

## PONIŠTAVANJE I UKIDANJE NEZAKONITOG RJEŠENJA U UPRAVNOM POSTUPKU

Prof. dr. sc. Marko Šikić\*  
Doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko\*\*

UDK 35.077.3  
347.958  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.1.7>  
Ur.: 18. siječnja 2023.  
Pr.: 27. veljače 2023.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*U radu se analizira pravno uređenje poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja u Zakonu o općem upravnom postupku. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja je izvanredno pravno sredstvo koje je (iako pod različitim nazivima) u normiranju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj neprekidno prisutno skoro jedno stoljeće. Svoje korijene ima još u Zakonu o općem upravnom postupku iz 1930. Tijekom navedenoga razdoblja institut je mijenjan, ali je uvijek imao snažna autoritativna i oficijozna obilježja. U radu će se pokušati odgovoriti na osnovna pitanja koja nameće važeće pravno uređenje poništavanja i ukidanja nezakonitoga rješenja u Zakonu o općem upravnom postupku. U tu svrhu, najprije se ukratko prikazuje pozitivno-pravno (de lege lata) uređenje instituta, te se nakon toga, ukazuje na potrebu unaprjeđivanja instituta te ističu de lege ferenda prijedlozi. U radu se upućuje i na povijesni razvoj instituta u hrvatskom pravu te na pojedina odabrana poredbeno-pravna rješenja.*

**Ključne riječi:** upravni postupak; poništavanje; ukidanje; konačnost; pravomoćnost; izvanredna pravna sredstva.

### 1. UVOD

Izvanredna pravna sredstva u upravnom postupku odlikuju određene osobine koje ih razlikuju od izvanrednih pravnih lijekova u građanskom i kaznenom postupku. Tako, građanski i kazneni postupak razdiobi na redovite i izvanredne pravne lijekove pristupaju s obzirom na to mogu li se oni podnositi protiv nepravomoćnih sudskih odluka (redoviti pravni lijekovi) ili protiv pravomoćnih sudskih odluka (izvanredni pravni lijekovi).<sup>1</sup> I u općem upravnom postupku uređenom važećim Zakonom o

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

\*\* Dr. sc. Ana Đanić Čeko, docentica, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku; adjanic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1325-7692>.

1 V. Siniša Triva, *Rječnik građanskog procesnog prava* (Zagreb: Informator, 1968.), 106;

općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP)<sup>2</sup> sustav izvanrednih pravnih sredstava uređen je na način da omogućava intervencije u pravomoćne akte. Naime, čl. 13. ZUP-a propisuje:

*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.*

Ako bismo se zadržali samo na navedenom pozitivno-pravnom određenju, mogli bismo, kao što je u hrvatskoj teoriji i pravnoj praksi prihvaćeno,<sup>3</sup> zaključiti da izraz *slučajevi propisanim zakonom* obuhvaća zapravo sljedeća izvanredna pravna sredstva propisana ZUP-om: obnovu postupka,<sup>4</sup> poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja<sup>5</sup> te ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo.<sup>6</sup> Oglašavanje rješenja ništavim<sup>7</sup> ne bi se moglo smatrati izvanrednim pravnim sredstvom prema navedenom pristupu, jer su ništava rješenja opterećena najgrubljim i najintenzivnijim pogreškama pa niti ne stječu svojstvo pravomoćnosti.<sup>8</sup> Što se tiče uređenja sustava pravnih lijekova u državama Europske unije, općeniti je pristup smanjivanje njihovog broja te ograničavanje intervencija kako bi se zajamčila pravna sigurnost.<sup>9</sup>

No, u povijesnom razvoju hrvatskoga općeg upravnog postupka zakonodavac je razvio i institut *konačnosti*. Kako su se određena pravna sredstva (lijekovi) mogli

- 
- Mihajlo Dika, *Građansko parnično pravo, Pravni lijekovi* (Zagreb: Narodne novine, 2010.), 7 i 8 i Berislav Pavišić i suradnici, *Kazneno postupovno pravo knjiga prva* (Rijeka: Dušević & Kršovnik, 2014.), 354.
- 2 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUP).
  - 3 V. Dario Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 276-278; Marko Šikić, „Zaštita pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 35, br. 1 (2014): 154 i Marko Šikić, „Poništavanje rješenja u upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 908.
  - 4 V. čl. 123. - 127. ZUP-a.
  - 5 V. čl. 129. ZUP-a.
  - 6 V. čl. 130. ZUP-a.
  - 7 V. čl. 128. ZUP-a.
  - 8 Isticanje činjenice da ništava rješenja nikad ne stječu svojstvo pravomoćnosti v. u: Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 296; Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 475 i 476 i Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.), 282.
  - 9 Ana Đanić Čeko i Polonca Kovač, „Comparative Analysis of an Administrative Appeal in Croatian, Slovenian, and EU Law,“ *EU and Comparative Issues and Challenges Series (ECLIC)* 4, (2020): 1091.
- Izvanredni se pravni lijekovi u Zakonu o općem upravnom postupku Republike Slovenije (Zakon o splošnem upravnom postopku, Uradni list Republike Slovenije, št. 24/06. 105/06., 126/07., 65/08., 8/10., 82/13., 175/20., 3/22.) smatraju korektivnom mjerom te se primjenjuju iznimno, a ne kao pravilo. Pri tome, se uvažava da se radi zaštite pravne sigurnosti ne preporučuje zadiranje u konačne ili pravomoćne odluke. Više v. u: Ivan Koprić et al., *Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans* (Danilovgrad: Regional School of Public Administration, 2016.), 128.

koristiti protiv konačnih, ali ne i protiv pravomoćnih akata, nije ih se potpuno moglo obuhvatiti definicijom koja je razvijena u građanskom i kaznenom postupku.

Također, u upravno-pravnoj teoriji ističe se i da se sva izvanredna pravna sredstva u upravnom postupku, ne mogu podvesti pod opću definiciju pravnog lijeka prema kojoj je pravni lijek radnja stranke ili druge ovlaštene osobe kojom od nadležnog tijela traži da određenu odluku, za koju smatra da je nezakonita i/ili nepravilna, nadomjesti kakvom drugom odlukom. S obzirom na to da se, u pravilu, izvanredna pravna sredstva u upravnom postupku pokreću *ex officio*,<sup>10</sup> ne može ih se u tom smislu nazvati pravnim lijekovima.<sup>11</sup>

S obzirom na sve navedeno, autori će u radu upotrebljavati pojam *izvanredna pravna sredstva*. Smatraju, naime, da je priroda „specifičnih“ pravnih sredstava u ZUP-u takva, da su vrlo bliski pojmu izvanrednih pravnih lijekova u građanskom i kaznenom postupku. Navedenim će se pojmom služiti i zbog želje kako ne bi unosili nepotrebni nered u uobičajenu terminološku podjelu pravnih lijekova.

U radu se analizira izvanredno pravno sredstvo *ponišćavanja i ukidanja nezakonitog rješenja*. Navedeno pravno sredstvo promatra se ponajprije, s aspekta specifičnog pojma pravomoćnosti u upravnom postupku, ali i s obzirom na posebno značenje sankcije poništavanja u upravnom postupku, kao i s obzirom na stajališta Europskog suda za ljudska prava (u nastavku rada: Europski sud) i Ustavnog suda Republike Hrvatske (u nastavku rada: Ustavni sud), prema kojemu pogreške ili propusti nadležnih javnopravnih tijela ne smiju ići na štetu građana.

## **2. UREĐENJE PONIŠĆAVANJA I UKIDANJA NEZAKONITOG RJEŠENJA U ZUP-U (DE LEGE LATA)**

ZUP izvanredno pravno sredstvo poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja uređuje u glavi V. naslovljenoj *Poništavanje i ukidanje rješenja*. U navedenoj je glavi, uz institut koji se analizira u radu, normirano i izvanredno pravno sredstvo ukidanja zakonitoga rješenja kojim je stranka stekla neko pravo.<sup>12</sup> Izvanredno pravno sredstvo poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja propisano je čl. 129. te čl. 131. ZUP-a, koji uređuje nadležnost i postupak poništavanja i ukidanja rješenja.

Čl. 129. ZUP-a pod naslovom „Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja“ određuje:

1) *Nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu.*

(2) *Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti:*

1. *ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela,*

10 Postojeće uređenje u ZUP-u strankama omogućuje samo podnošenje *prijedloga* za obnovu postupka, poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja, ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo te oglašivanje rješenja ništavim.

11 V. Boris Ljubanović, „Izvanredni pravni lijekovi u upravnom postupku“, *Pravni vjesnik* 18, br. 3-4 (2002): 276.

12 V. čl. 130. ZUP-a.

2. ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena.

(3) 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.

(4) U upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, rješenje se može ukinuti samo uz pristanak protivne stranke.

Zakonodavac uređenju poništavanja i ukidanja<sup>13</sup> nezakonitoga rješenja pristupa s aspekta stupnjevanja slučajeva nezakonitosti u upravnom postupku, tj. sukladno koncepciji da se slučajevi nezakonitosti upravnog akta mogu razlikovati prema težini posljedice koju mogu prouzročiti. Sukladno navedenom pristupu, zakonodavac generalno najprije razlikuje ništave od oborivih (pobojnih, rušljivih) upravnih akata. Daljnje stupnjevanje nezakonitosti zakonodavac čini i kod oborivih akata<sup>14</sup> te razlikuje slučajeve nezakonitosti koji mogu dovesti do poništavanja ili ukidanja upravnih akata.<sup>15</sup> Sukladno navedenoj koncepciji i u čl. 129. ZUP-a razlikuju se ozbiljniji i teži oblici nezakonitosti, koji mogu dovesti do poništavanja upravnog akta, od blažeg i lakšeg oblika nezakonitosti (riječ je samo o očitj povredi materijalnog propisa) koji može dovesti do poništavanja, ali i do ukidanja rješenja.

U nastavku rada, ukratko će se prikazati osnovni elementi izvanrednoga pravnog sredstva poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja.

### **2.1. Svojstvo rješenja koje se može poništiti ili ukinuti**

Kako je u uvodu rada i navedeno, iz čl. 13. ZUP-a proizlazi da se izvanredna pravna sredstva propisana ZUP-om mogu koristiti protiv akata koji su stekli svojstvo pravomoćnosti. Prema tome, sukladno navedenoj odredbi i izvanrednim pravnim sredstvom poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja moglo bi se intervenirati u akte koji su stekli svojstvo pravomoćnosti, a opterećeni su nekim od zakonom utvrđenih oblika nezakonitosti.

Međutim, zakonodavac u čl. 129. st. 1. ZUP-a ne propisuje da se poništiti ili

13 Poništavanje je sankcija kojom se izvan snage stavlja akt, ali i pravne posljedice koje je proizveo od trenutka stupanja na snagu. Prema tome, poništavanje djeluje unatrag (lat. *ex tunc*). Ukidanje je sankcija kojom se izvan snage stavlja akt te sprječava njegovo daljnje pravno djelovanje. Dakle, ukidanjem akta pravne posljedice koje je on proizveo ostaju i dalje na snazi, što znači da ukidanje djeluje samo ubuduće (lat. *ex nunc*). V. Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 898-899.

14 Koncepcija oborivih upravnih akata u podlozi ima presumpciju valjanosti upravnog akta. Prema navedenoj presumpciji akt se smatra valjanim sve dok se ne utvrdi protivno. Takva se presumpcija temelji na autoritativnosti upravnog akta i na (presumiranom) povjerenju u nositelja autoriteta vlasti. O navedenom opširnije v. u: Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 331 i 332; Ivo Krbeć, *Upravni akt i njegova pogrešnost*, u: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Ivan Koprić (Zagreb: Društveno veleučilište Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003.), 47 i Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 898.

15 O stupnjevanju pogrešnosti v.: Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 334-340; Krbeć, *Upravni akt i njegova pogrešnost*; Borković, *Upravno pravo*, 393-395 i Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 897-899.

ukinuti mogu pravomoćna rješenja, već određuje da se „nezakonito rješenje može poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično *i nakon isteka roka za žalbu*“. Autori smatraju da je izraz *i nakon isteka roka za žalbu* vrlo neprecizan i nejasan te da ostavlja nepotreban prostor za tumačenja. Tako se strogim gramatičkim tumačenjem može doći i do zaključka, da je rješenje prema čl. 129. ZUP-a moguće poništiti ili ukinuti i prije negoli je istekao rok za žalbu.<sup>16</sup> Nadalje, s obzirom na to da donošenje rješenja o poništavanju i ukidanju rješenja može *predložiti* i stranka,<sup>17</sup> izraz *i nakon isteka roka za žalbu* mogao bi se tumačiti i kao nastojanje da se strankama omogući napadati rješenja i nakon što su propustile u roku izjaviti žalbu.<sup>18</sup>

Autori smatraju da su takva tumačenja neopravdana, jer se protive logici izvanrednih pravnih sredstava koja se mogu koristiti tek nakon što su rješenja stekla svojstvo pravomoćnosti. Također, zakonodavac sigurno nije želio niti narušiti koncepciju neproduljivosti rokova za žalbu te omogućiti univerzalno „pribježište“ za sve nemarne stranke.

Moguće je i da je zakonodavac izrazom *i nakon isteka roka za žalbu* želio označiti postupovni trenutak koji nastupa prije pravomoćnosti, ali podrazumijeva iscrpljivanje žalbe kao pravnoga sredstva. Ranija zakonska rješenja ovaj su trenutak označavale pojmom *konačnost*. Pojam konačnosti u opći upravni postupak zakonodavac je uveo Zakonom o općem upravnom postupku iz 1956.,<sup>19</sup> (u daljnjem tekstu: 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.<sup>20</sup> Pojam je zadržan i u ZUP-u iz 1991.<sup>21</sup> Štoviše, ZUP 1991 pojam konačnosti uzdiže na načelnu razinu.<sup>22</sup>

16 Navedeno shvaćanje v. u: Zlatan Turčić, *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)* (Zagreb: Organizator, 2011.), 272.

17 V. čl. 131. st. 3. ZUP-a.

18 V. o navedenom i u: Marko Šikić, „Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 33, br. 1 (2012): 212-213 i Marko Šikić, „Zaboravljeno“ načelo konačnosti u upravnom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 56, br. 1 (2019): 213-214.

19 Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/56. V. čl. 249. st. 1. i čl. 262. st. 1. i 2.

20 V. Šikić, „Zaboravljeno“ načelo konačnosti u upravnom postupku, 210. i Šikić, *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, 210.

21 Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 53/91. (u daljnjem tekstu: ZUP 1991).

22 Tekstu bivšeg saveznog ZUP-a pridodan je, naime, među načelnim odredbama, 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 određene kakve obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.*

Spomenimo da Zakon o upravnom postupku Federacije BiH (Službene novine FBiH, br. 2/98., 48/99., 61/22.), razlikuje posljedice poništavanja i ukidanja (po pravu nadzora) prema taksativno razgraničenim razlozima u odnosu na konačno rješenje (v. čl. 246. - 265.). Iz analize odredbi Zakona o općem upravnom postupku Republike Srbije (Službeni glasnik Republike

Zakonodavac je, međutim u ZUP-u napustio koncepciju konačnosti u upravnom postupku te se navedeni pojam ne koristi niti u jednoj zakonskoj odredbi.

Prema tome, mišljenje je autora da je zakonodavac želio upotrebu izvanrednoga pravnog lijeka poništavanja i ukidanja nezakonitih rješenja omogućiti protiv pravomoćnih rješenja, što i proizlazi iz čl. 13. ZUP-a, ali se, nepotrebno, poslužio nejasnom sintagmom *i nakon isteka roka za žalbu*.

## **2.2. Slučajevi nezakonitosti koji mogu dovesti do poništavanja ili ukidanja rješenja**

Zakonodavac u čl. 129. st. 2. ZUP-a propisuje slučajeve nezakonitosti koji mogu dovesti do poništavanja rješenja te u st. 3. istoga članka normira jedan slučaj koji može dovesti do poništavanja ili do ukidanja rješenja. U čl. 129. st. 2. tako se najprije propisuje da se poništiti mogu rješenja kojim je stranka stekla neko pravo (ovlašćujući ili favoribilni akti). Dakle, izričito se ne navodi mogućnost poništavanja rješenja kojima su stranci nametnute obveze (obvezujući ili onerozni akti).

Kako bi se izbjegla pogrešna tumačenja navedene odredbe nužno je napomenuti kako čl. 13. ZUP-a, kojim se utemeljuje načelo zaštite stečenih prava stranaka, ali i koncepcija pravomoćnosti akta, izričito određuje da se poništiti, ukinuti ili izmijeniti mogu pravomoćni akti kojima su stranke stekle neko pravo, ali i pravomoćni akti kojima su stranci nametnute obveze.<sup>23</sup> Također, st. 1. čl. 129. ZUP-a ne ograničava mogućnost poništavanja ili ukidanja samo na ovlašćujuće akte, nego generalno navodi da se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično mogu nezakonita rješenja – dakle *sva* rješenja koja sadrže neki od oblika nezakonitosti utvrđenih st. 2. i 3. čl. 129., pa tako i ona kojima su stranci nametnute neke obveze. Prema tome, mišljenje je autora da je nedvojbeno da se u buhvalu primjene čl. 129. ZUP-a nalaze i ovlašćujući i obvezujući akti.

---

Srbije, br. 18/16., 95/18.) može se zaključiti kako se, s obzirom na reformiran koncept izvanrednih pravnih lijekova, zakonodavac opredijelio za izričitost propisivanja poništavanja konačnog rješenja.

U novom i izmijenjenom ZUP-u Srbije, jedna od najznačajnijih novina svakako predstavlja reformirani sustav izvanrednih pravnih lijekova. No, bez obzira na zakonske novine unesene 2016. i 2018., Lilić ukazuje na određene nelogičnosti i ističe kako je materija *u znatnoj mjeri složenija, manje pregledna i u određenim slučajevima proturječna*. Više v. Stevan Lilić, *Zakon o opštem upravnom postupku - anatomija zakonskog projekta sa modelom za generalnu rekonstrukciju ZUP-a* (Beograd: Centar za unapređenje zakonodavstva, Komitet pravnika za ljudska prava, 2019.), 50.

Također v. i Zoran Lončar, „Pravna sredstva u novom zakonu o opštem upravnom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad* 51, br. 4 (2017): 1517-1520.

23. Mogućnost nastupa pravomoćnosti proširena je i na akte kojima su stranci nametnute obveze još Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku iz 1977, Službeni list SFRJ br. 4/77. S tim u vezi Ivančević je istaknuo: *da nema nikakve logike da se pravomoćnošću daje samo ograničeno zaštita subjektivnom pravu, a ne i obvezi, jer stranka može itekako imati razloge da se u obveze ne dira, pogotovo kad se radi o pravnom odnosu neizvjesnog trajanja, jer gubi osjećaj pravne sigurnost*. V. u: Ivančević, *Institucije upravnog prava*, 281.

Slučajevi nezakonitosti zbog kojih se rješenje isključivo može<sup>24</sup> poništiti su sljedeći:

1) *Nenadležnost*

Zakonodavac se u ZUP-u, za razliku od ranijih zakonskih rješenja,<sup>25</sup> odlučio za potpuno izjednačavanja stvarne i mjesne nenadležnosti kao oblika nezakonitosti koji omogućuje poništavanje rješenja. Naime, i u slučajevima stvarne i mjesne nenadležnosti, rok u kojem se rješenje može poništiti jest dvije godine od dana dostave rješenja stranci.<sup>26</sup>

Vezano za pitanje nadležnosti važno je napomenuti da su situacije povrede, tzv. apsolutne stvarne nenadležnosti, kod kojih je određeno javnopravno tijelo odlučivalo o stvarima o kojima odlučuju sudovi ili o kojima se uopće ne odlučuje u upravnom postupku, razlog za oglašavanje rješenja ništavim sukladno čl. 128. st. 1. i 2. ZUP-a, a ne za poništavanje rješenja sukladno čl. 129. st. 2. t. 1. ZUP-a.<sup>27</sup>

2) *Izostanak davanja zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela*

Izostanak davanja propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja nekoga drugog javnopravnog tijela u svojoj je biti poseban oblik nezakonitosti. Navedeni oblik suradnje između javnopravnih tijela normiran je u čl. 21. st. 2. ZUP-a.<sup>28</sup> Razlozi zbog kojih se zakonodavac odlučio za propisivanje obvezne suradnje između javnopravnih tijela mogu biti političke naravi (posebno u sustavima koji imaju naglašeniju centralizaciju uprave). No, može se raditi i o složenosti same upravne stvari koja zahtijeva odlučivanje većeg broja javnopravnih tijela. Izostanak davanja suglasnosti, odobrenja ili mišljenja u svojoj je biti oblik stvarne nenadležnosti, pa ga je zbog toga zakonodavac i normirao u istoj točki (i rečenici) u kojoj je općenito propisao nenadležnost kao razlog za poništavanje rješenja.<sup>29</sup>

24 Zakonodavac je u čl. 263. ZUP-u 1991 propisao imperativno „nadležni će organ poništiti“, dok je u st. 2. istog članka alternativnom odredbom propisao „može se ukinuti“. Više o navedenom v. Pero Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku* (Zagreb: Novi informator, 2008.), 498. U tekstu ZUP-a zakonodavac se opredijelio, smatrao ispravno, za alternativnu odredbu i kod normiranja slučajeva nezakonitosti koji mogu dovesti do poništavanja i kod normiranja slučaja koji može dovesti do poništavanja ili ukidanja.

25 ZUP 1991 je razlikovao rokove za poništavanje rješenja zbog stvarne i mjesne nenadležnosti. U slučajevima stvarne nenadležnosti rješenje o poništenju moglo se donijeti u roku od pet godina, a u slučaju mjesne nenadležnosti u roku od godinu dana od dana kada je rješenje postalo konačno. V. čl. 264. st. 3. ZUP-a 1991.

26 V. čl. 131. st. 2. ZUP-a.

27 V. o navedenom u: Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 292 i Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 273.

28 Isticanje činjenice da se u upravnoj teoriji i praksi mogu pronaći različiti nazivi za upravne akte u čijem donošenju sudjeluje više tijela („kompleksni upravni akti“, „akti kolaboracije“, „vezani upravni akti“, „isprepleteni (zamršeni) akti“), v. u: Ljubanović, *Izvanredni pravni lijekovi u upravnom postupku*, 286.

29 Isključivo zbog razloga postizanje bolje preglednosti zakonskoga teksta bilo bi bolje da je

### 3) Ranije pravomoćno rješenje u istoj stvari kojim je ta stvar drukčije riješena

Čl. 129. st. 2. t. 2. ZUP-a propisuju se mogućnost poništavanja rješenja kada je, u istoj upravnoj stvari, nakon ranijeg rješenja koje je steklo svojstvo pravomoćnosti, doneseno još jedno rješenje kojim je ista upravna stvar riješena drukčije. Prema tome, da bi ranije pravomoćno rješenje moglo biti razlog za primjenu odredbe čl. 129. st. 2. t. 2. potrebno je:

- postojanje *identiteta upravne stvari* riješene ranijim rješenjem i upravne stvari riješene rješenjem koje je predmet postupka iz čl. 129. st. 2. t. 2. ZUP-a,
- da je ranije rješenje steklo svojstvo pravomoćnosti i
- da je ranijim rješenjem upravna stvar riješena drukčije negoli što je ona riješena rješenjem po kojem se vodi postupak sukladno čl. 129. st. 2. t. 2. ZUP-a.<sup>30</sup>

U teoriji upravnog prava ističe se da *identitet upravne stvari* postoji: 1. kada je razlog za pokretanje novog upravnog postupka isti kao i u prijašnjem upravnom postupku, koji je završen donošenjem rješenja koje je postalo pravomoćno; 2. kada pravna posljedica koja se treba realizirati novim upravnim aktom ima isti sadržaj i 3. kada postoji identitet stranka i javnopravnih tijela koji su sudjelovali u upravnom postupku.<sup>31</sup>

Važno je napomenuti i da za primjenu odredbe čl. 129. st. 2. t. 2. ZUP-a nije neophodno da je ranije rješenje steklo svojstvo pravomoćnosti već u trenutku donošenja kasnijega rješenja. Prema tome, tijelo koje odlučuje o poništavanju rješenja zbog ovoga razloga moći će ga poništiti i ako je ranije rješenje postalo pravomoćno nakon što je doneseno kasnije rješenje.<sup>32</sup>

*Očita povreda materijalnog propisa* slučaj je nezakonitosti koji sukladno čl. 129. st. 3. ZUP-a može dovesti do *ponišćavanja ili ukidanja* rješenja.

Kako je na početku poglavlja i istaknuto čl. 129. očitu povredu materijalnog propisa prepoznaje kao oblik nezakonitosti slabijeg intenziteta. Zbog toga i ostavlja nadležnom tijelu izbor između mogućnosti poništavanja i ukidanja rješenja (što ne čini kod ranije navedenih slučajeva nezakonitosti kod kojih je jedina sankcija poništavanje).

Ističe se kako povreda materijalnog propisa (može se raditi o povredi zakona, ali i podzakonskog akta)<sup>33</sup> koja može dovesti do poništavanja ili ukidanja pravomoćnog rješenja mora biti *očita*. To znači da o takvoj povredi ne smije postojati nikakva dvojba na strani javnopravnog tijela koje je ovlašteno poništiti ili ukinuti rješenje.<sup>34</sup>

---

izostanak davanja propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja nekoga drugog javnopravnog tijela bio normiran u posebnoj točki.

30 V. Slavoljub Popović, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku* (Beograd: Savremena administracija, 1987.), 640.

31 Popović, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, 640.

32 U ovom smislu v. Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 186.

33 V. Križan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 499.

34 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 293; Križan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 499 i 500 i Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*,

Povreda materijalnog propisa može se odnositi na bilo koji oblik pogrešne primjene materijalnog prava, ali i na pogreške koje se tiču diskrecijskog odlučivanja, kada se pri donošenju odluke išlo izvan granica propisanoga diskrecijskog odlučivanja ili kada se odlučilo protivno cilju kojeg je diskrecijskim odlučivanjem trebalo postići (fr. *détournement du pouvoir*).<sup>35</sup>

Primjena čl. 129. st. 3. ZUP-a ne dolazi u obzir kod postojanja nekoga od drugih oblika nezakonitosti. Tako se posebno ističe da se nepotpuno ili pogrešno utvrđeno činjenično stanje ne može podvesti pod poništavanje i ukidanje nezakonitoga rješenja.<sup>36</sup>

Za poništavanje (kao strožu sankciju) ili ukidanje (kao blažu sankciju) rješenja nadležno javnopravno tijelo će se odlučiti uzimajući u obzir prirodu upravne stvari te, posebno, posljedice koje mogu nastati poništavanjem, odnosno ukidanjem.<sup>37</sup>

Zakonodavčevo shvaćanje očite povrede materijalnog propisa kao blažeg oblika nezakonitosti, vidljivo je i iz čl. 129. st. 4. ZUP-a. Njime se određuje da se u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, rješenje može ukinuti samo uz pristanak protivne stranke. Dakle, u višestranačkim upravnim stvarima, čak i ako se utvrdi da je u rješenju očito povrijeđen materijalni propis te da ga se zbog toga treba ukinuti, nadležno javnopravno tijelo to neće moći učiniti ako se tome protivi stranka s protivnim interesom (koja je, zapravo, takvim aktom zadovoljna). Očito je, dakle, da je u opisanoj odredbi ideja zaštite javnog interesa ustuknula pred idejom zaštite stranaka u postupku.

### **2.3. Nadležnost, postupak i posljedice poništavanja ili ukidanja rješenja**

Tijekom povijesnoga razvoja hrvatskoga općeg upravnog postupka izvanredna pravna sredstva koja su omogućavala poništavanje i ukidanje rješenja, uvijek su imala snažna autoritativna i oficijozna obilježja te su se uvelike oslanjala na hijerarhijski ustroj tijela javne uprave.<sup>38</sup> ZUP također zadržava navedeni pristup u uređenju izvanrednoga pravnog sredstva poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja.

Poništiti ili ukinuti rješenje, tako, sukladno čl. 131. st. 1. ZUP-a može javnopravno tijelo koje je rješenje i donijelo (bilo prvostupanjsko, bilo drugostupanjsko). Kada je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo, poništiti ili ukinuti može ga i drugostupanjsko tijelo. Ako drugostupanjskog tijela nema, rješenje može poništiti ili ukinuti tijelo koje, na temelju zakona, obavlja nadzor nad tijelom koje je donijelo rješenje.

---

275.

35 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 293; Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 275 i Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 499 i 500.

36 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 294 i Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 500.

37 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 293 i Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 275.

38 ZUP 1956 i ZUP 1991 navedena su obilježja iskazivali već i u imenovanju pravnoga sredstva kao „Poništavanja i ukidanja po pravu nadzora“.

Rješenje se, prema čl. 131. st. 3. ZUP-a može poništiti ili ukinuti po službenoj dužnosti, na *prijedlog*<sup>39</sup> stranke ili ovlaštenoga državnog tijela. Mišljenje je autora s obzirom na to da stranka podnosi *prijedlog*, a ne *zahtjev* za poništavanje ili ukidanje nezakonitog rješenja, da nadležno javnopravno tijelo i u tom slučaju vodi postupak po službenoj dužnosti, pri čemu prijedlog stranke uzima u obzir čl. 131. st. 3., ali i čl. 42. ZUP-a.<sup>40</sup> To znači da će, kada utvrdi da nema pretpostavki za pokretanje postupka poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja o tome, čim prije, a najkasnije u roku od 30 dana, obavijestiti podnositelja prijedloga. U navedenoj situaciji nezadovoljni podnositelj ima pravo u roku od osam dana od primanja obavijesti izjaviti prigovor čelniku javnopravnog tijela od kojeg je primio obavijest o neprihvatanju prijedloga. Prigovor se može izjaviti i ako javnopravno tijelo uopće nije odgovorilo na obavijest.<sup>41</sup>

Čl. 131. st. 2. ZUP-a propisuje da se rješenje može poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci.<sup>42</sup> Vidljivo je, prema tome, da je zakonodavac i na ovom mjestu nastavio stupnjevatii slučajeve

39 S obzirom na to da se u prijašnjim zakonskim tekstovima pokretanje izvanrednoga pravnog sredstva poništavanja i ukidanja po pravu nadzora omogućavalo i na temelju *zahtjeva* stranke ili nadležnih državnih tijela (v. čl. 263. ZUP-a 1956 i čl. 264. st. 2. ZUP-a 1991) vidljivo je dodatno podupiranje načela oficioznosti u tekstu ZUP-a.

U austrijskom Zakonu o općem upravnom postupku (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* 1991; *AVG General Administrative Procedure Act* 1991 – *AVG StF*: BGBl. Nr. 51/91. (WV), 866/92., 686/94., 471/95., 158/98., 164/99., 191/99., 29/00., 126/01., 137/01., 65/02., 117/02., 10/04., 4/08., 5/08., 20/09., 135/09., 111/10., 100/11., 33/13., 161/13., 57/18., 58/18.) su slučajevi poništavanja, ukidanja ili izmjene konačnih upravnih odluka, dopušteni iznimno i to za vrlo teške i ozbiljne procesne pogreške s inicijativom u rukama stranaka (iznimno *ex offio*). Samo u određenim slučajevima savezna i pokrajinska tijela mogu reagirati protiv upravne odluke. Propisana je i intervencija *ex offio* (čl. 68. *AVG-a*), tzv. *Abänderung und Behebung von Amts wegen*.

40 Čl. 42. ZUP-a pod naslovom *Pokretanje postupka po službenoj dužnosti* propisuje:

„(1) Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa.

(2) Kod ocjene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti javnopravno tijelo uzet će u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnoga interesa.

(3) Kad službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, obavijestit će o tome podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno obavijesti.

(4) Podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor“.

41 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 295-296 i Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 281.

42 U navedenim rokovima rješenje kojim se prijašnje rješenje poništava ili ukida mora biti otpremljeno iz tijela koje je riješilo o poništavanju ili ukidanju. Prema tome, rješenje o poništavanju ili ukidanju ne mora u propisanim rokovima biti dostavljeno stranci, ali svakako mora biti barem otpremljeno iz tijela koje je donijelo rješenje.

Napominjemo kako je ZUP 1991 propisivao da rokovi za poništavanje i ukidanje rješenja započinju teći od dana kada je rješenje postalo konačno u upravnom postupku (v. čl. 264. st. 3. ZUP-a 1991) što je bilo bolje zakonsko rješenje od rješenja da rokovi počnu teći od dostave rješenja stranci, a što propisuje čl. 131. st. 2. ZUP-a.

nezakonitosti s obzirom na njihovu težinu. Predvidio je, naime, duže razdoblje za stavljanje izvan snage akata koji sadrže neku od oblika nezakonitosti koji mogu dovesti do poništavanja, a kraći za akte koji sadrže očitu povredu materijalnog propisa i za koje je nadležno tijelo procijenilo da ih treba ukinuti.

Vezano za pravne lijekove, čl. 131. st. 4. ZUP-a određuje da se protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju koje je donijelo prvostupanjsko tijelo može izjaviti žalba. Protiv rješenja drugostupanjskih tijela (ili protiv prvostupanjskih rješenja kada žalba nije dopuštena) može se pokrenuti upravni spor.

S obzirom na prirodu i snagu poništavanja kao sankcije protiv nezakonitih akata, zakonodavac opravdano čl. 132. ZUP-a izričito propisuje da će se u slučaju poništavanja rješenja (kao i kod oglašivanja rješenja ništavim) imovina stečena bez pravne osnove vratiti sukladno propisima građanskoga prava. Kada je nakon poništavanja ili ukidanja rješenja potrebno donijeti novo rješenje, jer to nalaže zakon ili javni interes, tijelo koje je poništilo ili ukinulo rješenje, a nije riječ o istom tijelu koje je rješenje i donijelo, ne može samo riješiti o upravnoj stvari svojim rješenjem. Ono je tada dužno, nakon poništavanja, predmet vratiti na ponovno odlučivanje tijelu čije je rješenje poništeno ili ukinuto.<sup>43</sup>

### **3. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE NEZAKONITOG RJEŠENJA – DE LEGE FERENDA PRIJEDLOZI**

Kako je u uvodu rada i istaknuto u razmišljanju o mogućim normativnim poboljšanjima i unaprjeđenjima izvanrednoga pravnog sredstva poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja, u obzir će se uzeti posebnosti pojma pravomoćnosti i sankcije poništavanja u upravnom postupku te stajalište Europskog suda i Ustavnog suda, prema kojemu pogreške ili propusti nadležnih javnopravnih tijela ne smiju ići na štetu građana. S obzirom na to da su u radu u kraćim crtama već prikazani pojmovi *pravomoćnosti* i *konačnosti*, u nastavku rada, jezgrovito će se prikazati specifičnost sankcije poništavanja u upravnom postupku te spomenuto stajalište Europskog suda i Ustavnog suda.

Mišljenje je autora da se zakonodavčevo opredjeljenje za sankciju poništavanja u ZUP-u kao osnovnu i prevladavajuću, mora ponajprije promatrati iz aspekta načela razmjernosti i potrebe za usuglašavanjem i mirenjem interesa stranaka u upravnom postupku i javnoga interesa, a koja proizlazi iz naznačenog načela.<sup>44</sup> U takvom

43 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 296.

44 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.*

pristupu i razmišljanju o sankciji poništavanja, bitno je razlikovati obvezujuće od ovlašćujućih akata.

### 3.1. Poništavanje obvezujućih akata

Jedna od posebnosti upravnih postupaka je u tome, što se oni vrlo često pokreću po službenoj dužnosti radi nametanja *obveza* građanima. Ako se u tim postupcima pogriješi, građanima će se obveze nametati na temelju nezakonitih akata. S obzirom na to da pravilo o suspenzivnosti žalbe u upravnom postupku nije apsolutno,<sup>45</sup> katkad mogu nastupiti vrlo brzo i pravni učinci rješenja. Kako sankcija *ukidanja* rješenja u osnovi negira mogućnost saniranja pravnih posljedica rješenja, kada bi bila propisana samo takva sankcija moglo bi se dogoditi da se građanima (kojima su nezakonitim aktima bile nametnute za njih veće obveze) uskrati restitucija ili naknada štete.<sup>46</sup> Zbog toga, u opisanim situacijama, sankcija poništavanja ide u prilog stranaka jer omogućuje restituciju ili naknadu štete.<sup>47</sup>

### 3.2. Poništavanje ovlašćujućih akata

Razlog za podupiranje sankcije poništavanja u upravnom postupku, a imajući u vidu akte kojima su stranke stekle određena prava (ovlašćujući akti), može se pronaći i u koncepciji pravomoćnosti upravnih akata te zaštiti objektivne zakonitosti. Naime, dok upravni akt ne stekne svojstvo pravomoćnosti upravna stvar nije *res iudicata* te pravni poredak, ali i stranke u upravnom postupku, moraju prihvatiti neizvjesnost i nesigurnost koju upravni akti imaju dok ne postanu pravomoćni. Stoga stranke moraju prihvatiti i mogućnost poništavanja ovlašćujućih nezakonitih akata (iako je sankcija ukidanja za njih kod ovlašćujućih akata povoljnija), sve dok takvi akti ne

---

V. opširnije o razlozima za uvođenje sankcije poništavanja kao osnovne i prevladavajuće u: Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 899-902.

45 V. Čl. 112. ZUP-a.

46 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. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 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.).

47 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.*

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.*

O sankciji poništavanja kod obvezujućih akata v. opširnije u: Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 899-902.

steknu svojstvo pravomoćnosti.<sup>48</sup>

Prihaćanje sankcije poništavanja kod ovlašćujućih akata svojevrsna je „druga strana medalje“ jer upravo ona, kako je ranije i objašnjeno, za stranke može biti povoljnija kada se radi o obvezujućim aktima. Prema tome, građani toleriraju poništavanje kao sankciju protiv ovlašćujućih akata u upravnom postupku zbog ideje zaštite objektivne zakonitosti, ali i zbog činjenice da je takva sankcija kod obvezujućih akata u pravilu za njih povoljnija.

Kako je i više puta istaknuto, pri procjeni opravdanosti poništavanja rješenja kao sankcije protiv nezakonitih akata u upravnom postupku važno je uzeti u obzir i stajališta Ustavnog i Europskog suda. Ustavni sud, naime, ističe da je ustavnopravno relevantna činjenica da pogreške ili propusti nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana.<sup>49</sup> Pritom Ustavni sud upućuje da istovjetno stajalište zauzima i Europski sud koji je u presudi Gashi protiv Hrvatske<sup>50</sup> 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 (...)*

Mišljenje je autora da je zakonodavac uređujući sankciju poništavanja rješenja u ZUP-u poštivao načelo razmjernosti te potrebu usklađivanja interesa stranaka u postupku i javnoga interesa u većini instituta u kojima je ona propisana.<sup>51</sup> Međutim, u normiranju izvanrednih pravnih sredstava obnove postupka i poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja načelo razmjernosti uvelike nije uvažavao te je zanemario interes stranaka u postupku.<sup>52</sup> Također, autori smatraju da je uređenje instituta poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja u suprotnosti sa stajalištem koje su zauzeli Ustavni i Europski sud.

U nastavku rada pokušat će se prikazati mogući smjerovi razvoja i unaprjeđenja instituta u kojem bi se u cijelosti prihvatila sva spomenuta načela i stajališta.

Tako bi pri normiranju izvanrednoga pravnog sredstva poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja trebalo ponajprije polaziti od jasnoga razlikovanja i razdvajanja *obvezujućih* i *ovlašćujućih* akata.

Tako bi se kod uređenja poništavanja i ukidanja nezakonitih *obvezujućih* akata trebalo prikloniti i načelu *dispozicije* i načelu *oficioznosti*. Nezadovoljnim strankama bi se, prema tome, trebalo omogućiti da *zahtjevom* pokreću postupak, a nadležna bi javnopravna tijela po takvom zahtjevu bila dužna postupati.

Mišljenje je autora da svojstvo pravomoćnosti nije zapreka za stavljanje izvan snage obvezujućih akata, te bi se, prema tome, postupci mogli pokrenuti i protiv

48 Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 899-902.

49 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.

50 ESLJP, Gashi protiv Hrvatske, br. zahtjeva 32457/05 od 13. prosinca 2007.

51 Riječ je o institutima odlučivanja o sukobu nadležnosti, povrata u prijašnje stanje, žalbe te obustave izvršenja. V. o navedenom više u: Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 902-908 te 911 i 912.

52 V. Šikić, *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, 908-911.

*pravomoćnih akata*. Rokovi u kojima bi se postupci mogli pokrenuti zahtjevom stranke, mogli bi biti i dulji od postojećih (primjerice jedinstveni rok od tri godine od dana kada je rješenje steklo svojstvo koje se nekad označavalo izrazom *konačno*). Mogućnost poništavanja i ukidanja nezakonitih akata po službenoj dužnosti ne bi trebalo zakonski vremenski ograničiti. Autori smatraju da nema nikakve zapreke da se obvezujući akti po službenoj dužnosti ponište u *svako doba* (dakako uz pridržavanje zabrane *reformatio in peius* što će se kasnije u radu i detaljnije objasniti). No, s obzirom na to da ne treba bezrezervno pretpostaviti da građani zaista i žele poništavanje svih akata koji im nameću obveze, pa i poništavanja u njihovu korist, bilo bi važno zakonski utvrditi obvezu javnopravnoga tijela da za poništavanje pravomoćnoga nezakonitog obvezujućeg rješenja po službenoj dužnosti traže odobrenje stranke.

Držimo da bi jedina sankcija za nezakonite obvezujuće akte u postupku u povodu izvanrednoga pravnog sredstva poništavanja i ukidanja nezakonitog akta, trebala biti poništavanje. Naime, u većini slučajeva takvi akti zaista i proizvode pravne posljedice koje je potrebno sanirati te je poništavanje mjera koja ide u korist stranka. Normiranje i mogućnosti ukidanja obvezujućih upravnih akata ostavlja prevelik prostor za „zlorabu“ javnopravnih tijela, jer bi se ona za navedenu sankciju (koja bi im bila alternativno omogućena) mogla opredijeliti zbog želje da spriječe naknadu štete ili materijalnu restituciju.

Autori smatraju da je, vezano za mogućnost poništavanja i ukidanja *ovlašćujućih* akata, ponajprije potrebno upozoriti da je osnovni smisao načelnog čl. 13. ZUP-a (što je i iskazano već u njegovu nazivu) zaštita stečenih prava stranaka. Dodatno je važno istaknuti i da su svi slučajevi nezakonitosti utvrđeni u čl. 129. st. 2. i 3. ZUP-a vezani uz pogrešku ili propuste javnopravnih tijela.

S obzirom na navedeno uređenju poništavanja i ukidanja nezakonitog ovlašćujućeg akta potrebno je pristupiti vrlo oprezno, maksimalno izbjegavajući općenito i nejasno pozivanje na javni interes, a podupirući preciznost i jasnoću pravne norme te jasno određivanje granica.

Krene li se i u prikazu *de lege ferenda* uređenja poništavanja i ukidanja nezakonitih ovlašćujućih akata od inicijative za pokretanje postupka može se istaknuti da bi i ovdje inicijativu za pokretanje postupka trebalo omogućiti javnopravnim tijelima po službenoj dužnosti, ali i strankama.

Nadalje je potrebno jasno zakonski odrediti, uvažavajući osobito načelo zaštite stečenih prava stranaka, kvalitetu, odnosno svojstvo upravnog akta koji se može napadati. Zbog toga bi bilo potrebno zakonski razdvojiti postupke u povodu akata protiv kojih se više ne može izjavljivati žalba, ali još nisu stekli svojstvo pravomoćnosti (što može značiti da je u tijeku vođenje upravnog spora), od svojstva pravomoćnosti. U prvom bi slučaju zakonodavac imao mogućnost poništiti ili ukinuti akt zbog svih zakonom predviđenih razloga ne tražeći za to pristanak stranke koja je aktom stekla neko pravo, dok bi se u drugom *pristanak* takve *stranke* trebao tražiti.

Kako je iz teksta i vidljivo, pri reagiranju na nezakonite ovlašćujuće akte potrebno je omogućiti i sankciju poništavanja, ali i sankciju ukidanja. Štoviše, sankcija ukidanja bi ovdje trebala biti dominantna, dok bi se sankcija poništavanja

morala koristiti samo kada je po prirodi stvari to neophodno.

S obzirom na to da bi se osiguralo različito postupanje javnopravnih tijela prema pravomoćnim aktima i onim aktima koji to svojstvo nisu stekli (ali ih se više ne može osporavati žalbom) trebao bi se propisati jedinstveni dvogodišnji rok za poništavanje i ukidanje nezakonitih ovlašćujućih akata, a zbog svih zakonom propisanih oblika nezakonitosti. Rok bi se i u ovoj situaciji trebao računati od trenutka kada je, prema ranijoj terminologiji, nastupila konačnost.

Općenito (i u slučajevima obvezujućih i u slučajevima ovlašćujućih akata), autori smatraju da bi i pri mogućim izmjenama i unaprjeđenjima instituta poništavanja i ukidanja nezakonitoga rješenja trebalo zadržati sve oblike nezakonitosti utvrđene čl. 129. st. 2. ZUP-a, osim mjesne nenadležnosti. Svjesni smo činjenice da se u upravno-pravnoj teoriji ističe kako je nenadležnost „elementarna nezakonitost akta“, te da zakonodavac propisuje obvezu službenih osoba da na pitanje stvarne i mjesne nadležnosti po službenoj dužnosti paze tijekom trajanja upravnog postupka. No, mišljenje je autora da je slučajeve nenadležnosti ipak potrebno stupnjevati (što zakonodavac i čini kada apsolutnu nenadležnost čl. 128. st. 1. t. 1. i 2. ZUP-a propisuje kao razlog za oglašavanje rješenja ništavim) te mjesnu nenadležnost ne utvrđivati kao razlog za stavljanje rješenja izvan snage u postupku u povodu izvanrednih pravnih sredstava. Također, mogućnost poništavanja ili ukidanja pri materijalnoj povredi zakona trebala bi biti rezervirana samo za *očite* i *teške* oblike povrede materijalnog propisa.

S obzirom na to da je moguće da postupci poništavanja obvezujućih i ovlašćujućih nezakonitih akata, koji su pokrenuti po službenoj dužnosti, u konačnici mogu rezultirati donošenjem akata koji su za stranku tegobniji od poništenih akata (lat. *reformatio in peius*), zakonski bi trebalo urediti i pitanje zabrane *reformatio in peius* kao posljedicu poništavanja i ukidanja nezakonitoga rješenja. Tako bi se trebalo propisati da nadležna javnopravna tijela, koja trebaju donijeti novo rješenje nakon provedenoga postupka poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja, ne smiju donijeti takvo rješenje na štetu stranke koja je podnijela zahtjev za poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja. Isto tako trebala bi se propisati zabrana *reformatio in peius* u svim slučajevima kada se postupci poništavanja i ukidanja vode protiv pravomoćnih akata.

#### 4. ZAKLJUČAK

Izvanredno pravno sredstvo poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja uređeno odredbama ZUP-a karakteriziraju vrlo snažna autoritativna i oficijozna obilježja.

U radu je nakon uvodnog dijela i osnovnih terminoloških napomena, najprije dan kraći prikaz pozitivno-pravnog uređenja izvanrednoga pravnog sredstva u ZUP-u.

Nakon toga su se, polazeći prvenstveno od načela zaštite stečenih prava u upravnom postupku te stajališta Ustavnog i Europskog suda prema kojem građani ne bi smjeli odgovarati za pogreške i propuste javnopravnih tijela, pokušali dati *de lege ferenda* prijedlozi za unaprjeđenje instituta. Pritom se nastojalo obratiti pozornost

na potrebu za što kvalitetnijom zaštitom stranaka, ali i na nužnost zaštite objektivne zakonitosti i javnog interesa.

Autori smatraju da je njihova analiza nedvojbeno pokazala da pozitivno-pravno uređenje izvanrednoga pravnog sredstva poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja ne zadovoljava zahtjeve koji proizlaze iz načela koja su utvrđena u ZUP-u (načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa i načela zaštite stečenih prava stranaka), ali niti zahtjeve koje postavlja praksa Ustavnog i Europskog suda. Također se nadaju da je analiza upozorila i na moguće smjerove razvoja instituta u budućnosti.

#### LITERATURA

##### Knjige i članci:

1. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
2. Dika, Mihajlo. *Građansko parnično pravo, Pravni lijekovi*. Zagreb: Narodne novine, 2010.
3. Đanić Čeko, Ana i Polonca Kovač. „Comparative Analysis of an Administrative Appeal in Croatian, Slovenian, and EU Law“. *EU and Comparative Issues and Challenges Series (ECLIC)* 4, (2020): 1065-1096.
4. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
5. Ivančević, Velimir. *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1983.
6. Koprić, Ivan, Polonca Kovač, Vedran Đulabić i Jasmina Džinić. *Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*. Danilovgrad: Regional School of Public Administration, 2016.
7. Krijan, Pero. *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb: Novi informator, 2008.
8. Krbek, Ivo. „Upravni akt i njegova pogrešnost“. U: *Hrestomatija upravnog prava*, ur. Ivan Koprić, 3-145. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2003.
9. Lilić, Stevan. *Zakon o općem upravnom postupku - anatomija zakonskog projekta sa modelom za generalnu rekonstrukciju ZUP-a*. Beograd: Centar za unapređenje zakonodavstva, Komitet pravnika za ljudska prava, 2019.
10. Lončar, Zoran. „Pravna sredstva u novom zakonu o općem upravnom postupku“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad* 51, br. 4 (2017): 1505-1523.
11. Ljubanović, Boris. „Izvanredni pravni lijekovi u upravnom postupku“. *Pravni vjesnik* 18, br. 3-4 (2002): 275-292.
12. Pavišić, Berislav i suradnici. *Kazneno postupovno pravo knjiga prva*. Rijeka: Dušević & Kršovnik, 2014.
13. Popović, Slavoljub. *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*. Beograd: Savremena administracija, 1987.
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. „Zaboravljeno“ načelo konačnosti u upravnom postupku“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 56, br. 1 (2019): 209- 222.
17. Šikić, Marko. „Poništavanje rješenja u upravnom postupku“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 43, br. 3 (2022): 897-914.

18. Triva, Siniša. *Rječnik građanskog procesnog prava*. Zagreb: Informator, 1968.
19. 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)*. Zagreb: Organizator, 2011.

*Pravni propisi:*

1. *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* 1991.; *AVG General Administrative Procedure Act* 1991 – AVGSTF: BGBl. Nr. 51/91. (WV), 866/92., 686/94., 471/95., 158/98., 164/99., 191/99., 29./00., 126/01., 137/01., 65/02., 117/02., 10/04., 4/08., 5/08., 20./09., 135/09., 111/10., 100/11., 33/13., 161/13., 57/18., 58/18.
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77.
3. Zakon o općem upravnom postupku, Službene novine, br. 271/30.
4. Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/56.
5. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 103/96.
6. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
7. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/16., 95/18.
8. Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list Republike Slovenije, št. 24/06., 105/06., 126/07., 65/08., 8/10., 82/13., 175/20., 3/22.
9. Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, br. 2/98., 48/99., 61/22.
10. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.

*Sudska praksa:*

1. ESLJP, Gashi protiv Hrvatske, br. zahtjeva 32457/05 od 13. prosinca 2007.
2. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4673/2008 od 20. svibnja 2009.

Marko Šikić\*  
Ana Đanić Čeko\*\*

Summary

## ANNULMENT AND REVOCATION OF AN UNLAWFUL DECISION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The paper analyses the legal regulation of annulment and revocation of an unlawful decision in the General Administrative Procedure Act. Annulment and revocation of an unlawful decision is an extraordinary legal remedy that (albeit under different names) has been continuously present in the norming of the general administrative procedure in Croatia for almost a century. It has its roots in the General Administrative Procedure Act from 1930. During the mentioned period, the institute was changed, but it had always had strong authoritative and official features. In this paper, we will try to answer the basic questions imposed by the valid legal regulation of the annulment and revocation of unlawful decisions in the General Administrative Procedure Act. For this purpose, the positive-legal (*de lege lata*) organization of the institute is briefly presented at first, followed by the need to modernize the institute and the *de lege ferenda* proposals. The paper also refers to the historical development of the institute in Croatian law and to some selected comparative legal solutions.

**Keywords:** *administrative procedure; annulment; revocation; finality; legal validity; extraordinary legal remedies.*

---

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

\*\* Ana Đanić Čeko, Ph.D., Assistant Professor, Faculty of Law, University J. J. Strossmayer of Osijek; adjanic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1325-7692>.