

Važnost i dužnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku

Antukić, Andrea

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:314687>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-08**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Katedra za upravno pravo

Andrea Antukić

VAŽNOST I DUŽNOST OBRAZLAGANJA RJEŠENJA U UPRAVNOM POSTUPKU

diplomski rad

mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, rujan 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Andrea Antukić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Andrea Antukić, v.r.

SAŽETAK

Rad se bavi važnošću i dužnošću obrazlaganja rješenja u upravnom postupku kojeg provode javnopravna tijela. Započinje definiranjem upravnog postupka te njegovim pokretanjem i tijekom, zatim definiranjem upravnog akta i njegovih sastavnih dijelova. Kroz praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, upravnih sudova i praksu Europskog suda za ljudska prava problematika obrazlaganja rješenja raznoliko se prikazuje kroz predmete koji se tiču klasificiranih podataka i provođenja sigurnosnih provjera, te kako je obrazloženje kao dio rješenja važno u ostvarivanju mogućnosti korištenja prava na učinkoviti pravni lijek.

Ključne riječi: upravni postupak, upravni akt (rješenje), obrazloženje, klasificirani podaci

SUMMARY

The paper deals with the importance and duty of explaining decisions in administrative proceedings carried out by public law bodies. It begins by defining the administrative procedure and its initiation and course, then by defining the administrative act and its constituent parts. Through the practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia, the administrative courts and the practice of the European Court of Human Rights, the issue of reasoning for decisions is presented in various ways through cases concerning classified data and the implementation of security checks, and that the explanation as part of the solution is important in realizing the possibility of using the right to an effective legal remedy.

Keywords: administrative procedure, administrative act (decision), explanation, classified data

SADRŽAJ

1. Uvod	1
2. Rješenje u upravnom postupku	1
2.1 Općenito o upravnom postupku	1
2.2 Pokretanje i tijek upravnog postupka	3
2.3 Sadržaj rješenja prema Zakonu o općem upravnom postupku	5
3. Uloga obrazloženja rješenja u zaštiti prava stranaka i objektivne zakonitosti	6
3.1 Analiza odluke Ustavnog suda U-I-206/1992 u smislu uloge obrazloženja rješenja u zaštiti prava stranaka i objektivne zakonitosti	7
4. Klasificirani podaci u upravnom postupku i upravnom sporu	9
4.1 Važnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku s posebnim osvrtom na podatke s oznakom tajnosti	9
4.2 Analiza odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2086/2016	10
4.3 Analiza odluke Upravnog suda u Rijeci Usl-1046/17-8	14
4.4 Analiza odluke Ustavnog suda U-I-1007/2012 i dr. od 24. lipnja 2020.	17
4.5 Analiza prakse upravnih sudova glede povreda čl. 98. ZUP-a	20
5. Europski sud za ljudska prava	22
5.1 T.G. protiv Hrvatske	22
6. Zaključak	25
LITERATURA:	26
SUDSKA PRAKSA	27
PRAVNI IZVORI	28

1. Uvod

Tema ovog rada je “ Važnost i dužnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku”. Cilj ovoga rada je doći do zaključka zašto je obrazloženje kao sastavni dio rješenja, važno, isto tako zašto postoji dužnost javnopravnih tijela u njegovom obrazlaganju. Kako bi došli do toga bitno je krenuti od samoga rješenja i njegovih sastavnih dijelova. Radeći praksu na Upravnom sudu u Zagrebu, uvidjela sam važnost dobro obrazloženog rješenja javnopravnog tijela. Veliki broj stranaka dođe do upravnog spora tj. pokretanja upravnog spora zbog možda nedovoljno obrazloženog rješenja ili pak obrazloženja koje je proturječno samoj izreci. Dobro obrazloženim rješenjima koja će strankama pomoći da uvide je li njihov zahtjev zaista osnovan, uvelike bi se smanjio i broj sporova pred upravnim sudovima.

Kako bi se lakše razumjela važnost i dužnost obrazlaganja samoga rješenja, prvi dio rada će se odnositi na definiranje samog upravnog akta, vrste upravnih akata koje imamo i njihove nazive, pokretanje i tijek upravnog postupka te na koncu tog dijela ono što je za ovaj rad bitnije, sastavne dijelove svakog upravnog akta.

Drugi dio rada odnosi se na važnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku s posebnim osvrtom na podatke s oznakom tajnosti te sudsku praksu domaćih sudova koja je popratila tu problematiku u stvarnome životu te praksu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu u slučaju protiv Republike Hrvatske.

2. Rješenje u upravnom postupku

2.1 Općenito o upravnom postupku

U samim počecima uprava nije bila vezana postupovnim pravilima, to se čak javilo i relativno kasno, koncem prve četvrtine 20.st. u Austriji, te su prva pravila samog postupka donošenja odluka o upravnim stvarima na neki način rezultat same sudske kontrole zakonitosti upravnih akata. S obzirom na usku povijesnu povezanost Austrije i Hrvatske ta su

pravila imala veliki utjecaj na razvoj hrvatskog upravnog zakonodavstva, koje je preuzimano a zatim s godinama polako mijenjano do ovoga koje poznajemo danas. Postepenim brisanjem starih, uvođenjem novih načela upravnog postupka, uvođenjem elemenata elektroničke komunikacije te ostalim novitetima, postepeno je jačala i pravna zaštita građana od postupanja uprave.¹

„Upravni se postupak može definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja organa uprave (drugih državnih organa i pravnih osoba) kada ti organi primjenom materijalno pravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaca, pravnih osoba ili drugih stranaka).”² Kroz ovu definiciju se ogleda sam cilj odnosno bit samog upravnog postupka, a to je primjena odgovarajućih materijalnopravnih odredaba na konkretan slučaj iz određenog upravnog područja, odnosno na određenu upravnu stvar, čime se ograničava moć i samovolja uprave i uspostavlja njeno ujednačeno djelovanje prema svima.³ Kako bi se u potpunosti razumjela definicija upravnog postupka odnosno njegova bit, treba ukratko definirati što je to upravna stvar te razlikovanje upravne stvari od upravnog akta (rješenja). Obveza je upravnog tijela da u upravnom postupku riješi upravnu stvar donoseći o tome upravni akt (najčešće u obliku rješenja). Glavna obilježja upravnog akta su: konkretnost odnosa koji se regulira, autoritativnost donosioca upravnog akta i pravni učinci koje taj akt donosi.⁴ Uzimajući u obzir te smjernice prilikom definiranja upravnog akta odnosno minimum njegove obvezatne forme i hrvatski je zakonodavac na indirektan način u čl. 3. st. 1. t. 1. Zakona o upravnim sporovima (dalje u radu kao ZUS) upravni akt definirao kao „ pojedinačnu odluku kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u u upravnoj stvari...”⁵ Za razliku od upravnog akta te zbog same posebnosti upravne stvari u svakom konkretnom slučaju, naš zakonodavac je direktno definirao upravnu stvar u čl. 2. st. 1. ZUP-a kao svaku stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. No s obzirom na raznolikost životnih situacija do kojih dolazi u čl. 2. st. 2.

¹ Đerđa Dario, Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 28, br. 1, Rijeka, 2007, str. 1-3.

² Borković, Ivo, Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1995., str. 365.

³ *ibid*, str. 366.-399.

⁴ Krbek, Ivo, Upravni akt, Hrestomatija upravnog prava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Društveno veleučilište Zagreb, Zagreb, 2003., str. 6-14.

⁵ Čl. 3. st. 1. toč. 1. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)

ZUP-a proširuje se njeno značenje i na sve one stvari koje su zakonom određene kao upravne stvari.⁶

Razlikuju se opći upravni postupak, koji je uređen Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 110/21), dalje u radu kao (ZUP), koji određuje oblik, tijek i sam način vođenja upravnog postupka pa ga kao takvog ubrajamo u skupinu procesnih propisa te posebni upravni postupci koji su pored ZUP-a uređeni i posebnim zakonima. Kod takvih posebnih upravnih postupaka pored ZUP-a primjenjuju se i drugi zakoni uz pretpostavku da odredbe tih zakona nisu protivne temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a te se primjenjuju ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima. Tijekom godina javio se niz posebnih upravnih postupaka, upravo zbog generalne odredbe čl. 3. st. 1. koja je to dopuštala, što je u konačnici rezultiralo postojanjem velikog broja propisa koji uređuju upravnoprocesnu materiju, ali ne samo to, nego se javio i veliki broj problema zbog neusklađenosti tih odredaba, odnosno potpuno drugačijeg uređenja pojedinih pitanja tim zakonima u odnosu na ZUP. Međutim Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 25. svibnja 2016. stupivši na snagu 1. listopada 2016. (dalje Zaključak) prekinuo je takvu praksu bespotrebnog prepisivanja već postojećih odredaba ZUP-a.⁷ Zaključkom Vlade obvezala su se središnja tijela državne uprave da u fazi pripreme nacrtu prijedloga zakona koji sadrži odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka, da izrade i dostave Ministarstvu uprave Izjavu o usklađenosti nacrtu prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredbi sa Zakonom o općem upravnom postupku.⁸ U tom smislu može se onda reći, u skladu s čl. 3. st. 1. ZUP-a, koji za pojedina pitanja upravnog postupka dopušta drugačije uređenje, kako *lex specialis derogat legi generali*, odnosno da poseban zakon ukida opći zakon, iako odredbe posebnih zakona koje uređuju pojedina upravna područja, prema Zaključku, moraju biti usklađene s odredbama ZUP-a, koji tu predstavlja opći zakon kojim se uređuju sva upravna pitanja.⁹

2.2 Pokretanje i tijek upravnog postupka

Prvostupanjski upravni postupak vodi se u tri faze. U prvoj fazi javnopravno tijelo utvrđuje ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka. U drugoj fazi utvrđuje činjenice i izvodi

⁶ Čl. 2. st. 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21)

⁷ Staničić, Frane, Nastavak napora za usustavljanje uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Novi Informator, Zagreb, 24. listopada 2016.

⁸ Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 25. svibnja 2016., stupio na snagu 1. listopada 2016.

⁹ *Ibid.*

dokaze. U posljednjoj fazi javnopravno tijelo donosi odluku o upravnoj stvari.¹⁰ Upravni postupak se može pokrenuti na zahtjev stranke, po službenoj dužnosti ili javnom objavom. Kao i u drugim postupcima pa tako i u upravnom postupku bitan je trenutak pokretanja zbog rokova koji počinju teći, a ti rokovi su vezani za okončanje samog postupka. Kod prvog načina pokretanja, na zahtjev stranke, odlučan je trenutak u kojemu je stranka predala uredan zahtjev javnopravnom tijelu, bilo putem pošte, usmeno na zapisnik ili elektroničkim putem.¹¹ Kako bi javnopravno tijelo moglo postupiti po zahtjevu naglasak se stavlja na njegovu urednost, odnosno da sadrži sve potrebne podatke koji omogućuju javnopravnom tijelu njegov rad, dok se neuredni zahtjevi odbacuju i sam postupak se u tom slučaju ne provodi. S druge strane, kada je zakonom propisano ili je to nužno radi zaštite javnog interesa upravni postupak će se pokrenuti po službenoj dužnosti. Zakonom o općem upravnom postupku se ne propisuje koji su to slučajevi već posebnim zakonima koji uređuju pojedina područja, primjerice porezni zakoni i slično. Jedan od slučajeva u kojima se pokreće upravni postupak po službenoj dužnosti je potreba zaštite javnog interesa. Dužnost je javnopravnih tijela da u okviru svog djelokruga paze na zaštitu javnog interesa, te radi ostvarivanja te svoje zadaće uzimaju u obzir i predstavke odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa.¹² Postoji još jedna mogućnost koja stoji javnopravnim tijelima na raspolaganju, a to je pokretanje postupka javnom objavom u službenom glasilu, sredstvima javnog priopćavanja, odnosno na drugi prikladan način koji će pozvanim osobama omogućiti saznanje o javnoj objavi. Na taj način javnopravno tijelo može pokrenuti postupak u slučajevima kada su stranke nepoznate ili kada je izrijekom takav način pokretanja predviđen samim zakonom, pridržavajući se čl. 43. st. 2. ZUP-a glede sadržaja same javne objave te upozorenja na posljedice ne javljanja na istu.¹³ Nakon što je postupak jednom pokrenut, javnopravno tijelo ima mogućnost neposrednog rješavanja upravne stvari, bez provođenja ispitnog postupka, u manje složenim upravnim stvarima u kojima nije potrebno utvrđivati činjenice niti je potrebno uzimati izjave stranaka te su podneseni svi nužni dokazi, uz jedan bitan uvjet, da ne postoje suprotni interesi stranaka u postupku inače se mora provesti ispitni postupak. Ispitni postupak se provodi s ciljem utvrđivanja činjeničnog stanja putem raznih dokaznih sredstava onda kada u postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotstavljenim interesima, kad je za razrješenje pravnog stanja stvari nužno utvrđivanje nekih bitnih činjenica i okolnosti te

¹⁰ Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 109.

¹¹ *Op. cit.* (bilj. 6), čl. 41. st. 1.

¹² Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010., str. 86.

¹³ *Op. cit.*, (bilj. 6), čl. 43. st. 2.

kako bi se strankama omogućilo ostvarivanje i zaštita njihovih prava i interesa.¹⁴ Provođenje ispitnog postupka ili neposredno rješavanje upravne stvari dovodi do trenutka u kojemu javnopravno tijelo donosi odluku kojom se stranci priznaju prava ili nameću neke obaveze u obliku upravnog akta. Prema ZUP-u upravni akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari naziva se rješenjem, no posebni zakoni daju mogućnost drugačijeg nazivanja upravnog akta poput suglasnosti, odobrenja, dozvole i drugi.

2.3 Sadržaj rješenja prema Zakonu o općem upravnom postupku

Rješenje se u pravilu donosi u pisanom obliku, iznimno je moguće donijeti i usmeno rješenje u usmenom obliku te ga kao takvog i priopćiti stranci. Također zakon predviđa mogućnost izdavanja rješenja na propisanom obrascu te rješenja u obliku zabilježbe u spisu. Zakon o općem upravnom postupku u čl. 98. propisuje obvezatni sadržaj rješenja. Rješenje se sastoji od zaglavlja, uvoda, izreke, obrazloženja, upute o pravnom lijeku, potpisa službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela ili danas kvalificiranog elektroničkog potpisa ovlaštene službene osobe ili kvalificiranog elektroničkog pečata javnopravnog tijela.¹⁵ Uvod rješenja sadržava podatke kao što su: naziv i osobni identifikacijski broj (OIB) javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo, propis o nadležnosti, osobno ime, odnosno naziv stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje, kratku oznaku predmeta postupka te naznaku je li postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. Uvod sadržava i naznaku da su rješenje donijela dva javnopravna tijela ili više njih ili da je rješenje doneseno u ponovljenom postupku ili po presudi suda nadležnog za upravne sporove ili uz suglasnost, potvrdu ili po pribavljenom mišljenju drugog tijela. Kad je upravnu stvar riješilo kolegijalno tijelo, navodi se dan sjednice na kojoj je stvar riješena.¹⁶ Najvažniji dio svakog rješenja je izreka, kojom se kratko stranci priznaje neko pravo ili joj se utvrđuje neka obaveza. Pojedine odluke sadržavaju rokove, namete, uvjete, pridržaj ukidanja ili obavezu sklapanja upravnog ugovora, koji onda moraju biti sadržani u samoj izreci. Drugi najvažniji dio rješenja, kome će se u ovom radu i pridavati najveća pozornost je obrazloženje, koje dolazi nakon izreke rješenja. Obrazloženje se sastoji od pravnog dijela, odredaba materijalnih propisa temeljem kojih je riješena upravna stvar te činjeničnog dijela u kojemu se navode utvrđene činjenice, kratko izlažu zahtjevi stranaka te odlučujući razlozi pri ocjeni pojedinih dokaza i razlozi zbog kojih

¹⁴ *Ibid*, čl. 51.

¹⁵ *Op. cit.* (bilj.6), čl. 98. st. 1.

¹⁶ *Ibid*, čl. 98. st. 2.

nisu usvojeni neki od postavljenih zahtjeva. „Obrazloženje služi za ispravno tumačenje izreke, utvrđuje načelo zakonitosti u donošenju rješenja te olakšava nadzor nad zakonitošću i pravilnošću rješenja...“¹⁷ Uputom o pravnom lijeku upućuje se i poučava stranka na mogućnost izjavljivanja žalbe ili pokretanja upravnog spora, o rokovima i načinima podnošenja istih ako je to u njenom konkretnom slučaju dopušteno, također mora sadržavati i napomenu o pravu na odricanje prava na žalbu. Ne moraju nužno sva rješenja sadržavati dijelove koji su propisani, postoje rješenja u stvarima koja su manjeg značaja a kojima se udovoljava zahtjevu stranke a da se tim udovoljavanjem ne zadire u javni interes niti interes trećih osoba. Takva rješenja dovoljno je da sadrže izreku u obliku zabilježbe u spisu, ako su razlozi za takvu odluku očiti.¹⁸ Veliku važnost zakonodavac posvećuje samoj formi rješenja, samim uvrštavanjem obrazloženja kao dijela koji rješenje mora sadržavati postigla se manja zlouporaba ovlaštenja koju javnopravna tijela imaju, pored toga postiglo se i dosljednije primjenjivanje načela zakonitosti u praksi te povjerenje građana u ispravan rad javnopravnih tijela, a k tomu je i doprinijela sudska praksa i stav sudova, koju ću spomenuti u nastavku ovoga rada.

3. Uloga obrazloženja rješenja u zaštiti prava stranaka i objektivne zakonitosti

Razlog zašto su takve odluke donošene, odluke koje nisu bile dovoljno obrazložene ili uopće obrazložene, leži u nekadašnjem „starom“ Zakonu o općem upravnom postupku iz 90-tih godina, koji je sadržavao odredbe koje su omogućavale takve, danas bi ih nazvali „propuste“. Do trenutka izmjene Zakona o općem upravnom postupku iz 1996.¹⁹ odlukom Ustavnog suda RH, postojale su odredbe koje su omogućavale odnosno oslobađale javnopravna tijela od dužnosti obrazlaganja rješenja donesenih po slobodnoj diskrecijskoj ocjeni. Tadašnja odredba članka 209. st. 3. i 4. odnosila se na donošenje odluke po slobodnoj ocjeni nadležnog organa onda kada je to zakonom ili na zakonu utemeljenom drugom propisu moguće. Takva odluka je u svom obrazloženju trebala sadržavati naznaku tog propisa pored ostalih obveznih dijelova, te razloge kojima se nadležni organ odnosno javnopravno tijelo rukovalo prilikom donošenja tog rješenja, osim zbog razloga javnog interesa zakonom ili uredbom izričito predviđenog, kada takve razloge nije bilo potrebno navesti. Kada je zakonom ili uredbom

¹⁷ Đerđa, Dario, *op. cit.*, (bilj. 10), str. 215. i 216.

¹⁸ *Op. cit.*, (bilj. 6), čl. 99.

¹⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 53/91 i 103/96.

posebno predviđeno da se u rješenju donesenome po slobodnoj ocjeni ne moraju navesti razlozi kojima se organ pri donošenju rješenja rukovodio, obrazloženje je trebalo sadržavati propis kojim je organ ovlašten da riješi stvar po slobodnoj ocjeni i propis kojim je ovlašten da ne mora navesti razloge kojima se pri donošenju rješenja rukovodio.²⁰ Tim odredbama koje su preuzete u hrvatski pravni sustav Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, dalo se „zeleno svjetlo“ javnopravnim tijelima (organima) da prilikom postupanja po slobodnoj diskrecijskoj ocjeni rješavaju upravne stvari sa jako oskudnim obrazloženjima koja strankama nisu davale velike mogućnosti korištenja i zaštite vlastitih prava. Slične odredbe sadržavao je i nekadašnji Zakon o hrvatskom državljanstvu iz 1992. godine. Prilikom ocjene usklađenosti odredbe Zakona o hrvatskom državljanstvu sa odredbama Ustava Republike Hrvatske, Ustavni sud RH je istaknuo neka važna ustavna jamstva koja se upravo nekako dobro „reflektiraju“ kroz postojanje dobro obrazloženog rješenja ili drugog akta. Dobro obrazloženo rješenje je važno kako za samu stranku u konkretnoj upravnoj stvari, tako i za društvo u cjelini a u konačnici i za državu, čiji su odraz i uspješan rad javnopravnih tijela, sudova ali i zadovoljstvo stranaka (građana) radom istih te pokazatelj ostvarivanja načela zakonitosti. Stoga problem nedovoljnog obrazlaganja rješenja seže puno prije nego li samo u novijoj praksi javnopravnih tijela, ali i sami početak njegovog rješavanja je krenuo puno ranije, već odlukom Ustavnog suda *RH U-I-206/1992* od 8. prosinca 1993. godine, kojom se ukida odredba čl. 29. st. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu.²¹

3.1 Analiza odluke Ustavnog suda U-I-206/1992 u smislu uloge obrazloženja rješenja u zaštiti prava stranaka i objektivne zakonitosti

U toj odluci po prijedlogu Srpske narodne stranke i Socijalno-demokratske unije, Ustavni sud pokreće postupak za ocjenu ustavnosti odredbe čl. 26. st. 3. Zakona o hrvatskom državljanstvu (NN broj 53/91 i 28/92). Pitanje stjecanja i prestanka hrvatskog državljanstva uređivalo se zakonom, ali također i sam (upravni) postupak stjecanja i prestanka djelomično je bio uređen istim zakonom. Odredba čl. 26. sadržavala je ovlaštenja koja pripadaju Ministarstvu unutarnjih poslova (dalje u radu: Ministarstvo) koja su se ticala primitka u hrvatsko državljanstvo. Ministarstvo je imalo mogućnost odbiti zahtjev stranke za primitkom u hrvatsko državljanstvo ako zakonske pretpostavke nisu bile ispunjene, osim ako je tim

²⁰ *Op cit.*, (bilj. 19), čl. 209. st. 3. i 4.

²¹ Zakon o hrvatskom državljanstvu, NN br. 53/91 i 28/92.

zakonom bilo drugačije određeno (st.1.), i ako su pretpostavke bile ispunjene svejedno je moglo odbiti zahtjev za primitkom, ako ocijeni da postoje razlozi od interesa za Republiku Hrvatsku zbog kojih se zahtjev za stjecanje ili prestanak državljanstva treba odbiti (st.2.). Ono što je predstavljalo problem u toj odredbi je svojevrsni st. 3. koji je oslobađao Ministarstvo obveze da u obrazloženju rješenja kojim se odbija zahtjev za stjecanjem državljanstva obrazloži razloge iz kojih se donijela negativna odluka.²² Takva odredba je Ministarstvu davala mogućnost da nikada ne obrazlaže svoje negativne odluke po pitanju primitka u hrvatsko državljanstvo, općenito navodeći kako je razlog tomu „interes Republike Hrvatske“, ne objašnjavajući pobliže što sačinjava taj pravni standard. Kako se ovom ustavnosudskom odlukom istaknula važnost prava na žalbu, odnosno prava na pravni lijek, podjednako se ističe i važnost prava na kontrolu zakonitosti akata upravnih tijela. Stoga u konkretnoj odluci sud naglašava obvezu obrazlaganja kao „instrument“ ostvarivanja i zaštite načela zakonitosti.

Kao što je u samoj odluci Ustavnog suda navedeno: „Obrazloženje upravnog akta učvršćuje načelo zakonitosti (članak 4. ZUP-a) i uklanja eventualnu samovolju. Ono je važno radi kontrole upravnog akta, bilo u žalbenom postupku ili u upravnom sporu, pa i u ustavnosudskom sporu, jer se preko obrazloženja najlakše utvrđuje je li se upravni organ rukovodio načelom ustavnosti i zakonitosti i postupao tako da, pri vođenju postupka i odlučivanju, strankama omogućuje da što lakše zaštite svoja prava, vodeći dakako računa i o tome da ostvarenje njihovih prava ne bude u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom (članak 5. stavak 1. ZUP-a), što bi se u konkretnom slučaju moglo razumjeti, s obzirom na odredbu stavka 2. članka 26. Zakona, da ne bude protivno (i) interesu Republike Hrvatske.“²³ „Ustavni sud RH istaknuo je da Ustav građanima jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata ovlaštenih tijela donesenih u postupku prvog stupnja (čl. 18. st. 1.), koje pravo može biti iznimno isključeno ako je osigurana druga pravna zaštita (čl. 18. st. 2.), a u svakom se slučaju jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata ovlaštenih upravnih vlasti (čl. 19. st. 2.).“²⁴ U konkretnom slučaju nije postojala mogućnost žalbe, ali stranka nije ostavljena bez ikakve pravne zaštite već joj je omogućeno pokretanje upravnog spora protiv konkretnog upravnog akta odnosno rješenja Ministarstva kojim se odbija primitak u hrvatsko državljanstvo. Najveći naglasak je stavljen na nemogućnost korištenja prava na djelotvoran

²² *Op. cit.* (bilj. 21)

²³ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-206/1992. od 8. prosinca 1993., NN br. 113/93.

²⁴ Staničić, Frane, Važnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku s posebnim osvrtom na podatke s oznakom tajnosti, Informator, br. 6564/19, od 04.03.2019.

pravni lijek, jer rješenje koje ne sadrži valjano obrazloženje, rješenje bez utvrđenih činjenica, pravnih propisa i razloga zbog kojih je njime donesena negativna odluka ne može biti podloga za djelotvoran pravni lijek, što također dovodi i do povrede ustavnog prava na jednak položaj pred sudovima i drugim državnim organima (čl. 26. Ustava), „jer su očigledno u povoljnijem položaju one osobe koje su u prilici da se žale protiv onih pojedinačnih pravnih akata koji sadrže (i) valjano obrazloženje od onih koji su prisiljeni štititi svoja prava pravnim sredstvima protiv pojedinačnih akata koja ne sadrže obrazloženje.“²⁵ Nedostatak takav kao što je izostanak obrazloženja stvara opravdanu sumnju kod stranke u postojanje arbitrarnosti i samovolje javnopravnih tijela u njihovom radu, ali također stavlja i veći pritisak na samo sudstvo, kao što je na početku rada spomenuto, mnogi upravni sporovi su se mogli izbjeći da su rješenja bila dovoljno obrazložena, što onda stranci pomaže steći uvjerenje u opravdanost takvog rješenja i bezizglednost žalbe, odnosno tužbe. Na taj način se ostvaruju i druga načela upravnog postupka, poput načela efikasnosti i načela ekonomičnosti. Tom odlukom Ustavni sud RH ukidajući sporni stavak nekadašnjeg Zakona o hrvatskom državljanstvu oduzima javnopravnim tijelima, konkretno Ministarstvu potencijalnu mogućnost samovoljnog postupanja i pred njih stavlja novu zadaću, a to je pažljivije postupanje u takvim predmetima. Ne oduzima se time mogućnost Ministarstva da donese odluku koja je negativna po stranku, ali mu se nameće obveza obrazlaganje iste, kako bi time potvrdila ispravnost postupanja u konkretnom predmetu. Ova odluka Ustavnog suda bila je samo početak uspostavljanja jače sudske kontrole zakonitosti koja se nastavila i odlukom *U-I-248/1994* od 13. studenoga 1996. kojom je Ustavni sud ukinuo već u radu spomenutu odredbu Zakona o općem upravnom postupku u članku 209. odredba stavka 3. druga rečenica i odredba stavka 4. te uspostavio apsolutnu obvezu obrazlaganja rješenja u upravnom postupku.

4. Klasificirani podaci u upravnom postupku i upravnom sporu

4.1 Važnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku s posebnim osvrtom na podatke s oznakom tajnosti

Postoji više upravnih područja u kojima je za rješavanje predmeta potrebna neka vrsta odnosno neki oblik sigurnosne provjere, o čijem rezultatu ovisi i sam ishod rješenja tog

²⁵ Staničić, Frane, *op. cit.* (bilj. 24.)

predmeta. Takvi su primjerice predmeti, upravne stvari koje se tiču primitka u hrvatsko državljanstvo, rješavanja statusa stranaca, izdavanja sigurnosnih certifikata. Kod predmeta koji se tiču izdavanja sigurnosnog certifikata, predmet poprima obilježje upravne stvari tek u slučaju negativne odluke Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. „Ništa ne implicira da se sama provedba sigurnosne provjere treba smatrati dijelom upravnog postupka, ali rezultat te provjere, kao i razlozi na kojima se taj rezultat bazira, ulazi u obuhvat činjenica odlučnih za rješavanje upravne stvari.“²⁶ Upravo na tim odlukama, donesenim u takvim upravnim stvarima sudska je praksa povodom tužbi upućenih upravnim sudovima, ali ne samo upravnim nego i Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u nastavku rada: Ustavni sud RH) te eventualno i Europskom sudu za ljudska prava, uspostavila načelne smjernice koje su u povodu važnosti samoga obrazloženja rješenja načinile korak unaprijed, korak ka boljoj zaštiti prava stranaka. Jedna od takvih odluka je odluka Ustavnog suda RH *U-III-2086/2016* od 13. ožujka 2018. Potreba za mijenjanjem zakonskih odredaba koje se tiču potrebe postojanja obrazloženja rješenja, javila se u više zakona, u Zakonu o hrvatskom državljanstvu, ZUP-u i drugima. Navedena odluka Ustavnog suda RH je važna jer se njome iznose načelna stajališta u povodu sudske kontrole zakonitosti sigurnosnih provjera, a koje se na posredan način reflektiraju na samu mogućnost stranaka glede ostvarivanja procesnih prava u upravnim postupcima ali i u upravnim sporovima. No važniji razlog zašto je u ovome radu spominjem jest isticanje važnosti obrazlaganja rješenja donesenih u upravnim postupcima. U razdoblju koje je prethodilo donošenju te odluke, upravnosudska praksa se razvijala u dva smjera. U prvom smjeru uvid u klasificirane podatke je obavljao sam sud, ukoliko se sud uvjeri da su razlozi za negativno mišljenje opravdani potvrdio bi njihovu osnovanost u tekstu presude. Drugi smjer je išao u pravcu poništavanja osporavanog rješenja te vraćanju predmeta na ponovni postupak, s uputom o otklanjanju nedostataka u obrazloženju rješenja i glede prava stranke na sudjelovanje u postupku.²⁷

4.2 Analiza odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2086/2016

U razdoblju koje je uslijedilo nakon navedenih ustavnosudskih odluka dakako da je bilo promjena u postupanju javnopravnih tijela prilikom obrazlaganja rješenja, no i dalje u

²⁶ Alen Rajko, Sigurnosne provjere i klasificirani podaci u upravnom postupku i upravnom sporu, 2020., dostupno na: IUS INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sigurnosne-provjere-i-klasificirani-podaci-u-upravnom-postupku-i-upravnom-sporu-41929>, 13.5.2024. u 13:04.

²⁷ *Ibid.*, 14.5.2024. u 17:59.

pojedininim upravnim stvarima, osobito onima koje su se ticale sigurnosnih provjera provedenih od strane Sigurnosne obavještajne agencije (dalje u radu: SOA) koja izdaje izvješća potrebna javnopravnim tijelima za donošenje odluka u povodu izdavanja sigurnosnih certifikata, primitka u državljanstvo ili davanja azila strancima, postojali su i dalje propusti. Podnositelj ustavne tužbe, Z. Š., zaposlen na radnom mjestu kao načelnik Policijske postaje Valpovo u Policijskoj upravi osječko – baranjskoj, podnio je ustavnu tužbu navodeći kako su mu presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske povrijeđena ustavna prava iz čl. 14. st. 2., te članaka 26. i 54. Ustava te se u tužbi ističe i prigovor povrede prava na pravično suđenje.²⁸ Ministarstvo unutarnjih poslova, kao njegov poslodavac, podnijelo je zahtjev za izdavanjem uvjerenja (certifikata) o obavljenoj sigurnosnoj provjeri za pristup klasificiranim podacima I. stupnja tajnosti, označenih kao "VRLO TAJNO" od Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost (dalje u radu: Ured). Kako bi ostvario pristup klasificiranim podacima, bilo da je riječ o fizičkoj ili pravnoj osobi, zahtjev za pristup Ured podnosi nadležnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji u skladu s čl. 9. Zakona o sigurnosnim provjerama, gdje se uz zahtjev prilaže i popunjeni Upitnik za sigurnosnu provjeru I. stupnja te pisana suglasnost osobe za koju se provodi sigurnosna provjera. Sigurnosna se provjera obavlja na različite načine, primjenom različitih postupaka: -uvidom u javne izvore, službene evidencije, zbirke podataka, poslovnu dokumentaciju, -razgovorom s provjeravanom osobom ali i drugim osobama kod kojih SOA može provjeriti istinitost podataka koje je ispitanik naveo.²⁹ Nakon provedene sigurnosne provjere, sigurnosno-obavještajna agencija Uredu dostavlja Izvješće koje je također označeno određenim stupnjem tajnosti kao „povjerljivo“, koje se ne dostavlja podnositelju. Temeljem izvješća agencije, Ured je donio rješenje dana 13. travnja 2015. godine kojim odbija Zahtjev za izdavanje uvjerenja o obavljenoj sigurnosnoj provjeri, iz razloga što kod podnositelja postoje sigurnosne zapreke u smislu članka 18. stavka 6. Zakona o tajnosti podataka - neistinito navođenje podatka u Upitniku za sigurnosnu provjeru, što predstavlja sigurnosnu zapreku za izdavanje Certifikata te činjenice iz članka 22. Pravilnika o standardima sigurnosne provjere, koje isto tako sukladno članku 18. stavku 6. Zakona o tajnosti podataka predstavljaju sigurnosnu zapreku za izdavanje Certifikata.³⁰ U rješenju, u njegovom obrazloženju koje je Ured donio nisu navedeni konkretni razlozi zbog kojih Zahtjev nije usvojen, kako bi se zaštitili klasificirani podaci na kojima se ti razlozi temelje, a čiji vlasnik nije Ured vijeća za nacionalnu sigurnost. Protiv takvog rješenja, podnositelj

²⁸ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III/2086/2016, dostupno na: IUS INFO, 16.05.2024. u 23:08

²⁹ Peček Robert, Novi zahtjevi za sudske postupke kontrole zakonitosti sigurnosnih provjera, IUS INFO, 16.04.2018.

³⁰ *Ibid*

pokreće upravni spor protiv Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, kao tuženika u tom sporu, pred Upravnim sudom u Osijeku. Uz odgovor na tužbu Ured je sudu dostavio i rješenje kojim se odbija zahtjev za izdavanje certifikata, ali ne samo to već i druge dokumente u koje podnositelj nije imao uvida niti prije tijekom upravnog postupka, niti kasnije u upravnom sporu. Podaci iz tih dokumenata nisu bili sadržani u spisu tog predmeta, te pravo uvida u njih je pridržavao samo sud. Stoga je Upravni sud u Osijeku pozvao Ured da dostavi na uvid Izvješće sigurnosne agencije o provedenoj sigurnosnoj provjeri, nakon kojeg je načinio službenu zabilješku u spisu o obavljenom uvidu te isto ponovno vratio Uredu. Na provedenoj raspravi, opunomoćnik tužitelja ostao je kod svojih navoda navedenih u tužbi, ističući jako dugačak rok za donošenje rješenja, koje je doneseno izvan roka, što samim tim dovodi u pitanje i njegovu zakonitost. Također navode kako je rezultat sigurnosne provjere tužitelja doveo do smjene s radnog mjesta načelnika policijske postaje i ističu subjektivnost osobe koja je provodila sigurnosnu provjeru zbog osobnih razmirica koje je imala s tužiteljem. Službena osoba iz Ureda, kao tuženika u navedenom sporu, opovrgnula je tužiteljeve tvrdnje vezane uz sam rok donošenja rješenja, navodeći kako je riječ o instruktivnom roku, čije propuštanje nema propisanih pravnih posljedica niti utječe na zakonitost i pravilnost pobijanog rješenja. Osvrnuli su se također na navode vezane uz subjektivnost službene osobe, navodeći kako je pobijano rješenje doneseno temeljem objektivnih činjenica u provedenom postupku, jer samo mišljenje sigurnosne agencije nije obvezujuće za tuženika, stoga subjektivni stavovi osobe koja je provodila sigurnosnu provjeru nisu utjecali na zakonitost rješenja, s obzirom da takva provjera predstavlja samo jedan dio cjelokupnog postupka.³¹ Nakon provedene usmene rasprave uz sudjelovanje podnositelja i njegovog punomoćnika, Upravni sud u Osijeku donosi presudu kojom se tužba odbija. U svom obrazloženju Upravni sud se osvrnuo na sve tužbene navode, utvrđujući da je tuženik, Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, ispravno postupio odbivši zahtjev tužitelja zbog postojanja sigurnosnih zapreka u vidu neistinitog odgovaranja na pitanja, te je potvrdio kako je takva odluka zakonita jer su u obzir uzete sve relevantne činjenice koje su bile potrebne za donošenje odluke a ne samo Izvješće SOA-e, te kako njegov prekid radnog statusa nije relevantan u konkretnom predmetu i u svezi toga ostavlja se mogućnost pokretanja posebnog postupka radi rješavanja radnopravnog statusa tužitelja. Također navodi kako je tužitelj ispravno postupio ne navodivši u obrazloženju podatke temeljem kojih je donesena negativna odluka po tužitelja, jer je riječ o tajnim podacima čiji se sadržaj ne može izlagati javnosti, niti dostaviti samom

³¹ *Op. cit.* (bilj. 28)

tužitelju ali da su dostavljeni na uvid sudu koji je temeljem toga napravio službenu zabilježbu u spis. Nezadovoljan takvom odlukom, tužitelj je koristio i svoje pravo na pravni lijek obraćajući se žalbom drugostupanjskom sudu, Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Drugostupanjski sud je odbio žalbu podnositelja i potvrdio prvostupanjsku odluku dodatno navodeći: „upravo zbog konkretne upravne stvari rješavanja o zahtjevu za pristup klasificiranim podacima (koji zahtjev je MUP podnio za žalitelja i to u konkretnom predmetu pristup klasificiranim podacima stupnja tajnosti 'VRLO TAJNO'), a uvažavajući pri tome i žalbene navode žalitelja glede godina rada, savjesnosti rada, žalitelj bi morao znati kako i na koji način se postupa s takvim podacima prema odredbama Zakona o tajnosti podatka kojim Zakonom se utvrđuje pojam klasificiranih podataka, stupnjevi tajnosti, pristup klasificiranim podacima, njihova zaštita (članak 1.stavak 1.). Glavom II. navedenog Zakona propisani su stupnjevi tajnosti iz kojih odredbi proizlazi da se radi o podacima čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo vrijednostima iz članka 6. do 9. istoga Zakona.“³² Nakon iscrpljivanja redovnog puta pravne zaštite, podnositelj se svojom ustavnom tužbom obratio i Ustavnom sudu RH. Ustavni sud u svojoj odluci navodi kako podnositelj ustavne tužbe, za razliku od ostalih sudionika u upravnom sporu, tuženika i samog suda, nije imao mogućnost uvida u Izvješće koje je SOA izradila, ali niti u drugu dokumentaciju. Dotiče se također obrazloženja odluka koje su prethodile ustavnoj tužbi za koje ističe kako niti jedna od njih nije sadržavala nikakve detalje niti pobliže objašnjenju situaciju vezano uz neistinito ispunjavanje upitnika. Takva obrazloženja su sadržavala oznaku propisa temeljem kojeg su donesena ali niti jedno od njih nije iznosilo sadržaj odredbe članka 22. Pravilnika o standardima sigurnosne provjere od 30. prosinca 2013. , koji sadrži navedene povrede, a sam Pravilnik nije javno objavljen, što predstavlja još jednu nemogućnost stranke da se sama upozna s takvim propisom. Ustavni sud navodi kako se sukladno čl. 16. Ustava RH, ustavne slobode u određenim situacijama mogu ograničiti, ali samo zakonom, da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, pri čemu svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.³³ U predmetima koji se odnose na izdavanje sigurnosnih certifikata, kao što je ovaj slučaj, čl. 19. st. 3. Zakona o tajnosti podataka, omogućava ograničavanje raspravljanja pred sudom u takvim predmetima ako bi time mogla nastati šteta za samu sigurnosnu agenciju ali i za nacionalnu sigurnost, stoga se nalaže prethodno poduzimanje mjera pri samom utvrđivanju činjenica i izvođenju dokaza koje bi spriječile takav ishod, što je u konkretnom slučaju Ured i poduzeo, a samim tim

³² *Op. cit.* (bilj. 28)

³³ Peček Robert, *op. cit.* , (bilj. 29)

kasnije i sudovi. Ustavni sud je ustanovio da je ograničenje postojalo radi potrebe zaštite nacionalnog poretka, ali se nije složio sa stupnjem ograničenja koje je u konkretnom predmetu postojalo, tako što se podnositelju potpuno ograničio pristup dokumentaciji, koji nije bio opravdan s obzirom da nije navedena „priroda opasnosti odnosno štete koja je mogla nastati detaljnijim obrazloženjem u pogledu neistinitog navođenja podataka, jer je podnositelj sam ispunio taj Upitnik te mu je stoga njegov sadržaj poznat“.³⁴ Nadalje, pravo na pravično suđenje odnosno načelo kontradiktornosti i jednakosti oružja podrazumijeva da i podnositelj ima mogućnosti iznijeti či njenice i predlagati dokaze, ali isto tako očitovati se i na one koji su sudu podneseni od druge strane, kako ne bi bio u nepovoljnijem položaju u odnosu na drugu stranu. Također Ustavni sud navodi kako nije riječ o neograničenom pravu stranke, tj. da pravo na uvid u sve dokaze nije apsolutno pravo koje ne podliježe nikakvim ograničenjima, ali da takvo ograničenje, u konkretnom slučaju radi zaštite sloboda i prava drugih ljudi te nacionalne sigurnosti, mora biti razmjerno, da istovremeno štiti javni interes ali i da omogućuje stranci zaštitu njenog interesa. Stoga s iznimkama koje su predviđene u propisima pa i u samom Ustavu treba postupati s osobitom pažnjom, jer upravo takve iznimke „poljuljaju“ pravnu sigurnost. Ustavni sud je donio odluku utvrđujući da je došlo do povrede prava na pravično suđenje iz čl. 29. st. 1. Ustava RH, da sudovi nisu proveli postupke na djelotvoran način koji bi podnositelju omogućio zaštitu njegovih prava i otklonio od njega sumnju u pristranost i arbitrarnost postupanja. Ova odluka Ustavnog suda imala je veliku važnost za buduća postupanja sudova, ali i javnopravnih tijela, postavljajući pred njih izazovne zadatke, tim više što nije bila riječ o „klasičnim“ subjektivnim pravima u predmetima iz područja primitka u hrvatsko državljanstvo ili rješavanja statusa stranaca, već su načelna stajališta postavljena upravo u predmetu vezanom uz sigurnosne provjere, a kako to u svom radu Peček navodi: “ koje teško da se mogu smatrati subjektivnim pravom u supstancijalnom smislu riječi“. ³⁵ Stoga su postavljeni visoki standardi u pogledu obrazlaganja rješenja, na koje je sudska praksa ubrzo počela uspješno odgovarati već u odluci Upravnog suda u Rijeci broj Usl-1046/17-8 od 23. travnja 2018.

4.3 Analiza odluke Upravnog suda u Rijeci Usl-1046/17-8

³⁴ *Op. cit.*, (bilj. 28)

³⁵ Peček Robert, *op. cit.*, (bilj. 29)

Presuda Upravnog suda u Rijeci predstavljala je „nastavak“ priče koja je započeta pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, gdje se tom presudom „prihvaćaju i potvrđuju“ već iznesena stajališta u prethodnoj ustavnosudskoj odluci koja je postavila doista široke standarde na primjeru koji ne predstavlja klasična subjektivna prava, već prava koja i prelaze te granice. Riječ je o sličnom predmetu kao u prethodno obrađenoj odluci, o zahtjevu za izdavanjem Uvjerenja o obavljenoj sigurnosnoj provjeri (certifikata), za pristup podacima označenim stupnjem tajnosti „POVJERLJIVO“ od Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, kojeg je u ime tužitelja S. B. zatražilo Ministarstvo unutarnjih poslova kao njegov poslodavac. Certifikat osigurava pristup povjerljivim podacima osobi kojoj je izdan, a kojima je to nužno za obavljanje poslova iz njihovog djelokruga kao što su osobe zaposlene u državnim tijelima, pravnim osobama s javnim ovlastima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, za koje zahtjev podnose upravo ta tijela. Izdaje se na razdoblje od 5 godina i kao takav on ne predstavlja klasificirani podatak i nije označen stupnjem tajnosti. Kako bi se ishodilo takav certifikat, potrebno je nepostojanje sigurnosnih zapreka za izdavanje istog, što se utvrđivalo provođenjem sigurnosne provjere, prvo III. a zatim i II. stupnja od strane sigurnosno-obavještajne agencije. Potencijalne sigurnosne zapreke mogu biti neistinito navođenje podataka u Upitniku koji prethodi sigurnosnoj provjeri, izrečene stegovne sankcije i drugi zakonom određeni razlozi. Izdavanje samog Certifikata možemo razmatrati u skladu s čl. 159. st. 6. ZUP-a kao izdavanje potvrda, prema kojemu do vođenja upravnog postupka dolazi tek u slučaju negativnog odlučivanja javnopravnog tijela odnosno odbijanja izdavanja takve potvrde, pri čemu je to tijelo dužno o tome donijeti rješenje.³⁶ Temeljem procjene izvješća agencije koje je popratilo tu sigurnosnu provjeru, a koje također potpada pod određeni stupanj zaštite odnosno povjerljivosti, Ured zaključuje kako na strani tužitelja postoje sigurnosne zapreke u smislu njegove nepouzdanosti odnosno nepovjerljivosti za postupanje s povjerljivim podacima i stoga donosi rješenje kojim odbija tužiteljev zahtjev. Konkretni razlozi odbijanja u obrazloženju rješenja nisu navedeni, sve s pozivanjem na razloge zaštite tih klasificiranih podataka, što onda tužitelju nije ostavilo drugog izbora nego li se tužbom obratiti Upravnom sudu. Tužitelj se poziva na svoje višegodišnje iskustvo rada na rukovodećim radnim mjestima u Ministarstvu te da mu se takvom odlukom ograničava njegovo ustavno pravo na rad i mogućnost izbora radnih mjesta u Ministarstvu, bez konkretno navedenih i obrazloženih razloga. Tuženik se pozivao na zakonske odredbe koje mu daju mogućnost donošenja takve odluke ali i na dotadašnju praksu upravnih sudova po

³⁶ *Op. cit.* (bilj. 6), čl. 159. st. 6.

tom pitanju koja nije bila u potpunosti jasna povodom važnosti obrazlaganja rješenja kao što je ta praksa danas i kao što je utvrđena upravo i ovom odlukom Upravnog suda u Rijeci. Prihvaćajući ustavnosudska stajališta, Upravni sud u Rijeci donosi odluku kojom poništava rješenje tuženika i vraća predmet na ponovno postupanje javnopravnom tijelu koje i jest primarno za odlučivati u ovome predmetu, dajući također ovom odlukom i dodatne smjernice u tom postupanju. Problem u ovom predmetu, kako i u prethodno obrađenom ne predstavlja postojanje klasificiranih podataka i odredaba koje omogućuju ograničavanje uvida u dokumentaciju i pojedine dokaze radi potencijalne mogućnosti nastanka štete, problem predstavljaju odluke javnopravnih tijela u kojima se ne obrazlažu jasni razlozi odnosno kakva vrsta štete bi mogla nastati ako bi se uvid omogućio stranci ili drugim osobama. Takvim obrazlaganjem se stranci daje mogućnost iznošenja argumenata i dokaza u svoju korist, odnosno zadovoljavaju se oni standardi ostvarivanja njenih postupovnih prava.³⁷ Stoga Upravni sud ovom odlukom, podupirući i ustavnosudska stajališta, naglašava sljedeće: a) obveze upravnih sudova odnose se- *mutatis mutandis*- i na djelovanje javnopravnih tijela koja se bave rješavanjem upravnih stvari (u ovom slučaju i na Ured vijeća za nacionalnu sigurnost) da strankama pruže mogućnost izjašnjavanja o odlučujućim činjenicama te mogućnost dokazivanja vlastitih navoda i to sve u kontekstu upravnog postupka koji u većini slučaja ipak nije kontradiktoran, ali unutar kojeg su i dalje važni ti procesni zahtjevi, b) odlučivanje o takvim vrstama zahtjeva (kao što je u ovom predmetu izdavanja Certifikata) primarna je nadležnost javnopravnih tijela u upravnom postupku, dok je uloga upravnih sudova ovdje kontrolna, sekundarna, iz čega proizilazi da nije pravno prihvatljivo da se razlozi na kojima se temelji negativna odluka, podnositelju zahtjeva predočavaju tek u upravnom sporu odnosno pred sudom, c) uloga javnopravnih tijela, pravom propisana, ne može se ispuniti ako bar određeni broj službenih osoba zaposlenih u istoj nema Certifikat koji im omogućuje uvid u pojedine klasificirane podatke temeljem kojih im je dostavljeno mišljenje SOA-e u povodu sigurnosne provjere, d) kako naziv sam govori, mišljenje SOA-e, nije obvezujuće za Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, jer ne predstavlja suglasnost koja bi bila potrebna za donošenje odluke, već samo jedan aspekt u cijelom postupku izdavanja Certifikata, e) samim tim što je riječ o klasificiranim podacima, to ne znači da su oni u potpunosti nedostupni javnosti što treba uzeti u obzir u svakom konkretnom slučaju, predočavajući stranci razloge za negativnu odluku na odgovarajući način koristeći one podatke koji nisu klasificirani za postizanje tog cilja, f) prilikom upoznavanja stranke s razlozima donošenja negativne odluke,

³⁷ Presuda Upravnog suda u Rijeci br. Usl-1046/17-8 od 23. travnja 2018.

treba uzeti u obzir i stupanj tajnosti tih podataka ali i njihovu važnost za stranku, odnosno jesu li ključni za ostvarivanje procesnih prava stranke ili ih može ostvariti i bez toga, te također uzeti u obzir činjenicu jesu li to podaci koji su stranci već bili poznati, g) važnost obrazlaganja kako samog rješenja tako i odluke kojom se odlučuje u kojem opsegu će se stranci omogućiti upoznavanje s tim podacima, h) i ono najvažnije, svrha upoznavanja stranke s razlozima temeljem kojih je doneseno negativno mišljenje, ne mora se ostvarivati kroz doslovno citiranje ili uvid u pojedine dijelove klasificiranih podataka, ista svrha se može postići jasnim upućivanjem na podzakonske odredbe (javno objavljene), korištenjem izvedenica i općenitim navođenjem vrste razloga donošenja takve odluke, sve s jednim ciljem, a to je istovremeno zaštita kako privatnog interesa i prava stranke tako i zaštita javnog interesa.³⁸ Podupirući ustavnosudske standarde i postavljajući jasne smjernice za javnopravna tijela u pogledu postupanja s klasificiranim podacima i načinima obrazlaganja odluka koje ih sadrže, Upravni sud u Rijeci „utabao“ je put postupanja javnopravnih tijela u sličnim predmetima.

4.4 Analiza odluke Ustavnog suda U-I-1007/2012 i dr. od 24. lipnja 2020.

Zbog istovjetnosti zahtjeva podnesenih Ustavnom sudu Republike Hrvatske, dva zahtjeva za ocjenu suglasnosti čl. 5. st. 2. Zakona o strancima i jedan zahtjev za ocjenu suglasnosti čl. 41. Zakona o sigurnosnim provjerama te jedan prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 5. st. 2. Zakona o strancima, Ustavni sud donosi odluku o zajedničkom razmatranju svih zahtjeva zajedno. Zahtjeve su podnijeli pučki pravobranitelj u predmetu U-I-1007/2012, Upravni sud u Zagrebu u predmetu U-I-2591/2019 te fizička osoba je podnijela prijedlog u predmetu U-I-1661/2019.³⁹ Ustavni sud većinom svojih glasova, odbio je zahtjeve te nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka, smatrajući da su navedene odredbe u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, no samo postojanje izdvojenog mišljenja sudaca tog suda, upućuje na ne tako jednoličnu odluku te ostavlja prostora za razmišljanje o drugačijem stajalištu u odnosu na stajalište Ustavnog suda povodom tih zahtjeva.

³⁸ Presuda Upravnog suda u Rijeci br. Usl-1046/17-8, *op. cit.* (bilj. 37).

³⁹ Drezga, Ante, Ocjena ustavnosti zakonskih odredaba o uskraćivanju boravka strancu radi zaštite nacionalne sigurnosti, *Novi Informator*, 16. listopada 2020., br. 6649 od 19. listopada 2020.

Odredbe koje su osporavane u konkretnim predmetima odnose se na odobrenje privremenog/stalnoga boravka stranca te prestanak istog. Zahtjevi za odobrenje privremenog ili stalnog boravka podnose se putem policijske postaje o kojemu onda odlučuje Ministarstvo unutarnjih poslova donoseći rješenje o odobrenju ili prestanku takvog boravka. Kako bi se takav boravak odobrio strancu, na području Republike Hrvatske, jedna od temeljnih pretpostavki je da ta osoba ne predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost, pri čemu je u skladu s čl. 5. st. 1. Zakona o strancima, SOA tijelo koje je nadležno za provođenje sigurnosne provjere stranaca.⁴⁰ Prilikom provođenja sigurnosne provjere, na razne načine se istražuje postojanje sigurnosnih prepreka, odnosno činjenica koje bi mogle upućivati na postojanje zlouporabe ili rizika od nastanka iste po nacionalnu sigurnost. Takvu provjeru SOA provodi na zahtjev Ministarstva pri čemu izrađuje Izvješće o provedenoj provjeri koje predstavlja klasificirani podatak, ali takvo Izvješće sadrži i Mišljenje o postojanju sigurnosnih zapreka. Ono što predstavlja zapreku u konkretnim predmetima koji se tiču boravka stranaca je da u tim situacijama SOA dostavlja samo Mišljenje o postojanju ili nepostojanju zapreka Ministarstvu, a ne i cijelo izvješće na kojemu se temelji odluka sadržana u Mišljenju, u skladu s čl. 41. Zakona o sigurnosnim provjerama. Slijedom toga, Ministarstvo svoju negativnu odluku po pitanju odobrenja ili prestanka boravka bazira samo na mišljenju SOA-e, stoga uz nedostatak postojanja obrazloženja takve odluke od strane Ministarstva, imamo i nedostatak razloga zbog kojih je doneseno takvo mišljenje agencije.

Ustavni se sud u konkretnoj odluci, složio s mišljenjem da je došlo do ograničenja prava koja su zajamčena Ustavom, poput prava na učinkovitu pravnu odnosno sudsku zaštitu, ali da ne predstavljaju sve mjere ili aktivnosti kojima se ograničavaju Ustavom zajamčena prava automatsku nesuglasnost s Ustavom. Iz tih razloga postoji test razmjernosti koji je Ustavni sud proveo u konkretnom slučaju, pri čemu je utvrdio da je 1) takvo ograničenje predviđeno zakonom, 2) da postoji legitiman cilj (u konkretnom slučaju se pozvao na zaštitu nacionalne sigurnosti), 3) da je ta mjera prikladna za postizanje svoje svrhe te 4) da je ta mjera bila nužna.⁴¹ Povjerenstvo za žalbe, zahvaljujući ovlastima koje im zakonodavac pridaje, ima pravo i obvezu uvida u razloge koji su smatrani prijetnjom za nacionalnu sigurnost, za razliku od zaposlenika Ministarstva, stoga je na Povjerenstvu da ocijeni faktičnu, ali i pravnu osnovanost tako provedene sigurnosne provjere, koja je sastavni dio spisa predmeta.⁴² Povjerenstvo za žalbe ne ispituje ispravnost postupanja Ministarstva u konkretnom predmetu,

⁴⁰ Čl. 5. st. 1. Zakona o strancima, NN br. 130/11, 74/13, 69/17, 46/18, 66/19 i 53/20.

⁴¹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I/1007/2012, od 24. lipnja 2020., IUS INFO

⁴² Drezga, Ante, *op. cit.* (bilj. 39)

već obavlja uvid u klasificirane podatke, utvrđujući postoji li zaista razlog koji je dostatan za donošenje negativne odluke po pitanju odobrenja boravka strancu. Međutim situacija se komplicira u slučajevima u kojima se provodi samo jednostupanjski upravni postupak, u kojemu je u tom slučaju tuženik MUP, kada žalba na odluku Ministarstva nije dopuštena, stoga Povjerenstvo za žalbu ne može odraditi dio posla koji spada u njegove ovlasti. U takvim situacijama se prvi put tek pred upravnim sudom provodi ocjena utemeljenosti sigurnosne provjere i ocjena nužnosti uskrate uvida u klasificirane podatke. Na upravnom sudu je da zahtijeva podnošenje klasificiranih podataka i očitovanja od strane Agencije mogu li se takvi razlozi pripočiti tužitelju, pri čemu sud odlučuje o osnovanosti tih razloga. Sud je ovlašten zahtijevati podnošenje neklasificiranog sažetka od strane Agencije, odnosno „kratkog prikaza koji otkriva bitan sadržaj sigurnosne provjere, a nije klasificiran podatak“ na osnovu kojeg može opravdati razloge za donošenje konkretne odluke.⁴³

Kako bi stranac u Republici Hrvatskoj mogao koristiti svoje pravo na pravnu zaštitu, potrebno je prvenstveno navesti razloge zbog kojih je donesena negativna odluka te obrazloženje istih. Zahtjeve koje su postavili pučki pravobranitelj a i sam Upravni sud u Zagrebu, tiču se građana koji su rođeni u nekadašnjoj SR Hrvatskoj, koji žive ili su živjeli na području Republike Hrvatske, a koji su bili državljani bivše SFRJ, stoga kako se u odluci ističe, to nisu „klasični“ stranci.⁴⁴ U ovim predmetima postavljen je zadatak pred Ustavni sud RH da pronade sredinu, odnosno rješenje koje će pomiriti suprotstavljene interese, s jedne strane interes zaštite nacionalne sigurnosti, s druge strane interes zaštite prava stranaca odnosno njegovo pravo na saslušanje i učinkovitu pravnu zaštitu. Prilikom rješavanja tog izazovnog zadatka Ustavni sud naglašava, kako je već spomenuto, da nije svako ograničenje Ustavnih jamstava automatski i povreda istog. Ukazuje na to da je pojedincu i dalje omogućena pravna zaštita, kroz postojanje Povjerenstva za žalbe, osnovanog iz razloga kontrole rada sigurnosne agencije, gdje obavlja svoju nadzornu zadaću, kako bi se otklonila svaka sumnja u arbitrarnost odluke bazirane na mišljenju Agencije. U zadaći je Povjerenstva, ne samo provjera sadržajne sukladnosti s odredbama materijalnog prava, već i uzimanje u obzir razmjernosti prilikom donošenja takvih ograničenja. Upravo zbog takve zadaće Povjerenstva osigurava se barem minimum učinkovitosti pravne zaštite stranaka tijekom ovakvih upravnih postupaka (postupaka koji se tiču odobrenja boravka, odnosno postupaka uslijed kojih Agencija provodi sigurnosne provjere), koja odbacuju tvrdnju o nesuglasnosti čl.

⁴³ Drezga, Ante, *op. cit.* (bilj. 39)

⁴⁴ *Op. cit.* (bilj. 41)

5. Zakona o strancima s Ustavom. Iz ove odluke proizilazi kako su postupovne ovlasti koje inače imaju upravna tijela u prvostupanjskim postupcima, povjerena Povjerenstvu za žalbe koje svojim radom zadovoljava pretpostavku učinkovite pravne zaštite „u dijelu koji se odnosi na obvezu tijela upravne vlasti država članica EU-a da o boravku državljana trećih država u kojem se pojavi pitanje njihovog rizika nacionalnoj sigurnosti odlučuju na temelju ocjene detaljnih činjenica svakog slučaja pojedinačno, a koje ne mogu biti samo rezultat naznaka, sumnji i mišljenja, bez obzira na to koliko snažne one bile“, te tako otklanja sumnju u nesuglasnost tih odredaba s Ustavom.⁴⁵

Ova odluka Ustavnog suda u konkretnim predmetima upućuje na više zaključaka, kao prvo važnost obrazlaganja donesenih odluka koja je bitna pretpostavka korištenja prava na učinkoviti pravni lijek, drugo, nisu sva zajamčena prava apsolutno neograničena, neka od njih se kao što je i u ovom slučaju mogu ograničiti ali pri tome treba voditi računa o razmjernosti samog ograničenja i svrhe koja se takvim ograničenjem postiže. Treće, ali ne manje bitno, je da se rad Sigurnosne agencije odnosno Mišljenja koja ona donosi moraju moći provjeriti, te se iz njih mora moći izvući zaključak o njihovoj osnovanosti/neosnovanosti.

Postojanje izdvojenog mišljenja jednog od sudaca Ustavnog suda, zaista potiče na razmišljanje kako iza ovih konkretnih predmeta stoji veća problematika od stavljanja u nejednak položaj stranaca i domaćih državljana u sličnim situacijama, stoji problematika neobrazlaganja donesenih rješenja, koja je po tko zna koji put, onemogućila strankama da učinkovito ostvare svoja prava (jer ne znaju na što se konkretno žale, odnosno zbog čega je donesena negativna odluka po pitanju njihova zahtjeva) ali je i onemogućila sudovima da učinkovito obave svoju zadaću kontrole zbog istih razloga. Stoga odluke Ustavnog suda u ovim predmetima i dalje ostavljaju blage nedoumice vezano uz slučajeve u koje je uključena Sigurnosna agencija te slučajeve koji unutar sebe sadrže klasificirane podatke, vezano uz njihovu mogućnost otkrivanja stranci ali s druge strane njihovo klasificiranje radi zaštite nacionalne sigurnosti.

4.5 Analiza prakse upravnih sudova glede povreda čl. 98. ZUP-a

Analizirajući praksu sudova, kako upravnih, tako i praksu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uviđamo kako u većini tih odluka, donesenih u različitim vremenskim periodima,

⁴⁵ *Ibid.*

javljaju se iste dileme u pogledu sadržaja koje rješenje treba sadržavati u skladu s čl. 98. Zakona o općem upravnom postupku. Većina tih odluka se osporava iz razloga nepotpunog odlučivanja, odnosno propuštanja osvrtnja na pojedine žalbene navode u svojim obrazloženjima, a koji su izneseni u tužbi. Zašto je bitno da već prvostupanjsko tijelo u svom obrazloženju pravilno ocijeni sve navode u žalbi, taj odgovor pronalazimo u čl. 120. st. 3. Zakona o općem upravnom postupku, koji kaže „ako je već prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svojeg rješenja pravilno ocijenilo navode koji se u žalbi iznose, drugostupanjsko tijelo može se pozvati na razloge prvostupanjskog rješenja.“⁴⁶ Takvim zakonskim definiranjem ističe se važnost postojanja dobrog obrazloženja, odnosno postojanje ispravne odluke koja obuhvaća sve navode o kojima se treba odlučiti već u prvom stupnju, pri čemu se olakšava i pojednostavljuje postupanje drugostupanjskih tijela. Dosta često stranke ističu „paušalnost“, manjkavost obrazloženja osporavanih rješenja, te se pozivaju u tom kontekstu na procesne nedostatke u tom rješenju, međutim samo postojanje procesnog nedostatka ne čini takvo rješenje automatski nezakonitim, već je potrebno u svakom pojedinom slučaju utvrditi kakav je utjecaj procesna povreda imala na rješavanje upravne stvari. ZUS u čl. 57. st. 2. propisuje da će sud odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan i onda kada utvrdi da je u postupku bilo nedostataka, ali nedostataka koji nisu utjecali na rješavanje same upravne stvari.⁴⁷ Stoga odluka o upravnoj stvari sadržana u izreci rješenja u skladu s čl. 98. st. 3., a paušalno obrazložena u samom rješenju ne bi predstavljala nezakonito rješenje. „Zbog toga bi ponovno vođenje postupka samo radi dopune obrazloženja drugostupanjskog rješenja u stvari u kojoj sud nedvojbeno utvrdi da je izreka rješenja zakonita, bilo nesvrhovito te protivno načelima učinkovitosti i ekonomičnosti.“⁴⁸ Ono na što upućuje praksa sudova jest, ne samo važnost obrazloženja, već važnost cijelog čl. 98. ZUP-a, odnosno važnost svih dijelova rješenja. Izreka koja je donesena ne smije biti nejasna i u proturječnosti s obrazloženjem tog istog rješenja, jer to u konačnici rezultira poništavanjem takvog rješenja, stoga postojanje dobrog obrazloženja koje sadrži jasne i neproturječne razloge o odlučnim činjenicama nije jedini preduvjet za uspjeh u ostvarivanju načela zakonitosti, već i povezanost izreke i obrazloženja, odnosno da izreka nije proturječna razlozima obrazloženja.⁴⁹ Upravni sudovi u svojim odlukama upozoravaju javnopravna tijela na njihovu obvezu postupanja u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku, naročito poštujući sadržaj čl. 98. koji se može dovesti u vezu s pravilnim utvrđivanjem činjeničnog stanja, jer u samom obrazloženju

⁴⁶ *Op. cit.* (bilj. 6), čl. 120. st. 3.

⁴⁷ *Op. cit.* (bilj. 5), čl. 57. st. 2.

⁴⁸ Presuda Upravnog suda u Rijeci br. UsI-1080/2019-14 od 28. studenog 2019.

⁴⁹ Presuda Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-3348/20-5 od 3. veljače 2022.

javnopravno tijelo dužno je navesti temeljem kojih dokaza je utvrdilo koju odlučnu činjenicu. U pogledu pojedinih upravnih pitanja, postoji mogućnost donošenja odluke temeljem slobodne diskrecijske odluke, ali to ne znači da je takva odluka arbitrarna niti ona kao takva predstavlja samovolju u postupanju, no i takve odluke moraju biti obrazložene u skladu s čl. 98. ZUP-a. Neophodna pretpostavka je valjano obrazloženje, pogotovo u takvim odlukama, gdje ono predstavlja bazu za ocjenjivanje pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja i zakonitost donesene odluke.⁵⁰ Uvidom u praksu upravnih sudova vidi se znatna ujednačenost u odlukama po pitanju čl. 98. Stavovi sudova su jasni, rješenja moraju zadovoljavati zakonom propisane dijelove, naročito one dijelove koji su bitni za naknadno ispitivanje u povodu pravnih lijekova poput jasne izreke i obrazloženja. Nedostatak istih ostavlja prostor za sumnju, ali i prostor za što češće bespotrebno korištenje pravnih lijekova.

5. Europski sud za ljudska prava

5.1 T.G. protiv Hrvatske

Nedostaci u obrazloženjima rješenja kako dovode do povrede domaćih pravnih propisa tako dovode i do povrede konvencijskog prava, povrede prava zajamčenih u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija). Konkretnoj odluci Europskog suda za ljudska prava (dalje: Europski sud) mjesto je u ovom radu upravo zbog povezanosti povjerljivih podataka u tom predmetu, odnosno potrebe njihovog razmatranja s potrebom obrazlaganja na koji način bi otkrivanje takvih podataka stranci, prouzrokovalo štetu suprotstavljenom legitimnom interesu koji se takvim povjerljivim označavanjem štiti.⁵¹ Postupak je pokrenuo podnositelj (hrvatski državljanin) T. G. protiv Republike Hrvatske ističući povredu konvencijskog prava na pošteno suđenje sadržanog u čl. 6. Konvencije, na način da je odluka donesena temeljem službenih zabilješki policije s čijim sadržajem podnositelj niti njegov zastupnik nisu bili u potpunosti upoznati. Nakon desetogodišnjeg posjedovanja lovačke dozvole i oružnog lista, podnositelj je podnio zahtjev za produženjem valjanosti oružnog lista prilažući potvrdu o svojoj zdravstvenoj sposobnosti za držanje i nošenje oružja, radi korištenja oružja u lovačke svrhe. Prilikom postupanja po podnositeljevom zahtjevu, policija je provela sigurnosnu provjeru. Sastavni dio takve provjere bila je i terenska provjera, prema Pravilniku o načinu postupanja policijskih

⁵⁰ Presuda Županijskog suda u Rijeci br. Gž R-26/2021-3 od 1. prosinca 2021.

⁵¹ Ofak L., Šikić M., Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1 (2019), str. 430.

službenika u postupku za izdavanje odobrenja za nabavu oružja fizičkoj osobi, u skladu s kojim je prema čl. 4. istog Pravilnika policijski službenik koji je provodio provjeru, o podacima i obavijestima koje je o podnositelju prikupio, sastavio službenu zabilješku iz koje proizlaze okolnosti o postojanju ili nepostojanju zakonskih uvjeta za izdavanje takve dozvole ili okolnosti koje predstavljaju zapreku istoj.⁵² Terenskom provjerom policija je utvrdila da je podnositelj sklon uživanju alkoholnih pića, temeljem iskaza ispitanikovih susjeda, što je Ministarstvu unutarnjih poslova, Povjerenstvu za oružje predstavljalo temelj za odbijanje njegovog zahtjeva zbog potencijalne mogućnosti zlouporabe oružja. Pored službene zabilješke o provedenoj terenskoj provjeri sastavljeno je i izvješće koje sadrži podatke o osobama koje su dale izjavu, te se takvo izvješće označava odgovarajućim stupnjem tajnosti, što je u konkretnom slučaju bio stupanj „ograničeno“, istovremeno za policijskog službenika koji provodi takvu provjeru predstavlja obvezu čuvanja takvih podataka kao službenih podataka. Podnositelj nezadovoljan takvim ishodom, podnosi tužbu Upravnom sudu koji donosi odluku kojom odbija podnositeljevu tužbu, nakon što je izvršio uvid u klasificirani spis, bez prisutnosti stranaka. Objašnjava kako je Ministarstvo donijelo ispravnu odluku koja se temelji na provedenoj sigurnosnoj provjeri, te da medicinska dokumentacija na koju se podnositelj poziva predstavlja samo jedan element u cijeloj procjeni sposobnosti podnositelja za daljnjim korištenjem oružja, te kao takva ne utječe na ispravnost odluke koju je Ministarstvo donijelo. Presudu Upravnog suda podnositelj nadalje osporava pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, pozivajući se na povredu Ustavom zajamčenih prava, prigovarajući u svojoj ustavnoj tužbi kako mu nije dana mogućnost uvida u dokaze koji su sadržavali optužbe protiv njega, pri čemu mu nije dana mogućnost osporavanja istih. Ustavni sud u svojoj odluci je obrazložio kako ispitivanje činjenica i primjena mjerodavnog zakonodavstva je prvenstvena funkcija nadležnih tijela te da funkcija Ustavnog suda nije rješavanje navodnih pogrešaka u pravu ili činjenicama ako one nisu dovele do povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom RH, te da samo uskraćivanje otkrivanja osobnih podataka osoba koje su dale iskaz ne predstavlja povredu njegovih prava, jer mu je sadržaj sigurnosne provjere temeljem kojeg je odluka i donesena, bio poznat.⁵³ Nakon što je podnositelj iscrpio domaća pravna sredstva, obraća se Europskom sudu pozivajući se na povredu čl.6. Konvencije, povredu prava na pošteno suđenje, koje unutar sebe sadrži više aspekata tog prava. Jedan aspekt tog prava je „pravo na sud“ koje omogućuje podnošenje

⁵² Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika u postupku za izdavanje odobrenja za nabavu oružja fizičkoj osobi, NN br. 33/08.

⁵³ T.G. protiv Hrvatske, presuda od 11. 07. 2017., zahtjev br. 39701/14, IUS INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/EULPHR2014B39701A14>

tužbe sudu koja se odnosi na povredu pojedinih građanskih prava ili obveza. Stoga gledajući to pravo u kontekstu upravnih postupaka, odluke donesene od upravne ili druge vlasti moraju biti podvrgnute kontroli sudbenog tijela koje ima punu nadležnost i ovlasti za ukidanje takvih odluka s obzirom na činjenična i pravna pitanja u njima odlučena. U ovom slučaju je to bio Upravni sud koji je trebao riješiti taj spor u konačnici, pridržavajući se kako nacionalnih propisa tako i konvencijskog prava tj. obaveza koje su preuzele države potpisnice Konvencije. Europski sud u svojoj odluci naglašava svoju ulogu, a to nije preispitivanje zakonitosti i opravdanosti odluka, te njihove usklađenosti s domaćim pravom, te da ga se ne može smatrati sudom četvrtog stupnja ili žalbenim sudom koji bi se bavio pogreškama u činjenicama ili u pravu koje su počinili domaći sudovi. Njegova je zadaća utvrditi je li provedeni postupak bio pošten, u konkretnom predmetu je li bio usklađen s čl. 6. Konvencije, na čiju se povredu podnositelj poziva. Čl. 6. sadrži i druge aspekte poput kontradiktornosti postupka i jednakosti oružja, no ponekad s obzirom na postojanje suprotnih interesa u postupcima, kao što su interesi nacionalne sigurnosti, potreba zaštite svjedoka kojima prijete opasnost, treba provesti test razmjernosti i odvagati takve interese u odnosu na interese pojedinca. Pravo na otkrivanje relevantnih dokaza nije apsolutno pravo, kako je navedeno u odluci Europskog suda, te sud primjećuje kako se povjerljivost tih podataka može opravdati potrebom sprječavanje štete koja bi mogla nastati u djelovanju i izvršavanju policijskih zadaća prilikom provođenja njihove provjere, ali isto tako naglašava kako nije naveden niti obrazložen nijedan razlog koji ukazuje na to da bi se takvim otkrivanjem podataka utjecalo na ispravnost rada policijskih službenika. Razlozi koje je Ministarstvo navelo kao razloge zbog kojih je podnositeljev zahtjev odbijen, razlozi su općenite prirode, tvrdnje o uživanju alkohola, protiv kojih podnositelju nije dana mogućnost učinkovitog osporavanja. Njegovo nepotpuno saznanje o tvrdnjama radi kojih mu je zahtjev odbijen, a u koje je uvid imao Upravni sud bez prisutnosti stranaka, onemogućilo ga je u podnošenju protudokaza, kojima bi ostvario svoje pravo na „jednakost oružja“. Stoga na temelju svega iznesenog Europski sud je presudio da je došlo do povrede čl. 6. Konvencije.⁵⁴ Neminovno je da se nekada strankama ne može pružiti niti neklasificirani sažetak povjerljivih podataka, a pogotovo ne svi povjerljivi podaci s obzirom na štetu koja bi time mogla nastati, ali tu onda veliku ulogu igraju sudovi pred kojima se ne može pozivati na tajnost ili povjerljivost tih podataka. Na njima je da prilikom provođenja sudskog nadzora, koristeći raspoložive postupovne mehanizme „pomire legitimni interes zaštite učinkovitosti i povjerljivosti sigurnosne prosudbe o prirodi i izvorima informacija koji

⁵⁴ T. G. protiv Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 53)

su uzeti u obzir kod donošenja odluke o postojanju sigurnosne ugroze i jamstvo dostatnosti poštovanja postupovnih prava stranke“ u onoj mjeri u kojoj je to naravno moguće.⁵⁵ Stoga odluke samih sudova moraju biti opsežno i detaljno obrazložene kako bi pružile relevantne i dostatne odgovore na sve one prigovore koje stranke iznesu u svojim žalbama, tužbama te kao takva, obrazloženja trebaju biti usmjerena ka zaključku da u konkretnom slučaju o kojemu je odlučeno nije bilo mjesta arbitrarnosti niti u postupanju tih tijela niti u odlučivanju.⁵⁶ Ova odluka Europskog suda daje širu sliku važnosti obrazlaganja samoga rješenja, iako „na oko“ gledajući odnosi se na potrebu klasificiranja pojedinih podataka kao tajnih te opravdavanje takve potrebe raznim interesima čija važnost preteže u odnosu na interese stranke, ali nije riječ samo o tome. Kroz raznoliku praksu koju imamo, Ustavni sud RH pa na koncu i Europski sud ističu važnost obrazlaganja, kako rješenja tako i drugih odluka čak i u situacijama u kojima nisu u mogućnosti potpuno iznijeti razloge donošenja svojih odluka, zbog zaštite nekih viših, važnijih interesa. Jasna obrazloženja čak i u takvim situacijama ne smiju izostati, jer su na neki način pokazatelj kvalitete našega pravnog sustava, koji i u zahtjevnim situacijama poput ovih, treba prionuti „maštovitosti“ i uložiti više truda približavajući toj stranci objašnjenje osnovanosti ili neosnovanosti njenoga zahtjeva, postižući tako i viši cilj, a to je vraćanje povjerenja stranaka u ispravnost i zakonitost donesenih odluka.

6. Zaključak

Odluke spomenute u ovom radu nisu izolirani slučajevi, takvih predmeta je mnogo, ali su zanimljivi jer na svojevrsan način pokazuju koliko problem neobrazlaganja rješenja odnosno postojanja nedovoljno i loše obrazloženih rješenja može sezati, sve do Europskog suda za ljudska prava. Stoga ne možemo "zažmiriti na jedno oko" smatrajući da se taj problem tiče samo javnopravnih tijela koja su takva rješenja donijela, iako jest riječ o predmetima koji su u nadležnosti javnopravnih tijela, tiče se i našega sudstva čija uloga je ovdje bila kontrolna, sekundarna, tiče se i Europskog suda koji u konačnici štiti prava zajamčena Konvencijom, a ponajviše stranaka koje takve odluke negativno pogađaju. Pravni sustav možemo smatrati cjelinom koja „živi“ , u skladu s time i griješi i ispravlja takve greške, stoga ne bi bilo

⁵⁵ Senka O. Z., Kristina S. K., Nova praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske u upravnim stvarima, Pravosudna akademija, Priručnik za polaznike/ice, Zagreb, lipanj 2022., str. 27, <https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2022/04/Nova-praksa-VSRH-i-USRH-u-upravnim-stvarima.pdf>

⁵⁶ *Ibid.*

moralno ispravno isticati samo pogreške koje se unutar njega događaju već i ispravke, napredak i pozitivne promjene kako u radu javnopravnih tijela tako i sudstva. Dolazimo do zaključka da je uloga obrazloženja jako važna, ona je jamstvo načela zakonitosti ali i jednakosti svih ljudi pred zakonom, gdje se svakoj stranci kroz pravni i činjenični dio obrazloženja daje mogućnost zaštite od pojedinih akata upravnih tijela. Obrazloženje strankama daje „oslonac“ za korištenje svojim pravom na pravni lijek, odnosno u ovisnosti od njegovog postojanja i sadržaja stranka stječe dojam o ispravnosti donesene odluke. Poštivanjem odredaba o formi i sadržaju rješenja, olakšava se primjena pravnoga lijeka, odnosno pravo na žalbu se efikasno ostvaruje jer su adresatu kojemu je upućen takav upravni akt poznati razlozi iz kojih je takva odluka donesena, što mu olakšava pobijanje iste ako smatra da nije ispravna. Mišljenja sam da su Ustavni sud Republike Hrvatske a potom i upravni sudovi kroz svoju praksu postavili dobre temelje za daljnja postupanja u upravnim postupcima u pogledu obrazlaganja rješenja. Takvi temelji su rezultirali smanjenjem broja neobrazloženih i loše obrazloženih rješenja, te ono što je bitnije istovremeno omogućili zaštitu privatnog ali i nacionalnog interesa.

LITERATURA

1. Borković, Ivo, Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1995.
2. Drezga, Ante, Ocjena ustavnosti zakonskih odredaba o uskraćivanju boravka strancu radi zaštite nacionalne sigurnosti, Novi Informator, 16. listopada 2020., br. 6649 od 19. listopada 2020.
3. Đerđa, Dario, Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 28, br. 1, Rijeka, 2007.
4. Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
5. Krbek, Ivo, Upravni akt, Hrestomatija upravnog prava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Društveno veleučilište Zagreb, Zagreb, 2003.
6. Ofak L., Šikić M., Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima 430 Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 423-443 (2019).
7. Peček Robert, Novi zahtjevi za sudske postupke kontrole zakonitosti sigurnosnih provjera, IUS INFO, 16.04.2018.

8. Rajko Alen, Sigurnosne provjere i klasificirani podaci u upravnom postupku i upravnom sporu, 2020., IUS INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sigurnosne-provjere-i-klasificirani-podaci-u-upravnom-postupku-i-upravnom-sporu-41929>
9. Staničić, Frane, Nastavak napora za usustavljanje uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Novi Informator, Zagreb, 24.listopada 2016.
10. Staničić, Frane, Važnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku s posebnim osvrtom na podatke s oznakom tajnosti, Informator, br. 6564/19.
11. Senka O. Z., Kristina S. K., Nova praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske u upravnim stvarima, Pravosudna akademija, Priručnik za polaznike/ce, Zagreb, lipanj 2022., <https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2022/04/Nova-praksa-VSRH-i-USRH-u-upravnim-stvarima.pdf>
12. Turčić, Zlatan, Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2010.

SUDSKA PRAKSA

1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III/2086/2016, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/>
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-206/1992. od 8. prosinca 1993., NN br. 113/93.
3. Presuda Upravnog suda u Rijeci br. Usl-1046/17-8 od 23. travnja 2018. Presuda je dostupna na portalu »Supranova« <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80859976>
4. Presuda Upravnog suda u Rijeci br. UsI-1080/2019-14 od 28. studenog 2019.
5. Presuda Upravnog suda u Zagrebu br. UsI-3348/20-5 od 3. veljače 2022.
6. Presuda Županijskog suda u Rijeci br. Gž R-26/2021-3 od 1. prosinca 2021.
7. T.G. protiv Hrvatske, presuda od 11. 07. 2017., zahtjev br. 39701/14, IUS INFO <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/EULPHR2014B39701A14>

PRAVNI IZVORI

1. Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika u postupku za izdavanje odobrenja za nabavu oružja fizičkoj osobi, NN br. 33/08.
2. Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 25. svibnja 2016., stupio na snagu 1. listopada 2016.
3. Zakon o hrvatskom državljanstvu (NN br. 53/91 i 28/92).
4. Zakon o općem upravnom postupku (NN br. br. 53/91, 103/96, 110/21).
5. Zakon o upravnim sporovima (NN br. 110/21).