

## Poništavanje i ukidanje rješenja u upravnom postupku

ELEONORA BERLAJOLLI\*

### Stručni prilog

UDK: 35.078.3:35.077.3(497.5)

3.078.3:3.077.3(497.5)

342.924:3.077.3(497.5)

3.077.3:347.958(497.5)

### Sažetak:

*Ovaj prilog ispituje izvanredna pravna sredstva poništavanja i ukidanja upravnih odluka, temeljeći analizu na načelima pravomoćnosti, stečenih prava i zaštite legitimnih očekivanja, koja zajedno čine temelj pravne sigurnosti. U hrvatskom pravnom sustavu strankama je zajamčeno da će prava stečena pravomoćnom upravnom odlukom ostati zaštićena, osim u usko i izričito zakonom propisanim iznimkama. Ipak, sama primjena izvanrednih pravnih sredstava - poništavanja i ukidanja - otvara značajna pitanja u vezi s dopuštenim opsegom državne intervencije u već uspostavljene pravne odnose i mogućim narušavanjem legitimnih očekivanja stranaka. Prilog naglašava potrebu za preciznijim normativnim uređenjem te za pažljivo uravnoteženim odnosom zakonitosti i pravne sigurnosti prilikom intervencija javnih tijela u upravne akte.*

**Ključne riječi:** *pravomoćnost, stečena prava, legitimna očekivanja, poništavanje, ukidaje, pravna sigurnost.*

---

\* ELEONORA BERLAJOLLI, specijalistica javne uprave, studentica poslijediplomskog specijalističkog studija „Javno pravo i javna uprava“, Pravni fakultet u Zagrebu. Mentorica „Mentorstvo u pravnoj profesiji“ na Pravnom fakultetu u Zagrebu.  
E-mail: [eleonora.berlajolli@student.pravo.hr](mailto:eleonora.berlajolli@student.pravo.hr).

## A. UVOD

Zakon o općem upravnom postupku<sup>1</sup> (dalje u tekstu: ZUP) je u članku 3. propisao da se ovaj zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu se zakonom urediti drugačije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima, te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovog zakona.

Prema članku 13. ZUP-a propisano je da se odluka javnopravnog tijela na koju 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 poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.

ZUP predviđa tri izvanredna pravna sredstva kojima se mogu osporavati pravomoćni upravni akti (uz oglašavanje rješenja ništavim - članak 128. ZUP-a): obnova postupka (čl. 123.-127. ZUP-a), poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja (čl. 127. ZUP-a) i ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo (čl. 130. ZUP-a). Uvjeti za primjenu izvanrednih pravnih lijekova propisani su zakonom (ZUP-om ili posebnim zakonom koji uređuje pojedino upravno područje ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a).

U upravnom postupku institut pravomoćnosti težište stavlja na zaštitu stečenih prava stranka<sup>2</sup>, a mogućnost interveniranja u akte (primjenom instituta obnove postupka ili poništavanjem i ukidanjem rješenja) stavljena je u određen vremenski okvir.

---

<sup>1</sup> ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU, Narodne novine, br. 47/09 i 110/21.

<sup>2</sup> USTAVNI SUD RH, U-I-1574/2016, od 30. siječnja i Izdvojeno mišljenje sudaca (Narodne novine, br. 18/2018).

Pravomoćnost u upravnom postupku ne onemogućava stavljanje izvan snage upravnih akata ali omogućavanjem stavljanja akata izvan snage u svako doba, u potpunosti bi se narušilo načelo pravne sigurnosti kao sastavnog dijela šireg načela vladavine prava, a s kojima je usko povezana i zaštita legitimnih očekivanja stranaka. Rokovi i razlozi obnove postupka stoga su propisani člankom 123. – 127. ZUP-a.

U ovom prilogu analizirati će izvanredna pravna sredstva poništavanje i ukidanje rješenja u upravnom postupku.

## **B. PRAVNA SIGURNOST STRANAKA**

Poseban značaj u pravu ima pravna sigurnost – stanje lišeno neizvjesnosti o sadržaju i primjeni pravnih normi koje čine pravni poredak ili njegov dio. Pravna sigurnost posebno je naglašena u upravnom pravu jer pojedinci moraju imati mogućnost osloniti se na postupanja javne uprave.<sup>3</sup> Stoga je u okviru pravne sigurnosti potrebno promatrati i pravomoćnost tj. zaštitu stečenih prava te zaštitu legitimnih očekivanja stranaka s kojima je usko povezana.

### **I. Pravomoćnost i načelo stečenih prava**

Institut pravomoćnosti u hrvatski je upravno-pravni sustav uveden Zakonom o općem upravnom postupku iz 1930.<sup>4</sup>, a kasnije je uređen i u sklopu zakonskih načela iz Zakona o općem upravnom

---

<sup>3</sup> ĐERĐA, D., Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 34, br. 1, 2013., str. 87.

<sup>4</sup> ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU IZ 1930., Službene novine od 25. XI. 1930., br. 271.

postupku iz 1956.<sup>5</sup> pod nazivom „Pravomoćnost rješenja“. Takav koncept pravomoćnosti upravnog akta preuzela je i Republika Hrvatska 1991. Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku<sup>6</sup> koji je bio na snazi sve do stupanja danas važećeg ZUP-a (jedina izmjena tog zakona učinjena je radi usklađenja s Ustavom RH 1996.).

Pravomoćnost treba promatrati u sklopu zaštite stečenih prava stranaka koje u praksi Europskog suda pravde ulazi u sadržaj načela pravne sigurnosti kao općeg načela prava kojemu sud pruža zaštitu. Prema tome, ZUP i koncepciji pravomoćnosti priznaje snagu temeljnog načela.<sup>7</sup>

Materija pravomoćnosti sadržana je u jednom od osnovnih načela sadržanih u prvom dijelu ZUP-a (čl. 13.) pod naslovom „Načelotečenih prava stranaka“ koje 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.“

Pravomoćna odluka ne dopušta nikakvo ponovno presuđivanje ili rješavanje već presuđene stvari (načelo *ne bis in idem*), a iz činjenice pravomoćnosti proizlazi i načelo *res iduicata* te takva pravomoćna odluka ne može biti objekt drugog postupka sa svim istim elementima.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU IZ 1956., Službeni list FNRJ, br. 52. od 19. prosinca 1956.

<sup>6</sup> ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU IZ 1991, Narodne novine, br. 53/91.

<sup>7</sup> *Amplius*, ŠIKIĆ, M., Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 33, br. 1, 2012, str. 208.

<sup>8</sup> ŠIKIĆ, M., Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 35, br. 1, 2014., str. 149.

Protiv pravomoćnog rješenja se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (formalna pravomoćnost). Rješenje postaje pravomoćno i kada je spor bio dopušten međutim nije bio pokrenut u roku, kada tužba bude odbačena ili odbijena ili kada sud upravnom sporu tužbu usvoji i poništi drugostupanjsko rješenje kojim je bilo poništeno prvostupanjsko rješenje i odbije žalbu.

Sadržaj pravomoćnosti upravnog akta jest njegova neopozivost<sup>9</sup> koja donositelju akta onemogućuje izmjenu ili stavljanje izvan snage upravnih akata kojima je upravna stvar riješena (materijalna pravomoćnost). Materijalno pravomoćni akt može biti jedino onaj kojim je stranaka dobila neko pravo odnosno kojim joj je određena neka obveza. Akt kojim je odbijen zahtjev stranke ne stječe svojstvo materijalne pravomoćnosti, a stranka može ponovno podnijeti zahtjev o istoj stvari.

Šikić naglašava da je ZUP napuštanjem instituta konačnosti unio nered i u koncepciju izvanrednih pravnih sredstava. Mišljenje je autora da se jednostavnim čitanjem odredbi zakona može nedvojbeno zaključiti da je primjena svih izvanrednih pravnih sredstava moguća protiv akata koji su stekli svojstvo pravomoćnosti, a da je takvim pristupom ponajprije narušeno načelo zaštite stečenih prava, ali i načelo razmjernosti u upravnom postupku.

### C. NAČELO ZAŠTITE LEGITIMNIH OČEKIVANJA

Načelo zaštite legitimnih očekivanja proizlazi iz vladavine prava i njime se podrazumijeva da se djelovanjem javnih tijela ne bi

---

<sup>9</sup> USTAVNI SUD RH, U-IIIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

trebalo zadirati u neotuđiva prava i pravomoćne pravne situacije osim tamo gdje je to prijeko potrebno i u javnom interesu.<sup>10</sup>

ZUP načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka ne određuje izrijeком kao jedno od načela upravnog postupka, međutim postojanje tog načela u hrvatskom pravnom poretku potvrdio je Ustavni sud Republike Hrvatske.<sup>11</sup> Radi primjene načela legitimnih očekivanja treba razlikovati „pravu“ retroaktivnost kada se novo pravno pravilo primjenjuje na djelo ili posao koji je dovršen prije nego je pravilo stupilo na snagu od kvaziretroaktivnosti do koje dolazi kada se novo pravno pravilo primjenjuje na djelo ili posao koji je u tijeku dovršenja. Ukoliko pravo nije stečeno niti je pravna situacija dovršena potrebno je procijeniti je li pravni subjekt imao razložnu osnovu pretpostaviti da će njegov pravni položaj ostati neizmijenjen. Ako razumna osnova postoji potrebno je usporediti privatni interes pojedinca s javnim interesom.<sup>12</sup>

Kvaziretroaktivnost dopušta iznevjerenost legitimnih očekivanja pravnog subjekta ako je pravni subjekt imao razložnu osnovu pretpostaviti da će njegov pravni položaj ostati neizmijenjen. Očekivanje ne može biti razumno ako se sporna mjera mogla predvidjeti. Takvo tumačenje o legitimnim očekivanjima je izraženo u presudi Visokog upravnog suda kojom se odlučivalo o zakonitosti mjere „roditelj-odgojitelj“<sup>13</sup> pri čemu se sud poziva na načelno stajalište Ustavnog suda u vezi s „pravom“ i kvaziretroaktivnosti<sup>14</sup>: „... Članak 90. stavak 4. Ustava izražava načelo zabrane povratnog djelovanja zakona i propisa državnih i drugih tijela s javnim ovlastima. U stavku 5. članka 90. Ustava

---

<sup>10</sup> REZOLUCIJA EUROPSKOG PARLAMENTA O OTVORENOJ, UČINKOVITOJ I NEOVISNOJ UPRAVI EUROPSKE UNIJE, 2016/2610(RSP), od 9. lipnja.

<sup>11</sup> USTAVNI SUD RH, U-III B-4366/2005 od 5. travnja 2006.

<sup>12</sup> VEZMAR BARLEK, I., Primjena načela legitimnih očekivanja u praksi upravnog suda RH, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 32, br. 1, 2011., str. 572.

<sup>13</sup> VISOKI UPRAVNI SUD RH, Usoz-8/22-68 od 5. srpnja 2022.

<sup>14</sup> USTAVNI SUD RH, U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017.

predviđeno je odstupanje od tog ustavnog načela i to na način da je propisano da samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Smisao ustavnog načela zabrane povratnog djelovanja propisa je osiguravanje pravne sigurnosti kao jednog od temeljnih aspekata vladavine prava. Kod retroaktivnosti valja razlikovati radi li se o svršenim/okončanim situacijama ili o pravnim situacijama koje su u tijeku. Ukoliko se propis odnosi na okončane pravne situacije, tada se može govoriti i o retroaktivnosti. No, ukoliko se propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuje se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, retroaktivnosti nema.

Utoliko, sukladno sudskoj praksi i doktrini prava Europske unije koja je primjenjiva na ovaj slučaj (primjerice, 'Temelji prava Europske zajednice', Uvod u ustavno i upravno pravo EZ-a, II. hrvatsko izdanje/uredio M. M., Pravni fakultet Sveučilišta u R., 2004., str. 149.-150.), nije riječ o 'pravnoj (*actual*)' nego o 'prividnoj (*apparent*)', odnosno 'nepravnoj ili kvazi-retroaktivnosti' kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima ili poslovima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali su ti odnosi još uvijek pravno egzistentni odnosno u tijeku svoje realizacije.

Za razliku od prave retroaktivnosti (u smislu gore izloženog konteksta) koja je beziznimno zabranjena, interpretativni pristup Suda EU-a na bazi teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazi-povratni učinak novoga pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere – zbog čije realizacije je 'novo' pravo i usvojeno – ne bi ni mogao postići na drugi način.

Spomenuta iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitiman cilj nije moguće na drugi način ostvariti, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske

mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja.

... Iako članak 90. stavak 5. Ustava dopušta odstupanje od načelne zabrane povratnog djelovanja zakona, Ustavni sud smatra da je to odstupanje uvjetovano određenim kriterijima koji su predviđeni u samom Ustavu. Prema stajalištu Ustavnog suda to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta određenog ustavnog načela. Kao takvo ustavno načelo može se uzeti javni interes za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes koji opravdava odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavca iz članka 90. stavka 5. Ustava. Prema tome, zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali.“

Ustavni sud u odluci broj: U-IIIB-1373/2009<sup>15</sup>, u kojoj se bavio pravom gradnje koje je podnositeljima bilo priznato pravomoćnim upravnim aktom utvrdio je načelna pravna stajališta o pretpostavkama pod kojima dopušteno u postupku nadzora zakonitosti upravnih akata oduzimati vlasništvo koje je prethodno priznato pravomoćnim upravnim aktom, a koje je konstituirano na temelju zahtjeva koji proizlaze iz legitimnih očekivanja. Prema stajalištu Ustavnog suda država to ne smije učiniti ako takvo ukidanje nije u interesu Republike Hrvatske i ako za takvo ukidanje

---

<sup>15</sup> USTAVNI SUD RH, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. (sugerira se vidjeti i odluke u predmetima: U-III-4028/2020 od 9. srpnja 2024., U-III-3488/2013 od 30. lipnja 2016., U-III-5547/2013 od 5. ožujka 2015.).

ovlaštenici prava gradnje iz ukinutog pravomoćnog rješenja nisu dobile naknadu tržišne vrijednosti.

Na istu presudu Ustavni sud poziva se i u svojoj odluci broj: U-III-1716/2024<sup>16</sup> povodom ustavne tužbe protiv presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-2492/23-2 od 20. prosinca 2023. kojom je odbijena podnositeljeva žalba podnesena protiv presude Upravnog suda u Splitu. Osporenim prvostupanjskom presudom odbijen je podnositeljev tužbeni zahtjev za poništenjem rješenja nadležnog građevinskog inspektora kojim je podnositelju naloženo uklanjanje određenih građevina. Ustavni sud smatra nespornim da se konkretan slučaj ne može podvesti pod *de iure* izvlaštenje (eksproprijaciju). Međutim, sve okolnosti upućuju na zaključak da je u konkretnom slučaju riječ o *de facto* oduzimanju vlasništva podnositelja u smislu njihovih legitimnih očekivanja da će uvjeti iz izdane im pravomoćne građevinske dozvole, koja je činila sastavni dio njihove imovine, biti ispunjeni. Neovisno o tome bi li posljedica osporenog rješenja o ukidanju pravomoćne građevinske dozvole bila prisilno rušenje izgrađenog objekta po nalogu nadležnog državnog tijela ili pak građevinski zahvat na samom izgrađenom objektu radi njegova dovođenja u stanje koje bi se odredilo nekom novom građevinskom dozvolom ostaje činjenica da su podnositelji osporenim mjerom ostali bez svoje imovine koja je nastala kao posljedica pravomoćno im izdane građevinske dozvole.

#### **D. UKIDAVANJE I PONIŠTAVANJE RIJEŠENJA**

Rješenje može poništiti ili ukinuti javnopravno tijelo koje ga je donijelo. Kad je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo može ga poništiti ili ukinuti i drugostupanjsko tijelo. Ako nema

---

<sup>16</sup> USTAVNI SUD RH, U-III B-1716/2024 od 4. srpnja 2024.

drugostupanjskog tijela rješenje može poništiti ili ukinuti tijelo koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tim tijelom. Javnopravno tijelo donosi rješenje o poništavanju ili ukidanju rješenja *ex officio*, na prijedlog stranke ili ovlaštenoga državnog tijela. Ako je prijedlog za poništavanje ili ukidanje rješenja podnijela stranka ili ovlašteno državo tijelo, a javnopravno tijelo ne prihvati prijedlog obavijestiti će o tome podnositelja prijedloga. Protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju može se uložiti žalba, a kad žalba nije dopuštena može se pokrenuti upravni spor. Protiv rješenja drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor.<sup>17</sup>

#### I. Poništavanje i ukidanje nezakonitog (pravomoćnog) rješenja<sup>18</sup>

Nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu. Po ovoj odredbi može se postupiti i prije isteka roka za žalbu<sup>19</sup>, a može se poništiti ili ukinuti i nezakonito drugostupanjsko rješenje.

##### 1. Poništavanje nezakonitog rješenja<sup>20</sup>

Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo<sup>21</sup> može se poništiti ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje

---

<sup>17</sup> Čl. 131. ZUP-a.

<sup>18</sup> Čl. 129. ZUP-a.

<sup>19</sup>V. tumačenje TURČIĆ, Z., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku (s prilogima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova)*, Organizator, Zagreb, 2012.; ŠIKIĆ, M.; ĐANIĆ ČEKO, A. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja u upravnom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 44, br. 1, 2023., str. 165 smatraju da je takvo tumačenje neopravdano jer se protivi logici izvanrednih pravnih sredstava koja se mogu koristiti tek nakon što su rješenja stekla svojstvo pravomoćnosti.

<sup>20</sup> Čl. 129. st. 2. ZUP-a.

<sup>21</sup> *Amplius*, ŠIKIĆ, ĐANIĆ ČEKO Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja u upravnom postupku, str. 166 mišljenja su da je u obuhvatu primjene čl. 129. nalaze i ovlašćujući i obvezujući akti.

doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugog javnopravnog tijela.

Povreda nadležnosti može biti mjesna i stvarna. U slučaju da je rješenje donijelo nenadležno javnopravno tijelo o stvari iz sudske nadležnosti odnosno stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku trebalo bi postupiti po pravilima o oglašavanju rješenja ništavim<sup>22</sup>.

Sukladno članku 21. stavku 2. ZUP-a javnopravno tijelo koje rješava u postupku u kojem je za donošenje rješenja potrebna suglasnost, potvrda, odobrenje ili mišljenje drugog javnopravnog tijela dužno je to zatražiti, a drugo javnopravno tijelo dužno je dati suglasnost, potvrda, odobrenje ili mišljenje u roku 30 dana od dana primitka urednog zahtjeva za izdavanje. Vidljivo je da je potvrda izostavljena iz slučajeva propisanih kao razlog za poništavanje nezakonitog rješenja stoga to ne može biti razlog za poništavanje rješenja na temelju ove odredbe.

Neki autori navode da je moguće kako je ovdje riječ o zakonodavnoj grešci međutim zaključak autorice priloga je drugačiji. U Prijedlogu Zakona o općem upravnom postupku<sup>23</sup> bilo je predloženo da članak 103. glasi:

„(1) Konačno rješenje može se poništiti ili ukinuti.

Poništavanjem se poništavaju sve pravne posljedice koje je rješenje proizvelo. Ukidanjem se ne poništavaju pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo, ali se onemogućuju daljnji učinci ukinutog rješenja.

(2) Konačno rješenje nadležno će tijelo poništiti po pravu nadzora:

1) ako je rješenje donijelo stvarno nenadležno tijelo, a ne radi se

---

<sup>22</sup> Čl. 128. ZUP-a.

<sup>23</sup> PRIJEDLOG ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU, PZE 168.

o hitnim slučajevima zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti;

2) ako je u istoj stvari ranije doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena;

3) ako je rješenje donijelo jedno tijelo bez prethodne suglasnosti, suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog tijela koji su potrebni po posebnom propisu;

4) ako je rješenje donijelo mjesno nenadležno tijelo i

5) ako je rješenje doneseno kao posljedica prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge protupravne radnje.

(3) Konačno rješenje može se ukinuti po pravu nadzora ako ....“

U konačnom prijedlogu, to je članak 130., glasi kako je danas na snazi članak 129.

Moguće je da je isto posljedica razlike vremenskog donošenja potvrde i suglasnosti, odobrenja i mišljenja te pozitivne presumpcije pasivnosti drugog tijela. Suglasnost, odobrenje i mišljenje u pravilu se donose prije oblikovanja rješenja dok se potvrda donosi uvijek nakon. Međutim, ne nalazim amandmane ili komentare stručne javnosti zbog kojih je prvotni čl. 103. bitno izmijenjen.

Rješenje će se poništiti i ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena. Pri tome je potrebno voditi računa da je prije doneseno rješenje kojim je upravna stvar drugačije riješena bilo pravomoćno u trenutku poništavanja kasnije donesenog rješenja, a ne da je ono pravomoćno već u trenutku donošenja kasnijeg rješenja koje treba poništiti baš zbog postojanja ranijeg pravomoćnog rješenja u istoj upravnoj

stvari.<sup>24</sup> To znači da nije bitna činjenica je li ranije rješenje bilo pravomoćno u trenutku donošenja kasnijeg rješenja već je samo potrebno utvrditi da je pravomoćno u trenutku kada se poništava kasnije rješenje.

Rok za poništavanje rješenja iz razloga propisanih u članku 129.st. 2. ZUP-a iznosi dvije godine od dana dostave rješenja stranci, u kojem roku rješenje o poništavanju mora biti otpremljeno iz tijela koje ga je donijelo.<sup>25</sup>

## *2. Poništavanje i ukidanje rješenja radi očite povrede materijalnog propisa<sup>26</sup>*

U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti, ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja<sup>27</sup>. Ta povreda mora biti očita što znači nedvojbeno što ocjenjuje službena osoba.

Povreda materijalnog propisa postoji kada je rješenje doneseno primjenom neodgovarajućeg propisa (pogrešan propis) ili je primijenjen dobar propis ali pogrešno (krivo tumačenje odredbi) odnosno kada je nije doneseno u granicama dane ovlasti ili je protivno cilju kojeg je trebalo postići ako je doneseno po slobodnoj ocjeni.

Potrebno je naglasiti da u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, rješenje kojim je

---

<sup>24</sup> TURČIĆ, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku (s prilogima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova)*, str. 304.

<sup>25</sup> Čl. 131. st. 2. ZUP-a.

<sup>26</sup> Čl. 129. st. 3. i 4. ZUP-a.

<sup>27</sup> Poništavanjem rješenja poništavaju se i sve pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo (djeluje *ex tunc*), dok je ukidanje blaža sankcija stoga se njime ne dira u pravne učinke (djeluje *ex nunc*).

očito povrijeđen materijalni propis može se ukinuti samo uz pristanak protivne stranke.

Nezakonito rješenje iz članka 129. stavka 3. može se poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci u kojem roku rješenje mora biti otpremljeno iz tijela koje ga je donijelo.

Poblem koji se ovdje ističe jest različit rok za poništavanje i ukidanje što može dovesti do situacije u kojoj izbor između ukidanja i poništavanja postaje ograničen, ne uzimajući u obzir razmjernost u primjeni. Primjerice, ako tijelo donese rješenje koje je nezakonito, nakon protoka jedne godine jedini preostali pravni put otklanjanja nezakonitosti (s obzirom da je ovdje riječ o pogrešnoj primjeni materijalnog prava tijelo snosi odgovornost) je poništavanje. Načelo razmjernosti zahtijeva da mjere donijete upravnim tijelom budu proporcionalne ciljevima koji se žele postići. Izbor između ukidanja i poništavanja zapravo bi trebao biti uvjetovan razmjernošću i okolnostima konkretnog slučaja, a ne strogo rokovima. Različiti rokovi za ukidanje i poništavanje mogu spriječiti primjenu pravičnih rješenja u situacijama kada bi, s obzirom na sve okolnosti, ukidanje bilo prikladnije nego poništavanje. Ovdje bi bilo korisno uskladiti rokove.

## II. Ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo<sup>28</sup>

Zakonito rješenje može se ukinuti u tri izričito propisana slučaja: ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom (riječ je o

---

<sup>28</sup> Čl. 130 ZUP-a.; o ukidanju zakonitih odluka kojima se stranci nameću obveze v. ŠIKIĆ, M.; OFAK, L., Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, v. 32, br. 1, str. 146.

posebnom zakonu kojim se uređuje određeno upravno područje<sup>29</sup>), ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku te ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava (npr. ukidanje građevinske dozvole zbog poplava, klizišta ili sl. jer bi daljnja gradnja predstavljala opasnost).

U pogledu legitimnih očekivanja stranaka potreba za zaštitom u prva dva slučaja gotovo je isključena jer je stranka morala biti svjesna mogućnosti ukidanja rješenja, bilo u slučajevima koji su izričito dopušteni zakonom bilo u slučaju da je ukidanje rješenja posljedica neizvršavanja obveze odnosno neizvršavanja obveze u roku od strane same stranke.<sup>30</sup> Međutim, razlozi za korištenje izvanrednog pravnog lijeka iz članka 130. taksativno su propisani i ne mogu se proširivati. Budući da se radi o izvanrednom pravnom lijeku kojim se utječe na zakonito stečeno pravo stranke, razloge za korištenje takvog pravnog lijeka i intervenciju u pravomoćno stečeno pravo, mora se strogo tumačiti. Takav stav izražen je i presudama Visokog upravnog suda koji naglašava važnost zakonitosti i restriktivnog pristupa.

---

<sup>29</sup> Npr. Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, Narodne novine, br. 41/18, 98/19, 30/21, 89/21 i 114/22, čl. 11. st. 5. : „Ministarstvo će rješenjem ukinuti rješenje o davanju ovlaštenja kvalifikacija i periodične izobrazbe centru za osposobljavanje koji prestane ispunjavati uvjete iz stavka 3. ovoga članka ili ako stjecanje početnih kvalifikacija i periodične izobrazbe ne provodi u skladu s izdanim rješenjem i ovim Zakonom“; Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, Narodne novine, br. 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20, i 126/21, čl. 27.: „Prestanak važenja rješenja“ i dr.

<sup>30</sup> ŠIKIĆ, OFAK, *Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)*, str. 147. smatraju da bi se stranci u tom slučaju trebala dati mogućnost izjašnjavanja o neispunjenju obveze odnosno neispunjenju u roku.

U postupku pred Visokim upravnim sudom<sup>31</sup> tužiteljica K. P. podnijela je žalbu protiv presude Upravnog suda u Osijeku, kojom je odbijen njen zahtjev za poništenje rješenja Ministarstva branitelja RH. To rješenje iz 2015. godine ukinulo je prethodno pravo tužiteljice na stan, dodijeljen 1998. godine kao supruzi nestalog hrvatskog branitelja. Ministarstvo branitelja pozvalo se na članak 42. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima hrvatskih branitelja, koji omogućava ukidanje rješenja u slučaju stjecanja druge nekretnine ili gubitka statusa koji je bio osnova za pravo na stambeno zbrinjavanje.

Visoki upravni sud zaključio je da Ministarstvo branitelja nije imalo zakonsku osnovu za ukidanje rješenja iz 1998., jer se slučaj tužiteljice ne uklapa u uvjete definirane člankom 42. Zakona. Sud je naglasio da se ovakav izvanredni pravni lijek može primijeniti samo u slučajevima izričito navedenim zakonom, kako bi se zaštitila stečena prava. Sud je istaknuo da izvanredne pravne mjere, koje narušavaju pravomoćno stečena prava, treba tumačiti strogo i primjenjivati samo kada postoje jasne zakonske osnove.

U slijedećoj presudi<sup>32</sup> tužitelj, P. M., zatražio je poništenje rješenja Požeško-slavonske županije kojim mu je ukinuto pravo na uvećanje osnovne plaće za 4%, pravo koje je stekao 2015. temeljem stečene diplome specijaliste javne uprave. Županija je ukinula dodatak zbog izmjena Kolektivnog ugovora (KU) iz 2023. godine, koji je izmijenio uvjete za pravo na dodatak, uklanjajući opciju za službenike sa specijalističkim stupnjem struke. Tužitelj tvrdi da izmjene Kolektivnog ugovora ne mogu biti pravna osnova za ukidanje već stečenog prava na dodatak jer time dolazi do povrede načela stečenih prava i legitimnih očekivanja. Smatra da je postupanje tuženika nezakonito te navodi da su izmjene uvjeta u

---

<sup>31</sup> VISOKI UPRAVNI SUD, Usz-980/16-2 od 4. svibnja 2016.

<sup>32</sup> VISOKI UPRAVNI SUD, Usl-1157/2023-9 od 31. listopada 2023. (sugerira se vidjeti i odluku Visokog upravnog suda Usz-3794/23-3 od 8. ožujka 2024).

KU rezultat prikrivene diskriminacije prema njemu, jer se radi o jedinom službeniku sa specijalističkim stupnjem struke kojemu je prethodno odobreno uvećanje plaće. Tužitelj se pritom poziva na ustavne i zakonske odredbe te praksu Europskog suda za ljudska prava koje štite stečena prava. -tuženik navodi da izmjene Kolektivnog ugovora sada propisuju da pravo na uvećanje plaće ostvaruju samo službenici sa akademskim stupnjem sveučilišnog specijalista ili višim. Stoga smatraju da tužitelj više nema pravo na dodatak, pozivajući se na članak 130. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

Sud je ocijenio da ukidanje stečenog prava nije opravdano jer izmjene Kolektivnog ugovora ne predstavljaju zakonsku osnovu koja bi dopuštala ukidanje pravomoćnog rješenja prema članku 130. stavku 1. točke 1. ZUP-a. Sud zaključuje da Kolektivni ugovor nije poseban zakon koji dopušta ukidanje već stečenih prava te je poništio rješenja tuženika i prvostupanjskog tijela.

U presudi Visokog upravnog suda, poslovni broj Usž-3540/23-2 od 21. veljače 2024. tužitelj, V. J. (službenik Porezne uprave) je udaljen iz službe 2014. godine zbog pokretanja kaznenog postupka, s odlukom o primanju 80% plaće dok traje udaljenje, jer je tada utvrđeno da uzdržava obitelj. Međutim, 2018. godine Ministarstvo financija donosi novo rješenje kojim tu naknadu smanjuje na 60%, pozivajući se na promijenjene okolnosti i smanjeni broj uzdržavanih članova obitelji. Smatraju da su naknadne promjene u okolnostima, tj. smanjenje broja uzdržavanih osoba, osnova za ukidanje ranijeg rješenja te se pozivaju na članak 130. ZUPa. 2022. godine Odbor za državnu službu odbija žalbu tužitelja protiv tog rješenja, smatrajući da je primjena članka 130. ZUP-a opravdana.

Visoki upravni sud utvrdio je da promjena okolnosti vezana uz uzdržavanje obitelji ne predstavlja pravno valjan razlog za ukidanje rješenja temeljem članka 130. stavka 1. ZUP-a. Članak 130. predviđa

ukidanje rješenja samo u točno određenim okolnostima, među kojima promjena broja uzdržavanih članova obitelji nije uključena. Sud je naveo da u takvim slučajevima Ministarstvo može donijeti novo rješenje koje bi se odnosilo na smanjenje naknade zbog promijenjenih okolnosti, ali bez retroaktivnog poništavanja prava iz 2014. godine.

Ako javnopravno tijelo ukida rješenje zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost takva okolnost se nije mogla predvidjeti i opravdano je reći da je stranka imala legitimno očekivanje koje je potrebno zaštititi.

Pri ocjeni potrebno je uzeti u obzir javni interes i interes pojedinca. Ako bi se takvom odlukom naštetilo javnom interesu njezino ukidanje bilo bi dopušteno.<sup>33</sup>

## E. ZAKLJUČAK

Analiza izvanrednih pravnih sredstava poništavanja i ukidanja rješenja u upravnom postupku pokazuje da je hrvatski pravni sustav jasno uspostavio granice za intervenciju u pravomoćne upravne akte, balansirajući između zakonitosti, zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja stranaka. Institut pravomoćnosti osigurava pravnu sigurnost, sprječava proizvoljne intervencije u već riješene upravne stvari i štiti stečena prava, dok se izvanredna pravna sredstva dopuštaju samo u slučajevima izričito propisanim zakonom.

Poništavanje ili ukidanje nezakonitog rješenja dopušteno je radi zaštite zakonitosti i ispravnog postupanja javnopravnih tijela, pri čemu je potrebno voditi računa o rokovima i proporcionalnosti mjere. S druge strane, ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka

---

<sup>33</sup> ĐERĐA, *Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu*, str. 100-102.

stekla neko pravo dopušteno je samo u strogo propisanim situacijama, pri čemu se mora voditi računa o zaštiti legitimnih očekivanja i načelu razmjernosti. Sudska praksa, uključujući odluke Visokog upravnog suda i Ustavnog suda Republike Hrvatske, potvrđuje da se izvanredni pravni lijekovi ne smiju koristiti proizvoljno, već samo uz jasnu zakonsku osnovu i uz poštivanje temeljnih načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja.

Bez obzira na to iz analize se mogu izdvojiti određeni nedostaci kao što su primjerice različiti rokovi za poništavanje i ukidanje. To može dovesti do nelogičnih situacija u kojima tijelo nakon isteka jednogodišnjeg roka može jedino primijeniti poništavanje, iako bi ukidanje bilo primjerenije s aspekta proporcionalnosti i okolišnih okolnosti. Takva razlika može ograničiti fleksibilnost upravnog tijela i narušiti načelo razmjernosti.

## **Annulment and Revocation of Decisions in Administrative Proceedings**

ELEONORA BERLAJOLLI

### *Summary*

*This contribution examines the extraordinary legal remedies of annulment and revocation of administrative decisions, grounding the analysis in the principles of finality, acquired rights, and the protection of legitimate expectations, which collectively constitute the cornerstone of legal certainty. Within the Croatian legal system, parties are guaranteed that rights acquired through a final administrative decision shall remain protected, save for narrowly and explicitly prescribed statutory exceptions. Nevertheless, the very use of extraordinary legal remedies – namely annulment and revocation – raises significant questions concerning the permissible scope of state intervention in already established legal relations and the potential erosion of parties' legitimate expectations. The contribution underscores the need for more precise normative regulation and for a carefully calibrated balance between legality and legal certainty when public authorities intervene in administrative acts*

*Keywords: finality, acquired rights, legitimate expectations, annulment, revocation, legal certainty.*