

PONIŠTAVANJE RJEŠENJA U UPRAVNOM POSTUPKU

Prof. dr. sc. Marko Šikić*

UDK 35.077.3

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.3.18>

Ur.: 5. svibnja 2022.

Pr.: 13. lipnja 2022.

Pregledni rad

Sažetak

U radu se analizira uređenje poništavanja rješenja kao pravne sankcije protiv nezakonitih i nepravilnih akata u upravnom postupku. U uvodu se daje kraći prikaz temeljnih pojmova i koncepcija: pogrešnih akata, nezakonitih i nepravilnih akata, ništavih i oborivih akata, netočnih akata, presumpcije valjanosti upravnog akta te sankcija poništavanja i ukidanja nezakonitih i nepravilnih upravnih akata. U nastavku se analiziraju svi ZUP-om propisani slučajevi poništavanja rješenja u prvostupanjskom i drugostupanjskom upravnom postupku, u postupcima u povodu izvanrednih pravnih sredstava te u postupku izvršenja. U zaključku se u kraćim crtama iznose osnovne teze iznesene u radu te se zalaže za normativno uređenje poništavanja rješenja u upravnom postupku kojim bi se u cijelosti slijedila načela razmjernosti i zaštite stečenih prava stranaka u upravnom postupku.

Ključne riječi: pogrešni upravni akti; poništavanje; ukidanje; upravni postupak; redovita i izvanredna pravna sredstva.

1. UVOD

U pristupu problematici pogrešnih upravnih akata Zakon o općem upravnom postupku¹ polazi od nekoliko temeljnih koncepcija.

Zakonodavac u ZUP-u u širem skupu pogrešnih akata² razlikuje nezakonite od nepravilnih upravnih akata. Pritom se pod pojmom nepravilnih upravnih akata nalaze oni u kojima je donositelj pogriješio u primjeni diskrecijske odluke.

U pogledu nezakonitih upravnih akata ZUP prihvaća koncepciju stupnjevanja pogreški, tj. koncepciju da se mogu razlikovati slučajevi nezakonitosti upravnog

* Dr. sc. Marko Šikić, redoviti profesor, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; marko.sikic@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

1 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09. i 110/21. (dalje: ZUP).

2 Akt može biti pogrešan u cijelosti (totalna pogrešnost), kada je opterećen pogreškom što utječe na njega (najčešće pogreškom u izrijeci akta) ili samo djelomično (parcijalna pogrešnost) kada je samo jedan dio akta opterećen pogreškom. V. Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 393.

akta prema težini posljedice koje bi mogli prouzročiti.³ Na navedenoj podlozi ZUP razlikuje ništave od oborivih (pobojnih, rušljivih) upravnih akata.

Ništavi akti su oni s pogreškom najvećeg intenziteta i čiju djelotvornost pravni poredak niti ne dopušta. Navedeno se izražava poznatom izriječkom *quod ab initium vitiosum est non potest tractu temporis convallescere* – što je od početka bilo nevaljano ne može tijekom vremena postati valjano (konvalidirati).⁴ ZUP u čl. 128. uređuje mogućnost oglašivanja ništavih akata koji sadrže neki od zakonom izričito navedenih razloga.⁵

Koncepcija oborivih upravnih akata u podlozi ima presumpciju valjanosti upravnog akta. Prema navedenoj presumpciji akt se smatra valjanim sve dok se ne utvrdi protivno - *omnia praesumuntur rite et solemniter esse acta donec probetur in contrarium*. Takva se presumpcija temelji na autoritativnosti upravnog akta i na (presumiranom) povjerenju u nositelja autoriteta vlasti – vjerujemo da on želi donositi zakonite i pravilne upravne akte.⁶ Prema tome iako akt objektivno sadrži određeni oblik nezakonitosti proizvodit će pravno djelovanje jer polazi se od pretpostavke da javnopravna tijela donose zakonite i pravilne upravne akte. Tek ako nezadovoljna stranka ustane s nekim pravnim sredstvom, ili to po službenoj dužnosti učini javnopravno tijelo, to može dovesti do stavljanja takvih akata izvan snage.

Za koncepciju oborivih upravnih akata prema ZUP-u bitno je i daljnje stupnjevanje oblika nezakonitosti jer ono, u osnovi, dovodi do razlikovanja pogreški koje mogu dovesti do poništavanja ili ukidanja upravnih akata.

Poništavanje je, tako, sankcija kojom se izvan snage stavlja sam akt, ali i pravne posljedice koje je proizveo od trenutka stupanja na snagu – poništavanje djeluje unatrag, tj. *ex tunc*. Ukidanje sankcija je kojom se izvan snage stavlja sam akt te sprječava njegovo daljnje pravno djelovanje. Prema tome, ukidanjem akta pravne

3 Ivančević ističe kako je navedena koncepcija opće prihvaćena jer odgovara stvarnim društvenim potrebama i njihovu realnom izrazu u pozitivnom pravu. Stajalište prema kojem bi svaka nezakonitost trebala dovesti i do iste posljedice, a koju je zastupao Kelsen, Ivančević smatra akademskim i ekstremnim. V. Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.), 334. Krbek također kritizira takvo Kelsenovo shvaćanje. V. Ivo Krbek, Upravni akt i njegova pogrešnost, u: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Ivan Koprić (Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003.), 72 i 73.

4 Dakako, ne smijemo zaboraviti niti na velikog hrvatskoga pravnika Baltazara Bogišića i njegov „prijevod“ navedene latinske sentence: „Što se grbo rodi, vrijeme ne ispravi.“

5 Prema navedenom članku rješenje će se oglašiti ništavim:

1. ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti,
2. ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku,
3. ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće,
4. ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo,
5. ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala te
6. ako sadržava nepravilnost koju neki posebni zakon predviđa kao razlog za ništavost rješenja.

6 O navedenom opširnije v. u: Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 331 i 332. Ivančević, između ostalog, navodi kako formula *res iudicata pro veritate habetur* ne izražava u potpunosti opisanu koncepciju jer govori samo o aktima koji su stekli svojstvo konačnosti i pravomoćnosti. Također, v. i u: Krbek, *Upravni akt i njegova pogrešnost*, 47.

posljedice koje je on proizveo ostaju i dalje na snazi – ukidanje djeluje samo ubuduće, tj. *ex nunc*.

Kako je ranije i natuknuto osnovni kriterij za zakonsko uređenje sankcije poništavanja ili ukidanja upravnog akta stupanj je nezakonitosti koji akt sadrži. Zakonodavac pri normiranju pretpostavlja da će određeni oblici nezakonitosti dovesti do težih pravnih posljedica (koje se žele „izbrisati“ iz pravnog života), a da će drugi oblici nezakonitosti dovesti do blažih posljedica (koje možemo ostaviti na snazi). Međutim, u određenim situacijama zakonodavac prosudbu o ozbiljnosti nezakonitosti i težini pravnih posljedica ostavlja javnopravnim tijelima jer ovlast za poništavanje ili ukidanje postavlja alternativno.⁷

ZUP kao poseban, i najblaži, oblik pogreške upravnog akta prepoznaje netočnost u aktu. Riječ je o pogreškama u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju te o drugim očitim netočnostima u rješenju ili zaključku (ili u ovjerenim prijepisima zaključka ili rješenja).⁸ U teoriji se ističe kako je za ovu pogrešku karakteristično da ona nastaje u redigiranju akta, odnosno u njegovoj tehničkoj izradi, a ne pri odlučivanju o upravnoj stvari.⁹ Prema tome ni ne može se govoriti o nezakonitosti akta u klasičnom smislu, te je i postupak popravljavanja ove pogreške specifičan. Nju posebnim rješenjem ispravlja javnopravno tijelo koje je takav akt donijelo, a ispravak pogreške djeluje retroaktivno, tj. proizvodi pravni učinak od dana kojeg proizvodi pravni učinak rješenje koje se ispravlja.¹⁰

U nastavku rada analizirat će odredbe ZUP-a kojima je uređena mogućnost poništavanja rješenja kao najstrože sankcije protiv oborivih akata.

2. OPĆENITO O PONIŠTAVANJU RJEŠENJA U UPRAVNOM POSTUPKU

ZUP čl. 115. st. 5. izrijekom utvrđuje da se poništavanjem rješenja poništavaju i sve pravne posljedice koje je proizvelo rješenje. Iako je navedena odredba obuhvaćena u članku kojim je uređeno postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe, autor smatra da se ona ne odnosi samo na žalbeni upravni postupak već da pokriva sve slučajeve poništavanja rješenja u ZUP-u.¹¹

Bitno je napomenuti da je ZUP jedini od temeljnih postupovnih zakona u Republici Hrvatskoj koji sankciju poništavanja utvrđuje kao osnovnu i prevladavajuću,¹² dok se

7 V. čl. 127. st. 1. i čl. 129. st. 3. ZUP-a.

8 V. čl. 104. ZUP-a *Otklanjanje pogrešaka u rješenju*.

9 O netočnosti akta opširno v. u: Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 343-345.

10 V. čl. 104. ZUP-a.

11 V. i u: Alen Rajko, „Poništenje pravnih posljedica poništenog upravnog akta“, *Ius-Info* (2019), <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/37304>.

12 Nažalost, ZUP niti u jednoj od svojih odredbi ne utvrđuje pravni sadržaj ukidanja. Napominjemo da je Zakon o općem upravnom postupku iz 1991., Narodne novine, br. 53/91. i 103/96. (dalje: ZUP-1991) to činio čl. 269. (koji je propisivao i pravne posljedice ukidanja i pravne posljedice poništavanja) u st. 2. koji je glasio:

Ukidanjem rješenja ne poništavaju se pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo, ali se onemogućava daljnje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja.

Zakon o parničnom postupku¹³ i Zakon o kaznenom postupku¹⁴ opredjeljuju, gotovo u potpunosti, za blažu opciju, tj. za ukidanje rješenja.

S obzirom na to da poništavanje rješenja nedvojbeno može prouzročiti nesigurnost u pravnom poretku i naštetiti stečenim pravima građana, u nastavku rada iznijet će se stajališta o potrebi i dopustivosti toga oblika sankcije protiv nezakonitih i nepravilnih akata u upravnom postupku.

Tako će se ponajprije istaknuti kako autori smatraju da se nikako ne bi trebalo polaziti od pretpostavke da je mogućnost poništavanja rješenja utemeljena primarno na njegovoj autoritativnoj prirodi,¹⁵ nego da se razlozi za takvu sankciju moraju pronaći u nekim temeljnim načelima upravnog postupka.

Mišljenje je autora da zakonodavčevu opredjeljenje za mogućnost poništavanja rješenja mora se ponajprije promatrati s aspekta načela razmjernosti i potrebe za usuglašavanjem i mirenjem interesa stranaka u upravnom postupku i javnoga interesa, a koja proizlazi iz naznačenog načela.¹⁶

Promatrajući, tako, sankciju poništavanja rješenja s aspekta zaštite stranaka u upravnom postupku bitno je istaknuti kako je jedna od posebnosti upravnih postupaka u tome što se oni, svakodnevno i uobičajeno, autoritativno, po službenoj dužnosti, pokreću radi nametanja obveza građanima koje proistječu iz pravne norme. Dakako, i u tim su postupcima pogreške javnopravnih tijela moguće i česte, te za posljedicu mogu imati nametanje obveza građanima na temelju nezakonitih akata. S obzirom na to da pravilo o suspenzivnosti žalbe u upravnom postupku nije apsolutno,¹⁷ u

13 Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14. i 70/19.

14 Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17. i 126/19.

15 Borković kao bitne karakteristike upravnog akta ističe: autoritativnost i jednostranost, konkretnost, pravno djelovanje i pravnu vezanost upravnog akta. V. Borković, *Upravno pravo*, 360. Ivančević razlikuje bitne (primarne, esencijalne) karakteristike upravnog akta (pitanje konkretnosti, autoritativnosti, neposrednih pravnih posljedica i donosioca upravnog akta) i nebitne (sekundarne, akcesorne) karakteristike upravnog akta (prisutnost volje donosioca, pitanje izvršnosti te pravomoćnosti upravnog akta). V. Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 234. Krbek ističe da u teoriji prevladava shvaćanje da upravni akt karakteriziraju tri ključna elementa: konkretnost, autoritativnost i pravno djelovanje. V. Krbek, *Upravni akt i njegova pogrešnost*, 5 i 6.

16 Čl. 6. ZUP-a *Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa* propisuje:

(1) *Pravo stranke može se ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići.*

(2) *Kad se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa.*

(3) *Pri vođenju postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom.*

17 Čl. 112. ZUP-a *Odgodni učinak žalbe* određuje:

(1) *Žalba odgađa pravne učinke rješenja dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano.*

(2) *Kad se rješenje odnosi na dvije stranke ili više njih koje sudjeluju u postupku s istovjetnim*

određenim slučajevima mogu nastupiti vrlo brzo i pravni učinci rješenja – bilo da stranka rješenje u kojem su joj nametnute obveze dobrovoljno ispuni, bilo da dođe do prinudnog izvršenja takvih rješenja. S obzirom na to da sankcija ukidanja rješenja u osnovi negira mogućnost saniranja nastupjelih pravnih posljedica rješenja, moglo bi se dogoditi da se građanima uskrati restitucija ili naknada štete u slučajevima izvršenja obveza na temelju akata u kojima je utvrđena nezakonitost.¹⁸

Razlog za favoriziranje mogućnosti poništavanja nezakonitih i nepravilnih akata u upravnom postupku može se pronaći i u koncepciji pravomoćnosti upravnih akata te zaštiti objektivne zakonitosti. Naime, da bi upravni akt stekao svojstvo pravomoćnosti, najjednostavnije rečeno, mora biti konzumirana i žalba u upravnom postupku, ali i upravno-sudska tužba.¹⁹ Sve do toga trenutka upravna stvar nije *res iudicata* te pravni poredak, ali i građani – stranke u upravnom postupku, moraju prihvatiti neizvjesnost i nesigurnost koju upravni akt imaju dok ne steknu svojstvo pravomoćnosti. Sve do nastupa pravomoćnosti javnopravna tijela i upravni sudovi mogu ocjenjivati zakonitost upravnih akata u punini te tako štititi i objektivnu zakonitost. Stoga stranke moraju prihvatiti i mogućnost poništavanja akata kojima su stekle određena prava sve dok takvi akti ne steknu svojstvo pravomoćnosti. Prema tome, takvim bi se tumačenjem „opravdalo“ i poništavanje u žalbenom upravnom postupku, ali i poništavanje kao osnovna sankcija protiv nezakonitih akata u upravnom sporu.²⁰ Međutim, i dalje bi ostala sporna mogućnost poništavanja u postupku u povodu izvanrednih pravnih sredstava – o čemu ćemo govoriti u šestom poglavlju rada.

zahtjevima, žalba bilo koje od stranaka odgađa izvršenje prema svim strankama.

(3) Javnopravno tijelo može iznimno, radi zaštite javnog interesa ili radi poduzimanja hitnih mjera, odnosno radi otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti, odlučiti da žalba nema odgovorni učinak. Rješenje mora sadržavati detaljno obrazloženje zašto žalba nema odgovorni učinak.

18 Čl. 132. ZUP-a *Povrat imovine stečene bez pravne osnove* propisuje:

U slučaju oglašavanja rješenja ništavim ili poništavanja rješenja, imovina stečena bez pravne osnove vraća se sukladno propisima građanskog prava.

Isticanje činjenice da je u građanskom parničnom postupku suspenzivnost žalbe apsolutna, dok je u upravnom postupku suspenzivnost žalbe samo pravilo s nizom iznimki, v. u: Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 253 i 254. Ivančević ističe i da upravo iz navedene razlike proizlazi i opredjeljenje zakonodavca za sankciju poništavanja u upravnom postupku.

Članak 147. ZUP-a *Otklanjanje posljedica poništavanja ili izmjene izvršenog rješenja* određuje:

(1) Kad je nakon provedenog izvršenja rješenje oglašeno ništavim, poništeno ili izmijenjeno u korist izvršenika, izvršenik ima pravo na povrat predmeta izvršenja u prijašnje stanje ili naknadu štete.

(2) O zahtjevu izvršenika javnopravno tijelo koje je odobrilo izvršenje odlučuje rješenjem.

Đerđa navodi da ukidanje rješenja nije u pravnom režimu restitucije i naknade štete jer se ukidanjem ne stavljaju izvan snage pravne posljedice koje je proizvelo rješenje. V. Dario Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 319. Autor upućuje i na sudsku praksu kojom je utvrđeno da nema zakonske osnove za povrat plaćene komunalne naknade nakon ukidanja rješenja kojim je ona utvrđena (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3845/01 od 22. svibnja 2002.).

19 V. Borković, *Upravno pravo*, 391. O pravomoćnosti upravnog akta, v. opširnije u šestom poglavlju rada.

20 V. čl. 58. i 67. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.

Iznimno važno i temeljno pitanje povezano s poništavanjem rješenja je i pitanje doseg učinka poništavanja rješenja, tj. što se sve smatra pravnim posljedicama koje je proizvelo rješenje. Autori se slažu sa stajalištima koja ističu kako ne postoji opće pravilo koje bi odgovorilo na navedeno pitanje, već je doseg učinka poništenja rješenja nužno utvrditi u skladu s okolnostima konkretnog slučaja. Bitno je i ispravno razlikovati pravne posljedice od zbiljskih i drugih neizravnih posljedica, pri čemu ključni kriterij za prosudbu treba biti opseg i doseg upravne stvari u kojoj je doneseno rješenje koje se poništava.²¹

3. PONIŠTAVANJE RJEŠENJA U SLUČAJEVIMA ODLUČIVANJA O SUKOBU NADLEŽNOSTI

S obzirom na složenost sustava javne uprave te činjenicu da su pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti propisana velikim brojem zakona i podzakonskih akata, mogućnost pojave pozitivnog ili negativnog sukoba nadležnosti²² je velika i u praksi se često događa. Stoga ZUP u čl. 19. i 20. propisuje pravila o rješavanju sukoba stvarne i/ili mjesne nadležnosti kojima utvrđuje tijela koja će odlučivati o sukobu nadležnosti (drugostupanjska tijela ili tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave te sud nadležan za upravne sporove) te postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti.

Postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti pokreće se na prijedlog tijela koje je posljednje rješavalo o nadležnosti ili na prijedlog stranke. Tijelo koje rješava o sukobu nadležnosti o nadležnom tijelu odlučuje rješenjem. Ovim rješenjem, a sukladno s načelom učinkovitosti i ekonomičnosti u upravnom postupku, istodobno poništava odluku koju je donijelo nenadležno javnopravno tijelo, odnosno odluku kojom se nadležno javnopravno tijelo oglasilo kao nenadležno.

U upravnom pravnoj teoriji ističe se kako je nenadležnost „elementarna nezakonitost akta“.²³ Navedeno stajalište podupire i zakonodavac jer je kroz trajanje upravnog postupka propisana obveza službenih osoba da na pitanje stvarne i mjesne nadležnosti paze po službenoj dužnosti.²⁴ Stoga autor smatra kako je poništavanje akta (bilo rješenja o upravnoj stvari nenadležnog tijela, bilo rješenja kojim se nadležno tijelo izjasnilo kao nenadležno) ispravan put u rješavanju problematike nenadležnosti u ovoj etapi upravnog postupka. Pravni poredak ne želi trpjeti rješenja nenadležnih tijela (a posebno rješenje o meritumu stvari koje je donijelo nenadležno tijelo) jer bi se time samo podupirao nered i nesigurnost u sustavu javne uprave.

21 V. Rajko, *Poništenje pravnih posljedica poništenoga upravnog akta*.

22 Pozitivnim sukobom nadležnosti nazivamo slučajeve kada se dva ili više tijela istodobno smatraju nadležnim za rješavanje upravne stvari, a negativnim kada se dva ili više tijela istodobno smatraju nenadležnim za rješavanje iste stvari. O sukobu nadležnosti v. u: Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 66 i 67.

23 Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 360.

24 V. čl. 17. st. 2., čl. 115. st. 2. i čl. 117. st. 3. ZUP-a.

4. PONIŠTAVANJE RJEŠENJA U SLUČAJEVIMA POVRATA U PRIJAŠNJE STANJE

U teoriji se ističe kako je po svojoj pravnoj prirodi institut povrata u prijašnje stanje (lat. *restitutio in integrum*)²⁵ izvanredni pravni lijek, kojim se stranci omogućuje otkloniti štetne posljedice koje su nastale propuštanjem poduzimanja postupovne radnje u propisanom prekluzivnom roku.²⁶ Otklanjanje takvih posljedica moguće je, međutim, samo iznimno, kada je stranka, bez svoje krivnje, iz opravdanih razloga bila spriječena u roku obaviti određenu postupovnu radnju.²⁷ *Ratio* instituta povrata u prijašnje stanje, zapravo je povratak postupka u onu etapu u kojoj se nalazio prije propuštene radnje. Time stranka ponovno dobiva mogućnost poduzeti propuštenu radnju sa svim učincima kao da do propuštanja nije niti došlo.²⁸

Povrat u prijašnje stanje ne može se pokrenuti po službenoj dužnosti, nego je za to uvijek potreban prijedlog stranke.²⁹ Prijedlog se podnosi javnopravnom tijelu kod kojeg je trebalo obaviti propuštenu radnju, te se u njemu moraju navesti činjenice na kojima se temelji opravdanost prijedloga.

O prijedlogu za povrat u prijašnje stanje javnopravno tijelo odlučuje rješenjem kojim se prijedlog može odbaciti, usvojiti ili odbiti. Prijedlog će se odbaciti ako nije pravodoban ili je nedopušten ili ga je podnijela neovlaštena osoba. Odbit će se ako razlozi na koje se stranka poziva prema ocjeni javnopravnog tijela nisu opravdani ili učinjeni vjerojatnima. U slučaju usvajanja prijedloga za povrat u prijašnje stanje, tj. dopuštanja povrata u prijašnje stanje, postupak se vraća u stanje prije propuštanja, a rješenjem se poništavaju sve pravne posljedice nastale propuštanjem roka. To znači da treba poništiti i samo one radnje koje su u donesene u vezi s propuštanjem, prema tome ne i one koje bi bile na isti način obavljene i da propuštanja nije bilo, kao ni one na koje naknadno poduzimanje propuštene radnje ne može utjecati.³⁰

Mišljenje je autora da je opisani zakonodavčev pristup logičan i ispravan. Smisao je instituta povrata u prijašnje stanje upravo u određenom postupovnom „putovanju kroz vrijeme“ i „vraćanju na staro“ te se zbog toga ne mogu održati na snazi ikakve relevantne pravne posljedice nastale na temelju opravdano propuštene radnje. Poništavanjem se, prema tome, postiže smisao instituta – bez obzira na to koje

25 Povrat u prijašnje stanje uređen je čl. 82. ZUP-a.

26 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 191. Opće je prihvaćeno stajalište u teoriji da je povrat u prijašnje stanje izvanredni pravni lijek. V., tako: Borković, *Upravno pravo*, 432; Zlatan Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku* (Zagreb: Organizator, 2011.), 185; Pero Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku* (Zagreb: Novi informator, 2008.), 178 i Slavoljub Popović, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku* (Beograd: Savremena administracija, 1987.), 280.

27 Povrat u prijašnje stanje dopustit će se i stranci koja je iz neznanja ili očitom pogreškom poslala ili predala podnesak na vrijeme, ali nenadležnom javnopravnom tijelu. V. čl. 82. st. 1. ZUP-a.

28 Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 191.

29 Institut povrata u prijašnje stanje može se primijeniti samo zbog propuštanja ili nepoduzimanja određenih postupovnih radnji u prvostupanjskom ili drugostupanjskom upravnom postupku, a ne u postupku u povodu izvanrednih pravnih lijekova. V. Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 186.

30 V. Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 192.

se konkretno radnje ili akte treba poništiti (to može biti kakav „bezazleni“ zaključak u postupku, ali i samo meritorno rješenje o upravnoj stvari).³¹

5. PONIŠTAVANJE RJEŠENJA U ŽALBENOM UPRAVNOM POSTUPKU

Žalba je redoviti pravni lijek te najjače „oružje“ koje je građanima na raspolaganju u borbi protiv nezakonitih i nepravilnih upravnih akata.³² Naime, njome se upravni akt može osporavati zbog svih temeljnih oblika nezakonitosti koji su utvrđeni u hrvatskoj teoriji upravnog prava, ali i zbog pogrešne primjene slobodne ocjene. U žalbenom se postupku ispituje i zakonitost i svrhovitost osporenog upravnog akta.³³

Žalba je devolutivan pravni lijek (izjavljivanjem žalbe rješenje prvostupanjskog tijela podvrgava se nadzoru hijerarhijski višega drugostupanjskog tijela),³⁴ ali nije, kako je ranije navedeno i u radu, bezrezervno suspenzivan pravni lijek.

U rukama javnopravnih tijela žalba je najvažnije pravno sredstvo u borbi protiv nezakonitosti i nepravilnosti u radu javne uprave. U žalbenom se postupku štite i zakonitosti i pravilnost u djelovanju donositelja upravnog akta, ali i prava i pravni interesi subjekata o kojima se odlučuje takvim aktom.³⁵

Iako je žalba devolutivan pravni lijek, ZUP predviđa da žalbeni postupak započinje pred prvostupanjskim tijelom (onim koje je i donijelo rješenje koje se osporava). Takav pristup ZUP zauzima ponajprije kako bi se ostvarilo načelo učinkovitosti i ekonomičnosti upravnog postupka, ali i rasteretilo drugostupanjska javnopravna tijela.³⁶

Prvostupanjsko tijelo, provodeći žalbeni postupak, najprije ispituje je li žalba dopuštena, pravodobna i je li izjavila ovlaštena osoba.³⁷ Ako navedeni uvjeti nisu kumulativno ispunjeni, žalba se odbacuje rješenjem protiv kojeg stranka ima pravo

31 Isticanje činjenice da je mogućnost poništavanja rješenja više u skladu s institutom povrata u prijašnje stanje negoli mogućnost ukidanja rješenja, te da je zbog toga i Novelom iz 1977. bivšega saveznog ZUP-a izmijenjena ovlast ukidanja, koja do tada postojala, v. u: Popović, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, 281.

32 Pravo na žalbu jamči čl. 18. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.

ZUP čl. 12. kao jedno od načela upravnog postupka predviđa i načelo prava stranke na pravni lijek, u kojem jamči pravo na žalbu i protiv prvostupanjskih rješenja i protiv propuštanje rješavanja u propisanim rokovima (šutnja uprave):

(1) *Protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano.*

(2) *Protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor.*

(3) *Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor.*

33 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 246 i 247.

34 O devolutivnosti žalbe, v. više u: Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 240 i 241.

35 V. Borković, *Upravno pravo*, 458.

36 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 255.

37 V. čl. 113. st. 1. ZUP-a.

žalbe.

Ako žalbu nije odbacilo, prvostupanjsko tijelo razmatra žalbene navode te ispituje zakonitost, odnosno svrhovitost pobijanog (vlastitog) rješenja. Kad prvostupanjsko tijelo ocijeni da je žalba utemeljena u cijelosti ili djelomično, zamijenit će pobijano rješenje novim, ako se time ne dira u prava trećih osoba.³⁸

Autor smatra da se zamjenom rješenja pobijano rješenje supstancijalno najprije stavlja izvan snage s pravnim učinkom poništavanja.³⁹ U nastavku rada će se obrazložiti zašto se smatra da je mogućnost poništavanja nezakonitog rješenja u drugostupanjskom žalbenom postupku u potpunosti opravdana i potrebna. Stoga je mišljenje autora da da bi ispravniji zakonodavčev put bio da je već u etapi prvostupanjskog postupanja po žalbi izričito propisao da će prvostupanjsko tijelo u slučaju ocjene utemeljenosti žalbe najprije poništiti pobijano rješenje, a zatim donijeti novo rješenje kojim odlučuje o upravnoj stvari.⁴⁰ Autor smatra da bi se na navedeni način postigao veći stupanj pravne sigurnosti te riješili mogući nesporazumi do kojih dovodi izraz „zamijenit će“.⁴¹

Ako prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu, niti zamijeni pobijano rješenje novim, žalbu, zajedno sa spisima predmeta, dostavlja na rješavanje drugostupanjskom tijelu. Postupajući po žalbi drugostupanjsko tijelo žalbu može odbaciti, ako to nije učinilo prvostupanjsko tijelo, i to iz istih razloga kao i ono.⁴² Također, kada drugostupanjsko tijelo postupajući u povodu žalbe protiv rješenja prvostupanjskog tijela o odbacivanju žalbe utvrdi da nema razloga za odbacivanje žalbe, poništiti će rješenje o odbacivanju žalbe te riješiti odbačenu žalbu.⁴³ Navedena ovlast poništavanja neophodna je i logična jer bez poništavanja ranijeg rješenja o odbacivanju, drugostupanjsko tijelo ne bi niti moglo nastaviti s radom u povodu žalbe.

Kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavila ju je ovlaštena osoba razmatra navode iz žalbe. U postupanju u povodu žalbe

38 V. čl. 113. st. 5. ZUP-a.

39 *Ovlaštenje za stavljanje izvan snage akta nikako ne uključuje nipošto u sebi i ovlaštenje za njegovu izmjenu, - mijenjati akt znači veće ovlaštenje od prostog stavljanja izvan snage. Tako, na pr. nadzorno, vaninstanciono, stavljanje izvan snage upravnog akta, donesenog u upravnom postupku, kako se razvilo u modernom postupku, redovno ne sadržava ovlaštenje za izmjenu akta. Krbek, Upravni akt i njegova pogrešnost, 115.*

40 Mišljenje je autora da je navedeni pristup primjereniji bez obzira na djelomičnu ili potpuno utemeljenost žalbe. O problemima koje je proizvodilo ne definiranje pojma „izmjena“ u bivšem saveznom ZUP-u, v. u: Bogdan Majstorović, „Poništavanje, ukidanje i izmena rešenja u upravnom postupku“, *Narodni odbor* 14, br. 12 (1961): 666-670.

41 O terminološkim napomenama i razlikama između izraza „zamijeniti“ (koji se odnosi na ranije opisani postupak prvostupanjskog tijela u povodu žalbe) i „izmijeniti“ (koji se odnosi na situacije kada drugostupanjsko tijelo nakon poništavanja pobijanog rješenja donosi novo, ali i kada takvo rješenje, po dostavljenom predmetu, donosi prvostupanjsko tijelo), v. u: Alen Rajko, *Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku, Ius-Info*, 15. ožujka 2016., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513> i Marko Šikić, „Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 306. Zakonsko „miješanje“ i „brkanje“ navedenih pojmova v. npr. u čl. 182. Općeg poreznog zakona, *Narodne novine*, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20. i 42/20.

42 V. čl. 114. st. 1. ZUP-a.

43 V. čl. 114. st. 2. ZUP-a.

drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja. Pri razmatranju žalbe drugostupanjsko tijelo vezano je granicama zahtjeva iz žalbe, ali ne i žalbenim razlozima.⁴⁴ U žalbenom postupku drugostupanjsko tijelo može odbiti ili usvojiti žalbu. Ako žalbu usvoji, drugostupanjsko tijelo može rješenje u cijelosti ili djelomično poništiti ili ga izmijeniti.

Drugostupanjsko tijelo žalbu može odbiti iz sljedećih razloga: ako je pobijano rješenje zakonito i pravilno, ako je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali oni nisu takvi da bi mogli utjecati na rješenje stvari (nebitne povrede procedure) te ako je prvostupanjsko rješenje na zakonu utemeljeno, ali ne zbog razloga koji su navedeni u rješenju.⁴⁵ Stoga je vidljivo da nijansiranje i gradiranje pogreški ZUP čini i pri reguliranju mogućnosti odbijanja žalbe (kao što to kasnije čini i kod reguliranja usvajanja žalbe i poništavanja rješenja) jer upućuje na razlikovanje bitnih od nebitnih povreda postupka.⁴⁶

Poništavanje rješenja u slučajevima usvajanja žalbe moguće je zbog nepotpuno ili pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, bitnih povreda postupka, pogrešne primjene materijalnog prava i zbog nejasne izreke ili izreke koja je u proturječju s obrazloženjem.⁴⁷ ZUP je, kao važnu novinu u odnosu na ZUP-1991, uveo i opću obvezu drugostupanjskog tijela da nakon poništavanja rješenja samo riješi upravnu stvar (osim ako je za donošenje novog rješenja s obzirom na prirodu upravne stvari nužno rješavanje prvostupanjskog tijela).⁴⁸ ZUP, međutim, nije uređio, što je očita pravna praznina, ovlast drugostupanjskog tijela kada utvrdi da je prvostupanjsko tijelo pogriješilo u primjeni diskrecijske odluke. Autor smatra da je navedenu prazninu potrebno popuniti tako da drugostupanjska tijela u navedenim situacijama također poništavaju prvostupanjska rješenja i sama rješavaju stvar.⁴⁹

Smatramo da su i ovlasti prvostupanjskog tijela (zamjena rješenja - za koju smatramo da ima i učinak poništavanja pobijanog rješenja) te poništavanje rješenja od strane drugostupanjskog tijela u skladu s koncepcijama koje smo istaknuli u drugom poglavlju rada. Razlozi koji to omogućuju zapravo su svi u hrvatskoj pravnoj teoriji prepoznati temeljni oblici nezakonitosti (ali i nepravilnost akta) te se poništavanjem akata koji sadrže takve oblike postiže svrha zaštite objektivne zakonitosti za kojom moraju težiti javnopravna tijela. S druge strane, na zamišljenoj vremenskoj lenti upravnog postupka još uvijek smo u ranijim razdobljima i upravni akt još nije stekao

44 V. čl. 115. st. 1. ZUP-a.

45 V. čl. 116. ZUP-a.

46 ZUP izbjegava izriječkom navesti koje pogreške postupka smatra bitnima, ali se to katkad čini u posebnim zakonima. Tako, npr. Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 51/00. i 56/00., u čl. 25. određuje da je neprimjenjivanje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine u općini, gradu ili županiji u kojima je uvedena statutom, odnosno njena primjena protivno odredbama samog Zakona u postupcima pred tijelima koja su dužna provesti ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine uvijek bitna povreda postupka.

47 V. čl. 117. st. 1. ZUP-a.

48 V. čl. 117. st. 1. i 2. ZUP-a

49 ZUP-1991, čl. 243. st. 1. propisivao je da će drugostupanjsko tijelo, kad nađe da je na temelju slobodne ocjene trebalo donijeti drukčije rješenje, svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje te samo riješiti stvar.

svojestvo pravomoćnosti te se može tolerirati nesigurnost u kojoj se nalaze građani – stranke u postupcima. Dakako, navedenu nesigurnost građani će moći lakše podnijeti i zbog činjenice da će poništavanje rješenja u brojnim slučajevima njima ići u korist.

O mogućnosti izmjene rješenja⁵⁰ u žalbenom upravnom postupku autor je opširnije pisao u posebnom radu⁵¹ stoga će se koncentrirati samo na analizu dijelova navedenoga instituta koji su izravno vezani na materiju poništavanja rješenja.

Tako je, najprije, s obzirom na to da čl. 118. st. 2. ZUP-a koristi samo širok pojam „poništiti“ nužno istaknuti da navedeni izraz nikako ne obuhvaća razloge na temelju kojih drugostupanjsko tijelo u žalbenom postupku može poništiti rješenje.⁵² Kad bi se zauzeo takav stav omogućio bi se *reformatio in peius* zbog svih, u hrvatskom upravnom pravu prepoznatih, oblika nezakonitosti. Time bi se negirala izrijekom utvrđena želja zakonodavca da *reformatio in peius* bude stroga iznimka koja bi postala pravilo.⁵³

Autor također smatra da reformaciji *in peius* nema mjesta niti zbog razloga za obnovu postupka. Naime, bilo koji od razloga navedenih u čl. 123. ZUP-a sam po sebi nužno ne dovodi čak niti do obnove postupka, a kamo li do poništavanja rješenja. Stoga se može zaključiti, a polazeći od načelne zabrane *reformatio in peius* i nužnosti restriktivnog tumačenja čl. 118. st. 2. ZUP-a, da razlozi navedeni za obnovu postupka nisu takve prirode niti snage da bi ih zakonodavac mogao predvidjeti kao razloge koji bi dovodili do izmjene rješenja na štetu stranke u žalbenom upravnom postupku.⁵⁴

Autor se slaže prema tome, s razmišljanjima koja ističu da na štetu žalitelja drugostupanjsko tijelo može riješiti po žalbi samo ako bi se ista nepravilnost koja je uočena u žalbenom postupku mogla otkloniti izvanrednim pravnim lijekovima, i to samo oglašavanjem rješenja ništavim, odnosno poništavanjem nezakonitog rješenja.⁵⁵

S obzirom na dikciju važećega čl. 118. ZUP-a, koja se ograničava samo za načelno zabranu *reformatio in peius*, s propisanim iznimkama, teško se može govoriti

50 Članak 118. ZUP-a *Izmjena rješenja* propisuje:

(1) *Drugostupanjsko tijelo ne može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu.*

(2) *Iznimno, drugostupanjsko tijelo može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu samo iz razloga zbog kojih bi to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti, ako nije drukčije propisano.*

51 V. Šikić, *Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku*.

52 Navedeno stajalište zauzeo je Turčić. Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 265 i 266. Turčić ističe i da je *reformatio in peius* moguća i zbog razloga za poništavanje navedenih u čl. 129. st. 2. i 3. ZUP-a, dakle kod izvanrednoga pravnog lijeka poništavanja i ukidanja po pravu nadzora, kao i kod obnove postupka kada rješenje može biti poništeno zbog svih razloga zbog kojih se obnova može tražiti (čl. 123. st. 1. i 2. ZUP-a).

53 V. Šikić, *Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku*, 312.

54 Šikić, *Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku*, 312.

55 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 265; Alen Rajko, „Žalba u upravnom postupku i *reformatio in peius*“, *Ius-Info* (2021), <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28707> i Frane Staničić, „Pitanje zabrane *reformatio in peius* u upravnosudskoj praksi“, *Informator* br. 6605 (2019): 20.

o posebnom institutu (a kakvo je svojstvo, prema našem shvaćanju, izmjena rješenja imala prema ZUP-u-1991). S obzirom na navedeno može se zaključiti da se čl. 118. samo logično nadovezuje na čl. 117. ZUP-a, koji uređuje mogućnost usvajanja žalbe i poništavanja rješenja, te da je njegova svrha vezana upravo uz navedeni članak, tj. na sankciju poništavanja rješenja.

6. PONIŠTAVANJE RJEŠENJA PRI ODLUČIVANJU O IZVANREDNIM PRAVNIM SREDSTVIMA

Mišljenje je autora da je za analizu mogućnosti poništavanja rješenja u postupku u povodu izvanrednih pravnih lijekova nužno krenuti od specifičnosti koncepcije pravomoćnosti u upravnom postupku (koja je već istaknuta kao jedno od polazišta za promatranje instituta poništavanja rješenja u drugom poglavlju rada).

U upravnopravnoj teoriji, ističe se, tako, kako u upravnim postupcima, koji su uglavnom jednostranački te se mogu pokrenuti i po službenoj dužnosti, nije najvažnije spriječiti stranku da inicira ponavljanje postupka o istom predmetu, već je zaštititi od stavljanja izvan snage akata javnopravnog tijela koji ga je donio.⁵⁶ Zbog toga zakonodavac pravomoćnost kao institut i utemeljuje u načelnoj odredbi čl. 13. ZUP-a koji je naslovljen „Načelo zaštite stečenih prava stranaka“. Navedeni članak glasi:

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.

Pravomoćnost, prema tome, kao institut u upravnom postupku nužno zahtijeva „konzumaciju“ i žalbe u upravnom postupku i tužbe u upravnom sporu jer jedino tako upravni akt može steći svojstvo presuđene stvari (lat. *res iudicata*). Nadalje, pravomoćnost „pokriva“ i upravne akte kojima je stranka stekla neko pravo, ali i akte kojima su stranci nametnute obveze.⁵⁷ Naposljetku načelna odredba ističe da se upravne akte sa svojstvom pravomoćnosti može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.

U hrvatskoj je teoriji i pravnoj praksi opće prihvaćeno da izraz „slučajevi propisanim zakonom“ obuhvaća izvanredna pravna sredstva upravnom postupku, ponajprije ona izvanredna pravna sredstva uređena ZUP-om: obnovu postupka, poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja te ukidanje zakonitog rješenja.⁵⁸

56 V. Ivo Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga* (Zagreb: Birotehnički izdavački zavod, 1962.), 38 i Marko Šikić, Lana Ofak, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2010): 138 i 139.

57 To znači da svojstvo pravomoćnosti ne stječu rješenja kojima je odbijen ili odbačen zahtjev stranke za ostvarenje nekih prava, odnosno rješenja na temelju kojih stranci nije podijeljeno neko pravo, niti joj je nametnuta obveza. V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 59.

58 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* i Marko Šikić, „Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 35, br. 1 (2014): 154

Slijedom navedenog moglo bi se zaključiti da je ZUP-om omogućena sankcija poništavanja pravomoćnih upravnih akata u svim izvanrednim pravnim lijekovima koji takvu sankciju predviđaju – dakle u izvanrednim pravnim lijekovima obnove postupka⁵⁹ i poništavanja i ukidanju nezakonitog rješenja.⁶⁰

Budući da smatramo kako je navedena mogućnost s obzirom na sva istaknuta načela i koncepcije vrlo dvojbena u nastavku će se rada takvo stajalište pokušati detaljnije i objasniti.

Stoga je nužno istaknuti kako hrvatsko upravni postupak koncepciji izvanrednih pravnih sredstava pristupa ponešto drukčije od drugih pravnih grana i postupaka. Naime, dok je razdioba na redovite ili izvanredne pravne lijekove s obzirom na to mogu li se oni podnositi protiv nepravomoćnih ili pravomoćnih upravnih akata uobičajena u parničnom i kaznenom postupku, hrvatski upravni postupak je podnošenje izvanrednih pravnih sredstava do donošenja ZUP-a, omogućavao protiv pravomoćnih, ali i protiv konačnih upravnih akata.

Institut konačnosti, koji je prema ZUP-u 1991 bio definiran i smješten među načelne odredbe zakona,⁶¹ značio je da je postupak donošenja upravnog akta završen. Konačnost je mogla nastupiti nakon donošenja i dostavljanja prvostupanjskog rješenja (kada žalba nije bila dopuštena ili kada se stranka u roku ne bi žalila na prvostupanjsko rješenje) ili nakon završetka postupka po žalbi. Prema tome, konačnost je konzumirala samo žalbu u upravnom postupku, dok je pravomoćnost konzumirala i žalbu i tužbu u upravnom sporu.⁶²

Institut konačnosti uvelike je pomogao u koncepciji pravnih sredstava i sankcija protiv nezakonitih i nepravilnih akata, upravo zbog naznačene potrebe promatranja takvih lijekova i sankcija u kontekstu načela razmjernosti i potrebe za usklađivanjem interesa stranaka i javnog interesa.

ZUP 1991, tako je osiguravao široku mogućnost napada na konačne akte iz velikog broja razloga i u žalbenom postupku i u postupku u povodu izvanrednih pravnih sredstava. Međutim, o mogućnosti osporavanja pravomoćnih akata, zbog brige o zaštiti stečenih prava stranaka, bio je vrlo suzdržan.

Tako su se obnova postupka,⁶³ mijenjanje i poništavanje u svezi s upravnim sporom,⁶⁴ poništavanje i ukidanje po pravu nadzora⁶⁵ mogli koristiti protiv konačnih rješenja, dok su se zahtjev za zaštitu zakonitosti⁶⁶ i ukidanje i mijenjanje uz prijedlog

59 V. čl. 123.-127. ZUP-a.

60 V. čl. 129. ZUP-a.

61 Članak 11a ZUP-a-1991 Konačnost rješenja propisivao je:

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 određene kakve obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo slučajevima koji su zakonom predviđeni.

62 Borković, *Upravno pravo*, 391.

63 V. čl. 249.-260. ZUP-a-1991. U određenim slučajevima obnova postupka mogla se pokrenuti i protiv pravomoćnih akata. V. Pero Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku* (Zagreb: Novi informator, 2008.), 461.

64 V. čl. 261. ZUP-a-1991.

65 V. čl. 263. i 264. ZUP-a-1991.

66 V. čl. 262. ZUP-a-1991.

ili prema zahtjevu stranke⁶⁷ mogli koristiti protiv pravomoćnih rješenja.⁶⁸ ZUP 1991 propisao je da se izvanredno pravno sredstvo izvanredno ukidanje⁶⁹ moglo koristiti protiv izvršnih rješenja, što je pokrivalo i konačne, ali i pravomoćne akte.

Zakonodavac je, nažalost, u ZUP-u napustio institut konačnosti te je time unio nered i u koncepciju izvanrednih pravnih sredstava. Kako smo to na početku poglavlja i istaknuli, jednostavnim čitanjem odredbi zakona može se nedvojbeno zaključiti da je primjena svih izvanrednih pravnih sredstava moguća protiv akata koji su stekli svojstvo pravomoćnosti. Mišljenje je autora da je takvim pristupom ponajprije narušeno načelo zaštite stečenih prava, ali i načelo razmjernosti u upravnom postupku.

Uz navedene okvire za procjenu opravdanosti poništavanja rješenja kao sankcije protiv nezakonitih akata u upravnom postupku, svakako je važno upozoriti i na stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o ovoj problematici.⁷⁰ Naime, Ustavni sud ističe da je ustavnopravno relevantna činjenica da pogreške ili propusti nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana te ističe da navedeno stajalište zauzima i Europski sud za ljudska prava koji je u presudi *Gashi protiv Hrvatske*⁷¹ istaknuo sljedeće:

Sud smatra da bi pogreške ili propusti državnih tijela trebale ići u korist pogođenih osoba, osobito ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes. Drugim riječima, rizik svake greške što je napravi državno tijelo trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina (...)

Smatramo da je zakonodavčev opći pristup uređenju pravnih sredstava u ZUP-u suprotan svim navedenim načelima i činjenicama. Koncepcija prema kojoj se omogućuje napad svim izvanrednim pravnim sredstvima⁷² na pravomoćna rješenja izravno je suprotna ideji zaštite stečenih prava građana. Dodatno, u svjetlo ranije navedene ustavnopravno relevantne činjenice, vidljivo je da zakonodavac nikakvu pažnju nije posvetio razdiobi slučajeva nezakonitosti s obzirom na to je li do njih došlo pogreškom javnopravnih tijela ili ne.

Budući da je tema rada sankcija poništavanja rješenja u upravnom postupku u nastavku rada iznijet će se stajališta o izvanrednim pravnim sredstvima u kojima je zakonodavac predvidio takvu sankciju – obnovi postupka i poništavanju i ukidanju nezakonitog rješenja. Navedeni stavovi bit će načelne prirode ponajprije zbog toga što opseg rada ne dopušta detaljnije ulaženje u složenu problematiku navedenih izvanrednih pravnih sredstava.

Tako se, s obzirom na ranije opisani temeljni pristup zakonodavca, može zaključiti da je sankcija poništavanja, koja se omogućuje protiv pravomoćnih akata i kod obnove postupka i kod poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja, u suprotnosti

67 V. čl. 265. ZUP-a-1991.

68 V. o navedenom u: Borković, *Upravno pravo*, 390.

69 V. čl. 266. ZUP-a-1991.

70 V. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. i Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4673/2008 od 20. svibnja 2009.

71 Presuda od 13. prosinca 2007., *Gashi protiv Hrvatske*, zahtjev br. 32457/05.

72 Ništavi akti niti ne mogu steći svojstvo pravomoćnosti pa je pozicija oglašavanja rješenja ništavim, uređena čl. 128. ZUP-a, u sklopu izvanrednih pravnih sredstava specifična i ne ulazi u razmatranja autora.

s načelom zaštite stečenih prava stranaka. Stajalište autora o potrebi vrlo ograničenog propisivanja mogućnosti stavljanja izvan snage pravomoćnih akata odnose se na bilo kakvu mogućnost stavljanja izvan snage. Stoga se propisivanjem opće mogućnosti poništavanja takvih akata, koja je moguća i pri obnovi postupka, a pravilo je kod poništavanja i ukidanja nezakonitih rješenja, načelo zaštite stečenih prava, još snažnije narušava negoli kod ukidanja rješenja.

Dakle, prvi zakonodavčev korak u uređenju naznačenih izvanrednih pravnih sredstava trebao je biti jasno zakonsko odjeljivanje slučajeva nezakonitosti koji omogućuje napade na „konačne“⁷³ od onih koji omogućuju napad na pravomoćne akte.

Sljedeći je korak trebao biti razvrstavanje slučajeva nezakonitosti s obzirom na njihovu prirodu, težinu pravnih posljedica te okolnost je li do njih došlo pogreškom javnopravnih tijela ili samih stranaka.⁷⁴ Tek na temelju takvoga razvrstavanja zakonodavac bi se mogao odlučiti koji će slučajevi nezakonitosti dovoditi do ukidanja, a koji do poništavanja pravomoćnih rješenja.

Mišljenje je autora da se samo takvim pristupom postiglo zakonsko uređenje sustava izvanrednih pravnih sredstava koji bi bili u skladu s načelom razmjernosti, zaštite stečenih prava stranaka te koncepcijom da stranke ne smiju trpjeti štetu zbog pogreški javnopravnih tijela.

7. PONIŠTAVANJE PRI OBUSTAVI IZVRŠENJA

ZUP propisuje situacije u kojima će se obustaviti izvršenje rješenja, jer su ispunjene određene pretpostavke koje sprječavaju daljnje provođenje izvršenja.⁷⁵ Tada

73 Izraz „konačan“ i „konačnost“, dakako, nisu jedini kojima bi se mogli označavati akti čiji je postupak donošenja pred tijelima javne uprave završen. Mišljenje je autora, međutim da su izrazi „rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba“ iz čl. 123. st. 1. ZUP-a i „i nakon isteka roka za žalbu“ iz čl. 129. st. 1. ZUP-a neprecizni i višeznačni te ih se vrlo teško može povezati s pojmom konačnosti. V. o navedenom više u: Marko Šikić, „Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 33, br. 1 (2012): 210-213.

74 Isticanje činjenice da je pitanje je li došlo do pogreške koja je utvrđena kao razlog za obnovu postupka vladanjem stranke, djelovanjem nadležnog tijela ili okolnostima izvan sfere njihova ponašanja važno za odabir između poništavanja ili ukidanja, v. i u: Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 430.

Ako se promotre, primjerice, razlozi koji mogu dovesti do poništavanja rješenja prema čl. 129. st. 2. i 3. ZUP-a, može se zaključiti da niti jedan od njih nije mogao nastati isključivom krivnjom stranke.

75 Čl. 146. ZUP-a *Obustava izvršenja* određuje:

1) *Javnopravno tijelo će obustaviti izvršenje, a izvršene radnje poništiti:*

1. *ako utvrdi da je obveza izvršena,*

2. *ako utvrdi da izvršenje uopće nije bilo dopušteno,*

3. *ako utvrdi da je izvršenje započeto prema osobi koja nije u obvezi,*

4. *ako predlagatelj izvršenja odustane od prijedloga,*

5. *ako utvrdi da je rješenje koje čini osnovu izvršenja oglaseno ništavim, poništeno ili ukinuto,*

6. *u drugim propisanim slučajevima.*

(2) *O obustavi izvršenja donosi se rješenje.*

će se, posebnim rješenjem o obustavi izvršenja, kojeg donosi tijelo koje je donijelo rješenje o izvršenju, ujedno i poništiti sve dotad provedene radnje izvršenja.

Smisao je instituta obustave rješenja u otklanjanju posljedica do kojih je došlo izvršavanjem rješenja, a prema izvršeniku koji nije obavezan izvršiti određenu obvezu iz rješenja. Stoga autor smatra da je zakonodavac ispravno postupio kada je predvidio poništavanje radnji koje su provedene do donošenja rješenja o obustavi izvršenja jer je to jedini način da se ispravi šteta koju je pretrpio izvršenik. Štoviše, rješenjem o izvršenju nužno je dodatno, prema potrebi, odrediti na koji će se točno način pravne posljedice do kojih je došlo provođenjem izvršenja rješenja otkloniti, npr. odrediti način i rok vraćanja stvari stranci ili drugoj osobi i sl.⁷⁶

8. ZAKLJUČAK

Sankcija poništavanja nezakonitih i nepravilnih akata u upravnom postupku jedna je od njegovih posebnosti, koja ga jasno razlikuje od građanskog i kaznenog postupka koji se za takvu strogu sankciju odlučuju iznimno rijetko.

Zakonodavac je pri odabiru sankcije poništavanja kao prevladavajuće pred očima imao ponajprije načelo razmjernosti i potrebu usuglašavanja interesa stranaka i javnog interesa, ali i specifičnost koncepcije pravomoćnosti u upravnom postupku. Dakle, mišljenje je autora da opravdavanje mogućnosti poništavanja rješenja ne treba tražiti ponajprije u autoritativnosti istupa javnopravnih tijela pri rješavanju upravnih stvari.

Autor smatra da je sankcija poništavanja usklađena s naznačenim načelima u većini instituta uređenih ZUP-om koji su se opredijelili za takvu sankciju – odlučivanja o sukobu nadležnosti, povrata u prijašnje stanje, žalbe i obustave izvršenja.

Međutim, zakonodavac je u općem uređenju mogućnosti stavljanja izvan snage nezakonitih akata u postupcima u povodu izvanrednih pravnih sredstava, pa tim više i uređenju sankcije poništavanja, ranije spomenuta načela negirao te zauzeo, u osnovi, autoritativan pristup.

Hrvatsku dugu tradiciju uređenje upravnog postupka obilježavala je i, kroz vrijeme sve izraženija, briga o zaštiti stranaka i njihovih stečenih prava. Stoga se autor nada da će budućnost donijeti i uređenje sustava izvanrednih pravnih sredstava koji će ponovno pokazati takvu brigu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
2. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
3. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.
4. Krbek, Ivo. *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga*. Zagreb: Birotehnički izdavački zavod, 1962.

76 V. o navedenom u Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 319 i Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 551.

5. Krbek, Ivo. „Upravni akt i njegova pogrešnost“. U: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Ivan Koprić, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003.
6. Krijan, Pero. *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb: Novi informator, 2008.
7. Majstorović, Bogdan. „Poništavanje, ukidanje i izmena rešenja u upravnom postupku“. *Narodni odbor* 14, br. 12 (1961)
8. Popović, Slavoljub. *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*. Beograd: Savremena administracija, 1987.
9. Rajko, Alen. „Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku“. *Ius-Info* (2022), <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>
10. Rajko, Alen. „Poništenje pravnih posljedica poništenog upravnog akta“. *Ius-Info* (2022), <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/37304>
11. Rajko, Alen. „Žalba u upravnom postupku i reformatio in peius“. *Ius-Info* (2021), <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28707>
12. Staničić, Frane. „Pitanje zabrane reformatio in peius u upranosudskoj praksi“. *Informator*, br. 6605 (2019): 20-23.
13. Šikić, Marko i Lana Ofak. „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2010): 127-153.
14. Šikić, Marko. „Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 33, br. 1 (2012): 205-220.
15. Šikić, Marko. „Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 35, br. 1 (2014): 147-161.
16. Šikić, Marko. „Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42, br. 2 (2021): 303-321.
17. Turčić, Zlatan. *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb: Organizator: 2012.

Pravni propisi:

1. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16., 106/18., 121/19., 32/20. i 42/20.
2. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17. i 126/19.
3. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09. i 110/21.
4. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14. i 70/19.
5. Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 51/00. i 56/00.
6. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.

Sudska praksa:

1. Presuda od 13. prosinca 2007, *Gashi protiv Hrvatske*, zahtjev br. 32457/05.
2. Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3845/01 od 22. svibnja 2002
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4673/2008 od 20. svibnja 2009.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

Marko Šikić*

Summary

ANNULMENT OF DECISIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The paper analyses the regulation of annulment of decisions as a legal sanction against unlawful and irregular acts in the administrative procedure. The introduction gives a brief presentation of basic terms and concepts: wrong acts, unlawful and irregular acts, void and rebuttable acts, incorrect acts, presumption of the validity of the administrative act and the sanctions of annulment and revocation of unlawful and irregular administrative acts. Further in the paper, all the cases of annulment of decisions in first and second instance administrative procedures prescribed by the Code of Administrative Procedure are analysed, in procedures on the occasion of extraordinary appeal and in the execution procedure. In the conclusion, the basic theses elaborated in the paper are briefly presented and the conclusion advocates for the normative regulation of annulment of decisions in the administrative procedure that would fully follow the principles of proportionality and the protection of acquired rights of the parties in the administrative procedure.

Keywords: *wrongful administrative acts; annulment; revocation; administrative procedure; ordinary and extraordinary remedies*

* Marko Šikić, Ph.D., Full Professor, Faculty of Law, University of Zagreb; marko.sikic@pravo.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.