

Izv. prof. dr. sc. Marko Šikić

## „ZABORAVLJENO“ NAČELO KONAČNOSTI U UPRAVNOM POSTUPKU<sup>1</sup>

UDK: 342.9

Primljeno: 1. rujna 2018.

Pregledni rad

U radu se opisuje i analizira institut konačnosti u hrvatskom općem upravnom postupku. Sumarno se opisuje povijesni razvoj instituta konačnosti kroz zakone kojima se u hrvatskom pravu uređivala materija općeg upravnog postupka. Analizira se izostavljanje instituta tj. izraza konačnost u važećem Zakonu o općem upravnom postupku te ukazuje na činjenicu da se u posebnim zakonima izraz konačnost još uvijek koristi. Kako bi se navedeni institut mogao bolje razumjeti, u radu se u kraćim crtama opisuju i instituti legitimnih očekivanja i pravomoćnosti koji su u bliskoj vezi s institutom konačnosti. U zaključku rada zalaže se za ponovno uvođenje instituta konačnosti u Zakon o općem upravnom postupku te dosljednog korištenja izraza konačnost za označavanje procesnog trenutka u kojem se upravni akt nalazi nakon što je iskorištena žalba u upravnom postupku.

**Ključne riječi:** *konačnost, legitimna očekivanja, pravomoćnost, upravni postupak, upravni spor*

### I. UVOD

Zakon o općem upravnom postupku<sup>2</sup> (u nastavku rada: ZUP) za hrvatsku javnu upravu, pa samim time i za cjelokupno funkcioniranje javne vlasti i države, gotovo je od presudne važnosti. Stoga smatramo kako je od izuzetnog značaja jasno i nedvosmisleno utvrditi važnost pojedinih temeljnih instituta i načela navedenog zakona.

Hrvatsko upravno pravo institut konačnosti poznavalo je gotovo osam desetljeća prije nego što ga je zakonodavac, barem u reguliranju općeg upravnog postupka,

---

<sup>1</sup> U radu su korišteni dijelovi sljedećih radova: Šikić, Marko, Ofak, Lana, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1 (2011.), str. 127-153, Šikić, Marko, „Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1 (2012.), str. 205-220 i Šikić, Marko, „Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1 (2014.), str. 147-161.

<sup>2</sup> Narodne novine br. 47/09. Zakon o općem upravnom postupku stupio je na snagu 1. siječnja 2010.

„izbrisao“ ZUP-om, zakonom kojim je Republika Hrvatska kao samostalna država prvi put uredila materiju upravnog postupanja.<sup>3</sup>

S obzirom na to da mislimo kako je navedenim „brisanjem“ instituta konačnosti, a i izbjegavanjem bilo kakvog spominjanja riječi konačnost u tekstu ZUP-a, hrvatskom upravnom postupanju i upravnom pravu nanjena velika šteta, u radu ćemo nastojati potvrditi ovakvo stajalište.

Zbog činjenice da je institut konačnosti „sastavni dio“ širih upravno-postupovnih načela – pravne sigurnosti, zaštite stečenih prava (pravomoćnosti) i legitimnih očekivanja, u radu ćemo institut konačnosti razmatrati u sklopu i svjetlu navedenih načela.

Kako njihovo značenje nadilazi okvire upravnog postupka, potrebno je naglasiti da ćemo u našem radu sve spomenute institute promatrati u prvom redu s obzirom na njihovo postupovno značenje.

## II. INSTITUT KONAČNOSTI U HRVATSKOM UPRAVNOM POSTUPKU

Pojam konačnosti u opći upravni postupak zakonodavac je uveo Zakonom o općem upravnom postupku iz 1956.<sup>4</sup> (u nastavku rada ZUP-1956) te ga je u bivšoj SFRJ zadržao kroz sve zakonske izmjene i dopune. Navedenim je pojmom zakonodavac označio pravnu snagu koju upravni akt ima u trenutku kada se protiv njega više ne može izjaviti žalba kao redovni pravni lijek.

Pojmu konačnosti veliku pozornost posvetila je i pravna teorija te se o njemu pisalo i u udžbenicima upravnog prava u bivšoj državi. U njima se, tako, pojam konačnosti razdvajao od pojma pravomoćnosti upravnoga akta (kao i od pojma izvršnosti),<sup>5</sup> naglašavala se važnost pojma za koncepciju izvanrednih pravnih sredstava,<sup>6</sup> isticalo se kako se pojmom konačnosti izriče ograničenje vođenja upravnih postupaka samo u dva stupnja,<sup>7</sup> te podrobno promatralo vremenske odnose između pravomoćnosti, konačnosti i izvršnosti upravnog akta.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Zakonom se, naime, ne uređuje samo materija upravnog postupka već se njegova primjena širi i na opsežno područje drugih postupanja tijela javne uprave. V. o navedenome u: Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 20. i 21.

<sup>4</sup> Službeni list FNRJ, br. 52. od 19. prosinca 1956. V. čl. 249. st. 1. i čl. 262. st. 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku iz 1956. Zakon o općem upravnom postupku iz 1930. (Službene novine“ od 25. XI. 1930. br. 271) nije se izričito služio pojmom „konačnost“ ali je upotrebljavao izraz „okonačan postupak“. Procesni trenutak u kojem se upravni akt nalazi u trenutku kada protiv njega više nije moguće izjaviti redovna pravna sredstva označavao je sintagmom “odlučka protiv koje nema pravnog lijeka“.

<sup>5</sup> V. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 278. i Popović, Slavoljub, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1959., str. 172.

<sup>6</sup> V. Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 108.

<sup>7</sup> V. Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, Privredni pregled, Beograd, 1973., str. 82.-83.

<sup>8</sup> V. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 319. i 320.

Zakon o općem upravnom postupku iz 1991.<sup>9</sup> (u nastavku rada: ZUP-1991) konačnost uspostavlja kao jedno od načela upravnoga postupka. Tekstu bivšeg saveznog ZUP-a-1956 pridodan je, naime, čl. 11a pod naslovom „Konačnost rješenja“:

*„Rješenje protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku), a kojim je stranka stekla kakvo pravo, odnosno kojim su stranci određena kakve obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.“*

Pojam konačnosti, smatramo, olakšavao je snalaženje u upravnom postupku. Korištenjem navedenog pojma mogla se na jezgrovit način istaknuti pravna snaga i svojstvo koje upravni akt ima u trenutku kada je završen postupak pred tijelima javne uprave, ali još nije stekao snagu pravomoćnosti. Pojam konačnosti bio je od izuzetnog značaja za utvrđivanje postupovnog trenutka u kojem je bilo moguće izjaviti pojedine izvanredne pravne lijekove, kao i za utvrđivanje trenutka kad se moglo pristupiti izvršenju upravnoga akta. Nije nevažna niti činjenica da je pojam konačnosti postao dio hrvatske upravno-pravne tradicije, te da se koristio u velikom broju posebnih zakona kojima se uređivao upravni postupak.

### III. „KONAČNOST“ PREMA ZUP-U

ZUP ne sadrži načelnu odredbu o konačnosti rješenja, a navedeni se pojam ne navodi niti u jednoj daljnjoj zakonskoj odredbi. Smatramo kako je navedenim pristupom zakonodavac nepotrebno uskratio hrvatsko upravno postupanje za jedno korisno načelo. Također, mišljenja smo kako je ovakav pristup prouzročio praktične (a i teoretske) probleme koji bi se mogli vrlo štetno odraziti na cjelokupno upravno postupanje u Republici Hrvatskoj.

Naime, iz odredbi Zakona o upravnim sporovima<sup>10</sup> (u nastavku rada: ZUS), vidljivo je kako je zakonodavac zadržao koncepciju prema kojoj je izjavljivanje žalbe u upravnom postupku procesna pretpostavka za podnošenje tužbe u upravno-sudskom postupku.<sup>11</sup> Također, iz odredbi ZUP-a kojima su regulirana izvanredna pravna sredstva, može se zaključiti kako je zakonodavac korištenje takvim sredstvima vezao uz prethodno izjavljivanje žalbe. Prema tome, i u sadašnjem sustavu upravnog i upravno-sudskog postupanja neophodno je utvrditi postupovni trenutak koji se ranije označavao pojmom konačnosti. Dakako, zakonodavac se

---

<sup>9</sup> Narodne novine br. 53/91. Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj izrijekom je preuzet Zakon o općem upravnom postupku u pročišćenom tekstu objavljenom u Službenom listu ŠFRJ br. 47/86, ali s nizom izmjena i dopuna.

<sup>10</sup> NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17.

<sup>11</sup> Čl. 30. t. 3. ZUS-a pod naslovom „Ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora“ određuje, tako,:

„Sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi: ...

3. da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovit pravni lijek...“

nije morao koristiti izrazom konačnost, no normativno-tehnički postojala je potreba jezičnog izražavanja situacije u kojoj se upravni akt nalazi u trenutku kada protiv njega više nije moguće izjaviti žalbu.

Međutim, mišljenja smo kako je iz odredbi ZUP-a vidljivo kako se zakonodavac nije jasno opredijelio za izraz kojim bi zamijenio raniji izraz konačnost. No, smatramo kako je svakako moguće pronaći izraze kojima se navedeni izraz pokušao zamijeniti i koji svojim sadržajem žele pokriti upravo sadržaj izraza konačnost. Prema tome, mislimo da je institut konačnosti i dalje prisutan u ZUP-u. Upravo zbog toga smo u naslovu poglavlja riječ konačnost stavili u navodnike te ćemo u nastavku rada, kada budemo govorili o konačnosti u smislu ZUP-a, riječ konačnost uvijek stavljati u navodnike.

Tako se zakonodavac u čl. 123. st. 1. ZUP-a<sup>12</sup>, normirajući izvanredni pravni lijek – obnovu postupka, koristi sintagmom „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“. Obnova postupka izvanredni je pravni lijek čija je svrha ponavljanje postupka u istoj upravnoj stvari u kojoj je postupak već jednom vođen, a kako bi se rasvijetlile nove činjenice i novi dokazi ili otklonile posljedice povrede odredaba procedure, ili pak otklonile posljedice nezakonitog djelovanja koje je bilo prisutno u tijeku ranijeg postupka.<sup>13</sup> Navedeni je pravni lijek u hrvatski upravni postupak uveden još Zakonom o općem upravnom postupku iz 1930<sup>14</sup> kada se mogao koristiti u postupcima „okončanima odlukom upravne vlasti, protiv koje nema pravnog lijeka“. ZUP-1956 normirajući obnovu postupka određivao je kako se može obnoviti „postupak okončan rješenjem protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku)“<sup>15</sup>. ZUP-1991 određivao je, pak: “Postupak okončan rješenjem ili zaključkom protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku obnovit će se:...“. Vidljivo je, prema tome, kako se svi zakoni kojima je bio uređen opći upravni postupak, a koji su prethodili ZUP-u, obnovu postupka omogućavali u situacijama kada bi upravni akti stekli svojstvo konačnosti. Za označavanje navedenog procesnog trenutka zakoni su se koristili ili samo izrazom „okončan postupak“ ili navedenim izrazom u spoju s izrazom „konačno rješenje“. ZUP je, vidljivo je iz odredbi čl. 123.-127., u uređenju obnove postupka nije bitnije odstupio od ranijih uređenja te je također želio osigurati mogućnost upotrebe ovog pravnog lijeka protiv konačnih akata.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> „(1) Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci:...”

<sup>13</sup> V. Borković, op. cit. (bilj. 8), str. 467. Također v. i: Đerđa, op. cit. (bilj. 3), str. 279.

<sup>14</sup> V. čl. 128.-132. Zakona o općem upravnom postupku iz 1930.

<sup>15</sup> V. čl. 249. st. 1. ZUP-a-1956. Izraz „postupak okončan rješenjem protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku)“ ostao je nepromijenjen i nakon svih izmjena i dopuna zakona učinjenih u bivšoj SFRJ.

<sup>16</sup> Navedeno shvaćanje v. i u: Jurić Knežević, Dunja, *Izvanredni pravni lijekovi u novom Zakonu o općem upravnom postupku*, u: Gagro, B., Jurić Knežević, D., Kasabašić, Š., Kosović Marković, M., Kriletić, M., Medvedović, D., Šimunc, R., ZUP - iskustva u praksi i primjeri, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 84.

Međutim, s obzirom na izbjegavanje korištenja izraza „konačnost“ i „okončan“, zakonodavac koristi sintagmu „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“.

Normirajući, međutim, izvanredni pravni lijek - poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja – pravni lijek čije izjavljivanje, također, pretpostavlja konačnost upravnih akata, zakonodavac je čl. 129. st. 1. ZUP-a odredio kako se „nezakonito rješenje može poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu“. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja svojevrsni je „sljednik“ izvanrednog pravnog lijeka poništavanje i ukidanje po pravu nadzora koji je uveden ZUP-om-1956. Ovaj je zakon čl. 262. st. 1. određivao: „Rješenje koje je konačno u upravnom postupku nadležni će organ uprave poništiti po pravu nadzora:...“ Navedena je odredba ostala neizmijenjena tijekom svih zakonskih izmjena i dopuna u bivšoj SFRJ, a preuzeta je i u hrvatski pravni poredak ZUP-om-1991.

S obzirom na *ratio* samog instituta poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja, kao i s obzirom na činjenicu da se i „prednikom“ navedenog pravnog lijeka – poništavanjem i ukidanjem po pravu nadzora uvijek omogućavalo reagiranje samo protiv konačnih upravnih akata, mišljenja smo kako je zakonodavac sintagmom „i nakon isteka roka za žalbu“ u čl. 129. st. 1. ZUP-a želio zapravo izraziti potrebu da rješenja budu konačna prije nego li se prema navedenom članku mogu poništiti ili ukinuti.<sup>17</sup>

Međutim, izraz „i nakon isteka roka za žalbu“ svakako omogućuje i drukčije interpretacije. Tako se, strogom gramatičkom analizom, može zaključiti kako je rješenje prema čl. 129. ZUP-a moguće poništiti ili ukinuti i prije nego li je rok za žalbu istekao.<sup>18</sup> Također, s obzirom da donošenje rješenja o poništavanju i ukidanju rješenja može predložiti i stranka<sup>19</sup>, izraz „i nakon isteka roka za žalbu“ u čl. 129. st. 1. mogli bismo tumačiti i kao nastojanje da se strankama omogući napadati rješenja i nakon što su propustile u roku izjaviti žalbu.

Mišljenja smo, međutim, kako su ovakve interpretacije, iako pravnički utemeljene, ipak protivne logici i svrsi izvanrednog pravnog lijeka poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja te kako bi se primjenjujući čl. 129. ZUP-a sukladno takvim tumačenjima u praksi izazvala nepotrebna zbrka. Smatramo kako je zakonodavac želio upotrebu izvanrednog pravnog lijeka poništavanja i ukidanja nezakonitih rješenja omogućiti samo protiv konačnih upravnih akata ali je, nepotrebno i nespretno, sintagmu „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“ (koju je upotrijebio u čl. 123. ZUP-a) zamijenio sintagmom „i nakon isteka roka za žalbu“.

---

<sup>17</sup> „Smatramo da se nezakonito rješenje može poništiti ili ukinuti i u slučaju kada je postalo pravomoćno, upravo slijedom istaknutog načela, ali da do takve intervencije može doći već nakon onog procesnog momenta koji smo prije označavali pojmom „konačnost“.” Ibid., str. 82.

<sup>18</sup> Navedeno shvaćanje v. u: Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku (s komentarima, prilogima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova)*, *Zakoni o upravnim sporovima (s prilogima i abecednim kazalom pojmova)*, Organizator, Zagreb, 2011., str. 272.

<sup>19</sup> V. čl. 131. st. 3. ZUP-a.

Prema tome, s obzirom da se pojam konačnosti više ne koristi u ZUP-u, zakonodavac je za njega jezično pokušao pronaći zamjenu. To mu je svakako nalagala logika upravnog postupka jer je neophodno zakonski označiti trenutak u kojem se akt nalazi nakon što se protiv njega više ne može koristiti žalba kao redovno pravno sredstvo. Međutim, umjesto s jednim pojmom kojega bi dosljedno primjenjivao u zakonu, zakonodavac se poslužio s dva pojma, tj. s dvije sintagme, te tako otvorio nepotrebna pitanja i potrebe za interpretacijom.

#### IV. KONAČNOST U ODNOSU NA DRUGA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Kako smo to ranije u radu i naveli konačnost je uvedena među načelne odredbe upravnog postupka ZUP-om 1991. Naime, zakonskom tekstu dodan je čl. 11a pod naslovom „Konačnost rješenja“ kojim je propisano da su konačna rješenja ona protiv kojih nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku (dakle žalbe) te da se takva rješenja mogu poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.

Načelna odredba o konačnosti rješenja bila je smještena neposredno ispred načelne odredbe o pravomoćnosti rješenja. Čl. 12. ZUP-a-1991 pod naslovom „Pravomoćnost rješenja“ naime, propisivao je:

*„Rješenje protiv kojega se ne može izjaviti žalba ni pokrenuti upravni spor (pravomoćno rješenje), a kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.“*

Vidljivo je kako su načelne odredbe o konačnosti i pravomoćnosti bile gotovo identične. Razlika je, naravno, bila u tome što je odredba o pravomoćnosti rješenja predviđala da su pravomoćna ona rješenja protiv kojih se ne može izjaviti žalba, a ni pokrenuti upravni spor.

Ovakav je pristup zakonodavca bio logičan i opravdan – konačnost i pravomoćnost su dva vrlo povezana načela - konačnost zapravo predstavlja svojevrsnu „uvertiru“ u pravomoćnost.

U nastavku rada, stoga, najprije ćemo u kraćim crtama naznačiti osnovne značajke pravomoćnosti, primarno kao postupovnog instituta i načela u hrvatskom upravnom postupku.

U pravnoj se teoriji, tako, ističe kako je zadaća instituta pravomoćnosti doprinositi jednom od osnovnih ciljeva prava uopće – što bržem i što jasnijem utvrđenju sigurnih i reguliranih odnosa. Naime, pravo ne želi nesigurnost, odugovlačenje, nejasnost i neutvrđenost odnosa već, upravo suprotno, red, a time i poredak. Već sama etimologija riječi poredak govori da se odnosi među ljudima odvijaju „poredu“ ili „u-redu“, i to po onom redu kojeg određuje pravo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Perić, Berislav, *Struktura prava*, Informator, Zagreb, 1994., str. 116. i 117.

Pravomoćnost pravnog akta smatra se takvim njegovim stanjem kada on, u relativnom smislu, postaje pravno definitivan pa ga se ne može staviti izvan snage redovnim pravnim lijekom. Ističe se kako još veći stupanj pravomoćnosti nastupa kad su se protiv pravnog akta upotrijebila i izvanredna pravna sredstva te se, nakon njihovog iskorištavanja, utvrdi njegova „osnažena pravomoćnost“.<sup>21</sup>

Teorija također upozorava kako je pojam pravomoćnosti u neskladu s načelom istinitosti i pravednosti jer pravomoćnost odluke onemogućuje istraživanje novih činjenica i raspravu o meritumu odluke. Međutim, ističe se, institutom pravomoćnosti postiže se jačanje pravne sigurnosti što je od važnosti za pojedince i cjelokupni sustav prava – naime, ako bi se neki pravni akt mogao stalno dovoditi u pitanje, pravo bi izgubilo svoju obvezatnu snagu. Osim toga pojedinci, najčešće stranke u postupku, ne bi mogli pouzdano znati je li im neko pravo zaista priznato i kada će ga ostvariti.<sup>22</sup>

Tijekom razvoja i osamostaljenja upravnog prava kao posebne pravne grane pitanje pravomoćnosti upravnih akata predstavljalo je jedno od najzamršenijih i najspornijih pitanja, u prvom redu zbog brojnih i oprečnih teoretskih koncepcija<sup>23</sup> kojima se vrlo često negirala mogućnost da upravni akti steknu svojstvo pravomoćnosti. Međutim, u hrvatskoj se teoriji vrlo rano počelo ukazivati na austrijsku upravno-pravnu znanost koja je upravnim aktima priznavala snagu i mogućnost stjecanja pravomoćnosti.<sup>24</sup>

I zakonski je u hrvatskom pravu vrlo rano prihvaćena koncepcija pravomoćnosti upravnih akata. Tako je već Zakonom o općem upravnom postupku iz 1930.<sup>25</sup> određeno kako se pravomoćne odluke kojima su stranke stekla određena prava mogu ukinuti ili izmijeniti samo uz opće zakonske uvjete, i samo uz pristanak stranaka koje su stekle prava. Zakon je uređivao i pravna sredstva kojima se moglo intervenirati u pravomoćne odluke.<sup>26</sup>

ZUP-om-1956 pravomoćnost je uređena u sklopu osnovnih zakonskih načela<sup>27</sup> te su također predviđena i izvanredna pravna sredstva kojima su se mogli osporavati pravomoćni akti. Od koncepcije pravomoćnosti prihvaćene u ovom zakonu nije se

---

<sup>21</sup> V. *ibid.*, str. 114.

<sup>22</sup> V. Vrban, Duško, *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 341.

<sup>23</sup> „Pitanje samo sobom ni ne bi bilo tako zamršeno, da ga nije sama teorija zaplela u pravi gordijski čvor.“ Krbek, Ivo, *Pravosnažnost (pravomoćnost) upravnog akta*, Naša zakonitost, 1-2(1957), str. 4.

<sup>24</sup> V. Krbek, Ivo, *Stranka u upravnom postupku*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1928., str. 83.-93.

<sup>25</sup> Navedeni je zakon pitanje pravomoćnosti upravnog akta uređivao ponešto skrovito u svojem 5. dijelu, 3. glavi pod naslovom „Posebni slučajevi ukidanja i mijenjanja odluke „

<sup>26</sup> V. o pravomoćnosti upravnog akta prema Zakonu o općem upravnom postupku iz 1930. opširno u: Krbek, Ivo, *Zakon o općem upravnom postupku*, Naklada jugoslav. nakladnog d. d. „Obnova“, Zagreb, 1931., str. 170.-180.

<sup>27</sup> Čl. 11. navedenog zakona pod naslovom „Pravomoćnost rješenja“ određivao je: „Rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćno rješenje), a kojim je neka osoba stekla određena prava, može se poništiti ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.“

u bitnome odstupalo<sup>28</sup> tijekom čitavog važenja zakona u bivšoj SFRJ, a navedenu je koncepciju preuzela i Republika Hrvatska ZUP-om 1991.

Nije, stoga, nikakvo iznenađenje što je i ZUP nastavio sa zakonskim određivanjem pravomoćnosti i što je pravomoćnost uvedena i među načelne odredbe ZUP-a. Naime, čl. 13. ZUP-a pod naslovom „Načelo zaštite stečenih prava stranaka“ određuje:

*„Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti, ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.“*

ZUP, također, predviđa i izvanredna pravna sredstva kojima je moguće osporavati pravomoćne akte - obnovu postupka<sup>29</sup>, poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja<sup>30</sup> te ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo<sup>31,32</sup>

Iako je odredba čl. 13. ZUP-a gotovo istovjetna odredbi čl. 12. ZUP-a-1991 kojom je bila uređena materija pravomoćnosti, hrvatski je zakonodavac ipak učinio nekoliko važnih iskoraka i unaprjeđenja instituta pravomoćnosti. Tako se zakonski pravomoćnost promatra u sklopu načela zaštite stečenih prava stranaka – što je, dakako, naglašeno i samim naslovom čl. 13. ZUP-a. Načelo zaštite stečenih prava stranaka je načelo koje u praksi Europskog suda pravde ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava kojemu sud pruža zaštitu.<sup>33</sup> Prema tome, ZUP i koncepciji pravomoćnosti priznaje snagu temeljnog načela, no promatra je u sklopu ostalih, s njim povezanih načela upravnog postupka.

Važno je naglasiti kako zakonodavac smještajući pravomoćnost u okvir načela zaštite stečenih prava stranaka uputio na osnovnu ideju pravomoćnosti u upravnom postupku - zaštitu od stavljanja izvan snage (opozivanja) akta od strane javnopravnih tijela koja takve akte donose.

Nadalje, ZUP načelo zaštite stečenih prava stranaka upotpunjuje i primjenom načela zaštite legitimnih očekivanja stranke u pojedinim institutima upravnog postupka koji su prvi put normirani u ZUP-u – o čemu ćemo opsežnije pisati u nastavku rada.

---

<sup>28</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku iz 1977 („Službeni list SFRJ br. 4/77) u čl. 11. riječi „neka osoba stekla“ zamijenjene su riječima „stranka stekla“, a iza riječi „prava“ dodane su riječi „odnosno kojima su stranci određene neke obveze.“

<sup>29</sup> V. čl. 123.-127. ZUP-a.

<sup>30</sup> V. čl. 129. ZUP-a.

<sup>31</sup> V. čl. 130. ZUP-a.

<sup>32</sup> Ništavi akti načelno ne proizvode pravne učinke niti mogu stjecati svojstvo pravomoćnosti. V. Borković, op. cit. (bilj. 8), str. 389.

<sup>33</sup> V. Medvedović, Dragan, *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 30. O načelu pravne sigurnosti v. Hartley Trevor C. *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 146.



U praksi Europskog suda pravde zaštita stečenih prava ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava kojemu sud pruža zaštitu.<sup>34</sup> Načelo zaštite legitimnih očekivanja usko je povezano s načelom zaštite stečenih prava te također predstavlja jedan od aspekata načela pravne sigurnosti. U pravnoj se teoriji ističe kako je teško povući jasnu razliku između koncepta stečenih prava i zaštite legitimnih očekivanja stranaka.<sup>35</sup>

ZUP izrijeком načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka ne utemeljuje kao jedno od načela upravnog postupka, međutim postojanje tog načela u hrvatskom pravnom poretku potvrdio je Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci br. U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006.<sup>36</sup> Budući da se u toj odluci Ustavni sud Republike Hrvatske odlučivao o ustavnoj tužbi podnijetoj protiv rješenja Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva donesenog u upravnom postupku, time je načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka izričito ustanovljeno kao jedno od načela koje se mora poštivati u okviru upravnog postupka, neovisno o tome što se izrijeком ne jamči u ZUP-u.

Pravna teorija pojmove razumnog očekivanja i legitimnog očekivanja definira na sljedeći način: „Očekivanje je razumno ako bi se razumna osoba koja postupa s pažnjom držala takvog očekivanja u odgovarajućim okolnostima. Očekivanje je legitimno ako mu pravni sustav priznaje razumnost te mu pripisuje postupovne, materijalne i kompenzacijske pravne učinke.“<sup>37</sup> Ističe se da se legitimna očekivanja ne mogu adekvatno zaštititi primjenom samo jednog pristupa (postupovnog, materijalnog ili kompenzacijskog), već da je za uspostavljanje ravnoteže između načela zakonitosti i zaštite javnog interesa, s jedne strane, te zaštite prava i pravnih interesa pojedinca, s druge strane, nužna kombinacija postupovnih, materijalnih i kompenzacijskih pravila.<sup>38</sup>

Kako smo to ranije i naveli ZUP, iako izrijeком ne spominje načelo zaštite legitimnih očekivanja, navedeno načelo razrađuje u dva instituta koja su prvi put normirana u hrvatskom općem upravnom postupku – jamstvu stjecanja prava<sup>39</sup> i obavješćivanju o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> O načelu pravne sigurnosti v. Hartley, op. cit. (bilj 33), str. 146.

<sup>35</sup> V. Schwarze, Jurgen, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. 886..

<sup>36</sup> „Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su vladavina prava i poštivanje prava čovjeka. One su temelj za tumačenje Ustava. Obveza poštivanja navedenih ustavnih vrednota nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa u skladu s dva važna načela koja su sastavnice navedenih ustavnih vrednota. To su načelo pravne sigurnosti (izvjesnosti) i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama.“

<sup>37</sup> V. Schönberg, Søren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, New York, 2000., str. 7.-30.

<sup>38</sup> Ibid. str. 1.-2.

<sup>39</sup> V. čl. 103. ZUP-a.

<sup>40</sup> V. čl. 155. ZUP-a.

Jamstvo stjecanja prava, iako ne predstavlja apsolutnu novinu u hrvatskom upravnom postupku<sup>41</sup>, svakako predstavlja značajno širenje pravne zaštite stranaka i afirmaciju načela zaštite legitimnih očekivanja.

Sukladno čl. 103. ZUP-a, javnopravno tijelo, tako, može stranci jamčiti stjecanje određenog prava samo kad je to propisano zakonom (st. 1.), a jamstvo ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba (st. 2.). O jamstvu se odlučuje rješenjem koje obvezuje javnopravno tijelo, osim ako su se pravna osnova i činjenično stanje bitno izmijenili (st. 3.).

Neovisno o tome što se o njemu odlučuje rješenjem, jamstvo se nikako ne može izjednačiti s rješenjem kojim je stranka stekla pravo. Stoga se načelo zaštite stečenih prava stranaka ne primjenjuje na jamstvo. Međutim, taj institut ne bi imao nikakvog smisla, ako se stranka u dobiveno jamstvo ne bi mogla legitimno pouzdati. Podnormiranost ZUP-a koji samo načelno uređuje pitanja vezana za jamstvo, ostavlja prostor da se posebnim zakonima propiše adekvatna zaštita legitimnih očekivanjima stranaka. Medvedović u tom smislu predlaže da se zbog pravne sigurnosti stranaka, ali i zbog zaštite pravnog poretka, posebnim zakonom kojim se javnopravno tijelo ovlašćuje na davanje jamstva nužno treba propisati rok važenja jamstva, a korisno bi bilo i da se detaljnije utvrde pretpostavke za njegov prestanak.<sup>42</sup>

Iako, dakle, i u samoj regulaciji općeg upravnog postupka, ima još puno prostora za unapređenje instituta jamstva stjecanja prava, mislimo da je zakonodavac već i u postojećoj odredbi jasno uskladio institut s načelom zaštite legitimnih očekivanja, te postavio jasne odnose između instituta „konačnosti“, pravomoćnosti i zaštite legitimnih očekivanja – o čemu ćemo detaljnije pisati u nastavku rada.

Obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava također je nov institut uveden ZUP-om.<sup>43</sup> Nalazi se u sklopu sedmog dijela ZUP-a u kojem je uređena pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga. Stanovište je pravne teorije da se navedena obavijest u pravilu može tražiti prije upravnog postupka kada se razmatra hoće li se uopće ući u pokretanje postupka.<sup>44</sup> Obavijest može tražiti svaka zainteresirana osoba (ZUP se, dakle, ne koristi izrazom stranka pa je i iz navedenog moguće zaključiti da uređenju ovog instituta ZUP u prvom redu ima pred očima građane koji još nisu stranke u upravnim postupcima). Tijelo javne uprave dužno je u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati takvu obavijest u pisanom obliku. Ako tijelo javne uprave odbije izdati obavijest, ili je

---

<sup>41</sup> Propisano je, naime, već duže vremena u Zakonu o hrvatskom državljanstvu (NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94 i 130/11) – v čl. 8a navedenog Zakona.

<sup>42</sup> Medvedović, op.cit. (bilj. 33), str. 47.

<sup>43</sup> Niti on, zapravo, ne predstavlja apsolutnu novinu. O primjeni sličnog instituta u području gradnje v., tako, Bienenfeld, Josip, *Primjena Zakona o upravnim područjima prostornog uređenja i gradnje nakon stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010. str. 276.-279.

<sup>44</sup> V. Rajko, Alen, *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u lokalnoj samoupravi i nova upravna postupanja*, u: *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u praksi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 120.-121. i Đerđa, op. cit. (bilj. 3), str. 343.

u propisanom roku ne izda, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor.<sup>45</sup>

Prigovor podnormiranosti moguće je uputiti i regulaciji obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava. No, i ovdje je moguće zaključiti kako je zakonodavac razmišljao o odnosu između instituta „konačnosti“, pravomoćnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

Smatramo, naime, kako je zakonodavac ZUP-om nastojao zaštititi prava građana u raznim fazama upravnog postupka te da, u postupovnom smislu, na taj način treba i gledati odnose između načela legitimnih očekivanja, „konačnosti“ i pravomoćnosti.

Institutom zaštite legitimnih očekivanja, utemeljenog praksom Ustavnog suda Republike Hrvatske i u ZUP-u primijenjenog i razrađenog u institutima jamstva stjecanja prava i obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, zakonodavac nastoji zaštititi prava građana u svim fazama postupka koja prethode rješenju, a djelomično se zaštita pruža i prije pokretanja postupka. Kako smo to i naglasili, navedena zaštita nije do kraja razrađena, no očita je namjera zakonodavca da takvu zaštitu pruži.

Institut „konačnosti“, pak, u prvom redu označava procesni trenutak u kojem se upravni akt nalazi nakon što je završen upravni postupak. On govori da je iskorišten redoviti put pravne zaštite u upravnom postupku – žalba – bilo da je žalba izjavljena pa je o njoj odlučeno, bilo da je stranka propustila koristiti se žalbom. Značaj „konačnosti“ je i u tome što otvara mogućnost za daljnja pravna sredstva – izvanredna u upravnom postupku ili tužbu u upravnom sporu. „Konačnost“ akta svojevrsna je nužna „stanica“ na putu upravnog akta ka pravomoćnosti – žalba u upravnom postupku, naime, procesna je pretpostavka za pokretanje upravnog spora.

Pravomoćnost, pak, koja u smislu ZUP-a prvenstveno teži zaštititi stečenih prava stranaka i pravne sigurnosti, predstavlja posljednju fazu u „razvoju“ upravnog akta. Institut pravomoćnosti u Republici Hrvatskoj čvrsto je vezan uz upravno-sudsku zaštitu. Navedena je zaštita jedan od temelja modernih pravnih država jer se sudskom kontrolom nad radom uprave štite kako subjektivna prava građana, tako i objektivna zakonitost. Naime, upravno-sudska zaštita temelji se na ideji o diobi vlasti gdje jedna vlast (sudska) nadzire drugu (upravnu). Time se postiže da uprava prestaje biti sudac u vlastitoj stvari čime se u bitnom onemogućavaju nezakonitosti koje bi uprava mogla činiti da sudskog nadzora nema. Stoga i Ustav Republike Hrvatske<sup>46</sup> u čl. 19. st. 2. jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti. Važnost instituta pravomoćnosti, prema tome, nalazi se i u činjenici da iza svakog pravomoćnog akta stoji autoritet upravnog suda – čak i ako nije pokrenut upravni spor sama mogućnost njegova pokretanja može odvratiti tijela javne uprave od mogućih nezakonitih akcija. Nakon što je akt stekao svojstvo pravomoćnosti strankama koje su njime nezadovoljne na raspolaganju su samo izvanredna pravna sredstva. Protekom rokova za korištenje

---

<sup>45</sup> V. čl. ZUP-a.

<sup>46</sup> „Narodne novine“, br. 85/10 – pročišćeni tekst.

izvanrednih pravnih sredstava (iznimke su oglašivanje rješenja ništavim i neki slučajevi obnove postupka kod kojih nisu propisani rokovi za korištenje) upravni akt postaje „apsolutno pravomoćan“ tj. „osnaženo pravomoćan“ i više ga se nikako ne može napadati ili stavljati izvan snage.

## V. ZAKLJUČAK

Instituti pravomoćnosti i konačnosti u hrvatskom upravnom postupku prisutni su već više od 80 godina te su zadržani i u ZUP-u, prvoj kodifikaciji upravnog postupka u samostalnoj Republici Hrvatskoj. Također, zakonodavac je u ZUP-u, iako izrijeком nije u tekst uvrstio takvo načelo, pojedinim institutima u hrvatsko upravno postupovno pravo uveo načelo legitimnih očekivanja. Ovakav zakonodavčevo nastojanje u potpunosti je opravdano te se nadamo da će u doglednoj budućnosti načelo zaštite legitimnih očekivanja biti u ZUP unešeno i kao jedno od njegovih općih načela.

Zakonodavac je u uređenju instituta pravomoćnosti upravnih akata zadržao, ali i unaprijedio, neka ranija postupovna rješenja. U uređenju instituta konačnosti, međutim, zakonodavac je napravio nekoliko ozbiljnih propusta koji bi se mogli ozbiljnije odraziti na cjelokupni upravni postupak u Republici Hrvatskoj.

Tako je, u prvom redu, nejasno zbog čega je zakonodavac u potpunosti izbacio načelo konačnosti, kao i sam jezični izraz konačnost iz ZUP-a. Kako smo to u radu i naveli, zakonski je i dalje potrebno jezično izraziti trenutak u kojem se upravni akt nalazi kada protiv njega više nije moguće iskoristiti žalbu kao redovni pravni lijek u upravnom postupku. Zakonodavac navedeni procesni trenutak i dalje označava, ali to, nepotrebno i zbunjujuće, čini s dvije različite sintagme: „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“ i „i nakon isteka roka za žalbu“.

Mišljenja smo kako pojam i izraz konačnost treba i dalje upotrebljavati, kako u upravno-pravnoj teoriji i praksi, tako i u zakonodavstvu, te da sama činjenica što u ZUP-u navedenog pojma i izraza nema nikako ne znači da je on nestao iz pravnog života.

### Literatura:

Bienenfeld, Josip, „Primjena Zakona o upravnim područjima prostornog uređenja i gradnje nakon stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku“, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010.

Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

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

Hartley Trevor C. *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.

- Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.
- Jurić Knežević, Dunja, „Izvanredni pravni lijekovi u novom Zakonu o općem upravnom postupku“, u: Gagro, B., Jurić Knežević, D., Kasabašić, Š., Kosović Marković, M., Kriletić, M., Medvedović, D., Šimunc, R., *ZUP – iskustva u praksi i primjeri*, Novi informator, Zagreb, 2011.
- Krbek, Ivo, *Stranka u upravnom postupku*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1928.
- Krbek, Ivo, *Zakon o općem upravnom postupku*, Naklada jugoslav. nakladnog d. d. „Obnova“, Zagreb, 1931.
- Krbek, Ivo, *Pravosnažnost (pravomoćnost) upravnog akta*, Naša zakonitost, 1-2 (1957.).
- Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962.
- Medvedović, Dragan, „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 30.
- Perić, Berislav, *Struktura prava*, Informator, Zagreb, 1994.
- Popović, Slavoljub, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1959.
- Rajko, Alen, „Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u lokalnoj samoupravi i nova upravna postupanja“, u: *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u praksi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
- Schønberg, Søren, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Schwarze, Jürgen, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006.
- Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, Privredni pregled, Beograd, 1973.
- Šikić, Marko, Ofač, Lana, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1 (2011.), str. 127-153.
- Šikić, Marko, „Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1 (2012.), str. 205-220.
- Šikić, Marko, „Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1 (2014.), str. 147-161.
- Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku (s komentarima, priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova)*, *Zakoni o upravnim sporovima (s priložima i abecednim kazalom pojmova)*, Organizator, Zagreb, 2011.
- Vrban, Duško, *Država i pravo*, Golden marketing, Zagreb, 2003.

## THE „FORGOTTEN“ PRINCIPLE OF FINALITY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The institute of finality in Croatian general administrative procedure is described and analyzed in his paper. The historical development of the institute of finality is summarily described through the laws by which, in Croatian law, the substance of general administrative procedure was regulated. The absence of the institute of so-called finality in the valid General Administrative Procedure Act is analyzed and the fact that in certain laws the expression finality is still used is pointed out. For the stated institute to be better understood, this paper also briefly describes the institutes of legitimate expectations of legal validity which are closely related to the institute of finality. In conclusion, the author purports the re-introduction of the institute of finality in the General Administrative Procedure Act as well as the consistent use of the expression of finality for marking the procedural moment at where the administrative act is after appeals have been used in the administrative procedure.

**Key words:** *finality, legitimate expectations, legal validity, administrative procedure, administrative dispute*