

# Žalba u upravnom postupku

---

**Gebert, Josip**

**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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:217114>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-09-17**



*Repository / Repozitorij:*

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
STRUČNI POREZNI STUDIJ  
KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO

Student:

**Josip Gebert**

ZAVRŠNI RAD

## **Žalba u upravnom postupku**

Mentor:

**izv. prof. dr. sc. Marko Turudić**

**Zagreb, 2024.**

## Izjava o izvornosti

Ja, Josip Gebert pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Josip Gebert, v.r.

## SAŽETAK

U uvodu ovoga rada su definirani i objašnjeni pojmovi koji su ključni za razumijevanje žalbe u upravnom postupku. Nakon uvodnog upoznavanja s terminologijom i materijom rada, detaljno su analizirani članci Zakona o općem upravnom postupku koji se odnose na žalbu. Drugim riječima, objašnjeno je kako Zakon o općem upravnom postupku, sudska praksa, postupanje stranaka, Ustav, posebni propisi itd. utječu na postupanje javnopravnih tijela povodom žalbe. Nadalje, interakcije između stranaka, prvostupanjskog tijela i drugostupanjskog tijela su pojašnjene te analizirane. Također su objašnjeni suština i svrha odredbi koje se odnose na žalbu u upravnom postupku te njihova međusobna povezanost. U zaključnom osvrtu su navedeni i razmotreni neki pozitivni i negativni aspekti uređenja žalbe u upravnom postupku.

**Ključne riječi:** *žalba, upravni postupak, upravna stvar, rješenje, prvostupanjsko tijelo, drugostupanjsko tijelo*

## SUMMARY

In introduction of this paper the key concepts for understanding the appeal in administrative procedure are defined and explained. After introductory familiarization with terminology and matter of the paper, articles in General Administrative Procedure Act related to appeal are analyzed in detail. In other words, it's explained how General Administrative Procedure Act, judicial practice, actions of the parties, the Constitution, special regulations etc. affect the way public law bodies proceed regarding appeal. Furthermore, interactions between parties, first-instance body and second-instance body are clarified and analyzed. Also, essence and purpose of provisions related to appeal in administrative procedure and their mutual connection are explained. In the concluding review, some positive and negative aspects of regulating appeal in administrative procedure are listed and discussed.

**Keywords:** *appeal, administrative procedure, administrative matter, solution, first-instance body, second-instance body*

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	5
2. ŽALBA U OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU.....	7
2.1. Izjavljivanje žalbe .....	7
2.2. Odustanak od žalbe i odricanje od prava na žalbu .....	8
2.3. Predmet žalbenog postupka .....	9
2.4. Sadržaj žalbe .....	10
2.5. Rok izjavljivanja žalbe.....	12
2.6. Predaja žalbe.....	13
2.7. Pravo stranke u slučaju pogrešne upute o pravnom lijeku .....	14
2.8. Odgodni učinak žalbe.....	15
2.9. Postupak i ovlasti tijela prvog stupnja u povodu žalbe .....	16
2.10. Postupanje žalbenog tijela po primitku žalbe.....	18
2.11. Postupanje i ovlasti žalbenog tijela u povodu žalbe .....	19
2.12. Odbijanje žalbe.....	21
2.13. Poništenje rješenja.....	22
2.14. Izmjena rješenja.....	24
2.15. Postupak po žalbi zbog šutnje uprave .....	25
2.16. Drugostupanjsko rješenje .....	26
2.17. Rok donošenja drugostupanjskog rješenja .....	27
3. ZAKLJUČAK .....	28
4. LITERATURA .....	29

## 1. UVOD

Žalba je devolutivni pravni lijek kojim se osporava zakonitost prvostupanjskog rješenja i pokreće drugostupanjski postupak ocjene pravilnosti i zakonitosti rada upravne instance koja je u prvom stupnju odlučivala o pravima i obvezama stranke. Pravo na žalbu, kao Ustavom Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) zajamčeno pravo, je redovno pravno sredstvo za zaštitu prava i pravnih interesa stranke, ali i općenito javnog interesa. Za razliku od drugih pravnih sredstava unutar uprave, žalba ima devolutivni učinak što znači da stranka koja smatra da su joj prvostupanjskim rješenjem povrijeđena prava i obveze može prije završetka upravnog postupka zatražiti od drugostupanjskog (žalbenog) tijela provjeru zakonitosti i pravilnosti donesenog rješenja.<sup>1</sup> Pobjano rješenje u pravilu se ne može izvršiti u žalbenom roku neovisno o tome je li žalba izjavljena ili ne, to jest ako je izjavljena, sve dok se stranci ne dostavi drugostupanjsko rješenje, što znači da je žalba načelno suspenzivna. Pravo na podnošenje žalbe ima osoba o čijoj je obvezi, pravu ili pravnom interesu riješeno u prvostupanjskom postupku (stranka), kao i osoba koja nije participirala u prvostupanjskom postupku, ako je trebala učestvovati kao stranka. „Žalbeni postupak se ne može voditi po službenoj dužnosti“. Žalba se može podnijeti protiv rješenja, a protiv zaključka samo ako je to izričito propisano zakonom. Rješenje i zaključak su vrste akata u upravnom postupku. Rješenjem se, nakon utvrđenog činjeničnog stanja, prosuđuje o upravnoj stvari koja je bila predmetom upravnog postupka (meritum). Zaključkom se odlučuje o pitanjima koja se odnose na postupak ili ako se pojave sporedna pitanja vezana uz provedbu postupka.<sup>2</sup> Pravo na žalbu spada u najvažnija prava za stranke jer im omogućuje ostvarivanje prava u svim prilikama, kada su nezadovoljne postupovnom odlukom. Isto tako, pravo na žalbu je važno za ostvarivanje određenih temeljnih načela ustavno-pravnog poretka i načela upravnog postupka. Ostvarenje prava na žalbu učvršćuje načelo zakonitosti te načelo materijalne istine, u odnosu na načela upravnog postupka. Ostvarenje prava na žalbu jača načelo zakonitosti s obzirom da drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost relevantnih elemenata osporavanog rješenja, odnosno mora ispitati rješenje u odnosu na navode žalbe i povrede koje se ispituju po službenoj dužnosti. Drugostupanjsko tijelo mora, u odnosu na načelo materijalne istine, ocijeniti da činjenično stanje nije utvrđeno u postupku ili samo utvrditi činjenično stanje. Prilikom ocijene da činjenično stanje nije utvrđeno, žalbeno tijelo u pravilu poništava prvostupanjsko rješenje te vraća spis na ponovni postupak s uputstvom o utvrđivanju činjeničnog stanja. Ostvarenje prava

---

<sup>1</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 240 i sl.

<sup>2</sup> Hus, G., *Žalba u upravnom postupku*, Radno pravo / [v.d. urednika Krešimir Rožman]. - (2009), 7-8, Signatura: XIV - 1.805, str. 57.

na žalbu jača načelo vladavine prava propisano 3. člankom Ustava RH, u odnosu na načela ustavno-pravnog poretka, s obzirom da drugo ovlašteno tijelo, protiv pobijanog rješenja ispituje zakonitost osporavanog rješenja. Zakonitost pobijanog rješenja ispituje se u odnosu na navode žalbe i elemente koje drugostupanjsko tijelo ispituje po službenoj dužnosti. Tijelo drugog stupnja, u žalbenom postupku mora ispitati po službenoj dužnosti ništavost rješenja i teže povrede materijalnih propisa. Ustav jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u prvostupanjskom postupku pred sudom ili drugim nadležnim tijelom, a to pravo moguće je iznimno isključiti u zakonom propisanim slučajevima, samo ako je osigurana alternativna pravna zaštita. Pravo na žalbu je ustavno pravo građana i ostalih pravnih subjekata, te spada među temeljne ustavne slobode i prava. Namjera ustavotvorca je da se pravo na žalbu može isključiti u iznimnim, rijetkim situacijama, ako postoje opravdani razlozi. Upitan je status isključenja prava na žalbu kao iznimke, jer je ono česta pojava u praksi.<sup>3</sup> Upravni postupak čine postupovne pravne norme koje propisuju postupanje javne uprave kada odlučuje o obvezama, pravima ili pravnim interesima pojedinaca, primjenom materijalnih propisa na činjenično stanje u upravnoj stvari. Procedura javne uprave pri donošenju upravnog akta normirana je pravilima upravnog postupka. Upravni akt je odluka upravne vlasti o obvezama, pravima ili pravnim interesima pojedinca. Javnopravna tijela su posebno ovlaštena tijela javne vlasti koja odlučuju u ime javne zajednice i isključivo ona mogu voditi upravni postupak. Obveznici vođenja upravnog postupka uvijek su zakonom određeni, zbog ovlasti koje imaju pri obvezivanju subjekata da postupe po njihovoj odluci. Naime, javnopravna tijela se nalaze u nadređenoj poziciji u odnosu na druge subjekte. Predmet upravnog postupka isključivo je prosuđivanje o konkretnoj upravnoj stvari. Odlučivanjem o upravnoj stvari, nekoj osobi se priznaje specifično pravo ili joj se nameće specifična obveza. Načelno, rješenje je odluka javnopravnog tijela u upravnom postupku i uvijek proizvodi pravni učinak. Rješenjem se mijenja pravni položaj pojedinca na kojeg se ono odnosi, stoga rješenje ima izravan učinak na obveze i prava pojedinca. Prilikom priznavanja prava i nametanja obveze, između neke osobe i javnopravnog tijela stvara se upravnopравни odnos, koji sadrži pravnu zaštitu interesa neke osobe ili javnog interesa. Javnopravno tijelo mora provesti sve radnje normirane postupovnim zakonom i pravilno primijeniti materijalno pravilo, kako bi donijelo zakonito rješenje o upravnoj stvari. Zbog toga postupovno i materijalno pravo imaju poseban značaj u odlučivanju

---

<sup>3</sup> Rems, V., *Isključenje i ograničenje prava na žalbu u upravnim postupcima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska pravna revija / [glavni urednik Hrvoje Momčinović]. - 9(2009), 1, Signatura: XIV - 1.737, str. 72 i sl.

o upravnoj stvari. Kod primjene materijalnog pravila i utvrđivanja činjeničnog stanja, upravno tijelo poštuje pravila općeg upravnog postupka, te ne smije postupati svojevóljno.<sup>4</sup>

## 2. ŽALBA U OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Nakon uvodnog upoznavanja s terminologijom i materijom rada, u daljnjem tekstu bit će analizirani članci ZUP-a koji se odnose na žalbu.

### 2.1. Izjavljivanje žalbe

Stranka može, protiv prvostupanjskih rješenja izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakon ne isključuje žalbu. Stranka ima pravo izjaviti žalbu i protiv propuštanja rješavanja u propisanim rokovima.<sup>5</sup>

Ponekad postoji slučaj da je stranci dostavljena odluka o upravnoj stvari koja nije donesena u obliku rješenja. I u tom slučaju stranka može izjaviti žalbu protiv te odluke, jer je za pravo na žalbu značajna pravna priroda odluke, odnosno da se žalbom pobija odluka o upravnoj stvari. Predmet žalbenog postupka je i nedonošenje rješenja od strane javnopravnog tijela u propisanom roku (šutnja uprave). Podrazumijeva se da je javnopravno tijelo dužno odlučiti o upravnoj stvari i dostaviti rješenje stranci u propisanom roku.

Kada tijelo drugog stupnja također ne donese rješenje o žalbi u roku od 60 dana ili u propisanom kraćem roku, a ne donese ga ni sedam dana nakon ponovnog traženja, stranka ima pravo pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Ista je procedura i ako prvostupanjsko tijelo, protiv čijeg rješenja je žalba isključena, ne donese rješenje u propisanom roku.

Prvostupanjsko rješenje mora imati pravni učinak na obveze, prava ili pravne interese osobe, da bi ona mogla izjaviti žalbu u upravnom postupku, odnosno osoba treba posjedovati stranačku legitimaciju. Državni odvjetnik ima pravo izjaviti žalbu, ako mu je posebnim zakonom izričito dana ovlast izjaviti žalbu protiv nezakonitog rješenja koje pogoduje fizičkoj ili pravnoj osobi, a šteti društvenoj zajednici.

S obzirom da su mnoga područja u upravnom pravu centralizirana, a za prvostupanjsko rješavanje u upravnim stvarima ovlaštena su ministarstva, državne upravne organizacije i središnji državni uredi Vlade RH, žalba je u svezi s njima, premda ne zakonski, faktično isključena. Žalba se isključuje i određenim posebnim zakonima npr. “Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi”. U drugim materijalnim i organizacijskim zakonima također je isključena žalba protiv rješenja nekih upravnih tijela, naročito protiv rješenja pravnih osoba s

---

<sup>4</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 9 i sl.

<sup>5</sup> Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP), Narodne novine, br. 47/09, 110/21.



javnim ovlastima. Iako je u navedenim situacijama strankama zajamčena pravna zaštita u upravnom sporu, Upravni sud RH se time znatno opterećuje, a strankama nastaje šteta jer tužba, načelno nema odgodni učinak.<sup>6</sup>

U žalbenom postupku, drugostupanjsko tijelo otkriva česte propuste u radu i primjeni prava prvostupanjskih tijela te možebitne propuste u pravnoj normi. Prema tome, žalbom se štiti i objektivna zakonitost. Hijerarhijski više tijelo trebalo bi ispraviti greške koje otkrije, tako da ih predoči prvostupanjskom tijelu te osigura upute i obuku javnim službenicima.<sup>7</sup>

## 2.2. Odustanak od žalbe i odricanje od prava na žalbu

Kako bi se ubrzalo nastupanje pravomoćnosti rješenja, u postupcima započetim od stupanja na snagu novoga ZUP-a (1. siječnja 2010.), stranka se može odreći prava na žalbu.

Stranka se može neopozivo odreći prava na žalbu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik (dakle izričito), od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za žalbu.

U višestranačkim stvarima odricanje od prava na žalbu ima pravni učinak isključivo ako se sve stranke odreknu ovoga prava. Pravo stranke na odustanak od žalbe vrijedi do otpreme rješenja o žalbi. Postupak u povodu žalbe obustavlja se rješenjem, ako stranka odustane od izjavljene žalbe.<sup>8</sup>

Žalba je isključivo pravo stranke, što znači da se radi o pravu kojim stranka ima pravo slobodno raspolagati. Ako stranka ne izjavi žalbu protiv prvostupanjskog rješenja, ono će istekom roka za žalbu postati pravomoćno (više nije moguće voditi postupak o istoj stvari), konačno (vođenje postupka o toj stvari postaje nemoguće) i izvršno (stranka mora izvršiti rješenje).

Stranka se ne može konkludentnim radnjama, odreći od prava na žalbu jer to pravo iskorištava izričito. ZUP-om nije propisan način odustanka stranke od žalbe, stoga se pretpostavlja primjena čl. 46. ZUP-a, kojim je normiran odustanak od zahtjeva u prvostupanjskom postupku, potom je moguć odustanak od žalbe elektroničkim putem, u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik. U skladu s time, prema čl. 46. st. 3. ZUP-a postoji mogućnost da drugostupanjsko tijelo zaključi iz ponašanja stranke u drugostupanjskom postupku, da je ona odustala od žalbe, to jest da se i konkludentnim radnjama može odustati od žalbe.

---

<sup>6</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 241 i sl.

<sup>7</sup> Šikić, M., *O NEKIM TERMINOLOŠKIM PITANJIMA U UREĐENJU ŽALBE U ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja)*, hrcak.srce.hr, 29.9.2023., dostupno na: [O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku \(odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja\) \(srce.hr\) \(7.8.2024.\)](#).

<sup>8</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

Stranka se može odreći svoga prava na žalbu ili može odustati od izjavljene žalbe. U skladu s time, izjavljena je žalba protiv prvostupanjskog rješenja i vodi se drugostupanjski postupak koji obično dovodi do odbijanja ili usvajanja žalbe drugostupanjskim rješenjem.

Ako izjava stanke o odustanku od izjavljene žalbe stigne i nakon donošenja žalbenog rješenja, ali prije otpreme rješenja, žalbeno tijelo mora donijeti rješenje o obustavi drugostupanjskog postupka, to jest prihvatiti odustanak od žalbe. Rješenje o žalbi je drugostupanjsko rješenje kojim se žalba priznaje, odbacuje ili odbija. Normirano je da su odricanje i odustanak od žalbe neopozivi zbog učinaka koje oni imaju na raspoloživost tužbe u upravnom sporu, tijekom upravnog postupka i svojstva prvostupanjskog rješenja.<sup>9</sup>

### **2.3. Predmet žalbenog postupka**

U žalbenom postupku ispituje se zakonitost osporavanog upravnog akta (rješenja). Rješenje podliježe kontroli oportuniteta u žalbenom postupku, ako je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni.<sup>10</sup>

Predmet žalbenog postupka obuhvaća ispitivanje postojanja razloga zbog kojih bi upravni akt mogao biti poništen. Rješenja se dijele na rješenja koja su striktno pravno vezana i rješenja s diskrecijskom ocjenom. U slučaju rješenja koja su pravno vezana u svim dijelovima, svi dijelovi rješenja podliježu ispitivanju zakonitosti. Međutim, rješenja koja sadrže slobodnu ocjenu imaju pravno vezani dio, koji podliježe kontroli zakonitosti i dio s diskrecijskom ocjenom koja podliježe ocjenjivanju svrhovitosti.

Pravno vezani element rješenja koje je doneseno po diskrecijskoj ocjeni odnosi se na ovlast, oblik i formu, proces donošenja, utvrđivanje činjeničnog stanja i ostvarenje svrhe norme.

U žalbenom postupku ispituje se zakonitost svih rješenja, odnosno ispituje se postojanje nekih od slučajeva nezakonitosti utvrđenih u teoriji upravnog prava. Te žalbene razloge također propisuje ZUP.

Upravni akt je nezakonit:

- ako ga je donijelo nenadležno tijelo,
- ako se u prvostupanjskom postupku nisu poštovala pravila postupka koja mogu utjecati na rješenje stvari
- ako su činjenice nepotpuno ili nepravilno utvrđene u prvostupanjskom postupku ili
- ako je iz posve utvrđenog činjeničnog stanja izveden nepravilan zaključak,

---

<sup>9</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Odricanje od prava na žalbu i odustanak od žalbe*, informator.hr, 11.11.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Odricanje od prava na žalbu i odustanak od žalbe | Novi informator](#) (9.8.2024.).

<sup>10</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

-ako je u prvostupanjskom postupku nepravilno primijenjen pravni propis materijalnog prava. Isto tako žalbeni razlog može biti izreka koja je nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem. Taj razlog jača dužnost javnopravnog tijela da pravilno i potpuno obrazloži svoje rješenje. Primjenjivač propisa pri slobodnoj ocjeni ima normirane mogućnosti te će odabrati najsvrhovitiju mogućnost za određeni slučaj, uzimajući u obzir zabranu zadiranja u prava trećih osoba i realizaciju javnog interesa. Uz zakonitost rješenja s diskrecijskom ocjenom, ispituje se i njihov diskrecijski element pomoću prosudbe oportuniteta odabira. Zbog veće subjektivnosti kontrole, u žalbenom postupku ocjenjivanje svrhovitosti rješenja složenije je od kontrole pravno vezanih rješenja. Na primjer, ako u stvari rješava službena osoba koja je trebala biti izuzeta, zakonitost rješenja je prekršena. Također, pravno vezani dio upravnog akta može biti formalno zakonit, no odabrana je neispravna normom ponuđena mogućnost.<sup>11</sup> U žalbenom postupku se provodi kontrola pravilnosti postupanja i pravilnosti korištenja materijalnih propisa kojima je riješena stvar. To jest nadzire se formalna i materijalna zakonitost prvostupanjskog upravnog akta.<sup>12</sup>

#### **2.4. Sadržaj žalbe**

Stranka u žalbi mora navesti naziv, datum i broj rješenja koje osporava, naziv javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje i razloge zbog kojih nije zadovoljna rješenjem.

Dužnost obrazlaganja žalbe postoji isključivo ako stranka u žalbi iznosi nove dokaze i nove činjenice, kad mora obrazložiti zašto te dokaze i činjenice nije iznijela tijekom prvostupanjskog postupka.

Ako se u žalbi iznose novi dokazi i nove činjenice, a u postupku sudjeluje više stranaka s protivnim interesima, prijepis žalbe dostavlja se svim strankama, zbog izjašnjenja o novim dokazima i činjenicama u konkretnom roku.

U upravnom postupku žalbom protiv upravnog akta o glavnoj stvari ujedno je moguće pobijati utvrđeno činjenično stanje privremenim rješenjem, i to ako to nije pobijano u postupku donošenja privremenog rješenja.<sup>13</sup>

Da bi se Žalba mogla riješiti, ona treba imati najosnovnije dijelove, stoga se moraju navesti: upravni akt koji se pobija (klasa, urudžbeni broj i datum donošenja rješenja), žalbeni razlozi i

---

<sup>11</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Predmet žalbenog postupka*, informator.hr, 17.11.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Predmet žalbenog postupka | Novi informator](#) (11.8.2024.).

<sup>12</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 247.

<sup>13</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

naziv javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo. Žalba je također podnesak, pa uz navedeno, ona treba sadržavati i sve dijelove koje mora sadržavati svaki podnesak.<sup>14</sup>

Iako je preporučljivo u žalbi istaknuti zahtjev u svezi s prvostupanjskim rješenjem, žalitelj to ne mora učiniti. On nije dužan ni obrazložiti žalbu, čime se strankama izlazi u susret prema načelu pomoći stranci. Tako žalitelj samo naznačuje čime je nezadovoljan u prvostupanjskom rješenju i ostavlja višoj upravnoj instanci da samo utvrdi razlog neispravnosti ili nezakonitosti rješenja. No žalba s kvalitetnim pravnim i činjeničnim argumentima ima značajno veću vjerojatnost da bude usvojena već od tijela prvog stupnja, stoga je uvijek korisno obrazložiti žalbu.

Ako se u žalbi iznose novi dokazi i nove činjenice, žalitelj mora argumentirati zašto te dokaze i činjenice nije iznio tijekom prvostupanjskog postupka. Sudska praksa nalaže da su novi dokazi i činjenice isključivo relevantni dokazi i činjenice koji su postojali tijekom donošenja pobijanog rješenja i vođenja prvostupanjskog postupka. Žalba će biti nepotpuna ako žalitelj u žalbi ne navede razloge zbog kojih nije iznio ove dokaze i činjenice još u prvostupanjskom postupku. Stoga tijelo prvog stupnja kojem je žalba predana mora pozvati stranku da upotpuni žalbu u primjerenom roku, ako ocijeni da bi ovi dokazi i činjenice mogli utjecati na rješenje stvari. Ako žalitelj tako ne postupi ili ako tijelo prvog stupnja procijeni da su razlozi neopravdani, nove dokaze i činjenice neće uzeti u obzir prilikom razmatranja žalbe. Žalitelj može nadopuniti žalbu dokazima i činjenicama isključivo unutar žalbenog roka. Naime, žalbeno tijelo neće uzeti u obzir dokaze i činjenice koje stranka iznese u dopuni žalbe podnesenoj poslije isteka roka za podnošenje žalbe.<sup>15</sup>

Ako više stranaka s protivnim interesima učestvuju u postupku, a u žalbi se iznose nove činjenice i dokazi, svim strankama dostavlja se prijepis žalbe i daje rok za izjašnjanje o novim činjenicama i dokazima. Ovdje se radi o načelu izjašnjanja stranke, koje nalaže da se stranci u postupku treba omogućiti izjašnjanje o svakom pravnom pitanju, činjenici i okolnosti koja je značajna za rješavanje stvari. S obzirom da novi dokazi i činjenice nisu bili izvedeni u prvostupanjskom postupku, podrazumijeva se da je protivnoj stranci potrebno omogućiti da se izjasni o njima. U protivnom će njena postupovna prava biti povrijeđena, što rezultira nezakonitošću drugostupanjskog rješenja, osim kad ti dokazi i činjenice ne bi mogli bili od utjecaja na rješenje stvari.

Kad je u upravnoj stvari doneseno privremeno rješenje, moguće je pobijati utvrđeno činjenično stanje u žalbi protiv rješenja o glavnoj stvari i kad to nije pobijano u postupku donošenja

---

<sup>14</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Sadržaj žalbe*, informator.hr, 25.11.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Sadržaj žalbe | Novi informator](#) (11.8.2024.).

<sup>15</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 248 i sl.

privremenog rješenja. Privremenim rješenjem se rješava o upravnoj stvari u kojoj treba urediti sporne odnose ili pitanja, a sukladno okolnostima slučaja odluka mora biti donesena prije završetka postupka na temelju informacija koje postoje u trenutku njegova donošenja. To znači da činjenično stanje nije bilo konačno utvrđeno.<sup>16</sup>

## 2.5. Rok izjavljivanja žalbe

ZUP-om je normiran jedinstveni rok za žalbu protiv prvostupanjskog rješenja od 15 dana od dana dostave rješenja, a ujedno je otvorena mogućnost da se posebnim zakonima propiše i duži rok.

Stupanjem na snagu ZUP-a 1. siječnja 2010., stranke su zaštićene od skraćivanja rokova za razliku od prethodnog ZUP-a, koji je propisivao da je rok za žalbu “petnaest dana, ako zakonom nije drugačije odlučeno”. Duži rok za žalbu protiv rješenja trenutno je propisan isključivo u čl. 180. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20 i 114/22), koji nalaže da se žalba podnosi u roku 30 dana od dana primitka poreznog akta.

Rok od 15 dana od dostave rješenja primjenjuje se na sve stranke, ali i na državnog odvjetnika kad je temeljem posebnog zakona ovlašten podnijeti žalbu protiv rješenja.

Radi se o pravu koje je vezano uz neproduživi zakonski rok za podnošenje, čije propuštanje dovodi do nemogućnosti izjavljivanja žalbe.

Žalbeni rok računa se od dana dostave rješenja, tako da rok počinje teći sljedećeg dana od dana dostave. Stranke koje nisu učestvovala u prvostupanjskom postupku isto tako trebaju u roku izjaviti žalbu, pa za njih vrijedi rok koji teče za stranku kojoj je rješenje dostavljeno, s obzirom na to da nisu učestvovala u postupku i rješenje im nije moglo biti dostavljeno.

Rok za žalbu na usmeno rješenje se računa od dana kad je stranci takvo rješenje priopćeno (taj dan također se ne uzima u trajanje roka), a ako stranka nije tražila rješenje u pisanom obliku, rok počinje teći od dana dostave pisanog otpovka tog rješenja. Svaki upravni akt je potrebno osobno dostaviti zbog neproduživog roka. Prema tome, rok za izjavljivanje žalbe počinje teći isključivo kad je rješenje uredno dostavljeno stranci, prema pravilima o osobnoj dostavi. Navedeni rok također počinje teći od dana dostave opunomoćeniku stranke za primanje pismena ili ovlaštenom zastupniku stranke. Ako je upravni akt neuredno dostavljen, potrebno je otkriti kada je stranka zapravo zaprimila rješenje jer žalbeni rok počinje teći od tog dana. Stranci uopće nije ni počeo teći rok za žalbu, ako nikada nije zaprimila rješenje.

---

<sup>16</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Sadržaj žalbe*, informator.hr, 25.11.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Sadržaj žalbe | Novi informator](#) (11.8.2024.).

U slučaju žalbe zbog šutnje uprave nema pravno određenog roka za izjavljivanje žalbe jer nema upravnog akta koji bi bio dostavljen.<sup>17</sup>

## 2.6. Predaja žalbe

Tijelu prvog stupnja predaje se žalba na način propisan za predaju podnesaka. Kad je žalba pogreškom predana žalbenom tijelu, ono mora tu žalbu bez odgode proslijediti prvostupanjskom tijelu. Žalba je pravodobna i ako je u roku predana žalbenom tijelu.<sup>18</sup>

Žalba se može predati tijelu prvog stupnja (ili drugostupanjskom tijelu kod žalbe zbog šutnje uprave) neposredno u pisanom obliku, usmeno izjaviti na zapisnik ili dostaviti poštom. Žalba se može poslati i u obliku elektroničke isprave sastavljene temeljem posebnog zakona. Žalba se predaje tijelu prvog stupnja jer se kod prvostupanjskog tijela nalazi spis predmeta bez kojeg se žalba ne može riješiti, pa će ono proslijediti žalbu sa spisom predmeta žalbenom tijelu. Tijelo prvog stupnja uzima u obzir izvršnost, pa u slučaju izravne predaje žalbe žalbenom tijelu, prvostupanjsko tijelo bi moglo početi s procedurom izvršenja premda žalba odgađa izvršenje, jer ne zna da je žalba predana i izjavljena žalbenom tijelu. Po načelu ekonomičnosti i učinkovitosti postupka, tijelo prvog stupnja može povodom žalbe ispraviti vlastite pogreške u pobijanom rješenju, nakon čega donosi novo prvostupanjsko rješenje kojim zamjenjuje pobijano.<sup>19</sup>

Načelno se žalba u postupku izjavljuje žalbenom tijelu te se neposredno predaje prvostupanjskom tijelu koje donese upravni akt koji se žalbom pobija. Da bi tijelo prvog stupnja saznalo da je žalba izjavljena, žalbeno tijelo će žalbu bez odgode proslijediti tijelu prvog stupnja, ako je zabunom predana žalbenom tijelu. U toj će situaciji vjerojatno od zaprimanja žalbe u žalbenom tijelu do njezina prosljeđivanja i zaprimanja u prvostupanjskom tijelu proteći žalbeni rok. Sukladno načelu pomoći stranci takva žalba je pravodobna premda ju je tijelo prvog stupnja praktički zaprimilo izvan žalbenog roka.<sup>20</sup>

Iznimno, ako žalitelj izjavljuje žalbu jer rješenje nije doneseno u propisanom roku, žalba se može predati izravno i žalbenom tijelu.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Rok za izjavljivanje žalbe*, informator.hr, 2.12.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Rok za izjavljivanje žalbe | Novi informator](#) (13.8.2024.).

<sup>18</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

<sup>19</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 252.

<sup>20</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Predaja žalbe*, informator.hr, 9.12.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Predaja žalbe | Novi informator](#) (14.8.2024.).

<sup>21</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

Samo ako stranka izjavljuje žalbu zbog šutnje uprave, ona ima izbor hoće li je predati prvostupanjskom ili žalbenom tijelu. Ako žalitelj u roku preda žalbu tijelu koje nije ni prvostupanjsko ni žalbeno u upravnoj stvari, ono će žalbu, sukladno pravilima postupanja nenadležnog tijela, s podneskom proslijediti ovlaštenom tijelu prvog stupnja i izvijestiti žalitelja o tome. U tom slučaju žalitelj samo ima pravo zahtijevati povrat u prijašnje stanje te se ne primjenjuje normirano pravilo o pravodobnom izjavljivanju žalbe.<sup>22</sup>

## **2.7. Pravo stranke u slučaju pogrešne upute o pravnom lijeku**

Ako je uputa o pravnom lijeku u rješenju neispravna, stranka može postupiti prema važećim propisima ili po pogrešnoj uputi. Stranka koja postupi po neispravnoj uputi sadržanoj u rješenju je zaštićena od potencijalnih štetnih posljedica postupanja po instrukciji javnopravnog tijela.<sup>23</sup> Uputa o pravnom lijeku je jedan od značajnih elemenata rješenja. Njen propisani sadržaj čine: obavijest o tome može li stranka izjaviti žalbu protiv upravnog akta ili pokrenuti upravni spor, kojom metodom, kojom tijelu i u kojem roku. Uputa o pravnom lijeku također sadrži napomenu da se stranke mogu odreći prava na žalbu od dana primitka prvostupanjskog rješenja do isteka roka za izjavljivanje žalbe.

Prema tome, uputa o pravnom lijeku se temelji na načelu prava stranke na pravni lijek protiv prvostupanjskog rješenja te treba biti cjelovita i pregledna. Glavna svrha upute o pravnom lijeku je obavještavanje stranke koju pravnu zaštitu protiv prvostupanjskog rješenja ima na raspolaganju (upravni spor ako je žalba zakonski isključena ili žalbu).

Radi činjenice da propust javnopravnog tijela ne smije nanijeti štetu strankama, kao i načela pomoći stranci, stranka koja postupi po neispravnoj uputi o pravnom lijeku ne može zbog toga trpjeti štetne posljedice. Primjerice, kad bi uputa neispravno obavijestila stranku da je žalba zakonom isključena, stranka može zaključiti da joj je na raspolaganju samo upravni spor jer vjeruje javnopravnom tijelu. S obzirom da su rokovi za izjavu tužbe i žalbe različiti, kao i zbog toga što će stranka zaprimiti rješenje upravnog suda o odbacivanju tužbe zbog nekorištenja redovnog pravnog puta mjesecima nakon dostave prvostupanjskog rješenja, podrazumijeva se da će stranci u toj situaciji isteći rok za žalbu. Stoga stranka ima pravo pozvati se na nepravilnost upute o pravnom lijeku pa joj rok počinje teći od dana dostave rješenja o odbacivanju tužbe tj. kada je uistinu doznala da je uputa bila neispravna. Isto vrijedi i kad je u uputi pogrešno navedeno da se protiv rješenja može izjaviti žalba, a ona je zakonom isključena,

---

<sup>22</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 253.

<sup>23</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

pa se samo mogao pokrenuti upravni spor. U tom slučaju joj rok za tužbu teče od dostave rješenja o odbacivanju njene žalbe kao nedopuštene.<sup>24</sup>

Moguće je i da uputa o pravnom lijeku nije pogrešna nego nepostojeća ili nepotpuna. Ako je to slučaj stranka može postupiti po važećim propisima ili može u roku od 30 dana tražiti od javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje dopunu rješenja u tom dijelu. Tada žalbeni rok teče od dana dostave dopunjenog rješenja.<sup>25</sup>

Javnopravno tijelo tada mora stranci dostaviti upravni akt koji sadrži cjelovitu i pravilnu uputu o pravnom lijeku. Kad stranka postupi po propisu, rok za žalbu ili tužbu počinje joj teći idućeg dana od dostave rješenja. Kad stranka zatraži dopunu, rok za žalbu ili tužbu počinje teći od dana dostave dopunjenog rješenja.<sup>26</sup>

## 2.8. Odgodni učinak žalbe

Izjavljena žalba odgađa pravne učinke rješenja do dostave rješenja o žalbi stranci, ako nije drukčije propisano.<sup>27</sup>

Načelno, žalba odgađa izvršenje rješenja, premda se može utvrditi i drukčije u specifičnim upravnim područjima. Ako žalba ne odgađa izvršenje upravnog akta, to je potrebno istaknuti u posebnoj točki izreke, a u obrazloženju se mora pozvati na zakon koji to propisuje. Suspenzivni učinak žalbe ima pravni učinak u dva pravca. Rješenje se ne može prisilno izvršiti do isteka žalbenog roka. Stoga je javnopravno tijelo koje provodi izvršenje dužno čekati da istekne žalbeni rok prije no što krene s prisilnim izvršenjem upravnog akta. No ako stranka izjavi žalbu, ne smije se pristupiti izvršenju rješenja do donošenja drugostupanjskog rješenja i dostave istoga stranci.

Kad se žalbom osporava rješenje u potpunosti, izjavljivanje žalbe odgađa izvršenje tog rješenja. S druge strane, ako su žalbom pobijane isključivo neke točke izreke rješenja, suspenzivni učinak žalbe ima učinak samo na te točke, a točke izreke koje nisu pobijane žalbom mogu se izvršiti.<sup>28</sup> ZUP smatra da je izvršnost rješenja svojstvo prema kojem se obvezanoj stranci može naložiti izvršenje obveze kad je stranka u zakonskom ili rješenjem naznačenom roku nije

---

<sup>24</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna*, informator.hr, 16.12.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna | Novi informator](#) (15.8.2024.).

<sup>25</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

<sup>26</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna*, informator.hr, 16.12.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna | Novi informator](#) (15.8.2024.).

<sup>27</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

<sup>28</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 253 i sl.



dobrovoljno izvršila. Stranka ima pravo žalbom pobijati deklaratorna i konstitutivna rješenja, međutim pitanje odgode izvršenja/pravnih učinaka rješenja se po prirodi upravne stvari odnosi na akte koji dovode do pravnih posljedica.<sup>29</sup>

Ako se rješenje odnosi na više stranaka koje učestvuju u postupku s istovjetnim zahtjevima, žalba bilo koje stranke odgađa izvršenje prema svim strankama.<sup>30</sup>

No ako prvostupanjski upravni akt ne obvezuje stranku da izvrši obvezu, tada ni žalba izjavljena protiv takvoga upravnog akta nema suspenzivni učinak, jer se nema što izvršiti. Prema tome u stvarima koje su po prirodi stvari takve da se stranci ne nalaže izvršenje, ni žalba stranke praktički nema suspenzivni učinak. Na primjer, kada je odbijen zahtjev stranke za izdavanje građevinske dozvole, takav se upravni akt neće izvršiti, stoga ni izjavljena žalba nema suspenzivni učinak.

Povodom specifičnosti u određenim upravnim stvarima, ZUP je dozvolio i korekciju pravila da žalba odgađa izvršenje upravnog akta.

Naime, Zbog zaštite javnog interesa ili poduzimanja hitnih mjera, odnosno otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti, javnopravno tijelo, može iznimno odlučiti da žalba nema suspenzivni učinak. Rješenje u toj situaciji mora sadržavati detaljno obrazloženje zbog čega žalba nema suspenzivni učinak.

Drugim riječima, ako javnopravno tijelo procijeni da bi odgoda izvršenja upravnog akta mogla naštetiti interesu privatnih osoba ili javnom interesu, a što može dovesti do štete koja se ne bi mogla otkloniti, može odlučiti da žalba ipak nema suspenzivni učinak i naložiti izvršenje osporavanog upravnog akta.<sup>31</sup>

## **2.9. Postupak i ovlasti tijela prvog stupnja u povodu žalbe**

Tijelo prvog stupnja najprije provjerava ispunjenje formalnih pretpostavki za rješavanje po žalbi, to jest treba ispitati je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od nadležne osobe. Ako bilo koji od tih uvjeta nije ostvaren, prvostupanjsko tijelo takvu žalbu odbacuje rješenjem.<sup>32</sup>

Ako je izričito propisano da se protiv rješenja ne može izjaviti žalba, ona nije dopuštena.

Ako žalba nije izjavljena unutar roka za žalbu, ona je nepravodobna. Žalba je izjavljena od neovlaštene osobe kada žalitelj nema stranačku legitimaciju u predmetu u kojem je

---

<sup>29</sup> Šikić, M., *O NEKIM TERMINOLOŠKIM PITANJIMA U UREĐENJU ŽALBE U ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja)*, hrcak.srce.hr, 29.9.2023., dostupno na: [O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku \(odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja\) \(srce.hr\) \(17.8.2024.\)](https://hrcak.srce.hr/handle/document/1782024).

<sup>30</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

<sup>31</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 254 i sl.

<sup>32</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

prvostupanjsko tijelo donijelo rješenje. U pravilu, pravodobnost i dopuštenost žalbe utvrđuju se uvidom u spis predmeta te uvidom u odgovarajuće norme kojima je uređeno pojedino upravno područje. Ponekad je teško utvrditi je li žalba izjavljena od nadležne osobe, jer stranka ima pravo izjaviti žalbu, iako nije učestvovala u provedenom prvostupanjskom postupku. U tim situacijama tijelo prvog stupnja temeljito razmatra žalbu te je odbacuje isključivo ako je nedvojbeno da žalitelj ne može učestvovati kao stranka u postupku. S druge strane, ako nije nedvojbeno ima li žalitelj položaj stranke u postupku, razlozi ekonomičnosti postupka obvezuju prvostupanjsko tijelo da rješavanje ove nedoumice prepusti žalbenom tijelu i bez odgode dostavi žalbu sa spisom predmeta na rješavanje višoj upravnoj instanci. Odbacivanje žalbe znači da tijelo prvog stupnja uopće nije razmatralo zahtjeve žalitelja i žalbene razloge, već je odbilo rješavati o žalbi uslijed postupovnih nepravilnosti pri izjavljivanju žalbe.<sup>33</sup>

Ako tijelo prvog stupnja utvrdi da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od nadležne osobe, razmotrit će se navodi žalbe te ispitati zakonitost, odnosno ocijeniti svrhovitost rješenja koje se žalbom pobija.<sup>34</sup>

Nakon što tijelo prvog stupnja utvrdi da je žalba formalno zadovoljavajuća, mora ispitati navode žalbe. Dakle, ono mora ispitati zakonitost te, kod upravnih akata koji su doneseni po diskrecijskoj ocjeni, ocijeniti oportunitet rješenja koje se žalbom pobija.

Žalba je i u rukama javnopravnih tijela najznačajnije pravno sredstvo protiv nezakonitog postupanja javne uprave. Naime, svrhe žalbenog postupka su: zaštita zakonitosti u postupanju donositelja rješenja te zaštita prava i pravnih interesa osoba o kojima se odlučuje tim rješenjem. Tijelo prvog stupnja ispituje postojanje barem jednog od slučajeva nezakonitosti (neovlaštenost, propusti u postupku i formi rješenja, neispravna primjena materijalnog prava, propusti u ostvarenju svrhe propisa te propusti u činjeničnom stanju), odnosno pravilnost primijene slobodne ocjene u rješenju donesenom po slobodnoj ocjeni. Tijelo prvog stupnja također mora otkloniti sve pogreške koje je učinilo u rješavanju stvari, što obuhvaća i pravo provedbe dodatnih postupovnih radnji, npr. pozivanje stranke da se izjasni o predmetu postupka, održanje usmene rasprave ako u postupku sudjeluju dvije stranke s protivnim interesima...

Prema načelu izjašnjavanja stranke, sva javnopravna tijela moraju provesti ispitni postupak, odnosno omogućiti strankama izjašnjavanje o okolnostima i činjenicama koje su važne za rješavanje stvari svaki put kada zaprimе žalbu protiv prvostupanjskog rješenja donesenog u postupku neposrednog rješavanja, a u kojoj je stranka to zahtijevala.

---

<sup>33</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 255 i sl.

<sup>34</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

No, kada stranka u žalbi zahtijeva provedbu ispitnog postupka, mogućnost žalbenog tijela da donese i dostavi rješenje strankama u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe potencijalno će biti znatno ugrožena provedbom ispitnog postupka (potrebno je pozvati svjedoke i/ili vještake uz dovoljno vremena da se odazovu ili načine vještački nalaz, potrebno je unaprijed sazvati usmenu raspravu...).

Prema istom načelu, žalba se dostavlja na odgovor svim strankama ako u postupku sudjeluju stranke s protivnim interesima te tijelo prvog stupnja određuje protustrankama primjeren rok za odgovor na žalbu.

Primjeren rok potrebno je određivati od slučaja do slučaja, ovisno o složenosti stvari koja se rješavala i žalbenim navodima.<sup>35</sup>

U postupanju povodom žalbe tijelo prvog stupnja, može, ako ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično, zamijeniti osporeno rješenje novim ako se ne dira u prava trećih.

Prema tome, novi prvostupanjski upravni akt donosi se tek onda kada iz ishoda upotpunjenoga prvostupanjskog postupka proizlazi da se stvar trebala riješiti drukčije negoli je to riješeno pobijanim rješenjem. U tom se slučaju činjenica da je povodom žalbe izmijenjeno prvostupanjsko rješenje mora unijeti kao posebna točka u izreku novog rješenja, a u obrazloženju je potrebno navesti razloge koji su bili odlučni da se u povodu žalbe stranke o stvari riješi drukčije. Budući da je i novo rješenje prvostupanjsko rješenje, protiv njega stranka ima pravo izjaviti žalbu.

Kad tijelo prvog stupnja ne odbaci žalbu ili ne zamijeni osporeno rješenje novim, bez odgode će žalbenom tijelu dostaviti žalbu sa spisom predmeta.

Spisi koji će se dostaviti žalbenom tijelu moraju biti kronološki raspoređeni, počevši od zahtjeva stranke ili akta tijela koji je prvi donesen pri pokretanju postupka po službenoj dužnosti, pa redom ostali akti koji su doneseni u tom predmetu te naposljetku prvostupanjski upravni akt s dostavnicama i spisi dopunjenog ispitnog postupka, ako je vođen. Žalbeno tijelo može donijeti rješenje o žalbi i bez spisa predmeta, ako prvostupanjsko tijelo ne dostavi spis predmeta.<sup>36</sup>

## **2.10. Postupanje žalbenog tijela po primitku žalbe**

Žalbeno tijelo će ispitati je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od nadležne osobe, iako je prvostupanjsko tijelo samim prosljeđivanjem žalbe žalbenom tijelu, potvrdilo da je žalba

---

<sup>35</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe*, informator.hr, 20.1.2023., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe | Novi informator](#) (18.8.2024.).

<sup>36</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 257 i sl.

dopuštena, pravovremena i izjavljena od nadležne osobe. No, moguće je da je prvostupanjsko tijelo pogrešno ispitalo nadležnost osobe koja je izjavila žalbu ili dopuštenost ili pravodobnost žalbe. U toj situaciji žalbeno tijelo odbacit će žalbu rješenjem.

Ako odbaci žalbu, neće biti rasprave ni odlučivanja o meritumu žalbe. U toj situaciji je važno da žalbeno tijelo temeljito obrazloži razloge zbog kojih je zaključak prvostupanjskog tijela da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od nadležne osobe pogrešan.<sup>37</sup>

Ako žalbeno tijelo postupajući u povodu žalbe protiv rješenja prvostupanjskog tijela o odbacivanju žalbe utvrdi nepostojanje razloga za odbacivanje žalbe, poništiti će rješenje o odbacivanju žalbe te riješiti odbačenu žalbu.<sup>38</sup>

Ako tijelo prvog stupnja donese upravni akt o odbacivanju žalbe kao nedopuštene, nepravovremene ili izjavljene od nenadležne osobe, i dalje je to prvostupanjski upravni akt, stoga je protiv tog upravnog akta omogućena žalba drugostupanjskom tijelu.

Tako se pokušava spriječiti da tijelo prvog stupnja donese rješenje o odbacivanju žalbe kada to zaista nije nužno, odnosno kako bi se omogućio ispravak možebitnih pogrešaka tijela prvog stupnja. Na primjer, kad se javi sumnja o pravovremenosti žalbe koja se ne može pouzdano riješiti, ta sumnja ne bi trebala ići na štetu žalitelja. Tada bi bilo potrebno žalbu tretirati kao pravovremenu i razmotriti meritum sadržaja žalbe, ako ne postoji drugi razlog za odbacivanje žalbe.

Žalbeno tijelo regulira zakonitost postupanja prvostupanjskog tijela u svim stadijima postupka pa tako i u pogledu njegove uloge u postupku povodom žalbe. Kada poništi rješenje o odbacivanju žalbe, žalbeno tijelo provodi drugostupanjski postupak te potom žalbu odbija ili usvaja, s tim da bi povodom usvajanja žalbe primarno moralo riješiti stvar koja je bila predmet prvostupanjskog postupka, a podredno poništiti rješenje prvostupanjskog tijela i dostaviti mu stvar na ponovno rješavanje.<sup>39</sup>

## **2.11. Postupanje i ovlasti žalbenog tijela u povodu žalbe**

Kod ispitivanja zakonitosti i ocjenjivanja svrhovitosti osporenog rješenja, žalbeno tijelo vezano je granicama zahtjeva iz žalbe, ali ne i žalbenim razlozima.

---

<sup>37</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupanje drugostupanjskog tijela po primitku žalbe*, informator.hr, 3.2.2023., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Postupanje drugostupanjskog tijela po primitku žalbe | Novi informator](#) (19.8.2024).

<sup>38</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

<sup>39</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupanje drugostupanjskog tijela po primitku žalbe*, informator.hr, 3.2.2023., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Postupanje drugostupanjskog tijela po primitku žalbe | Novi informator](#) (19.8.2024).

Sukladno tome, žalbeno tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje oportunistički isključivo onih dijelova rješenja koji se pobijaju žalbom, no nesvrhovitost ili nezakonitost može utvrditi iz razloga na koje žalitelj ukazuje, ali i iz nekih drugih razloga.

Ako žalbeno tijelo zaprimi žalbu sa spisom, ispituje formalne pretpostavke za izjavu žalbe. Kada su formalne pretpostavke ispunjene, žalbeno tijelo ulazi u meritum žalbe te ispituje zakonitost, odnosno ocjenjuje oportunistički pobijanog rješenja. Načelno, drugostupanjsko tijelo to čini na osnovi materijalnog prava koje je bilo na snazi tijekom donošenja prvostupanjskog rješenja, osim ako je izrijekom propisano drukčije.

Pri postupanju po žalbi, žalbeno tijelo po službenoj dužnosti pazi na nadležnost i postojanje razloga za oglašavanje rješenja ništavim.

Zakonodavac je povredu pravila o ovlasti i razloge ništavosti upravnog akta smatrao dovoljno važnim propustima da je u ovim pitanjima omogućio žalbenom tijelu da iziđe iz granica zahtjeva iz žalbe te stavi osporeni upravni akt izvan snage (odnosno ogłosi ga ništavim), čime će završiti postupanje po žalbi.<sup>40</sup>

Žalbeno tijelo svoje rješavanje stvari u povodu žalbe temelji na činjenicama utvrđenim u prvostupanjskom postupku, a ako nisu u cijelosti utvrđene ili su neispravno utvrđene u prvostupanjskom postupku, postupak upotpunjuje samo ili putem prvostupanjskog tijela.

Naime, sve propuste prvostupanjskog postupka u žalbenom postupku dužno je otkloniti žalbeno tijelo, bilo izravno samostalno ili putem prvostupanjskog ili drugog zamoljenog tijela. Primjerice, drugostupanjsko tijelo će od stranke samo tražiti ispravu koja mu je neophodna za utvrđivanje činjeničnog stanja, no može tražiti od tijela prvog stupnja i da obavi ponovljeni očevid te dostavi zapisnik o tome.

S kojim će činjenicama žalbeno tijelo upotpuniti postupak te kojim dokaznim sredstvima, kao i koje postupovne radnje mora poduzeti, žalbeno tijelo izabire nakon utvrđivanja što je sporno u utvrđenom činjeničnom stanju i što treba dokazati. Ako drugostupanjsko tijelo u povodu žalbe upotpunjuje postupak odnosno utvrđuje nove činjenice, stranci je potrebno omogućiti izjašnjavanje o svemu što je značajno za zaštitu i ostvarenje njenih prava i pravnih interesa, a o čemu se nije mogla izjasniti u prvostupanjskom postupku.<sup>41</sup>

Ako žalbeno tijelo rješava o žalbi u meritumu, žalbu protiv prvostupanjskog rješenja ima pravo odbiti ili usvojiti. Ako usvoji žalbu, upravni akt koji je bio pobijan može poništiti u potpunosti ili djelomično, no može ga i izmijeniti.

---

<sup>40</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe*, informator.hr, 17.2.2023., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe | Novi informator](#) (20.8.2024.).

<sup>41</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 261 i sl.

Žalbu odbija ako na temelju činjenica iz prvostupanjskog i drugostupanjskog postupka zaključi da žalba nije osnovana. Do usvajanja žalbe te potpunog ili djelomičnog poništavanja prvostupanjskog rješenja dolazi ako žalbeno tijelo ustanovi da se stvar treba riješiti drukčije nego što je riješena prvostupanjskim rješenjem.

Poništavanjem rješenja žalbeno tijelo stavlja izvan snage pobijano rješenje i sve pravne posljedice koje je ono proizvelo od kada je počelo važiti.

Hoće li upravni akt biti poništen djelomično ili u potpunosti ovisi o granicama zahtjeva iz žalbe, osim ako se radi o nenadležnosti. U slučaju ništavosti, rješenje se ne poništava, već oglašava ništavim i smatra se da nije ni proizvodilo pravne učinke.<sup>42</sup>

## 2.12. Odbijanje žalbe

Žalbeno tijelo odbit će žalbu kao pravno neosnovanu kada utvrdi:

1. da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano.

Upravni akt je zakonit i pravilan te je postupak pravilno proveden ako je tijelo prvog stupnja u cijelosti i pravilno utvrdilo pravno relevantne činjenice za rješavanje stvari, stranci je omogućilo sudjelovanje u postupku da bi ostvarila svoja prava i zaštitila pravne interese, točno je izvelo zaključak iz utvrđenog činjeničnog stanja, pravilno je primijenilo materijalno pravo na osnovi kojeg se stvar rješava te u postupku donošenja upravnog akta nije bilo pogrešaka u proceduri, obliku odnosno sadržaju rješenja.<sup>43</sup>

U žalbenom postupku provjerava se zakonitost i oportunitet prvostupanjskog rješenja. Tijelo prvog stupnja također provodi dio te provjere ako zaprimi žalbu, no ono nije ovlašteno odbiti žalbu. Samo je drugostupanjsko tijelo ovlašteno odbiti žalbu, a slučajevi u kojima se žalba odbija normirani su ZUP-om. Neosnovanost žalbe kao najčešći slučaj odbijanja žalbe je u osnovi jedini opravdan razlog za njezino odbijanje. Neosnovanost žalbe postoji ako u žalbenom postupku ne bude utvrđena pogrešnost rješenja, odnosno ako u postupku donošenja rješenja nije bilo povrede materijalnog ni formalnog prava.

Drugostupanjsko tijelo odbija žalbu u još dva ZUP-om propisana slučaja, kada bi bilo opravdano uvažiti žalbu i donijeti novo rješenje. No zbog procesne ekonomičnosti i izbjegavanja prekomjernog formalizma i u tim slučajevima može se odbiti žalba jer bi ponovljeno provođenje postupka dovelo do donošenja istog rješenja. Iako se i u ta dva slučaja

---

<sup>42</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe*, informator.hr, 24.2.2023., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe | Novi informator](#) (21.8.2024.).

<sup>43</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 263.

žalba odbija, potrebno je u obrazloženju drugostupanjskog rješenja naznačiti nedostatke koji su utvrđeni u rješenju, no uz konstataciju da nisu mogli utjecati na rješenje stvari kako je ona riješena prvostupanjskim rješenjem.

2. da je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, no oni su takvi da nisu mogli utjecati na rješavanje upravne stvari.

To su nebitne postupovne pogreške. Podjela procesnih pogrešaka je na one bitne (koje mogu ili jesu utjecale na rješenje upravne stvari) i nebitne (one koje nisu mogle utjecati na rješenje upravne stvari). S obzirom da ZUP nema ni nužni katalog značajnih procesnih pogrešaka uvijek je nužno, od slučaja do slučaja, utvrđivati je li riječ o značajnoj procesnoj pogrešci.

3. da je prvostupanjsko rješenje osnovano na zakonu, ali zbog drugih razloga, a ne zbog razloga navedenih u rješenju.

Naime, tijelo prvog stupnja je riješilo stvar sukladno propisima materijalnog prava, no pozvalo se na krivu pravnu osnovu za rješavanje. U tom slučaju je povod odbijanja žalbe, u osnovi, zakonitost osporavanog rješenja jer je rješenje bilo potrebno donijeti u meritumu kako je i doneseno, ali na temelju drugog propisa, a ne propisa koji je naveden u obrazloženju osporenog rješenja.<sup>44</sup>

### **2.13. Poništenje rješenja**

Kada žalbeno tijelo otkrije nezakonitost, odnosno nesvrhovitost u prvostupanjskom rješenju, mora uvažiti žalbu, poništiti takvo rješenje te samo riješiti stvar.

Dakle, žalbeno tijelo poništiti će rješenje i samo riješiti upravnu stvar ako utvrdi:

1. da su činjenice pogrešno ili nepotpuno utvrđene u prvostupanjskom postupku.

U toj situaciji radi se o povredi načela materijalne istine koje nalaže javnopravnim tijelima da utvrde pravo stanje stvari te svaku činjenicu i okolnost koja je značajna za ispravno i zakonito rješenje stvari. Činjenice su nepotpuno utvrđene ako tijelo u postupku nije utvrdilo jednu ili više činjenica koje su značajne za rješavanje stvari. S druge strane, činjenice su pogrešno utvrđene ako je u postupku pogrešno utvrđeno postojanje ili nepostojanje određene činjenice.

2. da se u postupku nije vodila briga o pravilima postupka koja bi utjecala na rješenje upravne stvari.

---

<sup>44</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Odbijanje žalbe*, informator.hr, 3.3.2023., dostupno na: [Abecedarij upravni postupak: Odbijanje žalbe | Novi informator](#) (22.8.2024.).

U tom slučaju prvostupanjsko tijelo je počinilo značajne procesne pogreške (npr. nije održalo usmenu raspravu, iako u postupku učestvuje više stranaka s protivnim interesima, nije izuzeta službena osoba koja je trebala biti izuzeta...). Dakle, upravna stvar je mogla biti riješena drukčije da tih procesnih pogrešaka nije bilo.

3. da je izreka osporenog upravnog akta nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem.

Nejasna je kada iz nje nije moguće jasno ustanoviti obvezu ili pravo stranke, a u proturječnosti je s obrazloženjem kada izreka ne slijedi to jest ne može se izvesti iz obrazloženja.

4. da je neispravno primijenjen pravni propis na osnovi kojega se rješava upravna stvar.

To znači da u rješavanju stvari, propis koji je bilo potrebno primijeniti nije primijenjen ili primijenjeni propis nije bilo potrebno primijeniti ili je primijenjen odgovarajući propis, ali je neispravno protumačen.

Samo su dva razloga za vođenje novog prvostupanjskog postupka. Prvi razlog je nenadležnost. Drugi povod je slučaj u kojem je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu stvari, potrebno neposredno rješavanje tijela prvog stupnja, a žalbu treba uvažiti i poništiti prvostupanjski upravni akt.<sup>45</sup>

Ako je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu stvari, potrebno neposredno rješavanje tijela prvog stupnja, a drugostupanjsko tijelo ustanovi da rješenje treba poništiti, dostavit će predmet na ponovni postupak tijelu prvog stupnja.<sup>46</sup>

Kada za vrijeme žalbenog postupka žalba nije odbačena iz formalnih razloga ili odbijena zbog nedostataka koji nisu mogli utjecati na rješenje stvari ili odbijena kao neosnovana, žalbeno tijelo treba uvažiti žalbu. Ako žalbeno tijelo žalbu uvaži, ono također mora poništiti prvostupanjsko rješenje ili ga oglasiti ništavim ako ustanovi postojanje razloga ništavosti.

Norma u upravnom postupku trebala bi biti da se postupak zaista završi drugostupanjskim rješenjem te da se predmet ne dostavi na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu. Slijedom toga, stranci je potrebno omogućiti da čim prije zaprimi rješenje o upravnoj stvari te da pokrene upravni spor, kad nije zadovoljna rješenjem. Ako se to ipak ne ostvari, to mora biti situacija u kojoj je za donošenje novog upravnog akta, s obzirom na prirodu stvari, potrebno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a žalbu mora uvažiti i poništiti prvostupanjski upravni akt. U tom slučaju žalbeno tijelo poništava prvostupanjsko rješenje te dostavlja predmet na ponovni postupak tijelu prvog stupnja, koje će ponovo donijeti prvostupanjsko rješenje protiv kojega se opet može izjaviti žalba. Hoće li žalbeno tijelo samo riješiti upravnu stvar ili dostaviti predmet

---

<sup>45</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Poništavanje rješenja*, informator.hr, 10.3.2023., dostupno na: [Abecedarij upravni postupak: Poništavanje rješenja | Novi informator](#) (22.8.2024.).

<sup>46</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.



na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu ovisi o ocjeni žalbenog tijela je li potrebno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela.<sup>47</sup>

Ako drugostupanjsko tijelo poništi prvostupanjsko rješenje povodom nenadležnosti, ono nije nadležno samo riješiti stvar. Rješenje o poništenju prvostupanjskog rješenja sa spisom ono tada dostavlja ovlaštenom tijelu na prvostupanjsko rješavanje, a neovlaštenom tijelu koje je pogreškom donijelo rješenje dostavlja drugostupanjsko rješenje da ga obavijesti o njegovom postupanju u predmetu za koje nije ovlašteno i da je poništeno pobijano rješenje.

Kada se povodom žalbe poništava prvostupanjsko rješenje uslijed nenadležnosti za donošenje rješenja, žalbeno tijelo ne provodi daljnje vođenje žalbenog postupka pošto se podrazumijeva da u prvom stupnju nije ni rješavano o stvari. S obzirom da drugostupanjsko tijelo nema pravo odlučiti da će samo riješiti stvar ili da će mijenjati prvostupanjsko rješenje (jer bi time spriječilo ovlašteno tijelo prvog stupnja da upotrijebi svoja zakonska ovlaštenja i isključilo dvostupanjsko rješavanje), predmet se dostavlja ovlaštenom prvostupanjskom tijelu na rješavanje.<sup>48</sup>

## 2.14. Izmjena rješenja

Žalbeno tijelo nema pravo izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu, osim iz razloga zbog kojih bi to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti, ako nije drukčije propisano.

Naime, u upravnom postupku u pravilu vrijedi načelo zabrane *reformatio in peius*. Žalbeno tijelo može riješiti po žalbi na štetu žalitelja isključivo ako bi se ista pogreška koja je utvrđena u žalbenom postupku, a koju žalitelj žalbom ne ističe, mogla otkloniti samo oglašavanjem rješenja ništavim ili poništenjem rješenja, ako nije drukčije propisano. Žalbeno tijelo izmjenom prvostupanjskog rješenja na štetu žalitelja učinkovito i ekonomično otklanja te pogreške još za vrijeme upravnog postupka. Bilo bi pravno nelogično da žalbeno tijelo povodom žalbe zanemari takve povrede zakona, prepuštajući da se one naknadno otklone izvanrednim pravnim lijekovima. Sukladno stajalištu sudske prakse, zabrana *reformatio in peius* odnosi se isključivo na drugostupanjsko rješenje u upravnom postupku, a ne i na ponovljeno rješavanje tijela prvog stupnja, koje tada prestaje biti vezano prethodnim poništenim rješenjem.<sup>49</sup> No ignoriranje zabrane *reformatio in peius* u ponovnom prvostupanjskom postupku povodom drugostupanjskog rješenja, kojim je žalba uvažena te stvar vraćena na ponovni postupak, je u

---

<sup>47</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Poništavanje rješenja*, informator.hr, 17.3.2023., dostupno na: [Abecedarij upravni postupak: Poništavanje rješenja | Novi informator](#) (23.8.2024.).

<sup>48</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 267.

<sup>49</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 265 i sl.

sukobu sa smislom uspostave načelne zabrane *reformatio in peius*, kao i sa smislom žalbe kao redovitog i temeljnog pravnog lijeka. Dopuštenost *reformatio in peius* u iznimnim slučajevima prvenstveno proizlazi iz dužnosti javnopravnih tijela da u žalbenom postupku brinu i o zaštiti javnog interesa.<sup>50</sup>

### **2.15. Postupak po žalbi zbog šutnje uprave**

U povodu žalbe radi nedonošenja prvostupanjskog rješenja na zahtjev stranke u roku, žalbeno tijelo mora bez odgode zatražiti od prvostupanjskog tijela obavijest o razlozima nedonošenja rješenja u zakonskom roku.

U slučaju pokretanja upravnog postupka na zahtjev stranke, propisan je rok u kojemu tijelo prvog stupnja mora stranci donijeti i dostaviti rješenje. Kada se radi o ispitnom postupku propisan je rok od 60 dana. Propisani rok je u situaciji neposrednog rješavanja bez odgode, a najkasnije 30 dana. Šutnja uprave znači da tijelo prvog stupnja nije donijelo i dostavilo upravni akt stranci u propisanim rokovima, te stranka može izjaviti žalbu. Nadalje, ako je posebnim zakonom normiran rok za donošenje i dostavu rješenja, u postupku se primjenjuje taj rok, a ne rok propisan ZUP-om, stoga se početak ulaska u šutnju uprave mjeri sukladno roku propisanom posebnim zakonom. U tom slučaju neaktivnosti tijela prvog stupnja stranka može pokrenuti upravni spor ako je žalba nedopuštena ili izjaviti žalbu. I u takvom slučaju na žalbu je legitimirana samo stranka u postupku koji je pokrenut njezinim zahtjevom. Radi se o sustavu zaštite od šutnje uprave koji šutnji ne pridaje nikakav značaj, nego se šutnja uprave smatra činjenicom na temelju koje će se stranci omogućiti dalje ostvarivanje pravne zaštite.<sup>51</sup> Ako drugostupanjsko tijelo ustanovi da su razlozi za nedonošenje prvostupanjskog rješenja opravdani, odredit će tijelu prvog stupnja novi rok za donošenje rješenja koji ne smije biti duži od 30 dana. No ako drugostupanjsko tijelo ustanovi da su razlozi za nedonošenje prvostupanjskog rješenja neopravdani, samo će riješiti stvar ili naložiti tijelu prvog stupnja da donese traženo rješenje u roku od 15 dana.

Prema pravnoj doktrini opravdani razlozi su isključivo oni koji su u vezi s predmetom, kao primjerice: čekanje na iskaz svjedoka, prepreke u vezi s pribavljanjem i utvrđivanjem dokaza, saslušanje trenutno odsutnih svjedoka itd. Ako žalbeno tijelo utvrdi da su razlozi zbog kojih prvostupanjsko tijelo nije riješilo stvar neopravdani, ovu stvar bi trebalo riješiti samo. Ono tada ima pravo naložiti tijelu prvog stupnja da donese traženi upravni akt samo iznimno, kada

---

<sup>50</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Izmjena rješenja*, informator.hr, 24.3.2023., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Izmjena rješenja | Novi informator](#) (24.8.2024.).

<sup>51</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Postupak po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku*, informator.hr, 31.3.2023., dostupno na: [Abecedarij upravni postupak: Postupak po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku | Novi informator](#) (25.8.2024.).

procijeni da će ono ekonomičnije i brže provesti postupak. S obzirom da ZUP ne propisuje vrstu akta kojom žalbeno tijelo iznova određuje prvostupanjskom tijelu rok za donošenje i dostavu rješenja, kao što ne propisuje ni postupanje žalbenog tijela ako povodom njegova naloga prvostupanjsko tijelo opet ne donese rješenje u dodijeljenom roku, upitna je potpunost pravne regulacije postupanja po žalbi povodom šutnje uprave. Žalbeno tijelo bi trebalo prvostupanjskom naložiti donošenje upravnog akta zaključkom, zato što je ovdje riječ o postupovnom pitanju.

Ako drugostupanjsko tijelo odluči samo riješiti stvar povodom žalbe zbog šutnje uprave, može se naći u raznolikim situacijama. Postoji vjerojatnost da u prvostupanjskom postupku poslije podnošenja zahtjeva nije poduzeta ni jedna nužna radnja, kada bi žalbeno tijelo samostalno trebalo utvrditi činjenično stanje i provesti cijeli postupak, pa sve do situacije da je u prvostupanjskom postupku dokazivanje okončano te je samo potrebno primijeniti materijalno pravilo i sastaviti upravni akt. Procjena žalbenog tijela o tome hoće li samo riješiti stvar nije vezana uvjetima ni ograničenjima, ipak ova sloboda izbora ne bi trebala rezultirati neosnovanim suzdržavanjem žalbenog tijela od odlučivanja o upravnoj stvari za koju je nadležno.<sup>52</sup>

## **2.16. Drugostupanjsko rješenje**

Žalbeno tijelo o žalbi odlučuje rješenjem.

Povodom izjavljivanja žalbe pokreće se drugostupanjski upravni postupak predmet kojega je ispitivanje zakonitosti odnosno ocjena oportuniteti prvostupanjskog rješenja. Naime, drugostupanjski upravni postupak, kao i svaki upravni postupak, treba završiti rješenjem. Žalbeno tijelo ima pravo rješenjem žalbu odbaciti, odbiti ili uvažiti (kada poništava prvostupanjsko rješenje i načelno samo rješava stvar ili poništava prvostupanjsko rješenje i dostavlja predmet na ponovno rješavanje tijelu prvog stupnja).<sup>53</sup>

Po sadržaju i obliku drugostupanjsko rješenje mora se poklapati s prvostupanjskim rješenjem. Odredbe o prvostupanjskom rješenju na drugostupanjsko se rješenje primjenjuju na odgovarajući način, a ne doslovno.

---

<sup>52</sup> Derđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 267 i sl.

<sup>53</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Drugostupanjsko rješenje*, informator.hr, 7.4.2023., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Drugostupanjsko rješenje | Novi informator](#) (26.8.2024.).

Ovo se odnosi na temeljne odredbe o sadržaju i obliku upravnog akta, odnosno odredbe o donošenju upravnog akta u pisanom obliku, dok su odredbe o donošenju usmenog upravnog akta ili o rješavanju stvari zabilježskom u spis neprimjenjive.

Jedina razlika u usporedbi s prvostupanjskim rješenjem jest nužnost ocijene i svih navoda žalbe u obrazloženju drugostupanjskog rješenja, s obzirom da je u drugostupanjskom postupku težište rada žalbenog tijela ispitivanje zakonitosti prvostupanjskog rješenja i osnovanosti žalbe. Zato je potrebno dati ocjenu osnovanosti i svakog zahtjeva iz žalbe, tako da se nedvojbeno navede zašto je konkretni žalbeni navod uvažen ili nije uvažen. Isključivo iznimno, žalbeno tijelo može se pozvati i na razloge iz obrazloženja prvostupanjskog rješenja ako je već prvostupanjsko tijelo ispravno ocijenilo navode žalbe.

Primjerice, žalbeno tijelo u obrazloženju svojeg rješenja ne može samo izjaviti da je u prvostupanjskom postupku činjenično stanje nepotpuno i nepravilno utvrđeno ili da je potpuno i pravilno utvrđeno bez izlaganja ocjene o tome kako je došlo do takvog zaključka u drugostupanjskom postupku. Kada se u žalbi iznesu nove činjenice i dokazi koji nisu uzeti u obzir u prvostupanjskom postupku, žalbeno tijelo o njima daje ocjenu i navodi razloge za tu ocjenu u obrazloženju vlastitoga rješenja. Ako se radi o višestranačkim stvarima u kojima je na žalbu jedne od stranaka protivna stranka odgovorila, u obrazloženju drugostupanjskog rješenja se navode navodi protivne stranke, njihova ocjena i razlozi te ocjene žalbenog tijela. Kada je žalbeno tijelo samo upotpunilo prvostupanjski postupak, u obrazloženju vlastitog rješenja navodi rezultat do kojeg je došlo te kako se to odražava na činjenično stanje i utječe li na rješavanje upravne stvari. Također, u obrazloženju vlastitog rješenja žalbeno tijelo navodi iz kojih je razloga poništilo prvostupanjsko rješenje i samo meritorno riješilo o stvari, te iz kojih je razloga izmijenilo prvostupanjsko rješenje.

Stranka ima pravo pokrenuti upravni spor protiv drugostupanjskog rješenja.

Dostava ovoga rješenja je značajna jer se od trenutka uredne dostave računa rok od 30 dana za pokretanje upravnog spora i jer dostavom stranci drugostupanjskog rješenja o odbijanju ili odbacivanju žalbe prestaje suspenzivni učinak žalbe.<sup>54</sup>

## **2.17. Rok donošenja drugostupanjskog rješenja**

Drugostupanjsko tijelo o žalbi odlučuje rješenjem koje treba donijeti i dostaviti stranci putem tijela prvog stupnja što prije, a najkasnije u roku 60 dana od dana predaje uredne žalbe tijelu prvog stupnja, ako zakon ne propisuje kraći rok.

---

<sup>54</sup> Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 271 i sl.

Naime, stranka mora uredno zaprimiti drugostupanjski upravni akt unutar roka od 60 dana od dana predaje uredne žalbe tijelu prvog stupnja. Drugostupanjsko tijelo mora donijeti i dostaviti drugostupanjski upravni akt i jedan dan nakon predaje uredne žalbe, kada mu stanje stvari to omogućava, da bi stranka čim prije saznala rezultat postupka i potencijalno mogla pokrenuti upravni spor. Rok za donošenje drugostupanjskog rješenja odnosi se i na rješavanje žalbenog tijela o žalbi izjavljenoj povodom šutnje uprave. Također postoji slučaj šutnje uprave kod žalbenog tijela i nastat će svaki put kada žalbeno tijelo prekorači krajnji rok od 60 dana od dana predaje uredne žalbe tijelu prvog stupnja. U tom slučaju žalitelj može pokrenuti upravni spor, ali mora pričekati da prođe minimalno osam dana od proteka propisanog roka. Prvo, stranka predaje žalbu tijelu prvog stupnja koje je zatim prosljeđuje žalbenom tijelu, s iznimkom žalbe povodom šutnje uprave koju je moguće predati izravno žalbenom tijelu. Potom žalbeno tijelo, putem tijela prvog stupnja, žalbu dostavlja stranci. Žalbeno tijelo vraća prvostupanjskom tijelu i spis predmeta zajedno s drugostupanjskim upravnim aktom. ZUP omogućuje da se posebnim zakonom propiše i kraći rok donošenja i dostave drugostupanjskog rješenja.<sup>55</sup>

### 3. ZAKLJUČAK

Pravni lijekovi omogućuju ispravak grešaka u postupanju javnopravnih tijela, izazvanih namjerom ili nehajem javnih službenika te stranaka u upravnom postupku. Dakle, redoviti modeli ispravka nezakonitosti rada javnopravnih tijela su tužba u upravnom sporu, žalba i prigovor. Zato se kvaliteta rada javnopravnih tijela često očuvala zahvaljujući prikladno osmišljenom sustavu pravnih lijekova, koji, osim normativne razrađenosti, ovisi i o iskustvu i obrazovanju javnih službenika koji njima raspolažu.<sup>56</sup> Institut žalbe je uglavnom kvalitetno uređen ZUP-om, te svaka odredba o žalbi ima svoju svrhu i ulogu. Neki nedostaci u uređenju žalbe su primjerice slučajevi: neodređenosti drugostupanjskih tijela, izostanka propisa za neke specifičnosti upravnog postupka, nejasnoće kod uporabe određenih pravnih izraza...

Česta neodređenost žalbenih tijela zakonima kojima su uređena posebna upravna područja bi se mogla riješiti odredbama Zakona o sustavu državne uprave, kojim je normirano da državne upravne organizacije i ministarstva rješavaju u drugostupanjskom postupku ako su u prvostupanjskom postupku rješavale pravne osobe s javnim ovlastima ili jedinice lokalne ili područne samouprave.<sup>57</sup> Ako neke specifičnosti upravnog postupka nisu uređene ZUP-om

---

<sup>55</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Rok za donošenje drugostupanjskog rješenja*, informator.hr, 14.4.2023., dostupno na: [Abecedarij upravni postupak: Rok za donošenje drugostupanjskog rješenja | Novi informator](#) (27.8.2024.).

<sup>56</sup> Derđa, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 239.

<sup>57</sup> Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Izjavljivanje žalbe (2. dio)*, informator.hr, 28.10.2022., dostupno na: [Abecedarij upravnog postupka: Izjavljivanje žalbe \(2. dio\) | Novi informator](#) (28.8.2024.).

nadležna tijela oslanjaju se na druge propise i zakone te odlučuju od slučaja do slučaja kako postupiti sukladno načelima ZUP-a.

#### 4. LITERATURA

1. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
2. Hus, G., *Žalba u upravnom postupku*, Radno pravo / [v.d. urednika Krešimir Rožman]. - (2009), 7-8, Signatura: XIV - 1.805, str. 57-59.
3. Rems, V., *Isključenje i ograničenje prava na žalbu u upravnim postupcima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska pravna revija / [glavni urednik Hrvoje Momčinović]. - 9(2009), 1, Signatura: XIV - 1.737, str. 72-78.
4. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Odricanje od prava na žalbu i odustanak od žalbe*, informator.hr, 11.11.2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5557?hls=odustanak%2Bod%2B%25C5%25BEalbe> (9.8.2024.).
5. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Predmet žalbenog postupka*, informator.hr, 17.11.2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5566?hls=Predmet%2B%25C5%25BEalbenog%2Bpostupka%253A%253A%253Apredmetu%2B%25C5%25BEalbenog%2Bpostupka> (11.8.2024.).
6. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Sadržaj žalbe*, informator.hr, 25.11.2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5575?hls=Sadr%25C5%25BEaj%2B%25C5%25BEalbe> (11.8.2024.).

7. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Rok za izjavljivanje žalbe*, informator.hr, 2.12.2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5584?hls=Rok%2Bza%2Bizjavljivanje%2B%25C5%25BEalbe%253A%253A%253Arok%2Bza%2Bizjavljivanje%2B%25C5%25BEalbe%253A%253A%253Arok%2Bza%2Bizjavljivanje%2B%25C5%25BEalbe> (13.8.2024.).
8. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Predaja žalbe*, informator.hr, 9.12.2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5594?hls=Predaja%2B%25C5%25BEalbe%253A%253A%253Apredaje%2B%25C5%25BEalbe%253A%253A%253Apredaju%2B%25C5%25BEalbe> (14.8.2024.).
9. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna*, informator.hr, 16.12.2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5602?hls=pravnom%2Blijeku%2Bpogre%25C5%25A1na> (15.8.2024.).
10. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe*, informator.hr, 20.1.2023., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5638?hls=prvostupanjskog%2Btijela%2Bu%2Bpovodu%2B%25C5%25BEalbe> (18.8.2024.).
11. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupanje drugostupanjskog tijela po primitku žalbe*, informator.hr, 3.2.2023., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5655?hls=drugostupanjskog%2Btijela%2Bpo%2Bprimitku%2B%25C5%25BEalbe> (19.8.2024.).
12. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe*, informator.hr, 17.2.2023., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5671?hls=drugostupanjskog%2Btijela%2Bu%2Bpovodu%2B%25C5%25BEalbe> (20.8.2024.).
13. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela u povodu žalbe*, informator.hr, 24.2.2023., dostupno na:

<https://informatator.hr/strucni-clanci/5682?hls=drugostupanjskog%2Btijela%2Bu%2Bpovodu%2B%25C5%25BEalbe> (21.8.2024.).

14. Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Odbijanje žalbe*, informatator.hr, 3.3.2023., dostupno na: <https://informatator.hr/strucni-clanci/5691?hls=Odbijanje%2B%25C5%25BEalbe%253A%253A%253Aodbijanja%2B%25C5%25BEalbe%253A%253A%253Aodbijanje%2B%25C5%25BEalbe> (22.8.2024.).
15. Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Poništavanje rješenja*, informatator.hr, 10.3.2023., dostupno na: <https://informatator.hr/strucni-clanci/5698?hls=Poni%25C5%25A1tavanje%2Brje%25C5%25A1enja> (22.8.2024.).
16. Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Poništavanje rješenja*, informatator.hr, 17.3.2023., dostupno na: <https://informatator.hr/strucni-clanci/5707?hls=Poni%25C5%25A1tavanje%2Brje%25C5%25A1enja> (23.8.2024.).
17. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Izmjena rješenja*, informatator.hr, 24.3.2023., dostupno na: <https://informatator.hr/strucni-clanci/5716?hls=Izmjena%2Brje%25C5%25A1enja%253A%253A%253Aizmjena%2Brje%25C5%25A1enja%253A%253A%253Aizmjene%2Brje%25C5%25A1enja> (24.8.2024.).
18. Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Postupak po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku*, informatator.hr, 31.3.2023., dostupno na: <https://informatator.hr/strucni-clanci/5724?hls=rije%25C5%25A1ilo%2Bu%2Broku> (25.8.2024.).
19. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Drugostupanjsko rješenje*, informatator.hr, 7.4.2023., dostupno na: <https://informatator.hr/strucni-clanci/5734?hls=Drugostupanjsko%2Brje%25C5%25A1enje%253A%253A%253Adrugostupanjsko%2Brje%25C5%25A1enje%253A%253A%253Adrugostupanjskog%2Brje%25C5%25A1enja> (26.8.2024.).



20. Staničić, F., *Abecedarij upravni postupak: Rok za donošenje drugostupanjskog rješenja*, informator.hr, 14.4.2023., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/5742?hls=drugostupanjsko%2Brje%25C5%25A1enje%253A%253A%253Adr ugostupanjskog%2Brje%25C5%25A1enja> (27.8.2024.).
21. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: Izjavljivanje žalbe (2. dio)*, informator.hr, 28.10.2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/abecedarij-upravnog-postupka-izjavljivanje-zalbe-2-dio?hls=Izjavljivanje%2B%25C5%25BEalbe%253A%253A%253Aizjavljivanja%2B%25C5%25BEalbe> (28.8.2024.).
22. Šikić, M., *O NEKIM TERMINOLOŠKIM PITANJIMA U UREĐENJU ŽALBE U ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja)*, hrcak.srce.hr, 29.9.2023., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/308306> (7.8.2024.), str. 309-322.
23. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.