

Марко Љ. Ромић
Универзитет у Бањој Луци
Правни факултет у Бањој Луци
marko.romic@pf.unibl.org
ORCID ID: 0009-0005-8181-4333

НАЧЕЛО ЗАШТИТЕ ЛЕГИТИМНИХ ОЧЕКИВАЊА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Сажетак: Начело легитимних очекивања једно је од основних процесних начела у кодификацијама ошћите управној посудука у мноим европским државама. Имајући своје ушемељење у кантовској философији удрало се преко начела правне сигурности и доминантној ушцаја немачке правне теорије и у право Европске уније. Управо је Суд правде Европске уније заслужиан за разраду овог начела у пракси и посудулаше на којима почива његова примјена у државама чланицама. Новим Законом о ошћитом управном посудуку у Србији је 2016. године уведено начело предвидивости којим се одређује да су органи управе приликом рјешавање конкретне управне ствари обавезани да воде рачуна и о својим ранијим одлукама донијетим у истим или сличним стварима. Питање које се само наметало да ли се овим мислило да је у правни поредак Србије уведено начело легитимних очекивања али под другим именом? У чланку ћемо покушати да анализирамо поменуто питање уз навођење примјера из уредне европске праксе, као и ставове из судске праксе Европског суда правде. Посебна пажња ће се поклоници ширини начела легитимних очекивања које у својој суштини треба да заштити субјективна јавна права правних субјеката, и то не само у управном посудуку. Теоријска разрада појма легитимних очекивања значајна је да ошкрије суштинину овог појма који не подразумева само конкретно посудување у (у)правним посудуцима већ и приликом (под)законској нормирања и креирања јавних политика у одређеним друштвеним областима.

Кључне ријечи: начела ошћите управној посудука, начело легитимних очекивања, начело предвидивости, субјективна јавна права, правна сигурност.

УВОД

Начело заштите легитимних очекивања има своје идејне философске коријене у Кантовој заштити разумних очекивања грађана као захтјева на којем се заснивају односи појединаца у заједници. У праву, понајприје управном, оно је општеприхваћено интерпретативно начело у заштити субјективних јавних права. У суштини овог начела се крије одговор на питање може ли се појединац ослонити на досљедност правног поретка те се поуздати у његов континуитет и предвидивост (нпр. у случајевима измјене правног режима). Познати концепт стечених права по којем су то субјективна права која се не смију дерогирати, ограничити или оставити без заштите, а да би одређено право појединца било сматрано стеченим правна ситуација везана уз настанак тога права мора бити окончана, тј. то су субјективна права настала у пријашњем правном поретку који је замијењен новим, по којем та права не би ни требала настати.¹

Субјективна права као скуп овлаштења која имају правни субјекти на основу постојања објективне правне норме остварују се подношењем одговарајућег захтјева за остварење права, а пошто се у управном праву од државе тражи остварење одређеног права, те будући да правни субјект има овлаштење добити одређено право од државе, он неоспорно има тзв. субјективно јавно право.² Последица непостојања субјективних јавних права нагнала је Ђорђа Тасића да нераскидиво повеже постојање субјективних јавних права и правне државе, сматрајући их као *conditio sine qua non* правне државе. Познати су тасићевски ставови да се држава не може посматрати мимо правне перспективе, као и то да уколико држава није правна организација онда није ништа.³ Субјективно јавно право налази свој основ у објективном праву, тј. у одређеној норми јавног права, а то значи да правни субјект постављајући свој захтјев изазива дужност одређеног државног орган да примени одговарајућу правну норму.⁴ Стога се субјективно право не може схватати као нешто првенствено (претходно, претпостављајуће) већ је могућност појединца заснована на норми позитивног права. Зато конструисање појма субјективног права према Тасићу не смије остати у домену теоријског конструктивизма већ мора бити засновано на једној практичној идеји, и само тада субјективно право постаје и добија вриједност која се испољава у најразноврснијим пољима појединачне дјелатности, а то опет највише у управном

¹ Dario Đerđa, "Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu", *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2013, 84-86.

² Inga Vezmar Barlek, "Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske", *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2011, 572-573.

³ Ђорђе Тасић, *Проблем оцртавања државе*, Службени лист СРЈ, Београд 1995, 67.

⁴ Slavoljub Popović, "Teorijski pojam subjektivnih javnih prava i prava i slobode građana po Ustavu Srbije", *Arhiv za pravne i društvene nauke* 2-3/1991, 239-248.

праву (доношењем управних аката, вршењем управних радњи), и то не само законодавац већ и судија појединац (у случају законских празнина може одредити субјективно јавно право у управном спору). Зато се теоријска суштина субјективног (јавног) права одређује као идеална власт (утицај италијанских аутора на Тасића), јер могућност/власт коју има један субјекат да на неки начин одреди другог субјекта претпоставља идеалну стварност права (идеално није ни психолошко, нити је по Тасићу⁵ субјективно право ни воља ни интерес; а ни социолошко јер не захтјева се од субјективног права да буде корисно или штетно за друштво). Субјективно јавно право се једино може замислити у једном друштву заснованом на законском ауторитету гдје норма владајућег ауторитета додјељује власт појединцу или установи.

А из угла легитимних очекивања субјективно јавно право би значило да правни субјект разумно очекује да му држава односно јавноправно тијело призна одређено право према пропису који је на снази у вријеме започињања одређеног односа када нужно долази до сукоба јавног и приватног интереса. Примјеном начела легитимних очекивања одређени акт или поступање јавне власти ће бити недопуштено ако у конкретном случају приватни интерес има превагу над јавним интересом, али то само када очекивање правног субјекта има разумну основу и ако разлози правне сигурности налажу предност приватног над јавним интересом. Субјективна јавна права посебно се штите у спору пуне јурисдикције (јер суд је обавезан не само да одлучи о законитости одлуке већ да ријеши управну ствар), а то посебно долази до изражаја код неизвршавања пресуда из управног спора када је управни суд обавезан да одлучи у споре пуне јурисдикције, или у хрватском праву код одлуке по жалби Високог управног суда који у случају основаности жалбе пресудом рјешава управну ствар у спору пуне јурисдикције. Треба нагласити да ово не значи да се у спору ограничене јурисдикције не штите субјективна јавна права и легитимна очекивања странке.⁶

НАЧЕЛО ПРЕДВИДИВОСТИ У ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ИЗ 2016. ГОДИНЕ

Начело предвидивости нема засебну номотехничку цјелину у оквири-ма ЗУП-а Србије већ се налази у оквиру начела правоснажности и то као засебни став трећи. Овакав номотехнички израз сугерише нам најмање двије околности. Прву, да начело предвидивости има да се посматра у окви-

⁵ Ђорђе Тасић, „О појму субјективног права“, *Расправе из филозофије и теорије права* (ур. Рајко Марковић), Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2011, 103-107.

⁶ I. Vezmar Barlek, 574-575.

рима поимања правонажности као процесног својства дефинитивности управног акта, и друго да непостојање његове номотехничке аутономије сугерише несамосталност у смислу засебног начела општег управног поступка. Да су редактори ЗУП-а хтјели начинити сасвим посебно начело предвидивости онда би оно имало свој засебан члан. Поготово оваква формално-техничка аргументација има на значају код дискусије о постојање начела легитимних очекивања у Србији. Да је то темељно начело опште управне процедуре и било предвиђано оно би засигурно имало свој засебан дио у законском тексту образложен у најмање једном члану са више ставова.

Начело предвидивости је нормирано у важећем Закону о општем управном поступку предвиђа поступање органа у управној ствари такво да орган мора водити рачуна о ранијим одлукама донијетим у истим или сличним управним стварима.⁷ *Ratio legis* оваквог рјешења је у превазилажењу проблема неуједначене праксе и различитог третмана странака у истим али сличним ситуацијама. Много критика на рачуна овако предвиђеног начела упућено је са становишта увођења прецедентног система у домаћи правни поредак,⁸ међутим има ставова супротних. Познато је да прецедентни систем подразумијева да једна одлука буде формални извор права и основ за одлучивање у другим сличним случајевима, док овде то није случај јер се начело предвидивости не ослања на једну одлуку већ на уједначену правну праксу одређеног органа управе по одређеном питању.⁹

Закон не забрањује ни у једном сегменту одступање од установљене правне праксе органа али захтјева у таквим ситуацијама образложење зашто је то у конкретном случају неопходно и да ли је опортуно, те како се конкретни случај разликује од сличних, и на крају да такво одступање неће ни у ком случају довести до неједнакости грађана пред законом. То даље значи да орган у рјешењу мора да образложи разлоге због којих је одступио од установљене праксе у истим или сличним управним стварима¹⁰ (нпр. промјена јавне политике у одређеној области).

ДОКТРИНА ЛЕГИТИМНИХ ОЧЕКИВАЊА У ПРАВНОЈ ТЕОРИЈИ

По неким ауторима начело легитимних очекивања извучено је из садржине начела правне сигурности а само начело вуче коријене из њемачког

⁷ Закон о општем управном поступку – ЗУП („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18), чл. 5 ст. 3.

⁸ Драган Милков, Ратко Радошевић, „Начело предвидивости у управном поступку“, *Зборник радова ПФНС* 1/2020, 5.

⁹ Марко Давинић, *Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима*, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2020, 20–21.

¹⁰ ЗУП, чл. 141 ст. 4.

права, а свој назив оправдава зато што даје за право грађанима да вјерују у управу која ће се према њима односити једнако у једнаким ситуацијама, и да их неће изненадити никаквом наглом промјеном прописа, услед које би трпили штетне посљедице.¹¹ Такође, у теорији права се као подређени појмови начелу правне сигурности наводе: неретроактивност, стечена права и легитимна очекивања.¹² Под стеченим правима као што смо видјели могу се подразумевјевати субјективна јавна права, чиме се између легитимних очекивања и субјективног јавног права ствара једна нераскидива веза.

У државама англосаксонског правног круга настало је као резултат судске праксе која га је развијала позивајући се на обавезу правичног поступања управних тијела. Англосаксонска теорија под разумним (*reasonable*) очекивањем подразумева такав начин опхођења према грађанима у којем се може очекивати одређено поступање од органа јавне власти било на основу конзистентне праксе било на основно експлицитно датог обећања од стране поступајућег органа управе (нешто слично бисмо могли да видимо у институту гарантног акта у домаћем праву). Институт легитимних очекивања је установљен како би се контролисао рад јавне власт већ у фази првостепеног управног одлучивања, те како би опомињао орган управе да не одступа од легитимног очекивања странке осим у изузетним случајевима и то само када изузетни разлози тако налажу. Теорија (англосаксонска доминантно) је одавно означила да постоје двије врсте легитимног очекивања: 1) процесна легитимна очекивања – у поступку доношења прописа, законског или подзаконског карактера, законодавац је обавезан одређеним обећањима (домен законодавне политике), која су код грађанства створила легитимна очекивања те су органи легислативе или егзекутиве дужни да их слиједе; 2) материјална легитимна очекивања – доносиоци одлука (органи јавне власти) су обавезани да одређене јавне политике проводе и одрже на снази стога стварају управноправну праксу из које извиру легитимна очекивања. Постоји и другачији критеријум разликовања процесне и материјалне заштите легитимних очекивања.¹³ Наиме, по неким ауторима процесна заштита обухвата давање процесних права особи чија су права повријеђена прије доношења нове управе одлуке (овај систем је заступљен у земаљама англосаксонског правног система), док материјална заштита легитимних очекивања омогућава појединцу остваривање захтјева пред управним тијелом на начин да се донесе мериторна одлука коју је појединац легитимно могао очекивати (овај концепт је заступљен у државама европскоконтиненталног система).¹⁴

¹¹ Mirjana Radenović, *Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, II izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Banja Luka 2019, 62-63.

¹² I. Vezmar Barlek, 572.

¹³ Daphne Barak-Erez, "The Doctrine of the Legitimate Expectation and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests", *European Public Law* 4/2005, 584.

¹⁴ D. Đerđa, 88-89.

Још у познатом случају пред Европским судом правде *Unions and others vs Ministry for civil service* (1985) заузети су одређени стандарди који служе као путовође кроз теоријска и практична лутања када се учесници поступка могу позвати на легитимна очекивања. У складу са консолидованом судском праксом на легитимна очекивања може да се позива онда када: 1) постоји експлицитно или имплицитно исказано обећање од стране органа јавне власти; 2) очекивања морају да буду правно основана (не смију да буду *contra legem*) да би се могла изразити; 3) очекивања морају да буду разумна.¹⁵ Сви ови стандарди, поготово њихова разумност су плод тумачења конкрет-ног случаја и зависе од поступања и оцјене самог органа.

У енглеској административној пракси као илустративан примјер легитимних очекивања наводи се следећи случај. Службеник надлежног тијела за просторно планирање обавијестио је особу х на јасан и недвосмислен начин да испуњава све законске претпоставке за одобрење надоградње још једног спрата на кући те да ће му се исто издати када поднесе захтјев. Особа х поуздавши се у ту изјаву потроши 50 000 фунти за реконструкцију куће. Шта ако надлежно тијело због нове политике накнадно промијени своје стајалиште и одбије захтјев особе х за издавање одобрења? Посреди је ријеч о сукобу јавног и приватног интереса. Бар три могућа рјешења стоје на располагању у оваквом случају: 1) процесна заштита очекивања странке (да се дозволи изјашњавање странци тј. да се обрати органи у случају промјене јавне политике и да се омогући изузетак или да се објасни зашто такав изузетак није могућ); 2) материјална заштита очекивања (особи х може се допустити да се држи изјаве надлежног тијела и настави са реконструкцијом); 3) компензацијска заштита легитимних очекивања (накнада штете). Поједини хрватски правни писци критикују накнаду штету као неадекватан начин заштите легитимних очекивања, јер се компензацијом пажња фокусира на индивидуална права, насупрот интересима заједнице. Стога сматрају да треба у будућности разрадити институ јемства стицања права и обавјештења о условима истваривања и заштите права, прије него инсистирати на ултимативном путу – накнади штете.¹⁶ Шонберг сугерише да се заштита легитимних очекивања сагледава у следећим ситуацијама када јавноправно тијело може повриједити легитимна очекивања странке: стављањем изван снаге незаконите правноснажне одлуке, стављањем ван снаге законите правоснажне одлуке, јемством стицања права¹⁷ и обавјештавање о условима остваривања

¹⁵ D. Barak-Erez, 588-589.

¹⁶ Marko Šikić, "Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja", *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2014, 158-159.

¹⁷ Јемство стицања права у контексту начела легитимних очекивања такође има своју материјалноправну и процесноправну страну. Процесни аспекти се тичу давања у изглед странци да орган управе није обавезан са датим гаранцијама за стицање права, те да у за-

и заштите права.¹⁸ Хрватска управносудска пракса је имала другачије рјешење сличне правне ситуације. У случају да нови власник купи грађевину изграђену без грађевинске дозволе, уклањање се налаже новом власнику, јер нови власник мора предвидјети последице нелегалне градње. Од новог власника се очекивало да буде упознат са предметом уговора о куповини, и због тога се не може позивати на легитимна очекивања.¹⁹

НАЧЕЛО ЛЕГИТИМНИХ ОЧЕКИВАЊА У ХРВАТСКОМ ПРАВУ

Начело заштите стечених права познато је хрватском, тј. југословенском правном поретку још од ЗУП-а из 1956. године, за разлику од начела легитимних очекивања које је плод уставносудске праксе, јер је у једној одлуци хрватски Уставни суд (У-ПВ/4366/2005 од 5. априла 2006.) изричито навео поменуто начело као једно од начела које се мора поштовати у оквиру управног поступка, невезано за чињеницу што није предвиђено текстом важећег ЗУП-а. Чињеница да су оба начела с једнаком важношћу призната у пракси Европског суда правде више одражава његово поштовање различитости правних поредака и традиција држава чланица Европске уније, него стајалиште да су то два потпуно одвојена концепта.²⁰ Но, морамо примјетити да је дејство ове одлуке Уставног суда у конкретном спору по уставној тужби било запањујуће јер је утицало на увођење једног процесног начела иако га изричито нема у закону.

Уставни суд је своју аргументацију уподобио највишим судским инстанцама Европске уније. Да би одређено очекивање било легитимно оно мора да буде најприје разумно, а то је оно очекивање које је настало код „разумног грађанина“, уз ограду да када год се промјена правног режима може предвидјети очекивање није разумно. Други услов је да очекивање мора буде засновано на праву, јер разумна особа се не би ослонила на неза-

висности од хитности поступка постоји могућност након обавјештења странци да јој зајамчена права неће бити призната ни установљена, да се поменути учесник у поступку изјасни. Међутим, странци увијек на располагању стоји редовна правна заштита у жалбеном поступку или управном спору. Материјалноправна страна јемства ослања се на то да се странци признају зајамчена права, чак и у случају измјене правног основа, јер би се у таквом случају оставио прелазни режим како странка не би претрпјела штету на околност на коју није могла да утиче. Јемство за стицање права неодољиво подсећа на дејство и улогу института гарантног акта из чл. 18 ЗУП-а.

¹⁸ Soren Sonberg, *Legitimate expectation in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2000, 6.

¹⁹ I. Vezmar Barlek, 576.

²⁰ Marko Šikić, Lana Ofak, “Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2011, 137-138.

кониту основу даљег кориштења/стицања права. Као додатни услов да ли треба заштитити легитимна очекивања јесте и мјера између интереса појединца и јавног интереса, и овде се мисли на оне ситуације у којима приватни (појединачни) интерес грађана или неког колективитета има превагу над јавним интересом, а увијек водећи рачуна о интересима трећих лица.²¹

Однос заштите легитимних очекивања и управне праксе је дубоко међусобно условљен, почевши од начела једнакости, забране дискриминације и повлашћивања који се огледају у сваком управном поступку и у којем сваки учесник поступка има горепоменута очекивања. Стога управна пракса мора да буде учестала, досљедна и законита. У овом домену се огледа сличности начела легитимних очекивања са начелом предвидивости из нашег ЗУП-а које настоји да дисциплинује праксу органа управе, јер појединац од управног тијела очекује да при доношењу одлуке у управној ствари поступа на начин као и у ранијим истим или сличним случајевима. Ова страна начела легитимних очекивања прихваћена је и од стране српског законодавца, али она и даље остаје само дио овог многозначног и комплексног правног начела. Проблем са дискреционим актима посебно је акутан када су у питању легитимна очекивања јер дискрециона оцјена по својој природи подразумијева такво поступање органа да се одлучи слободно, свакако у границама закона и у складу са циљем постављеним законом, али код таквих аката немогуће је очекивати уједначену нити јединствену праксу, јер би она *ab initio* била супротна сврси постојања дискреционе оцјене.

На крају, треба додати да легитимна очекивања у европском контексту подразумијевају и опште акте управе, тј. нормативну дјелатност јавна управе која се огледа у униформисаној, односно стандардизованој примјени закона. У пракси би то значило да се доносе подзаконски општи акти управе на тај начин да се легитимна очекивања учесника управних поступака не изневјере кроз рапидну промјену њиховог правног положаја поготово у смислу смањивања одређених права. Ово посљедње произлази из захтјева да о заштити легитимних очекивања треба повести рачуна најприје законодавац, који ваљану основу њихове заштите треба утврдити већ у законима и другим прописима. У овом случају начелом легитимних очекивања би добило својеврсни ранг уставног начела и обавезивало би законодавни орган власти. Ова очекивања треба штитити и код укидања правоснажних законитих управних одлука којима је појединац стекао неко право, када ничим није допринио стављању такве одлуке изван снаге нити је стављањем ван снаге могао предвидјети иако се легитимна очекивања заснована на незаконитим управним одлукама начелно не би требала штитити, правна сигурност условљава одређене компромисе.²² Не бисмо се усагласили са овим

²¹ D. Đerđa, 90.

²² D. Đerđa, 100-102.

ставом јер незаконита одлука која би се уклањала из правног поретка неким од ванредних правних средстава може да са поништавајућим дејством отклони и сва дејства тога акта из правне стварности и самим тим ни адресат акта не би имао право да истиче своја легитимна очекивања. Најтежи облици незаконитости који су такстативно наведени код оглашавања рјешења ништавим не могу ни у ком случају да створе „разумно“ очекивање, а свакако не оно очекивање које је утемељено на праву, јер баш супротно темељи се на неправу. Овакву разлику требала би управна пракса да установи и тиме онемогући злоупотребу института легитимних очекивања. Истовремено, у теорији европског управног права, заштита стечених права странака сматра се садржајним дијелом начела правне сигурности и заштите легитимних очекивања. Начело правне сигурности углавном је имало улогу у утврђивању је ли стављање изван снаге управних мјера којима се додјељују права допуштен. У случају стављања изван снаге правоснажних незаконитих управних аката која стварају права за појединца, начело законитости (према којем поступање јавних тијела мора бити у складу са позитивним прописима, који важе у тренутку подузимања поступања) мора се уравнотежити с начелом правне сигурности (које првенствено штити приватни интерес правних субјеката) и заштите легитимних очекивања.²³

Без обзира на то да ли је одлука у складу са законом или није, може стећи процесно својство коначности па и правоснажности. Но, правна дефинитивност која се тиме стиче није апсолутна и не значи да се постојеће стање не може промијенити. Најприје употребом арсенала ванредних правних средстава, када су испуњени законом одређени случајеви. За разлику од некадашњег југословенског ЗУП-а из 1956. године (те свих ЗУП-ова насталих дисолуцијом Друге Југославије који су га дословно или у нешто измијењеном облику преузимали) садашњи ЗУП Србије предвиђа мањи број ванредних средстава. Дилема се поставља код стицања права на основу незаконитог правоснажног управног акта. Утврђено је мишљење и у законодавству²⁴ али и у теорији²⁵ да ништави управни акти не могу да стварају права и обавезе, тј. не установљавају неко субјективно јавно право (које самим тим никада није ни стечено), те се *ex tunc* имају сматрати за уклоњена из правног поретка. Другачија ситуација је са рушљивим управним актима²⁶ који нису обремен-

²³ М. Šikić, L. Ofak, 139.

²⁴ ЗУП, чл. 183 ст. 1 т. 1-6. Наведено разлози се тичу ванредног правног средства – поништавање коначног рјешења. Некадашње ванредно средство оглашавања рјешења ништавим не постоји у важећем ЗУП-у, али се разлози који су некада били предвиђени за ништавост управног акта сада налазе као основ за активирање поменутог ванредног правног средства. Ипак, терминолошки и даље постоји „ништавост“ поменута у цитираној одредби ЗУП-а.

²⁵ Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Knjiga I, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1983, 282.

²⁶ Петар Кунић, *Управно право*, друго измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2010, 355-361.

њени тешким облицима незаконитости и који се самим тим могу уклањати употребом ванредних правних средстава, и након што је управни акт стекао својство правноснажности и установио субјективна јавна права за учеснике у поступку.

Примјер из хрватске управносудске праксе је и случај укидања правноснажне грађевинске дозволе по праву (службеног) надзора, позивањем на одлуку Уставног суда. По резонувању суда подносилац има легитимно очекивање да ће услови из грађевинске дозволе бити испуњени с обзиром да се то темељило на разумно оправданом повјерењу у коначни и правоснажни управни акт који је имао ваљану правну основу. Ријеч је о случају посредно неуставних управних аката,²⁷ код којих је у тренутку доношења имао ваљан уставни и законски основ, али накнадном уставносудском контролом утврђена је неуставност закона, те је дејством касаторне одлуке уставног суда са *ex tunc* ефектом поништио све акте и посљедице које је тај закон произвео. А то обухвата и такве сада незаконите управне акте. Међутим, савјестан адресат управног акта није могао знати нити је дужан знати да је ријеч о неуставном закону (таква позитивна обавеза је у рукама законодавца у претходној контроли уставности, или код уставног суда – најчешће у накнадној апстрактној контроли права). У упоредном праву овакви случајеви се нормативној рјешавају на начин да се одреди накнада штете, јер немогуће је оставити на знају управни акт (нпр. грађевинску дозволу) донијету на основу неуставног закона или незаконитог регулационог плана. Иако постоје и примјери да је суд стао на становиште да околности настале након доношења коначног рјешења не могу бити од утицала на ништавост рјешења (само разлози у тренутку доношења управног акта).²⁸

Илустративни су примјери из домена стицања држављанства, те остваривања права из пензионог осигурања. Наиме, у поступку стицања хрватског држављанства о поднијетом захтјеву за примање у хрватско држављанство одлучује се на основу чињеница какве постоје у вријеме подношења захтјева јер само тако постављени услови су створили легитимно очекивање на страни подносиоца захтјева о условима које треба да испуни. У предметима из пензионог осигурања прихваћен је аргумент тужиоца да је имао својство осигураника упркос чињеници што му послодавац због неликвидности није исплатио плате, јер радни однос тиме није престао с позивом на важећи уговор о раду.²⁹

²⁷ За више у: Марко Ромић, *Неуставност закона и управни акти – дејства уставносудских одлука о неуставности закона на управне акте*, Институт за упоредно право, Београд 2023, 48–50.

²⁸ I. Vezmar Barlek, 578.

²⁹ *Ibid*, 576.578.

НАЧЕЛО ЛЕГИТИМНИХ ОЧЕКИВАЊА У ЕВРОПСКОМ КОНТЕКСТУ

Када говоримо о изворима права Европске уније који су повезани са начелом легитимних очекивања треба указати на секундарно законодавство ЕУ и на већ спомињани примјер Заједничке пољопривредне политике, у којој ЕУ традиционално већ интервенише у законодавства држава чланица мијењајући својим прописима услове за приступ заједничком тржишту, који понекад иду на штету а понекад и у корист пољопривредника. Према пракси Евроског суда правде важно је нагласити да легитимна очекивања не могу бити створена у оним ситуацијама у којима органи ЕУ одлучује на основу дискреционе оцјене.³⁰

У европским размјерама начело легитимних очекивања се не односи искључиво на процесне аспекте, већ има и своју материјалноправну страну. Наиме, Европски суд правде пресуђујући о легитимним очекивањима има приступ у два корака: 1) да ли је радња органа управе односно државног службеника створила разумно очекивање на страни оштећене стране; 2) да ли је очекивање легитимно. На прво питање се одговара кроз призму – да ли би *bonus pater familias* развио таква очекивања у конкретном случају, а притом такво очекивање мора буде прецизно и одређено, али и легално. Орган управе је у сваком предмету везан легитимним очекивањима осим када јавни интерес захтјева другачије, а у сваком конкретном случају такав баланс остаје у дискреционој власти службеника али и под контролом суда. Добра управа не би могла бити остварена уколико би се повјерење јавности пољулало због управе која нема константу у свом раду и које се не држи своје одавно успостављене праксе (правна сигурност). Однос легитимних очекивања и легалитета се огледа у поступању службеника који би у хипотетичком случају у жељи да заштите легитимна очекивања странке били принуђени да дјелују *ultra vires* из разлога што промијењена правна ситуација налаже другачије поступање службеника, тј. долази до сукоба објективне законитости (јавног интереса) и приватног интереса лица чија би права била повријеђена дословном примјеном објективне норме. Такво дјеловање службеника би посљедично било *contra legem* и зато је Европски суд правде заузео став да очекивање мора да буде законито односно легално прије доказивања да је разумно и легитимно. У оваквој јудикатури Европског суда правде уочавамо да се тежиште ставља на начело законитости упркос присутног начела правне сигурности. Три кумулативна услова да би се примијенио концепт заштите легитимних очекивања: 1) управа мора

³⁰ Tomislav Sokol, "Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica", *Pravni vjesnik* 3-4/2018, 39-40.

пружити прецизна, безусловна и подударајућа јемства која потичу од поузданог извора; 2) та осигурања (јемства) морају бити таква да се њима стварају легитимна очекивања; јемства морају да буду у складу са примјењеним правилима. Често се у јуриспруденцији судских органа Европске уније спомиње синтагма „поуздан извор“, стога је било потребно да судска пракса дефинише овај правни стандард. Наиме, под „поузданим извором“ се подразумева секунадарно законодавство Уније (уредбе и директиве). Један од примјера би свакако била заједничка пољопривредна политика Европске уније. Традиционално већ Унија интервенише мијењајућу услове из наведене политике понекад у корист а некад и на штету пољопривредника. Не потребно је говорити колико такве измјене односно интервенције утичу на привреду држава чланица и могу да изазову тектонске друштвене промјене. Ипак, треба додати да се поједине одредбе законодавних аката Уније ипак могу бити проглашене неваљаним због повреде начела легитимних очекивања (одлука у случају Мулдер). Поменути случај представљао је легитимна очекивања пољопривредника који су произвођачи млијека у ситуацију у којој је била одређена премија за оне који престану производити млијеко због вишка на тржишту, али накнадним измјенама ЕУ законодавства и протеком пет година од престанка производње исти произвођачи нису могли да изађу на тржиште јер законодавство ЕУ одређује да право на производну квоту могу имати само они произвођачи који су млијеко производили у претходној референтној години.³¹ У пракси Суда Европске уније да би се странка позвала на начело заштите легитимних очекивања мора да буде ријеч о правноснажној управној одлуци односно акту, што представља проблем јер на нивоу Европске уније не постоји кодификовани управни поступак те правноснажност као процесно својство управног акта може бити различито тумачена, тј. може означавати различите ствари.³² Отворена питања која стоје пред правом ЕУ: када је законодавац Европске уније везан легитимним очекивањима, и у којим ситуацијама претходна управна пракса ствара легитимна очекивања; нелегитимност очекивања које је настало у спекулативне сврхе; и разлика у правној снази противправне управне одлуке и других поступака управе.³³ Правна аутономија држава чланица је ограничена код конципирања и примјене начела легитимних очекивања, међутим оваква ограничења су казуистичког типа и тангирају само неке области у којима је пракса правосуђа ЕУ одредила контуре примјене института легитимних очекивања (сјетимо се да кодификације општег управног поступка на нивоу ЕУ нема), док махом примјена и тумачење овог процесног

³¹ T. Sokol, 40.

³² M. Šikić, 157-159

³³ T. Sokol, 43.

начела почива на државама чланицама, стога би требало приступити хармонизацији националних законодавстава у погледу садржине и примјене начела легитимних очекивања.

ЗАКЉУЧАК

Начело легитимних очекивања као што смо видјели има своја теоријска упоришта у англосаксонској и њемачкој правној теорији. У оба случаја се односи на заштиту права појединаца пред државом, било да су у питању очекивања таквог појединца од државно-правног поретка *pro futuro* (промјена правног режима и нормативна дјелатност органа управе), било да је у питању правна сигурност и заштита појединца у конкретном управном поступку. Одређивањем начела заштите легитимних очекивања у општем управном поступку жељело се заштити појединца од арбитрерног поступања јавне управе у истим или сличним случајевима, али не само то јер тиме би дејство овог процесног начела свело на заштиту досљедности управно-правне праксе, те би приговори да се таквим поступањем уводи прецедентни систем били уистину оправдани. Начело легитимних очекивања има много шири значај, јер оно је руководно начело у нормативној дјелатности органа управе у оним ситуацијама када се доноси управни прописи, тј. општенормативни подзаконски акти управе којима се разрађују и конкретизују права и обавезе правних субјекта која су остановљена законом. Приликом нормирања јавна управа не смије да прави драстичне и изненадне заокрете у својом подзаконској политици јер тиме може да наштети очекивањима савјесних појединаца и организација чија су очекивања прије свега легална али и разумна. У низу случајева Суд правде ЕУ покушао је наведене стандарде да поближе објасни и да утврди њихов садржај како се ово начело не би препустило својевољној интерпретацији управних апарата држава чланица. Но, треба закључити да из овако одређеног начела легитимних очекивања произлази да оно не постоји у општем управном поступку Србије и да начело предвидивости јесте један дио, али никако не исцрпљује богату садржину овог начела које је присутно у европском управном простору. Стога би у будућности требало дјеловати *de lege ferenda* и размислити о увођењу начела легитимних очекивања по угледу на европске узор, поготово имајући у виду приступне преговоре Србије за улазак у Европску унију. Тиме би се повећала правна заштита учесника у управном поступку, осигурала конзистентност управне праксе али и подзаконске нормативне дјелатности органа управе, те би ово процесно начело доживјело истинску и потпуну имплементацију у наш правни поредак. На крају, легитимно је очекивати од правних субјеката да своја субјективна (јавна) права

желе заштити на потпунији начин, а улога свих општих правних начела (међу њима и начела легитимних очекивања) јесте да буду ослонац приликом примјене законских норме на појединачне случајеве, те да буду путоказ како поступити сваки пут када законом није предвиђена прецизна норма за конкретну животну ситуацију.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографија

- Dario Đerda, “Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu”, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1/2013.
- Inga Vezmar Barlek, “Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske”, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1/2011.
- Ђорђе Тасић, Проблем оправдања државе, Службени лист СРЈ, Београд 1995.
- Slavoljub Popović, “Teorijski pojam subjektivnih javnih prava i prava i slobode građana po Ustavu Srbije”, Arhiv za pravne i društvene nauke 2-3/1991.
- Ђорђе Тасић, „О појму субјективног права“, Расправе из филозофије и теорије права (ур. Ратко Марковић), Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2011.
- Драган Милков, Ратко Радошевић, „Начело предвидивости у управном поступку“, Зборник радова ПФНС 1/2020.
- Марко Давинић, Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд 2020.
- Mirjana Rađenović, Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, II izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Banja Luka 2019.
- Daphne Barak-Erez, “The Doctrine of the Legitimate Expectation and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests”, European Public Law 4/2005.
- Marko Šikić, “Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja”, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1/2014.
- Marko Šikić, Lana Ofak, “Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1/2011.
- Soren Sonberg, Legitimate expectation in Administrative Law, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Velimir Ivančević, Institucije upravnog prava, Knjiga I, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1983.
- Петар Кунић, Управно право, друго измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2010.
- Марко Ромић, Неуставност закона и управни акти – дејства уставносудских одлука о неуставности закона на управне акте, Институт за упоредно право, Београд 2023.

Tomislav Sokol, “Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica”, Pravni vjesnik 3-4/2018.

Правни извори:

Закон о општем управном поступку – ЗУП („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18).

Marko Lj. Romić
University of Banja Luka
Faculty of Law Banja Luka
marko.romic@pf.unibl.org
ORCID ID: 0009-0005-8181-4333

Legitimate Expectation in Administrative Procedure

Abstract: *Legitimate expectation is one of the basic procedural principles of the general administrative procedure codifications of many European countries. Having its foundation in Kantian philosophy, it was incorporated into the law of the European Union through the principle of legal certainty and the dominant influence of German legal theory. It is the Court of Justice of the EU that is responsible for the development of this principle in practice as well as the postulates on which its application in the member states is based. In 2016, the new Law on General Administrative Procedure in Serbia introduced the principle of foreseeability, which stipulates that administrative bodies, when resolving a specific administrative matter, are obliged to take into account their earlier decisions made in the same or similar matters. The question that arose was whether this meant that legitimate expectation was introduced into the legal order of Serbia, but under a different name? In the article, we will try to analyze the aforementioned issue, citing examples from comparative European practice, as well as stances from the judicial practice of the European Court of Justice. Special attention will be paid to the broadness of legitimate expectation, which in its core should protect the subjective public rights of legal entities, not just in administrative proceedings. The theoretical elaboration of the concept of legitimate expectations is important to reveal the essence of this concept, which does not solely imply specific actions in administrative/legal proceedings, but also during (by) law norming and the creation of public policies in certain social areas.*

Keywords: *basic principles of administrative procedure, legitimate expectation, principle of foreseeability, subjective legal rights, legal certainty.*

Датум пријема рада: 15.10.2024.

Датум прихватања рада: 14.12.2024.