

# Žalba u općem upravnom postupku

---

**Brezović, Melita**

**Master's thesis / Diplomski 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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:610119>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-30**



*Repository / Repozitorij:*

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



Pravni fakultet u Zagrebu

Katedra za upravno pravo

Melita Brezović

ŽALBA U OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

diplomski rad

mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, rujan 2022.

## SADRŽAJ

1.	UVOD.....	1
2.	UPRAVNI POSTUPAK.....	2
2.1.	Pojam, općenito.....	2
2.2.	Podjela/vrste upravnog postupka.....	3
2.3.	Zakon o općem upravnom postupku.....	5
2.3.1.	Načela općeg upravnog postupka.....	9
2.3.1.1.	Pravo stranke na pravni lijek.....	11
2.3.2.	Tijek općeg upravnog postupka.....	12
2.3.3.	Upravna stvar, upravni akt, stranke.....	13
3.	PRAVNI LIJEKOVI.....	19
3.1.	Pojam i podjela pravnih lijekova općenito.....	19
3.2.	Pravni lijekovi u upravnom postupku.....	21
4.	ŽALBA.....	22
4.1.	Općenito.....	22
4.2.	Žalba prema odredbama Zakon o općem upravnom postupku...	23
4.2.1.	Izjavljivanje žalbe i rok za žalbu te odgovni učinak žalbe.....	23
4.2.2.	Odricanje od prava na žalbu i odustanak od žalbe.....	26
4.2.3.	Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna.....	26
4.2.4.	Predmet žalbenog postupka.....	27
4.2.5.	Sadržaj žalbe i predaja žalbe.....	28

4.2.6. Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe.....	30
4.2.7. Postupanje drugostupanjskog tijela po primitku žalbe.....	33
4.2.8. Postupak po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku.....	33
4.2.9. Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe.....	37
4.2.10. Drugostupanjsko rješenje i rok za njegovo donošenje.....	45
5. ZAKLJUČAK.....	47

## LITERATURA

## **Izjava o izvornosti**

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

Melita Brezović, v.r.

## 1. UVOD

Tema ovog rada je „žalba u općem upravnom postupku“.

Da bi se lakše razumjela žalba i njezin smisao uopće, prvi dio rada posvećen je općenito upravnom postupku, definiranju toga što uopće jest upravni postupak, odnosno što je predmet odlučivanja u upravnom postupku, kao i razlikovanju općeg od posebnih upravnih postupaka. U nastavku je istaknuto koja su to načela koja svako javnopravno tijelo u rješavanju upravne stvari mora poštivati te je opisano pravo stranke na pravni lijek kao jedno od vrlo važnih načela. Nakon toga opisuje se što je to uopće upravna stvar, što je upravni akt te koje su to stranke koje mogu sudjelovati u upravnom postupku.

Drugi dio rada posvećen je pravnim lijekovima općenito, njihovoj definiciji i podjeli, a kao glavni dio rada opisana je žalba u upravnom postupku prema Zakonu o općem upravnom postupku, tko su ovlaštenici za izjavljivanje žalbe, što je predmet žalbenog postupka, ali i koje su ovlasti prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela po primitku žalbe te kakve odluke ta tijela mogu donositi u povodu žalbe, a određena pažnja posvećena je i institutu šutnje uprave, odnosno zaštiti stranaka od šutnje uprave.

## 2. UPRAVNI POSTUPAK

### 2.1. *Pojam, općenito*

Upravni postupak predstavlja skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti kad ta tijela, primjenom materijalnopравnih propisa na konkretan društveni odnos, donose upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaца, pravnih osoba ili drugih stranaka).<sup>1</sup>

Upravni postupak čine procesna pravila koja određuju red i oblik radnji pri donošenju upravnih akata, kao i sam oblik tih akata. Svrha tih pravila je utvrditi način djelovanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba (kad te pravne osobe djeluju na temelju javnih ovlasti) prilikom primjene materijalnopравnih propisa na konkretan slučaj. Osim načina djelovanja utvrđuju se i sredstva kojima se ta tijela tom prilikom smiju služiti, a sve s ciljem pravilnog rješavanja same upravne stvari. Kako bi se osigurala zaštita legitimnih prava i

---

<sup>1</sup> Borković, Ivo; *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, kolovoz 2002., str. 399.

interesa stranaka, precizno su propisana i prava i obveze stranaka koje sudjeluju u postupku.<sup>2</sup>

Đerđa ističe kako je takvo određivanje postupovnih pravila prilikom primjene materijalnih propisa u konkretnoj upravnoj stvari te utvrđivanje ovlasti koje pritom imaju upravna tijela vrlo bitno u svakoj zajednici u kojoj se ti postupci vode te da takav upravni postupak čini jedno od temeljnih jamstava zaštite prava i pravnih interesa građana.<sup>3</sup>

## 2.2. Podjela/vrste upravnog postupka

U Republici Hrvatskoj upravne postupke možemo podijeliti na opći upravni postupak i na posebne upravne postupke. Opći upravni postupak reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku (u nastavku ZUP) dok su posebni postupci uređeni mnogim materijalnim zakonima koji ujedno sadrže i posebne procesne odredbe.

ZUP predstavlja *lex generalis* i primjenjuje se uvijek kad tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno pravne osobe s javnim ovlastima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinca, pravne osobe ili druge stranke

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Đerđa, Dario; *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 33, br.1, 2012., str. 109.



primjenjujući materijalne propise na konkretno činjenično stanje.<sup>4</sup>

No s obzirom na specifičnost pojedinih upravnih oblasti, postoji potreba da se donošenje upravnih akata u tim područjima uredi na poseban način. Tako je i u samom ZUP-u izričito dana takva mogućnost, ali su i određena ograničenja. U članku 3., stavku 1. ZUP-a glede toga je propisano da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu urediti drukčije i to zakonom, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi samog Zakona.<sup>5</sup>

Neki zakoni koji sadrže posebna procesna pravila, ali i izričitu odredbu o (supsidijarnoj) primjeni ZUP-a su, primjerice, Opći porezni zakon, Zakon o mirovinskom osiguranju, Zakon o zdravstvenom osiguranju, ali i mnogi drugi.<sup>6</sup> Svi ti zakoni predstavljaju *lex specialis* u odnosu na ZUP i u samoj primjeni kao takvi imaju prednost, (*Lex specialis derogat legi generali.*) uz već spomenuta ograničenja (čl. 3/3 ZUP-a).<sup>7</sup>

Postojanje velikog broja pravila koja reguliraju posebne upravne postupke stvara pravnu nesigurnost te ne osigurava

---

<sup>4</sup> Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 410-411.

<sup>5</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21, čl.3/3

<sup>6</sup> Ljubanović, Boris; *Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 6 (2006) br. 3, str. 20.

<sup>7</sup> Opći porezni zakon, NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, čl. 4  
Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18, 115/18, 102/19, 84/21, čl. 7/2  
Zakon o zdravstvenom osiguranju, NN 80/13, 137/13, 98/19, čl. 123/3

potpunu pravnu zaštitu na području upravnopravnih odnosa. Upravo se iz tog razloga to pitanje ističe kao jedno od vrlo važnih pri reformama i promjeni zakonodavstva, kako bi posebna pravila ipak bila izuzetak i kada bi njihovo propisivanje uistinu bilo nužno za postupanje u tom upravnom području.<sup>8</sup> Unificiranje upravnih postupaka trebalo bi doprinijeti postizanju jedinstvenog upravnog postupanja, pojednostavljenju samog postupka i preglednosti rješavanja, a sve sa svrhom učinkovitog ostvarivanja prava građana i drugih stranaka u postupku.<sup>9</sup>

### *2.3. Zakon o općem upravnom postupku*

Zakon o općem upravnom postupku predstavlja jedan od najvažnijih zakona u Republici Hrvatskoj i kao opći postupovni zakon primjenjuje se u svim upravnim stvarima, iako i sam Zakon, kao što je i ranije rečeno, daje mogućnost da se određena pitanja u posebnim postupcima drukčije urede uz određena, propisana ograničenja.

Od samostalnosti, u Republici Hrvatskoj se primjenjivao Zakon o općem upravnom postupku<sup>10</sup> koji je u hrvatski pravni poredak preuzet iz pravnog sustava SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o

---

<sup>8</sup> Ljubanović, Boris; *op. cit.* (bilj. 6), str. 19-20.

<sup>9</sup> Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran; *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), V. 30, br. 1, str.254.

<sup>10</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list SFRJ 47/86

općem upravnom postupku.<sup>11</sup> Sam Zakon donesen je 1956. godine, a do 1991. godine mijenjan je i dopunjavao četiri puta i to 1965., 1977., 1978., 1986. Same novele nisu donijele neke velike promjene koje bi bile usmjerene poboljšanju postupovnih rješenja, već su većinom bile usmjerene promjenama naziva državnih tijela te ostalim terminološkim promjenama.<sup>12</sup> Iako su mnogi autori i stručnjaci smatrali kako je Zakon dobar, smatrali su i da ne odgovara više svim zahtjevima i potrebama vremena te ga je bilo potrebno mijenjati, i to ne samo izmjenama i dopunama nego donošenjem novog Zakona koji bi odgovarao tadašnjem vremenu i potrebama modernizacije uprave.<sup>13</sup>

Početak modernizacije uprave formalno je obilježen donošenjem dokumenta Vlade „Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj“ iz rujna 2006. To je bio prvi korak ka donošenju novog Zakona, koji je, nakon više od pedeset godina primjene, izvan snage stavio stari ZUP iz 1956. Proces izrade Zakona odvijao se vrlo transparentno te je nakon više od dvije godine javne rasprave i nomotehničke pripreme Hrvatski

---

<sup>11</sup> Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku, NN 53/91

<sup>12</sup> Đerđa, Dario; Pičuljan Zoran; *op. cit.*, (bilj. 9) str. 247.

<sup>13</sup> Ljubanović, Boris, Bakota, Boris; *Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog opće upravnog postupka, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 1/2008, str. 68, 69.

Sabor 27. ožujka 2009. donio novi Zakon o općem upravnom postupku<sup>14</sup> koji je na snagu stupio 1. siječnja 2010.<sup>15</sup>

Novi ZUP je kao takav ostao nepromijenjen više od desetljeća, što je u našem zakonodavstvu vrlo rijetko, ali i dobro, smatra Staničić, jer je za upravno postupanje važna stabilnost i predvidivost propisa te se na taj način omogućuje i kvalitetan rad javnoj upravi. No ipak, protekom toliko godina i promjenom različitih zakona, kao i pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji, došlo je do potrebe izmjena i dopuna kako bi se ZUP uskladio s postojećim, važećim zakonodavstvom, ponajprije Zakonom o sustavu državne uprave<sup>16</sup>, ali i s europskim propisima, ali i kako bi se uvela informacijsko-komunikacijska tehnologija i na taj način pojednostavio i ubrzao upravni postupak, što je i određeno kao cilj donošenja izmjena i dopuna. Tako je Hrvatski Sabor donio Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku 1. listopada 2021, a Zakon je stupio na snagu 1.1.2022.<sup>17</sup>

ZUP ima 171 članak, podijeljen je na jedanaest dijelova, od kojih je svaki dio podijeljen na glave, a unutar glava svaki

---

<sup>14</sup> Zakon o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21

<sup>15</sup> Đulabić, Vedran; *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009), br. 2, str. 308.

<sup>16</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19

<sup>17</sup> Staničić, Frane; *Što nam donosi prva promjena Zakona o općem upravnom postupku?*, <https://informator.hr/strucni-clanci/sto-nam-donosi-prva-promjena-zakona-o-opcem-upravnom-postupku> (2.7.2022.)

članak nosi svoj naslov, što omogućava lakše snalaženje, a i sam zakonski tekst čini preglednijim.

Dio prvi sadrži temeljne odredbe koje se odnose na predmet i primjenu zakona, ali i osnovne definicije te načela upravnog postupka.

Dio drugi odnosi se na pokretanje i vođenje postupka te sam postupak rješavanja upravne stvari.

Dio treći nosi naslov „Rješavanje upravne stvari“, a zapravo se odnosi na sam sadržaj i oblik rješenja kao upravnog akta kojim javnopravna tijela rješavaju o upravnoj stvari.

Četvrti dio posvećen je pravnim lijekovima, kako redovnim, tako i izvanrednim, te pretpostavkama i samom postupku njihovog izjavljivanja odnosno podnošenja.

Peti dio odnosi se na izvršenje.

Šesti se dio odnosi na upravni ugovor.

Sedmi dio posvećen pravnoj zaštiti od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga.

Osmi dio odnosi se na izdavanje potvrda.

Deveti dio posvećen je troškovima postupka.

Deseti dio sadrži odredbe o provedbi Zakona.

U jedanaestom dijelu sadržane su prijelazne i zaključne odredbe.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21

### 2.3.1. Načela općeg upravnog postupka

Načela su smjernice, putokazi, osnovna pravila, postulati za rad usmjeren određenom cilju.<sup>19</sup> Kao takva služe nadležnom tijelu prilikom tumačenja pravnih pravila, a naročito prilikom popunjavanja pravnih praznina.<sup>20</sup>

Cilj upravnog postupka je da se u rješavanju konkretne upravne stvari dođe do materijalne istine te da se pritom prava i interesi stranaka, ali i općedruštveni interesi zaštite na odgovarajući način. Da bi se taj cilj postigao potrebno je i poželjno da se poštuju sva načela koja propisuje Zakon, bez obzira na to je li postupak pokrenut zahtjevom stranke ili po službenoj dužnosti i neovisno o tome vodi li se postupak u svrhu ostvarivanja nekog prava stranke ili nametanja neke obveze stranci.<sup>21</sup> Isto tako dodatni značaj načelima daje obveza njihovog strogog poštivanja od samog pokretanja postupka do donošenja upravnog akta, ali i u postupku u povodu pravnih lijekova.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Triva, Siniša, Dika, Mihajlo; *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 114.

<sup>20</sup> Šikić, Marko, Ofak, Lana; *Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 32, br. 1, 2011., str. 128.

<sup>21</sup> Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 402-403.

<sup>22</sup> Rihter, Ana; *Načela poreznog/upravnog postupka*, Porezni vjesnik, 1/2016., str. 38

Načela općeg upravnog postupka uređena su u dijelu prvom ZUP-a koji nosi naslov „Temeljne odredbe“ pod glavom prvom. ZUP u tom dijelu regulira deset načela.

To su redom:

načelo zakonitosti (čl. 5),  
načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa (čl. 6),  
načelo pomoći stranci (čl. 7),  
načelo utvrđivanja materijalne istine (čl. 8),  
načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza (čl. 9),  
načelo učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 10),  
načelo pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11),  
pravo stranke na pravni lijek (čl. 12),  
načelo zaštite stečenih prava stranaka (čl. 13) te službena uporaba jezika i pisma (čl. 14).<sup>23</sup>

Iako sam ZUP ne sadrži odredbu kojom kao temeljno načelo propisuje saslušanje stranke, ono proizlazi iz čl. 30. koji nosi naslov „Izjašnjavanje stranke“, ali i drugih odredaba koje se odnose na pravo sudjelovanja stranaka pri utvrđivanju svih činjenica, kao i na pravo izjašnjavanja o iznesenim činjenicama i

---

<sup>23</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21

dokazima kada u postupku sudjeluju osobe s protivnim interesima i trebalo bi ga se smatrati temeljnim načelom.<sup>24</sup>

#### *2.3.1.1. Pravo stranke na pravni lijek*

Pravo stranke na pravni lijek predstavlja jedno od temeljnih načela upravnog postupka. Ono je propisano člankom 12. ZUP-a i to u 3 stavka. Stavak 1. propisuje da stranka ima pravo žalbe protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije riješilo o upravnoj stvari u propisanom roku (šutnja uprave), osim ako je zakonom drukčije propisano. Stavak 2. odnosi se na pravo pokretanja upravnog spora protiv drugostupanjskih odluka, odnosno protiv prvostupanjskih odluka protiv kojih žalba nije dopuštena. Pravo na prigovor stranka ima protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga, o čemu govori stavak 3.<sup>25</sup> ZUP detaljnije razrađuje pravne lijekove u svom četvrtom dijelu, u člancima 105-132.

Osim što predstavlja načelo upravnog postupka, pravo stranke na pravni lijek jest i ustavno načelo i temeljno ljudsko pravo. Ustav RH u 18. članku propisuje: „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.“ Nadalje, propisuje i

---

<sup>24</sup> Šikić, Marko, Ofak, Lana; *op. cit.* (bilj. 20), str. 130-131.

<sup>25</sup> *Ibid.*



da pravo na žalbu može biti samo iznimno isključeno, u slučajevima koji su određeni zakonom, ako je osigurana druga pravna zaštita.<sup>26</sup>

### *2.3.2. Tijek općeg upravnog postupka*

Upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Stranka zahtjev može neposredno podnijeti javnopravnom tijelu u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, a može ga poslati i poštom ili dostaviti elektroničkim putem. Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to određeno zakonom ili je potrebno radi zaštite javnog interesa. Kao način pokretanja postupka predviđena je i javna objava i to za slučaj kad su stranke nepoznate ili je takav način pokretanja postupka propisan zakonom.<sup>27</sup>

Nakon što je postupak pokrenut javnopravno tijelo rješava upravnu stvar i to tako što službena osoba u javnopravnom tijelu utvrđuje sve činjenice i okolnosti bitne za njezino rješavanje. Upravnu stvar može riješiti neposredno, a može i provesti ispitni postupak, što ovisi o okolnostima slučaja. Pri utvrđivanju svih bitnih činjenica i okolnosti, službena osoba se može služiti svim

---

<sup>26</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

<sup>27</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 40-46

sredstvima prikladnim za dokazivanje (isprave, saslušanje svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, očevid).<sup>28</sup>

O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem. Akt kojim se rješava upravna stvar može imati i drugi naziv, sukladno zakonu.<sup>29</sup>

Ako stranka smatra da su joj povrijeđena prava i interesi, odnosno da rješenje nije pravilno ili zakonito, protiv prvostupanjskog rješenja ima pravo na žalbu, osim ako je žalba zakonom isključena. Pravo na žalbu stranka ima i u slučaju šutnje uprave, odnosno ako rješenje nije doneseno u propisanom roku. Stranka ima pravo i na podnošenje izvanrednih pravnih lijekova u slučajevima pripisanim zakonom.<sup>30</sup>

Nakon što postane izvršno, rješenje se izvršava.<sup>31</sup>

### 2.3.3. *Upravna stvar, upravni akt, stranka u postupku*

Definiranje upravne stvari smatrano je vrlo bitnim za primjenu Zakona o općem upravnom postupku i provođenje samog postupka, ali bez obzira na to, do donošenja važećeg ZUP-a nije postojala konkretna definicija same upravne stvari, (iako su je razni autori pokušavali definirati) već je određivanje iste bilo

---

<sup>28</sup> *Ibid.* čl. 47-58

<sup>29</sup> *Ibid.* čl. 96

<sup>30</sup> *Ibid.* čl. 105-132

<sup>31</sup> *Ibid.* čl. 133/1

prepušteno sudskoj praksi.<sup>32</sup> Danas ZUP u članku 2. definira upravnu stvar kao „svaku stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Sam zakonodavac ipak ostavlja mogućnost da se u posebnim zakonima za pojedine posebne oblasti određene stvari odrede kao upravne stvari, propisujući u stavku 2. da se „upravnom stvari smatra i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.“

Upravni akt je autoritativni pravni akt kojim organi javne uprave odlučuju o pravima ili obvezama pojedinih subjekata u konkretnim upravnim stvarima.<sup>33</sup> Borković kao bitne karakteristike upravnog akta navodi: autoritativnost i jednostranost, konkretnost, pravno djelovanje i pravnu vezanost.<sup>34</sup> ZUP razlikuje dvije vrste upravnih akata, a to su rješenje i zaključak, a razlika u njima je što se rješenjem odlučuje o upravnoj stvari, dok se zaključkom odlučuje o postupovnim pitanjima koja se jave tijekom postupka, ako nije propisano donošenje rješenja. Protiv

---

<sup>32</sup>Derđa, Dario; *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 28, br. 1, 2007., str. 7-9.

<sup>33</sup> Šikić, Marko; *Pojmovnik, Hrvatska javna uprava*, god. 9, (2009.), br. 2, str. 587.

<sup>34</sup> Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 360.

zaključka se ne može izjaviti posebna žalba, već se on može pobijati samo žalbom protiv rješenja kojim se rješava upravna stvar.<sup>35</sup>

Rješenje se donosi u pisanom obliku, a samo iznimno usmeno. Može se izdati i na propisanom obrascu. Usmeno rješenje se donosi kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti ili kad je to potrebno radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovine veće vrijednosti, a i u tom slučaju je službena osoba dužna donijeti pisano rješenje na zahtjev stranke ili kad je zakonom tako propisano. Zakon detaljno propisuje dijelove rješenja, ali i njihov obvezni sadržaj. Dijelove rješenja čine tako zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku te vlastoručni potpis ovlaštene službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificirani elektronički potpis ovlaštene službene osobe i kvalificirani elektronički pečat javnopravnog tijela. Najvažniji dio rješenja je izreka jer je u njoj sadržano rješenje upravne stvari i samo ona stječe svojstvo pravomoćnosti. Zakon propisuje i mogućnost donošenja djelomičnog, dopunskog i privremenog rješenja. Također je propisan i rok u kojem je službena osoba dužna donijeti rješenje o upravnoj stvari, ali i pravo stranke na podnošenje žalbe, odnosno pokretanje upravnog

---

<sup>35</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl.77, čl. 96.

spora ako rješenje ne bude doneseno i dostavljeno stranci u propisanom roku.<sup>36</sup>

Stranka u upravnom postupku je Zakonom određena kao aktivna stranka, pasivna stranka te uzgredna stranka (umješlač/intervenijent), odnosno fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je postupak pokrenut, protiv koje se postupak vodi ili koja u postupku ima pravo sudjelovati radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa. Isto tako stranka može biti tijelo državne uprave, drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ali samo ako može biti nositelj prava odnosno obveza o kojima se rješava.<sup>37</sup>

Odredbe o tome tko može biti stranka u upravnom postupku sadržane su u čl. 4. ZUP-a pod temeljnim odredbama, što znači da se od njih ne bi smjelo odstupiti ni u posebnim postupcima, niti bi se u njima položaj stranke trebao ograničavati, bilo iz razloga ekonomičnosti, čime se često takvo ograničavanje pravda,

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, Treći dio čl. 96-104

<sup>37</sup> *Ibid.* čl. 4.

bilo iz nekih drugih razloga, što nije uvijek slučaj, o čemu govori Ofak.<sup>38</sup>

Pretpostavke za stranačko djelovanje su stranačka sposobnost (sposobnost biti nositelj prava i obveza o kojima se rješava u postupku), procesna/postupovna sposobnost (sposobnost samostalnog poduzimanja radnji u postupku) i stranačka legitimacija (postojanje neposrednog odnosa između predmeta upravnog postupka i prava ili obveza te osobe).<sup>39</sup> Interes stranaka u upravnom postupku mora bit na zakonu zasnovan. Da bi mogla sudjelovati u postupku stranka mora imati pravni interes.<sup>40</sup> Glede postupovne sposobnosti stranke, ZUP propisuje da radnje u postupku mogu poduzimati samo potpuno poslovno sposobne osobe ili one osobe kojima je ograničena poslovna sposobnost priznata u upravnoj stvari koja je predmet postupka. Za osobe koje ne mogu samostalno poduzimati radnje u postupku, Zakon taksativno navodi koje su to osobe ovlaštene za zastupanje i njihove ovlasti prilikom zastupanja. To su zakonski zastupnik, privremeni zastupnik, zajednički predstavnik i opunomoćenik.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Ofak, Lana; *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4, 2014., str. 987-1014.

<sup>39</sup> Ljubanović, Boris, Petrović, Ivica; *Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu*, Pravni vjesnik, god. 31., br. 1., 2015., str.128, vidi i Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 416-420.

<sup>40</sup> Britvić Vetma, Bosiljka, Pičuljan Nikolina; *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 3-4, str. 45.

<sup>41</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 31, 32.

Upravni postupak je, uglavnom, jednostranački, bilo da u njemu sudjeluje jedna osoba ili više njih sa zajedničkim interesom, ali može biti i višestranački, neovisno o tom sudjeluju li u njemu stranke koje svoj zahtjev usmjeravaju jedna protiv druge ili one nisu ni u kakvom pravnom odnosu.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Ljubanović, Boris, Petrović, Ivica; *loc. cit.* (bilj. 39)

### 3. PRAVNI LIJEKOVI

#### 3.1. Pojam i podjela pravnih lijekova općenito

Pravni lijek je izjava volje kojom ovlaštenik od nadležnog tijela višega stupnja traži ispitivanje zakonitosti akta koji je donijelo niže tijelo. U načelu, na takav način može biti preispitan svaki pojedinačni pravni akt.<sup>43</sup>

Pravni se lijekovi, općenito, mogu podijeliti u više kategorija. Tako razlikujemo:

- redovne i izvanredne pravne lijekove

Redovni pravni lijekovi su oni koji se podnose protiv nepravomoćnih odluka i samim podnošenjem istih sprječava se nastupanje pravomoćnosti. Izvanredni pravni lijekovi podnose se protiv pravomoćnih odluka.

- devolutivne i remonstrativne pravne lijekove

Ovo je podjela s obzirom na to koje tijelo rješava pravni lijek. Devolutivni su oni o kojima rješava više tijelo, dok o remonstrativnima rješava isto ono tijelo koje je donijelo odluku koja se pobija. Devolutivni pravni

---

<sup>43</sup> Pravni lijekovi, Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.  
<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50001> , 8.7.2022.



lijekovi, u pravilu, predstavljaju efikasnije sredstvo u borbi protiv nezakonitosti pošto o njima odlučuje više, kvalificiranije tijelo.

- suspenzivne i nesuspensivne pravne lijekove

Suspensivni pravni lijekovi su oni čijim podnošenjem se odgađa izvršenje odluke, dok nesuspensivni ne odgađaju izvršenje iste.

- jednostrane i dvostrane pravne lijekove

Ako se protivniku podnositelja pravnog lijeka mora pružiti mogućnost izjašnjavanja o istom, riječ je o dvostranom pravnom lijeku, a ako mu se ne mora pružiti takva mogućnost, u pitanju je jednostrani pravni lijek.

- samostalne i nesamostalne pravne lijekove

Ako se protiv neke odluke može podnijeti odvojeni pravni lijek, on je samostalan, a ako se odluka može pobijati samo pravnim lijekom koji se podnosi protiv glavne odluke riječ je o nesamostalnom pravnom lijeku.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Triva, Siniša, Dika, Mihajlo; *op. cit.* (bilj 19), str. 660-662.

### 3.2. Pravni lijekovi u upravnom postupku

Pravo na pravni lijek predstavlja jedno od najvažnijih načela upravnog postupka. (čl. 12 ZUP-a) Podnošenje pravnih lijekova strankama omogućuje da štite svoja prava i interese, ispitujući zakonitost i pravilnost odluke javnopravnog tijela, ali i u drugim slučajevima postupanja javnopravnih tijela. (šutnja uprave) Glavna funkcija pravnih lijekova je donošenje pravilne odluke ispravljanjem pogrešaka u prvostupanjskoj odluci tijela državne vlasti. Na taj se način ostvaruje i načelo legaliteta u pravnim postupcima te se ujedno štite i temeljna prava i slobode čovjeka i građanina.<sup>45</sup>

Zakon o općem upravnom postupku, kao temeljni zakon, uređuje postupanje javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj i detaljno razrađuje postupak u povodu pravnih lijekova, posvećujući im poseban dio. (dio 4., čl. 105-132.)

Prema ZUP-u pravni lijekovi mogu biti:

- redovni: žalba (čl. 105-121) i prigovor (čl. 122)
- izvanredni: obnova postupka, (čl. 123-127) oglašavanje rješenja ništavim (čl. 128) te poništavanje i ukidanje rješenja. (čl. 129-132)<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Bupalović, Tadija; *Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu*, Zbornik Sveučilišta Libertas, 3, 2018., str. 266.

<sup>46</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, Dio 4.

## 4. ŽALBA

### 4.1. *Općenito*

Žalba je jedini redovni pravni lijek koji stranka ima na raspolaganju ako nije zadovoljna odlukom koju je donijelo javnopravno tijelo.<sup>47</sup>

Borković o žalbi govori kao o procesnom sredstvu kojim se stranci (i drugim osobama) daje mogućnost da pred drugostupanjskim tijelom pokrenu pitanje zakonitosti i pravilnosti prvostupanjskog rješenja i tako zaštite svoja prava i pravne interese koji mogu biti povrijeđeni takvim rješenjem.<sup>48</sup> Samim podnošenjem žalbe na taj se način postiže dvostruka svrha, a to je zaštita zakonitosti u djelovanju donosioca upravnog akta i zaštita prava i interesa onih subjekata o čijim se pravima i interesima tim povodom odlučuje.<sup>49</sup>

U upravnom postupku žalba je uređena kao dvostupanjski postupak u kojem hijerarhijski više tijelo ispituje zakonitost i pravilnost donesene odluke i na taj način osigurava zaštitu prava i pravnih interesa stranke te pruža pravnu sigurnost. U slučaju

---

<sup>47</sup> Britvić Vetma, Bosiljka, Pičuljan Nikolina; *op. cit.* (bilj. 40), str. 47.

<sup>48</sup> Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 458.

<sup>49</sup> *Ibid.*

kad stranci nije dopušteno izjaviti žalbu, njena prava se štite pružanjem druge pravne zaštite. (pokretanje upravnog spora)

#### *4.2. Žalba prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku*

U upravnom postupku žalba je redovni pravni lijek. Ona je ujedno (uglavnom) i suspenzivna i devolutivna. Ona je i jednostrana, osim kad u postupku sudjeluje više stranaka sa suprotnim interesima, a u žalbenom se postupku iznose nove činjenice i nove okolnosti, u kom slučaju se ona mora dostaviti svim strankama i mora im se ostaviti primjeren rok da se izjasne o tim činjenicama i okolnostima.<sup>50</sup> Žalba protiv rješenja je samostalna, dok se protiv zaključka ne može izjaviti žalba. On se može pobijati jedino žalbom protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari.<sup>51</sup>

##### *4.2.1. Izjavljivanje žalbe i rok za žalbu te odgodni učinak žalbe*

Prema ZUP-u stranka<sup>52</sup> može protiv prvostupanjskog rješenja izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu uvijek, ako žalba nije zakonom isključena. Isključenje žalbe propisuje se zakonima

---

<sup>50</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 113/4.

<sup>51</sup> *Ibid.* čl. 77/5.

<sup>52</sup> vidi str. 16. ovog rada

kojima se uređuju posebna upravna područja, a tim se zakonima određuje i drugostupanjsko tijelo koje je nadležno za postupanje po žalbi.<sup>53</sup> Ako je žalba u određenom slučaju isključena, strankama se mora osigurati drugi put pravne zaštite.

Osim protiv rješenja kojim je riješeno o pravima i obvezama stranke, stranci pripada i pravo na žalbu u slučaju kad je javnopravno tijelo u zakonom propisanom roku propustilo donijeti rješenje o upravnoj stvari. (šutnja uprave)<sup>54</sup>

Stranka je žalbu dužna izjaviti u roku od 15 dana (ako nije propisan duži rok) od dana dostave rješenja.<sup>55</sup> S obzirom na to da se u iznimnim slučajevima rješenje može donijeti i usmeno, rok za žalbu u tom slučaju počinje teći od priopćenja stranci. Kad je tako propisano ili na zahtjev stranke, usmeno rješenje će javnopravno tijelo donijeti i u pisanom obliku te u tom slučaju rok za žalbu teče od dana dostave pisanog rješenja stranci.<sup>56</sup> Poštivanje roka je vrlo važno za stranku koja izjavljuje žalbu jer propuštanjem roka, stranka gubi pravo na podnošenje žalbe. Smatra se da je žalba pravovremena ako je prije isteka roka

---

<sup>53</sup> Britvić Vetma, Bosiljka, Pičuljan Nikolina; *op. cit.* (bilj. 40), str. 48.

<sup>54</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 105.

<sup>55</sup> Obavljena dostava potvrđuje se dostavnicom. *Ibid.* čl. 93/1; čl. 109.

<sup>56</sup> Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 460., isto Zakon o općem upravnom postupku NN 47/9, 110/21, čl. 97/2, 3

zaprimljena u javnopравnom tijelu kojem je trebala biti predana.<sup>57</sup>

Kao što je ranije rečeno, žalba odgađa pravne učinke rješenja do dostave stranci rješenja o žalbi, ako zakon drukčije ne propisuje. Ako u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih koje imaju istovjetne zahtjeve, žalba jedne od njih odgađa pravne učinke rješenja prema svima. Samo iznimno, rješenje koje javnopравno tijelo donese neće imati odgodni učinak već će se ono moći izvršiti i u žalbenom roku kao i nakon što žalba bude izjavljena. U tom slučaju u obrazloženju mora biti jasno i detaljno navedeno koji su to razlozi koji ne odgađaju izvršenje rješenja, a Zakon izričito propisuje da je to moguće samo radi zaštite javnog interesa ili radi poduzimanje hitnih mjera, kao i radi otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti.<sup>58</sup>

Odgodni učinak žalbe dodatno štiti stranku samim tim što se prvostupanjsko rješenje neće moći izvršiti na njegovu štetu prije nego ga ispita drugostupanjsko tijelo i prije nego što ono donese rješenje o žalbi.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, čl. 72/1.

<sup>58</sup> *Ibid.*, čl. 112.

<sup>59</sup> Britvić Vetma, Bosiljka, Pičuljan Nikolina; *loc. cit.*, (bilj.53)

#### *4.2.2. Odricanje od prava na žalbu i odustanak od žalbe*

S ciljem ubrzavanja nastupanja pravomoćnosti rješenja stranka ima mogućnost odricanja od prava na žalbu kao i mogućnost odustanka od već izjavljene žalbe.<sup>60</sup>

Kad stranka odustane od već izjavljene žalbe, postupak u povodu žalbe će se obustaviti rješenjem. Svoje pravo na odustajanje od izjavljene žalbe ona može iskoristiti sve do otpreme rješenja o žalbi.

Prava na žalbu stranka se može odreći do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe i to od dana kad je primila prvostupanjsko rješenje. Ona to može učiniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik. U višestranačkim stvarima takvo odricanje ima učinak samo ako se sve stranke odreknu prava na žalbu.

Stranka koja je odustala od žalbe ili se odrekla prava na žalbu svoju izjavu ne može opozvati.<sup>61</sup>

#### *4.2.3. Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna*

Uputa o pravnom lijeku predstavlja obavezan dio rješenja kojim se rješava upravna stvar. Iz nje stranka saznaje može li uopće protiv tog rješenja izjaviti žalbu, kojem tijelu, u kojem

---

<sup>60</sup> Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran; *op. cit.* (bilj. 9), str. 278.

<sup>61</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21., čl. 106.

roku i na koji način. Isto tako, u njoj je sadržana i informacija stranci da ima pravo odreći se prava na žalbu.<sup>62</sup>

Ponekad uputa o pravnom lijeku može biti pogrešna, ali stranka ne smije trpjeti štetne posljedice koje bi proizašle iz takve pogrešne upute u slučaju da po njoj postupi. Stranka isto tako može postupiti prema važećim propisima, neovisno o onome što piše u uputi o pravnom lijeku. Za razliku od situacije u kojoj je uputa o pravnom lijeku pogrešna, postoje i situacije u kojima uopće nema takve upute ili ona nije potpuna, u kojem slučaju stranci na raspolaganju uvijek stoji mogućnost da postupi prema važećim propisima, ali isto tako može, u roku od 30 dana, od nadležnog javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje zatražiti da ono dopuni rješenje u tom dijelu. Rok za žalbu, u tom slučaju, teče od dostave tako dopunjenog rješenja.<sup>63</sup>

#### *4.2.4. Predmet žalbenog postupka*

U žalbenom se postupku ispituje zakonitost rješenja koje se žalbom pobija. S obzirom na to da je javnopravno tijelo ovlašteno odlučivati po slobodnoj ocjeni u žalbenom se postupku može ocjenjivati i njegova svrhovitost.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, čl. 98/6.

<sup>63</sup> *Ibid.*, čl. 111.

<sup>64</sup> *Ibid.*, čl. 107.



#### 4.2.5. Sadržaj žalbe i predaja žalbe

Da bi javnopravno tijelo čija je nadležnost propisana za postupanje po žalbi moglo po njoj postupiti, potrebno je da žalba ima odgovarajući sadržaj koji je Zakonom propisan. Tako ZUP kao obavezni sadržaj propisuje:

- a) oznaku rješenja koje se pobija,
- b) naziv javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo te
- c) razloge zbog kojih rješenje pobija.

Sam Zakon predviđa mogućnost iznošenja novih činjenica i novih dokaza, ali stranci nalaže dužnost obrazloženja zašto iste nije ranije iznijela u prvostupanjskom postupku. Kao što je i ranije rečeno, u slučaju da se u žalbi iznose nove činjenice i dokazi, prijepis žalbe dostavlja se i svim strankama koje u postupku sudjeluju sa suprotnim interesima te im se ostavlja rok da se o njima izjasne. Ako je pak u upravnoj stvari doneseno privremeno rješenje žalbom o glavnoj stvari može se pobijati utvrđeno činjenično stanje i kad ono nije pobijano u postupku u kojem je doneseno privremeno rješenje.<sup>65</sup>

Kao minimalni sadržaj koji žalba mora imati da bi se po njoj moglo postupiti zakonodavac nije predvidio potpis osobe koja ju podnosi, a što bi, smatraju i Ljubanović i Bakota, svakako, bilo poželjno, tim više što će prvostupanjsko tijelo ili

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, čl. 108.

drugostupanjsko (ako je prvostupanjsko to propustilo učiniti) rješenjem odbaciti žalbu koja je izjavljena od neovlaštene osobe, osim ako, u za to ostavljenom roku, stranka taj nedostatak ispravi.<sup>66</sup>

Žalba se predaje prvostupanjskom tijelu koje je donijelo rješenje o upravnoj stvari koja je predmet postupka. Što se tiče oblika, može se izjaviti neposredno u pisanom obliku, a može se i poslati poštom, dostaviti elektroničkim putem ili izjaviti usmeno na zapisnik.

U slučaju da stranka preda žalbu drugostupanjskom tijelu, ona će se smatrati pravovremenom ako je predana drugostupanjskom tijelu unutar žalbenog roka, a ono će ju odmah po primitku proslijediti prvostupanjskom tijelu. Ipak, stranka može predati žalbu i izravno drugostupanjskom tijelu ako se ona izjavljuje zato što prvostupanjsko tijelo nije u propisanom roku riješilo o upravnoj stvari.<sup>67</sup> Žalba se predaje prvostupanjskom tijelu zato što ono ima mogućnost poduzimati određene radnje u povodu žalbe, ali isto tako i zato što postoji mogućnost da prvostupanjsko tijelo neposredno pristupi izvršenju rješenja ako nije upoznato s činjenicom da je protiv njega izjavljena žalba.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Ljubanović, Boris, Bakota, Boris; *op. cit.*, (bilj. 13), str. 74.; isto Zakon o općem upravnom postupku NN 47/9, 110/21, čl. 113/1. i 114/1.

<sup>67</sup> *Ibid.*, čl. 71/3., čl. 110.

<sup>68</sup> Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 461.

#### *4.2.6. Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe*

Odmah po primitku žalbe prvostupanjsko će tijelo ispitati je li ona uopće dopuštena, je li pravodobna (žalba je pravodobna ako je izjavljena prije isteka roka za žalbu) te je li izjavljena od ovlaštene osobe. Ako utvrdi da nije dopuštena, pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe, rješenjem će odbaciti takvu žalbu, ne ulazeći uopće u meritum. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o odbacivanju žalbe, stranka može podnijeti žalbu drugostupanjskom tijelu.

Kad prvostupanjsko tijelo utvrdi da ne postoje razlozi za odbacivanje žalbe, u nastavku će razmotriti navode žalbe koje je stranka navela te će ispitati zakonitost, a ako je ono rješenje donijelo po slobodnoj ocjeni, ocijenit će i njegovu svrhovitost.

Ako je rješenje koje se pobija doneseno u postupku neposrednog rješavanja pa stranka nije imala mogućnost iznošenja činjenica i dokaza koje smatra važnima za rješavanje upravne stvari, može podnijeti zahtjev prvostupanjskom tijelu tražeći da se provede ispitni postupak ili da joj se omogući iznošenje svih bitnih činjenica i dokaza, a prvostupanjsko tijelo je dužno tom zahtjevu udovoljiti.

Iako je žalba u upravnom postupku devolutivni pravni lijek, prvostupanjsko tijelo je povodom žalbe ovlašteno preispitati

opstojnost vlastitog rješenja.<sup>69</sup> Ako ono, nakon što je ispitalo sve žalbene razloge, utvrdi da je žalba, u cijelosti ili djelomično, osnovana, može, u cijelosti ili djelomično, zamijeniti pobijano rješenje pod uvjetom da se time ne dira u prava trećih. Protiv takvog, novog rješenja dopuštena je žalba nadležnom drugostupanjskom tijelu.<sup>70</sup> Zamjenom rješenja pobijano se rješenje stavlja izvan snage. Iako sam ZUP to ne predviđa izričito, zamjeni rješenja trebalo bi prethoditi poništenje pobijanog rješenja, smatra Šikić, ponajprije imajući u vidu pravnu sigurnost.<sup>71</sup>

Takvo postupanje predstavlja izuzetak od činjenice da je žalba devolutivan pravni lijek. Zamjenu rješenja od strane prvostupanjskog tijela koje ga je donijelo treba razlikovati od izmjene prvostupanjskog rješenja koje donosi drugostupanjsko tijelo, o čemu će više riječi biti u nastavku.<sup>72</sup>

Kad prvostupanjsko tijelo utvrdi da je žalba dopuštena, pravovremena te izjavljena od ovlaštene osobe, (nema razloga za odbacivanje žalbe) a nije donijelo novo rješenje kojim zamjenjuje pobijano rješenje, dužno je dostaviti žalbu, zajedno sa spisom

---

<sup>69</sup> Rajko, Alen; *Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku*, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>, 11.7.2022.

<sup>70</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 113/1, 2, 3, 4.

<sup>71</sup> Šikić, Marko; *Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42., br. 2, 2021., str. 306.

<sup>72</sup> Rajko, Alen; *loc. cit.*, (bilj. 69)

predmeta, drugostupanjskom tijelu, bez odgode, a ono će onda nastaviti daljnji postupak po žalbi.<sup>73</sup>

#### *4.2.7. Postupanje drugostupanjskog tijela po primitku žalbe*

Nakon što je zaprimilo žalbu sa spisom predmeta od strane prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko će tijelo, ne ulazeći u meritum, ispitati je li ona dopuštena, pravodobna te izjavljena od ovlaštene osobe. Kad utvrdi da nije dopuštena, pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe, rješenjem će žalbu odbaciti.

Ako je prvostupanjsko tijelo odbacilo žalbu pa drugostupanjsko tijelo, u povodu žalbe protiv rješenja o odbacivanju, utvrdi da ne postoje razlozi za odbacivanje, poništiti će prvostupanjsko rješenje o odbacivanju žalbe i samo će riješiti odbačenu žalbu.<sup>74</sup>

#### *4.2.8. Postupak po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku*

U današnjem modernom svijetu, u suvremenim, razvijenim državama brzina protoka informacija je svakim danom sve veća i postoji sve veća potreba za pravovremenom reakcijom nadležnih

---

<sup>73</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, 113/5.

<sup>74</sup> *Ibid.*, čl. 114.

tijela kako ne bi došlo do gomilanja spisa i „gušenja“ pravnog sustava, protoka dugog vremena do donošenja upravnog akta, a samim tim do pravne nesigurnosti i potpunog narušavanja povjerenja građana u pravni sustav.<sup>75</sup>

Zakon o općem upravnom postupku propisuje da je nakon zaprimanja zahtjeva stranke, službena osoba u javnopravnom tijelu dužna donijeti i dostaviti rješenje stranci najkasnije u roku od 30, odnosno 60 dana, ovisno o tome provodi li se ispitni postupak ili ne. U slučajevima kad službena osoba tako ne postupi, radi se o šutnji uprave i stranka ima pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor.<sup>76</sup>

Naš pravni sustav pojam šutnje uprave, odnosno zaštitu stranaka od takvog (ne)postupanja poznaje još od Zakona o općem upravnom postupku iz 1956. godine, a unatoč sitnijim promjenama, sam institut se nije uvelike mijenjao kasnijim izmjenama.<sup>77</sup>

Šikić šutnju uprave definira kao propuštanje nadležnog organa javne uprave da u određenim zakonom predviđenim rokovima donese i dostavi rješenje stranci, a to propuštanje može dovesti do određenih pravnih posljedica. Dužnost postupanja organa javne

---

<sup>75</sup> Šikić, Marko; *Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 6, (2006.) br. 2, str. 122.

<sup>76</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 101.

<sup>77</sup> Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 75), str. 131-133.

uprave propisana je ne samo Zakonom o općem upravnom postupku, već i mnogim posebnim zakonima, ali i ustavnim odredbama.<sup>78</sup>

Kad je riječ o šutnji uprave specifično je to što upravni akt uopće ne postoji pa se ne može ni utvrditi njegova nezakonitost, već nezakonitost proizlazi iz toga što je javnopravno tijelo trebalo donijeti upravni akt, ali to nije učinilo u za to određenom roku.<sup>79</sup>

U upravnom pravu građani nastoje ostvariti svoja prava, odnosno riješiti svoje pravne situacije podnošenjem zahtjeva državnoj upravi. Do trenutka donošenja i dostavljanja upravnog akta, stranke su u neizvjesnosti oko toga hoće li njihov zahtjev biti prihvaćen ili ne, ne mogu poduzimati druge pravne radnje koje pretpostavljaju postojanje upravnog akta niti mogu svoja prava legitimirati prema trećima autoritetom vlasti i prava sadržanim u tom upravnom aktu.<sup>80</sup> Upravo se institutom zaštite stranaka od šutnje uprave nastoji ukloniti takva neizvjesnost. U pravnoj teoriji razlikuju se dva gledišta oko toga kako treba tumačiti šutnju uprave, a to su sustav fikcije pozitivnog akta u kojem se uz protek zakonskog roka za rješavanje veže nastanak akta kojim se u cijelosti usvajaju zahtjevi stranaka i sustav fikcije negativnog akta, na kojem počiva i naš pravni sustav, (uz

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, str. 126.

<sup>79</sup> *Ibid.*, str. 134.

<sup>80</sup> Šikić, Marko; *op. cit.*, (bilj. 75) str. 128.

pojedine iznimke) u kojem stranka može izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor, kao da je njezin zahtjev odbijen, ako javnopravno tijelo u propisanom roku o njemu ne odluči.<sup>81</sup>

Iako Zakon o općem upravnom postupku propisuje, kao što je ranije rečeno, (članak 101.) dužnost javnopravnog tijela da donese i dostavi rješenje stranci u zakonom propisanom roku, javnopravna tijela ne poštuju uvijek te rokove. Kao posljedicu takvog nesavjesnog postupanja i nepoštivanja zakonskog roka od strane javnopravnog tijela, zakonodavac ne propisuje obustavu postupka niti automatsko priznanje zahtjeva stranke,<sup>82</sup> već stranci daje mogućnost da poduzima određene radnje i nakon proteka roka za donošenje rješenja te joj na taj način pruža zaštitu u ostvarivanju njenih prava i interesa. U takvim slučajevima stranka može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor zbog šutnje uprave čim proteknu zakonom predviđeni rokovi za donošenje upravnog akta, (ali ne i prije proteka roka za njegovo donošenje) odnosno ne mora čekati da protekne i rok za žalbu nakon proteka roka za donošenje upravnog akta.<sup>83</sup>

Ako stranka izjavljuje žalbu zato što prvostupanjsko tijelo nije riješilo o upravnoj stvari u propisanom roku, može ju

---

<sup>81</sup> Šikić, Marko; *Pitanja uređenja i pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 29., br. 1, 2008., str. 493.

<sup>82</sup> Eventualno se može izreći stegovna mjera službenoj osobi u javnopravnom tijelu.

<sup>83</sup> Šikić, Marko; *loc. cit.* (bilj. 80.)



predati izravno drugostupanjskom tijelu. U takvoj situaciji drugostupanjsko će tijelo, bez odgode, od prvostupanjskog tijela zatražiti obavijest o tome zašto rješenje nije doneseno u propisanom roku, a ako utvrdi da postoje opravdani razlozi zašto rješenje nije doneseno, odredit će prvostupanjskom tijelu novi rok za donošenje istog. Taj rok ne može biti duži od 30 dana. U slučaju kad utvrdi da ne postoje opravdani razlozi za nedonošenje rješenja, drugostupanjsko će tijelo naložiti prvostupanjskom tijelu da u roku od 15 dana donese rješenje ili će samo riješiti upravnu stvar.<sup>84</sup>

#### *4.2.9. Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe*

Nakon što je utvrdilo da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, drugostupanjsko tijelo ulazi u meritum stvari te ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe. Ono pritom nije vezano žalbenim razlozima.

Neovisno o tom je li stranka u žalbi istaknula te okolnosti, drugostupanjsko tijelo po službenoj dužnosti pazi na nadležnost kao i na postojanje razloga za oglašavanje rješenja ništavim.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 119.

<sup>85</sup> *Ibid.*, čl. 128., razlozi za oglašavanje rješenja ništavim su: ako je rješenje doneseno u stvari iz sudske nadležnosti, ako je doneseno u stvari o

Ako nije odbacilo žalbu, drugostupanjsko tijelo može u povodu žalbe protiv prvostupanjskog tijela donijeti sljedeće odluke: može žalbu odbiti kao neosnovanu te ju može usvojiti, a prvostupanjsko rješenje može poništiti u cijelosti ili djelomično ili ga može izmijeniti.<sup>86</sup>

a) Odbijanje žalbe

Drugostupanjsko će tijelo odbiti žalbu ako utvrdi da je ona neosnovana, odnosno da je prvostupanjski postupak pravilno proveden i da je rješenje pravilno i zakonito. Znači, nakon što je primilo žalbu, drugostupanjsko će tijelo ispitati i ocijeniti zakonitost i pravilnost konkretnog rješenja te ako utvrdi da u prvostupanjskom postupku nije bilo ni materijalnih ni formalnih povreda, odbit će žalbu.<sup>87</sup>

U drugom slučaju, drugostupanjsko tijelo će odbiti žalbu ako utvrdi da je ipak bilo nedostataka u prvostupanjskom postupku, ali da su oni takvi da nisu utjecali na rješenje stvari. Na taj je način ZUP ograničio mogućnost poništavanja rješenja zbog

---

kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku, ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće, ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo, ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno ili izričito nije pristala te ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja.

<sup>86</sup> *Ibid.*, čl. 115/1., 2., 4.

<sup>87</sup> *Ibid.*, čl. 116., vidi i Borković Ivo; *op. cit.*, str. 463.

sitnih, tj. nebitnih povreda postupka, tj., zapravo je odredio da se takve povrede ili propusti mogu zanemariti ako ne utječu na rješenje stvari, drugim riječima, samo rješenje bi bilo jednako i da nije bilo tih nedostataka.<sup>88</sup>

Treći razlog za odbijanje žalbe je postojanje prvostupanjskog rješenja koje je na zakonu osnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni. Takvo je rješenje zakonito, ali se pri njegovu donošenju nadležno tijelo pozvalo na pogrešnu pravnu normu, iako je meritorno riješeno jednako kao što bi bilo i da je primijenio odgovarajuću pravnu normu pa iz tog razloga drugostupanjsko tijelo treba donijeti rješenje o odbijanju žalbe, a u obrazloženju posebno istaknuti tu okolnost.<sup>89</sup>

#### b) Poništavanje rješenja

Kao jedna od opcija kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da je žalba osnovana na raspolaganju mu stoji mogućnost poništavanja prvostupanjskog rješenja. Poništavanjem takvog rješenja omogućuje se da se otklone negativne posljedice nezakonitog postupanja u rješavanju konkretne stvari.<sup>90</sup> Nakon što je poništilo rješenje,

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Borković, Ivo; *loc. cit.* (bilj. 75)

drugostupanjsko tijelo može ili samo riješiti upravnu stvar ili predmet može vratiti prvostupanjskom tijelu. Poništavanjem se poništavaju sve pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo.<sup>91</sup>

Zakon propisuje da će drugostupanjsko tijelo poništiti rješenje i samo riješiti stvar ako utvrdi:

da su činjenice u prvostupanjskom postupku pogrešno ili nepotpuno utvrđene,

da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka

koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari,

ako je izreka rješenja koje se pobija nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem i

kad je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava upravna stvar.<sup>92</sup>

Na temelju činjenica utvrđenih u prvostupanjskom postupku, drugostupanjsko tijelo će samo riješiti stvar. Ako činjenice nisu potpuno utvrđene ili su pogrešno utvrđene, drugostupanjsko tijelo će ih utvrditi i donijeti rješenje samo, uvijek kad je to moguće, a ako nije moguće to će učiniti putem prvostupanjskog tijela.<sup>93</sup> Ova je dužnost propisana kako bi se spriječilo otezanje postupka i vraćanje stvari prvostupanjskom tijelu na rješavanje jer protiv

---

<sup>91</sup> Zakon o općem upravnom postupku NN 47/9, 110/21, čl. 115/5.

<sup>92</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 117/1.

<sup>93</sup> *Ibid.*, čl. 115/3.

novog rješenja stranka opet ima pravo žalbe, dok protiv drugostupanjskog rješenja žalba nije dopuštena.

Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da rješenje treba poništiti, a za donošenje novog rješenja je, zbog pravne prirode stvari, nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, dostavit će predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu, što predstavlja iznimku od toga da drugostupanjsko tijelo samo rješava u slučaju poništavanja prvostupanjskog rješenja, sve s ciljem ubrzavanja postupka kad je to moguće.<sup>94</sup>

Drugostupanjsko je tijelo dužno paziti na nadležnost po službenoj dužnosti pa ako utvrdi da je prvostupanjsko tijelo koje je donijelo rješenje koje se pobija nenadležno, ono će ga poništiti i dostaviti predmet nadležnom tijelu za rješavanje upravne stvari, (što je također iznimka od toga da drugostupanjsko tijelo samo rješava) bez obzira na to što se stranka nije pozvala na nenadležnost u žalbi.<sup>95</sup>

#### c) Izmjena rješenja

Izmjenu rješenja od strane drugostupanjskog tijela treba razlikovati od zamjene rješenja na koju je ovlašteno jedino

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, čl. 117/2.

<sup>95</sup> *Ibid.*, čl. 115/2., 117/3., čl. 17/2.

prvostupanjsko tijelo koje je donijelo pobijano rješenje, kao što je već ranije rečeno.

Izmjeni rješenja prethodi postupak poništavanja rješenja, a novo rješenje može donijeti drugostupanjsko tijelo ili, iznimno, prvostupanjsko tijelo. (ako je to potrebno zbog pravne prirodne upravne stvari) Prilikom donošenja novog rješenja postavlja se pitanje kakvo ono mora biti, odnosno može li se novim rješenjem ići na štetu žalitelja, tj. može li se donijeti rješenje koje je za njega nepovoljnije od pobijanog. Zakon vrlo kratko govori o izmjeni rješenja, kroz svega dva stavka, ali otvara brojna pitanja koja se onda mogu tumačiti i tumače se i primjenjuju na razne načine što nikako nije dobro i pruža pravnu nesigurnost strankama u samom postupku po žalbi.

U čl. 118. ZUP propisuje da drugostupanjsko tijelo u povodu žalbe ne može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je žalbu izjavila, znači propisuje načelnu zabranu reformacije *in peius* u odnosu na onu stranku koja je izjavila žalbu.<sup>96</sup> Takvom odredbom, smatra Rajko, nije propisano nikakvo ograničenje u odnosu na izmjenu rješenja koje bi išla u korist stranke koja je izjavila žalbu, kao ni ono koje bi išlo u korist ili i na štetu osobe koje nije izjavila žalbu, kad u postupku sudjeluje više stranaka sa suprotnim interesima. S tim da u tom

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, čl. 118/1.

slučaju postoji dužnost da se suprotna strana obavijesti o svim činjenicama i dokazima iznesenim u žalbi.<sup>97</sup>

Nadalje, u drugom stavku Zakon propisuje jedinu iznimku, odnosno propisuje kad novo, izmijenjeno rješenje može biti nepovoljnije za onu stranku koja je žalbu izjavila, a to je samo iz razloga zbog kojih bi se to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti, ako nije drukčije propisano.<sup>98</sup>

Postavlja se pitanje vrijedi li zabrana donošenja nepovoljnijeg rješenja (*reformatio in peius*) samo onda kad novo rješenje donosi drugostupanjsko tijelo ili i onda kad drugostupanjsko tijelo predmet vraća na rješavanje prvostupanjskom tijelu. Šikić detaljnije analizira ovaj problem i u svom se radu opredijelio za stav da izmjena rješenja u smislu članka 118. znači i izmjenu od strane drugostupanjskog tijela, ali i izmjenu rješenja kad drugostupanjsko tijelo vraća stvar na rješavanje prvostupanjskom tijelu.<sup>99</sup> Takvo razmišljanje odgovara i općem smislu žalbe jer bi, u protivnom, kod stranaka uvijek postojala bojazan da bi izjavljivanjem žalbe njihovo rješenje moglo biti i nepovoljnije, a i dodatna pravna nesigurnost bi se stvarala činjenicom da o istoj stvari jedno tijelo može, a drugo ne može, riješiti na štetu žalitelja.

---

<sup>97</sup> Rajko, Alen; *loc. cit.* (bilj. 69)

<sup>98</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 118/2.

<sup>99</sup> Šikić, Marko; *loc. cit.*, (bilj.71)

Kada se radi o reformaciji *in peius*, kao iznimci od zabrane, jasno je i logično da je ona moguća u slučaju postojanja razloga ništavosti upravnog akta, s obzirom na to da ništavost predstavlja najteži oblik nezakonitosti i takvi akti ne mogu opstajati, odnosno oni se mogu poništiti makar to za stranku imalo negativne posljedice.

Problem se javlja kod tumačenja značenja riječi „poništiti“ u članku 118., odnosno, postavlja se pitanje odnosi li se to i na poništavanje rješenja u žalbenom postupku (prema članku 117.) ili samo na poništavanje u smislu izvanrednog pravnog lijeka. (čl. 129-131.) S obzirom na to da je zabrana reformacije *in peius* propisana kao iznimka, a ne kao pravilo, ova bi se odredba trebala tumačiti vrlo usko kako bi uistinu predstavljala iznimku, odnosno, kako ističe Šikić, značenje riječi „poništavanje“ odnosi se samo na poništavanje u smislu izvanrednog pravnog lijeka.<sup>100</sup>

Šikić isto tako ističe propust zakonodavca da kao iznimku od zabrane reformacije *in peius* propiše i one slučajeve u kojima je donošenje takve odluke potrebno radi zaštite života i zdravlja ljudi, kao i zaštite javne sigurnosti.<sup>101</sup>

Formulacijom „ako nije drukčije propisano“ iz čl. 118/2. zakonodavac je ostavio mogućnost da se u posebnim postupcima

---

<sup>100</sup> Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 71), str. 312.

<sup>101</sup> *Ibid.*, str. 313.



propišu i neki drugi razlozi zbog kojih bi izmjena rješenja na štetu žalitelja bila moguća. Takva je mogućnost dana kroz čl. 3/1., ali da bi u posebnim postupcima zakonodavac mogao donijeti drukčije rješenje, potrebno je da se poštuju ograničenja koja propisuje sam čl. 3 ZUP-a, ali i da se ima u vidu potreba zaštite života i zdravlja kao i javne sigurnosti.<sup>102</sup>

#### *4.2.10. Drugostupanjsko rješenje i rok za njegovo donošenje*

Drugostupanjsko tijelo o žalbi odlučuje rješenjem. Ono mora sadržavati, jednako kao i prvostupanjsko rješenje, zaglavlje, uvod, izreku, obrazloženje, uputu o pravnom lijeku te vlastoručni potpis ovlaštene službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificirani elektronički potpis ovlaštene službene osobe i kvalificirani elektronički pečat javnopravnog tijela.

U obrazloženju drugostupanjskog rješenja detaljno moraju biti ocijenjeni žalbeni navodi, a ako je prvostupanjsko tijelo već u svom rješenju pravilno ocijenilo te navode, drugostupanjsko se tijelo može pozvati na njih.

---

<sup>102</sup> *Ibid.*, str. 318.

Protiv drugostupanjskog rješenja nije dozvoljeno izjaviti žalbu, ali se protiv takvog rješenja može pokrenuti upravni spor.<sup>103</sup>

U svrhu racionalnosti i ekonomičnosti postupka, drugostupanjsko tijelo, kao i prvostupanjsko, mora postupati brzo i učinkovito<sup>104</sup> te u tom smislu ZUP propisuje da kada odlučuje o žalbi drugostupanjsko tijelo rješenje mora donijeti i dostaviti ga stranci što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od predaje uredne žalbe. Zakonom može biti propisan i kraći rok. Ono rješenje stranci dostavlja putem prvostupanjskog tijela.<sup>105</sup>

Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno njegovom dostavom stranci.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 120.

<sup>104</sup> Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 1), str. 465.

<sup>105</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/9, 110/21, čl. 121.

<sup>106</sup> *Ibid.*, čl. 133/3.

## 5. ZAKLJUČAK

Upravni postupak predstavlja skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti kad ta tijela, primjenom materijalnopравnih propisa na konkretan društveni odnos, donose upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaца, pravnih osoba ili drugih stranaka).

Upravni postupak u Republici Hrvatskoj reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku, kao općim zakonom, a sam Zakon daje mogućnost da se određena pitanja u posebnim postupcima, zbog postojanja određenih posebnosti, urede drukčije ako je to nužno te ako nije protivno svrsi samog zakona.

Kako bi stranke mogle štiti svoja prava i interese, prilikom provođenja upravnog postupka, potrebno je da se poštuju sva pravila i načela samog postupka pa isto tako i da se strankama da mogućnost da iznesu sve činjenice i dokaze koje bi mogle biti od koristi pri rješavanju upravne stvari, a na raspolaganju im stoje redovni, ali i izvanredni pravni lijekovi od kojih je žalba najčešća, kao jedini redovni pravni lijek za slučaj da nisu zadovoljne odlukom donesenoj u upravnoj stvari.

Time što o žalbi odlučuje više, samim tim i kvalificiranije tijelo, jamči se veća pravna sigurnost, bilo da drugostupanjsko tijelo samo rješava upravnu stvar, bilo da ju vrati, iznimno, prvostupanjskom tijelu.

Da bi sam upravni postupak bio što brži i efikasniji, a samim tim i cijeli upravni aparat manje opterećen, što je jedna od glavnih težnji, potrebno je provođenje modernizacije, što je započeto uvođenjem informacijsko komunikacijske tehnologije. Dodatna edukacija i stručno usavršavanje upravnih službenika, ali i edukacija samih građana, kao i modernizacija opreme pretpostavke su za učinkovitiju upravu, a samim tim i za veće povjerenje građana, koje je sigurno narušeno dugotrajnim postupcima i nedonošenjem upravnih akata u za to predviđenim zakonskim rokovima.

## LITERATURA

1. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, kolovoz 2002.
2. Britvić Vetma, Bosiljka, Pičuljan Nikolina, *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 3-4.
3. Bubalović, Tadija, *Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu*, Zbornik Sveučilišta Libertas, 3, 2018.
4. Đerđa, Dario, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 28, br. 1, 2007.
5. Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, *Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 30, br. 1
6. Đerđa, Dario, *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 33, br.1, 2012.
7. Đulabić, Vedran, *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009), br. 2

8. Ljubanović, Boris, Bakota, Boris; *Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog opće upravnog postupka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008.
9. Ljubanović, Boris, Petrović, Ivica, *Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu*, Pravni vjesnik, god. 31., br. 1., 2015.
10. Ljubanović, Boris, *Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 6 (2006) br. 3
11. Ofak, Lana, *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4, 2014.
12. Rihter, Ana; *Načela poreznog/upravnog postupka*, Porezni vjesnik, 1/2016.
13. Šikić, Marko, *Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42., br. 2, 2021.
14. Šikić, Marko, Ofak, Lana; *Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 32, br. 1, 2011.
15. Šikić, Marko, *Pitanja uređenja i pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 29., br. 1, 2008.

16. Šikić, Marko, *Pojmovnik*, Hrvatska javna uprava, god. 9, (2009.), br. 2
17. Šikić, Marko, *Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 6, (2006.) br. 2
18. Triva, Siniša, Dika, Mihajlo; *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004.

#### *Pravni propisi*

Opći porezni zakon, NN, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20  
Ustav Republike Hrvatske, NN, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14  
Zakon o mirovinskom osiguranju, NN 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18, 115/18, 102/19, 84/21  
Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21  
Zakon o zdravstvenom osiguranju, NN 80/13, 137/13, 98/19

#### *Internetski izvori*

*Pravni lijekovi*, Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.  
<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50001> ,  
8.7.2022.

Rajko, Alen, *Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku*, IUS-INFO,

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>, 11.7.2022.

Staničić, Frane, *Što nam donosi prva promjena Zakona o općem upravnom postupku?*, [https://informator.hr/strucni-clanci/sto-](https://informator.hr/strucni-clanci/sto-nam-donosi-prva-promjena-zakona-o-opcem-upravnom-postupku)

[nam-donosi-prva-promjena-zakona-o-opcem-upravnom-postupku](https://informator.hr/strucni-clanci/sto-nam-donosi-prva-promjena-zakona-o-opcem-upravnom-postupku) ,

2.7.2022.