

Žalba u općem upravnom postupku

Pažulj, Magdalena

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:199:295931>

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

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



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Stručni prijediplomski Porezni studij

Magdalena Pažulj

ŽALBA U OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Završni rad

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, rujan 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Magdalena Pažulj, 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 rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Magdalena Pažulj, v.r.

SADRŽAJ

1.	UVOD	4
2.	UPRAVNI POSTUPAK	5
2.1	OPĆENITO O UPRAVNOM POSTUPKU	5
3.	NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA	6
4.	POKRETANJE I VOĐENJE UPRAVNOG POSTUPKA	8
4.1	DOKAZIVANJE I RADNJE U UPRAVNOM POSTUPKU	10
4.2	ROKOVI I OBAVJEŠĆIVANJE	10
4.3	ODLUČIVANJE	11
5.	PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU	12
5.1	REDOVITI PRAVNI LIJEKOVI	13
5.2	IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI	14
5.2.1	<i>Obnova postupka</i>	15
5.2.2	<i>Oglašavanje rješenja ništavim</i>	15
5.2.3	<i>Poništavanje i ukidanje rješenja</i>	15
6.	ŽALBA	16
6.1	IZJAVLJIVANJE ŽALBE, ODRICANJE OD PRAVA NA ŽALBU I ODUSTANAK OD ŽALBE	17
6.2	PREDMET ŽALBENOG POSTUPKA I SADRŽAJ ŽALBE	18
6.3	ROK ZA IZJAVLJIVANJE ŽALBE I PREDAJA ŽALBE	19
6.4	PRAVO STRANKE KAD JE UPUTA O PRAVNOM LIJEKU POGREŠNA	20
6.5	ODGODNI UČINAK ŽALBE	20
6.6	POSTUPANJE I OVLAŠTI PRVOSTUPANJSKOG TIJELA PO ŽALBI	21
6.7	POSTUPANJE I OVLAŠTI DRUGOSTUPANJSKOG TIJELA PO ŽALBI	23
6.7.1	<i>Odbijanje žalbe</i>	24
6.7.2	<i>Poništavanje rješenja</i>	25
6.7.3	<i>Izmjena rješenja</i>	25
6.7.4	<i>Postupak po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev nije riješilo u roku</i>	26
6.7.5	<i>Drugostupanjsko rješenje i rok za njegovo donošenje</i>	27
7.	ZAKLJUČAK	28
8.	POPIS LITERATURE	29

1. UVOD

Tema završnog rada je „Žalba u općem upravnom postupku“ .

Radi lakšeg razumijevanja žalbe kao jedinog redovitog pravnog lijeka protiv odluke u upravnoj stvari, prvi dio rada će pojasniti općenito o upravnom postupku i razlikovanju općeg i posebnog upravnog postupka. Upravni postupak uvjetovan je načelima od kojih je za ovaj rad najbitnije pravo stranke na pravni lijek, kratko je pojašnjeno svako načelo. Zatim se navodi na koje se sve načine upravni postupak može pokrenuti te utvrđivanje činjeničnog stanja neposrednim rješavanjem upravne stvari.

Četvrto poglavlje je također posvećeno i rokovima koji su određeni za poduzimanje radnji u postupku te načinu na koji službena osoba obavještava stranku i druge sudionike o radnja u postupanju. Na kraju poglavlja je opisano odlučivanje u upravnom postupku koje predstavlja posljednju fazu prvostupanjskog upravnog postupka.

Nadalje, analizirat će se pravni lijekovi u pravnom sustavu, njihova podjela na redovite i izvanredne. Zatim u šestom poglavlju slijedi detaljna analiza žalbe, koji su načini izjavljivanja žalbe, što može biti predmet žalbe i što ona mora sadržavati. Navode se postupci i ovlasti prvostupanjskih i drugostupanjskih tijela povodom primljene žalbe te kakve odluke ta tijela mogu donijeti i u kojem roku.

2. UPRAVNI POSTUPAK

2.1 OPĆENITO O UPRAVNOM POSTUPKU

Upravni se postupak može definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja tijela državne uprave (drugih državnih tijela i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti) kada ta tijela primjenom materijalnopравnih 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).¹

Ovom definicijom je precizno određena bit upravnog postupka te ona pokazuje da su u svakom konkretnom slučaju za donošenje odluke odlučujući materijalni propisi koji uređuju pojedino upravno područje. Materijalni propis se primjenjuje na utvrđeno činjenično stanje i odlučuje se može li se nekom pojedincu podijeliti neko pravo ili nametnuti neka obveza. Odluka koju u upravnom postupku donosi javnopravno tijelo u pravilu se naziva rješenjem te ta odluka uvijek rezultira pravnim učinkom. To znači da rješenje izravno utječe na obveze i prava neke osobe, jer ono mijenja pravne situacije osobe na koju se odnosi.²

Upravne postupke u Republici Hrvatskoj možemo podijeliti na opće upravne postupke i posebne upravne postupke. Opći upravni postupak regulira Zakon o općem upravnom postupku (u nastavku ZUP), a kada se radi o posebnim upravnim postupcima oni su uređeni posebnim zakonima koji nalažu postupanje različito od općeg postupovnog zakona. U upravnim područjima za koje je zakonom propisan poseban postupak postupa se po odredbama tog zakona, a po odredbama ZUP-a postupa se u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom. ZUP predstavlja ključni pravni dokument kojim se regulira kako i pod kojim se uvjetima pokreće i vodi upravni postupak u Republici Hrvatskoj, no on se na odgovarajući način primjenjuje i na sklapanje upravnih ugovora, na svako drugo postupanje upravnog prava javnopravnih tijela iz područja , koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka, ako zakonom nije drukčije propisano, u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe, odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima , ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita.

¹ Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 399

² Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Inženjerski biro, 2010, str. 11.

Obveznike vođenja i postupanja u upravnim postupcima propisuje ZUP grupirajući ih u četiri skupine, a to su tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. Navedeni obveznici su dužni postupati prema pravilima upravnog postupka, primjenjivati materijalni propis na utvrđeno činjenično stanje i u propisanom roku donijeti rješenje i izvršiti ga. Važno je naglasiti da bez obzira na to koji je obveznik vodio postupak i riješio upravnu stvar, rješenje kojim je okončan taj postupak ima istu pravnu valjanost i učinak.

3. NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak je uvjetovan načelima koja obvezuju primjenjivače zakona da ih se strogo pridržavaju jer se poštivanjem tih načela osigurava pravilna primjena propisa pri rješavanju konkretne stvari te zaštita prava i pravnih interesa stranaka. ZUP postavlja deset načela:

- Načelo zakonitosti – predstavlja osnovno načelo cjelokupnog pravnog sustava. Ustav Republike Hrvatske propisuje kako je svatko dužan pridržavati se Ustava i zakona te poštivati pravni poredak Republike Hrvatske. ZUP propisuje da svako javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti. Povreda ovog načela može dovesti do oborivosti pa čak i ništavosti rješenja koje je doneseno u takvom postupku.
- Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa – javnopravno tijelo svojim postupanjem može ograničiti neko pravo stranke samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići.³ Osim za ograničavanje već stečenih prava stranaka ovim načelom stranci se može nametnuti neka nova obveza te također omogućuje stankama da lakše zaštite i ostvare svoja prava.
- Načelo pomoći stranci - kad ovlaštena službena osoba tijekom postupka sazna ili ocijeni da stranka ima osnovu za ostvarenje nekog prava, upozorit će je na to, kao i na posljedice njezinih radnji ili propuštanja u postupku, a brinut će se i da neznanje

³ *Ibid.*, str. 46.

odnosno neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.⁴

- Načelo utvrđivanja materijalne istine – odnosi se na utvrđivanje pravog stanja stvari te je u tu svrhu potrebno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.
- Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza - Službena osoba u javnopravnome tijelu samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti rješava upravnu stvar. Koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazane, utvrđuje službena osoba slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka.
- Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti - prilikom rješavanja 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.
- Načelo pristupa podacima i zaštite podataka - Javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici javnopravnog tijela i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć. Ovo načelo ujedno obvezuje javnopravno tijelo da u upravnom postupku zaštiti osobne podatke sukladno sukladno propisima o zaštiti tajnosti podataka.
- Pravo stranke na pravni lijek- pravna zaštita od odluka i postupanja javnopravnih tijela. Mogući pravni lijekovi su žalba, prigovor i tužba. Ovo pravo može biti samo iznimno isključeno kad je tako podređeno zakonom, ali pod uvjetom da je u istoj stvari osigurana druga pravna zaštita.
- Načelo zaštite stečenih prava stranaka - 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.

⁴ Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP), NN br. 47/09, 110/21, čl. 7.

- Službena uporaba jezika i pisma u upravnom postupku - postupak se vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. Postupak se može voditi i na drugom jeziku ili pismu koji su u službenoj uporabi pri javnopravnom tijelu kod kojeg se vodi postupak, sukladno uvjetima utvrđenim propisima donesenim na temelju zakona o službenoj uporabi jezika i pisma.

4. POKRETANJE I VOĐENJE UPRAVNOG POSTUPKA

ZUP propisuje dva načina pokretanja upravnog postupka:

1. na zahtjev stanke ili
2. po službenoj dužnosti⁵

U općem upravnom postupku je važan trenutak pokretanja postupka jer od tog trenutka počinju teći rokovi koji su vezani za okončanje postupka i donošenje rješenja. Đerđa navodi kako je trenutak pokretanja upravnog postupka, bez obzira bio postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev stanke, važan je i kako bi se utvrdilo mjerodavno materijalno pravo, što najviše dolazi do izražaja kada neki materijalni propis koji uređuje rješavanje upravne stvari prestaje, a drugi počinje važiti.⁶

ZUP izričito propisuje načine na koje stranka može podnijeti zahtjev, a to je da neposredno podnese zahtjev javnopravnom tijelu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik te zahtjev poslati poštom ili elektroničkim putem. Kod pokretanja postupka na zahtjev stranke bitno je naglasiti kako se postupak ne smatra pokrenutim u trenutku predaje zahtjeva jer postoji mogućnost da tijelo utvrdi da ne postoje pretpostavke za vođenje postupka već se takav postupak smatra pokrenutim tek kada stranka preda uredan zahtjev javnopravnom tijelu. Ukoliko službena osoba prilikom zaprimanja zahtjeva utvrdi da nisu ispunjene zakonske pretpostavke za pokretanje postupka, rješenjem će ga odbaciti. Ako stranka istim podneskom postavi više različitih zahtjeva, nadležno tijelo će po svakom zahtjevu odlučiti odvojeno odnosno za svaki od zahtjeva će pojedinačno pokrenuti postupak.

⁵ *Ibid.*, čl. 40

⁶ Đerđa, D. *op. cit* (bilj. 2),, str. 111.

Ako je za postupanje po nekom od zahtjeva nadležno drugo tijelo a ne ono kojemu je podnesak podnesen, tijelo će se oglasiti nenadležnim te podnesak uputiti nadležnom tijelu.⁷ Zahtjev koji stranka podnosi mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupati, naziv tijela kojem se upućuje, naznaku upravne stvari na koju se zahtjev odnosi, osobno ime stranke ili osobe ovlaštene za zastupanje ako je stranka ima te adresu. Zakon također propisuje minimalni sadržaj zakona uz kojeg stranka može navesti i druge podatke za koje smatra da bi mogli pomoći pri bržem okončanju upravnog postupka.

Pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti pokreće javnopravno tijelo na vlastitu inicijativu ukoliko je to propisano zakonom ili kada je nužno da bi se zaštitio javni interes. "Javnopravna tijela dužna su paziti u okviru svojeg djelokruga na zaštitu javnog interesa, pa će radi ostvarivanja te svoje zadaće uzimati u obzir i predstavke odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa."⁸ Dakle, javnopravno tijelo će prosuditi postoji li opasnost za javni interes te ako je nužno pokrenut će postupak ili obavijestiti podnositelja da postupak neće biti pokrenut. U slučaju da službena osoba utvrdi da nema uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti o tome je dužna što prije, a najkasnije u roku 30 dana obavijestiti podnositelja predstavke.

ZUP otvara mogućnost da javnopravno tijelo pokrene upravni postupak javnom objavom u slučaju da su stranke nepoznate ili je zakonom propisan takav način pokretanja postupka. Javnu objavu javnopravno tijelo objavljuje u odgovarajućem javnom glasilu, sredstvima javnog priopćivanja ili na drugi prikladan način te strankama određuje rok za odazivanje na javnu objavu od najmanje 30 dana.

Nakon što se pokrene upravni postupak javnopravno tijelo započinje rješavati upravnu stvar tako da utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za daljnje rješavanje te primjenjujući odgovarajući materijalni propis odlučuje o upravnoj stvari i donosi rješenje.

Tijekom utvrđivanja činjeničnog stanja stranka ima mogućnost izjasniti se o svim činjenicama i okolnostima bitnim za postupak, a ako javnopravno tijelo propusti pružiti stranci ovu mogućnost time čini bitnu povredu pravila postupka. Ukoliko stranka u svom zahtjevu ne iznese činjenično stanje javnopravno tijelo će je zaključkom pozvati da to učini

⁷ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 41.

⁸ Turčić, Zlatan, Komentar Zakona o općem upravnom postupku, str. 86.

te propuštanje stranke da predloži i dostavi dokaze u propisanom roku može imati nepovoljan ishod za samu stranku.

Javnopravno tijelo kada stranka na njegovo traženje ne dostavi neki dokaz, bez obzira radi li se o postupku koji je pokrenut po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti, mora nastaviti postupak, po službenoj dužnosti pribaviti sve dokaze koje može te riješiti upravnu stvar. Čak i ako se radi o postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke, tijelo koje vodi postupak ne može odbaciti zahtjev ukoliko mu stranka nije dostavila dokaz već ga može samo odbiti.

4.1 DOKAZIVANJE I RADNJE U UPRAVNOM POSTUPKU

Dokazivanje je postupovna radnja koju službena osoba provodi kako bi utvrdila pravno relevantne činjenice služeći se svim sredstvima koja su prikladna za dokazivanje. U tu svrhu može pribavljati isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid.⁹

Prilikom vođenja upravnog postupka javnopravno tijelo i stranke trebaju ostvariti komunikaciju usmjerenu utvrđivanju činjenica, njihovu potpunost, točnost, na izvođenje zaključka o činjeničnom stanju kao i na pravilnu primjenu materijalnog pravila.

4.2 ROKOVI I OBAVJEŠĆIVANJE

Kako bi se osiguralo što učinkovitije donošenje rješenja kojim se odlučuje o upravnoj stvari, poduzimanje postupovnih radnji obavlja se u vremenski ograničenim razdobljima. Đerđa navodi kako obveza poštivanja rokova rezultira postupovnom disciplinom osoba koje sudjeluju u postupku te da bi bez određivanja i poštivanja rokova bilo gotovo nemoguće uspješno voditi upravni postupak i riješiti upravnu stvar. Rokovi se računaju na dane mjeseci i godine, a određeni mogu biti zakonski rokovi i rokovi koje je odredilo javno pravno tijelo. Službena osoba može odrediti rok za obavljanje radnje u postupku kada rok nije propisan, rok koji je odredila službena osoba može se produžiti iz opravdanih razloga.

Obavješćivanje i dostava predstavljaju temelj kvalitetne zaštite prava i interesa stranke u upravnom postupku. Službena osoba može stranku i druge sudionike u postupku

⁹ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 58

obavijestiti o tijeku i radnjama u postupanju usmeno, elektroničkim putem, neposrednim uručanjem pismena ili slanjem pismena poštom ili na drugi prikladan način.¹⁰ ZUP-om je propisano kako se stranke i drugi sudionici u postupku obavješćuju osobno, osim kad stranka ima osobu ovlaštenu za zastupanje ili opunomoćenika za primanje obavijesti.

4.3 ODLUČIVANJE

Odlučivanje u upravnom postupku predstavlja posljednju fazu prvostupanjskog upravnog postupka. ZUP posvećuje veliku pozornost na donošenje odluke u upravnom postupku s obzirom na to da se tom odlukom stranci priznaju prava ili nameću obveze. Akt kojim tijelo odlučuje o upravnoj stvari zakon naziva rješenjem no postoji mogućnost da sukladno posebnim zakonima upravni akt ima drugačiji naziv.

Rješenje se u pravilu donosi u pisanom obliku no ZUP predviđa i mogućnost donošenja rješenja i u usmenom obliku međutim to je moguće samo u iznimnim situacijama, kada je potrebno hitno poduzimanje mjera radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, kako bi se otklonila neposredna opasnost za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti.

Rješenje koje je tijelo donijelo u usmenom obliku stranci se dostavlja i u pisanom obliku.

Javnopravna tijela dužna su donijeti rješenje u razumnom roku, koji je najčešće 60 dana od dana podnošenja zahtjeva ukoliko je provođen ispitni postupak, a u slučaju neposrednog rješavanja na zahtjev stranke tijelo je obvezno stranci dostaviti rješenje najkasnije u roku od 30 dana od podnošenja urednog zahtjeva. Međutim kada je u pitanju neki složeniji predmet, rok za donošenje rješenja se može produžiti te su u tom slučaju javnopravna tijela obvezna stranku obavijestiti o produženju i razlozima produženja.

U slučaju da službena osoba u propisanom roku ne donese i dostavi rješenje dolazi do takozvane „šutnje uprave“ što za stranku znači da ima pravo koristiti pravna sredstva u cilju zaštite svojih prava i pravnih interes. Kada isteknu propisani rokovi, stranka ima mogućnost izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, a ako žalba nije dopuštena zakonom stranka može izravno pokrenuti upravni spor.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, čl. 8.

¹¹ *Ibid.*, čl. 105.

Sadržaj rješenja propisan je ZUP-om, mora imati zaglavlje, uvod, izreku, obrazloženje, uputu o pravnom lijeku, potpis službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela. Izreka je najvažniji dio rješenja jer sadržava odluku o upravnoj stvari odnosno njome stranci priznaje neko pravo ili utvrđuju neke obveze. Stoga izreka, po ZUP-u mora biti kratka i određena.¹²

Nakon izreke slijedi obrazloženje rješenja koje služi kako bi se izreka ispravno protumačila, u njemu nadležno tijelo navodi razloge rješavanja upravne stvari na način određen u izreci. “Obrazloženje služi za ispravno tumačenje izreke, utvrđuje načelo zakonitosti u donošenju rješenja te olakšava nadzor nad zakonitošću i pravilnošću rješenja... Na obrazloženju rješenja inzistira i sudska praksa...”¹³

5. PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU

ZUP predviđa različite pravne lijekove koje stranke mogu koristiti u slučaju nezadovoljstva odlukom upravnog tijela. Đerđa navodi kako se pravnim lijekovima omogućuju korekcije pogrešaka u radu javnopravnih tijela koje mogu biti uzrokovane nehajem ili namjerom javnih službenika odnosno stranaka u postupku.

Pravni lijekovi su podijeljeni u više kategorija:

- 1) Redovni i izvanredni pravni lijekovi - redovni pravni lijekovi su oni koji se podnose protiv nepravomoćnih odluka i samim podnošenjem istih sprječava se nastupanje pravomoćnosti. Izvanredni pravni lijekovi podnose se protiv pravomoćnih odluka
- 2) Devolutivni i remonstrativni pravni lijekovi - ovo je podjela s obzirom na to koje tijelo rješava pravni lijek. Devolutivni su oni o kojima rješava više tijelo, dok o remonstrativnima rješava isto ono tijelo koje je donijelo odluku koja se pobija.

¹² Britić Vetma, Bosiljka i Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 2016., str. 47.

¹³ Đerđa, D. *op. cit* (bilj. 2),, str. 215. – 216.

Ključna karakteristika devolutivnih pravnih lijekova je da njihovim podnošenjem predmet prelazi u nadležnost višeg tijela koje može preispitati i promijeniti prvostupanjsku odluku.

- 3) Suspenzivni i nesuspensivni pravne lijekove - suspenzivni pravni lijekovi su oni čijim podnošenjem se odgađa izvršenje odluke, dok nesuspensivni ne odgađaju izvršenje iste.
- 4) Jednostrani i dvostrani pravni lijekovi - ako se protivniku podnositelja pravnog lijeka mora pružiti mogućnost izjašnjavanja o istom odnosno ako je potrebno sudjelovanje obje strane u postupku riječ je o dvostranom pravnom lijeku, a ako mu se ne mora pružiti takva mogućnost, u pitanju je jednostrani pravni lijek.
- 5) Samostalni i nesamostalni pravni lijekovi - ako se protiv neke odluke može podnijeti odvojeni pravni lijek, on je samostalan, a ako se odluka može pobijati samo pravnim lijekom koji se podnosi protiv glavne odluke riječ je o nesamostalnom pravnom lijeku.¹⁴

5.1 REDOVITI PRAVNI LIJEKOVI

- a) žalba
- b) prigovor

„Prigovorom neka osoba ima mogućnost zaštititi svoja prava u brojnim slučajevima postupanja javnopravnog tijela u kojim se ne donosi rješenje. Međutim, za razliku od žalbe, prigovor nije opće dopušten pravni lijek, pa se može izjaviti samo u slučajevima propisanim zakonom.“¹⁵

Ukoliko zakonom nije drugačije propisano, prigovor se izjavljuje čelniku tijela na čiju se odluku odnosi. Odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući se način

¹⁴ <https://www.enciklopedija.hr/clanak/pravni-lijekovi>, 10.09.2024.

¹⁵ Đerđa, D. *op. cit* (bilj. 2), str. 273.

primjenjuju i na prigovor. Čelnik tijela ima rok od osam dana od trenutka izjavljivanja prigovora da o njemu odluči donošenjem rješenja.

Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.¹⁶

Zakon o općem upravnom postupku uređuje pet situacija kada je moguće izjaviti prigovor:

17

- kod pokretanja postupka po službenoj dužnosti
- kada službena osoba ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka
- zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela
- zbog neizdavanja pisane obavijesti o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja prava ili interesa
- radi zaštite od drugih postupanja javnopravnih tijela
- radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga

5.2 IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI

Izvanredni pravni lijekovi su pravni lijekovi koji se koriste za ispravak odluka donesenih u upravnom postupku, a koji se ne mogu osporiti redovitim pravnim lijekovima. Ovi pravni lijekovi omogućavaju strankama da traže preispitivanje odluka u posebnim okolnostima, obično kada postoje ozbiljni razlozi koji nisu obuhvaćeni standardnim pravnim lijekovima.

U upravnom postupku razlikujemo tri izvanredna pravna lijeka:

1. obnova postupka
2. oglašavanje rješenja ništavim
3. poništavanje i ukidanje rješenja

¹⁶ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 122

¹⁷ Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 71, (3-4) 511-532 (2021), str. 517

5.2.1 Obnova postupka

Je izvanredni pravni lijek ima veliku važnost jer on omogućuje da se pod određenim uvjetima obnovi postupak koji je u konkretnoj stvari završen donošenjem rješenja protiv kojeg više nije moguće izjaviti žalbu. Ovaj pravni lijek omogućuje ponavljanje postupka u istoj upravnoj stvari u kojoj je već vođen i koji je završen donošenjem rješenja o upravnoj stvari.¹⁸

U Zakonu o općem upravnom postupku su taksativno navedeni razlozi za obnovu postupka što znači da se ovaj pravni lijek ne može koristiti izvan navedenih slučajeva. Nakon što je provedena obnova postupka nadležno tijelo donosi rješenje o upravnoj stvari koja je bila predmet obnovljenog postupka.

5.2.2 Oglašavanje rješenja ništavim

Ništavost rješenja predstavlja najteži oblik nezakonitosti te se za to rješenje smatra da nikada nije ni donijeto i uz njega se nadovezuju posebno teške pravne posljedice.¹⁹ Zakon propisuje koji su razlozi za oglašavanje nekog rješenja ništavim te navodi kako se rješenje ništavim oglasiti javnopravno tijelo koje ga je donijelo ili tijelo koje obavlja nadzor nad njime. Također, ništavo rješenje nema pravni učinak te u slučaju oglašavanja rješenja ništavim, smatraju se ništavim i pravni učinci tog rješenja.²⁰

5.2.3 Poništavanje i ukidanje rješenja

Nezakonito rješenje se može poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu. Đerđa ističe kako poništavanje i ukidanje rješenja omogućuje otklanjanje nezakonitosti u postupku rješavanja upravne stvari putem nadzora vlastite djelatnosti koje je upravni postupak vodilo, ili češće, putem nadzora hijerarhijski višeg tijela uprave nad nižim i nakon proteka roka za žalbu.

Poništavanje je sankcija kojom se stavlja izvan snage pravni akt ali i pravne posljedice koje je on proizveo od trenutka stupanja na snagu, što znači da poništavanje djeluje unatrag – *ex. tunc*.

¹⁸ Đerđa, D. *op. cit* (bilj. 2), str. 273.

¹⁹ *Ibid.*, str. 296.

²⁰ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 128.

Za razliku od poništavanja, ukidanje je sankcija kojom se također stavlja izvan snage pravni akt, ali se sprječava njegovo daljnje pravno djelovanje, što znači da posljedice koje je on proizveo ostaju na snazi, ali se ukida buduće djelovanje – *ex. nunc*.²¹

6. ŽALBA

Žalba je redoviti pravni lijek te najjače pravno sredstvo koje građani imaju na raspolaganju u borbi protiv nezakonitih i nepravilnih upravnih akata. Naime, njome se upravni akt može osporavati zbog svih temeljnih oblika nezakonitosti koji su utvrđeni u hrvatskoj teoriji upravnog prava, ali i zbog pogrešne primjene slobodne ocjene.²² Pravo na žalbu zajamčeno je člankom 18. Ustava Republike Hrvatske, a Zakon o općem upravnom postupku propisuje načelo prava stranke na pravni lijek.

Borković žalbu definira kao procesno sredstvo koje stranci (i drugim osobama) daje mogućnost da pred drugostupanjskim tijelom pokrenu pitanje zakonitosti i pravilnosti prvostupanjskog rješenja i tako zaštite svoja prava i pravne interese koji mogu biti povrijeđeni takvim rješenjem.²³

Derđa kao cilj izjavljivanja žalbe navodi osporavanje zakonitosti ili pravilnosti donesenog prvostupanjskog rješenja ujedno zahtijevajući od nadležne više upravne instance – drugostupanjskog tijela da to rješenje poništi ili izmjeni kada god žalitelj smatra da je upravnu stvar trebalo riješiti drugačije negoli je to učinilo tijelo prvog stupnja. Također ističe kako se žalbom otvara mogućnost da o istoj upravnoj stvari odlučuju i tijelo prvog stupnja i tijelo drugog stupnja što jamči ispravljanje eventualnih pogrešaka u donošenju prvostupanjskog rješenja, te se time osigurava jača zaštita prava i pravnih interesa stranke i drugih osoba o čijim se pravima ili obvezama odlučuje prvostupanjskim rješenjem i jača zaštita javnog interesa.²⁴

Žalba je primarni devolutivni pravni lijek u upravnom postupku. Kada se podnese žalba, predmet prelazi u nadležnost hijerarhijski višeg upravnog tijela odnosno drugostupanjskog

²¹ M. Šikić, Poništavanje rješenja u upravnom postupku Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 897-914 (2022), str. 898.

²² *Ibid.*, str. 904.

²³ Derđa, D. *op. cit* (bilj. 1), str. 458.

²⁴ Borković I. *op. cit* (bilj. 2), str. 240.

tijela, čime se osigurana provođenje upravnog nadzora nad donošenjem odluka o pravima i interesima građana ali i javnog interesa. Devolutivnost je to što žalbu najviše razlikuje od drugih pravnih sredstava unutar uprave. Ona je ujedno i suspenzivna te je u većini slučajeva i jednostrana, osim kad u postupku sudjeluje više stranaka sa suprotnim interesima, a u žalbenom se postupku iznose nove činjenice i nove okolnosti, u kom slučaju se ona mora dostaviti svim strankama i mora im se ostaviti primjeren rok da se izjasne o tim činjenicama i okolnostima.²⁵

6.1 IZJAVLJIVANJE ŽALBE, ODRICANJE OD PRAVA NA ŽALBU I ODUSTANAK OD ŽALBE

Prema ZUP-u žalba se u upravnom postupku može izjaviti protiv svakog prvostupanjskog rješenja osim u slučajevima kada zakon isključuje mogućnost žalbe. Stranka žalbu može izjaviti i ako rješenje nije doneseno u roku kojeg predviđa zakon, no osim donošenja rješenja ova stavka se odnosi i na dostavu rješenja stranci.

Ako je zakonom žalba isključena, protiv prvostupanjskog rješenja protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor. Primjerice, žalba se u Hrvatskoj nerijetko isključuje i nekim posebnim zakonima naprimjer Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji isključuje žalbu protiv pojedinačnih akata predstavničkog tijela, općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, osim u slučaju da posebni zakon propisuje drugačije.²⁶

Žalba, kao i drugi podnesci, mora sadržavati sve dijelove koje ZUP propisuje potrebnima kako bi se moglo postupiti po podnesku.

Stranka se može odreći prava na žalbu u pisanom obliku ili usmeno na usmeno na zapisnik do dana primitka prvostupanjskog rješenja do isteka roka za izjavljivanje žalbe.

Odricanje od prava na žalbu u višestranačkim stvarima ima pravni učinak samo ako se sve strane odreknu prava na žalbu. Stranka ima mogućnost odustanka od žalbe sve dok se ne

²⁵ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 113.

²⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 98/19, čl. 77.a.

otpremi rješenje o žalbi. Kada stranka odluči odustati od žalbe koju je izjavila, postupak u povodu žalbe će se obustaviti rješenjem. Kad se stranka odrekne prava na žalbu ili od nje odustane više nema mogućnost to opozvati.²⁷

6.2 PREDMET ŽALBENOG POSTUPKA I SADRŽAJ ŽALBE

U žalbenom postupku ispituje se zakonitost rješenja koje se pobija te se ocjenjuje i svrhovitost rješenja kada je ono doneseno po slobodnoj ocjeni.²⁸

Mogući slučajevi nezakonnosti rješenja su:

- 1) nenadležnost
- 2) greška u proceduri (postupku) i formi (obliku)
- 3) greška u činjeničnom stanju
- 4) materijalna povreda zakona (pogrešna primjena materijalnog prava)
- 5) greška u cilju i svrsi²⁹

U upravnom postupku, slobodna odnosno diskrecijska ocjena odnosi se na pravo i sposobnost upravnih tijela da donose odluke temeljem vlastitog razmatranja i prosudbe, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti i činjenice. Ova vrsta ocjene omogućuje upravnim tijelima određeni stupanj slobode u donošenju odluka, ali i postavlja određene granice kako bi se osigurala pravda i zakonitost te tijela imaju obvezu da tu slobodu koriste u skladu s načelima zakonitosti, pravičnosti i razmjernosti.

Da bi nadležno javnopravno tijelo moglo postupiti po žalbi Zakon o općem upravnom postupku propisuje što je sve stranka obvezna navesti, a to je rješenje koje osporava, naziv javnopravnog tijela koje je donijelo to rješenje i koji su razlozi nezadovoljstva u vezi donesenog rješenja.

Stranka nema obvezu da obrazlaže svoju žalbu već ostavlja drugostupanjskom tijelu da samo utvrdi koji su razlozi nepravilnosti ili nezakonnosti rješenja. Međutim, Đerđa naglašava kako je uvijek svrhovito žalbu obrazložiti jer su tada veće mogućnosti da žalba

²⁷ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 116.

²⁸ *Ibid.*, čl. 107.

²⁹ Ofak, Lana, Upravni postupak od članka 105. do članka 122. (Power Point prezentacija)

bude usvojena već od prvostupanjskog tijela. Obveza obrazloženja žalbe postoji samo kada stranka u žalbi iznosi nove činjenice i nove dokaze, kada treba obrazložiti zašto te činjenice i dokaze nije iznijela tijekom prvostupanjskog postupka. Novim činjenicama i dokazima smatraju se činjenice i dokazi koji su postojali u vrijeme vođenja postupka i donošenja rješenja koje se pobija žalbom, a ne oni koji su nastali nakon što je doneseno rješenje. Ako stranka u žalbi ne navede koji su razlozi ne navođenja tih činjenica i dokaza još u prvostupanjskom postupku, žalba će se smatrati nepotpunom, a prvostupanjsko tijelo koje je zaprimilo žalbu ocijeni da bi te činjenice i dokazi mogli rezultirati donošenjem drugačijeg rješenja, dužno je stranku pozvati da upotpuni žalbu. Ako stranka ne postupi po uputama prvostupanjskog tijela ili tijelo ocijeni da su razlozi neopravdani, novi dokazi i činjenice se ne smiju uzimati u obzir prilikom razmatranja žalbe. Stranka žalbu može nadopuniti činjenicama i dokazima samo unutar roka za žalbu, u protivnom drugostupanjsko tijelo te činjenice i dokaze neće uzeti u razmatranje.³⁰

U slučaju da se u žalbi iznose nove činjenice i novi dokazi, a u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih protivnim interesima, svakoj stranci se dostavlja prijepis žalbe i daje rok za izjašnjavaње o novim činjenicama i dokazima. Ako se to propusti, učinila bi se povreda koja može utjecati na rješavanje upravne stvari. Ujedno je propisano i da ukoliko je u upravnoj stvari doneseno privremeno rješenje, u žalbi koja se odnosi protiv rješenja o glavnoj stvari može se osporavati činjenično stanje i kad to nije osporavano u postupku donošenja privremenog rješenja.³¹

6.3 ROK ZA IZJAVLJIVANJE ŽALBE I PREDAJA ŽALBE

Zakonom je određen opći rok za izjavljivanje žalbe, a to je 15 dana od dostave rješenja no postoji mogućnost da posebni zakon propiše duži rok. No tu valja spomenuti i slučaj kada se dostava rješenja izvrši na pogrešan način odnosno rješenje se ne dostavi osobno stranci već drugoj osobi te je potrebno utvrditi da je stranka to rješenje zaista primila od druge osobe. Važno je spomenuti i da je rok za izjavljivanje žalbe prekluzivan što znači da nakon što istekne stranka više nema pravno izjaviti žalbu.

³⁰ Đerđa, D. *op. cit.* (bilj. 2), str. 248.

³¹ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 108.

Žalba se neposredno predaje tijelu koje je donijelo prvostupanjsko rješenje, na isti način kao što se predaju i drugi podnesci prema ZUP-u, u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik te zahtjev poslati poštom ili elektroničkim putem. Ako je žalba predana ili poslana neposredno drugostupanjskom tijelu, on ju odmah prosljeđuje tijelu prvog stupnja.

Žalba koja je u roku predana drugostupanjskom tijelu smatra se pravodobnom. Postoji jedna iznimka kada se žalba može predati izravno drugostupanjskom tijelu, a to je kad stranka izjavljuje žalbu zbog nedonošenja rješenja u propisanom roku, žalba se može predati izravno i drugostupanjskom tijelu.³² ZUP ostavlja izbor stranci kojem će tijelu predati žalbu samo u slučajevima šutnje uprave.

6.4 PRAVO STRANKE KAD JE UPUTA O PRAVNOM LIJEKU POGREŠNA

U slučaju kada je u rješenju navedena pogrešna uputa o plavnom lijeku, stranka može postupiti po važećim propisima ili po uputi. Stranka koja postupi po pogrešnoj uputi ne može zbog toga imati štetnih posljedica.

Ukoliko u rješenju nije navedena nikakva uputa o pravnom lijeku ili ta uputa ne sadrži sve potrebne podatke, stranka ima mogućnost postupanja po važećim propisima ili može od tijela koje je donijelo rješenje tražiti da dopuni rješenje u tom dijelu.

Stranka dopunu može tražiti u roku od 30 dana te u tom slučaju rok za žalbu počinje teći tek od dana dostave dopunjenog rješenja.³³

6.5 ODGODNI UČINAK ŽALBE

Žalba odgađa pravne učinke rješenja, sve dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi, osim ako zakon propisuje drugačije.

Odgodni učinak žalbe ima pravni učinak u dva smjera, ne smije se pristupiti prisilnom izvršenju rješenja sve dok ne istekne rok za žalbu. To obvezuje javnopravno tijelo koje je zaduženo za provođenje izvršenja da sačeka dok protekne rok za žalbu prije no što započne s prisilnim izvršenjem.

³² Ofak, Lana, *op. cit.* (bilj. 29) (Power Point prezentacija)

³³ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 111.

Drugi slučaj je kada stranaka izjavi žalbu, rješenje se neće izvršiti sve do donošenja drugostupanjskog rješenja te dostave stranci.³⁴ No ako se žalbom osporavaju samo pojedine točke izreke rješenja, odgodni učinak žalbe će djelovati samo na te točke, a ostale točke izreke koje se ne navode u žalbi mogu se izvršiti.³⁵

Ujedno pojašnjava da kad se rješenje odnosi na dvije stranke ili više njih koje sudjeluju u postupku s istovjetnim zahtjevima, žalba bilo koje od stranaka odgađa izvršenje prema svim strankama.

Međutim, javnopravna tijela zadržala su ovlast da iznimno, radi zaštite javnog interesa ili radi poduzimanja hitnih mjera odnosno radi otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti, odluče da žalba nema odgodni učinak. No, u tom slučaju rješenje mora sadržavati detaljno obrazloženje zašto žalba nema odgodni učinak.³⁶

6.6 POSTUPANJE I OVLAŠTI PRVOSTUPANJSKOG TIJELA PO ŽALBI

Iako se žalba izjavljuje drugostupanjskom tijelu, čime se ostvaruje njezin devolutivni učinak, postupanje po žalbi započinje u tijelu koje je donijelo osporeno prvostupanjsko rješenje.³⁷ Razlog tome je što se rad prvostupanjskog tijela protiv rješenja kojeg je žalba izjavljena ne sastoji se samo u tome da žalbu zajedno sa spisom dostavi na rješavanje drugostupanjskom tijelu, već prvostupanjsko tijelo ima i određene ovlasti glede samog rješavanja žalbe. Te su ovlasti dane prvostupanjskom tijelu iz razloga ekonomičnosti upravnog postupka i bržeg rješavanja upravnih stvari.³⁸

Također, prvostupanjsko tijelo povodom ima i mogućnost da samo ukloni vlastite eventualne propuste u rješenju koje se pobija žalbom te donijeti novo prvostupanjsko rješenje koje će zamijeniti osporavano.

Ako je prvostupanjsko tijelo ocijenilo da je žalba osnovana u cijelosti ili samo djelomično, zamijenit će osporeno rješenje novim samo ako novim rješenjem ne dira u prava trećih osoba.³⁹ Zamjenom rješenja pobijano se rješenje stavlja izvan snage.

³⁴ Đerđa, D. *op. cit.* (bilj. 2), str. 253.

³⁵ *Ibid.*, str. 254.

³⁶ Koprić, I. Institut za javnu upravu, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj str. 166.

³⁷ Đerđa, D. *op. cit.* (bilj. 2), str. 252.

³⁸ Institut za javnu upravu *op. cit.* (bilj. 36), str. 183.

³⁹ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 113/5.

Iako sam ZUP to ne predviđa izričito, zamjeni rješenja trebalo bi prethoditi poništenje pobijanog rješenja, smatra Šikić, ponajprije imajući u vidu pravnu sigurnost.⁴⁰

Prvostupanjsko tijelo, provodeći žalbeni postupak, najprije ispituje je li žalba dopuštena, pravodobna i je li izjavila ovlaštena osoba. Ako navedeni uvjeti nisu kumulativno ispunjeni, žalba se odbacuje rješenjem protiv kojeg stranka ima pravo žalbe.

O nedopuštenosti žalbe se radi kad je zakon izričito propisao da se protiv rješenja ne može izjaviti žalba. Nepravodobna žalba je žalba koja nije izjavljena u roku. Nedopuštenost i nepravodobnost žalbe nije teško utvrditi pažljivim uvidom u spis predmeta i materijalne zakone kojima je uređeno pojedino upravno područje. U takvim se slučajevima lako može donijeti rješenje o odbacivanju žalbe, što nije slučaj s utvrđivanjem je li žalbu izjavila ovlaštena osoba, pri čemu se mogu pojaviti određene poteškoće.⁴¹

Žalba se smatra izjavljenom od neovlaštene osobe kad žalitelj nema stranačku legitimaciju u predmetu u kojem je doneseno rješenje prvog stupnja.

Kad je rješenje doneseno u postupku neposrednog rješavanja, a stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su važne za rješavanje stvari ili da se provede ispitni postupak, prvostupanjsko tijelo dužno je postupiti po zahtjevu stranke.⁴² Neposrednim rješavanjem podrazumijeva se situacija kada službena osoba u javnopravnom tijelu može riješiti upravnu stvar bez da se provede ispitni postupak u slučajevima u kojima je to propisano zakonom, samo ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima.⁴³ Drugim riječima, u situaciji kad je pravna stvar neposredno riješena, a stranka zahtijeva da se provede ispitni postupak, javnopravno tijelo mora provesti ispitni postupak.

Kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, žalba se dostavlja na odgovor svim strankama te im se određuje primjeren rok za odgovor na žalbu.⁴⁴

⁴⁰ Šikić, Marko; Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42., br. 2, 2021., str. 306.

⁴¹ Institut za javnu upravu op. cit (bilj. 36), str. 184.

⁴² ZUP, op. cit. (bilj. 4), čl. 113/3.

⁴³ *Ibid.*, čl. 48.

⁴⁴ *Ibid.*, čl. 113/4.

ZUP propisuje da ako prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili ne zamijeni pobijano rješenje novim, ono bez odgode dostavlja žalbu sa spisom predmeta tijelu drugog stupnja. Spisi predmeta koji se dostavljaju drugostupanjskom tijelu trebaju biti kronološki složeni te sve mora biti u odgovarajućem omotu za spis. Ako prvostupanjsko tijelo nije moglo dostaviti spise predmeta drugostupanjskom tijelu, to ne predstavlja prepreku drugostupanjskom tijelu da donese rješenje o žalbi.⁴⁵

6.7 POSTUPANJE I OVLASTI DRUGOSTUPANJSKOG TIJELA PO ŽALBI

Drugostupanjsko tijelo po zaprimanju žalbe također prije upuštanja u sadržajno preispitivanje prvostupanjskog rješenja, prvo ispituje je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, te kad je žalba osnovana, razmatra njene navode, a kad nije, odbacuje ju rješenjem.⁴⁶

Iako je tijelo prvog stupnja već utvrdilo postojanje ovih pretpostavki, drugostupanjsko tijelo nadzire cjelokupan rad prvostupanjskog tijela, pa tako i pravilno utvrđivanje ovih pretpostavki. Ako u obavljanju ove zadaće drugostupanjsko tijelo utvrdi da je prvostupanjsko tijelo pogrešno ocijenilo postojanje nekog od ovih razloga ili je to propustilo učiniti, odbacit će žalbu rješenjem ne ulazeći u njezinu osnovanost.⁴⁷

Ako je prvostupanjsko tijelo odbacilo žalbu, te je stranka na to rješenje podnijela žalbu te drugostupanjsko tijelo utvrdi da nisu postojali razlozi za odbacivanje žalbe, poništiti će rješenje o odbacivanju žalbe i riješiti odbačenu žalbu.⁴⁸

Ako žalbu ne odbaci, drugostupanjsko tijelo uzima predmet u rješavanje, ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe no ono nije vezano žalbenim razlozima. Zakonitost prvostupanjskog rješenja ocjenjuje se prema propisima koji su bili važeći u vrijeme donošenja tog rješenja, osim u slučaju da je kasnije donesenim propisima drukčije propisano.

Drugostupanjsko tijelo pazi po službenoj dužnosti na nadležnost i postojanje razloga za oglašavanje rješenja ništavim. U ovom slučaju drugostupanjsko tijelo može postupati izvan

⁴⁵ Derđa, D. *op. cit* (bilj. 2), str. 258.

⁴⁶ Britić Vetma, B. i Pičuljan, N., *op.cit.* (bilj. 12), str. 49.

⁴⁷ Derđa, D. *op. cit* (bilj. 2), str. 260.

⁴⁸ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 114/2

okvira zahtjeva žalbe te osporeno rješenje staviti izvan snage te tako okončati postupanje po žalbi.⁴⁹

Drugostupanjsko tijelo riješit će stvar na temelju činjenica utvrđenih u prvostupanjskom postupku. Međutim, kad činjenice nisu u potpunosti utvrđene ili su pogrešno utvrđene u prvostupanjskom postupku, drugostupanjsko tijelo će upotpuniti postupak samo ili putem prvostupanjsko tijela.⁵⁰ Može se zaključiti da time zakon previđa da tijelo drugog stupnja ukloni nedostatke i upotpuni prvostupanjski postupak i zatim riješi upravnu stvar ali to ne znači da će nakraju upravna stvar imati drukčije rješenje.

6.7.1 ODBIJANJE ŽALBE

ZUP propisuje tri slučaja kada će drugostupanjsko tijelo odbiti žalbu:

- 1) ako je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i rješenje je pravilno i na zakonu osnovano što znači da je na provedenom prvostupanjskom postupku, uz sudjelovanje stranke u postupku, činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno glede svih pravno odlučnih činjenica za rješavanje upravne stvari i da je iz utvrđenog činjeničnog stanja izveden pravilan zaključak
- 2) ako je u prvostupanjskom postupku bilo nedostatka ali oni su takve naravi da nisu mogli utjecati na rješenje stvari, drugostupanjsko tijelo odbit će žalbu kao neosnovanu i u tom slučaju, ali će u obrazloženju svoga rješenja konstatirati o kojim je nedostacima riječ i zbog čega to nije moglo utjecati na rješenje stvari.
- 3) ako je prvostupanjsko rješenje na zakonu osnovano ali zbog nekih drugih razloga, a ne onih koji su u rješenju navedeni, taj formalni propust prvostupanjskog tijela nije od značenja za pravilno rješenje upravne stvari. Drugostupanjsko tijelo otklanja propust tako da u obrazloženju svoga rješenja, kojim odbija žalbu izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja, navodi razloge zbog kojih je upravna stvar zakonito riješena prvostupanjskim rješenjem.

⁴⁹ Đerđa, D. *op. cit.* (bilj. 2), str. 261.

⁵⁰ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 115/3

6.7.2 PONIŠTAVANJE RJEŠENJA

Poništavanjem se poništavaju sve pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo.

Greške koje dovode do poništavanja rješenja:

- bitna greška u proceduri odnosno u postupku se nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari
- činjenično stanje pogrešno ili nepotpuno utvrđeno
- dispozitiv je nejasan ili u proturječnosti s obrazloženjem
- pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar (materijalna povreda zakona)⁵¹

U slučaju da drugostupanjsko tijelo utvrdi da je rješenje donijelo tijelo koje nije bilo nadležno za njegovo donošenje, rješenje će poništiti po službenoj dužnosti te predmet dostaviti nadležnom tijelu na rješavanje.⁵²

Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da rješenje treba poništiti, a za donošenje novog rješenja je, zbog pravne prirode stvari, nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, dostavit će predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu, što predstavlja iznimku od toga da drugostupanjsko tijelo samo rješava u slučaju poništavanja prvostupanjskog rješenja, sve s ciljem ubrzanja postupka kad je to moguće.⁵³

6.7.3 IZMJENA RJEŠENJA

ZUP zabranjuje mogućnosti da drugostupanjsko tijelo izmijeni rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu.

Međutim propisana je iznimka, na štetu žalitelja drugostupanjsko tijelo može riješiti po žalbi samo ako bi se ta ista nepravilnost koja je uočena u žalbenom postupku, a na koju žalitelj ne upozorava žalbom, mogla otkloniti izvanrednim pravnim lijekovima i to samo oglašavanjem rješenja ništavim, odnosno poništavanjem tog rješenja.

S time se slaže i Đerđa koji, gledajući s postupovnog stajališta, smatra da je to bolje učiniti već u žalbenom postupku nego naknadno primjenjujući izvanredne pravne lijekove.⁵⁴

⁵¹ Ofak, Lana, *op. cit.* (bilj. 29) (Power Point prezentacija))

⁵² ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 117/3

⁵³ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 117/2

⁵⁴ Đerđa, D. *op. cit.* (bilj. 2), str. 265.

6.7.4 POSTUPAK PO ŽALBI KAD PRVOSTUPANJSKO TIJELO NA ZAHTJEV NIJE RIJEŠILO U ROKU

Razlog za izjavljivanje žalbe može biti i slučaj kada tijelo prvog stupnja nije u roku donijelo rješenje po zahtjevu stranke (tzv. "šutnja uprave"). Tada drugostupanjsko tijelo mora, bez odgode, zatražiti od prvostupanjskog tijela da navede koji su razlozi ne donošenja rješenja u propisanom roku. Šutnja uprave je propuštanje nadležnog organa javne uprave da u određenim zakonom predviđenim rokovima donese i dostavi rješenje stranci, a to propuštanje može dovesti do određenih pravnih posljedica.⁵⁵

„Najgora i najopasnija posljedica koju takva kašnjenja za sobom nose gubitak povjerenja građana u institucije državne vlasti. Paradoks te situacije zapravo je u sljedećem: građani, obraćajući se sudskim i upravnim organima, iskazuju svoju vjeru u instituciju da bi takvu vjeru kroz dugotrajnost postupaka sve više gubili pa na kraju vjerojatno u potpunosti i izgubili.“⁵⁶

Ako drugostupanjsko tijelo ocijeni da prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje iz opravdanih razloga, određuje mu novi rok za donošenje koji ne može biti duži od 30 dana. A ukoliko su razlozi za nedonošenje rješenja ocijene neopravdanima, drugostupanjsko tijelo mora samo riješiti upravnu stvar ili naložiti prvostupanjskom tijelu da traženo rješenje donese u roku od 15 dana.⁵⁷

Šikić napominje kako omogućavanje prvostupanjskom tijelu da ponovno odlučuje o istoj upravnoj stvari zapravo povećava rizike daljnjeg odugovlačenja u postupku.

Žalbom zbog šutnje uprave se prekida neaktivnost prvostupanjskog tijela tako da se nadležnost rješavanja prenese na drugostupanjsko tijelo.

Ako se nadležnost za rješavanje ponovno vrati prvostupanjskom tijelu radi čije šutnje je žalba i podnesena, dovodi se u pitanje uloga žalbe kao postupovnog sredstva zaštite protiv neučinkovitosti prvostupanjskih tijela.

⁵⁵ Šikić, Marko; Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 6, (2006.) br. 2, str. 122.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 119/2.

6.7.5 DRUGOSTUPANJSKO RJEŠENJE I ROK ZA NJEGOVO DONOŠENJE

Kada odlučuje o žalbi, drugostupanjsko tijelo donosi rješenje. U povodu oblika i sadržaja rješenja drugostupanjskog tijela, primjenjuju se odredbe ZUP-a koje se odnose na oblik i sadržaj prvostupanjskog tijela. U obrazloženju rješenja, drugostupanjsko tijelo ocijenit će navode žalbe, ali ako je prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svojeg rješenja pravilno ocijenilo žalbene navode, drugostupanjsko tijelo se može pozvati na njih.

Stranka protiv drugostupanjskog tijela ne može izjaviti žalbu, nego pokrenuti upravni spor u slučaju nezadovoljstva s drugostupanjskim rješenjem.⁵⁸

ZUP propisuje da kada odlučuje o žalbi drugostupanjsko tijelo rješenje mora donijeti i dostaviti ga stranci što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od predaje uredne žalbe. Zakonom može biti propisan i kraći rok, a rješenje se stranci dostavlja putem prvostupanjskog tijela.⁵⁹

⁵⁸ ZUP, *op. cit.* (bilj. 4), čl. 120

⁵⁹ *Ibid.*, čl. 121.

7. ZAKLJUČAK

Upravni postupak čine procesna pravila o redu i obliku radnji kojih se javnopravna tijela trebaju pridržavati kada donose upravne akte. Njime država nastoji ograničiti samovolju tijela državne uprave te stvoriti sustav djelotvorne zaštite prava građana te je zato donesen Zakon o općem upravnom postupku kojima su uređeni načini kojima građani odnosno stranke mogu zaštititi svoja prava i interese.

Važnost prava stranke na pravni lijek u hrvatskom pravnom sustavu se najbolje očituje kroz činjenicu da to predstavlja jedno od temeljnih ustavnih načela. Naime ustavom se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja, pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Postoje iznimne situacije kada se ovo pravo isključuje no tada mora biti osigurana druga pravna zaštita.

Žalba je jedini redoviti pravni lijek protiv odluke u upravnoj stvari o kojoj odlučuje hijerarhijski više tijelo odnosno drugostupanjsko tijelo. Važno je naglasiti da se u Republici Hrvatskoj žalba može podnijeti samo protiv prvostupanjske odluke jer ne postoji mogućnost trostupanjskog odlučivanja.

Smatram da je jako važno da tijela prilikom rješavanja upravnih stvari budu što brža i točnija jer se tako sprečava gomilanje spisa i građani ne gube povjerenje u efikasnost rada i mogućnost da na zakonit način ostvare svoja prava i interese.

8. POPIS LITERATURE

1. Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.
2. Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Inženjerski biro, 2010
3. Turčić, Z., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2010.
4. Britić Vetma, Bosiljka i Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 2016.
5. Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 71, (3-4) 511-532 (2021.)
6. M. Šikić, Poništavanje rješenja u upravnom postupku Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 897-914 (2022.)
7. Šikić, Marko; Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42., br. 2, 2021.
8. Šikić, Marko; Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 6, (2006.) br. 2
9. Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu ; Društveno veleučilište u Zagrebu ; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009
10. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 98/19
11. Ofak, Lana, Upravni postupak od članka 105.do članka 122. (Power Point prezentacija)
12. Zakon o općem upravnom postupku Narodne novine, br. 47/09, 110/21
13. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/pravni-lijekovi>, pristup 10.09.2024.