# Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku

**Nađ, Darija**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:545732

*Rights / Prava:* In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-15**

*Repository / Repozitorij:*

Repository Faculty of Law University of Zagreb

**PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU**
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINANCIJE**
**Prijediplomski stručni studij Javna uprava**

# PRIGOVOR KAO PRAVNI LIJEK PREMA ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

**ZAVRŠNI RAD**

**Darija Nađ**

**Mentor:**
**Prof. dr. sc. Frane Staničić**

**Zagreb, srpanj 2024..**

**IZJAVA O IZVORNOSTI**

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

**Darija Nađ**

**SAŽETAK**

Prigovor kao jedan od dva redovita pravna lijeka koja predviđa Zakon o općem upravnom postupku veoma je važan za pravnu zaštitu građana jer je omogućio ali i znatno proširio doseg pravne zaštite. Pravna zaštita proširena je na upravne ugovore i na postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga i to u slučajevima kada se ne donosi upravni akt odnosno izvan upravnog postupka. U radu će se stoga prvo definirati što je upravni postupak te važnost samoga ZUP-a kroz njegova načela, kao i razvitak ZUP-a i njegova obilježja u modernoj hrvatskoj upravi. Definira se sam institut prigovora u okvirima ZUP-a tj. njegove opće odredbe, a potom i posebne odredbe, odnosno provodi se analiza za svaku vrstu prigovora pojedinačno. Naposljetku se iznose zajedničke odlike prigovora prema ZUP-u kao i njihove razlike, te se za sam kraj navode i neke specifičnosti vezane za upravne sporove.

***Ključne riječi: prigovor, Zakon o općem upravnom postupku, redoviti pravni lijek, zaštita građana***

**SUMMARY**

The complaint as one of the two regular remedies provided for by the General Administrative Procedure Act is very important for the legal protection of citizens because it has enabled but also significantly expanded the scope of legal protection. Legal protection has been extended to administrative contracts and to the actions of public law bodies and public service providers in cases where an administrative act is not adopted, i.e. outside the administrative procedure. The paper will therefore first define what the administrative procedure is and the importance of the ZUP itself through its principles, as well as the development of the ZUP and its characteristics in the modern Croatian administration. The institute itself defines the objection within the framework of the ZUP, i.e. its general provisions, and subsequently special provisions, i.e. an analysis is carried out for each type of objection individually. Finally, the common

characteristics of the ZUP objections are presented, as well as their differences, and for the very end some specifics related to administrative disputes are listed.

**Keywords: objection, Law on General Administrative Procedure, regular remedy, protection of citizens**

## SADRŽAJ

1 UVOD ..... 1
2 PREDMET RADA ..... 2
2.1 Hipoteze ..... 2
2.2 Metode istraživanja ..... 2
3 UPRAVNI POSTUPAK U HRVATSKOJ ..... 3
4 ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU ..... 4
4.1 Razvitak i primjena ..... 6
4.2 Obilježja ZUP-a u modernoj hrvatskoj upravi ..... 7
5 PRIGOVOR U OKVIRIMA ZUP-a ..... 9
5.1 Opće odredbe ZUP-a vezane uz prigovor ..... 10
5.2 Posebne odredbe ZUP-a o pojedinim vrstama prigovora ..... 11
5.2.1 Prigovor zbog ne prihvaćanja inicijative za pokretanje postupka po službenoj dužnosti čl. 42. ZUP-a. ..... 11
5.2.2 Prigovor zbog ne ispunjavana ugovornih obveza javnopravnog tijela čl. 154. ZUP-a ..... 12
5.2.3 Prigovor radi ne izdavanja obavijesti o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite prava čl. 155. te drugih postupanja javnopravnih tijela čl. 156. ZUP-a ..... 14
5.2.4 Prigovor radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga čl. 157. i 158. ZUP-a. ..... 16
5.3 Zajedničke odlike prigovora po ZUP-u ..... 18
5.4 Raznolikost u obilježjima prigovora po ZUP-u ..... 19
5.5 Specifičnosti upravnih sporova vezanih uz prigovore ..... 20
6 ZAKLJUČAK ..... 22
7 LITERATURA ..... 23

# 1 UVOD

Pravni lijekovi u upravnom postupku su procesno pravna sredstva koja strankama omogućavaju zaštitu njihovih prava i pravnih interesa. Pravne lijekove u upravnom postupku se može podijeliti na redovite pravne lijekove i izvanredne pravne lijekove. U redovite pravne lijekove se svrstavaju žalba i prigovor, a u izvanredne pravne lijekove obnova postupka, oglašivanje rješenja ništavim te poništavanje i ukidanje rješenja. Redovitim pravnim lijekovima ispravljaju se nezakonitosti u radu javnopravnih tijela, a izvanrednim pravomoćne i ne pravomoćne odluke.

Zakon o općem upravnom postupku (ZUP) jedan od najvažnijih zakona u Republici Hrvatskoj, na snazi je od 1. siječnja 2010., te je od tada mijenjan jednom. Riječ je o općem postupovnom zakonu koji se primjenjuje u svim upravnim stvarima, a samo se određena pitanja upravnog postupka može uređivati posebnim zakonima. No, i tada moraju biti ispunjena dva uvjeta da se donesu takvi zakoni: to mora biti nužno za postupanje u određenim upravnim područjima i ne smije biti protivno temeljnim odredbama kao i samoj svrsi ZUP-a. Važnost ZUP-a za javnu upravu je veoma značajna, no ne samo za javnu upravu već i za građane i pravne osobe o čijim se pravima i obvezama odlučuje u upravnom postupku uz primjenu ZUP-a. Općenito, prigovori se po ZUP-u odnose na problematiku izvan upravnog postupka: na situacije prije pokretanja postupka (članak 42. i 155.), ili na pitanja koja nisu obuhvaćena upravnim postupkom (članak 154., 156., te 157. i 158.).

Prigovor po ZUP-u može biti podnesen:

- zbog neprihvaćanja inicijative za pokretanje postupka po službenoj dužnosti (članak 42.).
- kod upravnih ugovora, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela (članak 154.),
- zbog neizdavanja pisane obavijesti o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (članak 155.),
- radi zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela ( članak 156.)
- radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga (članak 157. i 158.).

Smisao i svrha prigovora iz članka 42. ZUP-a jest zaštita javnog interesa. Kod ostalih prigovora potrebna je konkretna veza s podnositeljem, propisana mjerodavnom odredbom ZUP-a.

Rad u kratkim crtama analizira upravni postupak u Hrvatskoj i primjenu ZUP-a u modernoj hrvatskoj upravi. Uz ovo, istražuje se važnost, obilježja i specifičnosti prigovora u kontekstu ZUP-a i u skladu sa odredbama ZUP-a.

# 2 PREDMET RADA

ZUP koji kao temeljni zakon uređuje postupanje svih javnopravnih tijela na području Republike Hrvatske (tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti) propisuje i detaljno razrađuje pravo stranke na pravni lijek. Pravne lijekove građani mogu koristiti u svrhu zaštite svojih prava i pravnih interesa u slučajevima njihove povrede odlukama ili postupanjem tijela državne, odnosno javne vlasti. Predmet rada je stoga razvitak i primjena prigovora u okvirima Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) te analizirati prigovor u kontekstu ZUP-a, istražiti opće i posebne odredbe ZUP-a vezane uz prigovor. Cilj je spoznati koje su to zajedničke karakteristike koje prigovori po ZUP-u imaju te analizirati raznolikosti i specifičnosti koje prigovori po ZUP-u mogu imati.

## 2.1 Hipoteze

**H1** – Institut prigovora je redoviti pravni lijek koji omogućuje građanima protekciju njihovih prava u raznim slučajevima koji nisu finalizirani donešenim upravnim aktom. Po ZUP-u, prigovori su usmjereni na uređivanje problema koji su izvan upravnog postupka: na događaje prije pokretanja postupka, ili na one slučajeve koji nisu obuhvaćena upravnim postupkom.

**H2** – U skladu sa ZUP-om, prigovor ima dodatnu težinu u zaštiti građana od nezakonitih radnji javnopravnih tijela, pri inicijativi osobe za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, zaštiti prava korisnika javnih usluga te neispunjavanju ugovornih obveza javnopravnih tijela iz upravnog ugovora.

## 2.2 Metode istraživanja

Rad se temelji na metodi istraživanja za stolom prilikom čega su se koristili različiti sekundarni podaci (knjige, znanstveni članci, elektronički izvori, zakoni i sl.) iz kojih su prikupljene informacije o tematici ovoga rada. Definirani su svi bitni pojmovi čime se stvorila mogućnost boljeg razumijevanja teme, te je provedena analiza prigovora u kontekstu Zakona o općem upravnom postupku.

# 3 UPRAVNI POSTUPAK U HRVATSKOJ

Upravni se postupak može definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja organa uprave (drugih državnih organa i pravnih osoba) kada ti organi primjenom materijalno pravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaca, pravnih osoba ili drugih stranaka).

Upravni postupak sastoji se od procesnih pravila o redu i obliku radnji prilikom donošenja upravnih akata kao i o samom obliku tih akata. Svrha procesnih pravila je da se utvrdi način djelovanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti kod primjene materijalno pravnih propisa na konkretan slučaj i sredstva kojima se pri tome mogu služiti, a sve u svrhu pravilnog rješavanja upravne stvari. Bez obzira na navedeno, upravni postupak se ne može ni zamisliti bez precizno propisanih pravila kojima se utvrđuju prava i obveze stranaka koje sudjeluju u postupku kako bi se time osigurala zaštita njihovih legitimnih prava i interesa[1].

Kako Đerđa ističe[2.]

‘’Valja naglasiti kako postoji opća pravna regulacija upravnog postupka koja propisuje postupanje javnopravnih tijela prilikom odlučivanja u upravnim stvarima u svim upravnim područjima. Međutim, u nekim upravnim područjima susreće se i posebna pravna regulacija upravnih postupaka. Tako da, kada se razmatra upravni postupak, treba razlikovati opći i posebne upravne postupke’’. Opredjeljenje zakonodavca za uspostavljanjem posebnih upravnih procedura, ima i lošu stranu jer upravni sustav unosi određenu pravnu nesigurnost i moguće probleme u primjeni općih i posebnih procedura.

[1] Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne Novine. Zagreb, 2002., str. 365.
[2] Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski Biro. Zagreb, 2010., str. 13.

# 4 ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

ZUP predstavlja jedan od najvažnijih zakona u Republici Hrvatskoj. Na snazi je od 1. siječnja 2010., s izmjenama i dopunom iz 2021. Riječ je o općem postupovnom zakonu koji se primjenjuje u svim upravnim stvarima, a samo je određena pitanja upravnog postupka posebnim zakonima dopušteno urediti drukčije, ali tada moraju biti ispunjena dva uvjeta: to mora biti nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima i ne smije biti protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a. Važnost ZUP-a s toga je neosporna kako za javnu upravu, tako i za građane i pravne osobe o čijim se pravima i obvezama odlučuje u upravnom postupku uz primjenu ZUP-a[3].

Predmet ZUP-a je uređivanje pravila na temelju kojih javnopravna tijela postupaju i rješavaju u upravnim stvarima (čl. 1.), te su njime propisane procedure po kojima javna uprava postupa u odnosu prema građanima. Stoga možemo reći da je ZUP temeljni postupovni propis javnopravnih tijela koji ona primjenjuju u upravnom postupku.

Važnost ZUP-a sadržana je i u samim načelima koja on propisuje[4]:

1. Načelo zakonitosti (članak 5. ZUP-a) – javnopravno tijelo rješava na temelju zakona i drugih propisa te općih akata koji se donose na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti te se smatra temeljnim načelom hrvatskog pravnog poretka (članak 19. Ustava RH, prema kojem pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu te jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela)[5]
2. Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa (članak 6. ZUP-a) - javnopravno tijelo prilikom vođenja postupka i odlučivanja o upravnoj stvari, treba staviti u pravilan odnos ostvarivanje prava stranke i javni interes
3. Načelo pomoći stranci (članak 7. ZUP-a) – tijekom postupka službena osoba dužna je upozoriti stranku o mogućnosti ostvarivanja njenog prava kao i o posljedicama njenih radnji ili

[3] Staničić, Frane, Što nam donosi prva izmjena Zakona o općem upravnom postupku, https://informator.hr/strucni-clanci/sto-nam-donosi-prva-promjena-zakona-o-opcem-upravnom-postupku?hls= 30.04.2024.

[4] Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21., Načelo zakonitosti čl. 5. str. 2., Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa čl. 6. str. 2., Načelo pomoći stranci čl. 7. str. 2., Načelo utvrđivanja materijalne istine čl. 8. str. 3., Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza čl. 9. str .3., Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti čl. 10. str.3., Načelo pristupa podacima i zaštite podataka čl. 11. str. 3 ., Pravo stranke na pravni lijek čl. 12. str. 3., Načelo zaštite stečenih prava stranaka čl. 13. str. 4., Službena uporaba jezika i pisma čl. 14. str.4.

[5] Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

propuštanja. Dužna je brinuti se da neznanje stranke ne bude na štetu njenih prava koja joj zakonom pripadaju.

4. Načelo utvrđivanja materijalne istine (članak 8. ZUP-a) - u postupku je potrebno utvrditi pravo stanje stvari i u tu se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari
5. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza (članak 9. ZUP-a) - prilikom vođenja postupka i donošenja odluke službena osoba u javnopravnom tijelu ne može biti ograničena uputama nekog drugog tijela, dužnosnika, nadređenog službenika te prilikom rješavanja upravne stvari javnopravno tijelo (odnosno službena osoba koja vodi postupak) nije vezano izborom dokaznih sredstava ili pravilima dokazivanja nego dokazna snaga svakog izvedenog dokaza ovisi prije svega o uvjerenju službene osobe
6. Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti (članak 10. ZUP-a) - u upravnim stvarima postupa se što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari
7. Načelo pristupa podacima i zaštite podataka (članak 11. ZUP-a) - javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici javnopravnog tijela i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć ali se u postupku se moraju zaštititi osobni i tajni podaci
8. Pravo stranke na pravni lijek (članak 12. ZUP-a) – protiv prvostupanjske odluke stranka ima pravo žalbe, dok protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor. Protiv drugostupanjske odluke može se pokrenuti upravni spor.
9. Načelo zaštite stečenih prava stranaka (članak 13. ZUP-a) - odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom - s tim se učvršćuje pravnu sigurnost stranaka u upravnom postupku jer pravomoćnost onemogućuje da se među istim strankama o istoj stvari ponovo odlučuje
10. Službena uporaba jezika i pisma (članak 14. ZUP-a) – upravni postupak se vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, ali postupak se može voditi i na drugom jeziku ili pismu koji su u službenoj uporabi pri javnopravnom tijelu kod kojeg se vodi postupak.

## 4.1 Razvitak i primjena

Nakon osamostaljenja 1991. Republika Hrvatska, preuzima Zakon o općem upravnom postupku koji se primjenjivao na području bivše Jugoslavije. Rješavanje prava i obveza u upravnim stvarima jedna je od osnovnih zadaća javne vlasti. Donošenjem nezakonitih i nepravilnih upravnih akata vrijeđaju se prava i pravni interesi građana, drugih osoba ali i javni interesi. Dobro uređen upravni postupak temelj je u donošenju zakonitih i pravilnih upravnih akata. Kako bi takav upravni postupak bio provediv potrebno je imati temeljito razrađene zakonske odredbe.

1925. Austrija je izvršila prvu regulaciju općeg upravnog postupka u Europi, odnosno donijela četiri upravnopostupovna zakona koji su činili prvu cjelovitu kodifikaciju upravnopostupovnih pravila, te je po uzoru na Austriju tada postojeća Kraljevina Jugoslavija tridesetih godina prošloga stoljeća donijela svoj Zakon o općem upravnom postupku[6].

Prvi doneseni Jugoslavenski ZUP stavljen je izvan snage 1946. te je novi ZUP donesen tek 1956. kao savezni zakon socijalističke Jugoslavije. Taj je ZUP dopunjavan i mijenjan 1965., 1977.,1978.,1986. kojeg je potom osamostaljivanjem preuzela i Republika Hrvatska Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj. Bio je to kvalitetan zakon, a u prilog tome govori njegova dugotrajna primjena, pravo na žalbu, poštivanje načela zakonitosti, osiguranje pomoći stranci i dr. dobro uređeni instituti koji su doprinijeli zakonitosti postupanja i vladavini prava. Međutim protekom više od 50 godina od njegova donošenja znatno su promijenjene društvene i pravne okolnosti njegove primjene te takve nove prilike su zahtijevale temeljitu modernizaciju zakonskog uređenja upravnog postupanja [7].

Cilj svake demokratske države je stalna modernizacija javne uprave u svrhu pružanja efikasnije pravne zaštite svojih građana, tako se i Republika Hrvatska na svom europskom putu susrela s potrebom za reformama.

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 1. rujna 2006. usvojila dokument Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj, a na sjednici održanoj 25. siječnja 2007. smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske

[6] Koprić, Ivan, Novi Zakon o općem upravnom postupku - tradicija ili modernizacija, u: Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Biblioteka suvremana javna uprava, Zagreb, 2009., str. 25.

[7] Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, Novo hrvatsko upravnopostupovno pravo, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, v. 30. br.1. 2009. str. 247., 248.

(Smjernice 2007.) Hrvatski Sabor donio je novi zakon o općem upravnom postupku 27. ožujka 2009.[8], objavljen je u Narodnim novinama te je stupio na snagu 1. siječnja 2010.
U listopadu 2021. noveliran je Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, a primjenjuje se od 1. siječnja 2022.

## 4.2 Obilježja ZUP-a u modernoj hrvatskoj upravi

Kao i svaka moderna uprava tako i Hrvatska uprava teži biti otvorena i transparentna, i imati dobru komunikaciju građana, kao krajnjih korisnika s tijelima javne uprave. U vrijeme donošenja starog ZUP-a građani su se smatrali podanicima ,a ne korisnicima javnih usluga. S vremenom taj stav se mijenja, a time i shvaćanje same uprave koja se počinje shvaćati kao servisno orijentirana djelatnost. Novi Hrvatski ZUP pokriva širi krug društvenih odnosa te uvodi nove pojmove poput javnopravnog tijela, razrađuje pravne institute poput prigovora, upravnog ugovora te sadrži i odredbe o javnim službama i pružateljima javnih usluga. Javne službe su važan dio suvremene javne uprave, a time i za svakodnevan život građana jer utječu na njihova prava, obveze i pravne interese. Zato je važno da postoji primjeren mehanizam pravne zaštite protiv postupanja pružatelja javnih službi kojima građani nisu zadovoljni što bi trebale omogućite nove odredbe ZUP-a.
Đulabić smatra da je za potpuni učinak novih pravila s obzirom na javne službe i nove mehanizme zaštite prava korisnika potrebno informirati širok krug korisnika javnih službi o primjeni novog Zakona na javne službe, educirati službenike koji će postupati i rješavati po prigovorima građana, osigurati mehanizme kontrole i potpunu neovisnost subjekata koji provode nadzor, uskladiti terminologiju specijalnih zakona kako bi se suzio prostor izuzimanju određenih djelatnosti od primjene pravila ZUP-a[9].
Novi ZUP sadrži i odredbe o elektroničkoj komunikaciji ali veže ih uz posebne zakone o elektroničkoj ispravi i elektroničkom potpisu.
Uvodi se mogućnost korištenja sredstvima elektroničke komunikacije u četiri područja:
- poduzimanje pojedinih radnji u postupku,
- dokazivanje,

[8] Koprić, Ivan, op. cit.(bilj.6), str. 21.
[9] Đulabić, Vedran, Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka, u: Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran, op. cit. (bilj. 6), str. 105., 106.

- komunikacija stranaka i javnopravnog tijela,
- izdavanje potvrda[10].

ZUP se usklađuje s europskim zakonodavstvom pa se propisuje da podnesak koji se predaje elektroničkim putem mora biti potpisan kvalificiranim elektroničkim potpisom koji u skladu s Uredbom (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, ima jednak pravni učinak kao vlastoručni potpis. Dosadašnje uređenje je elektroničku komunikaciju samo omogućavalo, a kako vidimo, novo uređenje trebalo bi je pretvoriti u pravilo i na taj način ubrzati i pojednostaviti komunikaciju stranaka i javnopravnih tijela te olakšati vođenje postupka. Zbog toga je bilo nužno snažnije povezati korištenje IKT-a s obavješćivanjem stranke u postupku koje se kada se provodi putem informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu, obavlja slanjem obavijesti u korisnički pretinac stranke ili drugog sudionika u postupku (novi st. 3. članka 83.)[11].

Osim toga elektronička komunikacija trebala bi dovesti i do smanjenja troškova kako stranaka tako i javnopravnih tijela i omogućiti učinkovitije rješavanje upravnih stvari.

[10] Ljubanović, Davor, Izazovi upotrebe sredstava elektroničke komunikacije i novi Zakon o općem upravnom postupku, u: Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran, op. cit. (bilj.6), str. 134., 135.
[11] Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 3) str. 5.

# 5 PRIGOVOR U OKVIRIMA ZUP-a

Vezano za termin prigovora bitno je naglasiti da pojam prigovora iz ZUP-a ne odgovara svakom korištenju termina prigovor u posebnim zakonima na području upravnog prava npr. prigovor na zapisnik pri obavljanju inspekcijskog nadzora, jer postoje vrste prigovora na području upravnog prava koje nisu prigovori u smislu ZUP-a[12]. Opće odredbe o prigovoru propisuje članak 122. ZUP-a prema kojem se prigovor izjavljuje čelniku tijela o kojem čelnik odlučuje u roku od 8 dana od dana izjavljivanja prigovora. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ukoliko nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe primjenjuju se i na prigovor[13] . Članak 122. međutim ne čini samostalnu osnovu za izjavljivanje prigovora, odredbe mjerodavne za prigovor sadržane su i u članku 3. st. 2. i 3., članku 12. st. 3. i članku 71. st. 1. ZUP-a, te može biti primijenjen samo uz neku od odredaba ZUP-a kojima je uređena pojedina vrsta prigovora[14].

Pojedine vrste prigovora uređene su člancima 42., 154., 155., 156., 157., i 158. u sljedećim situacijama:

- zbog neprihvaćanja inicijative za pokretanje postupka po službenoj dužnosti (članak 42.),
- kod upravnih ugovora, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela (članak 154.),
- zbog neizdavanja pisane obavijesti o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (članak 155.), te zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (članak 156.),
- radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga (članak 157. i 158.).

Rajko smatra kako Staničić opravdano primjećuje da se čl. 122. ne primjenjuje u odnosu na sve vrste prigovora odnosno da je čl. 122. nespretno uređen te se čini da je to generalna odredba koja uređuje prigovor iz čl. 12. st. 3. dok je ustvari mjerodavan za čl. 42. st. 4., čl. 155. i čl. 156.

[12] Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pfzg vol. 71., 2021., str. 516.
[13] Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21.
[14] Rajko, Alen, op. cit. (bilj. 12), str. 517.

Također smatra da se u nedostatku posebne odredbe o roku u čl. 154. može primijeniti rok iz čl.122., ali isto tako vjeruje da to nije bila namjera zakonodavca te da se radi o propustu zakonodavca da propiše rok, a ne o namjeri primjene čl. 122. na prigovor iz čl. 154.[15].

Prigovor u upravnom postupku u širem je smislu pravni lijek koji omogućava zaštitu građana od postupanja uprave koje ne predstavlja odlučivanje u upravnom postupku. Za razliku od žalbe može se izjaviti samo u slučajevima koje zakon izrijekom propisuje te kao posebno pravno sredstvo ne dovodi do ispitivanja nezakonitosti i nepravilnosti čemu služi žalba[16].

## 5.1 Opće odredbe ZUP-a vezane uz prigovor

Prigovor je redovni pravni lijek kojeg uređuje ZUP. Razlikuju se četiri podvrste prigovora i propisuju različita pravila. Riječ je o sljedećim varijantama prigovora:

1. prigovor protiv obavijesti podnositelju predstavke odnosno obavijesti kojom ga se obavještava da na temelju predstavke odnosno obavijesti ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Prigovor se podnosi u roku od 8 dana od dana primanja obavijesti, ako podnositelj nije zadovoljan odgovorom, a može se podnijeti i u slučaju ako u propisanom roku podnositelj nije dobio odgovor (čl. 42.).
2. prigovor zbog neispunjavanja obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora, koji se izjavljuje i predaje tijelu koje obavlja nadzor nad tijelom s kojim je ugovor sklopljen. Tim se prigovorom traži ispunjenje ugovorne obveze javnopravnog tijela, a može se tražiti i naknada štete nastale neispunjavanjem ugovora. O njemu se odlučuje rješenjem protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor (čl. 154.).
3. prigovor radi zaštite od postupanja javnopravnih tijela kad se ne donosi rješenje. Riječ je o slučajevima kad osoba smatra da joj je nekim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes. Prigovor se može podnijeti sve dok traje takvo postupanje ili traju njegove posljedice (čl. 156.). Tu je riječ i o slučajevima kad javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku na zahtjev zainteresirane osobe o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog

[15] Ibid.

[16] Bubalović, Tadija, Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, Zbornik učilišta libertas, 2018. str. 286.

prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari ili takvu obavijest u roku od 15 dana jednostavno ne izda. Prigovor se može podnijeti u roku od 8 dana od dana kad je tijelo odbilo izdati obavijest (čl. 155.).

4. prigovor radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga. Pod tim se postupanjem smatra poduzimanje ili propuštanje radnji koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku. Podnosi se tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga. Može se izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje traje. Tijelo kojem je prigovor izjavljen dužno je najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora obavijestiti korisnika koji je prigovor podnio u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Podnositelj prigovora koji nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama može pokrenuti upravni spor (čl. 157. i 158.).

Na oblik, sadržaj i predaju prigovora na odgovarajući se način primjenjuju odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe.

## 5.2 Posebne odredbe ZUP-a o pojedinim vrstama prigovora

### 5.2.1 Prigovor zbog ne prihvaćanja inicijative za pokretanje postupka po službenoj dužnosti – čl. 42. ZUP-a

U skladu s čl. 42. st.1. i 2. postupak se po službenoj dužnosti može pokrenuti u dva slučaja.

U prvom slučaju kada je to propisano zakonom, u drugom slučaju kada je to nužno radi zaštite javnog interesa. Budući da ZUP nije dao definiciju javnog interesa tijelo koje vodi upravni postupak u svakom konkretnom slučaju određuje što u konkretnoj stvari obuhvaća pojam javnog interesa[17]. Pokretanje postupka po službenoj dužnosti mogu inicirati fizičke osobe (građani), pravne osobe (tvrtke, udruge i druge društvene tvorevine), državni organi, koji predstavkom nadležnom tijelu iznose svoje sumnje o kršenju zakona ili ugrožavanja javnog interesa.

[17] Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 2), str. 48.

Prilikom ocjene potrebe za pokretanjem postupka po službenoj dužnosti javnopravno tijelo uzeti će u obzir predstavke ali i druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnoga interesa. Službena osoba ako utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti o tome mora obavijestiti podnositelja najkasnije u roku 30 dana, od dana podnošenja predstavke. Rok za izjavu prigovora je 8 dana od dana primanja obavijesti kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka kao i u slučaju kada podnositelj nije dobio odgovor u propisanom roku.

To su odredbe stavka 3. i 4. ovoga članka te predstavljaju novinu u općem upravnom postupku jer reguliraju dodatna prava podnositelja predstavke odnosno omogućuju podnošenje prigovora i pravnu zaštitu nakon odluke o prigovoru.

Dotada je položaj podnositelja predstavke bio uređen Ustavom RH člankom 46. prema kojem svatko ima pravo dati predstavku, pritužbu i prijedlog državnim i drugim javnim tijelima te dobiti na njih odgovor, ali nema obveze tih tijela da se o istima izjasne u formalnom postupku.

Samo predstavka kojom se traži pokretanje postupka po službenoj dužnosti, smatra se proširenjem prava na predstavku reguliranu stavkom 3. i 4. ovoga članka, te ju je potrebno razlikovati od tzv. obične predstavke, koja može sadržavati vrlo različita traženja, ali se ne odnosi na iniciranje pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti (kod tzv. obične predstavke podnositelj ima pravo dobiti odgovor u propisanom roku, ali ne može pravnim lijekom osporavati odgovor kojim nije zadovoljan)[18]. Važno je napomenuti da u koliko dođe do pokretanja postupka po službenoj dužnosti podnositelj predstavke nema položaj stranke, kao i to da prigovor nije dopušten u pogledu obavijesti da je postupak pokrenut.

### 5.2.2 Prigovor zbog ne ispunjavana ugovornih obveza javnopravnog tijela – čl. 154. ZUP-a

Prema Borkoviću upravni je ugovor dvostrani pravni akt koji sklapa država tj. drugo javnopravno tijelo sa fizičkom ili pravnom osobom, a u svrhu ostvarivanja cilja koji je od šireg društvenog interesa te pod uvjetima koji su utvrđeni propisima[19]. Sama potreba za uređenjem upravnih ugovora proizlazi iz okolnosti da danas tijela državne uprave odnosno druga tijela javne vlasti stupaju u pravne odnose s drugim subjektima ne samo putem upravnih akata nego se mogu zasnovati odnosi koji su rezultat suglasnosti njihovih volja. ZUP iz 2009. godine donio je značajnu

[18] Rajko, Alen, Iniciranje pokretanja postupka po službenoj dužnosti prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, Informator, br.5837, 13.2.2010., str. 6.

[19] Borković, Ivo, Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30., br. 2., 1993., str. 423.

novinu u upravnopravno zakonodavstvo jer je njime po prvi puta provedena opća pravna regulacija upravnih ugovora odnosno regulirana su brojna pitanja upravnih ugovora pa tako i pravna zaštita stranaka kada javnopravno tijelo ne ispunjava svoje ugovorne obveze. Međutim ZUP ne regulira detaljno upravne ugovore nego je detaljna regulacija ostavljena posebnim propisima[20].

Dakle prema ZUP-u upravni ugovor sklapa se u pisanom obliku između javnopravnog tijela i treće osobe (fizička ili pravna osoba privatnog prava ili drugo tijelo javne vlasti) radi izvršenja prava i obveza koje su utvrđene u rješenju kojim je upravna stvar riješena, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Koprić smatra da je upravni ugovor kao takav zapravo nepotreban čak i kontra produktivan jer će dovesti do produljenja postupaka i njihovog dodatnog kompliciranja bez ubrzanja i poboljšanja pravne pozicije građanina[21].

Nadalje ukoliko javnopravno tijelo ne ispunjava svoje ugovorne obveze druga strana ima pravo izjaviti prigovor, a može tražiti i naknadu štete nastale neispunjavanjem ugovora. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor. U slučaju izmjene ugovora, ugovorne strane moraju se suglasiti, a ako strane nisu suglasne, javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti ugovor dok druga strana najprije mora izjaviti prigovor . O prigovoru se odlučuje rješenjem protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor. Zakon je ovakvim rješenjem omogućio da prije traženja sudske zaštite uprava najprije sama pokuša ispraviti nepravilnosti u svome radu kako bi se upravni spor izbjegao i stoga ga treba gledati u kontekstu bržeg ostvarivanja prava stranaka. Za rješavanje sporova vezanih za upravne ugovore nadležni su upravni sudovi što se smatra iskorakom za kvalitetu njihova rješavanja. Međutim da bi ovaj institut zaživio u praksi potrebno je da zakonodavac i u posebnim zakonima predvidi mogućnost sklapanja upravnih ugovora i u drugim slučajevima kada to smatra nužnim dok bi neke odredbe posebnih zakona koji uređuju upravne ugovore trebao prilagoditi novom općem režimu upravnih ugovora[22].

[20] Aviani, Damir, Đerđa, Dario, Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48., 3/2011., str. 479.
[21] Koprić, Ivan, op. cit. (bilj.6), str. 46.
[22] Aviani, Damir, Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 20), str. 485.

### 5.2.3 Prigovor radi ne izdavanja obavijesti o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite prava čl. 155. te drugih postupanja javnopravnih tijela – čl. 156. ZUP-a

ZUP uređuje pravo građana na dobivanje obavijesti o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite prava. Članak 155. pruža zaštitu od postupanja javnopravnih tijela u slučajevima kada se ne donosi rješenje kao upravni akt, a odnosi se na propuštanje tijela da obavijesti građana o uvjetima ostvarivanja i zaštite njihovih prava odnosno odbijanja ili ne izdavanja obavijesti u propisanom roku. Građanin odnosno zainteresirana strana prvo od javnopravnog tijela mora zatražiti da joj javnopravno tijelo izda obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite njenih prava. Ako javnopravno tijelo to ne učini tada dolazi do povrede prava građana te u tome slučaju povrijeđena zainteresirana strana ima pravo izjaviti prigovor. Rok u kojem je javnopravno tijelo dužno izdati obavijest je 15 dana od podnošenja zahtjeva zainteresirane osobe, te ukoliko javnopravno tijelo nije izdalo obavijest ili je odbilo izdati obavijest u tome roku zainteresirana osoba ima pravo izjaviti prigovor u roku 8 dana. Glavni elementi ovog instituta propisani ovim člankom su položaj javnopravnog tijela i njegova nadležnost u odnosnoj stvari, dostava obavijesti na zahtjev zainteresirane osobe te sadržaj obavijesti koji obuhvaća uvjete, način i postupak ostvarivanja prava i pravnih interesa.

Iako nije izrijekom navedeno jasno je da se radi o institutu koji se primjenjuje u odnosu na stvar u kojoj postupak još nije pokrenut te je stranci prije samog pokretanja postupka potrebna obavijest pod kojim uvjetima i na koji način može ostvariti i zaštititi svoja prava i interese.

Stoga su neosnovana pozivanja stranaka na odredbe ovog članka glede postupanja tj. ne postupanja javnopravnog tijela u postupku koji je već u tijeku jer se radi o institutu koji je neprimjenjiv u odnosu na već započeti postupak.

Za informiranja stranaka tijekom upravnog postupka mjerodavne su odredbe ZUP-a iz čl. 7. načelo pomoći stranci, čl. 30. izjašnjavanje stranke, čl. 52. prava i dužnosti stranke u ispitnom postupku, čl. 54. pravo stranke da prisustvuje usmenoj raspravi te čl. 84. pravo na obavješćivanje o tijeku postupka i razgledavanje spisa[23].

Budući da čl. 155. ne govori ništa o tome kome se prigovor podnosi primjenjuju se odredbe čl. 122. st.1. te se prigovor podnosi čelniku tijela.

[23] Rajko, Alen, Granice primjenjivosti članka 155. Zup-a, https://informator.hr/strucni-clanci/granice-primjenjivosti-clanka-155-zup-a?hls= 30.4.2024.

Člankom 156. uređen je institut zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava kada se ne donosi rješenje kao upravni akt. Pod drugim postupanjima javnopravnih tijela smatraju se postupanja koja nisu upravni postupci. Zainteresirana osoba koja smatra da joj je takvim postupanjem javnopravnog tijela povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes može izjaviti prigovor. Prigovor se može izjaviti sve dok traje takvo postupanje ili dok traju njegove posljedice, a podnosi se čelniku tijela. Dakle bitni elementi ovoga instituta su supsidijarnost u pogledu postupanja, postupanje iz područja upravnog prava, povreda prava, obveze ili pravnog interesa i trajanje postupanja ili njegovih posljedica u pogledu postupanja. Upravo zbog svoje supsidijarnosti ovaj članak pruža najširu zaštitu jer se radi o svim ostalim interakcijama u koje dolaze javnopravna tijela i građani, a koji proizlaze iz poslova javne uprave[24]. To se odnosi na različite slučajeve i situacije u kojima se ne donosi rješenje kao što su postupanja i radnje policijskih, carinskih i poreznih službenika, komunalnih redara te javnih službenika u području zdravstva, školstva itd. Zbog same širine zaštite koju ova odredba pruža smatra se da bi u praksi moglo doći do brojnih nejasnoća i poteškoća. Ona bi se trebala odnositi samo na nezakonito postupanje, a ne na svako postupanje budući da je besmisleno podnositi prigovor na postupanja koja su u skladu sa zakonom jer se na taj način bespotrebno koriste materijalni, kadrovski i vremenski resursi uprave što ne pridonosi njenoj efikasnosti i učinkovitosti. Osim toga upozorava se i na to da se ovim institutom štite ne samo prava građana nego i njihovi pravni interesi čime je pravna zaštita otišla predaleko jer se na taj način krug ovlaštenika u svakoj radnji uprave značajno širi te se kao kvalitetnije rješenje navodi ograničenje obuhvata zaštite samo na pravo neke osobe[25]. Kao problematičan dio navodi se i uvrštavanje pojma upravno pravo u normu čl. 156. zbog teškoća u definiranju upravnog prava kao i svođenje kruga sudionika nezakonite radnje na javnopravna tijela isključivo u upravnopravnoj sferi jer se na taj način bitno smanjuje broj radnji odnosno postupanja obuhvaćenih pravnom zaštitom. Rajko predlaže izmjenu teksta čl. 156. kako bi se otklonili ti nedostaci, te da glasi :“ Osoba koja smatra da joj je nezakonitim postupanjem ili propuštanjem postupanja javnopravnog tijela povrijeđeno neko pravo, ako nije osigurana zaštita u

[24] Rajko, Alen, O članku 156. Zakona o općem upravnom postupku, Pravo i porezi br. 4/12. str. 43.
[25] Derđa, Dario, op. cit. (bilj. 2), str. 346.

upravnome ili sudskom postupku, može izjaviti prigovor sve dok traje takvo postupanje ili propuštanje postupanja ili dok traju njegove posljedice“[26].

Koprić pak smatra da će se sve više građana služiti ovim prigovorom budući da se on odnosi na različite slučajeve i situacije u kojima se ne donosi rješenje kao što su postupanja i radnje policijskih, carinskih i poreznih službenika, komunalnih redara te javnih službenika u području zdravstva, školstva itd. ali i da će čelnici nastojati zaštititi svoje službenike odnosno samo javno pravno tijelo od neopravdanih prigovora, te da će građanima biti teško dokazati da se određeno postupanje dogodilo jer u velikom broju situacija nema pisanog traga, svjedoka ili druge mogućnosti dokazivanja[27]. Osim toga upravnosudska praksa pokazala je da postoje nesnalaženja oko dosega primjene ovog instituta te je neopravdano sporna opća primjena čl. 156. jer upravni sudovi ispuštaju iz vida da je ZUP uvijek primjenjiv jer se radi o općem zakonu, te da pravo na prigovor ne mora biti izrijekom propisano u propisima koji se primjenjuju na konkretan slučaj. U praksi se pokazalo i to da se veoma usko tumači čl. 156. gdje se sudovi većinom koncentriraju na pitanje da li se radi o upravnom aktu ili ne. To pitanje međutim uopće nije važno budući da je za podnošenje ovog prigovora relevantno samo da se radi o drugom postupanju javnopravnog tijela o kojem se ne donosi rješenje[28]. Unatoč iznesenim nedostacima zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela je bez sumnje koristan institut kojim je pravna zaštita značajno proširena. Na osnovi njega donosi se rješenje koje omogućuje ostvarivanje prava na pristup sudu u okviru upravnog spora odnosno na temelju kojeg ostvarujemo sudsku zaštitu.

### 5.2.4 Prigovor radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga – čl. 157. i 158. ZUP-a

Javne službe veoma su važan dio suvremene javne uprave jer se radi o djelatnostima koje utječu na svakodnevan život građana, a njihovo obavljanje ima izravan učinak na prava, obveze i pravne interese građana. Često ne postoji adekvatan mehanizam pravne zašite protiv postupanja pružatelja javnih usluga s kojim građani nisu zadovoljni te se zaštita pruža u okviru redovitih sudova opće nadležnosti koja nije primjerena za odluke pružatelja javnih službi pa su građani

[26] Rajko, Alen, op cit. (bilj. 24), str. 46.
[27] Koprić, ivan, Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku, Udruga općina u RH, Zagreb, 2010., str.38.
[28] Staničić, Frane, Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi, https://informator.hr/strucni-clanci/prigovor-protiv-drugih-postupanja-javnopravnih-tijela-u-praksi?hls= 30.4.2024.

izloženi dugotrajnoj borbi sa znatno moćnijim pružateljima javnih službi što naposljetku dovodi do podređenog položaja građana, a često i do odustajanja od postupka[29]. Stoga je reforma upravnog postupka zahvatila i same javne službe, odnosno ZUP čl. 157. i 158. uz čl. 3. st. 3., uređuje upravnoprocesni položaj pružatelja javnih usluga.

Pružatelji javnih usluga su pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Dio pravnih osoba koje obavljaju javnu službu istodobno imaju i javne ovlasti što ih čini javnopravnim tijelima npr. škole, visoka učilišta, agencije itd.. Bitno je razlikovati kada imaju položaj javnopravnog tijela u smislu čl. 1. ZUP-a te kada nastupaju u svojstvu pružatelja javnih usluga čl. 157. i 158. ZUP-a. U svojstvu pružatelja javnih usluga nastupaju izvan javne ovlasti, a time i izvan upravnog postupka[30].

Postupanjem pružatelja javnih usluga se smatra poduzimanje ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba o kojima se ne rješava u upravnom postupku.

Korisnik javnih usluga koji smatra da su takvim postupanjem povrijeđena njegova prava ili interesi može izjaviti prigovor. Prigovor izjavljuje tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga, a rok je sve dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga.

Nadležno tijelo po zaprimanju prigovora dužno je ispitati navode korisnika te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti. Nadležno tijelo u roku 30 dana od dana izjavljivanja prigovora dužno je obavijestiti korisnika o mjerama koje je poduzelo u pisanom obliku. Korisnik koji nije zadovoljan poduzetim mjerama ili o njima nije obavješten u propisanom roku može pokrenuti upravni spor. Prema Đulabiću institut prigovora otvara neka pitanja, pa kao prvo iznosi pitanje zašto se odstupilo od roka od 8 dana odnosno zašto je rok produljen na 30 dana umjesto skraćen. Skraćivanjem roka tijelo koje obavlja nadzora nad pružateljem, moralo bi ubrzano reagirati te time osigurati brže otklanjanje eventualne povrede prava. Također budući da se neke javne službe obavljaju na razini jedinica lokalne i područne samouprave prvenstveno komunalne djelatnosti moguće je da dođe do pozitivnog ili negativnog sukoba nadležnosti jer je često nejasno tko obavlja nadzor nad obavljanjem javnih službi i o kakvom je nadzoru riječ. Osim navedenoga Đulabić smatra da bi se trebao informirati širi krug korisnika o institutu prigovora protiv pružatelja javnih usluga, educirati državne i druge javne službenike koji će po prigovorima postupati i rješavati sporne situacije, te

[29] Đulabić, Vedran, op. cit. (bilj. 6), str. 96.

[30] Rajko, Alen, Zakon o općem upravnom postupku neki temeljni pojmovi i njihovo razgraničenje, https://informator.hr/strucni-clanci/zakon-o-opcem-upravnom-postupku-neki-temeljni-pojmovi-i-njihovo-razgranicenje?hls= 30.4.2024.

osigurati potpunu neovisnost tijela koja provode nadzor od ne primjerenih veza s pružateljem usluga[31].

## 5.3 Zajedničke odlike prigovora po ZUP-u

Sve vrste prigovora prema ZUP-u su redoviti pravni lijek te pružaju pravnu zaštitu izvan upravnog postupka, ali na području upravnog prava s tim da se prigovor zbog ne prihvaćanja inicijative za pokretanje postupka po službenoj dužnosti iz čl. 42. i prigovor radi ne izdavanja obavijesti o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite prava iz čl. 155. ZUP-a odnose na situacije što prethode upravnom postupku, dok ostale vrste prigovora na situacije nevezane za upravni postupak.

Sve vrste prigovora su samostalan, ne suspenzivan i višekratan pravni lijek što znači da je dopuštena njegova izmjena ili ponovno podnošenje dok traje rok za njegovo izjavljivanje[32].

Svi prigovori su podnesci prema čl. 71. ZUP-a pa se na dio koji nije reguliran posebnim odredbama ZUP-a glede prigovora primjenjuju opće odredbe o podnescima iz čl. 71.-75. ZUP-a.

Glede rokova za izjavljivanje prigovora oni su svi propisani različito. Tako su propisani rokovi od 8 dana ili dok traje postupanje ili njegove posljedice odnosno dok traje radnja ili propuštanje radnje. Međutim kod svih se vrsta prigovora radi o prekluzivnom roku što znači da se na njega pazi po službenoj dužnosti, teče kontinuirano te njegovim istekom dolazi do prestanka prava. Također kod svih vrsta prigovora postoji i zaštita od tzv. šutnje uprave bilo na temelju specijalne odredbe čl. 42. st. 4. , čl. 155. st. 4., čl. 158. st. 2. ZUP-a ili na temelju općih odredbi ZUP-a i ZUS-a o zaštiti kod šutnje uprave.

Na kraju zajednička odlika svih vrsta prigovora je da rješenje povodom prigovora može biti negativno rješenje tj. da se prigovor odbaci ili odbije ili pozitivno da se prigovor usvoji, ali ne može biti onerozno kojim bi položaj podnositelja prigovora učinio nepovoljnijim od položaja u kojem se nalazio prije izjavljivanja prigovora[33].

[31] Đulabić, Vedran, op. cit. (bilj. 6), str. 104., 105.
[32] Rajko, Alen, op. cit. (bilj. 12), str. 522.
[33] Ibid., str. 523.

## 5.4 Raznolikost u obilježjima prigovora po ZUP-u

Osim sličnosti među pojedinim vrstama prigovora postoje razlike. Osnovna razlika je vidljiva već iz samog koncepta pojedine vrste prigovora jer ZUP razlikuje prigovore protiv nezakonitog postupanja javnopravnih tijela, pružatelja javnih usluga te prigovor vezan za upravne ugovore zato što samo jednim konceptom prigovora ne bi bilo moguće pokriti sve situacije koje su predmet primjene ZUP-a. Prigovorom izjavljenim na upravno postupanje i upravni ugovor se aktivira upravni postupak te se o prigovoru odlučuje rješenjem odnosno upravnim aktom. Takav prigovor rješenjem može biti odbačen ako je nepravodoban, nedopušten, izjavljen od ne ovlaštene osobe, kada je povodom istovjetnog prigovora već odlučeno u korist podnositelja, kada nenadležno tijelo iz sadržaja podneska ne može utvrditi koje je tijelo nadležno, zbog nemogućnosti postupanja po podnesku koji nije uređen u ostavljenom roku za razliku od prigovora koji se izjavljuje radi postupanja pružatelja javnih usluga kada nadzorno tijelo može ne uzeti prigovor u meritorno razmatranje zbog istih nedostataka, ali ono to ne čini upravnim aktom odnosno ne donosi o tome rješenje[34].

Razlike postoje i kada se prigovor odbija kao neosnovan. Te razlike proizlaze iz same svrhe prigovora odnosno zaštite koju pojedini prigovor pruža pa će prigovor biti neosnovan ako nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti (čl. 42. ZUP-a); ako javnopravno tijelo ispunjava sporne obveze iz upravnog ugovora (čl. 154. ZUP-a); ako je javnopravno tijelo cjelovito i u propisanom obliku dostavilo obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155. ZUP-a); ako drugim postupanjem nije povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes osobe (čl. 156. ZUP-a); ako postupanjem pružatelja javne usluge nisu povrijeđena prava ni pravni interesi korisnika javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a).

Kod upravnih postupanja prigovor je jednostrani, remonstrativan pravni lijek o kojem odlučuje čelnik tijela te je žalba protiv rješenja donesenog povodom takvog prigovora dopuštena ako postoji drugostupanjsko tijelo za razliku od prigovora povodom upravnih ugovora i pružanja javnih usluga kada je dvostrani i devolutivan pravni lijek te o njemu odlučuje nadzorno tijelo, a žalba je potpuno isključena[35].

---

[34] Ibid.
[35] Ibid., 524.

Prigovori na upravni ugovor i pružanje javnih usluga izjavljuju se zbog propuštanja javnopravnog tijela da ispune svoje obveze, dok prigovori zbog upravnog postupanja se izjavljuju zbog propuštanja javnopravnog tijela da reagiraju na traženja podnositelja prigovora.

Razlike među prigovorima postoje i kod rokova za njihovo izjavljivanje koje ZUP različito propisuje , a to može biti 8 dana, dok traje postupanje ili njegove posljedice ili pak dok traje radnja ili propuštanje radnje.

Na kraju svrha prigovora iz čl. 42. je zaštita javnog interesa dok kod ostalih vrsta mora postojati veza s pravima i obvezama ili interesima podnositelja prigovora[36].

## 5.5 Specifičnosti upravnih sporova vezanih uz prigovore

Proširenje predmeta ZUP-a je utjecalo odnosno dovelo i do proširenja predmeta upravnog spora čime je upravnosudska zaštita osigurana znatno šire tj. sudskoj kontroli je podvrgnut mnogo širi krug akata i radnji odnosno postupanja. Prije toga upravni se spor mogao voditi isključivo protiv upravnog akta, a navedenim proširenjem sukladno čl. 3. ZUS-a upravni spor može se voditi glede:

- ocjene zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
- ocjene zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti pravni lijek,
- ocjene zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke,
- ocjene zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora,
- ocjene zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koja obavlja javnu službu[37].

Predmet upravnog spora kod prigovora iz čl. 42., 154., 155., i 156. ZUP-a nije ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, niti ocjena zakonitosti izvršavanja

[36] Ibid., 525.

[37] Staničić, Frane, Britvić Vetma Bosiljka, Horvat, Božidar, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 11., 12.

upravnog ugovora, već se radi o ocjeni zakonitosti konačne pojedinačne odluke odnosno upravnog akta ili upravnom sporu zbog šutnje uprave.

Kod prigovora koji se odnose na upravna postupanja i upravne ugovore, postupak ima obilježja upravnog postupka, pa se upravni spor vodi radi ocjene zakonitosti konačnog rješenja koje se donosi u postupku povodom prigovora. Dok se u slučaju prigovora iz čl. 157. i 158. ZUP-a ne donosi rješenje te se upravni spor vodi radi ocjene zakonitosti postupanja ili zaštite od šutnje uprave. Kada se radi o postupanjima položaj tuženika u upravnom sporu ima javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje povodom prigovora, kod upravnih ugovora svojstvo tuženika pripada javnopravnom tijelu koje je stranka upravnog ugovora, a ne donositelj rješenja povodom prigovora odnosno nadzorno tijelo, kao i u slučaju prigovora koji se odnose na pružanje javnih usluga gdje svojstvo tuženika u upravnom postupku ima pružatelj usluge, a ne nadzorno tijelo[38].

Zajedničko za upravne sporove koji su vezani za prigovore povodom kojih se donosi upravni akt je da tužbeni zahtjev obuhvaća poništenje ili oglašivanje rješenja ništavim, a može biti prošireno i na prvostupanjsko rješenje. Također moguć je i reformacijski dio tužbenog zahtjeva, njegov pak sadržaj ovisi o vrsti prigovora te se može odnositi na nalaganje tuženiku ili prvostupanjskom tijelu da pokrene postupak po službenoj dužnosti, da ispuni konkretne obveze iz upravnog ugovora, da dostavi tužitelju traženu obavijest, da otkloni nedostatke u postupanju ili prestane s takvim postupanjem, da prestane s poduzimanjem spornih radnji ili da poduzme radnje koje je propustio poduzeti.

Neovisno kojom formulacijom je tužitelj zatražio donošenje reformacijske odluke, sud je ovlašten donijeti takvu presudu ako za to ima podlogu te ukoliko to ne učini upravni sud usvaja tužbeni zahtjev poništavanjem (ili oglašivanjem ništavim) osporavanog rješenja te vraća predmet na ponovni postupak tuženiku ili prvostupanjskom tijelu odnosno nalaže donošenja rješenja u roku[39].

Glede uzgrednog tj. akcesornog tužbenog zahtjeva on može biti naknada štete ili povrat stvari. Kod upravnih ugovora izričito je propisana naknada štete u slučaju neispunjavanja ugovora pa stoga takav zahtjev može postavljen i u upravnom sporu. Međutim ni kod ostalih vrsta prigovora uzgredni tužbeni zahtjevni ne može se unaprijed a priori isključiti osim kod prigovora iz članka 42. ZUP-a koji se izjavljuje radi zaštite javnog interesa, a ne interesa podnositelja prigovora[40].

---

[38] Rajko, Alen, op. cit. (bilj. 12), str. 526.
[39] Ibid., str. 527.
[40] Ibid., str. 528.

# 6 ZAKLJUČAK

Prigovor je relativno novi pravni lijek uveden u Zakon o općem upravnom postupku 2010. godine izmjenom istoimenog zakona. Prigovor predstavlja veliku novost u pravnim lijekovima jer se izjavljuje protiv radnje, a ne protiv odluke odnosno akta tijela što je slučaj kod žalbe. Uvođenjem prigovora omogućena je pravna zaštita građana od postupanja uprave izvan upravnog postupka, čime je pravna zaštita znatno proširena. Tako ZUP određuje da je prigovor dopušten u slijedećim situacijama:

- Protiv obavijesti javnopravnog tijela podnositelju predstavke ili obavijesti o ne pokretanju postupka po službenoj dužnosti čl. 42. st. 4 ZUP-a
- Zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela koje proizlaze iz upravnog ugovora čl. 154. ZUP-a
- Zbog povrede prava na obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava čl. 155. ZUP-a. te protiv drugih oblika postupanja javnopravnog tijela čl. 156. ZUP-a
- Radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga čl.157. – 158. ZUP-a.

Sve vrste prigovora imaju sličnosti, ali i razlike. U svim slučajevima je redovit samostalan lijek, dok se razlike odnose na rokove, radi li se o remostrativnom ili devolutivnom lijeku te naravno prema samoj svrsi prigovora odnosno podnosi li se on zbog upravnog postupanja, postupanja pružatelja javnih usluga ili radi upravnih ugovora.

Predmet rada stoga je ispunjen – analiziran je prigovor u kontekstu ZUP-a te istražene opće i posebne odredbe ZUP-a vezane uz prigovor. Također su analizirane zajedničke odlike prigovora. Dokazane su obje hipoteze:

H1 – institut prigovora je redoviti pravni lijek koji omogućuje građanima zaštitu njihovih prava u različitim situacijama koje nisu finalizirane donešenim upravnim aktom. Po ZUP-u prigovori su usmjereni na uređivanje problema koji su izvan upravnog postupka ili na slučajeve koji nisu obuhvaćeni upravnim postupkom.

H2 – u skladu sa ZUP-om prigovor ima dodatnu težinu u zaštiti građana od nezakonitih radnji javnopravnih tijela, zaštiti prava korisnika javnih usluga te neispunjavanju ugovornih obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora.

# 7 LITERATURA

Knjige:


1. Aviani, Damir, Đerđa, Dario, Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.48., 2011.
2. Borković, Ivo, Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30., br.2., 1993.
3. Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
4. Bubalović, Tadija, Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, Zbornik učilišta Libertas, 2018.
5. Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski Biro, Zagreb, 2010.
6. Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, Novo hrvatsko upravno postupovno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, v.30., br.1., 2009.
7. Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Biblioteka suvremena javna uprava, Zagreb, 2009.
8. Koprić, Ivan, Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku, Udruga općina u RH, Zagreb, 2010.
9. Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.71., No. 3-4, 2021.
10. Staničić, Frane, Vetma Bosiljka, Horvat Božidar, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017.


Članci:


1. Rajko, Alen, O članku 156.Zakona o općem upravnom postupku, Pravo i porezi, br.4/12.
2. Rajko, Alen, Iniciranje pokretanja postupka po službenoj dužnosti prema Zakonu o općem upravnom postupku, Informator, br.5837., 13.2.2010.

Mrežne stranice:


1. Rajko, Alen, Granice primjenjivosti članka 155. Zup-a, https://informator.hr/strucni-clanci/granice-primjenjivosti-clanka-155-zup-a?hls=
2. Rajko, Alen, Zakon o općem upravnom postupku neki temeljni pojmovi i njihovo razgraničenje, https://informator.hr/strucni-clanci/zakon-o-opcem-upravnom-postupku-neki-temeljni-pojmovi-i-njihovo-razgranicenje?hls=
3. Staničić, Frane, Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi, https://informator.hr/strucni-clanci/prigovor-protiv-drugih-postupanja-javnopravnih-tijela-u-praksi?hls=
4. Staničić, Frane, Što nam donosi prva izmjena Zakona o općem upravnom postupku, https://informator.hr/strucni-clanci/sto-nam-donosi-prva-promjena-zakona-o-opcem-upravnom-postupku?hls=


Propisi:


1. 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
2. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21.