

Prigovor prema Zakonu o općem upravnom postupku

Katić, Marina

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:116877>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-16**



Repository / Repozitorij:

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



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
P R A V N I F A K U L T E T

MARINA KATIĆ

DIPLOMSKI RAD

Prigovor prema Zakonu o općem upravnom postupku

KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO

Mentorica:

izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, srpanj 2024.

Izjava o izvornosti

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

Marina Katić

SAŽETAK

Osim rješavanja administrativnih pitanja unutar upravnog postupka, Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske također predviđa pet drugih oblika supsidijarne pravne zaštite koje nisu određene upravnim aktom. To uključuje tri vrste upravnih radnji – kao što su pokretanje postupka po službenoj dužnosti na temelju zahtjeva, davanje obavijesti o uvjetima za ostvarivanje i zaštitu prava, te zaštitu od drugih radnji tijela javne vlasti – zajedno s radnjama pružatelja javnih usluga i neispunjavanjem ugovornih obveza od strane javnih tijela (upravni ugovori). Iako je pohvalno što prigovori služe za zaštitu građana od nezakonitih radnji javnih tijela, regulacija tih prigovora u Zakonu o općem upravnom postupku nije dosljedna. Rad pruža temeljitu analizu svih odredbi Zakona o općem upravnom postupku s ciljem identificiranja bilo kakvih nedovoljnih ili neodgovarajućih regulacija određenih vrsta prigovora. Nakon analize odredbi Zakona o općem upravnom postupku kao i sudske prakse, rad predlaže poboljšanja za svaku vrstu prigovora, uz opći prijedlog da se cijeli postupak prigovora precizno uredi u posebnom poglavlju Zakona o općem upravnom postupku.

Ključni pojmovi: Zakon o općem upravnom postupku, supsidijarna pravna zaštita, upravni ugovori, prigovor, nezakonite radnje javnih tijela.

Summary

In addition to addressing administrative matters within the administrative procedure, the Croatian General Administrative Procedure Act also provides for five other forms of subsidiary legal protection that are not determined by administrative acts. This includes three types of administrative actions – such as initiating proceedings ex officio based on requests, providing information on conditions for the realization and protection of rights, and protection against other actions by public authorities – along with actions of public service providers and failures to meet contractual obligations by public bodies (administrative contracts). While it is commendable that objections serve to protect citizens from unlawful actions of public bodies, the regulation of these objections in the General Administrative Procedure Act is inconsistent. This paper offers a thorough analysis of all provisions of the General Administrative Procedure Act with the aim of identifying any insufficient or inadequate regulations concerning specific types of objections. After analyzing the provisions of the General Administrative Procedure Act and judicial practice, the paper proposes improvements for each type of objection, with a general suggestion to precisely regulate the entire objections procedure in a separate chapter of the General Administrative Procedure Act.

Keywords: General Administrative Procedure Act, subsidiary legal protection, administrative contracts, objection, unlawful actions of public bodies.

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Redovni i izvanredni pravni lijekovi	2
2.1. Općenito o redovnim i izvanrednim pravnim lijekovima	2
2.2. Redovni pravni lijekovi	3
2.3. Žalba	3
2.4. Prigovor	4
2.5. Izvanredni pravni lijekovi	5
2.6. Obnova postupka	5
2.7. Oglašivanje rješenja ništavim.....	8
2.8. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja	9
2.9. Ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo	10
3. Prigovor kroz odredbe Zakona o općem upravnom postupku.....	10
3.1. Pravo stranke na pravni lijek	11
3.2. Prigovor kroz članak 42. ZUP-a	12
3.3. Prigovor kroz članak 122. ZUP-a	13
3.4. Prigovor kroz članak 154. ZUP-a	14
3.5. Prigovor kroz članak 155. ZUP-a	15
3.6. Prigovor kroz članak 156. ZUP-a	16
3.7. Prigovor kroz članke 157. i 158. ZUP-a	17
4. Prigovor kroz sudsku praksu	19
4.1. Presuda Visokog upravnog suda Usž-2483/23-3 od 15. studenog 2023.	19
4.2. Presuda Upravnog suda u Rijeci Us I 623/2022-8 od 28. rujna 2022.....	20
4.3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-4066/2021 od 3. ožujka 2022.	21
5. Zaključak.....	24
6. Popis literature	26
Knjige i članci.....	26
Pravni propisi:.....	26
Sudska praksa:	26
Mrežne stranice:	27

1. Uvod

Tema ovog diplomskog rada istražuje prigovor kao pravo stranke na pravni lijek prema važećem Zakonu o upravnom postupku. U cilju pružanja cjelovite slike o prigovoru kao redovnom pravnom lijeku, analizirat će se i odredbe o žalbi, također kao redovnom pravnom lijeku, te će se istražiti izvanredni pravni lijekovi koji pružaju odgovarajuću pravnu zaštitu. U uvodnom dijelu rada će se općenito raspravljati o redovnim i izvanrednim pravnim lijekovima, nakon čega će se detaljnije razmotriti prigovor kao redovni pravni lijek u skladu s važećim odredbama Zakona o upravnom postupku. Dalje, fokus će biti na analizi slučajeva kršenja prava na prigovor i relevantnih presuda domaćih upravnih sudova, kao i presuda Upravnog, Visokog upravnog i Ustavnog suda Republike Hrvatske, te relevantnih odluka Europskog suda za ljudska prava. U zaključnom dijelu rada naglasit će se važnost prigovora kao redovnog pravnog lijeka za zaštitu prava stranaka protiv odluka javnopravnih tijela, postupanja pružatelja javnopravnih usluga, te neispunjenja obveza koje javnopravna tijela imaju prema upravnom ugovoru.

2. Redovni i izvanredni pravni lijekovi

2.1. Općenito o redovnim i izvanrednim pravnim lijekovima

Pravne lijekove možemo definirati kao izjave volje kojom ovlaštenik od nadležnog tijela višeg stupnja traži ispitivanje zakonitosti akta koje je donijelo niže tijelo.¹

Pravne lijekove možemo kategorizirati kao redovne i izvanredne. Redovni pravni lijekovi, obično podneseni putem žalbe, upućeni su protiv odluka koje još nisu pravomoćne i to u relativno kratkom roku. Redovni pravni lijekovi mogu se podijeliti na devolutivne- kada o pravnom lijeku odlučuje više tijelo, te remonstrativne- kada o pravnom lijeku odlučuje tijelo koje je donijelo odluku. Kada se protivnoj strani omogući da iznese svoje stajalište o pravnom lijeku, tada se naziva dvostranim pravnim lijekom. Nasuprot tome, ako protivniku nije pružena mogućnost izjašnjavanja o podnesenom pravnom lijeku, riječ je o jednostranom pravnom lijeku. Kada postoji mogućnost da se protiv neke odluke podnese poseban pravni lijek, bez obzira na ishod ili status glavne odluke, onda se radi o samostalnom pravnom lijeku. U slučaju kada se jedini način osporavanja neke odluke odnosi na korištenje pravnog lijeka protiv glavne odluke, bez mogućnosti da se podnese odvojeni pravni lijek, tada se taj pravni lijek smatra nesamostalnim. Suspenzivni pravni lijekovi odgađaju pravomoćnost i izvršenje osporavane odluke, dok nesuspenzivni ne odgađaju izvršenje osporavane odluke.

Glavna svrha pravnih lijekova je osigurati pravilno donošenje odluka putem ispravljanja eventualnih pogrešaka u prvostupanjskim odlukama tijela državne vlasti. Na taj način se promiče načelo legaliteta u pravnim postupcima i istovremeno štite temeljna prava i slobode pojedinca.²

Posebno navedeni razlozi omogućuju korištenje izvanrednih pravnih lijekova protiv pravomoćnih odluka, uz uobičajeno dulji rok za njihovo podnošenje.

U upravnom postupku, redovni pravni lijekovi uključuju žalbu i prigovor, dok se izvanredni pravni lijekovi mogu odnositi na obnovu postupka, oglašivanje rješenja ništavim, poništenje ili ukidanje nezakonitog rješenja, te ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo.

¹ Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/clanak/pravni-lijekovi>, 07. svibnja 2024.

² Bubalović, T., *Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti preda domaćem i međunarodnom pravu*, Zbornik Sveučilišta Libertas, vol. 3, br. 3, 2018., str. 266.

2.2. Redovni pravni lijekovi

2.3. Žalba

U upravnom postupku, uz žalbu, drugi redovni pravni lijek jest prigovor. U upravnom postupku, žalba je instrument koji strankama (kao i drugim osobama) omogućuje da pred drugostupanjskim tijelom ospore zakonitost i pravilnost prvostupanjskog rješenja, s ciljem zaštite vlastitih prava i interesa koji su eventualno ugroženi tim rješenjem.³ Žalba se smatra devolutivnim pravnim lijekom u upravnom postupku jer podrazumijeva da se postupanje javnopravnog tijela nalazi pod nadzorom hijerarhijski višeg, tj. drugostupanjskog tijela. Prema Zakonu o općem upravnom postupku, stranka ima pravo podnijeti žalbu drugostupanjskom tijelu protiv prvostupanjskog rješenja, osim ako je zakonom žalba izričito isključena⁴ (ali ne i protiv zaključka). Čak i ako odluka formalno nije rješenje, već po svojoj pravnoj prirodi spada u upravnu stvar, može se protiv nje podnijeti žalba.

Podnositelj žalbe mora imati stranačku legitimaciju što znači da su njegova prava ili pravni interesi povrijeđeni prvostupanjskim rješenjem. Žalbu može podnijeti aktivna stranka, pasivna stranka, osoba kojoj je naknadno priznat položaj stranke u postupku, tijelo državne uprave, drugo državno tijelo te tijelo jedinice lokalne i područne samouprave, kao i skupina osoba povezanih zajedničkim interesom.

Opći rok za podnošenje žalbe je 15 dana od dana dostave rješenja stranci, ako Zakonom nije predviđen duži rok.⁵ U zakonima koji reguliraju specifična upravna područja, postoji mogućnost propisivanja rokova dužih od 15 dana, ali ne i kraćih. Cilj ove odredbe jest zaštita stranaka od neopravdanog skraćivanja rokova.

Pravo na žalbu također predstavlja osobno pravo građana koje je zajamčeno Ustavom. Kada stranka podnese žalbu, započinje se postupak pravne provjere rada prvostupanjskog tijela. Žalba zahtijeva da nadležno tijelo ispita zakonitost postupanja prvostupanjskog tijela pri donošenju upravnog akta, kako formalno tako i materijalno. Dakle, možemo zaključiti da je

³ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 458

⁴ Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP), Narodne Novine, br. 47/09, 110/21 čl. 105.:

1. Protiv prvostupanjskog rješenja stranka ima pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakonom žalba nije isključena
2. Stranka može izjaviti žalbu i kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku.

⁵ Čl. 109. ZUP-a.

svrha žalbenog postupka dvostruka: osigurava zaštitu zakonitosti u radu donositelja upravnog akta i istovremeno štiti prava i pravne interese subjekata o kojima se takvim aktom odlučuje.

2.4. Prigovor

Prigovor, kao novi redovni pravni lijek u upravnom postupku, pruža građanima brži i efikasniji način zaštite njihovih prava ili pravnih interesa, posebno u slučajevima kada se ne donose rješenja kao upravni akti. Uključivanje prigovora kao redovnog pravnog sredstva, uz već postojeću žalbu, predstavlja novost u upravnom procesnom pravu. Prvi put ga spominje novi Zakon o općem upravnom postupku pod načelom prava stranke na pravni lijek.⁶ Prigovor nije dostupan kao opći pravni lijek poput žalbe; može se koristiti samo u slučajevima koje određuje zakon, odnosno, broj slučajeva u kojima se može izjaviti prigovor je ograničen i precizno definiran zakonom. Prigovor, osim što je redoviti pravni lijek, u svim oblicima prema Zakonu o općem upravnom postupku, karakterizira samostalnost, nesuspendivnost te mogućnost višestrukog korištenja⁷. Dodatno, prigovor je redovni pravni lijek koji pruža pravnu zaštitu izvan okvira samog upravnog postupka, ali unutar domene upravnog prava.

Prigovor se podnosi kao podnesak u skladu sa propisima, odnosno prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku koje se odnose na oblik, sadržaj i način podnošenja žalbe. Moguće je podnijeti prigovor na iste načine kao i žalbu: neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, u elektroničkom obliku ili putem pošte.

Prigovor podnositelja zahtijeva detaljno navođenje postupanja javnopravnog tijela koje osporava, uz obrazloženje razloga nezadovoljstva tim postupanjem. Prigovor se razlikuje od žalbe po tome što je remonstrativan pravni lijek.

Prigovor se izjavljuje čelniku javnopravnog tijela u slučajevima kada se prigovara:

1. Nepokretanju postupka po službenoj dužnosti
2. Neprovođenju obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava
3. Drugim postupanjima javnopravnih tijela kojima je povrijeđeno određeno pravo, obveza ili pravni interes.

⁶ Čl. 12. st. 3. ZUP-a: „Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor“.

⁷ Pod izrazom „višekratan prigovor“ podrazumijeva se da je dopuštena njegova izmjena ili opetovano podnošenje dok traje rok za podnošenje prigovora.

No, kada je u pitanju neispunjavanje obveza iz upravnog ugovora od strane javnopravnog tijela ili povreda prava korisnika usluga od strane pružatelja javnih usluga, prigovor se ne podnosi tom tijelu. Umjesto toga, prigovor se upućuje tijelu koje je ovlašteno za obavljanje nadzora nad javnopravnim tijelom ili nad pružateljem javnih usluga, u skladu sa odredbama zakona.

Na kraju, sve vrste prigovora dijele zajedničku osobinu da se u vezi s prigovorom može donijeti negativno rješenje, što uključuje odbacivanje ili odbijanje prigovora, kao i pozitivno rješenje, odnosno prihvaćanje prigovora. Međutim, ne može se donijeti odluka koja bi pravni položaj podnositelja prigovora učinila nepovoljnijim nego što je bio prije podnošenja prigovora, uključujući nametanje novih obveza, zabrana, kazni i sl.⁸

2.5. Izvanredni pravni lijekovi

Izvanredni pravni lijekovi imaju svrhu uklanjanja posljedica donošenja nezakonitog rješenja koje više nije moguće ispraviti ni podnošenjem žalbe niti pokretanjem upravnog postupka.⁹ Izvanredni pravni lijekovi su rijetki i mogu se primijeniti samo u točno određenim situacijama kako bi se osigurala pravna stabilnost i sigurnost sustava. Oni omogućuju ispravljanje nepravilnosti u nezakonitim odlukama, pružajući na taj način jamstvo zakonitosti. Što je veća mogućnost preispitivanja sudskih odluka, to je veća i šansa za donošenje pravednih odluka.¹⁰

2.6. Obnova postupka

Obnova postupka predstavlja izvanredni pravni lijek od vitalnog značaja u upravnom postupku. Obnova postupka je izvanredni pravni lijek koji dopušta da se pod određenim uvjetima ponovno otvori postupak koji je u nekoj konkretnoj upravnoj stvari završen donošenjem rješenja, a protiv kojeg više nije moguće uložiti žalbu.¹¹ To može uključivati prvostupanjsko rješenje protiv kojeg nije podnesena žalba do isteka roka za žalbu ili protiv kojeg je žalba isključena zakonom. Isto tako, obnova postupka može se primijeniti i na drugostupanjsko rješenje koje nije podložno žalbi, ali se može osporiti pokretanjem upravnog spora. Obnova postupka nije dopuštena ako postoji mogućnost podnošenja žalbe ili vođenja drugostupanjskog postupka.

⁸ Staničić, F., *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi*, Novi informator, 2022., str. 1-4

⁹ Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 276.

¹⁰ Grbin, I., *Izvanredni pravni lijekovi: revizija prema zakonskim novelama*, Pravo i porezi, časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu, 2004., str. 30.-40.

¹¹ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 9, str. 279.

Ovaj pravni instrument omogućuje ponovno otvaranje postupka koji je već vođen u istoj upravnoj stvari i koji je zaključen donošenjem rješenja o toj upravnoj stvari.

Obnova postupka može biti inicirana na zahtjev stranke, državnog odvjetnika ili drugog ovlaštenog tijela, ali i po službenoj dužnosti. Postoje različiti razlozi zbog kojih se može tražiti obnova postupka, a oni se mogu podijeliti u dvije skupine; prva skupina obuhvaća razloge za obnovu postupka koji su podložni vremenskom ograničenju, dok drugu skupinu čine razlozi koji omogućuju obnovu postupka bez vremenskog ograničenja. Vremensko ograničenje za prvu kategoriju razloga određeno je kao period od tri godine, počevši od datuma kada je rješenje dostavljeno stranci. Ovo vremensko ograničenje služi kao objektivni okvir unutar kojeg stranke mogu pokrenuti ponovno razmatranje slučaja. Osim objektivnog roka od tri godine od dana dostave rješenja stranci, važno je napomenuti i subjektivni rok od 30 dana od trenutka kada stranka sazna za razloge obnove. Ovaj subjektivni rok dodatno precizira vremenski okvir unutar kojeg stranke trebaju podnijeti zahtjev za ponovno razmatranje slučaja. Oba roka su zakonska i imaju prekluzivni karakter. Objektivni rok od 3 godine primjenjuje se jednako na javnopravna tijela kao i na stranke. Subjektivni rok od 30 dana, koji počinje teći od dana kada stranka sazna za razloge obnove ili od dana kada stranka stekne mogućnost upotrebe novih dokaza, također se odnosi na državna tijela ili druga ovlaštena tijela. Ovaj rok im pomaže u osiguravanju pravovremenog postupanja u slučajevima obnove. Oni imaju pravo tražiti obnovu postupka pod istim uvjetima kao i stranke, u skladu sa člankom 123. stavkom 4. Zakona o općem upravnom postupku. Međutim, kada javnopravno tijelo pokreće obnovu postupka po službenoj dužnosti, primjenjuje se samo objektivni rok od 3 godine, a subjektivni rok od 30 dana u tom slučaju nije obvezujući. Razlozi za obnovu postupka taksativno su navedeni u članku 123. ZUP-a. Obnova postupka može se pokrenuti u određenom vremenskom razdoblju, odnosno u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci, u sljedećim situacijama:

1. Ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drugačijeg rješenja, da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku.
2. Ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu.
3. Ako je rješenje donijela osoba koja nije bila ovlaštena za njegovo donošenje ili osoba koja je morala biti izuzeta.

4. Ako kolegijalno tijelo koje je donijelo rješenje nije rješavalo u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasovala propisana većina.
5. Ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije dana mogućnost sudjelovanja u postupku.
6. Ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik.
7. Ako osobi koja je sudjelovala u postupku nije dana mogućnost da se služi svojim jezikom i pismom.

Pored navedenih slučajeva za obnovu postupka, obnova postupka može biti pokrenuta i izvan vremenskog ograničenja u slučajevima osobito teških povreda upravnog postupka. Iako ne postoji objektivni rok za obnovu postupka u ovim slučajevima, važno je imati na umu subjektivni zakonski rok od 30 dana od dana saznanja za razloge obnove postupka ili od trenutka kada se stekne mogućnost upotrebe novih dokaza. Zakonom su taksativno navedeni sljedeći slučajevi:

1. Ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvog kaznenog djela.
2. Ako se rješenje temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta.
3. Ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drugačije.

Ključna svrha obnove postupka leži u mogućnosti ponovnog razmatranja iste stvari, ukoliko se pojavi bilo koji od navedenih razloga za obnovu postupka.

Stranka pokreće postupak obnove podnošenjem prijedloga za obnovu postupka, pridržavajući se propisanog (objektivnog i subjektivnog) roka. Prijedlog kao podnesak podliježe pravilima propisanim za predaju podnesaka. Da bi se pokrenula obnova postupka, bitno je da stranka koja traži obnovu ne samo sumnja u postojanje nekog od razloga za obnovu, već mora učiniti razlog za obnovu vjerojatnim tako da njegovo postojanje ne bude sporno. Podnošenje prijedloga za obnovu postupka neće automatski odgoditi primjenu rješenja za koje se traži obnova. Međutim, iznimno, nadležno tijelo može donijeti posebno rješenje kojim se odgađa primjena spornog rješenja dok se ne razmotri prijedlog za obnovu. Protiv takve odluke dopuštena je žalba ili pokretanje upravnog spora. Obnova postupka je pravni mehanizam koji omogućuje ponovno razmatranje odluke koju je donijelo isto tijelo koje je bilo nadležno za prvotni upravni postupak,

a protiv koje više nije moguće podnijeti žalbu, bilo da je žalba isključena ili je istekao rok za podnošenje žalbe koja nije podnesena.

Prijedlog za obnovu postupka koji je završio odlukom prvostupanjskog tijela podnosi se tom istom tijelu, koje je tada nadležno za razmatranje navedenog prijedloga. Slično tome, prijedlog za obnovu postupka koji je završio odlukom drugostupanjskog tijela podnosi se tom drugostupanjskom tijelu, koje je nadležno razmotriti navedeni prijedlog.

2.7. Oglašivanje rješenja ništavim

Oglašivanje rješenja ništavim predstavlja izvanredni pravni lijek predviđen za rješenja donesena u upravnom postupku opterećena takvom ozbiljnom pogreškom da zahtijeva posebno učinkovit način njezina ispravljanja.¹² Ništavost rješenja označava najgrublju vrstu nezakonitosti, pri čemu se takva rješenja smatraju pravno nepostojećima, kao da nikada nisu ni donesena. Dok su ta rješenja formalno važeća, proizvode pravne učinke, no nakon što se proglaše ništavima, ti se učinci poništavaju. Oglasiti rješenje ništavim dopušteno je u svakom trenutku, uključujući i tijekom postupka redovnih i izvanrednih pravnih lijekova, kao i u upravnom sporu, jer nema vremenskog ograničenja za takav korak. Rješenje se može oglasiti ništavim po službenoj dužnosti, na zahtjev stranke ili državnog odvjetnika. Odluku o proglašenju rješenja ništavim donosi tijelo koje je donijelo rješenje ili nadležno tijelo koje vrši nadzor nad tim tijelom. Ako odluku o proglašenju ništavim rješenja donese prvostupanjsko tijelo, protiv te odluke je moguće uložiti žalbu. Međutim, ako odluku donese drugostupanjsko tijelo ili nadzorno tijelo, a nema nadležnosti za odlučivanje o žalbi protiv prvostupanjskog rješenja, tada se može pokrenuti upravni spor. U slučaju da je zahtjev stranke za proglašenje rješenja ništavim odbačen ili odbijen, stranka ima pravo podnijeti žalbu ili pokrenuti upravni spor, ovisno o nadležnosti tijela. Proglašenje ništavim rješenja ima pravne učinke od trenutka donošenja rješenja koje se poništava, što znači da ima retroaktivan učinak (*ex tunc*). To podrazumijeva da se proglašavaju ništavim i svi pravni učinci koje je takvo ništavo rješenje proizvelo. Oglašivanje rješenja ništavim uređeno je člankom 128. Zakona o općem upravnom postupku.¹³

¹² Borković, I., *op. cit.* u bilj. 3, str. 475.

¹³ Čl. 128. ZUP-a:

1. „Rješenje će se oglasiti ništavim:
 - a) Ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti
 - b) Ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može odlučivati u upravnom postupku
 - c) Ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće

2.8. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja

Poništavanje i ukidanje rješenja predstavlja izvanredni pravni lijek kojim se rješenje, na osnovi kojeg je stranka stekla određeno pravo, može poništiti ili ukinuti nakon, ali i prije isteka roka za podnošenje žalbe, bez obzira na to je li žalba podnesena ili ne. Prema čl. 129. ZUP-a 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.
2. Ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena.

U slučaju očite i nedvojbene povrede materijalnog propisa prilikom donošenja rješenja kojim stranka stječe određeno pravo, bilo primjenom neodgovarajućeg propisa ili pogrešnom primjenom odgovarajućeg propisa, službena osoba u javnopravnom tijelu odlučuje o poništavanju ili ukidanju takvog rješenja, uzimajući u obzir prirodu slučaja i moguće posljedice koje bi takva akcija mogla imati. Poništavanjem rješenja unutar dvogodišnjeg roka od dana dostave stranci, također se poništavaju i pravne posljedice koje je to rješenje izazvalo (ponišavanje ima retroaktivan učinak, *ex tunc*), dok se ukidanjem rješenja, unutar godine dana od dana dostave rješenja stranci, ne dira u pravne učinke koje je takvo rješenje proizvelo (ukidanje djeluje s trenutkom donošenja odluke o ukidanju, *ex nunc*). Prema stavku 4. navedenog članka utvrđeno je da u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesom, rješenje se može ukinuti samo uz pristanak svih protivnih stranaka.

-
- d) Ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo
 - e) Ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala
 - f) Ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja
2. Rješenje će oglasiti ništavim javnopravno tijelo koje ga je donijelo ili koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke u svako doba.
 3. Kad je rješenje o oglašivanju rješenja ništavim donijelo prvostupanjsko tijelo, protiv tog rješenja može se izjaviti žalba. Kad je drugostupanjsko javnopravno tijelo ili tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo rješenje oglasilo ništavim, protiv tog rješenja može se pokrenuti upravni spor.
 4. Ništavo rješenje nema pravni učinak. U slučaju oglašivanja rješenja ništavim, smatraju se ništavim i pravni učinci tog rješenja.“

2.9. Ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo

U članku 130. Zakon o općem upravnom postupku propisuje sljedeće:

1. Zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo može se ukinuti u cijelosti ili djelomično:
 - a) Ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom.
 - b) Ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku.
 - c) Ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, stranka ima pravo na naknadu stvarne štete.

Članak 131. Zakona o općem upravnom postupku regulira nadležnost i postupak poništavanja i ukidanja rješenja.¹⁴

3. Prigovor kroz odredbe Zakona o općem upravnom postupku

Prigovor kao redovni pravni lijek pruža pravnu zaštitu građanima prvenstveno kroz čl. 12. st.

3. Zakona o općem upravnom postupku koji navodi sljedeće: „Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor“.

Prethodno spomenuto upućuje na trostruku primjenu Zakona o općem upravnom postupku, što je regulirano člankom 3. istog Zakona. Prvi stavak navedenog članka odnosi se na upravni

¹⁴ Čl. 131. ZUP-a:

1. „Rješenje može poništiti ili ukinuti javnopravno tijelo koje ga je donijelo. Kad je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo, može ga poništiti ili ukinuti drugostupanjsko tijelo. Ako nema drugostupanjskog tijela, rješenje može poništiti ili ukinuti tijelo koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tim tijelom.
2. Nezakonito rješenje može se poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci, u kojim slučajevima rješenje mora biti u tom roku otpremljeno iz tijela koje je rješenje donijelo.
3. Javnopravno tijelo donosi rješenje o poništavanju ili ukidanju rješenja po službenoj dužnosti, na prijedlog stranke ili ovlaštenog državnog tijela. Ako je prijedlog za poništavanje ili ukidanje rješenja podnijela stranka ili ovlašteno državno tijelo, a javnopravno tijelo ne prihvati prijedlog, obavijestit će o tome podnositelja prijedloga.
4. Protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju koje je donijelo prvostupanjsko tijelo može se uložiti žalba, a kad žalba nije dopuštena, može se pokrenuti upravni spor. Protiv rješenja drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor.“

postupak (rješavanje upravnih pitanja). Ostale odredbe članka 3. proširuju primjenu ZUP-a na upravne ugovore i druga djelovanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava, koji izravno utječu na prava, obveze ili pravne interese stranaka (stavak 2.), te na zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u slučajevima kada pravne osobe koje obavljaju javne službe (pružatelji javnih usluga) odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima (stavak 3.).¹⁵

3.1. Pravo stranke na pravni lijek

Pravo stranke na korištenje pravnih lijekova protiv prvostupajskih odluka ili protiv propuštanja javnopravnih tijela da riješe upravne predmete u propisanom roku, osigurano je Zakonom, osim ako Zakon ne određuje drugačije. Ako protiv prvostupajnske ili drugostupajnske odluke nije dopuštena žalba, stranka može pokrenuti upravni spor. Protiv upravnog ugovora, postupanja javnopravnih tijela ili pružatelja javnih usluga, stranka također ima pravo podnijeti prigovor. Ovim načelom se osigurava da se zahtjev stranke riješi u što kraćem mogućem roku, a u slučaju nepostupanja ili kašnjenja, stranka ima pravo na pravni lijek, uključujući mogućnost žalbe protiv pasivnosti administracije, poznate kao „šutnja uprave“. Ovo pravo priznaje i Preporuka CM/REC (2007) o dobroj upravi Vijeća Europe, koja preporučuje da zakonom budu određeni razumni vremenski okviri kako bi se izbjegle nedoumice oko njihovog trajanja.¹⁶

Prigovor se razlikuje od žalbe po pitanju dopuštenosti izjavljivanja. Uvijek je dopušteno uložiti žalbu, osim ako je zakonom izričito navedeno da je isključena, dok je prigovor dopušten samo kada je to zakonom izričito propisano. Postoji pet situacija koje su obuhvaćene odredbama Zakona o općem upravnom postupku i koje omogućuju izjavljivanje prigovora. To su sljedeće situacije:

- a) kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti, a službena osoba ne prihvati prijedlog za pokretanje postupka (članak 42.)
- b) zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela (članak 154.)
- c) zbog propusta u dostavljanju pismene obavijesti o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja prava ili interesa (članak 155.)
- d) kako bi se zaštitili od drugih postupanja javnopravnih tijela (članak 156.)

¹⁵ Rajko, A., *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71, br. 3-4, 2021., str. 516.

¹⁶ Đerđa, D., *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 33, br. 1, 2012, str. 136.

e) s ciljem zaštite od postupanja pružatelja javnopravnih usluga (članak 157. i 158.).

3.2. Prigovor kroz članak 42. ZUP-a

Đerđa ističe postojanje tri različita koncepta prigovora prema Zakonu o općem upravnom postupku. To obuhvaća prigovor protiv nezakonitog postupanja javnopravnog tijela, prigovor na postupanje pružatelja javnih usluga i prigovor zbog neispunjavanja upravnog ugovora.¹⁷

Prema članku 42. Zakona o općem upravnom postupku, određeno je da se prigovor može izjaviti s ciljem zaštite javnog interesa kao osnovnog motiva za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti. Ovlaštenost za podnošenje prigovora ima inicijator tj. podnositelj predstavke, koji zahtijeva da javnopravno tijelo pokrene postupak po službenoj dužnosti. To se može dogoditi u slučaju kada tijelo obavijesti da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka ili propusti dostaviti obavijest u propisanom roku.

Članak 42. Zakona o općem upravnom postupku navodi:

1. Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kada 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 javnog 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.

Navedena odredba ima odgovarajuće nedostatke.

Naime, rok od osam dana za izjavljivanje prigovora prema čl. 42. st. 4. ZUP-a, nije jasno određen u situacijama kada podnositelj predstavke ne primi nikakav odgovor. Prema mišljenju

¹⁷ Rajko, A, *op. cit.* (bilj. 49), str. 523. referirajući se na Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.

autora, taj rok se ne odnosi na takve slučajeve, pa se prigovor može podnijeti u bilo kojem trenutku nakon isteka 30 dana za davanje odgovora tj. obavijesti. Neograničen rok za izjavljivanje prigovora u opisanom kontekstu posebno je važan jer je glavni cilj pokretanja upravnog postupka u skladu sa čl. 42 ZUP-a, zaštita javnog interesa. Upravo zbog važnosti zaštite javnog interesa, ne bi trebalo postavljati vremenska ograničenja građanima koji žele pokrenuti upravni postupak.

Situacija nije dodatno regulirana ni kada javnopravno tijelo odgovori na predstavku nakon isteka 30 dana, iako je podnositelj već izjavio prigovor zbog nepostojanja odgovora ili obavijesti. Prema mišljenju autora, pitati podnositelja predstavke je li zadovoljan odgovorom ili obaviješću bio bi razuman korak u takvoj situaciji. Ako podnositelj izjavi zadovoljstvo primljenim odgovorom, postupak po prigovoru može biti obustavljen. Međutim, ako podnositelj nije zadovoljan primljenom obaviješću, postupak po prigovoru trebao bi se nastaviti, uzimajući u obzir iznesene razloge nezadovoljstva.¹⁸

Nedostatak postoji i u tome jer nije određeno kojem tijelu se može izjaviti prigovor, niti je li prigovor u takvim slučajevima devolutivan ili remonstrativan pravni lijek.

3.3. Prigovor kroz članak 122. ZUP-a

Sljedeća odredba koja se odnosi na prigovor jest članak 122. Zakona o općem upravnom postupku kojim je uređen postupak izjavljivanja i postupanja po prigovoru u situacijama u kojima ZUP-om za pojedine prigovore nije drugačije određeno. Članak 122. nije samostalna osnova za podnošenje prigovora, već se može koristiti samo kao dio drugih odredbi tog Zakona koje reguliraju određenu vrstu prigovora. Promatrajući s položaja ove odredbe, članak 42. st. 3. i st. 4. jest remonstrativan pravni lijek. Članak 122. Zakona o općem upravnom postupku pod naslovom „izjavljivanje prigovora i postupanje po prigovoru“ propisuje sljedeće:

1. Prigovor se izjavljuje čelniku tijela, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.
2. Odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući način se primjenjuju i na prigovor.
3. Čelnik tijela odlučuje o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora.

¹⁸ Šikić, M., Held, M., *Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 1, 113-133, 2024, str. 120.

4. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.

S obzirom da ne postoje odredbe u Zakonu koje preciznije određuju način i oblik podnošenja prigovora, primjenjuju se opće odredbe o podnošenju podnesaka. Na temelju navedenog, žalba i prigovor se podnose javnopravnom tijelu neposredno u pisanom obliku, mogu se poslati poštom, dostaviti elektroničkim putem ili izjaviti usmeno na zapisnik.

Prema mišljenju Šikić i Held, prigovor bi trebao biti detaljnije, preciznije i sustavnije uređen u posebnoj glavi Zakona o općem upravnom postupku. S nomotehničkog gledišta, odredbe o prigovoru trebale bi biti sadržane u zasebnom poglavlju Zakona o općem upravnom postupku, dok bi odredbe koje trenutno reguliraju pojedine posebne vrste prigovora trebale sadržavati samo načelnu uputu na to posebno poglavlje. Kroz te odredbe mogu se pružiti osnovne smjernice o nadležnosti za razmatranje prigovora, propisati rokove i definirati ovlasti tijela koje donosi odluke o prigovorima. U istom poglavlju bi trebala biti detaljno obrađena pravna zaštita za građane koji budu odbijeni od strane javnopravnog tijela, uključujući i situacije koje se tiču nepostojanja odgovora na prigovor kod tog tijela.¹⁹

3.4. Prigovor kroz članak 154. ZUP-a

Članak 154. Zakona o općem upravnom postupku odnosi se na prigovor protiv upravnih ugovora. Upravni ugovori predstavljaju posebnu kategoriju ugovora, a njihova specifičnost se očituje u subjektima koji ih sklapaju i međusobnom odnosu koji podrazumijeva subordinaciju. Njihova svrha je promicanje šireg društvenog interesa kao i provedba posebnog postupka koji prethodi njihovom sklapanju.²⁰

Stranka koja nije javnopravno tijelo može izjaviti prigovor zbog neispunjavanja ugovornih obveza od strane javnopravnog tijela s kojim je sklopila upravni ugovor.²¹

Članak 154. ZUP-a pod naslovom *prigovor na upravni ugovor* određuje:

¹⁹ Šikić, M., Held, M., *op. cit.* u bilj. 18, str. 123.

²⁰ Borković, I., *op. cit.* u bilj. 3, str. 36. i 37.

²¹ Rajko, A., *op. cit.* u bilj. 15, str. 518.

1. Zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela stranka može izjaviti prigovor. Prigovorom se može tražiti i naknada štete nastale neispunjavanjem ugovora.
2. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor.
3. O prigovoru se odlučuje rješenjem protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor.“

Prigovor zbog neispunjenja ugovornih obveza smatra se devolutivnim pravnim sredstvom. On se podnosi tijelu koje nadzire javnopravno tijelo koje je stranka upravnog ugovora. U pravnoj doktrini se naglašava da se protiv upravnog ugovora ne podnosi žalba, nego se izjavljuje prigovor, zbog sadržaja zahtjeva stranke izraženog u prigovoru i ovlasti tijela koje donosi odluku o prigovoru. Razlika leži u tome da se žalbom prema odredbama ZUP-a obično traži poništenje osporenog rješenja, dok kod prigovora u vezi sa upravnim ugovorom, stranka prije svega zahtijeva od tijela koje je stranka upravnog ugovora da prisilno ispuni ugovorne obveze, te po potrebi, nadoknadi štetu nastalu zbog neispunjenja ugovorne obveze.²² S obzirom da ZUP nije propisao rok za podnošenje prigovora protiv upravnog ugovora, smatra se da se može podnijeti bilo kada tijekom trajanja ugovornog odnosa.

3.5. Prigovor kroz članak 155. ZUP-a

Također, ovlaštenik za izjavljivanje prigovora je zainteresirana osoba kojoj nije izdana pisana obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava u propisanom roku. Navedeno ovlaštenje sadržano je u članku 155. Zakona o općem upravnom postupku koji određuje:

1. Javnopravno tijelo dužno je obavijestiti zainteresiranu osobu na njezin zahtjev o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari.
2. Na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo dužno je u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati obavijest u pisanom obliku.
3. Ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor.
4. Ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest, zainteresirana osoba ima pravo izjaviti prigovor.

²² Šikić, M., Held, M., *op. cit.* u bilj. 18, str. 124.

Članak 155. ZUP-a ne odnosi se na sam upravni postupak, već uglavnom obuhvaća različite situacije u kojima se građani mogu naći prije nego što pokrenu upravni postupak, dok su u interakciji s javnopravnim tijelima. Ove situacije se javljaju kada zainteresirana osoba zatraži od javnopravnog tijela informacije o uvjetima, načinima i postupcima za ostvarivanje svojih prava ili pravnih interesa u određenoj upravnoj stvari.²³

3.6. Prigovor kroz članak 156. ZUP-a

Takozvana opća supsidijarna zaštita omogućuje podnošenje prigovora radi zaštite od različitih postupaka javnopravnih tijela. Na navedeno upućuje članak 156. ZUP-a koji određuje:

„Osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice“.

Jasno je da se ovdje ne misli na bilo kakvo postupanje, već na nezakonite radnje. Đerđa ovaj oblik naziva općom supsidijarnom zaštitom jer se primjenjuje u situacijama kada građanima nijedno drugo pravno sredstvo nije dostupno.²⁴

Također, važno je napomenuti da se podnošenjem ovakvog prigovora pokreće upravni postupak te se o njemu mora donijeti odluka putem rješenja. Stoga, prigovor može biti odbačen putem rješenja ukoliko nije podnesen u propisanom roku, ako nije dopušten ili je podnesen od strane osobe koja nije ovlaštena za to. Također, prigovor može biti odbačen i u slučajevima navedenim u čl. 18. st. 2. ZUP-a kada nadležno tijelo nije u mogućnosti utvrditi koje je tijelo nadležno na temelju sadržaja prigovora, te u čl. 73. st. 2. ZUP-a, kada nije moguće postupiti po podnesku koji nije podnesen u roku.²⁵

Prigovor je u ovom slučaju također remonstrativan pravni lijek te se podnosi čelniku javnopravnog tijela. Rok za podnošenje prigovora nije strogo određen; prigovor se može podnijeti sve dok traje nezakonito postupanje ili njegove posljedice.²⁶

²³ Šikić, M., Held, M., *op. cit.* u bilj. 18, str. 124.

²⁴ Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 16, str. 345.

²⁵ Rajko, A., *op. cit.* u bilj. 15, str. 519.

²⁶ Šikić, M., Held, M., *op. cit.* u bilj. 18, str. 126.

3.7. Prigovor kroz članke 157. i 158. ZUP-a

Na kraju, prema ZUP-u, posljednji tip prigovora je prigovor korisnika javnih usluga protiv postupanja pružatelja javnih usluga. Članci 157. i 158. propisuju:

Članak 157. pod naslovom *zaštita prava korisnika javnih usluga* određuje:

1. Pod postupanjem pružatelja javnih usluga smatra se poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku.
2. Ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga.
3. Prigovor se može izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje.

Članak 158. pod naslovom *postupanje po prigovoru korisnika javnih usluga* propisuje:

1. Nadležno javnopravno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora.
2. Nadležno tijelo dužno je bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

Ovdje je riječ o zaštiti spram pružatelja javnih usluga, bilo da se radi o gospodarskim djelatnostima, poput komunalnih usluga ili vodnog gospodarstva, bilo da je riječ o negospodarskim djelatnostima koje se nepravilno nazivaju „društvene djelatnosti“.²⁷

U članku 157. ZUP-a se propisuje odgovornost javne vlasti za pružanje javnih usluga. Ovaj je pravni lijek devolutivan jer se prigovor upućuje nadležnom tijelu za nadzor nad pružanjem tih usluga, a moguće ga je podnijeti sve dok radnja ili propust pružatelja javnih usluga traje.

²⁷ Rajko, A., *op. cit.* u bilj. 15, str. 520.

U članku 158. propisano je postupanje javnopravnog tijela po prigovoru. Što se tiče roka, ostavljen je dulji rok za postupanje u odnosu na remonstrativni pravni lijek, te iznosi 30 dana od dana primitka prigovora.²⁸

Prema izloženom, prigovori se odnose na postupanje javnopravnih tijela (članci 42., 155., i 156. ZUP-a), na postupanje pružatelja javnih usluga (članci 157. i 158. ZUP-a), te na dio materije upravnih ugovora (čl. 154. ZUP-a). Prigovori iz čl. 42. i čl. 155. ZUP-a odnose se na situacije koje prethode ili mogu prethoditi upravnom postupku, dok se ostale tri vrste prigovora odnose na situacije koje nisu povezane sa upravnim postupkom. Cilj članka 42. je zaštita javnog interesa, dok kod ostalih vrsta prigovora potrebno je da postoji adekvatna povezanost s pravima, obvezama ili pravnim interesima podnositelja prigovora, u skladu sa posebnostima svake konkretne vrste prigovora.

Kada se podnese prigovor koji se odnosi na upravna postupanja i upravne ugovore, to pokreće upravni postupak, te se o prigovoru odlučuje putem upravnog akta tj. rješenja, za razliku od situacije s prigovorom koji se odnosi na pružanje javnih usluga. Prema odredbi članka 19. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, osigurana je mogućnost sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima.

Postoje dodatne razlike u pogledu razloga za odbijanje prigovora kao neosnovanog, ovisno o posebnostima svake vrste prigovora.

Prigovor je neosnovan:

1. Ukoliko nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti (čl. 42 ZUP-a)
2. Ako javnopravno tijelo ispunjava sporne obveze iz upravnog ugovora (čl. 154. ZUP-a)
3. Ukoliko je javnopravno tijelo u propisanom obliku cjelovito dostavilo obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155- ZUP-a)
4. Ako pravo, obveza ili pravni interes osobe nije povrijeđeno drugim postupanjem (čl. 156. ZUP-a)
5. Ako nisu povrijeđena prava ni pravni interesi korisnika javnih usluga postupanjem pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a).

²⁸ Šikić, M., Held, M., *op. cit.* u bilj. 18, str. 128.

Razlike se nastavljaju kada je riječ o prigovorima u vezi sa upravnim postupanjima nasuprot prigovorima o upravnim ugovorima i pružanju javnih usluga. Prigovor je remonstrativan u pogledu upravnih postupanja i o njima odlučuje čelnik tijela, dok se kod upravnog ugovora i pružanja javnih usluga prigovor tretira kao devolutivni pravni lijek, a o njemu odlučuje nadzorno tijelo. U slučaju prigovora protiv upravnog postupanja, žalba je dopuštena ako postoji drugostupanjsko tijelo, kako je to propisano čl. 122. st. 4. ZUP-a. Međutim, kod prigovora iz čl. 154., 157. i 158. ZUP-a, žalba je potpuno isključena.

4. Prigovor kroz sudsku praksu

4.1. Presuda Visokog upravnog suda Usž-2483/23-3 od 15. studenog 2023.

U navedenom predmetu tužitelj u svojoj žalbi osporava odluku prvostupanjskog tijela zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. Tvrdi da je sud pogrešno protumačio njegova prava osigurana Ustavom Republike Hrvatske. Smatra da mu je sud ograničio pristup sudu, ne dajući mu odgovore na njegove argumente niti obrazloženje o tome kako i gdje može zatražiti zaštitu od nezakonitih postupaka tuženika. Traži od ovog suda da poništi odluku prvostupanjskog suda. Tužitelj je podnio tužbu radi propuštanja donošenja pojedinačne odluke u propisanom roku, navodeći da Ustavni sud o njegovom prigovoru podnesenom 23. lipnja 2023. nije riješio u roku propisanim člankom 122. st. 3. koji određuje: „Čelnik tijela odlučuje o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od dana izjavlivanja prigovora“.

Nadalje, uzimajući u obzir članak 2. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, u svakom slučaju gdje javnopravno tijelo u upravnom postupku odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba ili drugih stranaka, primjenjujući zakone, druge propise i opće akte koji reguliraju odgovarajuće upravno područje, smatra se upravnom stvari. Prema st. 2. istog članka, upravnom stvari smatra se svaka stvar koju zakon određuje kao upravnu stvar.

U konkretnom slučaju, možemo zaključiti da se ne može raditi o šutnji uprave odnosno nedonošenju rješenja o prigovoru prema članku 122. ZUP-a, budući da tuženik nije javnopravno tijelo koje ima u vidu odredba članka 18. ZUS-a²⁹ niti se radi o rješavanju neke upravne stvari

²⁹ Zakon o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS), Narodne Novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, čl. 18.: „Tuženik je javnopravno tijelo koje je donijelo i propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka ugovora“.

prema članku 2. ZUP-a, kako to pravilno navodi prvostupanjski sud u obrazloženju pobijanog rješenja.

Prema svemu iznesenom, Visoki sud ocjenjuje da tužitelj iznesenim razlozima u žalbi nije doveo u sumnju zakonitost rješenja prvostupanjskog suda, koje je doneseno na temelju pravilno utvrđenih činjenica i uz pravilnu primjenu materijalnog prava, stoga sud odlučuje jednako kao u izreci, tj. žalba se odbija i potvrđuje rješenje prvostupanjskog suda.

4.2. Presuda Upravnog suda u Rijeci Us I 623/2022-8 od 28. rujna 2022.

Tužiteljica je podnijela prigovor 21. travnja 2022. godine zbog odbijanja zahtjeva za povrat dijela troškova sudjelovanja Općine Viškovo u financiranju smještaja njenog djeteta u vrtiću. Nije pravovremeno podnijela zahtjev uz sufinanciranje za rujna 2020. godine zbog opravdanih razloga. Tuženik tvrdi da je tužiteljica već ostvarila pravo na sufinanciranje za razdoblje od 1. listopada 2020. do 31. kolovoza 2021. godine. Njezin prijedlog za povrat u prijašnje stanje, uključujući i zahtjev za rujna 2020., nije prihvaćen. Tužiteljica je uložila prigovor protiv tog postupka javnoga tijela. Međutim, takav prigovor se primjenjuje samo u slučajevima koji nisu obuhvaćeni upravnim postupkom. Tužiteljici su bile dostupna žalba u upravnom postupku i tužba u upravnom sporu.

Tužiteljčin prigovor odnosi se na zaštitu od postupanja javnopravnih tijela. Tuženik osnovano ukazuje da prigovor predstavlja redoviti pravni lijek u odnosu na materiju ZUP-a, što nije povezano sa samim upravnim postupkom. Prigovor, za razliku od žalbe koja je također redoviti pravni lijek, ali unutar upravnog postupka, nije općenito dopušten pravni lijek, te se može izjaviti samo u slučajevima određenim zakonom. Prigovori uređeni ZUP-om pružaju zaštitu izvan upravnog postupka, ali unutar područja upravnog prava. Suprotno tome, u vezi sa svim postupcima javnopravnih tijela u okviru upravnog postupka, zaštita je osigurana kroz žalbu protiv prvostupanjskog rješenja, odnosno putem tužbe za sudsku ocjenu zakonitosti konačnog rješenja. Što se tiče postupanja koje se može osporiti žalbom, nema potrebe za prigovorom. Prigovora nema ni kada žalba u odnosom slučaju nije dopuštena, ali je riječ o upravnom postupku u kojem se u prvom i jedinom stupnju donosi rješenje, koje je moguće osporavati u upravnom sporu.

O predmetnom sufinanciranju kao i o povratu u prijašnje stanje, odlučuje se u okviru upravnog postupka, što je ovdje i učinjeno. Zbog prethodno iznesenog, osporavanju pritom donesenih odluka nema mjesta primjenom prigovora.

Stoga odluku sadržanu u pravomoćnom rješenju kojim je odlučeno o prijedlogu za povrat u prijašnje stanje, tužiteljica nije ovlaštena osporavati prigovorom, već to može učiniti samo primjenom nekog od izvanrednih pravnih lijekova propisanih čl. 123.-132. ZUP-a, pod zato propisanim pretpostavkama. Naknada štete ostvaruje se u parničnom postupku pred redovnim općinskim sudom.

4.3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-4066/2021 od 3. ožujka 2022.

U odluci U-III-4066/2021 od 3- ožujka 2022., Ustavni sud Republike Hrvatske raspravljao je o primjeni članka 156. Zakona o upravnim sporovima (ZUP) i donio je odluku koja je posebno zanimljiva zbog ilustracije teškoća u njegovoj praktičnoj primjeni. U toj odluci, Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu (točka I izreke), ukinuo presudu Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske i presudu Upravnog suda u Zagrebu (točka II izreke) te predmet vratio Upravnom sudu u Zagrebu na ponovni postupak (točka III izreke). Ova odluka pruža dublji uvid u složenost i izazove s kojima se susreću sudovi u primjeni određenih pravnih članaka u praksi.

Podnositeljica ustavne tužbe osporavala je sudske odluke koje su potvrdile odluku ravnateljice Agencije za odgoj i obrazovanje. Ravnateljica je donijela odluku kojom odbija prigovor podnositeljice protiv zapisnika o polaganju stručnog ispita i stručnih suradnika osnovnih i nastavnika srednjih škola datiranog 11. studenoga 2016. godine, za ispitni rok od 10. listopada 2016. do 10. prosinca 2016. Podnositeljica je pristupila navedenom ispitu, što je rezultiralo gubitkom njezinog radnog mjesta u srednjoj školi.

Podnositeljica je uložila prigovor ravnateljici Agencije za odgoj i obrazovanje protiv odluke Ispitnog povjerenstva. Ravnateljica Agencije je 14. travnja 2017. donijela akt pod nazivom „odluka“ pozivajući se na članak 122. ZUP-a, koja nije sadržavala uputu o pravnom lijeku. Odlukom je ravnateljica odbila prigovor podnositeljice kao neosnovan i pružila niz obrazloženja meritorne naravi, podržavajući ocjenu Ispitnog povjerenstva da podnositeljica nije uspjela položiti stručni ispit. Istovremeno, protiv odluke ravnateljice Agencije, podnositeljica je podnijela žalbu Ministarstvu znanosti i obrazovanja i pokrenula upravni spor. Ministarstvo je istaknulo da nije nadležno tijelo za rješavanje žalbi u slučajevima koji se tiču polaganja stručnih ispita te da je jedini prihvatljivi pravni lijek podnošenje tužbe u upravnom sporu.

Upravni sud u Zagrebu odbio je zahtjev podnositeljice tužbe, argumentirajući da Zapisnik nije upravni akt jer ne sadrži odluku o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke, već isključivo

utvrđuje činjenično stanje. Nadalje, sud je istaknuo da prigovor podnositeljice nije dopušten jer nema zakonskih osnova za njegovo podnošenje, niti postoji pravni interes za pokretanje postupka poništenja navedenog zapisnika, osobito jer nije predviđena mogućnost izjavljivanja prigovora na taj zapisnik.

Protiv te presude, podnositeljica je izjavila žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, koji ju je odbio. Visoki upravni sud također ističe da „nigdje nije propisana mogućnost izjavljivanja prigovora na navedeni zapisnik“ te da je pravilno zaključio prvostupanjski sud da zapisnik „nije upravni akt jer se njime ne odlučuje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke, već se samo utvrđuje činjenično stanje“.

Ustavni sud primijetio je da se osporene presude temelje na sljedećim (usklađenim) tezama upravnih sudova:

1. Zapisnik nije kvalificiran kao upravni akt
2. Prigovor protiv zapisnika nije dopušten zbog nedostatka zakonske osnove za njegovo podnošenje, te je ravnateljica Agencije pravilno trebala odbaciti prigovor rješenjem, umjesto odlukom. Međutim, donošenjem odluke umjesto rješenja nije prekršen zakon na štetu podnositeljice.
3. Podnositeljica nema pravni interes za podnošenja prigovora protiv Zapisnika.

U svojoj analizi, Ustavni sud se slaže sa presudama upravnih sudova da Zapisnik nije upravni akt jer ne donosi odluku o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. No, ističe da to ne znači da su sudovi bili u pravu kad su donosili osporene presude. Ustavni sud naglašava svoj stav da nedostatak svojstva upravnog akta ne isključuje potrebu za pravnim lijekovima protiv akata koji utječu na prava pojedinca.

Ustavni sud navodi da su odredbe Zakona o upravnim sporovima općenite i pružaju zaštitu protiv postupanja javnopravnih tijela, uključujući i Agenciju. Stoga, nedostatak posebne zakonske odredbe nije prepreka za podnošenje prigovora.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je prigovor bio dopušten prema odredbama Zakona o općim sporovima. Rješenje povodom prigovora smatra se upravnim aktom, protiv kojeg je dopuštena žalba ili pokretanje upravnog spora. Ravnateljica Agencije postupila je u skladu sa zakonom, ali je podnositeljica imala pravo pokrenuti upravni spor jer Ministarstvo nije bilo nadležno za žalbe na akte Agencije. Upravni sudovi su stoga bili dužni donijeti odluke o tužbama podnositeljice.

U konačnici, Ustavni sud ističe nelogičnost u stavu upravnih sudova koji tvrde da podnositeljica nema pravni interes za podnošenje prigovora protiv Zapisnika jer se njime „ne odlučuje o njezinim pravima, obvezama ili pravnim interesima“. To bi podrazumijevalo da je ona odustala od namjere da pokrene upravni spor protiv „odluke“ kojom je ravnateljica Agencije odbila njezin prigovor protiv Zapisnika. Međutim Ustavni sud smatra da su upravni sudovi jednostavno trebali odbaciti njezinu tužbu kao nedopuštenu u skladu sa čl. 30. t. 2. ili t. 7. ZUP-a, a ne ju pravomoćno odbiti.

5. Zaključak

Kako bismo bolje razumjeli institut prigovora kao novog redovnog pravnog lijeka, u ovom radu su prvo opisani redovni i izvanredni pravni lijekovi, koji omogućuju strankama zaštitu njihovih prava i pravnih interesa, a u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku. Nakon toga je napravljen pregled prigovora kroz zakonske odredbe, a u konačnici su istaknute i određene presude koje se odnose na prigovor.

Pravni lijekovi dijele se na redovne i izvanredne. U redovne se ubrajaju žalba i prigovor. Žalba je opći pravni lijek koji omogućava osporavanje prvostupanjske odluke javnopravnog tijela i koja se može podnijeti uvijek, osim kada je zakonom isključena. Žalba je devolutivni pravni lijek, što znači da prvostupanjsko tijelo ima određene ovlasti u vezi s njom, ali konačnu odluku donosi drugostupanjsko tijelo. Ovo svojstvo razlikuje žalbu od drugih pravnih lijekova.

Prigovor je remonstrativan pravni lijek koji je uveden Zakonom o općem upravnom postupku (NN 47/09). Prigovor se koristi u upravnom postupku za zaštitu od postupanja javnopravnih tijela kada se ne donosi rješenje kao upravni akt. Prigovor se može podnijeti samo u slučajevima propisanim zakonom. Zakonom o općem upravnom postupku tako je predviđeno pet vrsta prigovora: prigovor inicijatora pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti radi zaštite javnog interesa, kada javnopravno tijelo utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka (čl. 42.); prigovor stranke upravnog ugovora koja nije javnopravno tijelo, zbog neispunjavanja obveza javnopravnog tijela (čl. 154.); prigovor zainteresirane osobe kojoj u propisanom roku nije izdana pisana obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155.); prigovor radi zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (čl. 156.); prigovor korisnika javnih usluga od postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i čl. 158.). Prigovor je također uređen člankom 122. ZUP-a, no te odredbe ne služe za definiranje dodatne, posebne vrste prigovora. Umjesto toga, one supsidijarno reguliraju postupovna pitanja vezana uz prigovore koji su uređeni drugim odredbama ZUP-a.

Posebnosti sudske zaštite u upravnim sporovima koji se odnose na prigovore ponajviše se očituju u vrsti predmeta spora. Kod prigovora koji se odnose na pružanje javnih usluga, radi se o ocjeni zakonitosti postupanja. S druge strane, kod ostalih vrsta prigovora, ocjenjuje se zakonitost konačnog upravnog akta donesenog povodom prigovora. Bitno je naglasiti i da je za sve vrste prigovora moguće tražiti i zaštitu zbog šutnje uprave.

Na kraju možemo zaključiti da proširenjem Zakona o općem upravnom postupku na upravna postupanja, postupanja pružatelja javnopravnih usluga, osiguranje zaštite od neispunjavanja obveza javnopravnih tijela iz upravnih ugovora, ali i reguliranje ovih instituta proceduralnim pravilima i pravnom zaštitom putem prigovora, uz sudsku zaštitu u upravnom sporu, povećava se razina zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca obuhvaćenih segmentima upravne djelatnosti izvan tradicionalnog upravnog postupka, kao i zaštita javnog interesa. Također je olakšan i nadzor nad radom javne uprave i pružatelja javnih usluga te posredno doprinosi boljoj disciplini i kvaliteti upravnih aktivnosti.

6. Popis literature

Knjige i članci

1. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Bubalović. T., *Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu*, Zbornik Sveučilišta Libertas, 3., 2018.
3. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
4. Đerđa, D., *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), vol. 28, br. 1, 2007.
5. Đerđa, D., *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 33(1), 2012.
6. Grbin, I., *Izvanredni pravni lijekovi – revizija prema zakonskim novelama*, Pravo i porezi, časopisi za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu, god. 13, 2004.
7. Novi informator, *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi*, 2022; str. 1-4.
8. Rajko, A., *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 71, br. 3-4 (2021); str. 511-532.
9. Šikić, M., Held, M., *Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 1, 2024; str. 113-132.

Pravni propisi:

1. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21
2. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/24

Sudska praksa:

1. Upravni sud u Rijeci, Us I-623/2022-8, od 28. rujna 2022.
2. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4066/2021, od 3. ožujka 2022.
3. Visoki Upravni sud Republike Hrvatske, Usž-2483/23-3 od 15. studenog 2023.

Mrežne stranice:

1. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013.-2024.

Pristup 07. svibnja 2024., <https://www.enciklopedija.hr/clanak/pravni-lijekovi>