

Rješavanje upravne stvari

Kelemen, Maja

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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:199:846936>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-14**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet u Zagrebu
Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

Maja Kelemen

RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI

Završni rad

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, svibanj 2023.

SADRŽAJ

1. UVOD

2. ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

3. UPRAVNI POSTUPAK

3.1. Upravna stvar

3.2. Ovlasti za rješavanje upravne stvari

4. RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI

4.1. Utvrđivanje činjeničkog stanja

4.2. Neposredno rješavanje upravne stvari

4.3. Ispitni postupak

4.3.1. Usmena rasprava

5. ODLUČIVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU

5.1. Oblik i donošenje rješenja

6. PRAVNI LIJEKOVI

6.1. Redovni pravni lijek - žalba

6.2. Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe

6.3. Postupak i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe

7. ZAKLJUČAK

8. LITERATURA

Izjava o izvornosti

Ja, Maja Kelemen, 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.

Maja Kelemen, v.r.

SAŽETAK

Sam uvod diplomskog rada interpretira upravni postupak koji je reguliran Zakonom o općem upravnom postupku. Kroz tijek rada objasniti će se sam pojam upravne stvari, načela upravnog postupka, upravna stvar, te posebnosti i općenitosti upravnog postupka. Kod pokretanja upravnog postupka potrebno je odrediti upravnu stvar te odrediti kako se i na koji način upravna stvar rješava. Kroz rad će se odrediti neposredno rješavanje upravne stvari i rješavanje upravne stvari ispitnim postupkom, usmena rasprava, kao i postupak donošenja rješenja. Interpretirat će se žalba kao redoviti pravni lijek, postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe kao i postupak i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe.

Cilj ovog rada je predstaviti i protumačiti rješavanje upravne stvari o kojoj se rješava u upravnom postupku.

Ključne riječi: upravni postupak, upravna stvar, činjenično stanje, rješenje, neposredno rješavanje, prvostupanjsko tijelo, drugostupanjsko tijelo.

ABSTRACT

The very introduction of the diploma thesis interprets the administrative procedure, which is regulated by the Law on General Administrative Procedure. During the course of work, the very concept of administrative matter, principles of administrative procedure, administrative matter, and peculiarities and generalities of administrative procedure will be explained. When starting an administrative procedure, it is necessary to determine the administrative matter and determine how and in what manner the administrative matter is resolved. The paper will determine the immediate resolution of an administrative matter and the resolution of an administrative matter by examination procedure, oral discussion, as well as the procedure for making a decision. An appeal will be interpreted as a regular legal remedy, the procedure and powers of the first-instance body in connection with the appeal, as well as the procedure and powers of the second-instance body in connection with the appeal.

The goal of this paper is to present and interpret the resolution of an administrative matter that is being resolved in an administrative procedure.

Keywords: administrative procedure, administrative matter, factual situation, solution, direct resolution, first-instance body, second-instance body.

1. UVOD

Smisao ovog rada je da se na što jasniji i konstruktivniji način prikaže upravni postupak i rješavanje upravnog postupka. Nastojat će se interpretirati i opisati upravni postupak uređen Zakonom o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21. u nastavku rada: ZUP) koji propisuje pravna pravila kojima nadležna tijela državne uprava i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti koriste i primjenjuju pri rješavanju upravne stvari. Spomenut će se i poštivanje načela upravnog postupka. Nadalje, u radu će se opisati i postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe kao i postupak i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe.

2. ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Tema započinje pobližim opisivanjem i objašnjavanjem upravnog postupka koji je uređen ZUP-om koji propisuje pravna pravila kojima se tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne, područne i regionalne samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti koriste i primjenjuju prilikom rješavanja o upravnim stvarima za koja su nadležni.¹

Također su njime propisani postupci gdje i kako javna uprava postupa u odnosu prema svojim građanima te se iz tog razloga još i naziva postupovni ili procesni zakon. ZUP označava se kao temeljni postupovni propis javnopravnih tijela koji ona primjenjuju u upravnom postupku. Rješavanje upravne stvari donošenjem upravnog akta u upravnom postupku ima obavezu i pravo jedino i isključivo upravno tijelo. Kada se upravni akt osporava zadaća je nadležnog suda da u upravnom sporu utvrdi da li je u upravnoj stvari doneseno zakonito rješenje od strane upravnog tijela.²

3. UPRAVNI POSTUPAK

3.1. Upravna stvar

Bitan temeljni element upravnog postupka je upravna stvar, te da bi došlo do rješavanja u konkretnom postupku treba postojati upravna stvar. U situaciji kada upravna stvar nije upravne prirode već kaznene, prekršajne ili neke druge prirode, upravna stvar se ne rješava u upravnom postupku, već u postupku odgovarajuću za svoje pravno područje. Samo u slučaju kada upravnu stvar rješavaju nadležna javnopravna tijela tada govorimo o upravnom postupku te da se rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba odnosno stranaka u postupku kao i da se prilikom rješavanja koriste materijalni propisi koji uređuju konkretno upravno područje.³

Upravna se stvar definira kao svaki pojedini slučaj iz određene upravne oblasti kada se odlučuje o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu pojedinca ili svaki pojedini slučaj iz

¹ Čl. 1. ZUP-a.

² Britvić Vetma, Bosiljka, Pičuljan Nikolina; *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 3-4, str. 43.

³ Đerđa Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inježenjerski biro, 2010, str. 39.

određene upravne oblasti kada se upravnim aktom odlučuje o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu pojedinca ili pravne osobe primjenom propisa kojim je uređena ta upravna oblast i na temelju onih činjenica koje su utvrđene u postupku koji prethodi donošenju rješenja. Smatra se da je: “Upravna stvar svaka 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.”⁴

Predmet svake radnje koju uprava poduzima nije uvijek upravna stvar tj. da je neka stvar upravna stvar, pored obveze odlučivanja javnopravnog tijela moraju biti ispunjene druge pretpostavke. Točnije mora se rješavati o pravima, obvezama i pravnim interesima neke osobe te se mora rješavati primjenom materijalnih propisa kojima je uređeno neko upravno područje. U Hrvatskoj ZUP-om propisao je da se upravnom stvari smatra i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.⁵

3.2. Ovlasti za rješavanje upravne stvari

Javnopravna tijela koja rješavaju o upravnoj stvari imaju ovlast za rješavanje upravne stvari, te kada odluči riješiti upravnu stvar moraju imati ovlast za njeno rješavanje. Rezultat donošenja upravne stvari od strane javnopravnog tijela je donošenje upravnog akta ili donošenje odluke javnopravnog tijela. Pojam uprave vezan je uz materijalne propise u kojima su uređena posebna upravna područja, te će upravna stvar biti precizirana kao upravna i ovisiti će o preraspodjeli upravnih područja npr. urbanizam, mirovinska ili socijalna prava. U upravnom postupku rješenja se donose primjenom materijalnih propisa upravnog prava, te u praksi to nije uvijek jasno je li neko posebno područje ujedno i upravno područje. Dvojbu oko shvaćanja pojma uprave stvari i dalje rješavaju upravni sudovi i Ustavni sud Republike Hrvatske.⁶

4. RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI

4.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja

⁴ Čl. . st. 1. ZUP-a.

⁵ *Ibid.*

⁶ Đerđa, *op. cit.* (bilj. 3), str. 42.

Nakon što se upravni postupak pokrenuo po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti, javnopravno tijelo mora utvrditi činjenično stanje na koje će se primijeniti materijalni propis. U čl. 40. ZUP-a propisani su načini pokretanja upravnog postupka: „Upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Kad se postupak pokreće na zahtjev stranke, postupak se smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnome tijelu. Kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti, postupak se smatra pokrenutim kad službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti.“⁷ U slučaju da su stranke nepoznate ili je tako propisano zakonom javnopravno tijelo može postupak pokrenuti i javnom objavom i to samo po službenoj dužnosti.⁸

Nakon što se postupak pokrene, odluči o upravnoj stvari i donese rješenje potrebno je utvrditi pravilno činjenično stanje u zahtjevu koje je ujedno i pretpostavka zakonitog rješavanja upravne stvari. Činjenično stanje navedeno je kao najvažnija faza upravnog postupka i do potpunijeg izražaja moraju doći osnovna načela ZUP-a. Upravni postupak nije niti moguće provesti bez utvrđivanja činjeničnog stanja.⁹

Službena osoba utvrđuje sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari.. Stranci se u upravnom postupku mora omogućiti da se izjasni o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima koje su važne za rješavanje stvari i bez izjašnjavanja stranke postupak se provodi samo ako se zahtjev stranke usvaja ili ako odluka nema negativan učinak na pravne interese stranke i kad je to propisano zakonom.¹⁰

Ukoliko se stranci propusti pružiti mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima važnim u postupku predstavlja bitnu povredu pravila postupka. Najveću obvezu utvrditi sve činjenice i okolnosti je u rukama prvostupanjskog tijela, a iznimno će se činjenice utvrđivati u drugostupanjskom postupku i to ako su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene i u slučaju šutnje uprave kad drugostupanjsko tijelo samo odluči riješiti stvar. U postupku se utvrđuju samo pravno relevantne činjenice i činjenice koje su bitne za rješavanje upravne stvari. Materijalni propis određuje koje su činjenice važne za rješavanje upravne stvari jer on propisuje uvjete za davanje nekog prava ili nametanje neke obveze.

⁷ Čl. 40. ZUP-a.

⁸ *Ibid.*, čl. 43. st. 1.

⁹ Medvedović, Dragan, *Tijek i varijante upravnog postupka*, Opatija, Hrvatska, 2009.

¹⁰ Čl. 30. ZUP-a.

Činjenično stanje utvrđuje se na način da javnopravno tijelo samo pribavi podatke o činjenicama, na način da podatci budu dostavljeni od strane stranke ili na način da činjenično stanje utvrdi dokazivanje u ispitnom postupku.¹¹

Tijelo javne uprave podatke sam pribavlja iz službenih evidencija kojima javnopravno tijelo raspolaže. Po službenoj dužnosti javnopravno tijelo mora pribaviti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi javnopravno tijelo, ili on sam ili neko drugo tijelo ili sud, sve u svrhu oslobađanja stranke obveze pribavljanja brojnih podataka o činjenicama o kojima postoje službene evidencije ili kod tijela koje vodi postupak ili od drugih javnopravnih tijela ili sudova. Službene evidencije u velikom broju su u elektroničnom obliku, npr. evidencije o državljanstvu, evidencije o prebivalištu i boravištu, vozačke dozvole, sudski registar, zemljišne knjige itd. Kroz institut pravne pomoći javnopravno tijelo prosljeđuje potrebne podatke drugom tijelu.¹²

Javnopravno tijelo ukoliko je postupak pokrenut na zahtjev stranke do podataka će doći od same stranke koja činjenice mora iznijeti točno, istinito i određeno.¹³ Ukoliko se ne radi o činjenicama koje su opće poznate, stranka svoje navode potkrepljuje dokazima koje je dužna podnijeti. U interesu stranke je da iznese točno, istinito i određeno činjenično stanje i da podnese dokaze jer na taj način tijelu daje mogućnost da brže i lakše donese odluku, često i postupkom neposrednog rješavanja. Valja naglasiti da javnopravno tijelo nije vezano činjenicama i dokazima koje je podnijela i dostavila stranka i ima pravo po službenoj dužnosti izvesti i neki dokaz kad misli da je to potrebno kod utvrđivanja pravog stanja stvari.¹⁴

Ukoliko stranka sama ne iznese u zahtjevu činjenično stanje, obveza javnopravnog tijela je da zaključkom pozove stranku da to učini u primjerenom roku. Protiv zaključka stranka ne može izjaviti žalbu ali kasnije u postupku može osporavati žalbom protiv rješenja. Prema čl. 77 ZUP-a zaključkom se odlučuje o postupovnim pitanjima ako ZUP-om nije propisano donošenje rješenja.¹⁵ Ponekad se stranka može dovesti u nepovoljan položaj ukoliko propusti mogućnost da na poziv javnopravnog tijela predloži i podnese dokaze u roku. Ukoliko stranka to nije učinila, a postupak se vodi po njenom zahtjevu, tada javnopravno tijelo ocjenjuje od kakve je to važnosti za

¹¹ Đerđa, *op. cit.* (bilj. 3), str. 129.

¹² *Ibid.*, str. 130.

¹³ Čl. 47. st. 2. ZUP-a.

¹⁴ Đerđa, *op. cit.*, (bilj. 3), str. 131.

¹⁵ Čl.77. ZUP-a.

rješavanje stvari. Ako se bez dokaza ne može udovoljiti zahtjevu stranke tijelo zahtjev odbija. Ukoliko stranka ne dostavi u roku tražene dokaze, a postupak se vodi po službenoj dužnosti ili na zahtjev protivne stranke, tada tijelo nastavlja postupak i na temelju stanja koje sam utvrdi riješi upravnu stvar. Drugim riječima, javnopravno tijelo kada stranka ne dostavi dokaz mora nastaviti postupak, te mora po službenoj dužnosti pribaviti sve dokaze koje može pribaviti i riješiti upravnu stvar.¹⁶

Javnopravno tijelo može od stranke tražiti određene, samo neke dokaze. Sve druge dokaze izvodi sam te tako ne potražuje podatke o činjenicama o kojima evidenciju vodi drugo javnopravno tijelo ili sud, ne potražuje dokaze o činjenicama koje nije potrebno dokazivati, dokaze o općepoznatim činjenicama, činjenicama koje su poznate službenoj osobi i činjenicama koje pretpostavlja propis. U postupku utvrđivanja činjeničnog stanja dopušteno je dokazivati nepostojanje činjenica.¹⁷

Konačno, kada tijelo utvrdi kako je bitno uspostaviti postojanje neke činjenice koju ne može utvrditi iz podataka kojima raspolaže i dokaza stranke, dokaz se izvodi prema pravilima o dokazivanju, te se kao dokazna sredstva utvrđuju isprave, saslušanje svjedoka, nalaz i mišljenje, očevid te izjave stranaka. Dva su osnovna oblika postupka rješavanja upravne stvari i to neposredno rješavanje i provedba ispitnog postupka. I prijašnji zakon u čl. 135. Zakona o općem upravnom postupku propisivao je obvezu javnopravnog tijela da utvrdi sve činjenice i okolnosti značajne za rješavanje, te strankama omogućiti ostvarivanje i zaštitu svojih prava i pravnih interesa u skraćenom postupku i posebnom ispitnom postupku.¹⁸ U oba oblika rješavanja upravne stvari činjenično stanje treba biti utvrđeno potpuno i pravilno.

4.2. Neposredno rješavanje upravne stvari

Neposredno rješavanje upravne stvari provodi se u slučajevima propisanim zakonom kada službena osoba u javnopravnom tijelu može riješiti upravnu stvar bez provedbe ispitnog postupka jedino ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima. Pod neposrednim rješavanjem upravne stvari podrazumijeva se i rješavanje upravne stvari bez davanja stranci prilike da se o

¹⁶ Đerđa, *op. cit.* (bilj.3), str. 132.

¹⁷ *Ibid.*, str. 133.

činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima očituje i izjasni kao i bez obavljanja posebnih radnji u postupku dokazivanja (saslušanje svjedoka, vještačenje, provedba očevida). Javnopravno tijelo povezuje dva oblika upravnog postupka i to ispitni postupak i meritorno rješavanje. Upravna stvar može se odmah riješiti od strane javnopravnog tijela jedino ako u trenutku pokretanja postupka činjenično stanje bude argumentirano dokazima.¹⁹

Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti se ostvaruje bez provedbe ispitnog postupka jer ostvarivanjem tog načela daje stranci mogućnost brzog ostvarivanja prava djelotvorno štiteći javni interes.²⁰

Neposredno rješavanje i ispitni postupak dva su načina rješavanja upravnih stvari predviđena ZUP-om te je više odredaba zakona povezanih s pojmom neposrednog rješavanja. Zato opća odredba o neposrednom rješavanju upravne stvari prema ZUP-u glasi: „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 (neposredno rješavanje).²¹ Pretpostavka za neposredno rješavanje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti u čl. 49 ZUP-a glasi: „Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti ako se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspolažu javnopravna tijela, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa, te ako je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima.“ U čl. 50. ZUP-a pretpostavka za neposredno rješavanje u postupku pokrenutom na zahtjev stranke glasi: „Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke kad je stranka u svojem zahtjevu navela sve činjenice ili podnijela potrebne dokaze na temelju kojih se može utvrditi pravo stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na temelju općepoznatih činjenica ili službenih podataka kojima raspolaže javnopravno tijelo, te kad je propisano da se stvar može riješiti na temelju činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju pa su činjenice ili

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, str. 134.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Čl. 48. ZUP-a.

okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti slučaja proizlazi da se zahtjevu stranke može udovoljiti.“

Kao rok za donošenje prvostupanjskog rješenja u slučaju neposrednog rješavanja službena osoba dužna je rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.²²

Ovlast neposrednog rješavanja jedna je od pretpostavki za predmnjevu usvajanja zahtjeva stranke. Naime, u slučaju kad je to propisano zakonom, smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku pokrenutom na uredan zahtjev stranke, ne donese rješenje u propisanom roku.²³

Kad je rješenje doneseno u postupku neposrednog rješavanja, a stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su važne za rješavanje stvari ili da se provede ispitni postupak, prvostupanjsko tijelo dužno je postupiti po zahtjevu stranke.²⁴

O neposrednom rješavanju upravne stvari može se govoriti kada je u upravnom postupku odmah pristupljeno meritornom rješavanju predmeta, pri čemu stranci nije pružena mogućnost izjašnjavanja o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima, niti su u postupku izvođeni dokazi saslušanja svjedoka, vještačenje, očevid i sl., osim uvida u službene podatke kojima raspolažu javnopravna tijela. Osnova za osporavanje zakonitosti rješenja postoji kada je upravna stvar riješena neposredno iako za to nisu bile ispunjene pretpostavke. Ni tada, nije riječ o apsolutno bitnoj povredi postupka, već je potrebno utvrditi je li takva povreda u predmetnom slučaju mogla utjecati na rješavanje stvari. U Glavi II ZUP-a pod odlomkom „Postupak rješavanja upravne stvari“ uređen je institut neposrednog rješavanja u člancima 48., 49. i 50. ZUP-a. Propisana je mogućnost neposrednog rješavanja upravne stvari u čl. 48. ZUP-a i to samo u slučaju propisanim zakonom i ako ne sudjeluju stranke s protivnim interesima u postupku, mogućnost neposrednog rješavanja u postupku pokrenutim po službenoj dužnosti u čl. 49. ZUP-a, te mogućnost neposrednog rješavanja u postupku pokrenutim na zahtjev stranke u čl. 50. ZUP-a.²⁵

²² Čl. 101. st. 1. ZUP-a.

²³ Čl. 102. st. 1. ZUP-a.

²⁴ Čl. 113. st. 3. ZUP-a.

²⁵ Čl. 48.-50. ZUP-a.

Jasno se naznačuje da neposredno rješavanje nije moguće u kontradiktornim upravnim stvarima koje se po prirodi stvari najbolje ostvaruje na raspravama. Rasprava je mjesto gdje su stranke upoznate sa svim dokazima te se očituju na sve i o svim dokazima na koje im i po potrebi mogu proturiječiti. Kontradiktornost je pravno načelo u kojem se stranci pruža mogućnost da se izjasne i radnjama protustranke prije nego tijelo donese odluku. Stranci se daje prilika da proturječi navodima protustranke. Načelo je tematizirano kao načelo obostranog saslušanja stranka, a izražava se uzrečicom *audiatur el altera pars*.²⁶

Neposredno rješavanje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti je situacija u kojoj se pravo stanje upravne stvari utvrđuje na temelju službenog podatka kojima sud ili tijelo raspolaže, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke da bi zaštitila svoja prava i pravne interese. Nužno je da se činjenično stanje utvrdi na temelju podataka službenog karaktera, a to su podaci izdani u sklopu zakonom povjerenih poslova vođenja matica, knjiga, raznih registara i drugih evidencija. Također važna pretpostavka za neposredno rješavanje po službenoj dužnosti je da službena osoba sama da procjenu i ocjeni da je nepotrebno posebno izjašnjenje stranke. Ukoliko službena osoba ocjeni da takvo izjašnjenje nije potrebno moguće je uključiti i upravno – sudsku zaštitu. Važno je napomenuti da ukoliko se stranci nameću neke obveze uvijek je potrebno izjašnjenje stranke odnosno vođenje ispitnog postupka.²⁷

Posebno je naglasiti situacije u kojoj je moguće neposredno riješiti stvar u postupcima po službenoj dužnosti, a to su situacije hitnih mjera i hitnosti zbog zaštite života i zdravlja ljudi i imovine veće vrijednosti.²⁸ Hitne mjere koje se poduzimaju u javnom interesu moraju biti neodgodive, a činjenice svakako utvrđene ili učinjene vjerojatnim.

Upravni pravnici smatraju da je neposredno rješavanje pravno dosta osjetljiv slučaj. U ovim situacijama stranke ne moraju sudjelovati u utvrđivanju samog činjeničnog stanja. Ocjenu o tome što je u konkretnom slučaju javni interes donosi osoba koja postupak provodi i rješava. Razlog tomu je odrediti sadržaj i opseg javnog interesa zbog koje se rješava skraćeni postupak i

²⁶ Struka – Pravo, pravni sustav i pravno uređenje, <http://proleksis.lzmk.hr/tag/pravo-pravni-sustav-i-drzavno-uredenje> (pristupljeno: 18. svibnja 2023.)

²⁷ Šikić, Marko, *Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 31, br. 1, Suppl., 219-230, 2010., str. 225.

²⁸ Čl. 49. st. 2. ZUP-a.

hitne mjere, a koji bi bio od velike važnosti zbog zaštite prava stranaka. U slučajevima zdravstva, vatrogastva prostornog uređenja takav se sadržaj i opseg ne utvrđuju.

Kod poduzimanja hitnih mjera može se dovesti i do donošenja usmenog rješenja i do hitnog izvršenja rješenja odnosno provođenja izvršenja bez donošenja posebnog rješenja o izvršenju. Zakon određuje u čl. 97. st. 2. ZUP-a da se iznimno, rješenje može donijeti i u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti, dok u čl. 149. ZUP-a određuje ako je doneseno usmeno rješenje, javnopravno tijelo može narediti da se provede izvršenje bez donošenja rješenja o izvršenju.

Neposredno rješavanje u postupku pokrenutom na zahtjev stranke analizira i određuje mogućnost neposrednog rješavanja kada se stanje stvari može procijeniti i ispitati na temelju činjenica i dokaza u zahtjevu stranke. Materijalna istina se u ovoj situaciji ispituje iz zahtjeva stranke te je vođenje posebnog ispitnog postupka nije potrebno. No, ukoliko ne može utvrditi iz zahtjeva stranke pravo i stvarno stanje mora provesti ispitni postupak. Pravni stručnjaci su mišljenja da se kod neposrednog rješavanja na temelju činjenica i dokaza iz zahtjeva stranaka trebaju donositi rješenja pozitivnog karaktera, dok se pri donošenju rješenja o odbijanju strankama mora pružiti zaštitu njihovih prava putem ispitnog postupka.²⁹

Pravo i stvarno stanje stvari može se također utvrditi na temelju općepoznatih činjenica koje je uređeno u čl. 58. st. 2. ZUP-a koji izričito navodi da nije potrebno dokazivati činjenice o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju, općepoznate činjenice, činjenice koje su poznate službenoj osobi ni činjenice koje propis pretpostavlja, ali je dopušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica.³⁰ U ovim okolnostima opravdanost da se u ovim slučajevima upravne stvari rješavaju neposredno je logična.

Naposljetku, pravo stanje upravne stvari moguće je utvrditi i na temelju službenih podataka te bi u ovom slučaju također bilo svrsishodno donositi samo pozitivna rješenja, dok se u slučaju donošenja rješenja gdje se zahtjevi stranaka odbijaju treba omogućiti da stranke svoja prava i interese zaštite u ispitnom postupku. Slijedom svega navedenog razvidno je da se u čl. 50. st. 2. ZUP-a upravna stvar može riješiti i na temelju činjenica i okolnosti koje nisu potpuno

²⁹ *Ibid*, str. 226.

dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju činjenice. Činjenice i okolnosti moraju biti učinjene barem vjerojatnima. Odstupanje od načela utvrđivanja materijalne istine moguće je samo ako se zahtjevu stranke može udovoljiti.³¹

Nakon što je pokrenut postupak neposrednog rješavanja upravne stvari službene osobe koje vode i rješavaju upravnu stvar dužne su dostaviti rješenje stranci u roku od 30 dana bez odgode od dana kada je stranka uredno podnijela zahtjev.³² Ukoliko osoba koja provodi postupak u roku propisanom od 30 dana, od dana uredno predanog zahtjeva, ne donese rješenja, stranka izjavljuje i ima pravo na žalbu. Ukoliko rješenje treba donijeti tijelo drugog i posljednjeg stupnja, stranka ima pravo pokrenuti upravni spor.³³

Kada je to Zakonom propisano, smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke u kojem je ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar, ne donese rješenje u propisanom roku.³⁴

4.3. Ispitni postupak

Kod svih situacija gdje je dopušteno neposredno rješavanje, nevezano da li se radi o postupku pokrenutom po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, moguće su nedoumice da li će se upravna stvar riješiti neposredno ili kroz ispitni postupak. U situacijama oko dileme, upravna stvar bi se trebala rješavati kroz ispitni postupak jer tako dolazi do bolje realizacije samih načela upravnog postupka. Kod ispitnog postupka posebno važno je načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa te načelo utvrđivanja materijalne istine. Ispitni postupak je postupak koji se provodi kad je to nužno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su bitne za razrješenje pravog stanja stvari, kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima te radi omogućavanja strankama ostvarenja i zaštite njihovih prava i pravnih interesa.

³⁰ Čl. 58. st. 2. ZUP-a.

³¹ Šikić, *op. cit.* (bilj. 29), str. 226.

³² Čl. 101. st. 1. ZUP-a.

³³ Čl. 101. st. 3. ZUP-a.

³⁴ Čl. 102. st. 1. ZUP-a.

³⁵ Čl. 51. st. 1. ZUP-a.

Ispitni postupak utvrđuje temeljnu svrhu koja mora potpuno i pravilno utvrditi činjenično stanje, te stranci dati priliku i mogućnost da zaštiti svoja prava i pravne interese. Ukoliko pretpostavke za neposredno rješavanje upravne stvari nisu ispunjene provodi se ispitni postupak kojem je motiv i smisao da se točno i suglasno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za zakonito donošenje konačne odluke.³⁶

Službena osoba kada ocjeni potrebitim određuje izvođenje dokaza zbog razjašnjenja stvari te upotpunjava činjenično stanje i izvodi dokaze o činjenicama koje nikada prije nisu bile iznesene ili su neutvrđene. Upotpunjavanje činjenica potrebne su radi utvrđivanja pravog stanja stvari kao temelja da se donese zakonito i pravilno rješenje. Službena osoba samostalno određuje koje će činidbe poduzeti i kada će odrediti rok. U slučaju da rok nije zakonski određen zakazuje se usmena rasprava.

Mnoge činjenice se u ispitnom postupku utvrđuju na usmenoj raspravi koja je obvezna u upravnom postupku kada sudjeluju dvije stranke ili više stranaka s protivrivnim interesima, te kad je potrebno provesti očevid i saslušati svjedoke ili vještake.³⁷ Činidbe koje službena osoba poduzima na usmenoj raspravi su prikupljanje dokaza, određivanje vještačenja, očevida i dugih dokaznih radnji. Vrlo je bitno da se službena osoba koja vodi ispitni postupak pridržava materijalnih i postupovnih propisa. U tom slučaju prava i dužnosti stranke koja su propisana zakonom ne bi se smjela zanemariti.

Javnopravno tijelo može provesti usmenu raspravu i u drugim slučajevima kad procjeni da je to korisno za rješavanje upravne stvari.³⁸

4.3.1. Usmena rasprava

Usmena rasprava je oblik utvrđivanja činjenica i davanje stranci mogućnost da svoja prava i interese zaštiti u ispitnom postupku. Održava se u prvostupanjskom postupku te se njome ostvaruje načelo učinkovitosti i ekonomičnosti jer se na njoj brže i s puno manje troškova raspravlja o pitanjima od važnosti za rješavanje upravne stvari. Ne postoji nikakva smetnja da se

³⁶ Đerđa, op. cit. (bilj. 3), str. 137.

³⁷ Čl. 54. st. 1. toč. 1. i 2. ZUP-a.

³⁸ Bosiljka, Britvić Vetma, *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 3-4, 2016., str. 46.

usmena rasprava održi i u drugostupanjskom postupku kada ono meritorno i argumentirano rješava upravnu stvar provodeći saslušanje svjedoka, vještačenje ili očevid.³⁹

Kod usmene rasprave ističe se dva obvezna i jedan fakultativni slučaj održavanja usmene rasprave koji je prikazan u ZUP-u. Prvi slučaj se odnosi na upravne stvari u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, drugi slučaj kad je potrebno provesti očevid ili saslušati svjedoke ili vještake, dok zadnji fakultativni slučaj održavanja usmene rasprave odnosi se kad je to korisno za rješavanje upravne stvari.⁴⁰ Krijan spominje izraz „korisno za razrješenje stvari“ koji podrazumijeva da je raspravu potrebno provesti kad je to zaista potrebno radi utvrđivanja pravog stanja stvari. Sve izvan tih okvira prema njegovom mišljenju usporavalo bi vođenje upravnog postupka i rješavanje upravne stvari, a sve je to suprotno načelu učinkovitosti i načelu ekonomičnosti vođenja postupka.⁴¹ Zbog ove tri pretpostavke svrha usmene rasprave očituje se kroz utvrđivanje činjenica i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka jer pri provođenju usmene rasprave npr. očevida ili saslušanja svjedoka stranci se daje mogućnost neposrednog postavljanja pitanja da pobije postojanje ili nepostojanje utvrđivanih činjenica. Jasno je i da u višestranačkim upravnim stvarima s protivnim interesima stranaka činjenično stanje može biti jasno no ipak se usmena rasprava treba održati. Njeno neodržavanje u slučaju kada je propisano zakonom ali i kada je potrebno i korisno da se upravna stvar riješi predstavlja bitnu povredu pravila upravnog postupka. Na takvu povredu pravila upravnog postupka može se izjaviti žalba ili pokrenuti upravni spor.⁴²

Zaključkom se određuje održavanje usmene rasprave te odluka o njenom održavanju ovisi o procjeni tijela javne uprave no može ovisiti i o prijedlogu stranke. Važan uvjet da se usmenoj raspravi pravilno pristupi je da se službena osoba koja vodi postupak bude dobro pripremljena za istu. Da se usmena rasprava dobro sprovede potrebno je da budu pozvane sve osobe važne za utvrđivanje činjenica, potrebno je da se izbjegnu odgađanja, prekidanja i odugovlačenje rasprave, potrebno je osigurati postupovnu disciplinu stranaka i omogućiti svaku zlouporabu prava.⁴³ Prije održavanje usmene rasprave službena osoba treba razmotriti prirodu

³⁹ Đerđa, *op. cit.* (bilj. 3), str. 140.

⁴⁰ Čl. 54. st. 1. ZUP-a.

⁴¹ Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 208.

⁴² Đerđa, *op. cit.*, (bilj. 3), str. 140. i 141.

⁴³ Krijan, *op. cit.* (bilj. 41), str. 214. i 215.

spisa, pravila postupka, stanje spisa te odnose među strankama u postupku, te nakon provedenog uvida može odrediti koje su činjenice bitne za rješavanje stvari, koje se radnje trebaju obaviti u postupku i kojim redoslijedom, u kojim vremenskim intervalima i rokovima.

Usmena rasprava je javna, što se očituje u čl. 54. st. 2. ZUP-a, no iznimno, službena osoba može, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, zaključkom isključiti javnost s usmene rasprave, kad to zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti, javnog morala ili javne sigurnosti ili kad postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja rasprave.⁴⁴ Osim stranaka u postupku usmenoj raspravi mogu prisustvovati i treće osobe. Rasprava usmenog karaktera provodi se u prostorijama javnopravnog tijela. No, zbog smanjena troškova i bržeg i jednostavnijeg rješavanja stvari može se provesti na mjestu očevida ili bilo kojem drugom mjestu koje je prikladno za razrješenje upravnog postupka. Javnopravno tijelo ima obavezu osigurati strankama pravo sudjelovanja na usmenoj raspravi, te pružiti strankama mogućnost da nadopune svoje navode i da se izjasne o navodima protivne stranke.

Kada javnost isključujemo s usmene rasprave to mora biti samo propisano zakonom, te učinjeno zaključkom te se protiv njega ne može izjaviti žalba, ali se može osporavati žalbom protiv rješenja o upravnoj stvari. Javnopravno tijelo procjenjuje da li su ispunjene pretpostavke da se javnost isključi s usmene rasprave, a razlozi isključenja mogu biti u javnom interesu ili od interesa stranaka. Kao razlog za isključenjem javnosti svakako se uvrštava i zaštita osobnih podataka i zaštita tajnih podataka, kao i narušavanje reda tijekom rasprave koje onemogućuje tijelo da pravilno riješi upravnu stvar.

Ukoliko uredno pozvana stranka bez opravdanog razloga ne dođe na usmenu raspravu, rasprava se može održati i bez nazočnosti stranke. Ukoliko na raspravu ne dođe uredno pozvana stranka na čiji zahtjev koje je postupak pokrenut, a iz cijelog stanja se zaključuje da je stranka odustala od zahtjeva, službena osoba će obustaviti postupak.⁴⁵

5. ODLUČIVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU

5.1. Oblik i donošenje rješenja

⁴⁴ Čl. 54. s. 2. ZUP-a.

⁴⁵ Čl. 54. st. 5. ZUP-a.

Cilj vođenja upravnog postupka je da se zakonito, istinito i pravilno donese rješenje kojim se rješavala upravna stvar. Tijelo koje rješava i vodi upravnu stvar može donijeti rješenje kojim se zahtjev stranke ili usvaja ili odbija tako da s razmjerno tima dvama slučajevima rješenje može biti pozitivno ili negativno za stranku.

U ZUP-u navedene su situacije usmenog donošenja rješenja i to u slučajevima provođenja hitnih mjera radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i radi zaštite imovine veće vrijednosti.⁴⁶ U svim slučajevima kada se rješenje donosi u usmenom obliku, obavezno se rješenje mora dostaviti i u pisanom obliku u slučaju kad je propisano zakonom ili ako to sama stranka zahtjeva u roku od osam dana od dana donošenja usmenog rješenja.⁴⁷

Rješenje mora sadržavati sve obvezatne dijelove s obzirom na svoje zakonske elemente. Dijelovi rješenja donesenog u pisanom obliku i obrascu, kao i rješenja donesenog u usmenom obliku koje se stranci dostavlja i u pisanom obliku su zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, potpis službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela.

Stipić i Jagić navode da zaglavlje rješenja sadrži grb i naziv „Republika Hrvatska“, naziv javnopravnog tijela i naznaku unutarnje ustrojstvene jedinice, klasifikacijsku oznaku, urudžbeni broj te mjesto i datum donošenja rješenja. U uvodu rješenja navodi se naziv javnopravnog tijela, propis o nadležnosti tog tijela, ime ili naziv stranke i njezina zakonskog zastupnika ili opunomoćenika ako ga je angažirala za zastupanje. U uvodu rješenja se naznačuje i predmet postupka te naznaka je li postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.⁴⁸

Izreka ili dispozitiv sadržava odluku o upravnoj stvari te je ona glavni dio rješenja. Mora biti kratka, jasna, određena i nedvosmislena. U izreci je sadržana odluka gdje se stranci priznaje određeno pravo ili obaveza ali i utvrđuje prestanak nekog prava ili neke obveze. U slučaju da žalba ne odgađa izvršenje rješenja, ta okolnost mora biti jasno navedena u izreci.⁴⁹

U obrazloženju je ukratko navedeno izlaganje stranke o zahtjevu koji je podnijela, s obzirom na sve okolnosti slučaja utvrđuje se činjenično stanje, opisan je postupak od samog

⁴⁶ Čl. 97. st. 3. ZUP-a.

⁴⁷ Čl. 97. st. 3. ZUP-a.

⁴⁸ Stipić, Jagić, *Upravni postupak, upravni spor i temeljna obilježja prekršaja*, Effectus, Zagreb, 2015., str. 83.

⁴⁹ *Ibid*, str. 84

podnošenja zahtjeva ili samog pokretanja upravnog postupka sve do donošenja konačne odluke odnosno donošenja rješenja. Njega sačinjavaju činjenični i pravni dio, a temeljna i značajna uloga mu je objasniti izreku odluke odnosno rješenja. Kod obrazloženja i njegovog samog činjeničnog dijela mora biti istaknuto sve što je potrebno i što se odnosi na utvrđivanje činjenica koje su relevantne, mjerodavne i validne i koje su služe kao osnova za primjenu materijalno pravnih propisa. Posebno je bitno u kontekstu samog rješenja da između izreke i obrazloženja rješenja ne smije biti nesuglasnosti i dvojbe.⁵⁰

Zadnji najbitniji element odluke odnosno rješenje je dio rješenja u kojem se stranka informira može li protiv odluke odnosno rješenja izjaviti žalba ili pokrenuti upravni spor. Zbog toga i je taj dio odluke za stranku izrazito bitan jer saznaje što sve treba poduzeti i koje radnje uraditi nakon donošenja rješenja te u kojem vremenskom roku može poduzeti pravne radnje.

Službena osoba koja rješava i vodi postupak i koja je donijela odluku odnosno rješenje dužna se potpisati rješenje koje je donijela. Potpis službene osobe na doneseno rješenje dokazuje vjerodostojnost i istinitost da je rješenje donijelo navedena službena osoba u odgovarajućem upravnom tijelu. S lijeve strane potpisa ovlaštene službene osobe stavlja se otisak službenog pečata. Pečat jednim dijelom mora zahvatiti naziv službene dužnosti i potpis ovlaštene osobe.⁵¹

6. PRAVNI LIJEKOVI

Pravni lijekovi predstavljaju neizostavan put ka omogućavanju ispravljanja pogrešaka u radu tijela javne uprave koji vode upravne postupke. Pogreške su najčešće uzrokovane nehajem ili namjerom službenika u javnoj upravi ili samih stranaka u postupku. Pravo stranke na pravni lijek nalazi svoju primjenu u određivanju tri pravna lijeka u čl. 12. ZUP-a i to protiv: prvostupanjske odluke ili ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom vremenskom roku stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano, protiv drugostupanjske odluke ili protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba u kojem

⁵⁰ *Ibid*, str. 84.

⁵¹ *Ibid*, str. 85.

predmetu se može pokrenuti upravni spor i protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor.⁵²

6.1. Redovni pravni lijek – žalba

U postupku protiv rješenja prvog stupnja stranka ima pravo žalbu izjaviti tijelu drugog stupnja, ako žalba zakonom nije isključena. Pravo prvenstva izjavljivanja žalbe ima fizička ili pravna osoba na čiji je zahtjev postupak pokrenut, stranka protiv koje se postupak vodi kao pasivna stranka ili osoba koja zbog zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Stranka u upravnom postupku je također i tijelo državne uprave, drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave koje nema pravnu osobnost te njihova jedinica odnosno podružnica, skupina osoba povezanih zajedničkim interesom ako može biti nositelj prava odnosno obveza o kojima se rješava u upravnom postupku, ali u upravnom postupku pravo žalbe ima i osoba kojoj je naknadno priznat položaj stranke.⁵³

Pretpostavka za primjenu pravnog lijeka je upravni akt koji se pobija pravnim lijekom. Zakon o općem upravnom postupku dopušta izjavljivanje žalbe i kod šutnje uprave tj. ukoliko javnopravno tijelo nije u zakonskom vremenskom roku donijelo akt.

Žalbeni predmet je osporavanje zakonitosti rješenja i pravilnosti prvostupanjskog rješenja te zahtijevanje od drugostupanjskog tijela da isto rješenje poništi, ukine ili izmjeni jer nezadovoljna stranka s prvostupanjskim rješenjem smatra da je stvar trebalo riješiti drukčije u materijalnom smislu nego što je to učinilo prvostupanjsko tijelo.

Rok za podnošenje žalbe i drugih pravnih lijekova računaju se na sate, dane mjesece i godine. Rok koji je određen na dane se produljuje ako zadnji dan roka padne na blagdan ili na dan kad javnopravno tijelo ne radi. U tom slučaju rok ističe protekom prvog sljedećeg radnoga dana. Žalba se izjavljuje u roku od 15 dana od dana kada je rješenje dostavljeno osim u slučaju kada zakonom nije propisan duži rok i taj rok se računa od dana dostave rješenja. Dan dostave rješenja ne uračunava se u rok. Rješenje koje je doneseno u usmenom obliku žalbeni rok računa se od dana kad je stranci usmeno doneseno rješenje. Ukoliko stranka zahtijeva da joj se rješenje

⁵² Đerđa, *op. cit.* (bilj. 3) str. 239.

⁵³ Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010., str. 247. i 248.

izda i u pisanom obliku rok se računa od dana kada je izvršena dostava rješenja u pisanom obliku.⁵⁴

Žalba se predaje prvostupanjskom tijelu koje je donijelo prvostupanjsko rješenje, no ukoliko je žalba predana drugostupanjskom tijelu, tijelo je dužno dostaviti prvostupanjskom tijelu na odlučivanje.⁵⁵ Žalba koja je predana drugostupanjskom tijelu u upravnom postupku je pravodobna. Žalba koja je izjavljena po stranci radi ne donošenja rješenja u propisanom roku može se predati i drugostupanjskom tijelu.

Tokom upravnog postupka moguće je da u rješenju bude dana pogrešna uputa o pravnom lijeku te da stranka postupi po pogrešnoj uputi, stranka ne može zbog toga imati štetne posljedice. Zbog toga razloga pogrešna uputa o pravnom lijeku iako je sastavni dio rješenja nema za posljedicu odbacivanje žalbe zbog nepravodobnosti ukoliko je žalba podnesena u skladu s danom uputom o dopuštenom pravnom lijeku. No, ako u rješenju nije dana nikakva uputa o pravnom lijeku ili je takva uputa nepotpuna postupa se po važećim propisima ili tražiti dopunu samo u tom dijelu od tijela koje je rješenje donijelo u roku koji je predviđen za traženje dopune, a to je u roku od 30 dana, čiji rok za žalbu počinje teći od dana dostave dopunjenog rješenja.

U sadržaju žalbe koji je zakonom propisan mora se navesti rješenje koje se pobija, broj rješenja te datum, naziv tijela koje je donijelo rješenje. Stranka koja podnosi žalbu mora u žalbi predočiti i navesti razloge nezadovoljstva donesenim rješenjem. U tijeku cijelog postupka u žalbi se mogu iznositi nove činjenice i novi dokazi te je stranka dužna obrazložiti razlog ne iznošenja tih novih činjenica u prvostupanjskom postupku. Tijelo koje vodi postupak dužno je dostaviti svakoj stranci prijepis žalbe ukoliko je u postupku sudjelovalo dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, daje rok ne kraći od osam niti duži od 15 dana, da se o činjenicama izjasni.

6.2. Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe

Za postupanje po žalbi prvenstveno je važno da počinje u javnopravnom tijelu koje je prvostupanjsko osporeno rješenje donijelo. U svrsishodnosti učinka i ekonomičnog vođenja upravnog postupka i uspješnog rješavanja upravne stvari prvostupanjsko tijelo ima određene ovlasti i obveze po pitanju žalbe. ZUP u čl. 113. st. 1. određuje da pri zaprimanju žalbe tijelo

⁵⁴ *Ibid.*, str.252.

⁵⁵ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 461.

prvog stupnja ispituje da li je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene službene osobe.

Žalba se smatra nedopuštenom kada je zakonom izričito navedeno da se žalba ne može izjaviti protiv rješenja. Nepravodobna žalba smatra se ako nije izjavljena u roku. Žalba nije izjavljena od ovlaštene službene osobe ako žalitelj ne posjeduje pravo stranačke legitimacije u upravnoj stvari u kojoj je prvostupanjsko rješenje doneseno. Ukoliko sva tri uvjeta nisu ispunjena, tijelo prvog stupnja će žalbu odbaciti rješenjem. Poznato je da prema praksi suda žalba koja je izjavljena od neovlaštene službene osobe obavezno se mora odbaciti bez utvrđivanja pravodobnosti žalbe, no stajališta sudske prakse nalažu da se žalba ne može odbaciti jer upravna pristojba na žalbu nije plaćena.

Poznato je da nije teško utvrditi dopuštenost i pravodobnost žalbe i to uvidima u propise i spise predmeta, no da li je žalbu izjavila ovlaštena osoba je kompleksno pitanje jer žalbu može izjaviti i stranka koja nije sudjelovala u prvostupanjskom postupku. Zadatak prvostupanjskog tijela u ovom slučaju je da se žalba pažljivo promotri. Može ju odbaciti kada je poznato da žalitelj nema pravo sudjelovati kao stranka. No kad nije jasno da li žalitelj ima položaj stranka i kada je tijelo u dvoumici, rješavanje prepušta tijelu drugog stupnja i žalbu skupa sa spisom dostavi drugostupanjskom tijelu. Kada odbaci žalbu tijelo nije ni razmotrilo žalbene razloge i zahtjeve žalitelja, nego je odbilo rješavati o žalbi zbog postupovnih nepravilnosti pri izjavljivanju žalbe.

ZUP u čl. 113. st. 2. ovlašćuje prvostupanjsko tijelo ako utvrdi da je žalba dopuštena, pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osoba da odluči o cjelovitosti donesenog rješenja koje se osporava žalbom. U tim situacijama tijelo razmatra navode žalbe i ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost rješenja koje se osporava žalbom, u granicama zahtjeva iz žalbe.

Ukoliko u tijeku upravnog postupka u sudjeluju dvije ili više osoba s protivnim interesima, tijelo je dužno svakoj stranci ponaosob odrediti rok za odgovor na istu.

Kada tijelo utvrdi da su razlozi iz žalbe osnovani i da utječu na rješavanje upravne stvari, tijelo će ih ispraviti tako da upotpuni upravni postupak ili da pravilno primjeni materijalno pravo. Na osnovi stanja spisa i žalbenih zahtjeva, u skladu sa zakonom i propisima na temelju kojeg se upravna stvar rješava odlučuje se koje radnje tijelo poduzima, u kojim zakonskim rokovima i kojim redom. Primjerice, kad po žalbi tijelo prvog stupnja utvrdi da sve činjenice nisu utvrđene

upotpuniti će dokazni postupak na način da pribavi potrebne isprave ili će naložiti vještačenje, ili će poduzimati dodatne postupovne radnje kao npr. pozvati stranku da se izjasni o predmetu, ili održati usmenu raspravu kada se u postupku pojave dvije ili više stranaka sa protivnim interesima.

Ukoliko je osporeno rješenje doneseno kod neposrednog rješavanja, a u žalbi stranka izričito nalaže da se izjasni o činjenicama bitnim za rješavanje stvari, tijelo je sukladno čl. 113. st. 3. ZUP-a. Isti postupak provodi se i kad stranka zahtjeva provedbu ispitnog postupka, te će u tim situacijama javnopravno tijelo provesti ispitni postupak.

Kada prvostupanjsko tijelo provede postupak po žalbi ocjenjuje ima li razloga da stvar riješi u cijelosti ili djelomično drugačije nego kod osporenog rješenja. Ukoliko razlozi postoje, žalbu ocjenjuje u cijelosti ili djelomično osnovanom i zamjenjuje osporeno rješenje novim rješenjem, ali novo doneseno rješenje ne smije dirati u prava trećih osoba (čl. 113. st. 5. ZUP-a). No, postoji mogućnost da tijelo u postupku provedenom po žalbi ocjeni upravnu stvar pravilno riješenom te u tom slučaju ne donosi negativno rješenje, nego žalbu sa spisom i spisima dopunjenog ispitnog postupka dostavlja drugostupanjskom tijelu (čl. 113. st. 6. ZUP-a). Spisi predmeta koji se dostavljaju drugostupanjskom tijelu moraju biti u odgovarajućem omotu za spis, uvezeni, složeni od zahtjeva stranke ili akta ukoliko je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, drugi akti podneseni kronološkim redom, prvostupanjsko rješenje sa dostavnicama.

Naš zakon ne propisuje rok kada tijelo prvog stupnja mora dostaviti žalbu i spis predmeta tijelu drugog stupnja ali nalaže da stranka drugostupanjsko rješenje mora zaprimiti u roku od 60 dana od kada je uredno predana žalba. To se odnosi na situacije kada zakonom nije propisan kraći rok. Stranci se tako jamči da se rješavanje o žalbi riješi u propisanom roku. No, naglašeno je da prvostupanjsko tijelo mora voditi računa o roku za donošenje rješenja o žalbi i da strana zbog nedonošenja rješenja drugog stupnja u zakonskom roku može pokrenuti upravni spor.

Rad prvostupanjskog tijela po žalbi je završen dostavom žalbe i spisa drugostupanjskom tijelu. Prvostupanjsko tijelo tada nema mogućnost upotpunjavati postupak niti donositi nova prvostupanjska rješenja. Ponovno će moći rješavati po predmetu kada tijelo drugog stupnja usvoji žalbu, te prvostupanjsko rješenje poništi i predmet vrati prvostupanjskom sudu na ponovno rješavanje.

6.3. Postupak i ovlasti drugostupanjskog tijela povodom žalbe

Nakon što prvostupanjsko tijelo proslijedi žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu, te kada tijelo drugog stupnja zaprimi žalbu s priložima započinje postupanje drugostupanjskog suda po žalbi. Kao i prvostupanjsko tijelo kada zaprimi žalbu mora ispitati da li je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe. No, drugostupanjsko tijelo nadzire rad prvostupanjskog tijela i pravilno utvrđivanje pretpostavki.⁵⁶ Drugostupanjsko tijelo će odbaciti žalbu rješenjem ako utvrdi da je prvostupanjsko tijelo pogrešno ocijenilo ili propustilo ocijeniti postojanje nekog od razloga.⁵⁷

Kada drugostupanjsko tijelo odlučuje o žalbi, prvo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost rješenja koje je pobijano i osporeno sve u granicama zahtjeva iz žalbe, te pri tome nije vezan žalbenim razlozima.⁵⁸ No, on rješava upravnu stvar u cijelosti, na način da predmet ne vraća na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu, samo rješava stvar na temelju pravnih činjenica koje su utvrđene u samom prvostupanjskom postupku. Ukoliko te činjenice nisu u potpunosti utvrđene u postupku prvog stupnja ili su pogrešno utvrđene, tijelo drugog stupnja upotpunjava postupak samo ili uz pomoć prvostupanjskog tijela.

Rješavanje upravne stvari izravno od tijela drugog stupnja osigurava se brže ostvarivanje prava i na taj način se sprječava vraćanje rješavanja iste stvari više puta tijelu prvog stupnja.

Tijelu prvog stupnja zahtjev se vraća na ponovni postupak kada je potrebno neposredno rješavanje upravne stvari od strane prvostupanjskog tijela. Čest primjer nalazimo kod upisivanja ili brisanja iz registra sudova koje vode prvostupanjska tijela. U slučaju da tijelo prvog stupnja nije u roku donijelo rješenje po zahtjevu stranke, tijelo drugog stupnja kada postupka po žalbi mora zatražiti obavijest o razlozima zašto rješenje nije doneseno u zakonskom roku. Tu obavijest mora zatražiti bez odgode.

7. ZAKLJUČAK

U radu je opisan postupak rješavanja upravne stvari.

⁵⁶ Đerđa, *op. cit.* (bilj. 3), str. 260.

⁵⁷ Čl. 114. st. 1. ZUP-a.

⁵⁸ Đerđa, *op. cit.* (bilj. 3), str. 261.

Postupak rješavanja upravne stvari reguliran je ZUP-om, prema kojem tijela državne uprave i druga državna tijela koja imaju javne ovlasti, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka. Postupak se može pokrenuti po službenoj dužnosti, na zahtjev stranke i javnom objavom. U hrvatskom pravnom sustavu i ZUP-u utvrđen je postojanost odnos između općeg i posebnog upravnog postupka. Na taj način je otvorena prilika postupanja javnopravnih tijela prema pravilima drugih postupovnih zakona. Cilj upravnog postupka je rješavanje upravne stvari koja se može riješiti neposredno ili ispitnim postupkom, a za pravilno rješavanje upravne stvari mora se utvrditi činjenično stanje za koje je potrebno iznijeti sve dokaze u postupku da se činjenice potvrde. Strankama se nužno mora dostaviti svako rješenje ili svaki akt kojim se rješava o pravima i obvezama stranaka.

Upravna stvar rješava se u postupku pred prvostupanjskim tijelom ili drugostupanjskim tijelom. Da li se stvar rješava pred prvostupanjskim ili drugostupanjskim tijelom ovisi je li stranka iskoristila pravo na svoje pravne lijekove, u konkretnom radu da li je iskoristila prava na žalbu. Pravni lijek je sredstvo u postupku koje daje mogućnost ispravka pogrešaka u radu osoba koje vode postupak i stranaka u postupku. Redovi pravni lijek je žalba.

Kada prvostupanjsko tijelo pošalje predmet skupa sa cijelom dokumentacijom i žalbom drugostupanjskom tijelu, dužno je pregledati žalbu. Ukoliko utvrdi da je stranka podnijela pravodobnu žalbu, o njoj mora rješavati.

Stranke je u žalbi trebaju navesti odgovarajući dokaz kojim će dokazati da je stanje stvari takvo kako je istaknuto u žalbi, a drugostupanjsko tijelo mora utvrditi da se navodi stranke ne mogu uzeti u obzir prilikom donošenja rješenja.

Vrlo je važno naglasiti da češćim korištenjem postupovnih ovlaštenja u postupanju tijela prvog stupnja po žalbi bi se smanjio broj predmeta kod drugostupanjskih tijela i pred drugim sudovima, na primjer Upravnim sudom. Na taj način bi se ubrzalo rješavanje upravnih stvari i zato se smatra da je korisno poticati tijela prvog stupnja da koriste zakonska ovlaštenja, u prvom slučaju ulogu tijela u obavljanju nadzora nad radom prvostupanjskih tijela i provode mjere u vezi s radom tih tijela.

8. LITERATURA

Radovi, literatura korištena tijekom pisanja diplomskog rada:

1. Đerđa, D. (2010) Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro,
2. Borković, I. (2002) Upravno pravo, Zagreb: Narodne novine d.d.,
3. Stipić, M.; Jagić, Z. (2015) Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Zagreb: Effectus,
4. Šikić, M., Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku Zb.Prav.fak.Rijeka (1991).
5. Turčić, Z., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2010.
6. Krijan, P. Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2006.
7. Bosiljka, Britvić Vetma, *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 3-4, 2016., str. 46.

ZAKONI:

1. Zakon o općem upravnom postupku
2. Ustav Republike Hrvatske
3. Zakon o sustavu državne uprave
4. Ustav Republike Hrvatske,
5. Zakon o upravnim sporovima