

JAVNE OVLASTI KAO POSEBAN OBLIK JAVNE VLASTI

Javne su ovlasti poseban oblik javne vlasti koju obavljaju nedržavni subjekti - ustanove, poduzeća i druge pravne osobe, najčešće u djelatnostima koje čine javnu službu. To im pravo povjerava država i pod njezinim je nadzorom obavljanje tih ovlasti.

Pravna priroda poslova koji se obavljaju na temelju javnih ovlasti u biti je ista, bez razlike obavljaju li te poslove državna tijela ili nedržavni subjekti. Uvijek se ispoljavaju bitno ista obilježja autoritativnosti. Stoga su javne ovlasti i neka vrsta produžene ruke države u obavljanju poslova od javnog interesa.

Institut javnih ovlasti u nas je malo izučen. Osobito je izostao znanstveni pristup da bi se cjelovitije sagledala pravna priroda tog instituta i utvrdili načelni kriteriji za njegovo ustanovljavanje, kao i pravni režim obavljanja javnih ovlasti.

I - POJAM I SADRŽAJ JAVNIH OVLASTI

Javne su ovlasti poseban oblik javne vlasti koje obavljaju nedržavni subjekti - ustanove, poduzeća i druge pravne osobe. To im pravo povjerava država, a sastoji se u autoritativnom obavljanju određenih poslova od javnog interesa. Stoga obavljanje javnih ovlasti uvijek jednostrano stvara neke pravne učinke, npr. u rješavanju konkretnih situacija to može biti priznavanje nekih prava, određivanje nekih obveza, utvrđivanje nekih činjenica, izdavanje nekih isprava itd. U obavljanju tih ili bilo kojih drugih poslova, koji čine predmet javnih ovlasti, nedržavni subjekti kojima su one povjerene, uvijek na neki način djeluju autoritativno, s jačom pozicijom u pravnim odnosima koji nastaju u obavljanju tih poslova. Upravo to istupanje s autoritetom javne vlasti čini osnovnu karakteristiku ovoga pravnog instituta, jer bez autoritativnosti, bez nekog obilježja javne vlasti, obavljanje javnih ovlasti ne bi moglo imati pravne učinke u smislu pravne obveznosti donesenih akata i poduzetih drugih pravnih radnji na temelju tih ovlasti.

Prema tome, za postojanje javnih ovlasti bitno je da je država, kao suvereni nositelj svih oblika javne vlasti, povjerila pravo, odnosno ustanovila nadležnost da nedržavni subjekti mogu, u sklopu svoje djelatnosti, na autoritativan način, kao što to rade i državna tijela, obavljati određene poslove od javnog interesa.

Javne ovlasti mogu se odnositi na različite pravne poslove od javnog interesa, ali se uglavnom svode na tri vrste pravnih poslova:

- uređivanje (normiranje) određenih pravnih odnosa,
- rješavanje u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obvezama,
- obavljanje drugih javnih ovlasti, kao što je obavljanje upravnih radnji.

Poslovi koji se obavljaju na temelju javnih ovlasti, u pravilu, funkcionalno pripadaju strukturi poslova koji čine osnovnu djelatnost nedržavnih subjekata, iako nekad mogu biti i poslovi koji su pridodani toj djelatnosti, obično zbog toga što su na neki način za nju neposredno vezani. Ali, bez obzira na to, obavljanje tih poslova na autoritativan način nije originarno pravo tih subjekata, jer oni javne ovlasti ne obavljaju kao svoje izvorno pravo koje proizlazi iz njihove djelatnosti, već kao pravo (javnu vlast) koje im je povjereno od strane države, odnosno nadležnoga državnog tijela. Dakle, nedržavni subjekti ne vrše javne ovlasti kao svoje vlastito pravo, već im ta ovlast uvijek mora biti izričito povjerena od strane države, odnosno nadležnoga državnog tijela. Zato izraz "povjeravanje" treba shvatiti kao odluku nadležnoga državnog tijela da ima povjerenje u određenoga nedržavnog subjekta da, kao njegov "povjerenik", obavlja neke poslove na autoritativan način, s nekim obilježjima javne vlasti.

S obzirom na to da javne ovlasti predstavljaju neki oblik obavljanja javne vlasti, stoga državna tijela imaju i nadređen položaj prema nedržavnim subjektima kojima su povjerene javne ovlasti, što se najčešće javlja u nadzoru nad zakonitošću obavljanja tih ovlasti, kao i pravu davanja smjernica i uputa kojima se usmjerava njihovo obavljanje.

Sve to ukazuje da su javne ovlasti, zapravo, i neka vrsta produžene ruke države u obavljanju poslova od javnog interesa, pa su zbog toga ti poslovi i pod posebnim pravnim režimom i, po svemu drugom, pod jačim patronatom i nadzorom države.

Pravna priroda poslova koji se obavljaju na temelju javnih ovlasti u biti uvijek je ista, bez razlike da li te poslove obavljaju neka državna tijela ili na temelju javnih ovlasti nedržavni subjekti. Stoga je, u pravilu, i pravni režim isti za obavljanje tih poslova. Tako npr. nema razlika u pravnoj prirodi upravnog akta kojeg donese tijelo državne uprave, kao državni subjekt, i upravnog akta, kojeg donese neka javna ustanova na temelju javnih ovlasti, jer se uvijek radi o rješavanju upravnih stvari, o upravno – pravnom odnosu, o postupanju prema pravilima upravnog postupka, o istom pravnom položaju stranke itd.

Zbog toga što javne ovlasti uvijek sadržavaju autoritativnost, odnosno neko obilježje javne vlasti, to determinira i pravne odnose u njihovom obavljanju. Za te odnose karakteristična je nejednakost u pravnom položaju između nedržavnog subjekta koji obavlja javne ovlasti i osoba na koje se odnose pravni učinci obavljanja tih ovlasti zato što dominantnu poziciju i u svemu nadređen položaj ima onaj tko obavlja javne ovlasti, a podređen onaj prema kome se one obavljaju.

Javne ovlasti odnose se, u pravilu, na pitanja koja spadaju u domenu eksternih (vanjskih) odnosa u obavljanju djelatnosti nedržavnih subjekata kojima su te ovlasti povjerene, tj. odnose se na pravne odnose između tih subjekata (ustanova, poduzeća i dr.) i korisnika njihovih usluga ili drugih osoba (stranaka) o čijim pravima i obvezama odlučuju na temelju javnih ovlasti.

Institut javnih ovlasti, u pravilu, ustavom je normiran, najčešće načelno i u kontekstu ustavne materije o ustroju javne vlasti, iako ima primjera potpunoga ustavnog normiranja ovog pravnog instituta.

U bivšem socijalističkom sustavu svi republički ustavi iz 1974. godine imali su detaljno normiran ovaj institut jer je to odgovaralo koncepciji tih ustava. O javnim ovlastima u tim ustavima bilo je određeno: "Zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom skupštine općine može se organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama povjeriti da, u oblasti svoje djelatnosti, svojim aktima uređuju određene odnose od šireg interesa, da rješavaju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obvezama i da vrše druga javna ovlaštenja".

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine¹ ne sadrži posebne odredbe o javnim ovlastima, već samo na nekoliko mjesta govori o "tijelima koja imaju javne ovlasti" (čl. 19., 26. i dr.), i to u kontekstu materije o aktima upravne vlasti.

Ustav Republike Slovenije iz 1991. godine² sadrži znatno izričitije odredbe u kojima se govori o institutu javnih ovlasti, a one glase: "Samoupravne zajednice, poduzeća i druge organizacije i pojedinci mogu zakonom dobiti javne ovlasti za obavljanje nekih funkcija državne uprave" (čl. 121.), da "država može zakonom prenijeti na općinu ili širu samoupravnu lokalnu zajednicu obavljanje pojedinih zadataka iz nadležnosti države" (čl. 140. st. 2.), da se "zakonom mogu odrediti poslovi iz nadležnosti države koje će obavljati mjesna općina" (čl. 141. st. 2.), te da se "državljanima može zakonom prepustiti samoupravno uređivanje pojedinih poslova iz državne nadležnosti" (čl. 145. st. 2.).

U Federaciji Bosne i Hercegovine Zakonom o upravi³ cjelovito su uređene sustavne odredbe o obavljanju poslova državne uprave na temelju javnih ovlasti od strane nedržavnih subjekata. Prema tom zakonu, "Poduzećima (društvima), ustanovama i drugim pravnim osobama može se zakonom povjeriti obavljanje određenih upravnih i stručnih poslova iz djelokruga organa uprave, da u okviru svoje djelatnosti odlučuju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obvezama građana, poduzeća i drugih pravnih osoba", a također i propisom gradskog i općinskog vijeća "obavljanje određenih upravnih i stručnih poslova iz izvorne nadležnosti grada, odnosno općine" (čl. 27.).

U Republici Hrvatskoj, u Zakonu o sustavu državne uprave,⁴ normirano je da se "Posebnim zakonom određeni poslovi državne uprave mogu prenijeti tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave ili drugim pravnim osobama koje temeljem zakona imaju javne ovlasti" (čl. 2. st. 2.).

Povjeravanje javnih ovlasti, u pravilu, fakultativno je pravo zakonodavne vlasti (parlamenta), jer je stvar države kako će organizirati obavljanje javne vlasti, što znači da je isto tako stvar države i njezine zakonodavne politike i da procjenjuje svrsishodnost povjeravanja javnih ovlasti. Na to može utjecati više činitelja, uključujući i neke političke i praktične razloge. Katkad, međutim, povjeravanje određenih javnih ovlasti može biti i obvezno, kada je tako ustavom određeno, iako je to veoma rijetko. Češći je slučaj da je o tome u ustavu kombinirano rečeno npr. da o određenim pravnim pitanjima u prvom

¹ Narodne novine, br. 56/90.

² Uradni list Republike Slovenije, br. 33/91.

³ Službene novine Federacije BiH, br. 28/97.

⁴ Narodne novine, br. 75/93.

redu odlučuje određeno državno tijelo, ali uz dopuštenje da o tim pitanjima, ili samo o nekim njegovim segmentima, mogu odlučivati i određeni nedržavni subjekti kada im se povjere takve javne ovlasti. Takve i slične ustavne konstrukcije obično se odnose na pravnu materiju koja spada u domenu neke javne službe.

Obavljanje javnih ovlasti u praksi je veoma rašireno na mnoge djelatnosti. Najčešće se radi o javnim ovlastima za rješavanje u upravnim stvarima i obavljanje upravnih radnji, a nisu zanemarljive i javne ovlasti za pravno normiranje određenih društvenih odnosa od šireg javnog interesa.

Rješavanje u upravnim stvarima na temelju javnih ovlasti odnosi se na više područja i na brojna pitanja. To se odnosi npr. na rješavanje o pravima iz mirovinskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja, o pravima iz domene socijalne skrbi, o pravima za vrijeme nezaposlenosti, na rješavanje statusnih pitanja učenika i studenata, na obavljanje kontrole zakonitosti platnog prometa i ispunjavanje poreznih obveza i dr. Na temelju javnih ovlasti često se rješava i o pravima i obvezama u vezi s korištenjem javnih dobara i sl.

Veoma su raznovrsne i mnogobrojne upravne radnje koje se obavljaju na temelju javnih ovlasti, kao što je atestiranje tehničke ispravnosti raznih sredstava (tehnički pregled motornih vozila, plovnih objekata, postrojenja za centralno grijanje, protupožarnih aparata i sl.), ovjeravanje projektne dokumentacije o ispunjavanju propisanih standarda i normativa, obavljanje uviđaja, vođenje javnih evidencija o određenim činjenicama, izdavanje raznih certifikata, uvjerenja, atesta i drugih javnih isprava itd.

U nekim djelatnostima, na temelju javnih ovlasti, često su normativno uređeni mnogi pravni odnosi od javnog interesa, npr. u oblasti mirovinskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja, u komunalnim djelatnostima i dr. Opći akti koji se donesu na temelju javnih ovlasti najčešće imaju dopunski i izvršni karakter uz državne propise u tim područjima.

Katkad su javne ovlasti usko vezane s građanskopravnim odnosima. Najčešće to je onda kada nedržavni subjekt, davalac određenih usluga, ima i javne ovlasti da npr. provjerava postojanje prava na uslugu, da održava red u pružanju usluga, da za određene nepravilnosti pokreće prekršajni postupak, da naplaćuje novčane kazne na licu mjesta i sl.

II - POSLOVI KOJI SE NE MOGU OBAVLJATI NA TEMELJU JAVNIH OVLASTI

Iako je stvar države i njezine zakonodavne politike da procjenjuje svrsishodnost povjeravanja javnih ovlasti, neki poslovi iz domene javnih djelatnosti ne mogu uopće biti predmet tih ovlasti, jer po svojoj pravnoj prirodi imaju takvo obilježje da ih ne bi valjalo odvojiti od države i djelatnosti njezinih institucija. Riječ je o klasičnim državnim poslovima. Generalno, to su svi poslovi koje, prema izričitim odredbama ustava, moraju raditi samo državna tijela, a zatim i oni poslovi koji, s obzirom na njihov karakter i ustavnu ulogu moderne države, moraju biti u nadležnosti državnih tijela.

Polazeći od tog načelnog kriterija, moglo bi se zaključiti da predmet javnih ovlasti ne bi mogli biti:

- poslovi za koje je samim ustavom izričito određeno da su u nadležnosti određenih državnih tijela (parlamenta, vlade, ministarstva, sudova i dr.);

- normativno uređivanje pravnih odnosa koji, prema ustavu, spadaju isključivo u domenu zakona, kao što je propisivanje uvjeta i načina ostvarivanja ustavom utvrđenih sloboda i ljudskih prava, propisivanje pravnih postupaka, propisivanje sankcija, kao prisilnih mjera, propisivanje poreza i sl.;

- obavljanje sudske funkcije;

- rješavanje u upravnim stvarima iz domena sloboda i ljudskih prava, koja se odnose na osobu, slobodu kretanja, privatnost, političke slobode i prava i sl.;

- obavljanje upravnog nadzora, u pravilu, u većini upravnih područja osim u tehničkim pitanjima;

- obavljanje represivnih radnji neposrednom prisilom (lišavanje slobode, pretres, prisilna izvršenja i sl.).

Predmet javnih ovlasti ne bi trebali biti ni poslovi koji bi, s pravnog gledišta, bili inkompatibilni (nespojivi) s djelatnošću ili položajem nedržavnog subjekta. Teško je generalno odrediti na koje se sve to poslove odnosi, pa se o tome mora procjenjivati u svakom konkretnom slučaju povjeravanja javnih ovlasti. Neki poslovi, npr. rješavanje o određenim upravnim stvarima, ako bi bili nespojivi s djelatnošću nekog subjekta, ne znači da su istodobno nespojivi i s djelatnošću nekog drugog subjekta; isto tako, ako pravni položaj nekog subjekta, s obzirom na prirodu i ciljeve njegove djelatnosti, ne dopušta da obavlja neke javne ovlasti, ne znači da se to u svakom slučaju jednako odnosi i na druge subjekte iz iste strukture itd.

Naveli smo da u krug poslova koji ne bi mogli biti predmet javnih ovlasti spadaju, uz ostale, i poslovi "obavljanja represivnih radnji neposrednom prisilom", kao što je lišavanje slobode, vršenje pretresa, razna prisilna izvršenja i sl. S obzirom na to da je ta vrsta upravnih poslova prilično heterogena, trebalo bi ovo tako shvatiti da "klasični" represivni poslovi ne mogu biti predmet javnih ovlasti, npr. policijski poslovi, dok se to ne bi trebalo odnositi i na manje represivne poslove, kao što je npr. obavljanje čuvarske i redarske službe u vezi s korištenjem određenih javnih dobara (cesta, luka, rijeka, jezera, mora, parkova i dr.) te u tom djelokrugu obavljanje i nekih autoritativnih radnji, kao što je fizičko sprječavanje da se čine nepravilnosti u korištenju javnog dobra, prisilno oduzimanje sredstava kojima se čine te nepravilnosti, utvrđivanje identiteta i saslušavanje počinitelja tih nepravilnosti, podnošenje prijave za prekršaje, mandatna naplata novčane kazne i sl.⁵

Kada je riječ o upravnom nadzoru, koji se inače sastoji od više vrsta upravnih poslova i od različitih oblika pravnog nadzora nad zakonitošću rada drugih subjekata (ustanova; poduzeća; građana i dr.); može se pojaviti dvojba koje poslove iz domene upravnog nadzora ne bi trebalo povjeravati nedržavnim subjektima. U prvom redu to se odnosi na inspekcijski nadzor, kao osnovni oblik upravnog nadzora. To su veoma

⁵ U ovom smislu, u Republici Hrvatskoj, Zakonom o zaštiti prirode (N. N. br.30/94), veoma su dobro normirane odredbe o javnim ovlastima nadzornicima koji, kao radnici javnih ustanova, mogu poduzimati i represivne radnje u obavljanju zaštite u nacionalnim parkovima i parkovima priroda (čl. 31.).

značajni poslovi državne uprave i zato takvi poslovi, zbog značenja i pravne prirode, ne bi mogli biti predmet javnih ovlasti, već ih treba zadržati u okviru državne strukture. Odstupanja bi se mogla odnositi samo na neke stručne poslove koji su u vezi s vršenjem inspekcijskog nadzora, kao što su ekspertize, tehnička ispitivanja i sl., ako organi uprave nemaju tehničke i druge uvjete.⁶

U ustavnosudskoj praksi ima više odluka u kojima je utvrđeno da određena materija ne može biti predmet javnih ovlasti. Osobito je izričit stav o tome koja se pitanja mogu samo zakonom uređivati, a ne i propisima i drugim općim aktima niže pravne snage.

S obzirom da je predmet javnih ovlasti najčešće rješavanje u upravnim stvarima, značajno je i pitanje mogu li se te ovlasti ustanovljavati za rješavanje u upravnim stvarima samo na temelju pravno vezane primjene propisa ili se to jednako odnosi i na rješavanje tih stvari prema slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni. S pravnog stajališta nema razloga da se u tom pogledu prave neke razlike, što znači da se javne ovlasti mogu jednako odnositi na sve vrste rješavanja upravnih stvari. Dakako, uvijek treba nastojati da u pravnom sustavu bude što manje propisa koji omogućavaju rješavanje upravnih stvari prema diskrecijskoj ocjeni, iako se u nekim javnim djelatnostima samo na takav način i može rješavati u upravnim stvarima (npr. u službama socijalne skrbi, kada rješavaju o zbrinjavanju socijalno ugroženih osoba). Ipak, i kada se radi o takvim upravnim stvarima, treba u odredbe o javnim ovlastima ugraditi i određene kriterije, što može biti izraženo i odgovarajućim pravnim standardima, tako da donositelju upravnih akata, prema diskrecijskoj ocjeni, ostane što manje prostora da se može voluntaristički ponašati pri odlučivanju o upravnoj stvari. Time se stvara potpunija pretpostavka za jednakost svakog pred zakonom, što čini okosnicu ustavnog načela zakonitosti u donošenju upravnih akata.

III - SUBJEKTI KOJIMA SE MOGU POVJERAVATI JAVNE OVLASTI

Obavljanje javnih ovlasti može se povjeravati samo nedržavnim subjektima⁷, dok se taj pravni institut ne odnosi na državna tijela, uključujući i razne druge državne institucije, te stručne i druge službe, koje inače spadaju u organizacijsku strukturu države. Zapravo, država je suvereni vršitelj svih oblika javne vlasti i monopola prisile, pa stoga državnim tijelima i ne treba posebno povjeravati obavljanje takvih poslova, jer su oni i inače njezin mehanizam za obavljanje autoritativnih aktivnosti u djelatnostima i odnosima u kojima država djeluje. Razumije se, ni državna tijela ne mogu autoritativno djelovati samo zato što su državna tijela, već samo onda kad im je ~~to dopušteno u granicama propisane nadležnosti, ali se to ne smatra "povjerenim"~~ javnim ovlastima, već njihovom redovnom (osnovnom) djelatnošću. Prema tome, svatko tko ne spada u organizacijsku strukturu države, kao što su ustanove, poduzeća i druge

⁶ Zakonom o upravi u Federaciji BiH izričito su u ovom smislu normirane odredbe (čl. 27. st.2.).

⁷ Pojam "nedržavni subjekt" treba razumjeti u generičnom smislu da bi se takvim "zbrojnim" izrazom označila vrlo heterogena struktura ustanova, poduzeća i drugih pravnih osoba (npr. javne ustanove, javni fondovi, banke i dr.) koje mogu biti vršitelji javnih ovlasti.

pravne osobe, može na autoritativan način obavljati neke poslove samo kada je za to posebno ovlašten, kada mu takvu ovlast izričito povjeri nadležno državno tijelo.

Načelno rečeno, javne ovlasti mogu se povjeravati samo onim nedržavnim subjektima koji imaju odgovarajući pravni status i pravnu sposobnost za obavljanje takvih ovlasti. U pravilu, to su na prvom mjestu javne ustanove iz svih oblasti društvenih djelatnosti, zatim to su javna poduzeća, te druge pravne osobe kao što su lokalne zajednice, javni fondovi, banke, komore, zadruge, društva, udruženja i dr., čija je djelatnost, u pravilu, funkcionalno vezana za poslove na koje se odnose javne ovlasti, jer je najprirodnije da te pravne osobe budu i pravni subjekti u pravnim odnosima koji nastanu u obavljanju javnih ovlasti.

Neki subjekti, zbog prirode svoje djelatnosti, moraju imati odgovarajuće javne ovlasti da bi mogli uspješno funkcionirati. U pravilu, takve ovlasti potrebne su javnim ustanovama, javnim poduzećima i drugim pravnim osobama koje svojom djelatnošću obavljaju javnu službu,⁸ jer se mnogi poslovi iz njihove djelatnosti moraju obavljati na autoritativan način. Zapravo, svi poslovi u javnim službama, koji se odnose na stjecanje, mijenjanje, ograničavanje ili ukidanje nekih prava građana i drugih osoba, ili pak na određivanje nekih obveza, mogu se obavljati samo kao javne ovlasti. U nekim javnim službama tako se mora obavljati većina poslova. To su one institucije koje praktično predstavljaju produženu ruku države u obavljanju određenih poslova od javnog interesa, kao npr. obavljanje platnog prometa, poslova javnih fondova za mirovinsko, invalidsko, zdravstveno i druge vidove socijalnog osiguranja, obavljanje komunalne djelatnosti i sl.

U bivšem režimu, zbog pogrešnog shvaćanja uloge države i prava, javne službe bile su isuviše odvojene od države, jer su se kao samoupravne organizacije izgubile u sustavu udruženog rada, a uvođenjem tzv. slobodne razmjene rada i samoupravnih interesnih zajednica postale su i preskupe i izrazito nedjelotvorne u obavljanju svojih funkcija, premda je njihova djelatnost bila ustavom određena kao djelatnost od posebnog društvenog interesa.

Javnu službu čine one djelatnosti koje su od općeg (javnog) interesa, jer te djelatnosti zadovoljavaju opće potrebe društva, a osobito one iz sfere zadovoljavanja svakodnevnih životnih potreba građana. Zbog takvog društvenog značenja funkcioniranje javnih službi mora biti trajno, uredno i kvalitetno, pa je zbog toga i obveza države svojim instrumentarijem osigurati efikasno funkcioniranje tih službi, osobito u onim djelatnostima kojima se zadovoljavaju važnije ljudske potrebe. U taj instrumentarij spadaju, uz ostalo, i javne ovlasti, najčešće za rješavanje određenih konkretnih situacija.

.....⁸ U pravnoj doktrini i zakonodavstvu nema potpune suglasnosti što se sve podrazumijeva pod javnom službom. Pojam javne službe (service public) nastao je koncem XIX. stoljeća u praksi francuskog Državnog savjeta.

O toj problematici opširnije piše prof. dr. Dragan Medvedović, *Pojam i glavna obilježja ustanove*, Informator, br. 4136 od 27. 10. 1993.

U zakonodavstvu ima primjera da se izričito normira da je javna služba neka djelatnost. Tako je u Republici Hrvatskoj, u čl. 5. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (N. N. br. 1/97.) rečeno da se zdravstvena djelatnost obavlja kao javna služba; u čl. 2. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (N. N. br. 36/95.) da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba; u čl. 1. Zakona o javnom bilježništvu (N. N. br. 78/93.) da se javno bilježništvo smatra javnom službom, i dr.

Ustav Republike Hrvatske uvodi pojam "javne službe", ali ga pobliže ne definira.⁹ U zakonodavstvu, međutim, to su uglavnom javne ustanove, kao glavni nositelji javne službe, pa stoga i glavni nositelji javnih ovlasti. Zato je Zakonom o ustanovama¹⁰ u čl. 10. i normirano:

"Zakonom i na temelju zakona donijetom odlukom predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave, može se javnoj ustanovi povjeriti da u sklopu djelatnosti radi koje je osnovana, općim aktima uređuje određene odnose, da rješava u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornosti fizičkih i pravnih osoba, te da obavlja druge javne ovlasti.

Javna ustanova obavlja javne ovlasti iz stavak 1. ovog članka pod uvjetima, na način i u postupku koji je određen zakonom."

Osim javnih ustanova, čija se djelatnost generalno smatra javnom službom, u Republici Hrvatskoj javnu službu čine i druge djelatnosti koje obavljaju poslove od općeg interesa, npr. javno bilježništvo i komunalne djelatnosti, koji u obavljanju tih djelatnosti imaju značajne javne ovlasti.¹¹ Zbog prirode svoje djelatnosti javnom službom treba smatrati, kako je to u zapadnoeuropskim državama, većinu djelatnosti iz prometne infrastrukture i telekomunikacija (željeznice, ceste, poštanska služba i dr.).

Određene javne ovlasti potrebne su svakako i nekim poduzećima i drugim organizacijama radi djelotvornijeg obavljanja njihove djelatnosti, npr. komunalne djelatnosti, kao i radi uspješnijeg provođenja pravnog režima korištenja i upravljanja javnim dobrima, odnosno nekretninama, koja su u općoj upotrebi (pomorsko dobro - more, morska obala i dr., rijeke, ceste i dr.).

Premda je pravilo da se javne ovlasti najčešće povjeravaju pravnim osobama - ustanovama, poduzećima i drugim pravnim osobama, određene javne ovlasti, u pravilu, iz upravne djelatnosti, mogu se povjeravati i pojedincima. Ustavom Republike Slovenije iz 1991. godine izričito je dopušteno da osim "samoupravnih zajednica, poduzeća i drugih organizacija" i "pojedinci zakonom mogu dobiti javne ovlasti za obavljanje nekih funkcija državne uprave" (čl. 121.). U pravilu, pojedincima bi se mogle povjeravati javne ovlasti u domeni obavljanja nekih upravnih radnji, koje su po svojoj pravnoj prirodi takve da ih inače trebaju raditi fizičke osobe, kao što je obavljanje čuvarske i redarske službe, tj. obavljanje poslova fizičkog osiguranja objekata, javnih i drugih

⁹ Čl. 44. i 60. st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

¹⁰ Zakonom o ustanovama (N. N. br. 76/93.) u čl. 6. propisano je da se javna ustanova osniva za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti za koje je zakonom određeno da se obavljaju kao javna služba. Prema tome zakonu (čl. 1. st. 2.) to je, primjerice, djelatnost odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, zdravstva, socijalne skrbi i druge slične djelatnosti, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti.

¹¹ Zakonom o komunalnom gospodarstvu (N. N. br. 36/95.) propisano je više odredaba o javnim ovlastima u obavljanju komunalne djelatnosti. Tako je u čl. 5. propisano da se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave može povjeriti pravnim osobama koje obavljaju komunalnu djelatnost da svojim "općim aktima uređuju određene odnose, rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornosti fizičkih i pravnih osoba te obavljanju druge javne ovlasti" u obavljanju komunalne djelatnosti koja se odnosi na opskrbu pitkom vodom, odovođenjem i pročišćavanjem otpadnih voda, opskrbom plinom, odlaganjem komunalnog otpada i održavanjem groblja i krematorija (čl. 3. st. 1. toč. 1., 2., 3., 4. i 7., te 11.).

dobara, te nekih tehničkih radnji s izvjesnim obilježjima autoritativnosti, kao što su npr. ovlaštenja sudskih tumača da daju službena prevođenja isprava i drugih tekstova, izdavanje atesta o tehničkoj ispravnosti određenih sredstava i sl.

Kad se razmatra treba li određene poslove obavljati temeljem javnih ovlasti, važno je, uz ostalo, cijeliti tehničke i kadrovske uvjete institucija kojima se povjeravaju javne ovlasti, ali i interes građana i drugih osoba (stranaka) na koje se odnose te ovlasti. U slučaju dvoumljenja treba li neke poslove autoritativno obavljati preko nedržavnih subjekata na temelju javnih ovlasti ili ih obavljati preko državnih tijela, trebalo bi dati prednost onom rješenju kojim bi se postigla veća efikasnost u obavljanju tih poslova, npr. da njihovo obavljanje bude stručnije, potpunije, ekonomičnije, dostupnije građanima i sl.

IV - PRAVNI TEMELJ ZA OBAVLJANJE JAVNIH OVLASTI

Ustanove, poduzeća i druge pravne osobe mogu obavljati javne ovlasti samo kad su im one povjerene od strane nadležnog državnog tijela i odgovarajućim pravnim aktom. Dakle, za obavljanje javnih ovlasti uvijek mora biti ustanovljena nadležnost (pravo) nedržavnog subjekta da može snagom javne vlasti obavljati određene poslove. Bez toga doneseni akti i poduzete druge radnje u poslovima koji se obavljaju na temelju nekog oblika javne vlasti, ne mogu imati valjane pravne učinke.¹²

U svezi s povjeravanjem javnih ovlasti veoma je značajno pitanje kojim se pravnim aktom mogu te ovlasti povjeravati, ako to nije određeno ustavom ili je to nedovoljno jasno. U Republici Hrvatskoj u Ustavu se tek na nekoliko mjesta govori samo o "tijelima koja imaju javne ovlasti" (čl. 19., 26. i dr.), pa se može postaviti pitanje mogu li se javne ovlasti ustanovljavati (povjeravati) samo zakonom ili nekim drugim propisima niže pravne snage, npr. uredbom vlade, pravilnikom ministra i sl.

Budući da javne ovlasti predstavljaju oblik vršenja javne vlasti od strane nedržavnih subjekata, smatramo da ih treba samo zakonom ustanovljavati, jer je zakon, gledano prema ustavnopravnim kriterijima, s obzirom na mjesto koje zauzima u pravnom sustavu i njegovu pravnu snagu, najprimjereniji pravni akt za ustanovljavanje pravnog temelja za obavljanje javnih ovlasti.

Najbolje je rješenje da se javne ovlasti povjeravaju onim zakonom kojim se u materijalnom pravnom smislu uređuje određena materija, a kojoj po prirodi stvari pripadaju i poslovi koji se mogu obavljati na temelju javnih ovlasti. Tim zakonom trebalo bi, u pravilu, normirati sve što je bitno u svezi s javnim ovlastima (sadržaj javnih ovlasti, način i uvjeti njihova obavljanja, kome se te ovlasti povjeravaju i njegove obveze, pravna zaštita od nezakonitog obavljanja javnih ovlasti, prava nadzora državnih tijela nad zakonitošću obavljanja tih ovlasti i sl.). Tako npr. javne ovlasti koje se odnose na komunalnu djelatnost trebalo bi normirati u zakonu kojim se uređuje ta djelatnost; u zakonu kojim se uređuje materija o sigurnosti javnog prometa trebalo bi

¹² Tako npr. da bi neka javna ustanova mogla rješavati o određenim upravnim stvarima, bitan uvjet je da ima izričito propisanu nadležnost za rješavanje o tim stvarima. Ako nadležnost nije propisana, nema ni pravnog temelja za upravno rješavanje, pa stoga i svi akti i radnje koje bi ustanova donijela, odnosno poduzela u tim stvarima, nisu pravno valjani. Konkretno, ustanova ne bi mogla ni pokrenuti ni voditi upravni postupak niti donijeti rješenja o stvari, jer nema nadležnost (čl. 123. i 202. ZUP-a), a u slučaju da to i urade, takvo će se rješenje poništiti (čl. 241. st. 2. i čl. 263. ZUP-a, odnosno čl. 10. toč. 2. ZUS-a).

normirati i odredbe o javnim ovlastima u svezi s tehničkom kontrolom motornih vozila itd. Na taj način i pravni režim obavljanja javnih ovlasti mogao bi se više prilagoditi prirodi određene materije i potrebama prakse, što je i te kako značajno.

Dakle, javne ovlasti treba zakonom povjeravati, u pravilu, onima kojima se normativno uređuje određena materija, i samo zakon treba biti pravni temelj njihova obavljanja. U normativno-tehničkom pogledu to se može uraditi na jedan od dva načina, ovisno o kakvim se ovlastima radi, a to je:

- potpunim normiranjem svih pitanja koja se tiču javnih ovlasti, a to su osobito: sadržaji javnih ovlasti, pravni režim njihova obavljanja, kome se povjeravaju, njegove obveze i prava nadzora državnih tijela;

- normiranjem sadržaja javnih ovlasti, i tko te ovlasti i pod kojim uvjetima može obavljati, s tim da odgovarajuće državno tijelo cijeni ispunjavanje tih uvjeta, i kada ustanovi da su ispunjeni, da izda odobrenje za obavljanje javnih ovlasti.

Prema prvom načinu, trebalo bi povjeravati javne ovlasti za normativno-pravno uređivanje određenih odnosa od javnog interesa, odnosno za donošenje općeobveznih propisa, kao i za rješavanje u pravnim stvarima o određenim pravima i obvezama, te javne ovlasti za obavljanje izvjesnih oblika upravnog nadzora i poduzimanje represivnih radnji. Tako bi trebalo povjeravati javne ovlasti u svim područjima koja su od posebnog društvenog značenja, npr. u području platnog prometa, mirovinskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja i dr.

Prema drugom normativno-tehničkom rješenju, trebalo bi povjeravati sve druge javne ovlasti, osobito one koje se odnose na autoritativno obavljanje određenih pravnih i tehničkih radnji. I u takvim slučajevima zakon je pravni temelj za obavljanje javnih ovlasti, jer se zakonom određuje sadržaj ovlasti i uvjeti koje trebaju ispunjavati subjekti (ustanove, poduzeća i dr.) kojima se može povjeriti (dopustiti) da obavljaju te javne ovlasti ako ispunjavaju propisane uvjete (npr. u pogledu registracije djelatnosti, posjedovanja odgovarajuće tehničke opreme, stručnih kadrova i dr.), s tim da ispunjavanje tih uvjeta utvrđuje nadležno državno tijelo, u pravilu, iz strukture upravne vlasti (npr. odgovarajuće ministarstvo), koje nakon utvrđenog činjeničnog stanja upravnim aktom (rješenjem) dopušta da se mogu obavljati javne ovlasti. Na taj način mogle bi se ustanovljivati javne ovlasti za autoritativno odlučivanje o određenim tehničkim pitanjima kao što je atestiranje ispravnosti nekih sredstava, npr. o tehničkom pregledu motornih vozila i plovniha objekata, o obavljanju mjeriteljskih radnji u provedbi mjeriteljskih propisa, o utvrđivanju ispunjavaju li određeni proizvodi koji se stavljaju u promet propisane uvjete o kvaliteti, zatim o vođenju očevidnika (evidencija) o određenim činjenicama i sl.¹³

¹³ U ovom smislu, u Republici Hrvatskoj, u Zakonu o sigurnosti prometa na cestama (N. N. br. 84/92.), veoma su dobro normirane odredbe o javnim ovlastima stanicama za tehnički pregled motornih vozila, kao i druge odredbe o ovom pravnom institutu (čl. 259.-384. i dr.).

U Federaciji Bosne i Hercegovine na ovakav način propisane su odredbe o povjeravanju javnih ovlasti u Zakonu o kontroli kakvoće određenih proizvoda pri uvozu i izvozu ("Službene novine Federacije BiH", br. 21/97.).

Prema tom modalitetu postupljeno je i u ustanovljavanju javnih ovlasti i u drugim područjima, npr. u mjeriteljskoj djelatnosti i sl.

I ustavnosudska praksa ukazuje na mogućnost ovakve pravne konstrukcije povjeravanja javnih ovlasti.

U zakonu treba izričito odrediti (navesti) da su određeni poslovi javne ovlasti, što je bitno da se u praksi zna kakav pravni režim važi za obavljanje tih poslova, kakvu pravnu zaštitu imaju osobe na koje se odnose ti poslovi, kakva nadzorna prava imaju državna tijela prema subjektima koji obavljaju te poslove itd.¹⁴

Međutim, često u zakonima nije izričito određeno da se radi o javnim ovlastima, iako se zaista o njima radi. U takvim slučajevima mora se na posredan način, tumačenjem smisla i značenja odredaba, izvesti zaključak da li se i o kakvim javnim ovlastima radi. Može se npr. zaključiti da se radi o javnoj ovlasti kada je zakonom određeno da neka ustanova ima obvezu postupati prema Zakonu o općem upravnom postupku kada rješava neke konkretne situacije, jer kada su nedržavni subjekti obvezni postupati prema pravilima postupka iz tog zakona, onda se može smatrati da se radi o rješavanju u upravnim stvarima, a o tim stvarima oni mogu odlučivati samo po osnovi javnih ovlasti. U takvim slučajevima pravni temelj za obavljanje javnih ovlasti određen je na posredan način, što je s pravnog gledišta dovoljna indikacija da se pouzdano može zaključiti da se radi o tom pravnom institutu.¹⁵

Isti se zaključak može izvesti i kada je zakonom određeno da se protiv akata nedržavnog subjekta o rješavanju neke konkretne situacije može pokrenuti upravni spor, jer samo upravni akti mogu biti predmet upravnog spora, a njih nedržavni subjekti mogu donositi samo na temelju javne ovlasti.¹⁶

V - PRAVNI REŽIM OBAVLJANJA JAVNIH OVLASTI

Pravni režim obavljanja javnih ovlasti od strane nedržavnih subjekata treba biti isti kao da te poslove obavljaju državna tijela, jer je i pravna priroda tih poslova u biti

¹⁴ U zakonodavnoj praksi ima više primjera da je za određene poslove izričito određeno da predstavljaju javne ovlasti. Tako je u Republici Hrvatskoj određeno, npr. u čl. 41. Zakona o javnim cestama (N. N. br. 57/91 - 109/93.), da Poduzeće "Hrvatske ceste", u okviru svoje djelatnosti, "obavlja javna ovlaštenja" kada izdaje dozvolu za izvanredan prijevoz na cestama, odobrenje za izgradnju priključaka na javnu cestu, odobrenja za postavljanje na javnu cestu znakova informacija kojima se upućuje na spomenike kulture, povijesne i prirodne znamenitosti; kada svojim općim aktima propisuje minimalne uvjete za projektiranje i izgradnju priključaka i prilaza na javnu cestu i dr.

Isto tako, u čl. 277. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (N. N. br. 84/92.) određeno je da su "javne ovlasti" poslovi tehničkog pregleda motornih vozila koje obavlja ovlaštena organizacija; u čl. 17. Zakona o mjeriteljskoj djelatnosti (N. N. br. 11/94.) da su "javna ovlaštenja" poslovi koje obavljaju ovlašteni mjeriteljski laboratoriji kada ovjeravaju etalone i mjerila, itd.

¹⁵ Tako je npr. u Republici Hrvatskoj u čl. 177. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju (N. N. br. 26/93. - 44/94.) propisano:

"U postupku rješavanja o pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije".

Tako je propisano i u čl. 82. Zakona o zdravstvenom osiguranju (N. N. br. 1/97.) za rješavanje o pravima iz zdravstvenog osiguranja.

¹⁶ Tako je u Republici Hrvatskoj, u Zakonu o odvjetništvu (N. N. br. 9/94.) propisano da se protiv rješenja nadležnog tijela Odvjetničke komore, a koje se odnosi na stjecanje, mirovanje, obustavu ili gubitak prava na obavljanje odvjetništva, može uložiti prigovor Vrhovnom sudu, te da se na rješavanje prigovora "na odgovarajući način primjenjuju propisi o upravnom sporu" (čl. 60.).

Isto tako, i prema čl. 137. Zakona o javnom bilježništvu (N. N. br. 78/93.), protiv odluka Javnobilježničke komore, kojima se odlučuje o pravima i dužnosima javnih bilježnika, njihovih zamjenika, prisjednika i vježbenika, "moguće je voditi upravni spor".

ista, bez razlike obavljaju li ih državna tijela ili na temelju javnih ovlasti ustanove ili druge pravne osobe. Na primjer, kada se radi o rješavanju u upravnim stvarima, nema razlike u pravnoj prirodi upravnog akta kojeg donese tijelo državne uprave, kao segment države, od upravnog akta kojeg donese neka ustanova, npr. škola, na temelju javnih ovlasti, jer se i u jednom i u drugom slučaju radi o upravnoj stvari, o upravnopravnom odnosu, o postupanju prema pravilima upravnog postupka, isti je pravni položaj stranke, protiv donesenih upravnih akata mogu se koristiti ista pravna sredstva itd. Isti se zaključak može izvesti i kada se radi o nekim drugim javnim ovlastima, npr. o obavljanju nekih upravnih radnji, kao što je izdavanje isprava (npr. uvjerenja) o određenim činjenicama na temelju propisanih očevidnika.

Zakonom u upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine izričito je propisano da se na institucije koje imaju javne ovlasti za obavljanje poslova državne uprave "shodno primjenjuju načela ovog zakona koja se odnose na samostalnost u radu organa uprave, zakonitosti njihova rada, javnost rada organa, upotrebu službenih i ostalih jezika i pisama i druga načela utvrđena u čl. 5., 8. i 9. ovog zakona".

Najvažnija pitanja koja čine pravni režim obavljanja javnih ovlasti su uvjeti i način obavljanja tih ovlasti. Njih treba tako propisati da u njima što potpunije dođu do izražaja relevantna ustavom utvrđena pravna načela, bitna s gledišta osiguranja ustavnosti i zakonitosti, a koja inače moraju biti ugrađena u pravni sustav države kada se radi o obavljanju javne vlasti općenito, pa stoga svakako i kada se radi o obavljanju javnih ovlasti. To se prvenstveno odnosi na:

- ustavno načelo jednakosti građana u pravima i dužnostima i u pravnoj zaštiti, te
- ustavno načelo zakonitosti akata i radnji u obavljanju javnih ovlasti.

To su, zapravo, i najvažnija ustavnopravna načela na kojima se mora zasnivati svako obavljanje javne vlasti, bez obzira na to obavljaju li je državna tijela ili nedržavni subjekti na temelju javnih ovlasti. Zbog svoga velikog značenja za pravne odnose ta pravna načela su ustavom normirana, u pravilu, među temeljnim odredbama. Tako je Ustavom Republike Hrvatske određeno: "Građani Republike imaju sva prava i slobode, neovisno o njihovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri... Svi su pred zakonom jednaki" (čl. 14.). "Svi su građani i stranci jednaki pred... tijelima koja imaju javne ovlasti" (čl. 18.). "Pojedinačni akti... tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu... Zajamčuje se sudska kontrola pojedinačnih akata... tijela koja imaju javne ovlasti" (čl. 19.).

Uvjete i načine obavljanja javnih ovlasti treba što potpunije odrediti polazeći pritom od ustavom određenih pravnih načela, te nastojeći da to bude i što više u korelaciji sa značenjem tih poslova i njihovom pravnom prirodom. Tako npr. kada se radi o javnim ovlastima za pravno uređivanje određenih odnosa od šireg interesa, treba odrediti:

- kojim općim aktom treba normirati materiju koja čini javnu ovlast (statutom, odlukom, pravilnikom i sl.);
- treba li prije donošenja općeg akta obaviti neku prethodnu proceduru, kao što je javna rasprava o prijedlogu općeg akta, pribavljanje mišljenja ili suglasnosti od nekih drugih institucija i sl.;

- treba li na doneseni opći akt, a prije njegova primjenjivanja, pribaviti suglasnost ili potvrdu nekih državnih tijela (parlamenta, vlade, ministarstva i sl.);

- na koji način treba javno objaviti doneseni opći akt, s obzirom na to da se radi o uređivanju pitanja od šireg interesa i s eksternim djelovanjem (da li ga objaviti u nekom službenom glasilu i kojem, na oglasnoj ploči i sl.).

Uređivanje određenih odnosa od šireg interesa, bez obzira na koju se materiju odnosilo, treba smatrati veoma značajnim javnim ovlastima. Stoga bi uvijek trebalo odrediti da se na doneseni opći akt, prije stupanja na snagu, pribavlja suglasnost određenog državnog tijela (barem odgovarajućeg ministarstva) te da se taj opći akt obvezno objavljuje u odgovarajućem službenom glasilu, u pravilu, u onom u kojem se inače objavljuju propisi državnih tijela.

Kada se radi o javnim ovlastima za rješavanje u upravnim stvarima o određenim pravima i obvezama, pravilo je da se u rješavanju tih stvari postupka prema Zakonu o općem upravnom postupku (čl. 1. tog zakona) zato što su tim zakonom već unaprijed propisana opća pravila obavljanja tih javnih ovlasti. Međutim, ovisno o kakvoj se upravnoj stvari radi, treba ocijeniti je li potrebno:

- zakonom propisati posebne (lex specialis) odredbe upravnog postupka koje će biti drukčije od već propisanih u Zakonu o općem upravnom postupku, kada je to nužno zbog neke specifične prirode upravne stvari na koju se odnosi javna ovlast;

- propisati drukčija dokazna sredstva za rješavanje upravne stvari od onih općevažućih, ili propisati neka konkretnija obilježja, npr. da neka isprava nije starija od tri mjeseca i sl.;

- propisati poseban postupak obavljanja nadzora nad zakonitošću donesenih upravnih akata (npr. prethodno pribavljanje mišljenja ili suglasnosti od nekog tijela, naknadno obavljanje revizije donesenih rješenja i sl.);

- eventualno konkretnije odrediti tijelo koje će u prvom stupnju donositi rješenja (čl. 38. ZUP-a), kao i odrediti tijelo koje će u drugom stupnju rješavati o žalbi na donesene prvostupanjske akte (čl. 229. ZUP-a).

Kada se radi o obavljanju upravnih radnji na temelju javnih ovlasti, treba imati na umu da u pravnom sustavu nemamo jedan opći postupak koji važi univerzalno za obavljanje svih upravnih radnji, kao što je to Zakon o općem upravnom postupku, koji se primjenjuje za rješavanje u upravnim stvarima. Takav opći postupak vjerojatno nije ni moguće propisati, s obzirom da su upravne radnje veoma brojne i raznovrsne. Zato, kad se radi o javnim ovlastima za obavljanje upravnih radnji, treba voditi računa i o mnogim detaljima.

Upravne radnje mogu se odnositi na razne situacije, npr. na atestiranje tehničke ispravnosti motornih vozila, plovni objekata, protupožarnih aparata, baždarenje raznih mjerila i sl. i izdavanje o tome odgovarajućih isprava; pregled i ovjeravanje projektne dokumentacije o ispunjavanju propisanih standarda i normativa; vođenje propisanih očevidnika (evidencije) o određenim činjenicama i izdavanje odgovarajućih isprava na temelju tih očevidnika i sl.

Često je za obavljanje upravne radnje, npr. za izdavanje neke isprave, potrebno obaviti i veoma složena ispitivanja, ekspertize i sl. da bi se utvrdilo činjenično stanje, što mogu uraditi samo one ustanove ili druge pravne osobe koje za te poslove imaju

potrebne tehničke i druge uvjete, kao što su laboratoriji, stručni kadrovi i dr. Stoga, osim određivanja o čemu se sastoji obavljanje upravnih radnji na temelju javnih ovlasti, treba još propisati i:

- način utvrđivanja činjeničnog stanja (npr. kakva trebaju prethodna ispitivanja, ekspertize i sl.) na temelju kojih se mogu izdavati odgovarajuće isprave o utvrđenim činjenicama ili, pak, ovlastiti drugo tijelo da to uradi (npr. ministarstvo);
- tehničke, kadrovske i druge uvjete koje treba da ispunjavaju subjekti kojima se može povjeriti da obavljaju određene upravne radnje kao javne ovlasti, te
- sadržaj i postupak izdavanja isprava (certifikata, uvjerenja, ovjera i sl.) o izvršenim upravnim radnjama na temelju javnih ovlasti, njihovu formu, rok važenja tih isprava, uvjeti ponovnog izdavanja i sl.

U pravni režim obavljanja javnih ovlasti treba uključiti i davanje smjernica za rad na tim poslovima. Njih trebaju davati državna tijela, u pravilu, iz strukture upravne vlasti (npr. ministarstva iz odgovarajućeg područja), koja su odgovorna za stanje u području u kojem se vrše javne ovlasti, a najčešće i obavlja upravni nadzor nad tim ovlastima.

Smjernice su interni organizacijsko-pravni akti općeg karaktera kojima se može, u okviru propisanih ovlasti, usmjeravati rad subjekata (ustanova i dr.) u obavljanju javnih ovlasti, uglavnom u smislu davanja okvirne orijentacije, a kada je potrebno radi bližeg internog upućivanja kako i na koji način treba, s gledišta svrsishodnosti, obavljati javne ovlasti u određenim situacijama, npr. izvanrednim situacijama; kojim pitanjima, s obzirom na nastale okolnosti, treba osobito pridavati značenje; čemu dati prioritet i sl. Kada je potrebno, smjernicama se može i usklađivati rad subjekata koji obavljaju javne ovlasti s radom drugih subjekata koji u funkcionalnom smislu imaju neke veze s poslovima koji čine predmet tih ovlasti.

Smjernice se uvijek moraju kretati u granicama propisa o obavljanju javnih ovlasti, što znači da se smjernicama ne mogu proširivati ni sužavati javne ovlasti, niti prava i obveze subjekata kojima je povjereno obavljanje tih ovlasti. Smjernice, zapravo, mogu samo interno obvezivati subjekte koji obavljaju javne ovlasti, a ne mogu imati neke neposredne odnose na građane i druge osobe, pogotovo ne mogu za njih stvarati neka prava niti nametati neke obveze.

Pravo davanja smjernica treba biti fakultativno, kada je to stvarno potrebno, a ne u svim slučajevima obavljanja javnih ovlasti. To pravo mora biti izričito propisano zakonom, bilo kao generalno ovlaštenje tijelima državne uprave ili u zakonu kojim se javne ovlasti ustanovljavaju. S gledišta uloge i odgovornosti upravne vlasti u modernim političkim sustavima trebalo bi da ta vlast ima generalno ovlaštenje za davanje smjernica.

VI - NADZOR NAD OBAVLJANJEM JAVNIH OVLASTI

Obavljanje javnih ovlasti, s obzirom da se radi o nekom obliku javne vlasti, mora biti pod pravnim nadzorom države, odnosno njezinih tijela. U pravilu, taj nadzor treba da provode državna tijela iz strukture upravne vlasti, a to su prvenstveno tijela državne uprave one razine koja su inače odgovorna za stanje u području kojem prema prirodi stvari pripadaju i poslovi koji se obavljaju na temelju javnih ovlasti, npr.

ministarstvo za obrazovanja, kada se radi o javnim ovlastima koje obavljaju škole, fakulteti i druge obrazovne ustanove. Prema tome, nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti treba da se ostvaruje u sklopu upravnog nadzora, kojeg u sklopu upravne funkcije provodi državna uprava.

U načelu upravni nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti treba tako postaviti da budu veća prava nadzora u obavljanju javnih ovlasti za koje postoji veći javni interes. U pravilu, pojačan upravni nadzor treba osigurati prvenstveno u djelatnostima koje spadaju u strukturu javnih službi, jer ta služba mora efikasno funkcionirati (trajno, uredno, kvalitetno, jednako dostupno i sl.). Pojačan upravni nadzor treba i zbog toga što te djelatnosti najčešće imaju i monopolski položaj, npr. komunalne djelatnosti u pružanju komunalnih usluga, kao što je distribucija vode, struje, toplinske energije i sl.

Osnovni cilj upravnog nadzora nad obavljanjem javnih ovlasti je osiguranje zakonitosti u radu na tim poslovima od strane subjekata kojima su te ovlasti povjerene. Stoga i sadržaj upravnog nadzora treba da odgovara tom cilju, a da bi se to i postiglo, treba u svakom slučaju povjeravanje javnih ovlasti, zavisno na što se one odnose, posebno cijeliti, kakva su potrebna prava nadzora da bi se što bolje osigurale zakonitosti njihova obavljanja. Razumije se, drukčija će biti prava nadzora kada se javne ovlasti odnose na normativno uređivanje određenih odnosa od javnog interesa, a drukčija kada se radi o rješavanju u pojedinačnim stvarima, o pravima i obvezama građana i drugih osoba, a opet drukčija kada su u pitanju neke druge javne ovlasti, kao što je obavljanje nekih upravnih radnji i sl. U svakom slučaju, prava nadzora treba da budu takva da se može uspješno osigurati zakonitost obavljanja javnih ovlasti, a to praktično znači osigurati da subjekti kojima su povjerene javne ovlasti, sve što rade u obavljanju tih ovlasti - da to rade na temelju i u granicama zakona i drugih propisa.

Inače, načelo zakonitosti spada u temeljna načela na kojima se zasniva funkcioniranje pravne države, jer je zakonit rad institucija javne vlasti najvažniji uvjet za pravnu sigurnost i stabilnost pravnog poretka. Zato je veoma važno da to načelo dolazi do punog izraza i u vršenju javnih ovlasti. Načelo zakonitosti posebno je naglašeno u ustavima svih suvremenih država. U čl. 19. Ustava Republike Hrvatske normirano je: "Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljena na zakonu. Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti."

Upravni nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti mora biti izričito zakonom propisan, jer se radi o takvom obliku pravnog nadzora koji najčešće ima karakter upravnopravnog odnosa i zbog toga mora imati uporište u zakonu, i to ne samo kao ovlaštenje (nadležnost) tijela državne uprave već i u pogledu načina njegova djelovanja.

S gledišta pravnog sustava, najbolje je rješenje da se u temeljnom zakonu o sustavu državne uprave normiraju i opće odredbe o provedbi upravnog nadzora nad obavljanjem javnih ovlasti, koje bi bile jedinstvene i univerzalno važile za sva upravna područja, s tim što bi se, ako je nužno, u zakonu kojim se ustanovljavaju pojedine javne ovlasti mogle normirati i posebne (drukčije) odredbe za pojedina pitanja nadzora.

U Republici Hrvatskoj, prema Zakonu o sustavu državne uprave, tijela državne uprave imaju generalno ovlaštenje za obavljanje upravnog nadzora nad obavljanjem javnih ovlasti "u prenijetim im poslovima državne uprave" (čl. 19. tog zakona). Prema

odredbama tog zakona - "U provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitosti rada i postupanja pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave". Generalno ovlaštenje za obavljanje upravnog nadzora nad obavljanjem javnih ovlasti u ustanovama sadrži i Zakon o ustanovama, u kojem je u čl. 64. propisano: "Nadzor nad zakonitošću rada ustanove obavlja nadležno ministarstvo, ako zakonom nije određeno da nadzor obavlja drugo tijelo državne uprave", te kada se radi o poslovima koji se u ustanovi obavljaju na temelju javnih ovlasti da se primjenjuju propisi kojima je uređen sustav državne uprave.

Također, i u Federaciji Bosne i Hercegovine, prema Zakonu o upravi (čl. 30.), organi uprave imaju generalno ovlaštenje na upravni nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti u svezi s poslovima iz djelokruga državne uprave koji su povjereni pojedinim institucijama koje ne spadaju u strukturu javne vlasti.

Upravni nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti treba što više ostvarivati neposrednom kontrolom zakonitosti rada i postupanja u obavljanju poslova koji čine predmet javnih ovlasti. U tom nadzoru nadležno tijelo državne uprave treba po službenoj dužnosti pregledati sve što je u svezi s obavljanjem javnih ovlasti i svrhom nadzora. Tako npr. ako se radi o javnim ovlastima za pravno normiranje određenih odnosa, nadležno tijelo državne uprave treba pregledati donesene opće akte s gledišta njihove suglasnosti s Ustavom, zakonom i drugim propisima s kojima moraju biti u suglasnosti; ako se javne ovlasti odnose na rješavanje pojedinačnih prava i obveza, nadležno tijelo državne uprave treba pregledati spise tih predmeta i cijiniti formalnopravnu i materijalnopravnu zakonitost provedenog postupka i donesenih akata i sl.

Ako se izvršenim pregledom utvrdi određena nezakonitost, nadležno tijelo treba u granicama svojih nadležnosti odmah poduzeti odgovarajuću upravnu mjeru ili istodobno više upravnih mjera. To može biti da:

- obustavi ili zabrani protupravan rad u obavljanju javne ovlasti, odnosno da naredi da se u određenom roku otklone utvrđene nezakonitosti, kao i nedostaci u radu koji mogu prouzrokovati nezakonitosti;
- podnese zahtjev za utvrđivanje pravne odgovornosti određenih osoba zbog učinjenih propusta i nezakonitosti;
- ukine ili poništi nezakonite akte donesene u obavljanju javnih ovlasti, odnosno da to predloži nadležnom organu.

Upravne mjere treba zakonom bliže odrediti u zavisnosti o kakvim se ovlastima radi. Stoga upravne mjere mogu biti različite po formi i pravnoj snazi. Tako npr. ako se radi o nezakonitosti u donesenom općem aktu, upravna mjera može biti samo upozorenje donositelju općeg akta na utvrđene nepravilnosti i određivanje roka da se one otklone, a u nekim slučajevima može biti privremeno obustavljanje od primjene pojedinih odredaba ili općeg akta u cjelini do konačne odluke nadležnog državnog tijela, npr. ustavnog suda ili drugoga državnog tijela, zavisno o kakvim se nepravilnostima radi i od ustavnih i zakonskih rješenja u pravnom sustavu za njihovo otklanjanje.

Kada se radi o javnim ovlastima za rješavanje u upravnim stvarima, upravni nadzor ostvaruje se preko tzv. instancijskog upravnog nadzora. U Federaciji Bosne i

Hercegovine, prema Zakonu o upravnom postupku (čl. 226.), opće je pravilo da o žalbi protiv prvostupajskih rješenja institucija koje imaju javne ovlasti rješava organ određen statutom te institucije, ako zakonom kojim je data javna ovlast nije propisano da o žalbi rješava organ uprave, odnosno drugi organ. Slično je rješenje i u Republici Hrvatskoj, u odredbama čl. 229. Zakona o općem upravnom postupku.

S obzirom na pravnu prirodu javnih ovlasti koje se odnose na rješavanje u upravnim stvarima, te nužnost jačanja uloge države i prava u sferi obavljanja poslova od javnog interesa, osobito u obavljanju javne službe, bilo bi dobro zakonom (ZUP-om) propisati opće pravilo da su tijela državne uprave uvijek nadležna da u drugom stupnju cijene zakonitosti upravnih akata donesenih na temelju javnih ovlasti od strane ustanova i drugih pravnih osoba, osim kada je zakonom izričito određeno da to provode drugi organi, bilo drugi državni organi ili, pak, tijela samih subjekata koji rješavaju u prvom stupnju na temelju javnih ovlasti.

Sadašnje rješenje u odredbama čl. 226. ZUP-a, odnosno u Republici Hrvatskoj, u odredbama čl. 229. ZUP-a, trebalo bi zadržati samo na području socijalnog osiguranja (mirovinsko, invalidsko i zdravstveno), jer ima pravnih razloga da se u sklopu te djelatnosti obavlja do kraja (do konačnosti u upravnom postupku) i ocjena zakonitosti upravnih akata o ostvarivanju prava iz tog osiguranja.

U domeni upravnog nadzora nad obavljanjem javnih ovlasti treba uvrstiti i kontrolu efikasnosti obavljanja tih poslova od strane subjekata kojima su povjereni, a osobito kod javnih ustanova koje obavljaju javnu službu, jer njihovo funkcioniranje mora biti trajno, uredno i kvalitetno. To se najviše odnosi na javne ustanove čija djelatnost spada u sferu zadovoljavanja svakodnevnih životnih potreba građana, jer je veoma važno da te ustanove budu efikasne u obavljanju svojih javnih ovlasti, npr. da pravodobno donose upravne akte na temelju javnih ovlasti, što je pretpostavka da i građani mogu brže ostvarivati prava ili izvršavati svoje obveze na temelju tih akata (npr. pravo na mirovinu, plaćanje komunalne naknade i sl.).

I za sve druge javne ovlasti značajno je također da se ažurno obavljaju, npr. da se pravodobno obavlja atestiranje tehničke ispravnosti određenih sredstava (tehnički pregled motornih vozila, baždarenje mjernih sredstava i sl.), vođenje službenih evidencija i sl.

Tijela državne uprave koja provode upravni nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti, trebaju poduzimati upravne mjere i kada utvde da se javne ovlasti ne obavljaju efikasno, odnosno pravodobno i uredno. Zavisno o kakvoj se javnoj ovlasti radi, treba zakonom propisati da tijelo državne uprave može:

- odrediti primjeren rok za donošenje odgovarajućeg akta (općeg ili pojedinačnog) koji se odnosi na predmet javnih ovlasti, ako ti akti nisu doneseni u roku;
- da tijelo državne uprave može i neposredno izvršiti određeni posao koji čini predmet javnih ovlasti (supstitucija nadležnosti) ako u određenom roku taj posao ne obavi subjekt kojem su povjerene javne ovlasti, zbog čega su nastupile ili mogu nastupiti štetne posljedice.

S obzirom na to da postoje razlike u vrsti i pravnoj prirodi javnih ovlasti, npr. između javnih ovlasti za normativno određivanje određenih odnosa i javnih ovlasti za rješavanje konkretnih situacija, ni upravne mjere u obavljanju upravnog nadzora nad

javnim ovlastima nisu iste pravne snage niti s istim pravnim posljedicama. Najčešće upravne mjere imaju autoritativan karakter, premda i između njih ima razlika, jer su neke više, neke manje autoritativne, dok su neke u biti više preventivne i instruktivne. Tako npr. drukčije pravne posljedice nastaju kada se po pravu nadzora poništavaju ili ukidaju upravni akti doneseni u rješavanju konkretnih situacija obavljanjem javnih ovlasti, a drukčije kada se upravne mjere sastoje u određivanju: što, kako i u kojem roku treba nešto uraditi da bi se otklonile određene nepravilnosti u radu na poslovima koji čine predmet javnih ovlasti, ili kada se upravna mjera sastoji samo u pokretanju postupka za utvrđivanje pravne odgovornosti (npr. prekršajne) zbog učinjenih nepravilnosti u obavljanju javnih ovlasti. Dakako, s gledišta pravnih posljedica najautoritativnija je upravna mjera kada se poništava ili ukida određeni upravni akt donesen na temelju javne ovlasti.

Bez obzira na te razlike, u pravnim posljedicama treba smatrati da upravne mjere kojima se od strane državne uprave nešto poništava, ukida, naređuje, zabranjuje i sl. vezano za otklanjanje nezakonitosti i drugih nepravilnosti u obavljanju javnih ovlasti, predstavlja autoritativno djelovanje upravne vlasti sa svim obilježjima upravnopravnog odnosa, što znači da u takvim slučajevima upravne mjere imaju karakter upravnog akta.¹⁷ Stoga, kada tijela državne uprave poduzimaju takve upravne mjere, treba da to čine rješenjem, kao upravnim aktom, i da ga donesu prema pravilima upravnog postupka, tj. prema Zakonu o općem upravnom postupku, odnosno prema zakonu kojim su propisane odredbe posebnoga upravnog postupka i određena upravna ovlaštenja.

Na kraju, važno je istaknuti, upravni nadzor nad obavljanjem javnih ovlasti mora biti efikasan. To na prvom mjestu podrazumijeva da se obavlja kontinuirano i ažurno i da bude usmjeren prvenstveno na sprječavanje i suzbijanje nezakonitosti koje mogu imati teže štetne posljedice.

Summary

Public authorisations are a special form of public authority exercised by nonstate entities – institutions, enterprises and other legal persons, most often in public service activities. That right is conferred to them by the state, and the state controls the renewal of such authorisations.

The legal nature of operations done on the basis of public authorisations is essentially the same regardless of whether such operations are performed by government bodies or nonstate entities. Always, essentially the same characteristics of authoritativeness are manifested. Thus, public authorisations are some kind of prolonged arm of the state in performing the operations of public interest.

The institution of public authorisations has not been sufficiently studied in our country yet. Especially the scientific approach has been missing without which it is not possible to get a better insight into the legal nature of this institute and determine principled criteria for its establishment, as well the the legal regime of exercising public authorisations.

¹⁷ Na temelju potpunijeg uvida i analize sudske prakse, posebno Upravnog suda Republike Hrvatske, može se zaključiti da se rješenje tijela državne uprave kojima se ustanovama, poduzećima i drugim pravnim osobama naređuju određene mjere za otklanjanje nezakonitosti - smatraju upravnim aktima. Opširnije o tome vidjeti: Dr. Pero Krijan, *Upravni akt u sudskoj praksi*, časopis "Sudska praksa", br. 1/1992.