari. Iz navedenog pravnog pravila, dakle, možemo konstruirati načelo *ne bis in idem* u upravnom sporu. Prema tome, u upravnom sporu ne bi trebalo biti dvojbe – uvijek kada postoji *res iudicata*, o tom se pitanju ne može ponovno odlučivati, neovisno o tome je li tom presuđenom stvari stranka stekla kakvo pravo ili nije (usp. Staničić, Britvić-Vetma & Horvat, 2017).

Osim gore navedenog, primjena načela *ne bis in idem* karakteristična je i za posebne upravne postupke koji sadrže elemente kaznenopravnog kažnjavanja (tzv. kvazikazneni postupci) koji se zbog sažetosti neće posebno obrađivati u ovom radu (Josipović & Novak Hrgović, 2016; Staničić, 2019a).

Sumarno rečeno, u upravnom procesnom pravu postoji neizraženo načelo *ne bis in idem*, no njegov je domet atipičan u usporedbi s ostalim pravnim postupcima. Naime, nije dopušteno dvaput odlučivati o istoj upravnoj stvari u slučajevima kad je stranka stekla neko pravo ili joj je nametnuta neka obveza, odnosno izrečena neka sankcija niti je dopušteno o istoj upravnoj stvari više puta voditi upravni spor. Međutim, dopušteno je ponovno voditi upravni postupak u slučajevima kada stranka nije stekla pravo, odnosno obvezu.

Kada iznesena utvrđenja analiziramo teorijskopравnim instrumentima, dolazimo do sljedećih zaključaka:

- (i) U temeljnim odredbama ZUS-a ne navodi se načelo *ne bis in idem*. S druge strane, ZUS sadrži pojedinačno pravno pravilo kojim se utvrđuje obveza suda da u slučaju kada je o istoj pravnoj stvari već done-sena odluka odbaci tužbu kojom se ponovno traži poništenje iste pojedinačne odluke. Tom je odredbom u biti formulirano načelo *ne bis in idem* u upravnom sporu. Nasuprot tome, ZUP-om nije propisano načelo *ne bis in idem* kao samostalno načelo, ali iz načela zaštite stečenih prava stranke možemo konstruirati pravnu normu koja izražava načelo *ne bis in idem* u upravnom postupku. No, kao što je naglašeno, upotrebom argumentacijskog pravila *a contrario* može se zaključiti da načelo *ne bis in idem* nije primjenjivo u slučaju tzv. negativnih upravnih akata.
- (ii) *Ne bis in idem* nije tek samostalno pravno pravilo budući da je njegova formulacija općenita, a njegovo značenje ima temeljni karakter. Također, kao što je to slučaj kod načela, i ovo načelo sadrži implicitne iznimke. U upravnom postupku te se iznimke odnose na negativne upravne akte.
- (iii) Kod konstruiranja ovog pravnog načela (kao i kod ostalih) treba početi od svrhe pojedinačnih pravnih pravila iz kojih je konstruirano pravno načelo. Ovdje ćemo primijetiti da ta svrha divergira između upravnog postupka i upravnog spora. Naime, budući da se načelo *ne bis in idem* u upravnom postupku odnosi samo na pozitivne upravne akte, jasno je da je njegova svrha zaštititi stečena prava stranke. Uostalom, to načelo je i izravan produkt načela zaštite stečenih prava. Štoviše,

kako je u upravnom postupku fokus na zaštiti stranke kao takve, zbog čega neće biti moguće voditi ni one upravne postupke s elementima kažnjivosti, tzv. kvazikaznene postupke u kojima je donesena pravomoćna odluka (Šikić, 2014). S druge strane, u upravnom sporu, neovisno o tome je li on pravomoćno dovršen u korist stranke ili ne, nikada nije moguće ponovno voditi spor o upravnoj stvari koja je riješena sudskom odlukom. Stoga bismo mogli zaključiti da primat u upravnom sporu ima pravna sigurnost, ali i učinkovitost u vođenju upravnih sporova.

5.4. Načelo zabrane *reformatio in peius*

Kada se govori o zabrani *reformatio in peius* (lat. izmjena / preinaka na lošije / gore), zapravo se misli na nemogućnost da tijelo koje odlučuje o pravnom lijeku izmijeni pobijanu odluku na štetu stranke u čiju je korist taj pravni lijek podnesen (Romac, 1992). Ovo pravno načelo nije kao takvo utvrđeno ni ZUP-om ni ZUS-om, kao što je to slučaj s, primjerice, kaznenim postupkom (čl. 13. ZKP-a).

Međutim, za razliku od ZUS-a, ZUP ovu pravnu situaciju regulira barem u odnosu na odlučivanje drugostupanjskog tijela po žalbi (Šikić, 2021). Tako je čl. 118. ZUP-a propisano da drugostupanjsko tijelo ne može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu, osim ako postoje razlozi zbog kojih bi se to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti. Iz navedenoga bi se moglo zaključiti da se zabrana *reformatio in peius* odnosi samo na slučajeve izmjene rješenja u povodu žalbe, dok je ta zabrana bez učinka u odnosu na ponovno odlučivanje u obnovljenom postupku ili u postupku ukidanja rješenja po izvanrednom pravnom lijeku (oglašivanje ništavim i poništenje zakona izričito je propisao kao iznimke od zabrane *reformatio in peius*, dok o ostalim razlozima šuti) (Rostaš-Beroš, 2016).

Kada bi postojala mogućnost da se pravna pozicija stranke pogorša ulaganjem pravnog lijeka, time bi se izravno oskrvnulo i ograničilo ovo ustavno pravo. Naime, u slučaju da se u žalbenom postupku može donijeti nepovoljnija odluka od one koja se žalbom pobija, stranka bi bila primorana kalkulirati hoće li podnijeti žalbu ili ne, što bi posljedično moglo dovesti do toga da stranka kojoj je neko pravo povrijeđeno odustane od podnošenja pravnog lijeka zbog mogućnosti da odluka drugostupanjskog tijela bude nepovoljnija od ranije odluke. Stoga bi se zabrana *reformatio in peius* u upravnom postupku trebala odnositi na sve one situacije u kojima

stranka svojom aktivnošću utječe na donošenje novog rješenja (npr. žalba, upravna tužba, prijedlog za obnovu postupka), osim u slučajevima u kojima je zakon izričito ograničio primjenu načela zabrane *reformatio in peius*. Prema tome, ne bi bila povreda ovog načela ako bi javnopravno tijelo po službenoj dužnosti izmijenilo rješenje na štetu stranke (npr. oglašivanje ništavim, poništenje ili obnova po službenoj dužnosti). Ipak, u tim bi slučajevima moglo doći do povrede drugog načela – *ne bis in idem*.

Što se tiče zabrane *reformatio in peius* u upravnom sporu, kao što je već rečeno, to pitanje uopće nije regulirano ZUS-om, međutim to ne znači da ono ne postoji. U ZUS-u se navodi da VUS u povodu žalbe ispituje prvostupanjsku presudu u dijelu u kojem je osporavana žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi (čl. 134./1. ZUS-a). Smatram da je već sama ova odredba dovoljna da se ustanovi postojanje zabrane *reformatio in peius* u upravnom sporu jer će stranka pobijati samo onaj dio presude koji joj ne ide u prilog. Kada bi VUS preinačio odluku na način da ona bude nepovoljnija za stranku od pobijane odluke, time bi prekoračio žalbeni okvir koji je stranka postavila podnoseći žalbu (Staničić, 2019b). Međutim, ostaje pitanje može li VUS npr. donijeti odluku u postupku po žalbi tužitelja kojem je prvostupanjskom presudom utvrđeno pravo na invalidsku mirovinu u iznosu od 800,00 eura, ako utvrdi da bi pravilnom primjenom materijalnog prava ta mirovina trebala iznositi 750,00 eura. Naravno, pod pretpostavkom da tuženik u tom sporu nije također podnio žalbu. Odredbe ZUS-a na to pitanje ne daju (izraženi) odgovor. Nasuprot tome, ZPP ne ostavlja dvojbe o ovom pitanju zato što izričito propisuje da drugostupanjski sud ne može preinačiti presudu na štetu stranke koja se žalila ako je samo ona podnijela žalbu (čl. 374. ZPP-a). Ipak, ne čini se razložnim da bi VUS, bez obzira na izostanak izričite odredbe, u opisanoj situaciji mogao donijeti odluku koja je nepovoljnija za tužitelja od one koju žalbom pobija.

Takav zaključak iznio je i Ustavni sud u nekoliko svojih odluka, od kojih ćemo navesti jednu (U-III-4379/2017) iz koje zorno proizlazi da u upravnom sporu postoji (neizraženo) načelo zabrane *reformatio in peius*.

U dva stupnja disciplinskog suđenja Hrvatska odvjetnička komora jednom je odvjetniku izrekla disciplinsku mjeru – novčanu kaznu od 2.500,00 kuna protiv koje odluke je taj odvjetnik podnio tužbu upravnom sudu. Potom je upravni sud donio presudu kojom je tužbeni zahtjev odbio kao neosnovan. Protiv odbijajuće presude upravnog suda odvjetnik nije podnio žalbu, ali je žalbu podnijela Hrvatska odvjetnička komora (tuženik), ističući da ne prigovara zbog činjenice što je sud odbio tužbeni zahtjev, već zbog postupovne povrede koja se sastoji u tome da je tužba odvjetnika trebala biti odbačena kao nedopuštena, a ne odbijena kao neosnovana. U

povodu žalbe podnositeljice VUS je donio presudu kojom je usvojio žalbu Hrvatske odvjetničke komore, poništio presudu upravnog suda, usvojio tužbeni zahtjev te poništio drugostupanjsku i osuđujući dio prvostupanjske disciplinske odluke. Dakle, VUS je evidentno donio odluku koja je za tuženika nepovoljnija u odnosu na prvostupanjsku presudu, unatoč tome što je jedino tuženik podnio žalbu. Opisano postupanje Visokoga upravnog suda, prema ocjeni Ustavnog suda „predstavlja ne samo kršenje postupovnih pravila propisanih ZUS-om, već je riječ i o kršenju načela zabrane *reformatio in peius*.“ Iz navedenoga je jasno da je Ustavni sud, iako svjestan da ovo načelo nije propisano ZUS-om, svejedno svoju odluku, između ostalog, temeljio upravo na tom načelu. Na žalost, Ustavni sud u ovoj odluci nije detaljnije naveo odakle zabrana *reformatio in peius* proizlazi, no iz obrazloženja suda može se zaključiti da to načelo proizlazi iz cjeline pravnog poretka Republike Hrvatske, a osobito iz prava stranke na pravično suđenje. Takvo stajalište izrekao je Ustavni sud i u drugim upravnim predmetima, npr. U-III-2507/2016 u čijem je slučaju Ustavni sud također utvrdio da i u upravnom sporu vrijedi načelo zabrane *reformatio in peius* i da žalba ne smije rezultirati nepovoljnijim pravnim položajem žalitelja u odnosu na položaj prije izjavljivanja žalbe. (Staničić, 2019b).

Ostaje još otvorenih pitanja vezanih za zabranu *reformatio in peius* u formalnome upravnom pravu poput obnove spora i ponovljenoga upravnog postupka nakon ukidne presude, ali i pitanja može li upravna tužba kao pravni lijek rezultirati donošenjem presude koja je nepovoljnija od pobjanoga upravnog akta. Primjerice, zakonom nije propisano može li sud u upravnom sporu donijeti odluku koja će proizvesti nepovoljnije učinke za stranku od onih nastalih pojedinačnom odlukom u upravnom postupku ako je ta stranka podnijela upravnu tužbu.

Ne ulazeći u potankosti svakog od mogućih slučajeva, smatram da konzekventna primjena ovog načela uvijek dovodi do zaključka da kad god sama stranka inicira ponovno odlučivanje (žalbom, upravnom tužbom, prijedlogom za obnovu postupka/spora), nova odluka ne smije biti nepovoljnija za tu stranku. Slično i Staničić navodi „da ni u kojem slučaju (osim unaprijed zakonom propisanih, teških, povreda zakonitosti zbog kojih se koriste izvanredna pravna sredstva) žalba žalitelja (ako ju je on jedini izjavio) ne smije u konačnici rezultirati njegovim nepovoljnijim pravnim statusom“ (Staničić, 2019b).

Iz izloženog proizlazi sljedeće:

- (i) U upravnom postupku postoji izražena norma kojom se utvrđuje da odluka drugostupanjskog tijela po žalbi (samo) jedne stranke ne može

biti nepovoljnija za stranku od pobijane odluke. Ipak, to ne vrijedi za slučaj obnove postupka ili poništenja rješenja na zahtjev stranke. U tom smislu, u upravnom postupku postoji izraženo, ali reducirano, načelo zabrane *reformatio in peius*. S druge strane, u upravnom sporu ovo načelo nije uopće izraženo. Međutim, na temelju pojedinačnih pravnih pravila (čl. 118. ZUP-a i čl. 134./1. ZUS-a) i dogmatskih shvaćanja možemo konstruirati ovu neizraženu normu. Postojanje ove norme dodatno se može argumentirati na temelju izraženoga ustavnog prava stranke na podnošenje žalbe, kao i prava na pravično suđenje.

- (ii) Ova neizražena norma primjer je pravnog načela iz više razloga. Prije svega, riječ je o načelu jer ima temeljni karakter koji se očituje u jamstvu stranci da njezino podnošenje pravnog lijeka neće rezultirati negativnim posljedicama za njezina prava. S druge strane, ova norma, kao što načela uostalom i imaju, ima iznimke od svoje primjene. Tako u slučaju kada se u žalbenom postupku utvrdi postojanje nekog od razloga ništavosti, rješenje će se moći (trebat će se) utvrditi ništavim, bez obzira na to što bi to moglo dovesti do nepovoljnog ishoda za stranku koja je podnijela žalbu. Također, treba reći da doseg ovog načela ne bi trebao biti ograničen samo na žalbu kao pravni lijek, već na sva pravna sredstva kojima stranka inicira preispitivanje ranije odluke (npr. podnošenje prijedloga za obnovu postupka ili spora). Isto tako, doseg ovog načela nije ograničen samo na upravni postupak, već se ovo načelo primjenjuje i u upravnom sporu, bez obzira što ni jedna odredba ZUS-a to izričito ne postulira.
- (iii) U konstruiranju načela zabrane *reformatio in peius* treba krenuti od, kako Guastini kaže, nagađanja o *ratione*, cilju čl. 118. ZUP-a. Taj *ratione* jedino može biti zaštita stranke koja pobija odluku, odnosno njezine sigurnosti da pobijanjem odluke neće doći u nepovoljniju situaciju od one u kojoj bi bila da je osporavana odluka ostala na snazi (Šikić, 2021; Staničić, 2019b). Da je tome tako, proizlazi i iz ustavnog prava na žalbu (čl. 18. Ustava RH). Naime, mogućnošću da se strankina pravna pozicija pogorša podnošenjem žalbe, implicitno bi se derogiralo ovo ustavno pravo jer bi stranka zbog potencijalno nepovoljnije odluke za nju mogla odustati od podnošenja žalbe ili nekoga drugog pravnog lijeka. Također, iz prakse Ustavnog suda vidljivo je da je zabrana *reformatio in peius* sastavni dio ustavnopravnog poretka Republike Hrvatske i da ona, između ostaloga, proizlazi iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje.

5.5. Načelo zabrane ekscesivnog formalizma

Suvremena javna uprava počiva na načelu zakonitosti, a svaki je primjenjivač prava, bilo u upravnom postupku, bilo u upravnom sporu, dužan svoju odluku temeljiti na Ustavu i zakonu, kao i na drugim važećim propisima. Međutim, načelo zakonitosti u radu uprave ima i šire značenje – ono ograničava rad uprave na način da upravna tijela moraju imati izričitu zakonsku ovlast za svaku aktivnosti koju poduzimaju (Koprić, et al., 2021). Naime, mogli bismo reći da u odnosima između pojedinaca vrijedi načelo slobode – sve što nije zabranjeno, dopušteno je. No, u odnosu na djelovanje uprave vrijedi načelo zakonitosti formulirano na način „sve što nije dopušteno (za što nije dodijeljena izričita zakonska ovlast“), zabranjeno je (Guastini, 2016, str. 143).

Načelo zakonitosti usko je vezano s pojmom pravnog formalizma, koji dakako ne označava nešto *a priori* negativno zato što formalizam, kao što mu i sam naziv govori (*lat. forma* – oblik), stvara/oblikuje uniformnost, odnosno jamči jednako postupanje pod jednakim uvjetima. Međutim, taj formalizam, ako je pretjeran, može dovesti do zdravom razumu suprotnih i s pravičnošću nespojivih zaključaka. Pretjerani pravni formalizam, u okviru upravnopravnog postupanja, može se odrediti kao naročito strogo tumačenje postupovnopравnih pravila, odnosno postupanje kojim se primat stavlja na činjenična razmatranja bez adekvatnog balansiranja utvrdenoga činjeničnog stanja s temeljnim pravima sudionika u postupku (Staničić, 2017).

Ipak, načelo zakonitosti ne obvezuje primjenjivača prava da strogo formalno, ne uvažavajući posebnosti konkretnog slučaja, nerazumno i nepravilno, rješava o upravnoj stvari. Dakle, primjenjivač prava dužan je prilikom donošenja pojedinačne odluke sustavno tumačiti pravne norme, odnosno uzeti u obzir cjelokupnu pravnu situaciju u predmetu koji se našao pred njim, u suprotnom može doći do kršenja načela koje možemo nazvati, služeći se izričajem Ustavnog suda – zabrana ekscesivnog formalizma.

Ovo načelo nije uređeno ni jednim zakonom formalnoga upravnog prava, no njegovo postojanje utvrdio je Ustavni sud kroz svoju praksu, a u jednoj model-odluci (U-III-5989/2013) Ustavni je sud utvrdio da su „nadležna tijela, uključujući sudove, dužni tumačiti i primjenjivati mjerodavno pravo, uvijek i bez izuzetka, u svjetlu osobitih okolnosti svakoga konkretnog slučaja.“ Zatim, posebno je naglašeno da pravna sigurnost i načelo supremacije prava podrazumijevaju da je „pravo stvoreno kako bi se primjenjivalo u praksi na konkretne životne situacije“ i dalje: „Kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na

konkretnu životnu situaciju toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperativne razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu.“ Ustavni sud navodi i to da je u prvostupanjski sud „zanemario opća načela hrvatskoga pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava pojedinaca, kao i nepošten, nerazložan, nerazuman, pa i opresivan učinak primijenjenih zakona na individualnu pravnu situaciju.“

Polazeći od navedenih utvrđenja, Ustavni je sud usvojio ustavnu tužbu podnositeljice. Treba reći da je ovdje riječ o ustaljenoj ustavnosudskoj praksi, tako je i u nedavnoj odluci (U-III-2676/2023) Ustavni sud zaključio sljedeće: „Slijedom propusta u odlučivanju, a zbog tumačenja mjerodavnog prava lišenog uvažavanja njegove legalne svrhe, osporena odluka posljedica je pretjeranog (ekscesivnog) formalizma u odlučivanju/suđenju jer su u njoj izražena pravna stajališta proizvod „mehaničke“ primjene pozitivnog prava bez uzimanja u obzir sadržaja ustavnih odredbi kojim se uređuju temeljna prava i slobode, bez konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline, a što je u suprotnosti sa sadržajem ustavnog prava na pravično suđenje uređenog člankom 29. stavkom 1. Ustava.“

Iz izloženog, sumarno, proizlazi sljedeće:

- (i) Načelo zabrane ekscesivnog formalizma prava je neizražena norma, budući da nije izrijeком utvrđena niti ZUS-om, niti ZUP-om. Međutim, o njezinu postojanju zaključujemo iz spoja izraženih normi i dogmatskih pretpostavki. Prije svega, a kao što to zorno proizlazi iz odluka Ustavnog suda, ova neizražena norma izvodi se iz prava na pravično suđenje (čl. 29./1. Ustava) koje bi pravo bilo obesmišljeno kada bi se dopustilo slijepo i mehaničko primijeniti pravo, ne uvažavajući posebnosti svakoga konkretnog slučaja.
- (ii) Ova neizražena norma ima temeljni karakter jer pretpostavlja i podrazumijeva određene vrijednosti; ona daje temelj drugim postupovnim normama upravnoga procesnog prava. Konkretno, načelom zabrane ekscesivnog formalizma želi se osigurati pravično odlučivanje o upravnoj stvari. Također, ovu normu, kao što je to s načelima i inače slučaj, karakterizira i osobiti oblik neodređenosti. Ona je s jedne strane općenita jer može biti ostvarena na mnogo različitih načina, dok je s druge strane njezin antecedent (činjenično stanje) otvoren jer u njoj nisu iscrpno pobrojane sve činjenice u čijoj nazočnosti nastupa odgovarajuća pravna posljedica. Dakle, i u ovom slučaju riječ je o pravnom načelu, a ne o pojedinačnom pravnom pravilu.

- (iii) Smisao/svrha načela kojim se zabranjuje pretjerani formalizam jest dvojaka. S jedne strane, jasno je da zakonodavac ne može predvidjeti sve moguće činjenične situacije u čijem prisustvu bi trebalo donijeti točno određenu odluku i stoga je nužno kod odlučivanja o upravnoj stvari uzeti u obzir posebnosti svakoga konkretnog slučaja. U tom smislu, svrha je ovog načela zaštititi pojedinca od takvog odlučivanja kojim bi se slijepom i mehaničkom primjenom pojedinačnih normi došlo do zdravom razumu neprihvatljivih.¹⁴ S druge strane, ovo načelo trebalo bi osigurati povjerenje građana u pravni poredak utemeljen na vladavini prava kao jednoj od najviših vrednota ustavnopravnog poretka.

6. Zaključna razmatranja

Kao što je uvodu rečeno, ne postoji zatvoreni krug (*numerus clausus*) neizraženih načela u upravnom procesnom pravu (kao niti u pravu općenito). Razvojem pravne doktrine, sudske i upravne prakse, ali i zbog različitih društveno(političkih) promjena, ona se trajno konstruiraju.

Primjerice, načelo legitimnih očekivanja jedno je od neizraženih načela upravnoga procesnog prava koje je možda i najdetaljnije razrađeno u pravnoj doktrini i sudskoj praksi, stoga se ovdje samo sumarno izlaže (Đerđa, 2011; Šikić, 2012; Šikić, 2014; Sokol, 2018 i dr.). Moglo bi se reći da je njegovo postojanje stoga općeprihvaćeno, a izostanak njegove zakonske regulacije vjerojatno je rezultat nedovoljne spremnosti zakonodavca da se to pitanje pravno uredi. Ovdje bi se moglo još navesti neizraženih načela u upravnom procesnom pravu, kao što su načelo zabrane zlouporabe procesnih ovlaštenja ili načelo otvorenog pravosuđenja i načelo donošenja odluke u razumnom roku koja također nisu izrijeком predviđeno zakonskim odredbama.

Pravna načela upravnoga procesnog prava ključna su u ostvarivanju prava stranka pred javnopravnim tijelima i pred sudom. Ona istovremeno osiguravaju zaštitu objektivne zakonitosti, ali i subjektivnih prava građana. Iz toga dalje slijedi da se primjenjivači prava u postupku donošenja odluke ne trebaju voditi tek pojedinačnim pravnim pravilima, već je za zakonito i pravilno odlučivanje nužno voditi računa i o načelima. Navodi se da je

¹⁴ O argumentu zdravog razuma v. Rajko, 2023.

način uporabe načela dvojak i to u smislu da se načela koriste u tumačenju prava, ali i u njegovu upotpunjavanju (Guastini, 2016, str. 184–189).

Kada se kaže da su neka načela neizražena, to ne znači da ta načela ne postoje ili da nisu obvezujuća za primjenjivača prava, nego se pod tim misli tek da ona nisu eksplicitno propisana i označena kao načela. Ona su u smislu svoje pravne obvezatnosti jednaka izraženim pravnim normama, s tim da u pogledu njihove primjene i ograničenja vrijedi sve ono što i za izražena pravna načela. Stoga su radu prikazane moguće polazišne točke u konstruiranju načela. Neka od tih neizraženih načela konstruirana su iz pojedinoga pravnog pravila (npr. načelo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku), a neka iz više njih (npr. načelo materijalne istine, načelo *ne bis in idem*), a neka pak iz cjeline pravnog poretka (načelo zabrane *reformatio in peius*).

Analiza neizraženih načela omogućuje bolje razumijevanje upravnoga procesnog prava, ali i ukazuje na područja koja zahtijevaju daljnje istraživanje. Važno je naglasiti da neizražena načela nisu samo puka doktrinarna konstrukcija, već su ona prepoznata i u praksi javnopravnih tijela i sudova, a nerijetko su upravo i rezultat djelovanja sudske prakse. Njihovo prepoznavanje i pravilna primjena ključni su za osiguranje pravednosti i zakonitosti u upravnim postupcima, ali i za zaštitu prava stranaka. Stoga bi daljnja istraživanja trebala biti usmjerena na detaljniju analizu ovih, ali i drugih neizraženih načela, kao i na proučavanje njihove primjene u praksi kako bi se utvrdile moguće razlike i nesuglasja u njihovoj primjeni.

Uzimajući u obzir izneseno u ovom radu, može se zaključiti da nedostatak regulacije, odnosno izravnog propisivanja i nominiranja pravnih normi kao načela ne treba dovesti do suhoparne i gramatičke primjene pravila formalnoga upravnog prava. Norme kojima je reguliran upravni postupak i upravni spor imaju svoj intrinzični, ali i eksterni smisao koji se očituje u izraženim i neizraženim načelima. Dakle, načela s jedne strane osiguravaju pravilno vođenje postupka jer primjenjivača prava usmjeravaju u vođenju postupka, dok s druge strane čine izvjesnijim da će rezultat upravnog postupanja biti pravična odluka.

Budući da su načela temeljne norme pravnog sustava koje ujedno odražavaju bitne vrijednosti neke zajednice, nije svejedno hoćemo li neku normu odrediti kao načelo ili ne. Primjerice, neizraženo načelo izjašnjavanja stranke sadržajno je utvrđeno odredbama ZUP-a, ali nije kao takvo nominirano niti je svrstano među njegove temeljne odredbe. Međutim, kada bi se to načelo izričito utvrdilo i uvrstilo među druga načela ZUP-om propisana, naznačio bi se njegov temeljni karakter, a što bi posljedično trebalo

utjecati i na službenu osobu kada rješava upravnu stvar jer bi tada jasnije bilo koliko je bitno omogućiti stranci sudjelovanje u upravnom postupku. Prema tome, preporučuje se da se barem neka od ovih neizraženih načela izričito formuliraju zakonom budući da bi se tako u znatnijoj mjeri osiguralo da svi primjenjivači prava doista i primjenjuju ta načela. Time bi se pak smanjila i pravna nesigurnost te povećala dosljednost u sudskim i upravnim postupcima. Primjerice, načelo zabrane *reformatio in peius* koje zabranjuje donošenje odluke koja bi bila na štetu stranke koja je jedina podnijela žalbu, a isto vrijedi i za načelo materijalne istine u upravnom sporu. Njihovim uvrštavanjem u zakonski tekst osiguralo bi se da se u svim postupcima postupa na isti način jer, kako smo vidjeli iz primjera iznesenih u ranijem dijelu rada, sudovi različito primjenjuju (ako uopće primjenjuju) ova neizražena načela.

Propisivanje neizraženih načela ima i još jednu korisnu funkciju. Naime, na taj se način ne samo proklamiraju bitne vrijednosti upravnog prava, već se određuje sadržaj i doseg pravnih načela te eventualna ograničenja. Ako sadržaj pravne norme nije jasno propisan, tj. ako načelo nije opisano zakonskim tekstom, onda je mogućnost njegova tumačenja zaista široka što će nužno dovesti do različite primjene u sudskoj i upravnoj praksi. Naravno, iluzorno je očekivati da će zakonodavac anticipirati sva moguća načela, stoga će uvijek postojati potreba za njihovim konstruiranjem u čemu bi, nadamo se, mogao pomoći i ovaj rad.

Najveći izazov pred kojim se primjenjivač prava u konstruiranju neizraženih načela, pa onda i u njihovoj konkretnoj primjeni, nalazi, jesu parametri u određivanju neizraženih pravnih načela. Bjelodano je da ekstenzivno tumačenje može prerasti u pravni voluntarizam i arbitrarnost, no s druge strane, restriktivna primjena prava može prouzročiti krajnje nepravedan i prav(n)oj svrsi sasvim suprotan učinak. Stoga je nužno, kao što je to uvijek slučaj s načelima, pronaći pravno održivu ravnotežu.

Kod tog odvagivanja uvijek treba poći od sukusa upravnoga procesnog prava, a to je omogućavanje pojedincu da efikasno ostvari prava koja mu po zakonu pripadaju, pazeći pritom na zaštitu prava trećih, kao i na zaštitu javnoga interesa.

Literatura

- Alexy, R. (2000). On the structure of legal principles. *Ratio Juris*, 13(3), 294–304, <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00157>
- Alexy, R. (2002). *A theory of Constitutional rights*. UK: Oxford University Press.

- Alexy, R. (2014). Formal principles: Some replies to critics. *International Journal of Constitutional Law*, 12(3), 511–524, <https://doi.org/10.1093/icon/mou051>
- Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Britvić Vetma, B., & Turudić, M. (2019). Uloga stranke u upravnom djelovanju javnopravnih tijela. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(1), 157–177, <https://doi.org/10.31141/zrpf.2019.56.131.157>
- Crnković, V., & Dupelj, Ž. (1998). *Primjena zakona o općem upravnom postupku* (4. izd.). Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Čušić, M., & Kožina, K. (2017). Kelsenovo shvaćanje sudbene vlasti. *Eudaimonia – Revija za pravnu, političku i socijalnu teoriju i filozofiju*, 1, 35–50.
- Dworkin, R. (1967). The model of rules. *University of Chicago Law Review*, 14, 14–46, <https://doi.org/10.2307/1598947>
- Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Massachusetts, USA: Harvard University Press.
- Derda, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro.
- Derda, D. (2011). Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34(1), 67–89.
- Grabowski, A & Lifante Vidal, I. (2024), *Rules and Principles*. In: Burazin, L., Himma, K. E., & Pino, G. (2024). *Jurisprudence in the mirror: the common law world meets the civil law world*. Oxford, UK: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192868688.001.0001>
- Guastini, R. (2016). *Sintaksa prava*. Zagreb, Hrvatska: Naklada Breza.
- Guastini, R. (2023). *Tumačenje i argumentacija*. Zagreb, Hrvatska: Naklada Breza.
- Harašić, Ž. (2010). *Sudska argumentacija*. Split, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Hart, H. L. A. (1994). *The concept of law* (2nd ed.). Clarendon Press.
- Ivančević, V. (1983). *Institucije upravnog prava*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Josipović, I., & Novak Hrgović, K. (2016). Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 23(2), 311–335.
- Jug, J. (2014). Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske. U J. Jug (Ur.), *Pravna načela u pravnoj teoriji i praksi* (pp. 45–78). Rijeka, Hrvatska: Fondacija centra za javno pravo. Dostupno na https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/JugJ_Primjena-pravnih-nacela-u-odlukama-VSRH.pdf
- Kelsen, H. (2012). *Čista teorija prava*. Zagreb, Hrvatska: Naklada Breza.
- Keršić, M. (2020). Temeljni karakter i neodređenost kao obilježja pravnih načela u diskursu hrvatske pravne znanosti. *Pravni vjesnik*, 36(1), 45–65, <https://doi.org/10.25234/pv/8273>
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Krijan, P. (2001). *Komentar Zakona o upravnim sporovima: Sa sudskom praksom*. Zagreb, Hrvatska: Informator.

- Lyons, D. (1977). Principles, positivism, and legal theory. *The Yale Law Journal*, 87(2), 415–435, <https://doi.org/10.2307/795657>
- Ljubanović, B., & Đerđa, D. (2021). Metoda postupanja u upravnom postupku u odnosu na metodu postupanja u upravnom sporu i saznanja istine o činjenicama. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 42(2), 419–432 <https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.2.9>
- Ljubanović, B., & Petrović, I. (2015). Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu. *Pravni vjesnik*, 31(1), 127–140
- Ljubanović, B. (2019). Načelo traženja materijalne istine i upravni postupak. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 19(4), 65–675, <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.6>
- Marmor, A. (2011). *Philosophy of law*. Princeton, USA, Oxford, UK: Princeton University Press, <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691141671.001.0001>
- Martinović, I., & Parenta, I. (2023). Materijalna istina i istražno (inkvizitorno) načelo: zle utvare iz prošlosti ili nosivi stupovi kaznenog postupka? *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 30(2), 401–432, <https://doi.org/10.54070/hlj.30.2.7>
- Petrak, M. (2010). *Traditio iuridica (Vol. I): Regulae iuris*. Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- Pino, G. (2009). *Principi e argomentazione giuridica*. Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica.
- Rajko, A. (2011). Načela općeg upravnog postupka i upravnog spora. Dostupno na <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2011B410>
- Rajko, A. (2014). Postoji li u upravnom postupku „presuđena stvar“? Dostupno na <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/17614>
- Rajko, A. (2016). Teret dokazivanja u upravnom postupku i upravnom sporu. U A. Galić (Ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi – Zbornik radova*. Zagreb, Hrvatska: Organizator.
- Rajko, A. (2023). Upravni spor: neposredna primjena ustava i europske konvencije, načelo dobrog upravljanja i argument zdravog razuma. U A. Galić (Ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi* (pp. 1–17). Zagreb, Hrvatska: Organizator.
- Raz, J. (1973). Legal principles and the limits of law. *The Yale Law Journal*, 81 (5), 823–854 <https://doi.org/10.2307/795152>
- Rogić, J. (06.03.2024). Pravna načela. Diplomski rad. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Romac, A. (1992). *Rječnik latinskih pravnih izraza: Vademecum iuridicum* (2nd ed.). Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Rostaš-Beroš, L. (2016). Reformatio in peius u upravnom sporu. U A. Galić (Ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi* (pp. 51–59). Zagreb, Hrvatska: Visoki upravni sud RH i Organizator.
- Sokol, T. (2018). Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica. *Pravni vjesnik*, 34(3–4), 123–147, <https://doi.org/10.25234/pv/7522>

- Spaić, B. (2017). Dva poimanja pravnih principa. *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, 65, 35–60, <https://doi.org/10.5937/AnalizPFB1701109S>
- Staničić, F. (2017). Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 67(3–4), 245–270.
- Staničić, F. (2019a). Primjena presuda ESLJP-a, koje se izravno ne odnose na Republiku Hrvatsku, u upravnosudskoj praksi. *Novi informator*. Dostupno na <https://informator.hr/strucni-clanci/primjena-presuda-esljp-a-koje-se-izravno-ne-odnose-na-republiku-hrvatsku-u-upravnosudskoj-praksi>
- Staničić, F. (2019b). Pitanje zabrane reformatio in peius u upravnosudskoj praksi. *Novi informator*. Dostupno na <https://informator.hr/strucni-clanci/pitanje-zabranereformatio-in-peius-u-upravnosudskoj-praksi>
- Staničić, F., Britvić Vetma, B., & Horvat, B. (2017). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Šikić, M. (2012). Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33(1), 205–220.
- Šikić, M. (2014). Zaštita pravne sigurnosti stranka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 35(1), 147–161.
- Šikić, M. (2021). Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 42(2), 303–321, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.2.3>
- Šikić, M., & Ofak, L. (2011). Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava). *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 32(1), 127–153.
- Turčić, Z. (2012). *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb, Hrvatska: Organizator.
- Uzelac, A. (1997). *Istina u sudskom postupku*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Uzelac, A. (2003). *Teret dokazivanja*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Visković, N. (1997). *Država i pravo*. Zagreb, Hrvatska: Birotehnika.

Pravni izvori

- Kazneni zakon, Narodne novine broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23 i 36/24.
- Obiteljski zakon, Narodne novine broj 103/15, 98/19, 47/20, 49/23 i 156/23.
- Opći porezni zakon, Narodne novine broj 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20 i 114/22.
- Prekršajni zakon, Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14.
- Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine broj 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19 i 138/21.

Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19 i 126/19.

Zakon o obrtu, Narodne novine broj 77/93, 90/96, 102/98, 64/01, 71/01, 68/07, 79/07. i 40/10.

Zakon o općem upravnom postupku, 47/09 i 110/21.

Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list SFRJ 10/65, 4/77, 11/78, 9/86, 16/86, Narodne novine broj 53/91 i 103/96.

Zakon o parničnom postupku, Narodne novine broj 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22 i 155/23.

Zakon o roditeljskim potporama, Narodne novine broj 85/08, 110/08 i 34/11.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 36/24.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ 4/1977.

Sudska praksa

Ustavni sud Republike Hrvatske (2016). U-III-5989/2013, od 9. veljače 2016.

Ustavni sud Republike Hrvatske (2019). U-III-4379/2017, od 3. prosinca 2019.

Ustavni sud Republike Hrvatske (2019). U-III-2507/2016 od 9. listopada 2019.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (2020). Usž-1578/2019, od 31. srpnja 2020.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (2021). Usž-163/2021, od 8. srpnja 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (2021). Usž-2715/19-2 od 9. studenog 2021.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (2022). Usž-4124/21-2 od 20. siječnja 2022.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (2022). Usž-3787/21-2 od 21. siječnja 2022.

Mrežni izvori

Hrvatski jezični portal.

Dostupno na https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=dlduUBU%3D

NEIZRAŽENA NAČELA UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA: TEMELJNE NORME IZVAN ZAKONSKOG TEKSTA

Sažetak

U ovom radu identificiraju se i analiziraju pojedina neizražena načela upravnoga procesnog prava. Riječ je o načelima koja nisu izričito formulirana pojedinim propisom, dakle nisu izrijekom navedena u zakonskom tekstu, međutim ona proizlaze iz drugih izraženih pravnih normi. Neizražena načela koja se navode u ovom radu tek su egzemplar koji može poslužiti u daljnjoj obradi ove teme jer autor uspostavlja metodološki okvir koji može biti primjenjiv i u daljnjim analizama. Taj se teorijski i metodološki okvir temelji na teoriji Riccarda Guastinija i njegovu shvaćanju (neizraženih) pravnih načela, međutim u radu se ocjenjuju i doprinosi drugih značajnijih pravnih teoretičara. Autor u otkrivanju neizraženih načela polazi od analize pojedinih odredaba dvaju temeljnih propisa upravnoga procesnog prava: Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, ali i odabranih upravnosudskih odluka. Dalje se neizražena načela konstruiraju upotrebom različitih argumentacijskih pravila (*a contrario*, *a fortiori* i sl.) i metodama tumačenja polazeći od svrhe, odnosno cilja pojedinog načela. Autor naglašava važnost učenja o neizraženim načelima zato što ona, iako nisu izražena, stvaraju pravne učinke. Neka od načela koja se istražuju i analiziraju jesu načelo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku, načelo materijalne istine u upravnom sporu, *ne bis in idem*, zabrana reformatio in peius i načelo zabrane ekscesivnog pravnog formalizma. Kod svakog neizraženog načela prikazuju se njegova temeljna obilježja te se provodi teorijskopravna analiza kojoj je cilj ukazati na koji je način zaključeno da se u konkretnom slučaju radi o neizraženom pravnom načelu.

Ključne riječi: pravna načela, načelo materijalne istine, *ne bis in idem*, reformatio in peius, izjašnjavanje stranke, pravni formalizam

UNEXPRESSED PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW: FUNDAMENTAL NORMS BEYOND THE LEGAL TEXT

Summary

In this paper, the author identifies and analyses some of the unexpressed principles of administrative procedural law. These principles are not explicitly formulated in any specific regulation – that is, they do not appear in statutory texts – yet they arise from other expressed legal norms. The unexpressed principles discussed here serve as a model that may support further research on the topic, as the author establishes a methodological framework that can also be applied in future research. This theoretical and methodological framework is established primarily on Riccardo Guastini's theory and his understanding of (unexpressed) legal principles, while also taking into account the contributions of other influential legal theorists. To reveal unexpressed principles, the author begins by analysing selected provisions of two fundamental statutes of administrative procedural law – the General Administrative Procedure Act and the Administrative Disputes Act – together with selected administrative judicial decisions. The unexpressed principles are then constructed using various argumentative techniques (such as a contrario and a fortiori) and methods of interpretation, guided by the purpose or underlying aim of each principle. The author highlights the importance of studying unexpressed principles, as they, too – despite not being explicitly stated – produce legal effects. Among the principles examined and analysed are the principle of the party's right to be heard in administrative proceedings, the principle of material truth in administrative disputes, ne bis in idem, the prohibition of reformatio in peius, and the principle prohibiting excessive legal formalism. For each unexpressed principle, the paper outlines its key characteristics and provides a legal analysis.

Keywords: legal principles, principle of material truth, ne bis in idem, reformatio in peius, party participation, legal formalism