

UDK: 342.92
izvorni znanstveni članak
primljen 27. 2. 2017.

Dr.sc. Snežana PEHAR,
Izvanredna profesorica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru
Mr. sc. Zlatko BRKIĆ,
Viši asistent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

NAČELO ZAKONITOSTI U DJELOVANJU UPRAVE

Sažetak

Autori u radu analiziraju načelo zakonitosti, kao osnovno načelo svake moderne i demokratske uprave zasnovane na vladavini prava. Objekt načela zakonitosti uprave je njezina pravna djelatnost koja se javlja u dva oblika: a) kao donosilac upravnog akta i b) kao donosilac općenormativnog akta. Slučajevi nezakonitosti u djelovanju uprave su: nenadležnost, greška u proceduri i formi, materijalna povreda zakona, greška u činjeničnom stanju i greška u cilju i svrsi.

Ključne riječi: načelo zakonitosti, upravni akt, općenormativni akt

Uvod

Načelo zakonitosti, koje u najširem smislu znači obvezu svih društvenih subjekata da se strogo pridržavaju pozitivnih pravnih pravila, prvenstveno ustava i zakona, predstavlja osnovno načelo svakog modernog pravnog poretka i čini temelj pravne države.¹ To načelo uključuje kako osiguranje formalno-pravne zakonitosti (poštivanje postupovnih pravila o načinu vođenja postupka u svim fazama, utvrđivanje pravoga stanja stvari, poštivanje propisa o obliku i dijelovima upravnog akta), tako i osiguranje materijalno-pravne zakonitosti (pravilnu primjenu materijalnih propisa na osnovi kojih se odlučuje u konkretnoj stvari).²

1) Borković, I.: Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 66.

2) Većina autora koja problematizira načelo zakonitosti razlikuje formalnu i materijalnu zakonitost. Tri zahtjeva formalne zakonitosti (nadležan organ, forma i postupak) ističu npr. Visković, N.: Teorija države i prava, II. izm. i dop. izd., Birotehnika, CDO, Zagreb, 2006., str. 182., 183.; Vrbanić, D.: Država i pravo, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 104.; Perić, B.: Struktura prava, 12. dop. izd., Informator, Zagreb, 1994., str. 107. i d. Neki autori kod određivanja formalne zakonitosti ističu dva zahtjeva, pa npr. Kelsen smatra da se formalna zakonitost sastoji u tome da više norme određuju stvaranje organa i postupak koji taj organ treba primijeniti (Kelsen, H., Opšta teorija prava i države, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1951., str. 133.). Ferrajoli pak naročito ističe zahtjev za formom (Ferrajoli, L.: Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 1. Teoria del diritto, Editori Laterza, Roma - Bari, 2007., str. 517. i d.)

Prema članku 4. Zakona o upravnom postupku³ načelo zakonitosti je temeljno i najvažnije načelo. Suština tog načela je da su organi koji rješavaju u upravnim stvarima dužni rješavati te stvari na temelju zakona i drugih propisa, uključujući i opće akte institucija koje imaju javne ovlasti. Načelo zakonitosti koje je temeljno načelo pravnog sustava, najpotpunije se ostvaruje kroz pravne postupke. Njegova bit i cilj je osiguranje vladavine prava koja je bitna pretpostavka za pravnu sigurnost i stabilnost pravnog poretka.⁴ Zakonitost je pravna vrijednost. Ona je, zajedno s pravednošću, mirom, pravnom sigurnošću, potpunosti i koherentnošću sistema pravnih normi – specifična pravna vrijednost – za razliku od nespecifičnih pravnih vrijednosti, koje osim u pravu djeluju i u ostalim normativnim porocima (život, zdravlje, sloboda, sobna sigurnost, obitelj, istina, rad, obrazovanje itd.).⁵

Bez obzira na to koji se razlozi u teoriji opravdavaju načelo zakonitosti općenito, a posebno načelo zakonitosti uprave, nesumnjivo je da kao osnovni zahtjev svake pravne države ostaje potreba da se djelatnost svih njezinih tijela pa tako i tijela državne uprave, zasniva na pravnoj normi. Zakonitost kao pravno načelo čine najviše pravne norme nekog sustava koje izražavaju temeljne vrijednosti s kojima moraju biti u skladu sve ostale pravne norme. Pravne norme ne obvezuju samo svoje adresate, nego i svog donosioca i čitav sustav organa vlasti kojem on pripada. Načelo zakonitosti uprave ne znači da se uprava podvrgava samo volji zakona, nego svakoj zakonitoj pravnoj normi. Pojam zakonitosti uključuje zahtjev da i sami akti budu usklađeni s aktom koji je po pravnoj snazi iznad njih. Uprava se podvrgava i normi koju je sama donijela. O zakonitosti se govori poglavito zato što je zakon daleko najvažnije pravno vrelo, ali kod toga uvijek treba imati na umu i ustav kao temeljni zakon, akt.⁶ Sve svoje akte uprava donosi sukladno načelu zakonitosti.

U teoriji se načelo zakonitosti opravdava sa tri glavna razloga:

- a) političkim, jer se na taj način uprava podčinjava predstavničkim organima državne vlasti koji ima da izraze volju naroda, pa uprava postaje izvršna djelatnost,
- b) tehničkim, jer se time osigurava pravilno funkcioniranje cjelokupnog upravnog aparata koje se ne bi moglo provoditi bez odnosnih pravnih propisa,
- c) psihološkim, jer se tako ostvaruje pravna sigurnost građana da uprava neće djelovati po svojoj volji, nego prema unaprijed donesenim propisima s kojima se građani mogu upoznati.⁷

1. Objekt načela zakonitosti

Objekt načela zakonitosti uprave je njezina pravna djelatnost, koja se u odnosu na zakon (ustav) javlja u dva oblika, kao donosilac **upravnog akta** i kao donosilac **opće-**

³ Zakon o upravnom postupku Federacije BiH (dalje ZUP) objavljen je u Službenim novinama Federacije BiH broj 2/98.

⁴ Krijan, P.: Komentar zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1999, str. 25.

⁵ Harašić, Ž.: Zakonitost kao pravno načelo i kao pravni argument, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47 (2010), br. 3 (97), str. 751.

⁶ Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, Beograd, 1955, str. 161.

⁷ Krbek, I.: Pravo javne uprave FNRJ, knj. I. Zagreb, 1960, str. 171.

normativnog akta. U prvom slučaju upravni akt primjenjuje zakonsko pravno pravilo na konkretan društveni odnos, a to znači da se načelom zakonitosti tog akta oživotvori apstraktna zakonska norma u konkretnom primjeru. Termin "upravni akt" nastao je u Francuskoj – *acte administratif* – početkom devetnaestog stoljeća, do tada se riječ "akt" upotrebljavala samo kod sudstva.⁸ U upravnoj doktrini⁹ nema potpune suglasnosti o tome što se podrazumijeva pod pojmom upravnog akta,¹⁰ i može se primijetiti da se pojam upravnog akta razmjerno rjeđe koristi u zakonodavstvu nego u teoriji.¹¹ U bosanskohercegovačkom zakonodavstvu definiciju upravnog akta daje Zakon o upravnim sporovima¹², koji upravni akt određuje kao akt kojim tijela uprave političko-teritorijalnih zajednica, odnosno druga državna tijela, poduzeća, ustanove i druge organizacije u vršenju povjerenih javnih ovlasti rješavaju o izvjesnom pravu ili obvezi pojedinca ili pravne osobe u nekoj upravnoj stvari.¹³ Zakonitost upravnog akta mora obuhvatiti sve

8) Krbek, I.: Pravo jugoslavenske javne uprave, III, Zagreb, 1962., str. 7.

9) U literaturi se upravna doktrina određuje kao "...logički usklađeni skup ideja o poželjnim, vrijednim načinima organiziranja i djelovanja javne uprave... Ona se može razviti induktivnim putem, sistematizacijom dobre upravne prakse, ili deduktivnim putem, izvođenjem uputa za upravnu praksu iz ključnih vrijednosti javne uprave. Upravna doktrina sadrži standarde organiziranja, postupanja, djelovanja, regulacije, brige o osoblju, menadžmenta, komuniciranja, izvještavanja, financiranja, nadzora uprave, i drugih upravnih funkcija, koji se smatraju uputama za dobro javno upravljanje. Upravna doktrina nije teorija i nema znanstvene ambicije. Njezin je horizont upravna praksa, koju nastoji unaprijediti. Cit. prema Koprić, I., – Musa, A., – Lalić Novak, G.: Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012., str. 126. – 127

10) Tako Krbek konstatira da je "suvremena teorija daleko od jednodušnosti u zaokruživanju pojma upravnog akta u njegovu tehničkom i specifičnom smislu" (Krbek, I.: op.cit., str. 16) a Ivančević da "teorija nije dosad uspjela razviti nikakvu opće prihvatljivu definiciju upravnog akta ... teoretske definicije nisu jedinstvene, a kad uz to još i legislativa odnosno pravna praksa idu svojim putovima, čini se jedva savladivim napor da se dođe do sveobuhvatno korektno i upotrebljive pozitivističke konstrukcije pravnog pojma upravnog akta" (Navedeno prema Ivančević, V.: Institucije upravnog prava, Zagreb, 1983., str. 231, 232.)

11) Tako npr. u francuskoj teoriji Walline ističe da je upravni akt, akt upravne vlasti ili, iznimno, privatnih osoba s povlasticama javne vlasti, podoban za izvršenje zakona. Walline, M.: Droit administratif, 9-e édition, Paris, 1963, str. 434.; Laubadère polazi u određivanju pojma upravnog akta od tradicionalne podjele državnih funkcija na zakonodavnu, izvršnu ili upravnu i sudsku, koje se izražavaju pripadajućim aktima: zakonodavnim, upravnim i sudskim. Ovaj autor smatra da su razlike između tih akata, formalne i materijalne. U tom smislu upravni akt definira kao "akt upravne vlasti koji se odnosi na pojedinca (akt uvjet ili subjektivni akt)". Laubadère, A. D.: Manuel de droit administratif, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1955., str. 179.

U domaćoj teoriji primjerice Krbek definira upravni akt kao "autoritativno odlučenje radi izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizičkih i kolektivnih lica za konkretni slučaj na području upravne djelatnosti", (Krbek, I.: Upravni akt, JAZU, Zagreb, 1960., str. 16.). a Borković kao "pravni akt kojim se u slučajevima predviđenim u pravnoj normi, od strane državnih organa odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, na autoritativan i jednostran način odlučuje o pravima i obvezama pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj stvari. (Borković, I.: op.cit., str. 328.). O pojmu upravnog akta, njegovim bitnim obilježjima i elementima više vidi: Krijan, P.: Upravni postupak i upravni spor, Mostar, 1998, str. 121; Krijan, P.: Pojam upravnog akta, Informator br. 5010 od 13. 3. 2002.godine i Elementi upravnog akta, Informator br. 5011 od 16. 3. 2002. Godine; Dedić, S.: Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Bihać / Sarajevo, 2001., str. 239.-240.

12) Vidi: članak 8. ZUS-a BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 19/02); članak 8.ZUS-a F BiH (Službene novine Federacije BiH, br. 9/05); članak 7. ZUS-a RS ("Službeni glasnik RS", broj 12/94). i članak 6. ZUS-a BD BiH ("Službeni glasnik BD BiH", broj 4/00 i 1/01).

13) I u usporednom pravu se rijetko u zakonskim tekstovima daje definicija upravnog akta. Tako na primjer francusko pravo ne poznaje kodificirani upravni postupak, a ni bilo kakvu zakonsku definiciju upravnog akta. U pravnoj doktrini izraz *acte administratif* ima u najvećem broju slučajeva dva značenja. Prema jednom značenju *acte administratif* je *acte relevant du droit administratif* i obuhvaća i jednostrane upravne akte i upravne ugovore. Prema drugom značenju, koje je danas zastupljenije u francuskoj pravnoj doktrini, *acte administratif* je *a.a. inilatéraux* – pravni pojedinačan jednostrano-autoritativan akt, koji ima svojstvo izvršne odluke (*la décision exécutoire*). Vidi Rivero, J.: Droit administratif, Paris, 1980., str. 90-92.

njegove bitne elemente (nadležnost, formu, osnovna pravila postupka, svrhu i materijalnoppravna pitanja). U drugom slučaju uprava i sama stvara apstraktna pravna pravila opće obveznosti, tako da se tu, s obzirom na načelo zakonitosti, postavljaju dva osnovna pitanja: prvo, kada ona to smije činiti i drugo, kakvu djelotvornost ima takva norma prema svom vlastitom donosiocu. Općenormativni akt je generalno i apstraktno pravno pravilo koje vrijedi za neodređen broj slučajeva.¹⁴ Upravni akt se, s druge strane, odnosi na konkretan¹⁵ slučaj.¹⁶ Njime se zasniva pravni, tj. upravnopravni odnos.¹⁷ To pojmovno razlikovanje isključuje mogućnost općenormativnog akta za pojedini slučaj.¹⁸ Upravnom i općenormativnom aktu zajednička je upravna vlast koja je donositelj obaju akata. Općenormativni akt se podudara sa zakonom u svojoj apstraktnosti, a s upravnim aktom u tome što je donositelj beziznimno upravna vlast koja je općenormativnim aktom i sama vezana. Iako općenormativni akt i upravni akt donosi upravna vlast, unutar nje u pravilu ih donose hijerarhijski različita upravna tijela. Daljnja razlika je u propisima koji predviđaju njihovo donošenje, a sve to utječe na način provedbe kontrole zakonitosti upravnog i općenormativnog akta.¹⁹ Prema općenormativnom aktu uprave, načelo zakonitosti djeluje u dva smjera: *egzistencijskom*, zbog toga što taj akt ne može biti donesen bez odgovarajuće prethodne ovlasti kojom se njegovu donosiocu otvara nadležnost, i *sadržajnom* tako što taj akt smije imati samo onaj sadržaj koji mu određuje odnosno dopušta zakon.

2. Slučajevi nezakonitosti

2.1. Nenadležnost

Kad državno tijelo rješava stvari za koje nije pravnom normom ovlašteno, odnosno kad se uzdržava od rješavanja predmeta za koje je pravnom normom ovlašteno, čini po-

i dalje ; Eisenmann, Ch.: Cours de droit administratif, Paris, 1983., str. 678-681. I u njemačkom pravnom sustavu, zakonodavac govoreći o upravnim aktima radije upotrebljava nazive: rješenje (*Entscheidung*), nalog (*Anordnung*), naredba (*Verfügung*), odluka (*Bescheid*), odobrenje (*Genehmigung*), odbijanje (*Versagung*), konstatacija (*Feststellung*) i slično. Vidi Forsthooff, E.: Traité de droit administratif allemand, Bruxelles, 1969., str. 310. Prijevod pojedinih naziva upravnih akata treba uzeti uvjetno, jer su to po našem mišljenju izrazi koji su najviše odgovarali njemačkim izvorima. Isto tako i u Austriji se termin "upravni akt" podveo pod jedinstven naziv – "odluka" (*Bescheid*) Adamovich, L. K. – Funk, B. C.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien – New York, 1980., str. 214, a u anglosaksonskom pravu upravni akt označava različite odluke uprave : pravila (*rule*), dozvola (*licence*) i naredba ili rješenje (*order*). "Administrative act" označava u anglosaksonskim zemljama djelatnost uprave uopće, cjelokupan njezin rad, pa čak i propis koji se odnosi na upravu. Wade, H.W.R.: Administrative law, Oxford, 1961, str. 37.; Wade, E.C.S.-Phillips, G.G.: Constitutional law, London, 1960, str. 586.

14) „Generalnost nekog propisa znači samo da on može, danas – sutra, obuhvatiti svaki pojedini slučaj, pri kome će nastupiti od njega predviđena pravna situacija. Apstraktnost znači da se ona ne odnosi na neke konkretne, ma i neodređene slučajeve, već zamišlja posve apstraktno“ (Krbek, I.: Sudska kontrola naredbe, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Tisak zaklade tiskare Narodnih novina, 1939., str. 12.)

15) Upravni akt može biti i generalan, ali nikada apstraktan (Krbek, I.: Diskreciona ocjena, Tisak nadbiskupske tiskare, Zagreb, 1937., str. 195.

16) Krbek, Sudska kontrola .. op.cit., str. 11. – 12.

17) Borković, I.: op.cit., str. 63

18) Krbek, Ivo, Upravno pravo, I. knjiga, Uvodna i osnovna pitanja, Tisak i naklada jugoslavenske štampe, Zagreb 1929., str. 106

19) Krbek, Sudska kontrola ... op.cit., str. 12. – 15

sebnu vrstu nezakonitosti – nenadležnost.²⁰ Pravila o nadležnosti su *ius cogens*.²¹ Nadležnost predstavlja *pravo* određenog tijela državne uprave (ili nekog drugog tijela) da postupi u određenoj upravnoj stvari ali i njegovu *dužnost* postupati uvijek kada je riječ o stvari za koju je nadležno²².

Nenadležnost se može javiti kao *stvarna nenadležnost* do koje dolazi ukoliko donositelj akta pravnom normom nije bio ovlašten na djelovanje za određeni krug poslova i kao *mjesna nenadležnost* do koje dolazi ako donositelj akta nije bio ovlašten za postupanje na određenom teritoriju²³. Stvarna nadležnost u upravnom postupku određuje se propisima, najčešće zakonima koji reguliraju određenu upravnu materiju ili cijelu upravnu oblast. Drugim riječima, stvarna nadležnost se utvrđuje materijalnim propisima iz određene upravne materije odnosno oblasti.²⁴ Reguliranje pitanja stvarne nadležnosti ne mora biti samo predmet razrade u materijalnim propisima, nego se ono može urediti i propisima o pojedinim vrstama tijela, pa i u organizacijskim propisima²⁵. Mjesna nadležnost utvrđuje se propisima o političko-teritorijalnoj podjeli, kao i propisima o radu pojedinih tijela ili službi. Ako posebnim propisima nije drukčije određeno, određuje se na sljedeći način²⁶:

1. u stvarima koje se odnose na nekretninu – prema mjestu gdje se nekretnina nalazi;
2. u stvarima koje se odnose na djelatnost nekog državnog tijela, ustanove ili druge pravne osobe – prema mjestu njihova sjedišta, u stvarima koje se odnose na djelatnost poslovnih jedinica ustanova i drugih pravnih osoba, nadležnost se određuje prema sjedištu poslovne jedinice;
3. u stvarima koje se odnose na vođenje radnje ili na profesionalnu djelatnost pojedinih osoba koja se obavlja ili se ima obavljati u određenom mjestu – prema sjedištu radnje, tj. mjestu gdje se djelatnost obavlja;

20) Borković, I.: op.cit., str.73.

21) Detaljnije o pojmu i značaju nadležnosti u: Kamarić, M. – Festić, I.: op. cit., str. 275.-283. Dedić, S.: op. cit., str. 55.-70.

22) U hrvatskoj se upravnoj i upravno-pravnoj terminologiji, baš kao i posebice, u njemačkoj terminologiji, prilično oštro razlikuje "nadležnost" (*compétence*, *Zuständigkeit*) javno-pravnog tijela, od njegovog "djelokruga" (*ensemble d'attributions*, *Wirkungskreis*). U tom smislu riječi, nadležnost bi značila ovlast i dužnost postupanja javno-pravnog tijela u određenoj upravnoj stvari, a djelokrug bi značio ukupnost poslova i dužnosti javno-pravnog tijela. Babac, B.: Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa, Osijek, str. 441.

23) "Pod nenadležnost ne ide, strogo teoretski uzevši slučaj, kada službeno lice, koje donosi akt, nema za to potrebnih ličnih kvalifikacija ili slučaj, kada donese akt službenik, koji se radi izvjesnih ličnih odnosa trebao isključiti od rada u dotičnoj stvari, ili slučaj, kada je kolegijalni organ, koji donosi neki akt, bio nepravilno sastavljen, pa je ipak donio taj akt. To su sve važne formalne i procesne griješke, ali nisu povrede nadležnosti." Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, I knjiga, Beograd, 1955., str.167.

24) Najteži oblik stvarne nenadležnosti u francuskom pravu je uzurpacija nadležnosti (*usurpation des fonctions administrative*) do koje dolazi kada je akt izdan od strane privatne (a ne službene) osobe. Francuska doktrina takve akte naziva "pravno nepostojećim" (*actes administratifs inexistantes*). Vidi Jese, G.: Cours de droit public, Paris, 1927., str.10., Delblond, A.: L'incopetence des autorites administratives dans la jurisprudence du Conseil d'Etat (these, dact), Paris, 1974., str. 180-188., Auby, J.M.-Drago, R.: Traité de droit administratif, III, Paris, 1962., str.548-553., Rivero, J.: Droit administratif, Paris, 1980., str.253.

25) Prema sudskoj praksi: Stvarna nadležnost tijela za rješavanje u upravnim stvarima određuje se prvenstveno materijalnim propisima, tj. onima kojima se uređuje određena upravna materija, a u slučaju da materijalnim propisom nije izričito određena stvarna nadležnost, treba prema propisima o organizaciji tijela, s obzirom na prirodu upravne stvari, utvrditi koje je tijelo stvarno nadležno (VSJ, U-1174/58 od 12. IV. 1958.).

26) Krijan, P.:Upravni postupak ... op.cit., str. 40.

4. u ostalim stvarima – prema prebivalištu stranke^{27/28}; kad ima više stranaka, nadležnost se određuje prema stranci kojoj je zahtjev upravljen; ako stranka nema prebivalište u federaciji, nadležnost se određuje prema mjestu njenog boravišta, a ako nema ni boravišta prema mjestu njenog posljednjeg prebivališta, odnosno boravišta u Federaciji.

Ako se mjesna nadležnost ne može odrediti ni na jedan od opisanih načina, onda se određuje prema mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka.²⁹

U stvarima koje se odnose na brod ili zrakoplov ili kojima je povod za vođenje postupka nastao na brodu ili u zrakoplovu, mjesna se nadležnost određuje prema matičnoj luci broda, odnosno matičnom pristaništu zrakoplova.³⁰

Ako bi istovremeno bila mjesno nadležna dva ili više organa, nadležan je onaj organ koji je prvi pokrenuo postupak³¹ (*prior temporis*), ali se mjesno nadležni organi mogu sporazumjeti koji će od njih voditi postupak.³² Svaki mjesno nadležni organ izvršit će na svom području one radnje postupka koje ne trpe odlaganje. Organ koji je pokrenuo postupak kao mjesno nadležan zadržava nadležnost i kad u toku postupka nastupe okolnosti prema kojima bi bio mjesno nadležan drugi organ. Organ koji je pokrenuo postupak može ustupiti predmet organu koji je prema novim okolnostima postao mjesno nadležan³³, ako se time znatno olakšava postupak, naročito za stranku, npr. ako bi stranka imala manje troškove.

Teorija, a nerijetko i zakonodavac odnosno sudska praksa u upravnim sporovima ne promatraju uvijek grešku u stvarnoj i mjesnoj nadležnosti podjednako. Ivančević kaže: "Nije lako naprećac reći zbog čega, ali je činjenica da se na stvarnu nenadležnost gleda obično kao na težu grešku od mjesne nenadležnosti"³⁴. Osobito teškom greškom stvarne nadležnosti smatra se slučaj donošenja upravnog akta u stvarima iz sudske nadležnosti što dovodi do apsolutne nenadležnosti koja za posljedicu ima ništavost upravnog akta. Jednako teškom greškom stvarne nadležnosti smatra se i donošenje upravnog

27) Kada se radi o stranci fizičkoj osobi pod „prebivalištem“ treba smatrati mjesto u kojem se građanin nastanio s namjerom da u njemu stalno živi, a pod „boravištem“ mjesto u kojem građanin privremeno živi.

28) Prema sudskoj praksi: Za razrez poreza od obavljanja prijevoznike djelatnosti mjesno je nadležan porezni organ one općine koja je izdala poreskom obvezniku odobrenje za obavljanje te djelatnosti, jer je zakonski uvjet za dobivanje tog odobrenja prebivalište na području te općine. (Presuda: Us – 4832/84 od 13. 12. 1984. godine)

Ako osoba ima faktičko prebivalište na jednom području, a prijavi prebivalište na drugom području, za naplatu poreza na promet motornog vozila u takvom slučaju mjesno je nadležan organ na čijem području ta osoba faktički živi. (Presuda: Urs – 30/79 od 12.12.1979. godine)

29) Prema sudskoj praksi: Za pružanje zaštite djetetu nepoznatih roditelja, napuštenom u vlaku, nadležan je organ za socijalnu zaštitu u mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka, tj. U mjestu gdje je dijete ostavljeno u vlaku, a ne u mjestu u kojem je dijete nađeno. (Presuda: U – 8069/70 od 18. 2. 1971. godine)

30) Krijan, P.: Upravni postupak... op.cit., str. 52.

31) Prema sudskoj praksi: Kada se nekretnina zbog koje se pokreće upravni postupak nalazi na području dviju republika, pa nema sporazuma između stvarno nadležnih organa koji će voditi postupak, mjesno je nadležan onaj organ koji je prvi pokrenuo upravni postupak. (Presuda: Ur – 62/63 od 6. 2. 1963. godine)

32) Npr. kada se radi o upravnoj stvari koja se odnosi na nekretnine koje su na području dvije županije. U takvom slučaju, kada ima više mjesno nadležnih organa, svaki od tih organa dužan je na svom području obaviti one radnje postupka koje ne trpe odlaganje (obaviti uvidaj, saslušati svjedoke i slično), te spise o tome dostaviti organu koji će voditi postupak.

33) Prema sudskoj praksi: Za rješavanje o žalbi nisu nadležni organi koji su bili za to nadležni u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja, već organi koji su nadležni u vrijeme donošenja rješenja o žalbi. (Presuda: U – 5114/58 od 20. 9. 1958. godine)

34) Ivančević, V.: op.cit., str.361.

akta od strane nedržavnog subjekta, tzv. slučaj uzurpacije vlasti, "grabljenja nadležnosti (*franc. empiétement*)" što dovodi do apsolutne ništavosti upravnog akta. Do greške u nadležnosti može doći i slučaju tzv. paralelizma nadležnosti. Tu se radi o tome da o istoj upravnoj stvari mogu odlučivati dva tijela hijerarhijski povezana kao niži i viši. Taj bi paralelizam bio karakterističan u području stvarne nadležnosti, ali je prisutan i u području mjesne nadležnosti. Uklanja se primjenom pravila *prior temporis*, odnosno nadležno je ono tijelo koje je prvo započelo postupak. Zakonodavac predviđa različite legalne slučajeve micanja nadležnosti, kao što su npr. delegacija, supstitucija i slično. Kod svakog od ovih pojedinih načina micanja nadležnosti može doći do greške koja će rezultirati nezakonitošću upravnog akta uslijed nenadležnosti.

2.2. Greška u proceduri i formi

Svaki je akt uprave podložan izvjesnom "formalizmu" na taj način što se mora donijeti nakon propisane procedure i u određenoj formi (obliku). Procedura se tiče razrade (elaboracije) akta, a forma je njena materijalna prezentacija. Pogreška u formi³⁵ nastaje zbog nepoznavanja propisa koji za svaki akt utvrđuju kako proceduru tako i oblik. Korisnost pravila procedure je očita, bilo da ona daju pojedincima garancije (prethodna istraga koja im omogućava da se iz njih čuje, javnost, pridržavanje određenih rokova, navođenje obrazloženja itd.), bilo da ona omogućavaju upravi da donese rješenje uz potpuno poznavanje stvari (korištenje dokaznih sredstava, mišljenje konzultativnih tijela itd.). Ipak, sva ova pravila nemaju istu vrijednost. Između njih postoji hijerarhija, koja ovisi ne samo o njihovom izvoru, prema tome da li ona proizlaze iz propisanog akta, zakona, općeg načela, već i o njihovoj stvarnoj efikasnosti. Sudska praksa odbija dakle da podvrgne upravu paralizirajućem formalizmu, sankcioniranjem putem poništavanja zbog nepoznavanja bilo kojeg od ovih pravila. Ona pravi razliku među njima, te samo neke pogreške u formi predstavljaju nezakonitost. Da bi odlučila koje povrede forme povlače poništenje, sudska praksa razlikuje apsolutno bitne i relativno bitne greške³⁶.

Da li se u konkretnom slučaju radi o apsolutno bitnim ili relativno bitnim greškama ovisi o tomu je li ta povreda takve prirode da bi bila od odlučnog utjecaja na krajnju odluku i volju donosioca te odluke.

Zakon o upravnom postupku (u daljem tekstu ZUP - Službene novine F BiH, br. 2/98 i 48/99) ne određuje koje se povrede pravila upravnog postupka imaju smatrati apsolutno bitnim, a koje relativno bitnim povredama. Drugim riječima, prema tom Zakonu, ma koja i ma kakva povreda pravila upravnog postupka može imati samo relativno značenje, naime ovisno o tomu je li ili nije imala odlučujući utjecaj na rješenje same stvari.

Jednu od bitnih povreda pravila upravnog postupka predstavlja nedostatak kvoruma kod kolegijalnog tijela koje rješava upravnu stvar. Naime, kada o upravnoj stvari rješava kolegijalno tijelo (povjerenstvo, komisija i sl.), ono može rješavati kad je prisutno više od polovice njegovih članova, a rješenje donosi većinom glasova prisutnih članova ako zakonom ili drugim propisom nije određena posebna većina (članak 200. stavak 2.

35) Berlia : Le vice de forme ,R.D.P., Paris, 1940., str. 370.

36) Pogreške u formi akta Vedel dijeli na bitne (*formes substantielles*), koje vode poništenju akta u svakom slučaju i nebitne (*formes non substantielles*). Vedel, G.: op. cit, str. 576. Navedeno prema: Babac, B.: op. cit., str. 438.

ZUP-a). U nedostatku kvoruma postoji povreda pravila upravnog postupka koja rezultira nezakonitošću upravnog akta.

Povredu pravila upravnog postupka predstavlja i povreda odredbi o izuzeću (članak 42.-47. ZUP-a).³⁷ Institut izuzeća odnosi se na "službenu osobu koja je ovlaštena da rješava ili da vrši pojedine radnje u postupku", s tim što stranka ima pravo zahtijevati izuzeće, i to ili iz zakonom izričekom navedenih razloga, odnosno razloga iz kojih se po samom zakonu službenu osobu mora izuzeti od rješavanja u odnosnoj upravnoj stvari (obvezatno izuzeće), ili pak zato što ih zakon izražava klauzulom "da postoje neke druge okolnosti koje dovode u sumnju nepristranost službene osobe".³⁸ Većina teoretičara misli da je povreda obvezatnosti izuzeća bitna procesna greška i ukoliko se ona ne bi otklonila u žalbenom postupku kod drugostupanjskog tijela, može se iz tog razloga pobijati upravni akt u upravnom sporu.

Zatim, povredu pravila postupka čine i greške u vezi sa stranačkom i procesnom sposobnošću, te legitimacijom³⁹. Naime, da bi u upravnom postupku netko mogao aktivno sudjelovati kao stranka svojim izjavama volje, potrebno je ispuniti sljedeće uvjete: *prvo*, da ima stranačku sposobnost, što će reći da može biti nositelj prava i obveza priznatih i određenih upravnim procesnim pravom, *drugo*, da iz te sposobnosti može proizaći procesna sposobnost kao sposobnost samostalnog obavljanja radnji u postupku i *treće*, da ima procesnu legitimaciju, što znači da postoji izvjesna veza određene osobe s predmetom o kojem se rješava u upravnom postupku (*legitimatio ad causam*). Uvjeti za stranačko djelovanje čine bitne procesne pretpostavke te je pravno neosnovano negiranje bilo kojega od tih uvjeta bitna procesna greška zbog koje se upravni akt može staviti izvan snage.⁴⁰

Nije se, također, postupilo po pravilima postupka ako tijelo nadležno za prijem podneska stranke propusti stranku upozoriti na nedostatke podneska koji mogu spriječiti postupanje po podnesku ili je podnesak nerazumljiv odnosno nepotpun (članak 67. ZUP-a), ako je dostavljanje pismena izvršeno osobi koja sudjeluje u postupku sa suprotnim interesima od osobe kojoj je dostavljanje trebalo biti izvršeno (članak 84. stavak 3. ZUP-a), ako se upravna stvar riješi po skraćenom postupku (članak 139. ZUP-a) umjesto nakon provođenja posebnog ispitnog postupka (članak 140. ZUP-a), ako se ne provede usmena rasprava kada je ona obvezna (članak 147. ZUP-a), ako se donese prvostupanjsko rješenje bez suglasnosti, potvrde odobrenja ili mišljenja drugog tijela, koje je moralo biti pribavljeno (članak 202. ZUP-a) i sl.⁴¹

37) Prema sudskoj praksi: Učinjena je povreda postupka kada ista osoba vodi i prvostupanjski i drugostupanjski upravni postupak (Upravni sud BiH, U-460/81 od 18. IX. 1981.).

38) Zakon pravi, premda to nije i pojmovno-konceptualno izraženo, razlikovanje između "isključenja" (*administrator inhabilis*), a to su oni slučajevi kada je izuzeće obvezatno (taksitativno navedeni razlozi) i "izuzeća" (*administrator suspectus*) u užem smislu riječi, a to su oni slučajevi koje zakon izražava klauzulom "da postoje neke druge okolnosti koje dovode u sumnju nepristranost službene osobe". Babac, B.: op.cit., str. 467.

39) Prema sudskoj praksi: Povrijeđena su pravila postupka kada procesno nesposobnoj stranci nije bio postavljen privremeni zastupnik u postupku oduzimanja neizgrađenog građevinskog zemljišta (VSM, U-1238/77 od 12. III. 1978.).

40) Detaljnije u: Ivančević, V.: op. cit., str. 385.-392.; Babac, B.: op. cit., str. 467.-470.

41) Prema sudskoj praksi: Kada organ propusti u upravnom postupku poučiti stranku da postavi zahtjev za priznavanje određenih prava koja joj po zakonu pripadaju, time je učinjena povreda postupka i zbog takvog propusta može se pobijati upravni akt (SVS, UŽ-4834/58 od 20. IX. 1958.).

Nema povrede odredaba ZUP-a u slučaju kad je prvostupanjsko tijelo svoje rješenje dostavilo stranci osobno, a ne punomoćniku – odvjetniku koji je stranku zastupao u upravnom sporu, koji je prethodio

Forma (oblik) akta je pisana a sastavni dijelovi su: uvod, dispozitiv, obrazloženje i potpis i pečat službene osobe.

Nepotpunost nekog dijela rješenja, kao i njegov pogrešan naziv, ne moraju uvijek predstavljati takve povrede postupka zbog kojih se mora poništiti rješenje, npr. ako je nepotpun uvod rješenja, ako je rješenjem dan pogrešan naziv, pa je umjesto naziva rješenja stavljeno zaključak i sl.⁴²

Najčešće se kao bitni nedostaci koji sprečavaju ocjenu zakonitosti akta navode greške u dispozitivu i obrazloženju. Greška u dispozitivu upravnog akta je uvijek po svojoj naravi bitna jer ako je dispozitiv upravnog akta nepotpun (nejasan) ili je u proturječnosti s obrazloženjem onda će se uslijed toga veoma teško moći prepoznati ono o čemu je s tim aktom odlučeno, ili će to biti potpuno nemoguće pa se upravni akt koji sadrži takav nedostatak može pobijati u upravnom sporu⁴³. Dispozitiv je nepotpun ako se njime nije odlučilo o svim pitanjima o kojima je trebalo odlučiti kao o glavnoj stvari o kojoj se vodi postupak, ako nisu naznačene stranke na koje odnosi, osobito kada se radi o kontradiktornim stvarima, zatim ako je u njemu samo naznačeno da se zahtjev uvažava, ali ne i što se i kako se uvažava, a osobito se ima smatrati nepotpunim dispozitiv ako je dvosmislen tako da ima dvojbi je li stranci priznato neko pravo u cijelosti prema njezinom zahtjevu ili je priznato djelomično, ako je nejasna obveza stranke i sl.⁴⁴ Postojanje proturječnosti dispozitiva s obrazloženjem najčešće je posljedica užurbane, površne ili na sličan način nedovoljno brižljive konceptualne izrade akta i predstavlja nedostatak upravnog akta, a sud će u konkretnom slučaju ocjenjivati je li on takav da sprječava ocjenu zakonitosti akta.

Obrazloženje upravnog akta je također njegov važan dio, osobito kada se rješava složenija upravna stvar, odnosno kada se stranci nalažu kakve obveze ili se zahtjev stranke odbija⁴⁵. Krbek je ustvrdio sljedeće: "Obrazloženje ima veliko praktično značenje: ono učvršćuje načelo zakonitosti; prinuđuje donosioca da temeljito promisli o rješenju koje ima donijeti; stranci daje uporište za opravdane pravne lijekove odnosno uvjerenje da je rješenje ispravno a pravni lijek bezizgledan; omogućuje lakšu kontrolu upravnog akta. Obrazloženje pruža važno i autentično sredstvo za ispravno tumačenje dispozitiva."⁴⁶ I Kriletić smatra obrazloženje obvezatnim sastavnim dijelom rješenja, i to vrlo važnim, "jer se njime utvrđuje načelo zakonitosti u donošenju rješenja, omogu-

donošenju tog rješenja (Vrhovni sud BiH, U-2052/69 od 28. V. 1970.). Učinjena je bitna povreda upravnog postupka kada nije održana usmena rasprava u slučajevima kada se ona mora po ZUP-u održati i kada stranci nije omogućeno aktivno sudjelovanje u ispitnom postupku (Vrhovni sud BiH, Už-160/83 od 23. XII. 1983.).

42) Prema sudskoj praksi: Nije bitan nedostatak rješenja što mu nedostaje broj ili što je potpuno naveden, jer taj nedostatak ne sprječava sud da utvrdi njegovu identifikaciju i ocjenu zakonitosti (Vrhovni sud F BiH, U-44/98 od 17. II. 1999.).

Pogrešno označeni ili neoznačeni datum u drugostupanjskom rješenju ne predstavlja bitnu povredu postupka zbog koje treba rješenje poništiti (Vrhovni sud F BiH, Uvl-19/97 od 13. I. 2000.).

43) Prema sudskoj praksi: Rješenje doneseno u upravnom postupku mora sadržavati dispozitiv kojim se određenoj osobi na jasan i određen način priznaje neko pravo ili nalaže izvršenje neke obveze, ili se pak utvrđuje prestanak određenog prava, a ako nema takvog dispozitiva to je bitan nedostatak koji sprječava ocjenu zakonitosti tog rješenja (SVS, Už-674/60 od 26. II. 1960.).

44) Prema sudskoj praksi: Dispozitiv rješenja nije jasan ako se njegov sadržaj može ustanoviti samo na posredan način (VSS, U-1121/79 od 27. XI. 1979.).

45) Prema sudskoj praksi: Rješenje mora biti obrazloženo, naročito kada se stranci nalaže kakva obveza, jer bez obrazloženja nije moguće cijeliti pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja niti zakonitost osporenog rješenja (SVS, Už-626/53 od 16. VI. 1953.).

46) Krbek, I.: Upravni akt, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1957., str. 39

čuje lakša kontrola itd.⁴⁷ U slučaju da upravni akt nema uopće obrazloženje ili je ono nepotpuno ili nejasno može se iz tog razloga takav upravni akt pobijati u upravnom sporu. Ako zakon izrijekom ne oslobađa donositelja akta od dužnosti da ga obrazloži, akt u kojem je izostavljeno obrazloženje sadrži nedostatak koji sprječava ocjenu njegove zakonitosti, te se iz tog razloga može pobijati pravnim lijekovima. Nepotpunost obrazloženja prvenstveno pokriva područje činjenica koje su od pravne važnosti kao faktični i pravni momenti. Nepotpunost postoji kad nadležno tijelo odbije zahtjev stranke na način što je izvedene dokaze pogrešno ocijenilo, što je nepotpuno utvrdilo činjenice, što je glede činjeničnog stanja izvelo pogrešne zaključke i sl. Medvedović smatra da su razlozi neobrazlaganja rješenja u našoj upravnoj praksi najčešće neznanje, indolentnost, ignoriranje prava stranke, navodna zaštita nekog "višeg interesa", namjera da se stranci i nadzornom tijelu odnosno sudu oteža ili onemogućiti ocjena zakonitosti rješenja itd. Za institut obrazloženja osobito su bili i ostali pogubni različiti obrasci koji su u nekim upravnim područjima izrađeni i prilagođeni za automatsku ili elektroničku obradu, jer se kod njih mijenjaju podaci o stranci i predmetu postupka samo u dispozitivu, dok je obrazloženje unificirano i bezlično, kao npr. u poreznim stvarima, komunalnoj naknadi, vodnoj naknadi itd.⁴⁸

Specifičan problem nepotpunog obrazloženja nastaje u svezi s diskrecijskom ocjenom. U obrazloženju rješenja koje tijelo donese na temelju slobodne ocjene, dužan je navesti propis koji mu daje ovlast da diskrecijski rješava u upravnoj stvari i izložiti razloge kojima se rukovodio pri donošenju odluke kakva je u dispozitivu rješenja (članak 207. stavak 3. ZUP-a). Naročita greška obrazloženja može se sastojati u iznošenju fingiranih (izmišljenih) razloga, što je osobito čest problem kod upravnih akata s diskrecijskom ocjenom gdje se daje puno obrazloženje, ali ne s pravim razlogom.⁴⁹

2.3. Materijalna povreda zakona

Povreda materijalnog propisa predstavlja kršenje određenog naređenja, zabrane ili dopuštenja od strane nekog pravnog subjekta koji se ponaša na način protivan onomu koji je propisan pravnom normom⁵⁰. Broj i raznovrsnost mogućih povreda materijalnog propisa je teorijski i praktično neograničen⁵¹. Ipak teorija i praksa upravnog prava nastoje te povrede smisljeno grupirati. Krbek navodi da se materijalna povreda zakona (pravnog propisa) može sastojati u tome:

47) Kriletić, M.: Žalba u poreznim stvarima, Pravo i porezi, god. 4., br. 3. 1997., str. 46.

48) Medvedović, D.: Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku, Pravo u gospodarstvu, god. 43, sv. 6, 2004., str.289

49) Usp.: Ivančević, V.: op. cit., str. 379.

50) Babac, B.: op. cit., str. 445.

51) Vedel moguće povrede zakona svrstava u tri skupine: a) odbijanje nadležnog tijela da primjeni zakon za koji znade da bi ga morao primijeniti u pojedinačnoj upravnoj stvari (*refus d'application de la loi*); b) greška u tumačenju prava (*erreur de droit*); netočnost činjeničnih razloga (*inexactitude de faits*); Vedel, G.: op. cit., str. 584.-596. Rivero u povrede materijalnog sadržaja zakona ubraja sve ono što ne pripada povredama pravila o nadležnosti, pravila o obliku i postupku, kao i o svrsi akta, što znači da bi obuhvaćala samo povrede koje se tiču sadržaja akta te činjeničnih i pravnih razloga s kojim se takav akt utemeljuje. Rivero razlikuje: a) izravnu povredu materijalnog sadržaja zakona – kakva postoji kada upravni akt ide mimo pravne norme kao da ona uopće ne postoji; b) pogrešno tumačenje materijalnog propisa; c) činjeničnu zabluđu (*error facti*) koja prouzrokuje materijalnu nezakonitost; d) nedostatak legalne osnove tj. kada donositelj akta uzima kao materijalnopравnu osnovu odlučivanja propis koji se ne može primijeniti na konkretan slučaj. Navedeno prema: Ivančević, V.: op. cit., str. 450.-451.; Usporedi: Babac, B.: op. cit., str. 445.-446

- a) što nadležno tijelo uprave uopće ne uzme u obzir određeni propis (iz neznanja ili namjerno, nehotice ili hotimice) koji bi inače trebalo primijeniti, odnosno primjeni (ili izmisli) propis koji se ne bi smio primijeniti, i
- b) što uzme u obzir propis koji odgovara konkretnom slučaju, ali ga pogrešno protumači.⁵²

O povredi materijalnog prava može se raditi u slučaju da je odluka o upravnoj stvari donesena arbitrarno, dakle bez primjene materijalnopravne norme kojom se uređuje situacija koja odgovara utvrđenom činjeničnom stanju. Češći će biti slučaj da na utvrđeno činjenično stanje nije primijenjena odgovarajuća materijalnopravna norma, bilo da je primijenjena materijalnopravna norma koja je prestala važiti, ili koja još ne važi. Najčešći slučaj pogrešne primjene materijalnog propisa ili njegove odredbe bit će nepravilno tumačenje norme koja je primijenjena, odnosno norma je pravilno izabrana te upravo odgovara činjeničnom stanju koje treba podvesti pod tu normu kao apstraktno pravilo, ali je pri traženju sadržaja i smisla norme došlo do pogreške, pa je ta norma pogrešno interpretirana.⁵³

Sasvim osobit oblik pogrešne primjene materijalnog prava postoji u situaciji kada je primijenjen zakon koji je u neskladu s ustavom ili podzakonski propis koji nije u skladu s ustavom i zakonom. Sudovi pritom trebaju izvršiti ekscepciju ilegalnosti te pokrenuti postupak pred nadležnim sudom.⁵⁴

52) Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, op. cit., str. 168. I suvremeni teoretičari upravnog prava preuzimaju Krbekovu dvodielu povreda materijalnog prava. Tako Dedić povrede materijalnog prava razvrstava u: "1) povrede teksta pravnog propisa (neposredna povreda i posredna povreda pravnog propisa); 2) pogrešno tumačenje ili pogrešna primjena pravnog propisa (propis nije primijenjen, primijenjen je propis koji se odnosi na konkretan slučaj, pogrešno je utvrđen smisao propisa koji je primijenjen)". Dedić, S.: Upravno procesno pravo, Bihać/Sarajevo, 2001., str. 280. Kamarić i Festić kao povrede materijalnog zakona navode: "1. neprimjenjivanje odgovarajućeg propisa za rješavanje stvari u konkretnom slučaju. Ovdje spada i donošenje akta bez oslonca na bilo kakav propis (mada se to u praksi rijetko događa); 2. pogrešno tumačenje sadržaja inače odgovarajućeg materijalnog propisa. U konkretnom slučaju primijenjen je, dakle, propis koji odgovara, ali nije primijenjen pravilno jer je organ pogrešno shvatio sadržaj i smisao odnosno materijalnog propisa." Kamarić, M. – Festić, I.: Upravno pravo, Sarajevo, 2004., str. 493.

53) Dakako, do pogrešnog tumačenja normi doći će češće u slučajevima kada su one nejasne, kada postoje međusobne proturječnosti, kada više odredaba zajednički čine apstraktno vrelo za konkretan slučaj i sl. Pritom valja uzeti u obzir izgrađena pravila o interpretaciji pravnih propisa (interpretativne tehnike), pomagati se tumačenjima odnosno pravnim shvaćanjima zauzetim u dosljednoj sudskoj praksi i konzultirati pravnu znanstvenu i stručnu književnost. Vidi: Jurić-Knežević, D.: Povreda materijalnoga prava kao razlog nezakonitosti upravnog akta, <http://www.upravnisudrh.hr/praksanov/povmatprava.htm>

54) Odlučujući o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta s gledišta povrede materijalnog prava sud je dužan, neovisno o traženju tužitelja, ispitati je li primijenjena niža pravna norma u suglasnosti s Ustavom, odnosno s Ustavom i zakonom (ako se radi o drugom propisu). Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 49/02 – pročišćeni tekst) predviđa da će sud kada utvrdi da zakon koji bi trebalo primijeniti odnosno pojedina njegova odredba nije suglasna s Ustavom zastati s postupkom, a ako utvrdi da drugi propis odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom, na konkretan slučaj će neposredno primijeniti zakon, a i u jednom i u drugom slučaju podnijet će Ustavnom sudu zahtjev kojim se pokreće postupak ocjene suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Pravo i obveza suda na neposrednu primjenu ekscepcije ilegalnosti i neposredno pokretanje ustavno-sudskog postupka dobro je sustavno rješenje, za razliku od ranijega (prema članku 24. stavku 3. Zakona o sudovima – "Narodne novine", broj 3/94 i 100/96) kada je sud nakon primjene podzakonskog propisa bio dužan o tomu izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske, a nedostajala je obveza tog suda da se primljenom izvješću o ekscepciji na bilo koji način izjasni. Vidi: Jurić-Knežević, D.: Povreda materijalnoga prava kao razlog nezakonitosti upravnog akta, <http://www.upravnisudrh.hr/praksanov/povmatprava.htm>

2.4. Greška u činjeničnom stanju

Greška u činjeničnom stanju postoji ako u upravnom postupku koji prethodi donošenju upravnog akta činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno, ili ako je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja. Naime, upravni akt kao instrument primjene apstraktne pravne norme na konkretan društveni slučaj ne može biti zakonito donesen ne prethodi li njegovu donošenju postupak utvrđivanja činjenica i okolnosti od značenja za rješavanje upravne stvari (pravno relevantno činjenično stanje). Koje su relevantne činjenice što se u postupku moraju pravilno utvrditi ovisi o materijalnopравnim odredbama temeljem kojih se stvar rješava i u svjetlu kojih se utvrđuje i sama stranačka legitimacija, te uvjeti o kojima ovisi donošenje konkretnog bilo konstitutivnog bilo deklaratornog upravnog akta. Činjenično stanje "nije potpuno" utvrđeno onda kada u upravnom postupku nisu utvrđene "sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje" (članak 133. stavak 1. ZUP-a). Činjenično stanje "nije pravilno" utvrđeno onda kada u upravnom postupku nisu točno utvrđeni podaci koji su bitni za pravo stanje stvari (članak 7. ZUP-a).

Iz utvrđenih činjenica u upravnom postupku izveden je "nepravilan zaključak" o činjeničnom stanju onda kad je nadležno tijelo iz tih činjenica ili samo nekih činjenica pogrešno izvelo zaključak o stanju stvari⁵⁵.)

2.5 Greška u cilju i svrsi

Pravilno primjenjivati zakon znači ostvariti njegovu svrhu, postizati onaj cilj koji je pred očima imao donosilac zakona u trenutku njegova stvaranja. Primjenjivač zakona stoga mora ići prema cilju koji proizlazi iz zakona, te postići svrhu koja je sadržana u intencijama njegova donosioca. Ispitivanje svrhe pravnog pravila, njegovo pravilno tumačenje i primjena u skladu sa ciljem radi kojeg je donesen, obveze su svakoga tko primjenjuje pravne norme.⁵⁶ Prema tome, nezakonitost postoji ako je akt uprave donesen suprotno cilju i svrsi u kojoj je ta ovlast dana⁵⁷.

U francuskom pravu se ovaj razlog za nezakonitost akata uprave označava izrazom *détournement de pouvoir*.⁵⁸ kojim se označava situacija kad se ovlast izvršava u drugom cilju od onoga u kojemu je dana. Za razliku od pojedinca koji slobodno bira

55) Krijan, P.: Komentar Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom, Sarajevo, 2001., str. 112.

56) Borković I.: op. cit., str. 76.

57) "Pravo je sredstvo, a za svakim sredstvom stoji svrha. Uprava koja primjenjuje pravo i zbog toga tumači pravne propise, mora u prvom redu da utvrdi smisao i cilj ili svrhu tih pravnih propisa. Neki je pravni propis tek onda pravilno primijenjen, ako primjena odgovara njegovoj svrsi ili cilju. Zato može nezakonitost postojati u samom cilju ili svrsi, jer je uprava donijela odnosni akt s drugim ciljem ili s drugom svrhom, nego što je ima sam zakon. Tu se radi o zloupotrebi prava. Sva ovlaštenja uprave usko su vezana s ciljem ili svrhom određenog upravnopravnog propisa, i uprava koja ide za drugim ciljem ili svrhom, prekoračuje svoja ovlaštenja i djeluje nezakonito." Krbek, I.: Upravno pravo FNRJ, op. cit., str. 168.

58) U prevodenju tog izraza na naš jezik dolazi do poteškoća. Tako Krbek pišući o nezakonitosti u cilju i svrsi kaže da se tu radi o zloupotrebi prava. Popović govori o instituciji zloupotrebe ovlaštenja, Ivančević o instituciji izvrtanja (izokretanja) ovlaštenja, a Borković se uopće distancirao od bilo kakvog prevodenja, već jednostavno piše o grešci u cilju i svrsi pa ćemo i mi u ovom radu prihvatiti taj termin. Usp.: Krbek, I.: Diskreicijska ocjena, op. cit., str. 452.; Popović, S.: op. cit., str. 284.; Ivančević, V.: op. cit., str. 462.; Borković, I.: op. cit., str. 68.

cilj svojih akata, upravi je nametnut cilj kojem njena radnja mora težiti. Općenito gledajući, uprava mora izvršavati svoje nadležnosti u cilju zadovoljenja javnog interesa, a u skladu sa općim pravnim principom. Stoga kada tijelo uprave pri donošenju upravnog akta ima u vidu drugi cilj, a ne onaj koji je određen objektivnim pravnim poretom, vrši prekoračenje ovlasti, odnosno iskrivljivanje cilja. "Dakle, značajka *détournement* je u tome, što ovdje organ djeluje po drugim motivima, ide za drugim ciljem ili svrhom negoli su oni, koje mu je zakon odredio. Obična materijalna protivupravnost čini neki akt objektivno nevaljanim, bez obzira na subjektivne motive, kojima se njegov izdavač rukovodio; naprotiv karakterističan i tipičan slučaj *détournement* čini akt, koji je strogo objektivno-pravno promatrano valjan, nevaljanim samo zbog ovog nezakonitog motiva odnosno cilja, kojim se rukovodio njegov izdavač. Pri čistom i tipičnom slučaju *détournement* ne bi se dotični akt mogao pobijati, da nema ovog strogo unutrašnjeg i subjektivnog skretanja izdavača akta od prave zakonske svrhe odnosno cilja."⁵⁹

Do zloupotrebe ovlasti, odnosno greške u cilju i svrsi, dolazi najčešće kada se donositelj akta uprave rukovodi ciljem koji ne spada u opći interes nego se on rukovodi za nekim svojim, na primjer osobnim, političkim⁶⁰ ili ideološkim ciljem. Dokazivanje *détournement de pouvoir* nailazi na dvije poteškoće: određivanje zakonskog cilja, kada zakon to ne precizira i druga poteškoća se odnosi na polje dokaza. U tom smislu, Krbek ističe da su mnogi slučajevi koji se navode kao *détournement* obični slučajevi *violation de la loi* i da je u praksi najteže sprovesti razgraničenje između slučajeva *détournement* i *violation de la loi*.⁶¹

Utvrđivanje cilja i svrhe mora biti prisutno i kad se u izvršavanju pravnog pravila donesu akti s slobodnom (diskrecijskom)⁶² ocjenom⁶³. Postoje slučajevi kad donositelj upravnog akta odlučuje na osnovi slobodne (diskrecijske) ocjene⁶⁴. Slobodna (diskrecijska) ocjena je ovlast dana donositelju upravnog akta da u rješavanju konkretne upravne stvari izabere jednu od više predloženih mogućnosti koje pruža pravna norma a koje

59) Krbek, I.: Diskreciona ocjena, JAZU, Zagreb, 1937., str. 458.

60) Npr. u slučaju R.v.Ealing LBC ex p. Times Newspapers Ltd. (1986.) određena lokalna uprava nije iz političkih razloga dopustila da se određene novine nađu u javnoj knjižnici, jer su vlasnici navedenih novina otpustili brojne radnike zbog njihova štrajka. Takvu je odluku sud ocijenio kao nezakonitu tj. *ultra vires*, budući da je odluka motivirana političkim razlozima, a trebala je biti motivirana zakonskom dužnošću da se osigura cjelovita i djelotvorna usluga knjižnice. Wade W. – Forsyth, C.: Administrative Law, Seventh Edition, Clarendon Press, Oxford, 1994., str. 407.

61) Krbek, I.: Diskreciona ocjena, op.cit., str. 457.

62) Prema sudskoj praksi: Za odlučivanje po slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni karakteristično je da je tijelo prepušteno da po svom nahođenju bira između više mogućih alternativa. (Presuda: UŽ- 274/53 od 10. 4. 1953. godine)

63) Članak 4. stavak 2. ZUP-a F BiH: „U upravnim stvarima u kojima je tijelo, odnosno institucija koja ima javne ovlasti zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu ovlašten da rješava po slobodnoj ocjeni, rješenje mora biti doneseno u granicama ovlaštenja i u skladu s ciljem s kojim je ovlaštenje dano.“

64) Vršenje diskrecijske ocjene pretpostavlja slobodu izbora između dvije ili više alternativa. U slučaju da taj izbor ne bude slobodan, već na svojevrstan način iznuden, radi se o vršenju slobodne ocjene "po diktatu", a doneseni pravni akt se smatra u britanskom pravu *ultra vires* tj. nezakonitim. Npr. u slučaju R.V. Stepney Corporation (1902.) lokalna je uprava bila dužna isplatiti službeniku određenu naknadu za gubitak posla. Umjesto da nadležno tijelo samo odredi visinu naknade, zatražilo je od Ministarstva financija (Treasury) da ono odredi način na koji će se u tom konkretnom slučaju obračunati visina takve naknade, što je Ministarstvo i učinilo. Tijelo lokalne uprave je, potom, samo primijenilo danu formulu. Sud je našao da je takav akt *ultra vires* jer je donositelj akta odlučivao "po diktatu" (*acting under dictation*), u ovom slučaju onog tijela koje odlučuje povodom žalbe u drugom stupnju. Vidi Cane P.: An Introduction to Administrative Law, Oxford, University Press, New York, 1986., str. 70. i dalje.

su sve pravno jednako vrijedne⁶⁵. Kada tijelo ima ovlast slobodnim (diskrecijskim) odlučivanjem rješavati upravnu stvar dužno je u tom odlučivanju kretati se u granicama ovlasti i u skladu s ciljem u kojem mu je ta ovlast dana, a to znači mora u tim granicama odabrati svrhovito rješenje kojim postiže cilj određen pravnom normom koja mu daje takvu ovlast. To, dakle, nije odlučivanje po "slobodnoj volji", već je to samo po slobodnoj ocjeni izbor najprimjerenije odluke kojom se postiže cilj određen pravnom normom.⁶⁶ Slobodna (diskrecijska) ocjena, dakle, ne znači niti omogućava samovolju tijela (službene osobe) u primjeni propisa u rješavanju upravne stvari i donošenju upravnog akta, već znači njihovu dužnost da pravilnim tumačenjem smisla i cilja određaba propisa koje im daju takvu ovlast, u konkretnoj situaciji slobodno biraju i odaberu svrhovito rješenje u granicama propisane ovlasti. Osobito treba paziti da se razumije pravi smisao i cilj takve ovlasti u rješavanju upravnih stvari koje zalaze u sferu ljudskih prava i sloboda, jer se radi o upravnim predmetima kojima se u demokratskim društvima mora u svakom slučaju pridavati veća pozornost i značenje.

"Razlozi za povjeravanje ovlasti javnoj upravi da odlučuje prema diskrecijskoj ocjeni mogu biti različiti. Jednom, razlog može biti želja zakonodavca da uprava elastično djeluje prilagođavajući svoje odluke prilikama i okolnostima konkretnog slučaja, odnosno njegova ocjena da bi detaljno propisivanje odluke koju uprava treba donijeti moglo predstavljati veću "nepravdu" nego bi u slučaju kad se odluka donosi prema diskrecijskoj ocjeni (*sumum is suma injuria*). Drugi put, razlog za davanje upravi takve ovlasti može biti pravno tehnička nemogućnost zakonodavca da unaprijed egzaktno i temeljito normira sve pravne odnose u koje stupa uprava. Katkad razlog za ostavljanje ovlasti na diskrecijsku ocjenu može biti motiviran i politički s nakanom ostavljanja većih ovlast izvršnim tijelima (egzekutivi)".⁶⁷

Rješavanje upravnih stvari na temelju slobodne ocjene uspostavlja se materijalnim propisom. U pravilu takva se ovlast uspostavlja za rješavanje onih upravnih stvari koje su po svojoj naravi takve da izbor rješenja (odluke) ovisi o različitim okolnostima koje nije moguće jedinstveno propisati, pa je, stoga, potrebno u svakom pojedinom slučaju, u sklopu propisane ovlasti i konkretnih okolnosti savjesno odabrati odgovarajuće rješenje koje najbolje odgovara za rješavanje upravne stvari koja je predmet upravnog postupka.⁶⁸

Prilikom rješavanja prema slobodnoj ocjeni, donositelj upravnog akta ograničen je osim načelom zakonitosti još i načelom svrhovitosti (oportuniteta). Načelo zakonitosti

65) Prema sudskoj praksi: Kod odlučivanja po slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni organu je prepušteno po svom nahođenju da bira između više mogućih alternativa (SVS, Už-274/53 od 10. IV. 1953.).

66) Diskrecijska ocjena ne predstavlja apsolutnu slobodu, već slobodu unutar pravom određenih granica. Nevezanost pravnom normom postoji samo u materijalnom, ali ne i u formalnom smislu. To znači da slobode izbora nema u pogledu nadležnosti, granica ovlaštenja cilja materijalnopравnih uvjeta, pravila postupka i utvrđivanja činjenica. Milkov, D.: Upravno pravo, Beograd, 1988, str. 27.

67) Aviani, D.: Diskrecijska ocjena u upravnom pravu nekih europskih država i Europske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2., Split, 1998., str.177-196.

68) U vezi s tim, raniji Ustavni sud Bosne i Hercegovine je donio odluku koja glasi: "Propisivanje odredaba kojima se organu uprave daju diskrecijska ovlaštenja za rješavanje u upravnim stvarima trebaju u zakonodavstvu biti iznimna, a s gledišta sadržaja trebaju jasno odrediti suštinu cjelishodnosti koju treba postići u rješavanju konkretnih situacija u upravnom postupku, kao i odrediti ako je to prema prirodi stvari moguće, i odgovarajuće kriterije da se to postigne. Sve je to bitno za osiguranje ustavnog principa jednakosti svakog pred zakonom i zakonitost donesenih upravnih akata na temelju diskrecijskih ovlaštenja". (Odluka objavljena u "Službenom listu SR BiH", br. 2/91).

podrazumijeva: prvo, tijelo koje odlučuje prema slobodnoj ocjeni mora za to zakonom biti ovlašteno. Drugo, primjenjivač pravnog pravila može slobodno birati samo u okviru alternativa koje disjunktivna pravna norma nudi za rješenje konkretne stvari.

Načelo svrhovitosti podrazumijeva da donositelj akta mora izabrati onu od ponuđenih alternativa koja je najprimjerenija konkretnom slučaju. U britanskom pravu do zlouporaba diskrecijske ovlasti može doći vršenjem diskrecijske ocjene "po diktatu" (*acting under dictation*)⁶⁹ ili još češće "nerazboritim" (*unreasonable*) vršenjem diskrecijske ocjene.⁷⁰

Dakle, kada tijelo odlučuje u upravnim stvarima na temelju slobodne ocjene ono ima pravo i dužnost između mogućih rješenja izabrati ono koje smatra svrhovitim za postizanje cilja određenog propisom kojim je takva ovlast dana, dok je u procesnom smislu dužno u svemu ostalom pridržavati se pravila upravnog postupka, te njegovo rješenje, nakon provedene zakonske procedure, mora imati odgovarajuće formalne i sadržajne elemente. To su uvijek pravno vezani dijelovi upravnog akta u kome je sadržana diskrecijska ocjena⁷¹. Nezakonitost postoji ako je akt uprave donesen u drugom cilju, odnosno u drugoj svrsi, nego što je ona s obzirom na koju je imao biti donesen prema objektivnom pravnom poretku, i takva nezakonitost predstavlja razlog zbog kojeg se taj akt može poništiti, odnosno staviti izvan snage.

3. Zaključak

Načelo zakonitosti (*Rule of law, Rechtsstaat, Etat de droit*) je višeznačan pojam na kojem se temelji cjelokupni pravni sustav određene države. Na nacionalnoj razini načelo zakonitosti podrazumijeva da država, sve njene institucije i javnopravna tijela moraju djelovati u skladu sa zakonom, odnosno sa upravno-pravnog gledišta svako upravno postupanje mora biti u skladu s pravnim propisima. Po strožem značenju načela zakonitosti "svako djelovanje uprave mora biti utemeljeno na zakonu. Napose kad uprava donosi pravni akt kojim rješava o konkretnoj pravnoj stvari, ona može djelovati samo u granicama zakonskog ovlaštenja. Ili izraženo u negativnoj formulaciji: ona ne može djelovati

69) Vršenje diskrecijske ocjene pretpostavlja slobodu izbora između dvije ili više alternativa. U slučaju da taj izbor ne bude slobodan, već na svojevrsan način iznuđen, radi se o vršenju slobodne ocjene "po diktatu", a doneseni pravni akt se smatra *ultra vires*. Npr. u slučaju R.V. Stepney Corporation (1902.) lokalna je uprava bila dužna isplatiti službeniku određenu naknadu za gubitak posla. Umjesto da nadležno tijelo samo odredi visinu naknade, zatražilo je od Ministarstva financija (Treasury) da ono odredi način na koji će se u tom konkretnom slučaju obračunati visina takve naknade, što je Ministarstvo i učinilo. Tijelo lokalne uprave je, potom, samo primijenilo danu formulu. Sud je našao da je takav akt *ultra vires* jer je donositelj akta odlučivao "po diktatu" (*acting under dictation*), u ovom slučaju onog tijela koje odlučuje povodom žalbe u drugom stupnju. Vidi Cane P.: *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, University Press, New York, 1986., str. 70. i dalje.

70) "Pojam nerazboritosti jest glavni instrument koji upotrebljava sud kad obavlja kontrolu supstance odluka uprave." Cane P.: op. cit., str. 81.

Odgovor na pitanje je li određeno djelovanje uprave nerazborito, ovisi ponajprije o sudskoj interpretaciji zakonskih normi koje daju ovlast na diskrecijsku ocjenu i uvjeta u kojima se takva ocjena vrši. Nesumnjivo je da mogućnost interpretacije jednog relativno neodređenog pojma, kao što je pojam "*unreasonable*" koji datira još iz 16. stoljeća (Rooke's Case, 1598), pruža sudu određeni stupanj slobode. U slučaju *Prescot v. Birmingham Corporation* (1955) je obrađena odluka kojom je grad Birmingham dodijelio višegodišnjim umirovljenicima besplatan javni prijevoz, što je dovelo do značajnih gubitaka gradskih prijevoznih tvrtki. Odluka je proglašena *ultra vires* jer nije bila "razumljiva" "*reasonable*". Vidi: Schwarze J.: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992., str. 286.

71) Vidi članak 4. stavak 3. ZUP-a

bez zakonskog ovlaštenja." Po blažem značenju načela zakonitosti, "zakon samo ograničava inače slobodno, pravno nevezano djelovanje uprave".⁷² Suvremeni pravni poreci temelje se isključivo na strožem značenju načela zakonitosti.

Upravna tijela mogu donositi odluke o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca jedino ako su izričito za to ovlašteni posebnim aktom, te se stoga od strane službenika traži poštivanje zakonitosti u svakom pogledu, zabrana arbitrarnog odlučivanja i dužnost poštivanja legitimnih očekivanja građana. Posebno se to odnosi na akte upravnih tijela koja proizvode prava i obveze prema trećim osobama.

Vladavina prava uključuje i nepristrano djelovanje kod donošenja odluka bez davanja bilo kakve prednosti po bilo kojem osnovu, što uključuje nepristrano i pravično upravno postupanje, nediskriminaciju, profesionalizam službenika, poštivanje pravnog reda odnosno hijerarhije pravnih propisa. Treba istaknuti da nije samo dovoljno proglasiti na deklarativan način postojanje načela zakonitosti, već je isto tako potrebno nastojati da se načelo sprovodi u život i da se ono ostvari u realnom životu. U vezi sa ovim pitanjem postavlja se zahtjev da organi javne uprave moraju da poznaju zakone i druge propise zasnovane na zakonu. Odatle je dužnost naročito višeg organa, da se staraju o praćenju provođenja zakona i drugih pravnih propisa i da nastoje da se zakoni i propisi pravilno primjenjuju od strane organa javne uprave. Sankcija kod povrede načela zakonitosti sastoji se s jedne je strane u pravu ovlaštenih osoba na korištenje pravnih lijekova, a s druge strane u ovlaštenju drugostupanjskog i u određenim slučajevima drugoga hijerarhijski višega tijela, odnosno nadležnoga suda da anulira (poništi, ukine) nezakonit akt.

Glavni razlozi donošenja nezakonitih akata uprave mogu se klasificirati u pet skupina i to: nenadležnost, greška u proceduri i formi, materijalna povreda zakona, greška u činjeničnom stanju i greška u cilju i svrsi. Dakle, nezakonitosti u djelovanju uprave svoj uzrok svakako imaju u nedovoljnoj kvaliteti nekih pravnih normi, koje su nepotpune, nejasne, neodređene, a u nekim slučajevima čak i međusobno suprotne, s preširoko ili neprecizno postavljenim ovlastima njihovih primjenjivača, što otvara velik prostor za pogreške. Stoga bi neke pravne norme koje se često pogrešno primjenjuju trebalo jasnije i preciznije formulirati. S druge strane, razlog čestom poništavanju upravnih akata u žalbenim postupcima te u upravnom sporu jest pogrešna primjena odgovarajućih pravnih normi, što za posljedicu može imati pogrešnu primjenu materijalnog prava ili na štetu stranaka u postupku ili na štetu javnog interesa. Međutim, posebnu bi pozornost trebalo pokloniti i stručnom usavršavanju i edukaciji osoba koje neposredno rade na rješavanju upravnih stvari, jer je evidentan velik broj neriješenih predmeta osobito onih složenih koji zahtijevaju i vrijeme i visok stupanj osposobljenosti za njihovo rješavanje, "što dovodi do bijega uprave u rigidne formalističko-pozitivističke obrasce postupanja, u osnovi indiferentne prema praktičnim problemima pravde, koji neizbježno završavaju u slijepom formalizmu kao djelotvornom načinu rješavanja predmeta".⁷³ Takva formalistička "pretjerivanja" nerijetko su potaknuta i "subjektivnim interesima takve osobe da se predstavi kao savjestan poštovaalac pravnih propisa"⁷⁴. Zbog naprijed iznijetih primjedbi, valja ustvrditi da bosanskohercegovačka uprava danas nije osposobljena za

72) Ivančević, V.: op.cit., str.179.

73) Omejac, J.: Hrvatska uprava - od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti, Hrestomatija I - Opći dio: Javna uprava Miscellanea I - Parte générale: L' administration publique, Split/Paris, 2016., str. 129.

74) Ivančević, V.: op.cit., str. 393.

prihvatanje europskog koncepta zakonitosti. Upravno postupovna pravila ipak bi trebalo prilagoditi današnjem političkom i pravnom uređenju Bosne i Hercegovine. Tako bi iz ovog Zakona trebalo izbaciti norme koje su postale neprimjenjive zbog promjene organizacijske strukture, djelokruga i ovlasti javne vlasti. Ujedno bi trebalo osigurati da se drugim zakonima što manje odstupa od odredbi Zakona o upravnom postupku. Ovim bi se zakonom trebala otvoriti vrata mogućoj primjeni elektronskog komuniciranja i elektronskoj upravi, a u njega bi valjalo ugraditi i nova načela i rješenja koja nam postavljaju europski standardi upravnog prava, što bi rezultiralo upravnim djelovanjem u skladu s vrijednostima demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih prava pojedinaca.

The principle of legality in the administration functioning

Summary

In this paper the authors analyzes the principle of legality as the basic principle of every modern and democratic administration founded on the rule of law. Object of the principle of legality is its legal function which appears in two forms: a) as the administrative act maker and b) as the general normative act maker. Cases of illegality in the administration functioning are: incompetence, error in the procedure and form, material violation of law, error in the facts and error in the aim and purpose.

Key words: principle of legality, administrative act, general normative act.