

Izvorni naučni rad

UDK: 340:347.121:34

Prof.dr. Safet Subašić¹
Milena Vidaković, dipl.iur.²

PRAVNA SUŠTINA I DRUŠTVENA DETERMINIRANOST NAČELA LEGITIMNIH OČEKIVANJA

Sažetak

U ovom radu autori na jedan postupan i selektiran način razmatraju sve elemente načela legitimnih očekivanja. Ipak u središtu razmatranja je pravna suština ovog načela i njegova inkorporiranost u pravne sisteme, te njegova praktična primjena u pravnoj praksi. U tom smislu autori ukazuju na nastanak i temeljno značenje načela legitimnih očekivanja i dovode ga i povijesno i ontološki u korelaciju sa drugim pravnim načelima, a posebno sa načelom nezadiranja u stečena prava i načelom pramoćnosti. Osim toga rad problematizira odnos javnog i privatnog interesa koje svoj izraz dobija baš kroz primjenu načela legitimnih očekivanja. Konstatira se da primjena načela legitimnih očekivanja treba biti pravno ugrađena u pravni sistem i to kroz odredbe ustava ili zakona koji ga trebaju naglasiti. Svako zakonsko rješenje koje u svojim završnim odredbama utvrđuje da će se postupci koji su započeti po odredbama prethodnih zakona provesti po njima štiti načelo legitimnih očekivanja i jača njegovo pravno značenje, a posebice i pravnu izvjesnost i pravnu sigurnost građana.

Ključne riječi

legitimna očekivanja, načela, stečena prava, pravomoćnost

¹ Sekretar skupštine Opštine Vukosavlje

² Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove Banja Luka

SUMMARY OF LEGAL AND SOCIAL DETERMINATION PRINCIPLES LEGITIMATE EXPECTATIONS

Abstrakt

In this work, authors analyze in a gradual and selective way all the elements of the legitimate expectations principle. However, the focus of this principle is the legal essence of this principle and its incorporation into legal systems, and its practical application in legal practice. In that sense, the authors point to the emergence and the fundamental meaning of the principle of legitimate expectations and bring it historically and ontologically to correlation with other legal principles, and in particular with the principle of irresponsibility in acquired rights and the principle of supremacy. In addition, the paper deals with the relationship between public and private interest, which the expression gains through the application of the principle of legitimate expectations. It is noted that the application of the principle of legitimate expectations should be legally embedded in the legal system through the provisions of the constitution or the law that should emphasize it. Any legal solution that in its final provisions determines that the procedures that are initiated under the provisions of the preceding laws will protect them by protecting the principle of legitimate expectations and strengthening its legal significance, in particular legal certainty and legal security of citizens.

Key words

legitimate expectation, the principle of acquired rights, validity

1. Uvodne naznake

Opća pravna načela značajan su izvor prava posebice u zemljama Europskog kontinentalnog prava koje svoje korjene vuče iz tradicije Rimskog prava. Ona su odraz vrijednosnog sustava pravnog poretka na jednoj strani i osnovnih standarda koja nadležna državna tijela koriste prilikom tumačenja pisanih pravnih pravila i u slučajevima pravnih praznina, s druge strane. Osim općih treba u ovo uključiti i postojanje posebnih pravnih načela koja svoju vrijednost imaju samo u nekim konkretnim granama prava. Za opća se obično kaže da su se razvijala tijekom povijesti prava, a za posebna da predstavljaju temelje za te grane prava u kojima su se ustanovila.

Opća pravna načela su ona pravna pravila koja su zajednička svim vrstama prava, kao i svim razvijenim pravnim sistemima država bez obzira kojim oblicima civilizacije i kulture pripadaju. Ona u suštini ne određuju neke konkretne pravne odnose ali reguliraju društvene procese u pravcu tih vrijednosti kojima i one pripadaju.

Kada govorimo o pravnim načelima, a u kontekstu teme, neizostavna su i pravna načela Europske unije koja su pravni izvori za rad organa Europske unije. Opća načela prava predstavljaju pravne norme koje omogućavaju rješavanje sporova za koje ne postoji jasno, bezuvjetno i precizno pisano pravno pravilo.³ Ona su utvrđena kroz praksu Suda Europske unije i spadaju u sferu neformaliziranih pravnih izvora. Zanimljivo je da se opća načela prava u Ugovoru Europske unije nalaze na vrhu hijerarhije prava i ispred međunarodnih sporazuma i drugih izvora prava. Pokušat ćemo zaključiti kada je to uvjetno odstupanje od Europskog kontinentalnog prava po kome postoji stroga (Merkel-Kelsen) hijerarhija prava sa pravnom snagom rezultat utjecaja anglosaksonskog prava koje počiva na sudskoj praksi i koje pravu umanjuje formalni, a jača sadržajni, odnosno fleksibilni značaj. Djelomično stoji i obrazloženje koje ukazuje na to kako opća pravna načela imaju bitnu ulogu u pravu i pravnoj praksi Europske unije jer u nedostatku pravnih pravila načela popunjavaju pravne praznine koje su nastale u procesu stvaranja novog pravnog sistema kakav je sistem prava u Europskoj uniji.

Načelo legitimnih očekivanja kao opće pravno načelo koje se koristi u slučajevima izmjene pravnog režima i u zaštiti subjektivnih prava danas je općeprihvaćeno interpretativno načelo u domaćoj i međunarodnoj sudskoj praksi. Ono se koristi kada novo pravno uređenje dolazi u sukob sa potencijalnim ostvarivanjem prava onih osoba kojima takva promjena pravnog režima nanosi štetu.

U sadržajnom smislu načelo legitimnih očekivanja postavlja upitnim status pravnih osoba i otvara dilemu treba li osobi koja je ranije, prije promjene pravnog režima ostvarila određena prava zbog promjene režima ta prava priznati, jer bi to priznavanje prava u tom slučaju bilo protivno pozitivnom pravu i načelu zakonitosti. U slučaju da upravna tijela imaju dvojbe pri rješavanju konkretnih slučajeva, načelo nije utvrđeno zakonom postoji realna mogućnost da upravno tijelo postupi po vlastitom nahođenju, što sa aspekta

³ www.ius.info.hr.(21.11.2017.)

upravnog tijela nije problem, ali sa stanovišta stranke u upravnom postupku to znači potpunu pravnu nesigurnost i neizvjesnost. U tom smislu načelo legitimnih očekivanja predstavlja korektivni faktor postupanja upravnih tijela i očekivanja građana. Iako se ono rijetko neposredno koristi o njegovoj neposrednoj primjeni danas postoje brojni naučni i stručni radovi i sudska praksa tako da se sa sigurnošću može konstatirati njegova prisutnost i njegova pravna važnost.

U poimanju značaja načela legitimnih očekivanja svakako je bitno uvažavanje okolnosti da kao i ostala načela ono nije izravno ugrađeno u pravni sistem tako da struktura njegove primjene i kvantum u kojem se ono primjenjuje nisu poznati.

Potrebno je uvažiti činjenicu da je etabliranje načela legitimnih očekivanja u pravni poredak novijeg datuma i da se njegove uporabne granice još razvijaju i u pravnoj teoriji i u sudskoj praksi, te da postoje brojni prijepori i nedoumice kada je njegova primjena u pitanju, a posebno u sustavu europskog kontinentalnoga prava u kome se ono pojavljuje u sustavu rigidnog zahtjeva za funkcioniranjem pravne države. Za mnoge ovo načelo je nerskidivo povezano sa načelom zaštite stečenih prava iz kojega je i nastalo.

2. Idejno teorijski temelj načela legitimnih očekivanja

Idejni osnov načela legitimnih očekivanja nalazimo u njemačkog filozofa Kanta koji je to nazvao zaštitom razumnih očekivanja građana kao zahtjeva na kojem se zasnivaju odnosi ljudi u državnoj zajednici. Ova pravno-filozofska koncepcija prvenstveno je etablišana u oblast ugovornih odnosa, dakle u građanskom pravu. Osnova postavka je zahtjev za uspostavljanjem pravičnih odnosa na čemu filozofija prava inzistira kada dovodi u korelaciju pravo i filozofiju. Pravna snaga načela legitimnih očekivanja nije izražena u odnosu na hijerarhijski utemeljene izvore prava. U tom pravcu značajna je korekcija naziva razumna očekivanja u legitimna, što ovom načelu daje bar konotacijsku pravnost.

Povijesno posmatrano načelo legitimnih očekivanja javilo se i etablihalo u njemačkom pravu, gdje je i doživjelo pravnu razradu. Nastalo je kao reakcija na povredu stečenih prava pojedinaca u slučaju ukidanja zakonitih upravnih odluka, a kasnije je prošireno i na druge oblasti. Prva primjena načela legitimnih očekivanja započela je u praktičnom djelovanju upravnih

sudova. Međutim, svoj pravni iskaz načelo je dobilo u njemačkom Zakonu o upravnom postupku. Krajem 60-ih godina 20.stoljeća ovo načelo ulazi i u pravne sisteme drugih država Europskog kontinentalnog prava, a u anglosaksonskom pravu kao sudska praksa da se poziva na pravično postupanje upravnih organa.

Posebno je značajno etabliranje ovog načela u pravnom sustavu Europske unije, te okolnosti da Sud Europske unije krajem 70-ih godina 20. stoljeća, utvrđuje ovo načelo kao jedno od temeljnih na kojima počiva pravni poredak Europske unije. Posebna pažnja pri tome se pridaje imovinskim pravima građana koja i jesu najčešće pod lupom načela legitimnih očekivanja kao načela i kao argumenta za dokazivanje.⁴

Od suvremenih pravnih teoretičara opća načela prava, a samim tim i načelo legitimnih očekivanja afirmira američki pravni znanstvenik Ronald Dworkin koji ukazuje da postoje dva shvatanja pravnih načela, jedno po kojem načela obavezuju kao pravo i drugo da njihova primjena treba da zavisi od slobodne volje sudaca. U kontekstu prvog shvatanja načelo legitimnih očekivanja je sastavni dio pravnog sistema i ono je pravna naorma, odnosno obvezatno pravno pravilo.⁵

Treba napomenuti da se načelo legitimnih očekivanja može javiti kao načelo određeno ustavom, kao načelo utvrđeno u pojedinoj grani prava, a može biti i iskazano kroz praksu sudova čime u određenoms smislu postaje dio pravnog života nekog pravnog sistema. Osim toga i kada nije izričito utvrđeno u normativnom poretku načelo legitimnih očekivanje se može implicitno naći u nekim odredbama koje određuju odnose kojima se afirmira ovo načelo. Dodajmo i to da se načelo legitimnih očekivanja u mnogim pravnim sistemima etabliralo i kao interpretativno načelo u zaštiti subjektivnih prava građana.

⁴ Europski sud za ljudska prava striktno primjenjuje Konvenciji za ljudska prava i temeljne slobode u posebno kada jeu pitanju Protokol broj 1. kojim se jamči pravo na imovinu:Članak 1. *Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Nitko ne smije biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi uredila korištenje imovine u skladu s općim interesima ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.op.autora.*

⁵ Vidi:Dworkin, Ronald M.(2001) Suština individualnih prava, Nomos, CID, Podgorica.

Načelo legitimnih očekivanja promatra se i primjenjuje u okviru širega načela pravne sigurnosti – koje prvenstveno štiti privatni interes pravnih subjekata, odnosno još šireg pravnog konteksta pravne države i njenog temeljnog načela, načela ustavnosti i zakonitosti.

Međutim načelu legitimnih očekivanja suprotstavljeno je načelo zakonitosti, prema kojem sva postupanja tijela državne vlasti moraju biti utemeljena na pozitivnim propisima, važećim u trenutku poduzimanja postupanja.

Nedvojbeno je da moramo poći od teze da načelo zakonitosti štiti javni interes. U zaštiti javnih interesa upravna tijela mogu počinuti povrede individualnih, subjektivnih prava građana i zbog toga je načelo legitimnih očekivanja prvenstveno razvijeno u domeni javnoga prava radi zaštite pravnih subjekata od mogućega nezakonitog djelovanja javne vlasti.

S druge strane, tijelima državne vlasti ne smije se odreći dužnost i nužnost provođenja novih politika i donošenja novih propisa, općih ili pojedinačnih akata i postupanja koja osiguravaju ekonomičnost i efikasnost upravnih postupaka. Na taj način javna uprava ostvaruje načelo pravne sigurnosti i pouzdanosti svoga rada i djeluje u pravcu razvijanja pravne kulture građana.

Ukoliko je pravna situacija dovršena na način da je određeno pravo priznato, radi se o stečenom pravu pa vrijedi načelo zabrane povratnog djelovanja propisa. Zadiranjem u stečena prava došlo bi do dvostrukog problema, na jednoj strani subjektivna prava bi bila povrijeđena, a na drugoj objektivna prava bi bila teško i formalno i pravično distribuirana, odnosno redistribuirana. U tim slučajevima narušen je princip pravne izvjesnosti i sigurnosti što čini temelje europskog kontinentalnog prava i sustava pravne države. Realno je očekivati da se i pored promjena koje u tijeku nekog upravnog ili sudskog postupka očekuje da se prava koja su stečena u tom periodu odnosno rješidbe i odluke upravnih i sudskih tijela oslanjaju na pravne propise koji su vrijedili u trenutku kada je stranka podnijela zahtjev, odnosno kada je pokrenut sudski postupak. Međutim, promjena pravnih okolnosti odnosno pozitivnog prava može staviti subjekte pravnog odnosa u upravnom ili sudskom postupku u drugačiji položaj kojim se njihovo pravo ili položaj mijenjaju. Ta promjena može biti u pravcu povoljnijeg pravnog položaja, odnosno biti sukladna pravnim interesima subjekata pravnog odnosa (stranke u postupku), ili biti nepovoljnija za stranku odnosno novim normativnim određenjem mijenjati pravni položaj stranke i umanjivati mu

očekivana ili već stečena prava. Naravno da će se u prvom slučaju, logički i sa motrišta pravičnosti prava, moći konstatirati da bi trebalo primjeniti nove zakonske ili druge pravne odredbe i postupak dovršiti primjenjujući nove propise. Postavlja se pitanje što je tada sa društvenim, odnosno javnim interesom. Sudski i upravni organi, odnosno tijela u svom radu moraju štiti javne interese, naravno uz reciprocitet obveze da štite i privatne interese ukoliko oni nisu u suprotnosti sa javnim interesima. Dakle, načelo legitimnih očekivanja ne bi smjelo narušavati javni interes. U javnom je interesu da se osigura efikasnost prava, a posebno je ona s motrišta javnog interesa bitna za djelovanje sudskih i upravnih tijela.

Promjene u pozitivnom pravu su vezane za odnose koji su pravnim normama uspostavljeni i kada je pravnim normama utvrđen balans prava obaveza i odgovornosti građana na jednoj strani i državnih organa i tijela na drugoj strani, odnosno pozitivnim pravom utvrđen je stanoviti kvantum prava svih subjekata prava. Promjenama pravnih normi mijenja se pravni položaj i odnos subjekata prava u sistemu odnosa unutar jednog pravnog odnosa. Donošenjem nove pravne konstelacije zakonodavac može izvršiti umanjene nekog prava koje je imala javna vlast, odnosno javno pravo i distribuirati taj kvantum prava na pojedinca, odnosno građanina.⁶ Međutim, postavlja se pitanje slabi li time javni interes, odnosno nastupaju li time posljedice u efikasnosti prava u nekom društvenom i pravnom poretku. Ako građani u promjenama u pravu očekuju legitimno proširenje svojih prava, odnosno zadržavanje stečenih, onda je zakonodavac pod presijom zaštite tih prava i nije dovoljno „motiviran“ donositi promjene propisa.

Međutim i u dovršenim pravnim situacijama, nakon pravomoćnih odluka upravnih ili sudskih tijela, može doći do primjene načela legitimnih očekivanja ukoliko tijelo javne vlasti na dovršen pravni odnos poduzme odgovarajuću pojedinačnu mjeru na koju je iznimno ovlašteno izričitom zakonskom normom. Razvidno je da ovo ovlaštenje može biti zasnovano samo na zakonu, ali javnopravna tijela nekada moraju primjeniti ovo načelo i u slučaju postojanja pravnih praznina.

Dopustivost poduzimanja takve mjere može se ocijeniti primjenom načela legitimnih očekivanja: povjerenja u konačni pojedinačni akt kojim je pravo

⁶ Primjerice donošenje zakona kojim se umanjuje kazna za kazneno djelo utaja poreza. op autora.

priznato nasuprot ovlaštenju javne vlasti da ponovno zadire u dovršenu situaciju. S druge strane u nedovršenim pravnim situacijama (koje nisu okončane odgovarajućim pojedinačnim aktom) dopustivost promjena u položaju pravnog subjekta do kojih dolazi zbog izmjene propisa ili nekih drugih okolnosti, može se ocijeniti primjenom načela legitimnih očekivanja.

3. Pravna suština i smisao načela legitimnih očekivanja

Brojne su dvojbe o tome da li načelo legitimnih očekivanja ima pravni ili politički smisao. Kada se negira pravni smisao načela, onda se ukazuje na okolnost da to načelo nije nigdje eksplicitno i konkretno navedeno, odnosno da ne čini sastavni dio nekog pravnog sistema. Okolnost da se samo ponekad primjenjuje u upravnoj ili sudskoj praksi ne daje mu atribut pravnog karaktera. Na drugoj strani su oni koji ovom načelu odriču ideološki i politički značaj, tvrdeći da se ovo načelo zasniva na tradiciji europskog kontinentalnog prava i da čini praksu upravnih postupaka, upravnih sprova, krivičnog prava i drugih pravnih grana i stanja i situacija, pa se ne može govoriti o političkom, već pravnom pojmu. Oba mišljenja nisu pojedinačno prihvatljiva, ali zajedno čine cjelinu određenja karaktera načela legitimnih očekivanja. U svakom slučaju načelo legitimnih očekivanja je ekskluzivno pravnog karaktera, posebno u njegovoj eksplikativnoj i praktičnoj dimenziji. Da bi potkrijepili pravnost pojma u daljem dijelu ovog rada razmotrimo neke elemente značenja i primjene načela legitimnih očekivanja.

Pravomoćnost odluke nekog državnog organa i pouzdanost da neće doći do promjene prava i obveza utvrđenih njome jeste realno i legitimno očekivanje. Dakle, nemogućnost da se izvrši promjena pravnog odnosa i da se pri tome revidiraju već legalno stečena prava predstavlja temeljnu logičko-pravnu postavku, koja se najizravnije reflektira na sustav pravne sigurnosti i izvjesnosti na kojima počiva model pravne države.

Mora se konstatirati da u pravnim procesima koji su predmet ovog razmatranja postoje dva subjekta pravnih procesa, pravne osobe, koje predstavljaju javnu vlast i štite javni interes u općem interesu na jednoj strani i građani pojedinci koji štite svoj interes. Javna vlast, legitimno očekuje da će donošenjem novih politika, novih propisa, novih normi i sa njima pretpostavljenim pravnim odnosima i procesima nastupiti novo društveno stanje i da se tom općem, javnom interesu neće nitko suprotstaviti, odnosno da će norme koje su usvojene imati izvršnu snagu. To legitimno očekivanje

„javnoga interesa“ je sukladno načelu zakonitosti i pravne države u kojem je na taj način osigurana pravna izvjesnost i pravna sigurnost. Očekuje se jednakost ljudi pred zakonom i jednakost u postupanju javne vlasti prema građanima.

Na drugoj strani postoje građani, pojedinci koji očekuju da javna vlast garantira primjenu načela: *esse debent iura quesita*⁷, te da nastupanjem novog pravnog stanja, neće biti narušeni njihovi interesi. Realno se može očekivati da će svi procesi koji se započnu, a posebice dovrše, bez obzira na neke druge okolnosti biti zaštićeni od nadolazećih promjena. U reparativnom modelu primjene novih propisa ne mogu u potpunosti biti zadovoljena maksimalna očekivanja građana, ali se u određenom smislu ona kompenziraju i ne ugrožavaju. Međutim, u svim drugim modelima kada se vrši usklađivanje postojećeg stanja sa novonastalim pravnim stanjem dolazi do ugrožavanja interesa pojedinaca.⁸

Načelo legitimnih očekivanja često je u praktičnom smislu teško razlučiti od načela zaštite stečenih prava, jer su oba načela komplementarna i kompatibilna. Osim ove kompatibilnosti navedimo i drugu koja proističe iz pravnog instituta pravomoćnosti odluka i rješenja koja je u funkciji zaštite stečenih prava stranaka. Pravomoćnost se u pravnoj teoriji dijeli na formalnu i materijalnu pravomoćnost. Formalna pravomoćnost nastupa onda kada nastupe okolnosti smetnje za stranku da pobija akta koji je postao pravomoćan. Mnogo važnija i specifičnija je materijalna pravomoćnost koja podrazumijeva neopozivost akta od strane javnopravnog tijela.⁹ Tijekom promjena pravnog sistema ili tijekom promjene određene politike dolazi

⁷ Zabrana zadiranja u zakonito stečena prava.

⁸ Za ilustraciju o specifičnosti odnosa javnog i privatnog interesa i o podređivanju privatnog interesa javnome pri upravnom odlučivanju više vidi: Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 10-13.

⁹ Primjerice: Stranka ishoduje rješenje o ispunjavanju uvjeta za gradnju stambenog objekta (lokacijska dozvola i građevinska dozvola) te temeljem toga izgradi objekat u koji uloži primjerice 100.000 Eura. Nadležno tijelo je zbog promjene politike namjene zemljišta na kojem je objekat izgrađen donijelo odluku da u toj zoni gradskog građevinskog zemljišta, sukladno novom urbaništičkom planu nije predviđeno postojanje takvog objekta stambene namjene. U takvoj situaciji nastaje sukob između javnog interesa i interesa pojedinca. Ako nadležno upravno tijelo dopusti da postoji takav objekat to će biti suprotno novoj politici koja je usvojena u javnom interesu, a ako naloži rušenje izgrađenog objekta narušit će načelo legitimnih očekivanja, odnosno načelo zaštite stečenih prava i nanijeti materijalna štetu pojedincu.op. autora.

do narušavanja osobnih interesa u smislu dodjeljenih prava. Otklanjanje posljedica koje mogu nastupiti za pojedince trebala bi biti briga i zakonodavca i političkog establišmenta koji prouzrokuje promjene.

Uprava tijela, mogu upoznati stranke sa nastupanjem novih okolnosti i objasniti im razloge zbog kojih je do njih došlo, te šta oni mogu očekivati od tih novih mjera. Javnopravna tijela i „autori“ nove politike, očekuju od stranaka da prihvate promjene i da dragovoljno pristupe ili promjeni svog stanja ili se uzdrže od činjenja nekih radnji kojima bi novo zakonsko rješenje bilo ugroženo. Takav postupak se naziva postupovna zaštita legitimnih očekivanja. Pored takvog modela javna vlast može dati „signal“ strankama da mogu imati stečeno pravo ili ga realizirati što se naziva materijalna zaštita legitimnih očekivanja. Osim toga javna vlast može strankama kojima je povrijeđen osobni interes nadoknaditi, reparirati štetu koja je nastala stupanjem na snagu novog pravnog stanja. To je model kompenzacijske zaštite očekivanja. Zaštita legitimnih očekivanja se ne može realizirati primjenom samo jednog modela, već najčešće kombinirano, što zavisi od niza okolnosti.

4. Upravnopravni kontekst načela legitimnih očekivanja

Svoju potpunu razvidnost i ekplikaciju načelo upravnog postuka ima u oblasti upravnog prava i upravnog postupanja. U upravnom pravu i upravnom postupku sublimirane su korelacije javnog i privatnog interesa, bolje kazano odnosa upravne vlasti prema građanima. Povijesna je tekovina da javna vlast pravno uređuje odnos između javne vlasti i građana, te da pri tome vodi računa i o javnim i o privatnim interesima. Svoj legitimitet javna vlast može crpiti samo ako osigura primjenu načela zakonitosti i pravne sigurnosti građana. Međutim, u političkim procesima koji se reflektiraju na pravni sistem javna vlast mora uređivati odnose na način da štiti javni interes prevashodno sukladno ciljevima tekuće politike.

Napomenimo i specifičnost upravne funkcije javne vlasti. Upravna funkcija nema iline bi trebala imati politički karakter. Međutim, ona to ima u sustavu provođenja zakona koje donosi politički establišment i u sustavu u kome svojim djelovanjem prisiljava građane da se ponašaju sukladno utvrđenim zakonima i realnoj politici.

Iako načelo zaštite legitimnih očekivanja nije izričito normativno utvrđeno ono se može implicitno pronaći u različitim odredbama zakona o upravnom

postupku, ali i u nekim zakonima kojima je uređeno upravno postupanje u različitim oblastima. Osim toga njegovo akceptiranje postoji i u praksi sudova koji rješavaju upravne predmete, te u praksi ustavnih sudova. Treba napomenuti da pored očekivanja koje građani imaju u odnosu na zakon i druge propise, to pojedinac može tražiti i zaštitu legitimnih očekivanja koja proizilaze iz upravne prakse, odnosno uvjetno kazano, standarda upravnog postupanja upravnih organa i organizacija, kao i osoba sa javnim ovlaštenjima. To znači da pojedinac od upravnog organa(tijela), očekuje da pri donošenju odluka u upravnoj stvari, postupi na način na koji je i u ranijim, istim ili sličnim slučajevima. Ovo je jako bitno za upravno pravo u kojem se inače ogleda supremacija državnih organa u odnosu na građane, te sama primjena načela legitimnih očekivanja doprinosi amortiziranju ove supremacije. No, postoji problem tokom upravne prakse kao očekivano pravedne i posljedično ispravne. Da bi upravna praksa mogla poslužiti kao izvor prava nužno je da bude učestala, zakonita i dosljedna. S druge strane postavlja se pitanje autentičnosti upravne prakse kao izvora prava iz razloga upravnih slučajeva u kojima dominira načelo slobodne volje upravnog organa (tijela).

Slobodna ocjena upravnog organa u proturječju je sa prijašnjom upravnom praksom koja tu slobodu volje ne bi smjela ograničavati. Javna uprava mora imati slobode u sistemu odabira odlučnih činjenica i drugih okolnosti na kojima zasniva svoja rješenja i odlučuje po njima u upravnom postupku. U takav kontekst razmatranja treba uzeti i podzakonske i ostale opće akte koje donose upravni organi(tijela) kojima utvrđuju standarde postupanja u upravnim predmetima i to u konceptu uputstava ili naredbi. Ovi akti nisu obvezujući eksterno, ali su ipak temelj za rad određenog upravnog organa (tijela) i obvezujuće za službenike koji rade upravne akte. S druge strane te upute ako nisu zakonite, ne mogu biti osnov postupanja, a još manje temelj legitimnih očekivanja stranke u upravnom postupku.

Kada stranka upravnim aktom stekne neko pravo, opravdano očekuje da će isto pravo moći koristiti sve do redovnog prestanka takvog akta. Naravno da ovo vrijedi samo za pravomoćne upravne akte. Slijedom toga, vlasnici pravomoćnih upravnih akata, mogu legitimno očekivati kako će moći koristiti dodijeljena prava sve do prestanka upravnog akta. Treba napomenuti i to kako je nužan preduvjet zaštite legitimnih očekivanja, zakonitost pravomoćnog upravnog akta.

ZAKLJUČAK

Analizirajući kroz ovaj rad značenje i sadržaj, kao i pravni karakter načela legitimnih očekivanja, došli smo do spoznaja o značaju i upotrebi ovog načela u pravnim sustavima država Europskog kontinentalnog prava. Ponajprije, možemo konstatirati, da je načelo legitimnih očekivanja kompatibilno i komplementarno sa načelom zaštite legalno stečenih prava, kako povijesno, kroz nastanak, tako i funkcionalno. Došli smo do spoznaje da je i načelo pravomoćnosti, kao načelo kojim se garantira završetak procesa i primjena instituta *ne bis in idem* u izravnoj korelaciji sa načelom legitimnih očekivanja. Završetak nekog postupka garantira pravnu sigurnost građana, te da se o istim stvarima u slučaju promjene neke politike, neće rješavati na drugačiji način od očekivanog odnosno prethodnim pravom utvrđenog prava. Rad potvrđuje probleme primjene načela legitimnih očekivanja, iskazanih u činjenici da pravo pojedinca koji traži zaštitu legitimnih očekivanje ne može ugrožavati prava trećih lica, a posebno i javni interes o čemu upravni organi(tijela)moraju *ex officio* voditi računa.

LITERATURA

1. Đerđa,Dario,(2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb
2. Dworkin, Ronald M.(2001) *Suština individualnih prava*, Nomos, CID, Podgorica
3. Lukić D., Radomir, Košutić P., Budimir, (2003.), *Uvod u pravo*, Službeni List SCG, Beograd
4. www.ius.info.hr.(21.11.2017.).