Redoviti pravni lijekovi u upravnom postupku

Gakovski, Lucija

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

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://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:511300

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-09**

Repository / Repozitorij:

Repository Faculty of Law University of Zagreb

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINANCIJE

LUCIJA GAKOVSKI

REDOVITI PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU

ZAVRŠNI RAD

Zagreb, 2022.

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINANCIJE

REDOVITI PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU

REGULAR LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Završni rad

MENTOR
Prof. dr. sc. Marko Šikić

STUDENTICA
Lucija Gakovski

Zagreb, 2022.

SADRŽAJ

1. UVOD 1
2. UPRAVNI POSTUPAK 2
   2.1. PODNOŠENJE PODNESKA 2
   2.2. POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA 3
   2.3. OBUSTAVA POSTUPKA 4
3. STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU 5
   3.1. PRAVO STRANKE NA PRAVNI LIJEK 5
4. RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI 7
   4.1. UPRAVNI AKT 7
   4.2. RJEŠENJE 8
      4.2.1. VRSTE RJEŠENJA 9
      4.2.2. ROK ZA DONOŠENJE RJEŠENJA 9
5. ŽALBA 10
   5.1. ODRICANJE OD PRAVA NA ŽALBU 10
   5.2. SLUČAJEVI NEZAKONITOSTI 11
   5.3. SADRŽAJ ŽALBE 12
   5.4. ROK ZA IZJAVLJIVANJE I PREDAJA ŽALBE 12
   5.5. PRAVO STRANKE U SLUČAJU POGREŠNE UPUTE O PRAVNOM LIJEKU 13
   5.6. ODGODNI UČINAK ŽALBE 13
   5.7. POSTUPANJE PRVOSTUPANJSKOG TIJELA U POVODU ŽALBE 14
   5.8. POSTUPANJE DRUGOSTUPANJSKOG TIJELA U POVODU ŽALBE 15
      5.8.1. ODBIJANJE ŽALBE 15
      5.8.2. PONIŠTAVANJE RJEŠENJA 16
      5.8.3. IZMJENA RJEŠENJA 16
      5.8.4. POSTUPANJE PO ŽALBI KAD PRVOSTUPANJSKO TIJELO NA ZAHTJEV STRANKE NIJE RIJEŠILO U ROKU 17
      5.8.5. DRUGOSTUPANJSKO RJEŠENJE 18
6. PRIGOVOR 19
   6.1. RAZLIKE IZMEĐU POJEDINIH VRSTA PRIGOVORA 20
   6.2. PRIGOVOR PROTIV NEZAKONITOG POSTUPANJA JAVNOPRAVNOG TIJELA 21
   6.3. PRIGOVOR NA POSTUPANJE PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA 22

6.4. PRIGOVOR ZBOG NEISPUNJAVANJA UPRAVNOG UGOVORA 22
7. ZAKLJUČAK 23
8. LITERATURA 24

REDOVITI PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU

Sažetak:

Žalba i prigovor kao redoviti pravni lijekovi, uređeni Zakonom o općem upravnom postupku, najvažnija su i najkorištenija sredstva koja izjavljuju stranke u upravnom postupku protiv rješenja što ih donose javnopravna tijela, odnosno u slučajevima kada se rješenja ne donose. Osim važnosti koju imaju sami pravni lijekovi, od velikog su značaja vremenski rokovi i određene situacije u kojima se mogu izjaviti žalba ili prigovor. Cilj rada je prikazati cjelokupni postupak, počevši od stranaka u upravnom postupku, pretpostavki za izjavljivanje pravnih lijekova, vremenskih rokova, radnji koje poduzimaju prvostupanjska i drugostupanjska tijela, posljedica do kojih može doći ukoliko rješenje javnopravnog tijela nije zakonito te naposljetku rješavanja postupka.

***Ključne riječi**: žalba; prigovor; pravni lijek; upravni postupak; rješenje*

REGULAR LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract:

Appeals and objections as regular legal remedies, regulated by the Law on General Administrative Procedure, are the most important and most used means that parties in administrative proceedings declare against decisions made by public law bodies, that is, in cases where decisions are not made. In addition to the importance of the legal remedies themselves, the time limits and certain situations in which an appeal or objection can be filed are of great importance. The purpose of the work is to present the entire procedure, starting with the parties in the administrative procedure, assumptions for declaring legal remedies, time limits, actions taken by the first instance and second instance bodies, consequences that may occur if the decision of the public law body is not legal and finally the resolution of the procedure.

***Key words:** appeal; objection; legal remedy; administrative procedure; decision*

Izjava o izvornosti

Ja, Lucija Gakovski, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljen način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Ime i prezime: Lucija Gakovski

Datum: 3. kolovoza 2022.

1. UVOD

Upravni postupci služe priznavanju prava, davanju obveza ili zaštiti interesa. Kako predmetom upravnog postupka mogu biti brojne stvari, velika je mogućnost da će se pri rješavanju nekog od njih javiti određene greške, odnosno nezakonitosti. U takvim slučajevima nezakonitosti se nastoje otkloniti pravnim lijekovima. Cilj rada je prikazati faze upravnog postupka, počevši od načina njegova pokretanja, stranaka koje sudjeluju u postupku i njihovih prava, rješavanja same upravne stvari, te načina na koje se stranke mogu zaštititi od nezakonitih rješenja ili propusta koje učine javnopravna tijela rješavajući u upravnoj stvari. U prvom dijelu rada detaljnije se opisuje upravni postupak, tko ga sve ima pravo pokrenuti i u kojim situacijama, te što sve mora sadržavati podnesak kojim se postupak pokreće. Zatim slijedi nekoliko riječi o strankama u postupku i o propisima na kojima se temelji njihovo pravo da izjavljuju pravne lijekove. S obzirom da se u upravnom postupku donosi upravni akt, jedan dio rada posvećen je dijelovima upravnog akta. Rješenje je upravni akt koji se uređuje Zakonom o općem upravnom postupku, stoga je bilo nužno istaknuti njegove najvažnije dijelove te rok u kojem ga je javnopravno tijelo dužno donijeti. U drugom dijelu rada opisuje se pravna zaštita koja se pruža strankama u upravnom postupku, a to su pravni lijekovi. Predmet ovog rada su redoviti pravni lijekovi, žalba i prigovor. Kod razrade navedenih pravnih lijekova, utvrđuju se situacije u kojima može doći do njihova korištenja, rokovi izjavljivanja, prava stranke povodom pravnih lijekova te radnje koje poduzimaju prvostupanjska i drugostupanjska tijela. Uzevši u obzir da se pravni lijekovi izjavljuju u slučaju da se pojavi određeni oblik nezakonitosti, bilo da je u pitanju nezakonito rješenje ili nezakonito postupanje, bitno je naglasiti koji su to slučajevi nezakonitosti te koja je njihova težina. Dakle, u prvom dijelu rada općenito se opisuje upravni postupak i njegovi sastavni dijelovi, dok se u drugom dijelu više pažnje posvećuje samim redovitim pravnim lijekovima.

2. UPRAVNI POSTUPAK

Upravni postupak definiran je kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja tijela državne uprave (drugih državnih tijela i pravnih osoba koje ima javne ovlasti) kada ta tijela primjenom materijalnopravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaca, pravnih osoba ili drugih stranaka). [1]

Upravni postupak sastoji se od procesnih pravila o redu i obliku radnji pri donošenju upravnih akata te obliku tih akata. Tim pravilima svrha je utvrditi način djelovanja javnopravnih tijela, te sredstva kojima se mogu služiti kod primjene materijalnopravnih propisa na konkretan slučaj. Pravila moraju biti precizno propisana kako bi se osigurala zaštita legitimnih prava i interesa stranaka u postupku. Isto tako, potrebno je detaljno urediti i proceduru postupanja upravnih tijela kako bi se spriječila njihova prevelika samovolja (prilikom utvrđivanja činjeničkog stanja, primjene mjera koje prethode donošenju odluke) koja bi u konačnici mogla rezultirati povredom prava i interesa stranaka. [2]

Prema Zakonu o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP), javnopravna tijela postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava, odnosno svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna. [3]

2.1. PODNOŠENJE PODNESKA

Svi zahtjevi, žalbe, prigovori, predstavke, molbe, prijave i ostala priopćenja kojima se stranke obraćaju javnopravnim tijelima smatraju se podnescima. Da bi se smatrali valjanima, podnesci moraju biti razumljivi i sadržavati određene podatke. Nužni podaci su oni o javnopravnom tijelu, o stranci odnosno osobi koja ju zastupa i njihov potpis, te podaci o upravnoj stvari na koju se podnesak odnosi.

[1] Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 399.
[2] Ibid.
[3] Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., članak 2.

U slučaju da podnesak ne sadržava sve potrebne dijelove, službena osoba donijet će zaključak kojim će obavijestiti stranku o određenim nedostacima te rok u kojem ih je dužna otkloniti, a ako to ne učini rješenjem će odbaciti podnesak. [4]

Smatra se da je podnesak podnesen u roku ako je zaprimljen u javnopravnom tijelu prije isteka roka u kojem je trebao biti predan, a ako se šalje poštom smatrat će se predanim danom predaje pošti odnosno ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga. [5]

2.2. POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA

Postupak se može pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Na inicijativu stranke postupak se pokreće radi zadovoljenja osobnog interesa, bilo da se radi o ostvarenju određenog prava ili zaštite interesa. Stranka može pokrenuti postupak u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik. Ako ga pokreće u pisanom obliku, ima mogućnost dostave zahtjeva elektroničkim putem ili poštom. Uredno ispunjen zahtjev prvi je korak u postupku koji se pokreće pred javnopravnim tijelom.

Po službenoj dužnosti postupak se pokreće kada je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa. Javni interes nije posve definiran i postoje različite podjele odnosno shvaćanja. Najopćenitije možemo reći da se javni interes tiče zaštite okoliša, javnog zdravlja, obrane i sigurnosti, zakonitosti rada tijela javne vlasti, potrošnje proračunskih sredstava, upravljanja javnom imovinom itd. [6]

Postupak po službenoj dužnosti smatra se pokrenutim kad službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka. [7] Javnopravno tijelo na temelju predstavki i drugih obavijesti, utvrđuje je li potrebno pokrenuti postupak. Ako utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka, službena osoba dužna je što prije obavijestiti podnositelja.

[4] Ofak, Lana, (2018.). 05 Upravni postupak od članka 71 do članka 95 (Power Point prezentacija) Posjećeno na mrežnoj stranici Pravnog fakulteta 15. srpnja 2022.: https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/upp_c/predavanja/dokumenti_za_preuzimanje
[5] Ibid.
[6] Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2017.
[7] Odvjetnički ured Tomislav Strniščak, Rješenje u upravnom postupku, Posjećeno na mrežnoj stranici: https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/rjesenje-u-upravnom-postupku/

U slučaju da se ne prihvati prijedlog za pokretanje postupka odnosno ukoliko se u propisanom roku ne primi odgovor, podnositelj zahtjeva ima pravo u roku od osam dana od dana primanja obavijesti izjaviti prigovor javnopravnom tijelu. O navedenom prigovoru bit će riječi kasnije. Ukoliko su stranke nepoznate ili je pokretanje postupka propisano zakonom, javnopravno tijelo može pokrenuti postupak javnom objavom. Potrebno je da se javna objava oglasi na način kako bi stranke mogle saznati za nju. Najčešće se to čini objavom u službenom glasilu ili na drugi prikladan način te se određuje rok od najmanje 30 dana za odazivanje stranaka na istu. [8]

2.3. OBUSTAVA POSTUPKA

U bilo kojem trenutku stranka ima pravo odustati od zahtjeva i za to ne mora imati valjani razlog. Ukoliko odustane od zahtjeva doći će do obustave postupka, osim ako je daljnje vođenje istog u javnom interesu te ako to zahtjeva protustranka u postupku. Odustati od zahtjeva može se, kao i kod podnošenja podneska, pisanim putem, elektroničkim putem ili usmeno na zapisnik. Osim izričitog izjašnjavanja stranke o odustanku o zahtjeva, do obustave postupka doći će i ako se iz postupanja stranke može zaključiti da je odustala.

O obustavi postupka, kao i o većini stvari, službena osoba donosi rješenje.

[8] Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., Drugi dio, Glava I.

3. STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU

Prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku, stranke u upravnom postupku mogu biti fizičke i pravne osobe na čiji zahtjev je postupak pokrenut, protiv kojih se postupak vodi ili koje imaju pravo sudjelovati u postupku radi zaštite svojih prava ili interesa. Nadalje, stranka može biti tijelo državne uprave, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova podružnica, područna jedinica ili skupina osoba koje su povezane zajedničkim interesom. [9] Osoba na čiji zahtjev se postupak pokreće, naziva se aktivnom strankom, dok se osoba protiv koje se postupak vodi, naziva pasivnom strankom. Uz njih postoji i tzv. intervenijent odnosno stranka koja ima pravo sudjelovati u postupku iz interesnih razloga.

Osim jednostranačkog postupka, postoji i višestranački upravni postupak u kojem sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotstavljenim zahtjevima i interesima. U tom slučaju razlikujemo kolidirajuće i kontrarne stranke. Prvi naziv odnosi se na stranke koje nisu ni u kakvom međusobnom pravnom odnosu, dok drugi označava one stranke koje iznose direktno suprotne zahtjeve jedna prema drugoj. Ukoliko dvije ili više stranaka zajednički nastupaju kao jedna stranka, govorimo o postupovnoj zajednici. U tom slučaju stranke se međusobno dogovaraju koja od njih će ih predstavljati odnosno biraju zajedničkog opunomoćenika. [10]

3.1. PRAVO STRANKE NA PRAVNI LIJEK

Pravo stranke na pravni lijek, zbog svoje važnosti, sadržano je u odredbama Ustava. Članak 18. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske glasi: „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.“ [11]

Isto pravo stranke sadržano je u Zakonu o općem upravnom postupku čiji članak 12. stavak 1. glasi: „Protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj

[9] Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., članak 12.
[10] Ljubanović, Boris, Petrović, Ivica, Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu, Pravni vjesnik: časopis pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 31 No. 1, 2015., str. 128.
[11] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/2010

stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano.“ Nadalje, u stavku 2. istog članka osigurava se pravo na pravni lijek protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv odluke prvostupanjskog tijela protiv koje nije dopuštena žalba, i u tom slučaju može se pokrenuti upravni spor. Konačno, stavak 3. članka 12. sadržava pravo stranke na prigovor protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela i pružatelja javnih usluga. [12]

Pored navedenog prava stranke, postoji i načelo zaštite stečenih prava stranaka. Kao i prethodno pravo, i ovo je uređeno Zakonom o općem upravnom postupku. Članak 13. Zakona glasi: „Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.“ [13] Pravomoćnost podrazumijeva institut kojim se onemogućava ponovno odlučivanje o stvari o kojoj je u redovnom postupku konačno odlučeno (*ne bis in idem*). [14] Time što stranka može ishoditi pravdu protiv pravomoćne odluke, dodatno se osigurava njena zaštita u postupku. No, obzirom da radnje spomenute u članku potpadaju pod izvanredne pravne lijekove, a koji nisu predmet ovog rada, o tome neće biti dalje riječi.

[12] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 12.
[13] Ibid., članak 13.
[14] Borković, Ivo, op. cit. (bilj. 1), str. 385.

4. RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI

4.1. UPRAVNI AKT

Kada kažemo „upravni akt“ obično je prva asocijacija na rješenje što ga donose upravna tijela. Upravnim aktima smatraju se rješenja i zaključci. Zaključkom se uređuju sporedna pitanja u postupku, odnosno postupovna pitanja kada za njihovo uređenje nije propisano donošenje rješenja. Prije detaljnijeg prikaza samog rješenja kakvo spominje zakon, potrebno je reći nekoliko riječi o upravnom aktu općenito. Teorija poznaje bitne elemente upravnog akta koji omogućavaju razlikovanje upravnog od drugih akata. Bitnim elementima smatraju se autoritativnost i jednostranost, konkretnost, pravno djelovanje i pravna vezanost. [15]

Autoritativnost se odnosi na donosioca upravnog akta. On temeljem ovlasti koje su mu dane donosi akt o pravima i dužnostima stranaka u postupku. S obzirom da iz zakona proizlazi njegov autoritet, to mu daje jači položaj u upravnom odnosu. Jednostranost je usko povezana s autoritativnošću zbog toga što upravni akt nastaje kao posljedica izražene volje onoga tko ga donosi. Dakle, ne postoji suglasnost volja stranaka, već prevladava volja donosioca akta. Nadalje, konkretnost upravnog akta odnosi se na konkretnu upravnu stvar o kojoj se odlučuje te konkretne adresate akta. Iz izreke akta jasno se može doznati koji je to konkretan slučaj u kojem je regulirano neko pravo ili dužnost stranke. Isto tako, točno se određuju adresati akta, bilo da je riječ o pojedincu ili skupini osoba. [16]

Najbitniji element upravnog akta je njegovo pravno djelovanje. Postoje dvije mogućnosti djelovanja, od toga je prva da se zasnuje, ukine ili mijenja neki pravni odnos, a druga je da se on utvrdi. U prvom slučaju radi se o konstitutivnom djelovanju, a u drugom o deklaratornom. Pravno djelovanje usmjereno je na adresata upravnog akta jer prema njemu proizvodi pravne učinke, no isto tako može djelovati i prema trećim osobama ukoliko se stranci daje neko pravo koje djeluje prema svima te izaziva posredno djelovanje prema trećima. [17] Naposljetku, pravna vezanost upravnog akta znači da donosioc upravnog akta može donijeti isti samo ukoliko je njegovo donošenje predviđeno pravnom normom i na način na koji je to

[15] Borković, Ivo, op. cit. (bilj. 1), str. 360.
[16] Ibid., str. 360.-361.
[17] Ibid., str. 361.-362.

određeno normom. Time se osigurava da sam akt nije proizvod proizvoljnog postupanja donosioca te se štiti načelo zakonitosti[18]. [19]

4.2. RJEŠENJE

Rješenjem se odlučuje o upravnoj stvari. Pored naziva „rješenje“, može se koristiti i neki drugi naziv. Rješenje se najčešće donosi u pisanom obliku, no može se donijeti i u usmenom obliku. U potonjem obliku donosi se samo u iznimnim situacijama te radi poduzimanja radnji koje zahtijevaju hitnu intervenciju. Usmeni oblik ima prednost pred pisanim zbog toga što je manje formaliziran. S druge strane, prednost pisanog oblika je u tome što se osigurava provođenje određene procedure i također ide u prilog pravnoj i općenitoj sigurnosti adresata u postupku. [20]

Rješenje se sastoji od nekoliko dijelova. To su uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, potpis službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela.

Uvod sadržava oznaku predmeta, podatke o stranci, naziv javnopravnog tijela, propis o nadležnosti te naznaku je li postupak pokrenut na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Zatim slijedi najvažniji dio rješenja, a to je izreka. Izreka sadržava kratku odluku o upravnoj stvari koja se kasnije podrobnije razrađuje u obrazloženju gdje se utvrđuje činjenično stanje na temelju kojeg je odluka donesena. Obrazloženje je od velikog značaja što potvrđuju komentari mnogih autora. Značajnu misao iznio je Ivo Krbek kada je rekao sljedeće: „Obrazloženje ima veliko praktično značenje: ono učvršćuje načelo zakonitosti; prinuđuje donosioca da temeljito promisli o rješenju koje ima donijeti; stranci daje uporište za opravdane pravne lijekove odnosno uvjerenje da je rješenje ispravno a pravni lijek bezizgledan; omogućuje lakšu kontrolu upravnog akta. Obrazloženje pruža važno i autentično sredstvo za ispravno tumačenje dispozitiva.“ [21]

---

[18] *načelo zakonitosti* prema Zakonu o općem upravnom postupku spominje se u članku 5. stavku 1. i 2. te glasi: „(1) Javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti. / (2) U upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama te ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana.“

[19] Borković, Ivo, op. cit., str. 362.

[20] Ibid., str. 376.

[21] Đerđa, Dario, Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 28 No. 1, 2007., str. 22. prilikom referiranja na Krbek, Ivo, Upravni akt, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1957. str. 39.

Posljednje, rješenje sadržava uputu o pravnom lijeku koja obavještava adresata o mogućnosti i roku izjavljivanja žalbe odnosno pokretanja upravnog spora.

4.2.1. VRSTE RJEŠENJA

ZUP u članku 100. spominje nekoliko vrsta rješenja s obzirom na pitanje koje se rješava. Tako razlikujemo djelomično, dopunsko, privremeno rješenje. Djelomično rješenje donosi se kada se u upravnoj stvari rješava o više pitanja, a na temelju utvrđenog činjeničnog stanja može se riješiti samo o nekima. Dakle, o pitanjima koja su rješiva donosi se djelomično rješenje. Dopunsko rješenje donosi se na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti i to u slučaju da javnopravno tijelo rješenjem nije riješilo sva pitanja koja su predmet postupka. Dopunskim rješenjem rješavaju se pitanja koja su ostala neriješena. Privremeno rješenje donosi se u posebnim okolnostima kada je prije okončanja postupka potrebno donijeti rješenje kojim se uređuju sporedna pitanja i odnosi. Takvo rješenje donosi se na temelju činjenica utvrđenih u vrijeme njegova donošenja, te će se ukinuti kada se okonča postupak rješenjem o glavnoj upravnoj stvari. [22] Sve navedene vrste rješenja, u pogledu pravnih lijekova i izvršenja, smatraju se samostalnim rješenjima.

4.2.2. ROK ZA DONOŠENJE RJEŠENJA

Prilikom donošenja rješenja, službena osoba mora voditi računa o rokovima u kojima mora donijeti isto. Rješenje se donosi i dostavlja stranci najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva. [23] Iznimno, kada je potrebno provesti ispitni postupak, mora se donijeti i dostaviti najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva. Vrlo je važno poštovati propisane rokove jer se time pruža pravna sigurnost stranci da će dobiti odgovor na svoj zahtjev, odnosno da će joj se priznati neko pravo ili zaštiti interes. Isto tako, predviđa se osiguranje stranke u slučaju da se rješenje ne donese u navedenim rokovima. To se postiže pravom stranke na korištenje pravnim lijekovima (žalbom, odnosno pokretanjem upravnog spora).

[22] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 100.
[23] Ibid., članak 101.

5. ŽALBA

Žalba je najvažniji redoviti pravni lijek u upravnom postupku. Stranka u upravnom postupku pravo na žalbu ostvaruje već u odredbama Ustava, kako je već prethodno spomenuto. Žalba se izjavljuje protiv prvostupanjskog rješenja drugostupanjskom tijelu, te isto tako i u slučaju kad tijelo nije donijelo i dostavilo rješenje u propisanom zakonskom roku. Potonje se naziva „šutnja uprave“ odnosno „šutnja administracije“. Postoje situacije u kojima je žalba zakonom isključena, a kako bi se pružila zaštita strankama u postupku, predviđa se pokretanje upravnog spora protiv prvostupanjskog rješenja.

Žalba u upravnosudskom postupku je devolutivni pravni lijek [24], jer o njoj rješava drugostupanjski sud. Prema prijedlogu Zakona o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba rješava Visoki upravni sud Republike Hrvatske. [25]

5.1. ODRICANJE OD PRAVA NA ŽALBU

Jamči se pravo stranci da odustane od žalbe ili da se odrekne prava na istu. Prava na žalbu stranka se može odreći od dana primitka prvostupanjskog rješenja do isteka roka za izjavljivanje žalbe. Ukoliko se radi o višestranačkom postupku, odricanje će imati učinak samo ako se sve stranke odreknu prava na žalbu. Odricanje je moguće u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik. Nadalje, stranka može odustati od žalbe do otpreme rješenja o žalbi. U tom slučaju žalbeni postupak mora se obustaviti rješenjem te se odustanak od žalbe ne može opozvati. Isto vrijedi i za odricanje prava na žalbu koje se ne može opozvati. [26]

Žalbeni postupak služi za ispitivanje zakonitosti rješenja koje se pobija. Ukoliko je službena osoba prilikom donošenja rješenja donosila isto temeljem slobodne (diskrecijske) ocjene, ispitivat će se i svrhovitost rješenja.

[24] *devolutivni pravni lijek* – onaj pravni lijek o kojemu rješava više tijelo (Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža)
Posjećeno na mrežnoj stranici 17. srpnja 2022.: https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=50001
[25] Vezmar, Barlek, Inga, Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 114.
[26] Ofak, Lana, (2018.). 07 Upravni postupak od članka 105 do članka 122 (Power Point prezentacija) Posjećeno na mrežnoj stranici Pravnog fakulteta 17. srpnja 2022.: https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/upp_c/predavanja/dokumenti_za_preuzimanje

5.2. SLUČAJEVI NEZAKONITOSTI

Članak 19. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske glasi: „Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.“ [27] Time se jamči zaštita načela zakonitosti. Postoje slučajevi kada se odstupa od navedenog načela što rezultira nezakonitošću.

U nezakonitost spadaju nenadležnost, greška u proceduri i formi, materijalna povreda zakona, greška u činjeničnom stanju i greška u cilju i svrsi. Nezakoniti upravni akt ukinut će se (djelovanje ex nunc), poništiti (djelovanje ex tunc) ili oglasiti ništavim. Ukidanje djeluje ex nunc što znači ubuduće, odnosno pravne posljedice koje su nastale do trenutka ukidanja akta ostaju na snazi, a taj akt od trenutka njegova ukidanja više ne može proizvoditi pravne učinke. Poništavanje, s druge strane, djeluje retroaktivno što znači da se izvan snage stavlja sam akt kao i sve pravne posljedice koje je proizveo od dana stupanja na snagu. Krajnje, oglašavanje akta ništavim ima deklaratorni karakter te također djeluje retroaktivno. [28]

Nenadležnost je takav oblik nezakonitosti do kojeg dolazi kada tijelo državne uprave ili neko drugo tijelo povrijedi pravna pravila o ovlastima i dužnosti da postupa u određenoj stvari. Osim što tijelo ne smije postupati u nekoj stvari ako nije ovlašteno, isto tako mora postupati ukoliko je. O grešci u proceduri govorimo ako se prilikom donošenja rješenja ne poštuju propisana pravila postupka. S druge strane, greška u formi javlja se ako aktu koji je donesen nedostaje propisana forma. Da bi akt koji se donosi bio valjan, nužno je da je propisane forme i sadržaja.

Nadalje, materijalna povreda zakona smatra se osobito teškim oblikom nezakonitosti. Ovakva nezakonitost nastaje u slučaju kada nadležno tijelo prilikom donošenja akta ne primjeni propis koje je trebalo primijeniti, primjeni propis koji u konkretnoj situaciji nije relevantan, odnosno kada propis koji je trebalo primijeniti krivo protumači i primijeni. Zatim, greška u činjeničnom stanju označava situaciju kada činjenično stanje nije izneseno u rješenju, što može značiti da su činjenice pogrešno ili nepotpuno utvrđene, odnosno da je iz činjenica izveden krivi zaključak. Greška činjeničnog stanja i greška u primjeni materijalnog prava usko su povezane jer se na temelju potpuno utvrđenog činjeničnog stanja primjenjuje pravno pravilo na konkretan društveni odnos.

[27] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/2010
[28] Borković, Ivo, op. cit. (bilj. 1), str. 395.

Posljednje, u pozadini donošenja akta nalazi se želja za ostvarenjem nekog cilja odnosno svrhe. Donosioc akta primjenjuje zakon na način da postiže cilj koji je naumio zakonodavac kreirajući taj zakon. Nezakonitost se javlja u slučaju kada je akt koji se donosi suprotan cilju ili svrsi pravnog pravila na temelju kojeg je donesen. [29]

5.3. SADRŽAJ ŽALBE

ZUP propisuje sadržaj žalbe. Kao i svaki podnesak, tako i žalba ima propisane dijelove koje mora sadržavati. Stranka mora navesti rješenje koje pobija, naziv javnopravnog tijela koje je to rješenje donijelo i razlog izjavljivanja žalbe. Isto tako, stranka može iznijeti nove dokaze i činjenice, ali mora navesti zašto ih nije iznijela tijekom prvostupanjskog postupka.

Što se tiče neuredne žalbe, za primjer može poslužiti „Zakon o javnoj nabavi“ koji propisuje da ukoliko je žalba nerazumljiva ili ne sadržava sve podatke i dokaze, odredit će se primjeren rok (ne duži od pet dana) u kojem je žalitelj dužan otkloniti nedostatke. U protivnom, žalba će se odbaciti jer se po njoj ne može postupiti. [30]

5.4. ROK ZA IZJAVLJIVANJE I PREDAJA ŽALBE

Za poduzimanje bilo koje radnje u postupku utvrđuju se rokovi. Rokovi se računaju na dane, mjesece i godine, te nedjelje i blagdani ne utječu na početak i tijek roka. Rok za izjavljivanje žalbe je 15 dana od dana dostave rješenja stranci [31], osim ako nije propisan duži rok. U slučaju da stranka propusti rok za izjavljivanje žalbe, ima pravo zatražiti povrat u prijašnje stanje. Povrat u prijašnje stanje dopustit će se stranci koja je iz opravdanih razloga, odnosno iz neznanja propustila obaviti neku radnju u propisanom roku. Isto tako, ako je pogreškom poslala podnesak ili ga je predala u roku, ali nenadležnom tijelu.

Žalba se predaje prvostupanjskom tijelu koje je donijelo rješenje. U slučaju da se preda drugostupanjskom tijelu, ono će ju dostaviti prvostupanjskom. Iznimno, drugostupanjskom tijelu izravno se predaje žalba zbog nedonošenja rješenja u propisanom roku. [32]

[29] Ibid., str. 73.-76.
[30] Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 117/2001., 110/2007., 90/2011., 120/2016.
[31] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 109.
[32] Ibid., članak 110.

Ako u postupku sudjeluje više stranaka sa suprotnim interesima, žalba se dostavlja svakoj od njih na odgovor te se određuje rok u kojem moraju dati odgovor.

5.5. PRAVO STRANKE U SLUČAJU POGREŠNE UPUTE O PRAVNOM LIJEKU

Kako je već prije rečeno, uputa o pravnom lijeku sadržava obavijest o mogućnosti izjavljivanja žalbe, odnosno pokretanja upravnog spora te tijelo pred kojim se navedeno može učiniti, na koji način i u kojem roku. Isto tako, uputa sadržava napomenu da se stranke mogu odreći prava na žalbu od dana primitka rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. [33]

Postoji mogućnost da javnopravno tijelo prilikom donošenja rješenja pogrešno napiše uputu o pravnom lijeku. U tom slučaju stranka može postupiti po važećim propisima ili po danoj uputi. Ako stranka postupi po takvoj uputi, ne može radi toga snositi posljedice. Isto tako, ukoliko u rješenju nije sadržana uputa o pravnom lijeku ili je uputa nepotpuna, stranka može postupiti po važećim propisima kao i u prethodnom slučaju, odnosno može tražiti od tijela da dopuni rješenje (u roku od 30 dana stranka ima pravo to zatražiti). U slučaju dopune rješenja, rok za žalbu počinje teći od dana dostave dopunjenog rješenja stranci. [34]

5.6. ODGODNI UČINAK ŽALBE

Žalba u većini slučajeva ima suspenzivno djelovanje, odnosno odgodni učinak. To znači da odgađa pravne učinke rješenja (izvršenje rješenja) dok se ne dostavi rješenje o žalbi stranci.[35] Kada u postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa istim zahtjevima te se rješenje odnosi na svaku od njih, žalba koju izjavi pojedina stranka odgađa izvršenje rješenja prema svim strankama.

Postoje iznimke kada žalba nema odgodni učinak. Javnopravno tijelo odlučit će o tome radi zaštite javnog interesa, poduzimanja hitnih mjera ili otklanjanja štete koja se ne bi mogla

[33] Ibid., članak 111.
[34] Ibid.
[35] Ofak, Lana, (2018.). 07 Upravni postupak od članka 105 do članka 122 (Power Point prezentacija) Posjećeno na mrežnoj stranici Pravnog fakulteta 22. srpnja 2022.: https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/upp_c/predavanja/dokumenti_za_preuzimanje

otkloniti. Rješenje kojim se uređuje to pitanje mora sadržavati obrazloženje zašto žalba nema odgodni učinak. [36]

5.7. POSTUPANJE PRVOSTUPANJSKOG TIJELA U POVODU ŽALBE

Po primitku žalbe, prvostupanjsko tijelo mora ispitati je li žalba dopuštena, pravodobna te izjavljena od ovlaštene osobe. Pravodobna je žalba koja je podnesena u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Neovlaštena osoba je ona osoba koja nema pravni interes, osoba koja se odrekla prava na žalbu ili osoba koja je odustala od žalbe. [37] To su osnovni uvjeti koji moraju biti zadovoljeni, u protivnom će prvostupanjsko tijelo donijeti rješenje o odbacivanju žalbe. Protiv tog rješenja stranka ima pravo izjaviti žalbu. U slučaju da su svi uvjeti ispunjeni, prvostupanjsko tijelo uvažit će žalbu te ispitati zakonitost, odnosno ocijeniti svrhovitost svog rješenja.

Ukoliko je žalba izjavljena protiv rješenja koje je doneseno u postupku neposrednog rješavanja, te stranka zahtjeva da joj se dopusti izjašnjavanje o činjenicama koje su važne za rješavanje upravne stvari, prvostupanjsko tijelo dužno je to omogućiti. Neposredno rješavanje označava situaciju kad službena osoba u javnopravnom tijelu može riješiti upravnu stvar bez provedbe ispitnog postupka u slučajevima propisanim zakonom, ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima. [38] Pobijano rješenje, prvostupanjsko tijelo, zamijenit će novim ukoliko se utvrdi da je žalba u potpunosti ili djelomično osnovana. Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe. [39]

Nadalje, postoji mogućnost da prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu, ali ni ne zamijeni pobijano rješenje novim, te je tada dužno bez odgode dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu. [40]

[36] Ibid.
[37] Vezmar, Barlek, Inga, op. cit. (bilj. 17), str. 119.
[38] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 48.
[39] Ofak, Lana, (2018.). 07 Upravni postupak od članka 105 do članka 122 (Power Point prezentacija) Posjećeno na mrežnoj stranici Pravnog fakulteta 22. srpnja 2022.: https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/upp_c/predavanja/dokumenti_za_preuzimanje
[40] Ibid.

5.8. POSTUPANJE DRUGOSTUPANJSKOG TIJELA U POVODU ŽALBE

Isto kao i prvostupanjsko tijelo, po primitku žalbe, drugostupanjsko tijelo ispitat će je li žalba dopuštena, pravodobna te izjavljena od ovlaštene osobe. O navedenim uvjetima tijelo donosi tzv. „procesne odluke“ koje rezultiraju donošenjem rješenja. Osim njih, postoje i meritorne odluke o kojima tijelo odlučuje donošenjem presude. [41]

Ukoliko nisu ispunjeni gore navedeni uvjeti, drugostupanjsko tijelo odbacit će žalbu rješenjem. Postupajući u povodu žalbe protiv rješenja prvostupanjskog tijela o odbacivanju žalbe, ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da ne postoje razlozi za odbacivanje žalbe, poništit će to rješenje i riješiti odbačenu žalbu. [42]

Drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe, ali nije vezano žalbenim razlozima. Prilikom rješavanja predmeta, tijelo mora po službenoj dužnosti voditi brigu o nadležnosti i postojanju razloga za oglašavanje rješenja ništavim. [43]

Postoje dvije mogućnosti rješavanja predmeta koji se nađe pred drugostupanjskim tijelom s obzirom na utvrđenost činjenica. Prvo, riješit će stvar na temelju činjenica koje su utvrđene u prvostupanjskom postupku. Drugo, ako činjenice nisu utvrđene odnosno utvrđene su pogrešno, drugostupanjsko tijelo će samostalno ili putem prvostupanjskog tijela upotpuniti postupak.

5.8.1. ODBIJANJE ŽALBE

Posljedice koje mogu nastati u povodu žalbe u postupku pred drugostupanjskim tijelom su odbijanje žalbe, poništavanje rješenja te djelomična ili potpuna izmjena rješenja.

Dok prvostupanjsko tijelo nema ovlast odbiti žalbu, drugostupanjsko tijelo može to učiniti. Drugostupanjsko tijelo odbit će žalbu ako utvrdi da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden te da je rješenje pravilno i zakonito, da je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali oni nisu mogli utjecati na rješenje upravne stvari, te da je

[41] Ćiraković, Branka, Saganić, Kristina, Sadržaj i izrada sudskih odluka, Pravosudna akademija, Zagreb, 2017., str. 6. i 7.
[42] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 114.
[43] Ibid., članak 115.

prvostupanjsko rješenje osnovano na zakonu, ali ne zbog razloga koji su navedeni u rješenju, već zbog drugih razloga. [44]

5.8.2. *PONIŠTAVANJE RJEŠENJA*

O poništavanju upravnog akta bilo je prethodno riječi, takva sankcija djeluje retroaktivno. U slučaju poništavanja rješenja drugostupanjsko tijelo samostalno će riješiti upravnu stvar. Zakon o općem upravnom postupku u članku 117. predviđa sankcije protiv rješenja u slučaju da se pojavi neki od oblika nezakonitosti. U stavku 1. govori o tome da će drugostupanjsko tijelo poništiti rješenje i samo riješiti upravnu stvar ukoliko utvrdi sljedeće:

- da su u prvostupanjskom postupku nepotpuno ili pogrešno utvrđene činjenice (greška u činjeničnom stanju),
- da se u postupku nije pridržavalo pravnih pravila postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari (greška u proceduri),
- da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili proturječi s obrazloženjem,
- da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojeg se stvar rješavala (materijalna povreda zakona)

U stavku 3. istog članka rješava se slučaj nenadležnosti. Poništit će se rješenje i u slučaju da ga je donijelo nenadležno prvostupanjsko tijelo, te će se dostaviti nadležnom tijelu na rješavanje. Isto tako, prilikom donošenja novog rješenja, predmet će se dostaviti na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu ako je s obzirom na prirodu stvari nužno takvo rješavanje, a utvrđeno je da rješenje treba poništiti. [45]

5.8.3. *IZMJENA RJEŠENJA*

Člankom 118. ZUP-a uređuje se izmjena rješenja. Propisano je da drugostupanjsko tijelo ne može izmijeniti rješenje prvostupanjskog tijela na štetu stranke koja je izjavila žalbu. Iznimno, može učiniti potonje, ali samo iz razloga zbog kojih bi to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti, ako nije drugačije propisano. [46] Navedena zabrana izmjene rješenja na

[44] Ibid., članak 116.
[45] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., (svi nabrojani oblici nezakonitosti uređeni su istim člankom ZUP-a, člankom 117.)
[46] Ibid., članak 118.

štetu stranke naziva se „reformatio in peius“. Zabrana „reformatio in peius“ u svom izvornom značenju zabrana je da pravni lijek za okrivljenika uzrokuju nepovoljniju sudsku odluku od pobijane, ako je samo okrivljenik podnio taj pravni lijek. Reformatio in peius, kako je uređena ZUP-om, odnosi se ponajprije na jednostranačke upravne stvari koje se češće javljaju u upravnom postupku. U višestranačkim stvarima, spomenuta zabrana ne odnosi se na stranku koja nije izjavila žalbu. [47]

Nadalje, reformatio in melius podrazumijeva da nadležna tijela nakon što usvoje žalbu i ponište pobijano rješenje, mogu donijeti novo rješenje koje je za stranku povoljnije od pobijanog. [48]

„Uređujući mogućnost izmjene rješenja zakonodavac je, tako, propisao samo načelnu zabranu reformatio in peius i iznimke od navedene zabrane, dok nije uredio pitanje reformatio in melius, kao ni razloge zbog kojih drugostupanjsko tijelo uopće može izmijeniti prvostupanjsko rješenje.“ [49] Autori navedenog citata ističu kako neuređivanje spomenutih pitanja, Zakonom o općem upravnom postupku, predstavlja pravne praznine koje će se morati popuniti te se isto tako ističe nužnost uskog tumačenja navedenog instituta zabrane.

5.8.4. POSTUPANJE PO ŽALBI KAD PRVOSTUPANJSKO TIJELO NA ZAHTJEV STRANKE NIJE RIJEŠILO U ROKU

Situacija u kojoj prvostupanjsko tijelo ne postupa po zahtjevu stranke i propusti donijeti rješenje u roku naziva se šutnjom uprave. Propust tijela uzrokovat će ne samo produljenje upravnog postupka, već i slabljenje povjerenja građana u upravu. Razlozi koji mogu dovesti do propuštanja donošenja rješenja u roku su brojni, a neki od njih mogu biti nedovoljna informatiziranost sustava, naslijeđeni spisi, nesposobnost ili lijenost primjenjivača norme i brojni drugi. [50]

[47] Šikić. Marko, Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 42, br. 2, str. 308. i 310.
[48] Ibid., str. 306.
[49] Šikić, Marko, Ofak, Lana, Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2011., Vol. 32, br. 1, str. 135.
[50] Šikić, Marko, Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2008., Vol. 29., br. 1, str. 1

U slučaju da prvostupanjsko tijelo nije u roku donijelo rješenje na zahtjev stranke, stranka o tome ima pravo izjaviti žalbu. Drugostupanjsko tijelo postupajući po žalbi, dužno je bez odgode zatražiti od prvostupanjskog tijela razloge zbog kojih nije donijelo rješenje. Ukoliko se utvrdi da su razlozi obrazloženi i opravdani, drugostupanjsko tijelo daje rok prvostupanjskom tijelu, od najviše 30 dana, da donese rješenje. A u slučaju da drugostupanjsko tijelo utvrdi da razlozi nisu opravdani, samo će riješiti upravnu stvar ili će naložiti prvostupanjskom tijelu da u roku od 15 dana donese rješenje. [51]

5.8.5. DRUGOSTUPANJSKO RJEŠENJE

Povodom žalbe, drugostupanjsko tijelo donosi rješenje. Rok za donošenje rješenja je 60 dana od predaje uredne žalbe, osim ako zakonom nije propisan kraći rok. [52] No, naravno, potrebno je riješiti o žalbi u najkraćem mogućem roku. Isto tako, rješenje se dostavlja stranci putem prvostupanjskog tijela. Rješenje je istog oblika kao i ono koje donosi prvostupanjsko tijelo.

Razlika između rješenja prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela je u tome što se protiv drugostupanjskog tijela ne može uložiti žalba, već se može pokrenuti upravni spor.

[51] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 119.
[52] Ibid., članak 121.

6. PRIGOVOR

Drugi redoviti pravni lijek, uz žalbu, je prigovor. Prije svega, potrebno je naglasiti da pojam prigovora kakvog predviđa ZUP ne odgovara svakom korištenju termina „prigovor“ u posebnim zakonima na području upravnog prava (na primjer, prigovor na zapisnik pri obavljanju inspekcijskog nadzora). [53] Prigovor je uređen člankom 122. Zakona o općem upravnom postupku. Navedeni članak ne čini samostalnu osnovu za izjavljivanje prigovora, već može biti primijenjen samo uz neku od odredaba ZUP-a kojima je uređena pojedina vrsta prigovora. [54]

Prigovor se razlikuje od žalbe u dijelu koji se odnosi na dopustivost izjavljivanja. Žalba je dopuštena uvijek, osim ako je zakonom isključena, a prigovor je dopušten samo ako je to izrijekom propisano. Postoji pet situacija koje su uređene odredbama Zakona o općem upravnom postupku i predviđaju dopustivost izjavljivanja prigovora. Navedene situacije su sljedeće:

- kod pokretanja postupka po službenoj dužnosti, kada službena osoba ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka (članak 42.)
- zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela (članak 154.)
- zbog neizdavanja pisane obavijesti o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja prava ili interesa (članak 155.)
- radi zaštite od drugih postupanja javnopravnih tijela (članak 156.)
- radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga (članak 157. i 158.) [55]

Općenito govoreći o prigovoru, članak 122. ZUP-a propisuje da se prigovor izjavljuje čelniku tijela koji o prigovoru odlučuje rješenjem u roku od osam dana od dana njegova izjavljivanja. Isto tako, protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. U slučaju

[53] Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71, No. 3-4, 2021., str. 516.
[54] Ibid., str. 517.
[55] IUS-INFO, Posjećeno na mrežnoj stranici 29. srpnja 2022.: https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43955

da nema drugostupanjskog tijela, predviđa se mogućnost pokretanja upravnog spora. Nadalje, odredbe Zakona koje se odnose na oblik, sadržaj te predaju žalbe, vrijede i za prigovor. [56]

6.1. RAZLIKE IZMEĐU POJEDINIH VRSTA PRIGOVORA

Pravo stranke na prigovor sadržano je u odredbama ZUP-a u članku 12. stavku 3. gdje se previđa njegovo korištenje protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga. [57] Đerđa upozorava na postojanje triju različitih koncepata prigovora, kako ih poznaje ZUP. Navedeni su prigovor protiv nezakonitog postupanja javnopravnog tijela, prigovor na postupanje pružatelja javnih usluga i prigovor zbog neispunjavanja upravnog ugovora. [58]

Prigovori koji se tiču postupanja javnopravnih tijela i upravnih ugovora razlikuju se od onih koji se odnose na pružatelje javnopravnih usluga. Izjavljivanjem prigovora pokreće se upravni postupak te se prigovor rješenjem može odbaciti i to u slučaju da je nepravodoban, nedopušten ili izjavljen od neovlaštene osobe. Isto tako, ako je u povodu izjavljenog prigovora već odlučeno u korist podnositelja, ako prigovor sadržava grešku koja nije otklonjena u danom roku, te kada službena osoba ne može utvrditi koje tijelo je nadležno za rad po prigovoru. [59]

Prigovori vezani uz upravne ugovore i pružanje javnih usluga izjavljuju se zbog propuštanja javnopravnog tijela, koji je stranka ugovora, odnosno pružatelja javnih usluga, da ispune svoje obveze iz ugovora odnosno kao pružatelji usluga. Dakle, radi se o propustu postupanja. S druge strane, prigovori vezani za upravno postupanje (članci 42. i 155. ZUP-a) odnose se na propuštanje javnopravnog tijela da reagira na prethodna traženja podnositelja prigovora. [60]

Sljedeće razlikovanje odnosi se na razloge odbijanja prigovora kao neosnovanog. Potonje se tiče pet različitih situacija u kojima je dopušteno izjaviti prigovor. Dakle, prigovor će se smatrati neosnovanim ako nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti (članak 42. ZUP-a); ako javnopravno tijelo ispunjava obveze iz upravnog ugovora (članak 154. ZUP-a); ako je javnopravno tijelo dostavilo pisanu obavijest o uvjetima

[56] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 122.
[57] Ibid., članak 12.
[58] Rajko, Alen, op. cit. (bilj. 49), str. 523. referirajući se na Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
[59] Rajko, Alen, op. cit., str. 524.
[60] Ibid., str. 525.

ostvarivanja prava i interesa (članak 155. ZUP-a); ako drugim postupanjem nije povrijeđeno pravo, obveza ili interes osobe (članak 156. ZUP-a); ako postupanjem pružatelja javne usluge nisu povrijeđena prava ni interesi korisnika (članak 157. i 158. ZUP-a). Nadalje, o prigovoru koji se odnosi na upravna postupanja odlučuje čelnik tijela, dok nadzorno tijelo odlučuje o prigovorima kod upravnog ugovora i pružanja javnih usluga. U prvom slučaju, ukoliko postoji drugostupanjsko tijelo, žalba je dopuštena, a u drugom slučaju žalba je u potpunosti isključena te se može pokrenuti upravni spor. [61]

Daljnje razlikovanje tiče se interesa koji se želi zaštititi. U slučaju iz članka 42. ZUP-a, radi se o tome da podnositelj zahtjeva traži pokretanje upravnog postupka koji je u javnom interesu. S druge strane, svi postali prigovori izjavljuju se radi zaštite prava, obveze ili interesa osobe koja ih podnosi.

Posljednje razlikovanje tiče se rokova u kojima osoba ima pravo izjaviti prigovor. [62] U slučajevima iz članka 42. i 155. osoba ima pravo izjaviti prigovor u roku od osam dana od primanja obavijesti, odnosno neizdavanja obavijesti. Kod upravnog ugovora prigovor se može izjaviti sve dok je ugovor na snazi. U slučajevima drugih oblika postupanja javnopravnog tijela prigovor se može izjaviti sve dok takvo postupanje traje, odnosno sve dok traju posljedice takvog postupanja. Ukoliko se prigovor želi izjaviti protiv postupanja pružatelja javnih usluga, to se može učiniti sve dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga.

6.2. PRIGOVOR PROTIV NEZAKONITOG POSTUPANJA JAVNOPRAVNOG TIJELA

Osoba može zahtijevati da joj tijelo pruža informacije o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite nekog prava ili interesa u upravnoj stvari. Na takav zahtjev, tijelo je dužno izdati obavijest u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva, a u slučaju da odbije izdati obavijest odnosno kada u roku ne izda obavijest, osoba ima pravo izjaviti prigovor. Nezakonito postupanje javnopravnog tijela odnosi se na odbijanje izdavanja pisane obavijesti osobi na zahtjev. Sljedeća situacija nezakonitog postupanja dešava se kad osoba smatra da joj je nekim

[61] Ibid., str. 524.
[62] Ibid., str. 525.

drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, a o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes. [63]

6.3. PRIGOVOR NA POSTUPANJE PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA

Ovakvo postupanje pružatelja javnih usluga odnosi se na poduzimanje odnosno propuštanje radnji koje utječu na prava, obveze i pravne interese fizičkih i pravnih osoba. S obzirom da se u navedenoj situaciji ne rješava u upravnom postupku, prigovor se izjavljuje nadležnom tijelu koje provodi nadzor nad pružateljem usluga. Po dobivanju odgovora od nadležnog tijela, ukoliko osoba koja je izjavila prigovor nije zadovoljna poduzetim mjerama, ima pravo pokrenuti upravni spor.

6.4. PRIGOVOR ZBOG NEISPUNJAVANJA UPRAVNOG UGOVORA

Općenito se može reći da je upravni ugovor dvostrani pravni akt što ga država, odnosno drugo javnopravno tijelo sklapa s privatnopravnom osobom (fizičkom ili pravnom), a tim ugovorom ostvaruju se određeni javni interesi te se na njega primjenjuju javnopravne norme, različite od normi privatnog prava. [64]

Dakle, ugovorom nastaju određene obveze za svaku od stranaka. Ukoliko javnopravno tijelo nije ispunilo svoje ugovorne obveze, stranka može izjaviti prigovor. Isto tako, prigovorom se može tražiti naknada štete koja je stranci nastala radi neispunjavanja obveze iz ugovora. Isto kao i kod pružatelja javnopravnih usluga, prigovor se izjavljuje nadležnom tijelu koje na temelju zakona provodi nadzor nad javnopravnim tijelom [65], te u slučaju nezadovoljstva dobivenim rješenjem stranka može pokrenuti upravni spor.

[63] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 156.
[64] Aviani, Damir, Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 50, No. 2, 2013., str. 352.
[65] Zakon o općem upravnom postupku, br. 47/09., članak 154.

7. ZAKLJUČAK

Važnost upravnog postupka leži u tome što se svaki pojedinac susretne s njim nekoliko puta u životu, bilo da se radi o ishođenju nekog prava ili zaštite interesa. Stoga je njegovo uređenje od velikog značaja i za tijela koja donose odluke i za stranke koje sudjeluju u takvom postupku. Slijedom toga, u radu se prvotno uređuje upravni postupak. U hrvatskom zakonodavstvu upravni postupak uređen je Zakonom o općem upravnom postupku. S obzirom da se upravni postupci vode svakodnevno pred raznim javnopravnim tijelima, njihova brojnost je neupitna. Na kvalitetu postupka utječu brojni faktori, a nerijetko se javljaju negativni kao što su nestručnost osobe koja rješava u upravnoj stvari, zatrpanost podnescima, kašnjenje u rješavanju ili nedonošenje rješenja. Zbog navedenih razloga, a i zbog toga što se stranka u postupku nalazi u podređenom položaju u odnosu na javnopravno tijelo, nužno je pružiti zaštitu strankama u postupku. Spomenuto se osigurava pravnim lijekovima. U drugom dijelu rada više se pažnje posvećuje pravnim lijekovima. Pravni lijekovi dijele se na redovite i izvanredne. Redoviti pravni lijekovi češće su korišteni od stranaka u odnosu na izvanredne pravne lijekove, posebice žalba koja je najkorišteniji pravni lijek u upravnom postupku. Zbog svoje važnosti, pravo na žalbu predviđeno je već u samim odredbama Ustava Republike Hrvatske. Žalbom se osigurava zaštita pojedinaca pred nezakonitostima što ih počinjavaju javnopravna tijela kad donose rješenja. Njome se ispituje zakonitost donesenog akta, te se isto tako može izjaviti ako tijelo propusti donijeti akt u propisanom roku. Prigovor je noviji redoviti pravni lijek, i on se može izjavljivati u situacijama kada donošenje rješenja nije propisano. Potonje se odnosi na postupanje tijela, odnosno propust tijela da poduzme neku radnju. Zaštita slabijih u upravnom odnosu, kao i pravo istih da ishode pravdu, jača povjerenje u upravu i samim time pravni poredak države. Stoga je izuzetno važno naglasiti značaj koji pravni lijekovi imaju za stranke.

8. LITERATURA

Knjige i znanstveni radovi:

1. Aviani, Damir, Posebnosti upravnih ugovora i njihove sudske kontrole u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 50, No. 2, 2013.
2. Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.
3. Ćiraković, Branka, Saganić, Kristina, Sadržaj i izrada sudskih odluka, Pravosudna akademija, Zagreb, 2017.
4. Đerđa, Dario, Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 28 No. 1, 2007.
5. Ljubanović, Boris, Petrović, Ivica, Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu, Pravni vjesnik: časopis pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 31 No. 1, 2015.
6. Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2017.
7. Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71, No. 3-4, 2021.
8. Šikić. Marko, Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 42, br. 2
9. Šikić, Marko, Ofak, Lana, Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2011., Vol. 32, br. 1
10. Šikić, Marko, Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2008., Vol. 29., br. 1
11. Vezmar, Barlek, Inga, Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010.

Propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.

2. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 117/01., 92/05., 110/07., 125/08., 90/11., 83/13., 143/13., 120/16., 65/17.
3. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.

Mrežne stranice:

1. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža Posjećeno na mrežnoj stranici 17. srpnja 2022.:
   - https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=50001
2. Odvjetnički ured Tomislav Strniščak, Rješenje u upravnom postupku, Posjećeno na mrežnoj stranici:
   - https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/rjesenje-u-upravnom-postupku/
3. Ofak, Lana, (2018.). 07 Upravni postupak od članka 105 do članka 122 (Power Point prezentacija) Posjećeno na mrežnoj stranici Pravnog fakulteta 17. i 22. srpnja 2022.:
   - https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/upp_c/predavanja/dokumenti_za_preuzimanje
4. Ofak, Lana, (2018.). 05 Upravni postupak od članka 71 do članka 95 (Power Point prezentacija) Posjećeno na mrežnoj stranici Pravnog fakulteta 15. srpnja 2022.:
   - https://www.pravo.unizg.hr/uprp/predmet/upp_c/predavanja/dokumenti_za_preuzimanje
5. IUS-INFO, Posjećeno na mrežnoj stranici 29. srpnja 2022.:
   - https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43955