

Žalba u upravnom postupku s osvrtom na reformatio in peius

Štih, Valentina

Master's thesis / Diplomski 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:199:037357>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Katedra za upravno pravo

Diplomski rad

**ŽALBA U UPRAVNOM POSTUPKU S OSVRTOM NA
*REFORMATIO IN PEIUS***

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Izradila: Valentina Štih

Zagreb, 2024.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Valentina Štih (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Valentina Štih, v.r.

(potpis studenta, v.r.)

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. UPRAVNI POSTUPAK	2
2.1. OPĆENITO O UPRAVNOM POSTUPKU	2
2.2. PODNOŠENJE PODNESAKA	3
2.3. POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA	5
2.4. OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA	7
2.4.1. <i>Donošenje rješenja</i>	7
2.4.2. <i>Nagodba stranaka</i>	10
2.4.3. <i>Obustava postupka</i>	10
3. STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU	11
3.1. PRAVO STRANKE NA PRAVNI LIJEK	12
4. PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU	13
4.1. REDOVITI PRAVNI LIJEKOVI	14
4.2. IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI	16
5. ŽALBA	22
5.1. POJAM I SVRHA ŽALBE	23
5.2. SADRŽAJ ŽALBE	24
5.3. ROK ZA PODNOŠENJE ŽALBE	25
5.4. ODRICANJE OD PRAVA NA ŽALBU	26
5.5. PRAVO STRANKE KAD JE UPUTA O PRAVNOM LIJEKU POGREŠNA	27
5.6. ODGODNI UČINAK ŽALBE	28
5.7. POSTUPANJE PRVOSTUPANJSKOG TIJELA PO ŽALBI	28
5.8. POSTUPANJE DRUGOSTUPANJSKOG TIJELA PO ŽALBI	30
5.8.1. <i>Odbijanje žalbe</i>	31
5.8.2. <i>Poništavanje rješenja</i>	31
5.8.3. <i>Izmjena rješenja</i>	32
5.8.4. <i>Postupanje po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku</i>	33
5.8.5. <i>Drugostupanjsko rješenje</i>	33
6. ZABRANA REFORMATIO IN PEIUS	34
7. ZAKLJUČAK	38
8. LITERATURA	39

1. UVOD

Tema ovog diplomskog rada je „Žalba u upravnom postupku s osvrtom na *reformatio in peius*“. Kako bi se lakše razumio institut žalbe, prvi dio rada, kroz točke 2. – 3. posvećen je upravnom postupku i strankama u postupku. Kroz te naslove razradit ćemo što je to uopće upravni postupak, kako ga pokrenuti i kako dolazi do njegovog okončanja, te koje su stranke u njemu i kakvo je to pravo na pravni lijek.

U drugom dijelu diplomskog rada, kroz točke 4. – 6., razrađujemo pravne lijekove, koje dijelimo na redovite i izvanredne, nakon čega prelazimo na temu ovog diplomskog rada, a to je žalba.

Razradit ćemo što je to uopće žalba, koja je njezina svrha, kako se podnosi i kome, u kojem roku, da li se uvijek mora podnijeti, te kako će po žalbi postupiti prvostupanjsko tijelo, a kako drugostupanjsko tijelo, te kakvo rješenje drugostupanjsko tijelo donosi.

Kao zadnja točka ovog rada nalazi se zabrana *reformatio in peius*, u kojoj ćemo razraditi situaciju kada stranaka izjavljuje žalbu protiv rješenja te kako nadležno tijelo smije ili ne smije postupiti.

2. UPRAVNI POSTUPAK

2.1. Općenito o upravnom postupku

„Upravni postupak definiran je kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja tijela državne uprave (drugih državnih tijela i pravnih osoba koje ima javne ovlasti) kada ta tijela primjenom materijalnopravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedina, pravnih osoba ili drugih stranaka).“¹

Takva definicija upravnog postupka precizno određuje bit samog postupka jer pokazuje da su za donošenje odluke u svakom konkretnom slučaju, odlučujući materijalni propisi koji uređuju pojedina upravna područja, jer sadrže pravila za rješavanje upravnih stvari u pojedinim upravnim stvarima.

Stoga će ih uprava primijeniti na svaki konkretni slučaj u upravnom području po zadanoj proceduri, prema točnom slijedu utvrđenih postupovnih (procesnih) radnji koje će dovesti do rješavanja upravne stvari.²

„Pravilima upravnog postupka propisane su radnje koje javna uprava mora odnosno može poduzeti prilikom donošenja upravnog akta kao pojedinačne odluke upravne vlasti o pravima, obvezama i pravnim interesima neke osobe, propisan je oblik i sadržaj ovog akta, kao i pravni lijekovi koji se mogu koristiti u svrhu osporavanja njegove zakonitosti.“³

„Predmet upravnog postupka uvijek je odlučivanje o nekoj konkretnoj upravnoj stvari. U stvarima koje nisu upravne, kao što je primjerice, utvrđivanje vlasništva, naknada štete proizašle iz ugovornog odnosa, utvrđivanje kaznene odgovornosti i sl., ne odlučuje se u upravnom, već parničnom, kaznenom ili kojem drugom postupku. Upravna stvar o kojoj se u upravnom postupku odlučuje uvijek je konkretna, što znači da se određenom pojedincu podjeljuje neko specifično pravo kao, primjerice, pravo na mirovinu, pravo gradnje određenog objekta na određenoj lokaciji ili pravo obavljanja određene djelatnosti, odnosno nameće mu se

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

² Britić Vetma, Bosiljka i Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. 10 No. 3-4, 2016., str. 38.

³ Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Inženjerski biro, 2010, str. 9.

neka specifična obveza, kao, primjerice, plaćanje poreza za određenu kalendarsku godinu, rušenje bespravno sagrađenog objekta, zabrana obavljanja neke djelatnosti i sl.“⁴

2.2. Podnošenje podnesaka

Sukladno Zakonu o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP), podnescima se smatraju zahtjevi, prijedlozi, ispunjeni obrasci, prijave, molbe, žalbe, predstavke, prigovori, obavijesti, priopćenja te drugi podnesci kojima se stranke obraćaju javnopravnim tijelima u vezi s određenom upravnom stvari.⁵

ZUP u sljedećem stavku navodi kako navedeni podnesci moraju biti razumljivi te sadržavati sve podatke kako bi se po njima moglo postupati, a pogotovo naziv javnopravnog tijela kojem se upućuje podnesak, naznaku upravne stvari na koju se odnosi podnesak, ime i prezime osobe koja podnosi podnesak, odnosno osobe koja ju je ovlaštena zastupati, ako takva postoji te adresu osobe.⁶

Suprotno tome, ako podnesak ima nedostatak, odnosno je nerazumljiv ili nepotpun, te se po takvom podnesku ne može postupati, o takvom nedostatku će službena osoba koja je zaprimila podnesak obavijestiti podnositelja zaključkom i odrediti rok u kojemu je potrebno nedostatak ispraviti te upozoriti na mogućnost odbacivanja podneska ako podnositelj ne postupi sukladno zaključku.

Ako podnositelj ne postupi sukladno zaključku, i ne ispravi ili dopuni podnesak, službena osoba će rješenjem odbaciti podnesak.⁷

Podnesak je nadležnom tijelu moguće podnijeti u tri oblika, bilo putem pošte u pisanom obliku, bilo elektronički u obliku isprave ili usmenom izjavom na zapisnik kod nadležnog tijela.

Nadležna osoba koja je navedeni podnesak zaprimila, mora podnositelju potvrditi primitak istog. Podnesak stranka, ili osoba ovlaštena za zastupanje stranke, mora potpisati, a u

⁴ *Ibid.*, str. 10.

⁵ Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP), NN br. 47/09, 110/21, čl. 71.

⁶ *Ibid.*, čl. 71.

⁷ *Ibid.*, čl. 73,

slučaju nepismenosti stranke, potpisat će je druga pismena osoba uz naznaku svojeg imena i adrese.⁸

Ako je podnošenje podnesaka vezano uz rok, važno je da ono bude podnesen u roku. Smatra se da je podnesak podnesen u roku ako je prije isteka roka zaprimljen u javnompravnom tijelu u kojemu je trebao biti predan.

Ako je podnesak upućen poštom preporučeno ili predan ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga, dan kada je predan pošti odnosno ovlaštenom pružatelju usluga smatra se danom predaje javnompravnom tijelu kojemu je upućeno.⁹

Kako bi se strankama postupka olakšala komunikacija s javnompravnim tijelima, naše pravosuđe omogućuje strankama i ostalim sudionicima postupka da komuniciraju elektroničkim putem i pomoću sustava državne informacijske infrastrukture. Tako stranke mogu podnositi podneske elektroničkim putem koji moraju biti potpisani elektroničkim potpisom koji se u takvim situacijama smatra kao vlastoručni potpis.

Podnesak koji je podnesen elektroničkim putem smatra se podnesenim javnompravnom tijelu u trenutku kada je zabilježeno na poslužitelju za slanje poruka, te će također javnompravno tijelo elektroničkim putem potvrditi pošiljatelju primitak podneska. Ako se podnesak podnosi putem informacijskog sustava javnompravnog tijela povezanog na državnu infrastrukturu, potvrdu o primitku dostavlja se u korisnički pretinac tog informacijskog sustava.

Ako dođe do tehničkih poteškoća u javnompravnom tijelu pa se podnesak ne može pročitati u elektroničkom obliku, javnompravno tijelo će o tome obavijestiti pošiljatelja koji je dužan ponovno poslati podnesak u elektroničkom obliku prema uputi javnompravnog tijela ili ga dostaviti na neki drugi način u određenom roku. Ako podnositelj u određenom roku tako ne postupi, smatrat će se da podnesak nije ni podnese.¹⁰

⁸ *Ibid.*, čl. 71.

⁹ *Ibid.*, čl. 72.

¹⁰ *Ibid.*, čl. 75.

2.3. Pokretanje upravnog postupka

Prema ZUP-u, upravni postupak može se pokrenuti na tri načina:

- a) na zahtjev stranke ili
- b) po službenoj dužnosti.¹¹

Đerđa navodi da, iako je inicijativa za pokretanje upravnog postupka pokrenuta od strane stranke, to ne znači da je upravni postupak pokrenut, jer javnopravno tijelo može utvrditi da zahtjev ne ispunjava pretpostavke za vođenje upravnog postupka, te će isti odbaciti ne rješavajući o njemu.¹²

„Zakon o općem upravnom postupku precizno utvrđuje trenutak pokretanja upravnog postupka kao posebno važno postupovno pitanje. Precizan trenutak pokretanja postupka potrebno je utvrditi kada god je postupak pokrenut na zahtjev stranke, jer je tada važno izračunati rokove u kojima on treba biti okončan, a rješenje doneseno. Razlog tome je što se na propuštanje javnopravnog tijela da u propisanom roku donese rješenje i dostavi ga stranci nadovezuje mogućnost stranke da koristi pravna sredstva, žalbu u upravnom postupku, odnosno pokrene upravni spor. No trenutak pokretanja upravnog postupka, bez obzira bio on pokrenut na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, važan je i radi utvrđivanja mjerodavnog materijalnog prava, što posebno dolazi do izražaja kada neki materijalni propis koji uređuje rješavanje upravne stvari prestaje, a drugi počinje važiti.“¹³

„Vrijeme pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti vezuje se uz trenutak kada je javnopravno tijelo poduzelo bilo koju radnju u postupku, primjerice, pozove stranku ili svjedoka, pribavilo neki dokaz, naložilo njegovo izvođenje i sl. Ni trenutak predaje urednog zahtjeva u praksi ne bi trebalo biti teško utvrditi, jer on treba biti zabilježen na potvrdi o primitku zahtjeva koji je neposredno predan javnopravnom tijelu ili sadržan u zapisniku, ako je stranka zahtjev podnijela usmeno na zapisnik, odnosno to je trenutak kada je podnesak predan pošti ili ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga preporučeno tj. kada je podnesak zabilježen na poslužitelju za slanje elektroničkih poruka.“¹⁴

¹¹ *Ibid.*, čl. 40.

¹² Đerđa, D. *op. cit.* (bilj. 3), str. 110. – 111.

¹³ *Ibid.*, str. 111.

¹⁴ *Ibid.*, str. 112.

Prema ZUP-u, kada stranka podnosi zahtjev za pokretanje postupka, može ga podnijeti kao i svaki drugi podnesak, usmeno na zapisnik, pismeno putem pošte ili elektronički. Ako službena osoba koja je zaprimila zahtjev utvrdi da on ne ispunjava zakonske pretpostavke za pokretanje postupka, isti će rješenjem odbaciti.

Ako stranka istim podneskom postavi više različitih zahtjeva, nadležno tijelo će po svakom zahtjevu odlučiti odvojeno. 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.¹⁵

„Iako Zakon o općem upravnom postupku nigdje izričito ne propisuje koje se pretpostavke traže za pokretanje upravnog postupka, iz samog teksta Zakona može se zaključiti da se u konkretnom predmetu mora odlučivati o upravnoj stvari, kako osoba koja podnosi zahtjev mora imati stranačku legitimaciju te kako se o istoj stvari ranije već nije odlučilo.“¹⁶

Upravni postupak se po službenoj dužnosti pokreće kada je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa.

Kada javnopravno tijelo odlučuje o postojanju razloga za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, uzet će u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa.

Ako službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, o istome će obavijestiti podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od trideset dana od podnošenja predstavke odnosno obavijesti.

Protiv takve odluke, podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je zaprimio obavijest kojom se njegov prijedlog za pokretanje postupka ne prihvaća, u roku od osam dana od dana primitka obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.¹⁷

U slučaju da su stranke nepoznate ili je takvo postupanje propisano zakonom, javnopravno tijelo može javnom objavom pokrenuti postupak. Takva javna objava mora sadržavati naznaku upravne stvari, određenje osoba na koje se odnosi, način na koji te osobe mogu sudjelovati u postupku, popis isprave koje trebaju poslati ili ih osobno dostaviti

¹⁵ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 41.

¹⁶ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 114.

¹⁷ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 42.

javnopravnom tijelu te upozorenje na posljedice neodazivanja na javnu objavu u određenom roku, koji iznosi najmanje trideset dana.

Javna objava se oglašava u odgovarajućem službenom glasilu, sredstvima javnog priopćivanja, odnosno na drugi prikladan način kojim će se pozvanim osobama omogućiti saznanje o javnoj objavi.¹⁸

2.4. Okončanje upravnog postupka

U pravilu, upravni postupak završava donošenjem rješenja o upravnoj stvari koje za stranku može biti pozitivno ili negativno, no to ne mora uvijek biti slučaj. Postoje još dva načina okončanja upravnog postupka a to su nagodba između stranaka i obustava postupka u okolnostima propisanim zakonom.¹⁹

2.4.1. Donošenje rješenja

„U upravnom postupku upravno tijelo ima obvezu riješiti upravnu stvar donošenjem upravnog akta (rješenja).“²⁰

Upravni akt se definira kao autoritativna odluka kojom se u području upravnog djelovanja jednostrano odlučuje o subjektivnim pravima, obvezama ili pravnim interesima subjekata u konkretnoj upravnoj stvari.

Samom definicijom možemo razaznati bitne elemente upravnog akta kao što su to:

- a) autoritativnost – donositelj upravnog akta nastupa s jačom voljom prema drugim subjektima, čime se omogućuje prinudno izvršenje upravnog akta
- b) jednostranost – upravni akt, sadržaj i pravni učinak upravnog akta nastaju kao posljedica izražene volje donositelja

¹⁸ *Ibid.*, čl. 43.

¹⁹ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 211.

²⁰ Britić Vetma, B. i Pičuljan, N., *op.cit.* (bilj. 2), str. 39.

- c) konkretnost – koja se očituje u dva smjera: 1. prema predmetu o kojem se odlučuje (konkretna upravna stvar) i 2. prema subjektu o čijim se pravima i obvezama odlučuje (konkretni adresati)
- d) pravno djelovanje – upravni akt proizvodi neposredne učinke i to zasniva, mijenja ili ukida neki pravni odnos, ili utvrđuje postojanje nekog pravnog odnosa, te je pravno djelovanje usmjereno prema adresatu ali i prema donositelju
- e) pravna vezanost – koja ide u dva smjera: 1. vezanost donositelja upravnog akta što znači da ovlaštenik može donositi samo one akte koji su mu pravnom normom stavljeni u nadležnost i 2. vezanost normom u pogledu oblika i sadržaja što znači da upravni akt mora imati propisani oblik i dijelove.²¹

„Zakon o općem upravnom postupku značajnu pozornost posvećuje i obliku i sadržaju rješenja. Tako ponajprije propisuje kako se rješenje donosi u pisanom obliku. U pravnoj doktrini već se odavno ističe kako pisani oblik upravnog akta traži sigurnost pravnog života, nesumnjivo utvrđivanje prava i obveza fizičkih i pravnih osoba, olakšavanje nadzora nad aktom, a posebno olakšavanje mogućnosti strankama da protiv akta koriste pravne lijekove.“²²

ZUP propisuje da je iznimno rješenje moguće donijeti i u usmenom obliku u slučaju kada je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti.

Usmeno rješenje će se stranci dostaviti u pismenom obliku, ako je tako propisano zakonom, ako stranka tako zahtijeva, na što stranku službena osoba mora obavijestiti da ima pravo tražiti, ili ako za to postoji drugi opravdani razlog, te će se dostaviti bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od donošenja rješenja.²³

Kada je upravna stvar neposredno rješenja na zahtjev stranke, službena osoba je dužna donijeti rješenje i dostaviti ga stranci bez odgode a najkasnije u roku od trideset dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

U slučaju da je vođen ispitni postupak na zahtjev stranke, službena osoba mora donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od šezdeset dana od dana podnošenja urednog

²¹ Romić, Danijela, *Upravno pravo – opći dio*, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Vukovar, 2017., str. 72 - 73.

²² Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 213.

²³ ZUP, *op.cit.* (bilj. 5), čl. 97.

zahtjeva. U slučaju da službena osoba propusti postupiti tako, stranka ima pravo izjaviti žalbu odnosno pokrenuti upravni spor.²⁴

Sukladno ZUP-u, rješenje se mora sastojati od zaglavlja, uvoda, izreke, obrazloženja, upute o pravnom lijeku, potpisa službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela.

Uvod rješenja sastoji se od naziva i osobnog identifikacijskog broja (OIB) javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo, propisa o nadležnosti, osobno ime odnosno naziv stranke i osobe ovlaštene za zastupanje, osobnog identifikacijskog broja (OIB) stranke ako joj je dodijeljen i osobe ovlaštene za zastupanje, kratke oznake predmeta postupka te naznaku je li postupak pokrenut po služenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.

Uvod također sadržava naznaku jesu li rješenje donijela dva javnopravna tijela ili više njih ili da je rješenje doneseno u ponovljenom postupku ili po presudi suda nadležnog za upravne sporove ili uz suglasnost, potvrdu ili po pribavljenom mišljenju drugog tijela.

Kada pak upravnu stvar riješi kolegijalno tijelo, mora se navesti dan sjednice na kojoj je stvar riješena.²⁵

Nadalje izreka mora sadržavati odluku o upravnoj stvari, koja mora biti kratka i određena. Kada odluka sadržava rok, uvjet, namet, pridržaj opoziva ili obvezu sklapanja ugovora, to mora biti sadržano u izreci. Izreka može biti podijeljena u više točaka.²⁶

„Obrazloženje sadržava kratko izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, razloge donošenja zaključaka u tijeku postupka te propisi na temelju kojih je riješena upravna stvar. Kad žalba ne odgađa izvršenje rješenja, obrazloženje sadržava i pozivanje na zakon koji to propisuje.“²⁷

Uputom o pravnom lijeku stranka se obavještava da li protiv rješenja može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, kojem tijelu se podnosi, u kojem roku te na koji način.²⁸

²⁴ *Ibid.*, čl. 101.

²⁵ *Ibid.*, čl. 98.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

2.4.2. Nagodba stranaka

„No u upravnom postupku specifično je da se nagodba može sklopiti samo između stranaka, a ne i između javnopravnog tijela i stranke, i to samo kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima. U upravnom postupku nagodbom se, dakle, ne rješava o pravima i obvezama stranke, nego se sporazumno uređuju odnosi između samih stranaka. Time je nagodba u upravnom postupku po svom sadržaju ugovorom kojim stranke uređuju svoje pravne odnose o kojima mogu u upravnom postupku slobodno raspravljati.“²⁹

Nije dopuštena nagodba koja je protivna propisima, javnom interesu ili pravima trećih osoba, te će se nagodba smatrati sklopljenom kada je stranke, nakon pročitanoog zapisnika, potpišu, te će im se predati ovjereni prijepis zapisnika.

Ako stranke nagodbom u potpunosti riješe upravnu stvar, službena osoba će donijeti rješenje o obustavi postupka, ali ako se nagodba odnosi samo na pojedina pitanja, službena osoba će u izreci rješenja naglasiti da postoji nagodba o tim pitanjima.

Nagodba ima snagu izvršnog rješenja.³⁰

2.4.3. Obustava postupka

„Budući da je u praksi moguće da nastupe okolnosti koje sprječavaju daljnje vođenje upravnog postupka i odlučivanje o upravnoj stvari, upravni postupak pored donošenja rješenja kojim se stranci podjeljuju prava i nameću kakve obveze može se okončati i obustavom postupka. Obustava postupka izniman je način okončanja upravnog postupka te je uvijek uvjetovana okolnostima propisanim zakonom.“³¹

ZUP propisuje kako stranka tijekom postupka može odustati od zahtjeva bilo u pisanom obliku, bilo usmeno na zapisnik bilo elektroničkim putem, te će se u takvom slučaju donijeti rješenje o obustavi postupka.

²⁹ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 233.

³⁰ ZUP, *op.cit.*, (bilj. 5), čl. 57.

³¹ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 235. – 236.

Također ako se tijekom postupka utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka, donijet će se rješenje o obustavi postupka. Rješenje će se donijeti po službenoj dužnosti ako se iz postupanja stranke ili okolnosti postupka može zaključiti da je stranka odustala od zahtjeva.³²

No ako je nastavak postupka u javnom interesu ili to zahtijeva stranka, postupak će se nastaviti.³³

3. STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU

ZUP u članku 4. navodi kako se pod strankom podrazumijeva fizička ili pravna osoba na čiji zahtjev je pokrenut postupak, ili se protiv nje vodi postupak ili koja pak radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo sudjelovati u postupku.³⁴

Osim fizičke i pravne osobe, stranka u upravnom postupku također može biti i tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, također tijelo jedinice lokalne ili područne odnosno regionalne samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica, odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ako može biti nositelj prava, odnosno obveza o kojima se rješava u upravnom postupku.³⁵

„Pretpostavke za stranačko djelovanje u upravnom postupku jesu stranačka sposobnost (tj. sposobnost biti nositelj prava i obveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku), procesna sposobnost – *legitimitio ad processum* (tj. sposobnost samostalnog poduzimanja procesnih radnji u upravnom postupku) te stranačka legitimacija – *legitimitio ad causam* (tj. postojanje neposrednog odnosa između predmeta o kojem se u upravnom postupku odlučuje i prava ili obveze konkretne osobe).

Prema ZUP-u (čl. 31.) radnje u postupku mogu poduzimati potpuno poslovno sposobne osobe. No osim njih radnje u postupku mogu poduzimati i osobe s ograničenom poslovnom

³² ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 46.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, čl. 4.

³⁵ *Ibid.*

sposobnošću kad im se na temelju zakona priznaje ograničena poslovna sposobnost u upravnoj stvari koja je predmet postupka.“³⁶

Upravni postupak pretežito je jednostranački jer sudjeluje samo jedna stranka ili više stranaka s istovjetnim zahtjevima i interesima ali isto tako može biti višestranački postupak. U takvim slučajevima stranke koje sudjeluju imaju suprotne zahtjeve i interese.

Ako suprotne stranke nisu ni u kakvom međusobnom pravnom odnosu, govori se o tzv. kolidirajućim strankama a ako stranke iznose direktno suprotne zahtjeve, govori se o tzv. kontrarnim strankama.³⁷

3.1. Pravo stranke na pravni lijek

ZUP u članku 12. navodi kako stranka ima pravo na žalbu protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u roku (koja se još naziva šutnjom uprave), osim ako zakonom nije drugačije propisano.

Za razliku od toga, protiv drugostupanjske odluke odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje žalba nije dopuštena, stranka ima pravo pokrenuti upravni spor.

Dok protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga, stranka ima pravo na prigovor.³⁸

Prema ZUP-u kada stranka protiv odluke javnopravnog tijela ne može izjaviti žalbu niti pokrenuti upravni spor, a stranka je odlukom stekla neko pravo odnosno stranci su određene neke obveze odlukom, takva odluka može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom, a to se naziva načelom zaštite stečenih prava stranaka.³⁹

„Pravo na pravni lijek ustavno je i zakonsko pravo građanina, ali i univerzalno ljudsko pravo jer se njegovi izvori nalaze i u međunarodnim dokumentima.“⁴⁰

³⁶ Ljubanović, Boris i Petrović, Ivica, Stranka u Hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 31 No. 1, 2015., str. 128

³⁷ *Ibid.*

³⁸ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 12.

³⁹ Ljubanović, B. i Petrović, I., *op. cit.* (bilj. 36), str. 129.

⁴⁰ Bubalović, Tadija, Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, Zbornik sveučilišta Libertas, Vol. 3 No. 3, 2018., str. 266.

„Ustavni sud Republike Hrvatske u više je svojih odluka potvrdio veliko ustavnopravno značenje prava na pravni lijek, određujući ga kao temeljno jamstvo ostvarenja prava i sloboda u svim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i slobodama građana. Tako je Ustavni sud u svojoj odluci broj U-III-1927/2006 od 21. veljače 2008. zauzeo stajalište da je pitanje „osiguranja djelotvornog pravnog lijeka jedno od temeljnih procesnih jamstava u svim pravnim postupcima, koje je zbog svog iznimnog značenja zajamčeno Ustavom kao temeljno ljudsko pravo.“⁴¹

4. PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU

Pravni lijekovi definiraju se kao izjava volje kojom ovlaštenik od nadležnog tijela višeg stupnja traži ispitivanje zakonitosti akta koje je donijelo niže tijelo. Tako može biti preispitan svaki pojedinačni pravni akt.⁴²

U građanskom procesnom pravu pravni lijekovi se dijele na nekoliko kategorija, a to su:

- a) Redovne i izvanredne – redovni pravni lijekovi su oni koji se podnose protiv odluka koje su nepravomoćne i njihovo ulaganje i trajanje roka sprječava nastupanje pravomoćnosti (primjer: žalba protiv presude), dok se izvanredni pravni lijekovi podnose protiv odluka koje su postale pravomoćne (primjer: revizija protiv presude).
- b) Devolutivne i remonstrativne – o devolutivnim pravnim lijekovima odlučuje sud višeg stupnja (primjer: žalba protiv presude), dok o remonstrativnim pravnim lijekovima odlučuje sud koji je donio odluku protiv koje se podnosi pravni lijek (primjer: prigovor protiv platnog naloga)
- c) Suspenziven i nesuspensivne – suspenzivni pravni lijekovi odgađaju ovršnost odnosno djelotvornost odluka (primjer: žalba protiv presude), dok nesuspensivni pravni lijekovi ne sprječavaju ovršnost odnosno djelotvornost odluka (primjer: izvanredni pravni lijekovi)

⁴¹ *Ibid.*, str. 269

⁴² <https://www.enciklopedija.hr/clanak/pravni-lijekovi> , 11.01.2024. godine

- d) Jednostrane i dvostrane – kod jednostranih pravnih lijekova, protivniku podnositelja pravnog lijeka ne mora se pružiti mogućnost da se izjasni o zahtjevima podnositelja pravnog lijeka (primjer: žalba protiv rješenja), dok kod dvostranih pravnih lijekova, protivniku podnositelja pravnog lijeka treba se pružiti mogućnost da se izjasni o navodima podnositelja pravnog lijeka
- e) Samostalne i nesamostalne – samostalni pravni lijek je onaj koji se može odvojeno, dok nesamostalni pravni lijek je onaj koji se može podnijeti samo u pravnom lijeku protiv neke druge odluke ⁴³

U upravnom pravu kao redovne pravne lijekove poznajemo: a) žalbu – redovni, u pravilu suspenzivni, devolutivni, univerzalni i samostalni pravni lijek i b) prigovor – redovan, remonstrativni i devolutivni pravni lijek.

Kao izvanredne pravne lijekove u upravnom pravu poznajemo: a) obnovu postupka – izvanredni, remonstrativni i nesuspendivan pravni lijek, b) oglašavanje rješenja ništavim – izvanredni, remonstrativni i devolutivni i c) poništavanje i ukidanje rješenja – izvanredni, devolutivni i remonstrativni pravni lijek. ⁴⁴

4.1. Redoviti pravni lijekovi

Kao što je ranije navedeno, pod redovitim pravnim lijekovima podrazumijevamo one pravne lijekove koji se podnose protiv odluka kod kojih još nije nastupila pravomoćnost, te sam rok koji omogućava podnošenje takvog lijeka sprječava nastupanje pravomoćnosti.

ZUP-om su uređena dva pravna lijeka, a to su:

- a) žalba – o kojoj će biti rečeno više dalje u tekstu, i
- 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,

⁴³ Garašić, Jasnica, „Pravni lijekovi – uvod“ (prezentacija Pravog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu) 2022/2023 godine, posjećeno na stranici Merlin 2022/2023 11.01.202. godine

⁴⁴ Đanić Čeko, Ana, Pravni lijekovi prema zakonu o općem upravnom postupku (prezentacija), preuzeto 21.03.2024. godine

prigovor nije opće dopušten pravni lijek, pa se može izjaviti samo u slučajevima propisanim zakonom.⁴⁵

Alen Rajko navodi kako je u upravnom postupku potrebno razlikovati pet vrsta prigovora.⁴⁶

„Prvo, prigovor je, radi zaštite javnog interesa kao jednog od razloga za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, ovlašten izjaviti inicijator - podnositelj predstavke koji traži da javnopravno tijelo po službenoj dužnosti pokrene postupak, u povodu obavijesti tijela da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka, ili zbog propuštanja dostave obavijesti u propisanom roku (čl. 42. ZUP-a). Prigovor nije dopušten u pogledu obavijesti da je postupak pokrenut.“⁴⁷

Kao drugu vrstu prigovora Rajko navodi prigovor koji izjavljuje stranka upravnog ugovora koja nije javnopravno tijelo u slučaju neispunjenja ugovornih obveza od strane javnopravnog tijela. Jer javnopravno tijelo u slučaju neispunjena ugovornih obveza od strane stranke, može ugovor jednostrano raskinuti, dok druga strana nema tu mogućnost te mora prvenstveno podnijeti prigovor koji se izjavljuje tijelu koje provodi nadzor nad javnopravnim tijelom koje je stranka navedenog ugovora.⁴⁸

„Treće, ovlaštenik izjavljivanja prigovora je zainteresirana osoba kojoj (u propisanom roku) nije izdana pisana obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155. ZUP-a).“⁴⁹

„Četvrto, tzv. opću supsidijarnu zaštitu pruža prigovor radi zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (čl. 156. ZUP-a). Očito je da navedeno ne razumijeva bilo kakvo, već nezakonito postupanje.“⁵⁰

„Na koncu, peta vrsta prigovora prema ZUP-u jest prigovor korisnika javnih usluga radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a).“⁵¹

⁴⁵ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 273.

⁴⁶ Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71 No. 3-4, 2021., str. 514.

⁴⁷ *Ibid.*, str. 517.

⁴⁸ *Ibid.*, str. 518.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 519.

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ *Ibid.*, str. 520.

Kao neke od karakteristika prigovora, Rajko navodi kako je prigovor samostalan, nesuspendovan i višekratan (što znači da je dopuštena njegova izmjena ili opetovano podnošenje dok još traje rok za njegovo podnošenje) pravni lijek.

Nadalje, svi prigovori su podnesci pa se na njih odnose odredbe ZUP-a o podnescima (članak 71-75 ZUP-a). Rokovi za podnošenje prigovora su prekluzivni rokovi, osim u slučaju „šutnje uprave“ kada je rok dilatorni, odnosno vezan uz rok za odlučivanje o prigovoru.

Konačno, i u povodu prigovora može biti doneseno negativno rješenje, u smislu da se prigovor odbaci ili odbije ali se ne može donijeti rješenje kojim bi položaj podnositelja postao nepovoljniji od položaja u kojem se nalazio prije podnošenja prigovora, ne mogu se nametnuti obveze, zabrane, kazne i sl.⁵²

Prema ZUP-u, prigovor se podnosi čelniku tijela, ako drugačije nije određeno, koji o prigovoru mora odlučiti u roku od osam dana od izjavljivanja. Na prigovor se primjenjuju odredbe o obliku, sadržaju i podnošenju žalbe.

Ako podnositelj prigovora nije zadovoljan odlukom tijela, protiv rješenja prvostupanjskog tijela može izjaviti žalbu, dok protiv drugostupanjskog rješenja može pokrenuti upravni spor. Ako drugostupanjskog tijela nema, onda se protiv rješenja tijela koje je odlučilo o prigovoru, može pokrenuti upravni spor.⁵³

4.2. Izvanredni pravni lijekovi

„Institut pravomoćnosti priječi svaku daljinu intervenciju javnopravnog tijela i stranaka u rješenja koja su stekla ovu kvalitetu. Međutim, i takva rješenja mogu biti opterećena različitim nedostacima, što može rezultirati štetnim posljedicama za javni interes, ali i za prava i interese stranaka.“⁵⁴

⁵² *Ibid.*, str. 522. – 523.

⁵³ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 122.

⁵⁴ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 276.

ZUP poznaje tri izvanredna pravna lijeka:

a) Obnovu postupka

Obnova postupka kao 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.⁵⁵

ZUP obnovu postupka dijeli na dvije vrste, obnovu postupka koja je ograničena vremenskim rokom u kojem se može pokrenuti i obnovu postupka bez roka. Za obje vrste ZUP taksativno navodi razloge iz kojih se one mogu pokrenuti, te stranka ima mogućnost tražiti obnovu postupka u roku od trideset dana od kada je saznala za neki od razloga.

Pa tako obnova postupka može se pokrenuti protiv rješenja protiv kojeg se ne može izjaviti žalba na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana donošenja rješenja i to zbog:

1. ako se sazna za nove činjenice ili postoji mogućnost uporabe novih dokaza koji bi sami ili u svezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drugačijeg rješenja da su bili upotrijebljeni u prijašnjem postupku,
2. ako je rješenje koje je povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba bila dovedena u zabludu,
3. ako je rješenje donijela neovlaštena osoba ili osoba koja je morala biti izuzeta
4. ako je o stvari rješavalo kolegijalno tijelo, a ono nije bilo u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasovala propisana većina,
5. ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke, ta mogućnost nije pružena
6. ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik i

⁵⁵ *Ibid.*, str. 278.

7. ako osobi koja je sudjelovala u postupku nije dana mogućnost da se služi svojim jezikom ili pismom.⁵⁶

„Obnova postupaka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja:

1. ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili posljedica kakvog kaznenog dijela,
2. ako se rješenje temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta,
3. ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drukčije.“⁵⁷

Prijedlog za obnovu postupka podnosi se kao podnesak te je stranka dužna učiniti vjerojatnim razloge zbog kojih traži obnovu postupka te ga podnijeti u zakonskom roku.

S obzirom na to da je riječ o izvanrednom pravnom lijeku, podnošenje prijedloga za obnovu postupka ne odgađa izvršenje rješenja osim ako nadležno tijelo ne odluči drugačije (dok ne odluči o pitanju obnove postupka). O prijedlogu će odlučiti tijelo koje je donijelo rješenje protiv kojeg se podnosi izvanredni pravni lijek.⁵⁸

Kada nadležno tijelo primi prijedlog, treba ispitati je li pravodoban, izjavljen od ovlaštene osobe i jesu li okolnosti na kojima se on temelji učinjene vjerojatnim, jer ako nisu ispunjene te pretpostavke, nadležno tijelo će odbaciti prijedlog rješenjem.

Prijedlog će se također odbaciti ako je postupak okončan nagodbom stranaka ili ako je stranka ranije iz istog razloga u istom postupku bezuspješno tražila obnovu.⁵⁹

„Ako nadležno tijelo ne odbaciti niti odbije prijedlog za obnovu postupka ili po službenoj dužnosti utvrdi da postoje razlozi za obnovu postupka, donijet će rješenje kojim će

⁵⁶ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 123.

⁵⁷ *Ibid.*,

⁵⁸ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 287. - 288.

⁵⁹ *Ibid.*, str. 288. – 289.

dopustiti obnovu postupka i odrediti u kojem će se opsegu postupak obnoviti. Rješenje kojim se dopušta obnova postupka odgađa izvršenje rješenja protiv kojeg je obnova dopuštena.“⁶⁰

Po okončanju postupka, nadležno tijelo donosi rješenje o upravnoj stvari koja je bila predmet obnove, te rješenjem može rješenje koje je bilo predmet obnove ostaviti na snazi ili ga zamijeniti novim rješenjem, pa će se u takvom slučaju prijašnje rješenje ukinuti ili poništiti i protiv takvog se rješenja, ako ga je donijelo prvostupanjsko tijelo, može podnijeti žalba, a ako je rješenje donijelo drugostupanjsko tijelo, može se pokrenuti upravni spor.⁶¹

b) Poništavanje i ukidanje rješenja

„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.“⁶²

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*.

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*.⁶³

„Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti:

1. ako ga je donijela nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugog javnopravnog tijela,
2. ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena.“⁶⁴

⁶⁰ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 126.

⁶¹ *Ibid.*, čl. 127.

⁶² Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 291.

⁶³ Šikić, Marko, Poništavanje rješenja u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 43 No. 3, 2022., str. 898. – 899.

⁶⁴ ZUP *op. cit.* (bilj. 5), čl. 129.

„U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenim ili ukidanjem rješenja.“⁶⁵

Rješenje može poništiti ili oglasiti ništavim tijelo koje ga je donijelo, ako je to tijelo prvostupanjsko, rješenje može poništiti ili ukinuti drugostupanjsko tijelo. Ako drugostupanjskog tijela nema, to može učiniti i tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje je donijelo rješenje.

Rješenje se može poništiti u roku od dvije godine od dostave stranci, a ukinuti u roku od godine dana od dostave (rješenje mora biti otpremljeno u roku od tijela koje ga je donijelo).⁶⁶

Rješenje o poništavanju ili ukidanju rješenja može se donijeti po službenoj dužnosti, na prijedlog stranke ili na prijedlog ovlaštenog državnog tijela, te ako javnopravno tijelo ne prihvati prijedlog o tome treba obavijestiti stranku ili ovlašteno državno tijelo.⁶⁷

Protiv rješenja o ukidanju ili poništavanju rješenja koje je donijelo prvostupanjsko tijelo može se uložiti žalba osim ako žalba nije dopuštena, u kojem slučaju se može pokrenuti upravni spor, a ako je rješenje donijelo drugostupanjsko tijelo, može se pokrenuti upravni spor.⁶⁸

Iako je ovdje riječ o ukidanju i poništavanju nezakonitog rješenja, ZUP previđa mogućnost da se ukine zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo. Zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može ukinuti u cijelosti ili poništiti ako je ukidanje dopušteno zakonom, ako sadržava pridržaj ukidanja a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku te ako je potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne može otkloniti drugim sredstvima kojima se ne bi diralo u stečena prava, te u takvoj situaciji stranka ima pravo na naknadu stvarne štete.⁶⁹

⁶⁵ *Ibid.*,

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, čl. 130

c) Oglašavanje rješenja ništavim

Kao najteži oblik nezakonitosti smatra se ništavost rješenja, jer se smatra da tako rješenje nije ni doneseno pa se na pogrešku ništavosti nadovezuju stroge posljedice.⁷⁰

Kao takvo, ništavo rješenje nema pravni učinak, te se proglašenjem rješenja ništavim smatraju ništavim i pravni učinci tog rješenja.⁷¹

„Rješenje će se oglasiti ništavim:

1. ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti,
2. ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku,
3. ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće,
4. ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo,
5. ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala,
6. ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja.“⁷²

Rješenje će se oglasiti ništavim, na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje ili tijelo koje obavlja nadzor nad tim tijelom.

Ako je rješenje o oglašavanju rješenja ništavim donijelo prvostupanjsko tijelo, protiv takvog rješenja može se podnijeti žalba, a ako je takvo rješenje donijelo drugostupanjsko tijelo, može se pokrenuti upravni spor.⁷³

⁷⁰ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 296.

⁷¹ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 128.

⁷² *Ibid.*,

⁷³ *Ibid.*,

5. ŽALBA

Žalba je u upravnom postupku redovito i najjače pravno sredstvo koje stoji građanima na raspolaganju u borbi protiv nezakonitih i nepravilnih upravnih akata. Žalbom se upravni akt može osporavati zbog svih razloga nezakonitosti koji su utvrđeni u hrvatskoj teoriji upravnog prava, ali i u slučaju pogrešne primjene slobodne ocjene.⁷⁴

Na samu važnost žalbe upućuje i sam Ustav koji u članku 18. propisuje da se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, te da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima kada je osigurana druga pravna zaštita.⁷⁵

Žalbu izjavljuje stranka koja nije zadovoljna rješenjem prvostupanjskog tijela, tijelu koje je donijelo rješenje u za to zakonom propisanom roku.

U slučajevima u kojima je zakonom izričito propisano da žalba nije dopuštena, strankama ostaje mogućnost pokretanja upravnog postupka.

Žalba u upravnom postupku je devolutivni pravni lijek, što znači da o žalbi odlučuje tijelo višeg stupnja (tijelo koje nije donijelo pobijano rješenje) čime se osigurava nepristranost i objektivnost u odlučivanju o žalbi, te mogućnost ispravljanja eventualnih grešaka.⁷⁶

„Važno je naglasiti da se svrha žalbe ne iscrpljuje zaštitom prava i pravnih interesa žalitelja, već se njome postiže i zaštita objektivne zakonitosti. Naime, postupajući po žalbama, drugostupanjska javnopravna tijela dolaze do saznanja o najčešćim pogreškama u primjeni prava i radu prvostupanjskih tijela, ali i do spoznaje o mogućim nedostacima u pravnoj normi.

Drugostupanjska tijela morala bi uočene pogreške ispravljati ukazivanjem prvostupanjskim tijelima na njih te uputama i edukacijom javnih službenika. Također, prepoznati nedostaci u pravnoj normi trebali bi potaknuti drugostupanjska tijela na iniciranje postupaka koji će dovesti do poboljšanja kvalitete zakona i podzakonskih akata.“⁷⁷

⁷⁴ Šikić, Marko, Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021, str. 303.

⁷⁵ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁷⁶ Vezmar Barlek, Inga, Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 47, No. 1., 2009., str. 114.

⁷⁷ Šikić, Marko, O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 60, No. 2, 2023., str. 310.

5.1. Pojam i svrha žalbe

„U pravnoj doktrini naglašava se kako je pravo na žalbu iznimno važno postupovno pravo stranke, jer upravo izjavljivanjem žalbe ona često može zaštititi svoja prava i pravne interese pokrećući pred drugostupanjskim tijelom postupak ocijene zakonitosti i pravilnosti rada tijela koje je u prvom stupnju odlučivalo o njezinim pravima i obvezama. Stoga se opravdano ističe kako je pravo na žalbu protiv prvostupanjskog rješenja snažan pravni lijek u zaštiti prava i pravnih interesa stranke, ali i javnog interesa uopće.“⁷⁸

„Žalba je jedini redoviti pravni lijek koji je na raspolaganju stranci koja nije zadovoljna rješenjem javnopravnog tijela.“⁷⁹

ZUP propisuje da se žalba može izjaviti protiv svakog prvostupanjskog rješenja osim ako zakonom žalba nije isključena.

Također se može izjaviti žalba ako rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku.⁸⁰

Predmet žalbenog postupka određen je kao ispitivanje zakonitosti rješenja koje se pobija, te ako je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u žalbenom postupku se ocjenjuje i svrsishodnost rješenja.⁸¹

Svrha izjavljivanja žalbe je da se ospori zakonitost ili pravilnost rješenja donesenog od strane prvostupanjskog tijela uz to zahtijevajući od drugostupanjskog tijela da pobijano rješenje poništi ili izmjeni, a u slučajevima kada žalitelj smatra da je upravnu stvar bilo potrebno riješiti drugačije nego što je bila riješena.

Žalba nam omogućuje da se o upravnoj stvari rješava na dvije instance – prvostupanjskoj i drugostupanjskoj – što omogućuje ispravljanje pogrešaka učinjenih tijekom donošenja prvostupanjskog rješenja, na što se nadovezuje zaštita prava i pravnih interesa stranaka i zaštita javnog interesa.⁸²

⁷⁸ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 239. – 240.

⁷⁹ Britić Vetma, B. i Pičuljan, N., *op.cit.* (bilj. 2), str. 47.

⁸⁰ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 105.

⁸¹ *Ibid.*, čl. 107.

⁸² Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 240.

5.2. Sadržaj žalbe

ZUP propisuje što sve žalba mora sadržavati kako bi se po njoj postupalo. Podnositelj u žalbi mora navesti rješenje protiv kojeg se podnosi žalba, naziv javnopravnog tijela koje je donijelo pobijano rješenje i zbog čega je podnositelj nezadovoljan rješenjem.⁸³

Kao što je vidljivo, da bi se po žalbi postupalo ona mora sadržavati gore navedene podatke. Zakon o javnoj nabavi nam propisuje koji je postupak javnopravnog tijela u slučaju da žalba ne sadržava sve zakonom navedene podatke.

Zakon o javnoj nabavi navodi da ako je žalba nerazumljiva ili ne sadržava sve podatke i dokaze, a nadležno tijelo bez tih podataka ne može postupati po žalbi, nadležno tijelo će upozoriti podnositelja žalbe na nedostatke i odrediti mu rok koji ne smije biti duži od 5 dana u kojem je podnositelj žalbe dužan otkloniti nedostatke, uz upozorenje na pravne posljedice ako to ne učini u određenom mu roku.⁸⁴

Stranci se omogućuje da u žalbi iznese nove činjenice i dokaze ali je dužna obrazložiti zašto te činjenice i dokaze nije iznio tijekom prvostupanjskog postupka.

Ako su iznesene nove činjenice i dokazi, a u postupku sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesima, strankama se treba dostaviti prijepis žalbe i rok za izjašnjenje o novim činjenicama i dokazima.⁸⁵

Stranka žalbu nije dužna obrazložiti osim ako iznosi nove činjenice i dokaze, iako je poželjno da žalbu obrazloži jer žalba s kvalitetnom činjeničnom i pravnom argumentacijom ima veće izgleda da bude usvojena od strane prvostupanjskog tijela.⁸⁶

⁸³ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 108.

⁸⁴ Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16., 114/22., čl. 421. st. 2.

⁸⁵ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 108.

⁸⁶ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 248.

5.3. Rok za podnošenje žalbe

ZUP propisuje da se za poduzimanje pojedinih radnji u postupku određuju rokovi, a u slučaju da rok nije propisan, odgovarajući rok odredit će službena osoba.⁸⁷

Rokovi u upravnom postupku se definiraju kao razdoblje unutar kojeg se mogu, moraju ili smiju poduzimati postupovne radnje.

Rokove dijelimo na zakonske (određeno trajanje zakonom), sudske (rokove čije trajanje određuje voditelj postupka), prekluzivne (rokovi čijim protekom radnju više nije moguće poduzeti), dilatorne (rokovi kod kojih prvo mora proteći određeno vrijeme da bi se radnja mogla poduzeti), produživi (čije se trajanje može produžiti), neproduživi (čije trajanje se ne može produžiti), subjektivne (rokovi koji se računaju od dana nastupa neke subjektivne činjenice – saznanja za činjenicu) i objektivne (rokovi koji se računaju od nastupa neke objektivne okolnosti – donošenje rješenja u upravnom postupku).⁸⁸

Rokovi se računaju na dane, mjesece i godine, te nedjelje, blagdani i neradni dani ne utječu na početak i tijek roka, jer ako zadnji dan roka pada na nedjelju, blagdan ili neradni dan, rok će isteći prvog sljedećeg radnog dana.⁸⁹

Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci posl. br. U-III-5694/2013 od 01.03.2016. godine navodi kako morfologija rokova u upravnom pravu nije identična onoj koju poznaje građansko pravo ili neka druga grana prava.

Gore navedeno pravilo o isteku roka kada je posljednji dan neradni, nedjelja i slično, vrijedi kada je riječ o poduzimanju pojedinih radnji u postupku, ali ne vrijedi za materijalnopravne rokove u upravnom pravu.

„Kod materijalnopravnih rokova u upravnom pravu uglavnom je riječ o djelovanju vremena na nastanak subjektivnog prava, prestanak subjektivnog prava i vršenje (ostvarivanje) tog prava.

Tako istek materijalnopravnog roka može na četiri načina utjecati na stjecanje (nastanak) materijalnog prava: zasnovati stjecanje prava, stvoriti situaciju dužnog čekanja (dilatorni rok), omogućiti stjecanje prava primjenom presumpcije, te dokazati da je pravo već

⁸⁷ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 79.

⁸⁸ Ppt, Đanić Ćeko, Ana, Rokovi u upravnom postupku, preuzeto 16.01.2024. godine

⁸⁹ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 80. – 81.

stečeno. S druge strane, istek materijalnopravnog roka može na četiri načina djelovati i na prestanak materijalnog prava: zasnovati prestanak prava, odrediti prestanak prava, omogućiti prestanak prava, a istekom roka može se i dokazati prestanak prava.“

Kao primjer isteka materijalnopravnog roka, Ustavni sud Republike Hrvatske navodi da vozač gubi pravo upravljanja vozilom na dan kada istječe važenje vozačke dozvole, neovisno bio taj dan radni ili neradni.⁹⁰

Rok za izjavljivanje žalbe sukladno ZUP-u iznosi petnaest dana od dana dostave rješenja stranci, osim ako nije propisan duži rok. Stranka žalbu predaje prvostupanjskom tijelu na isti način kako se podnose podnesci.

Ako stranka žalbu u roku omaškom preda drugostupanjskom tijelu, to tijelo će bez odgode žalbu dostaviti prvostupanjskom tijelu i smatrat će se pravodobno podnesenom. U slučaju da stranka izjavljuje žalbu zbog ne donošenja rješenja u propisanom roku, tada žalbu može izravno podnijeti drugostupanjskom tijelu.⁹¹

Ako je rješenje dostavljeno krivoj osobi odnosno nije dostavljeno stranci u postupku, prilikom procjene pravodobnosti žalbe mora se utvrditi kada je stranka zaprimila rješenje od osobe kojoj je ono bilo pogrešno dostavljeno, jer se rok za žalbu računa od tog dana, a pošto je rok prekluzivan, protekom roka stranka gubi pravo na izjavljivanje žalbe.⁹²

5.4. Odricanje od prava na žalbu

S ciljem da se ubrza nastupanje pravomoćnosti rješenja, stranci se pruža mogućnost da odustane od žalbe ili da se odrekne prava na žalbu.⁹³

Svoje pravo na odricanje od žalbe stranka može izjaviti usmeno na zapisnik ili pismenom obliku tek od primitka prvostupanjskog rješenja pa sve do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe.

⁹⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Radmila Barošević, posl. br. U-III-5694/2013, t. 32. – 37.1.

⁹¹ *Ibid.*, čl. 109.

⁹² Đerđa, D., *op. cit* (bilj. 3), str. 250. – 251.

⁹³ Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran Novo Hrvatsko opće upravno postupovno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30 No. 1, 2008, str. 278.

Ako u postupku sudjeluje više stranaka s istim pravnim interesima, odricanje od prava na žalbu ima učinak samo ako su sve stranke suglasne s time.⁹⁴

Ako stranka odustane od već izjavljene žalbe, postupak u povodu žalbe će se obustaviti rješenjem, a stranka od izjavljene žalbe može odustati sve do otpreme rješenja o žalbi.

Važno je napomenuti da jednom kada stranka odustane od žalbe ili se odrekne prava na podnošenje žalbe, takvo odricanje odnosno odustanak ne može se opozvati.⁹⁵

5.5. Pravo stranke kad je uputa o pravnom lijeku pogrešna

Kao sastavni dio svakog rješenja jest uputa o pravnom lijeku, u kojoj je piše je li žalba dopuštena ili nije, kojem tijelu ju treba podnijeti, u kojem roku i na koji način. Uputa mora također sadržavati je li moguće pokrenuti upravni spor ako žalba nije dopuštena.⁹⁶

Kada rješenje sadrži pogrešnu uputu o pravnom lijeku, stranka ima pravo postupati po važećim pravnim propisima ili po danoj uputi te zbog toga ne smije trpjeti štetne posljedice.

Ako rješenje ne sadrži nikakvu uputu o pravnom lijeku ili je ona nepotpuna, stranka može postupiti po važećim pravnim propisima ili od tijela koje je donijelo rješenje tražiti da nadopuni rješenje u tom dijelu u roku od trideset dana od dostave rješenja.

U takvim slučajevima, rok za izjavljivanje žalbe počinje teći tek od dostave dopunjenog rješenja.⁹⁷

⁹⁴ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5) čl. 106.

⁹⁵ *Ibid.*,

⁹⁶ Blog Pravne klinike Sveučilišta u Zagrebu, Upravni postupak u kratkim crtama, posjećeno 18.01.2024. godine, <https://klinika.pravo.hr/blog>

⁹⁷ *Ibid.*,

5.6. Odgodni učinak žalbe

Žalba odgađa pravne učinke rješenja, sve dok stranci nije dostavljeno rješenje o žalbi, osim ako zakonom nije drugačije određeno.

Ako se rješenje odnosi na dvije ili više stranaka koje u postupku sudjeluju s istovjetnim zahtjevima, žalba bilo koje od stranaka odgađa izvršenje rješenja prema svim strankama.

U slučaju potrebe zaštite javnog interesa ili radi poduzimanja hitnih mjera odnosno radi otklanjanja šteta koja se ne bi mogla otkloniti, javnopravna tijela imaju ovlast odlučiti da žalba nema odgodni učinak, ali u tom slučaju rješenje mora sadržavati detaljno obrazloženje zašto žalba nema odgodni učinak.⁹⁸

Kao primjer slučaja u kojem žalba nema odgodni učinak možemo uzeti članak 42. stavak 4. Zakona o državnim službenicima koji određuje da:

„Žalba ne odgađa izvršenje rješenja o prijmu u državnu službu na određeno vrijeme, rasporedu na radno mjesto, plaći, premještanju, napredovanju, stavljanju na raspolaganje, otkazu državnom službeniku koji nije zadovoljio na probnom radu, prestanku državne službe po sili zakona te prestanku državne službe istekom roka.“⁹⁹

5.7. Postupanje prvostupanjskog tijela po žalbi

Iako žalba ima devolutivni učinak to ne znači da se posao prvostupanjskog tijela svodi na to da žalbu protiv rješenja sa spisom dostavi drugostupanjskom tijelu na rješavanje, nego ima i određene ovlasti glede samog rješavanja žalbe.

Te ovlasti dane su radi ekonomičnosti upravnog postupka i bržeg rješavanja upravne stvari.¹⁰⁰

⁹⁸ 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 (Zbornik radova s međunarodnom recenzijom), str. 166.

⁹⁹ Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/23., čl. 42. st. 4.

¹⁰⁰ Koprić, I., Đulabić, V., *op. cit.* (bilj. 98), str. 183.

Prvenstveno, prvostupanjski sud kada zaprimi žalbu mora provjeriti je li žalba pravodobna, dopuštena i izjavljena od ovlaštene osobe te ako utvrdi da žalba ne zadovoljava jedno od ta tri kriterija, rješenjem će žalbu odbaciti, na što stranka ima pravo izjaviti žalbu.¹⁰¹

Ako žalba zadovoljava sva tri kriterija, prvostupanjski sud će razmotriti navode žalbe te ispitati zakonitost odnosno ocijeniti svrhovitost rješenja koje se žalbom osporava.¹⁰²

ZUP je dodijelio ovlast prvostupanjskom tijelu da odluči o opstojnosti vlastitog rješenja na koje je žalba izjavljena, nakon što je utvrdilo da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

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.¹⁰³

„Kad prvostupanjsko tijelo nađe da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe pa po ocjeni tog tijela nema uvjeta za njezino odbacivanje, a novim rješenjem ne zamijeni rješenje koje se žalbom pobija, dužno je bez odgode dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu na nadležno rješavanje.“¹⁰⁴

Ako je izjavljena žalba, a u postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim pravnim interesima, žalba će se dostaviti svim strankama na odgovor za što će im se odrediti primjereni rok.¹⁰⁵

„Kad je rješenje doneseno u postupku neposrednog rješavanja, a stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavaње o činjenicama i okolnostima koje su važne za rješavanje stvari ili da se provede ispitni postupak, prvostupanjsko tijelo dužno je postupiti po zahtjevu stranke.“¹⁰⁶

Pod 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.¹⁰⁷

¹⁰¹ *Ibid.*, str. 183

¹⁰² ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 113.

¹⁰³ Koprić, I., Đulabić, V., *op. cit.* (bilj. 98), str. 185.

¹⁰⁴ *Ibid.*,

¹⁰⁵ ZUP, *loc. cit.*

¹⁰⁶ *Ibid.*,

¹⁰⁷ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 48.

5.8. Postupanje drugostupanjskog tijela po žalbi

Kao što to radi prvostupanjsko tijelo, drugostupanjsko tijelo također po primitku žalbe utvrđuje je li žalba pravodobna, dopuštena i izjavljena od ovlaštene osobe te ako nije, žalbu će odbaciti rješenjem.¹⁰⁸

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.¹⁰⁹

Prije nego što razmotri osnovanost žalbe, drugostupanjsko tijelo je dužno utvrditi postoje li razlozi za oglašavanjem prvostupanjskog rješenja ništavim te je li prvostupanjsko rješenje koje se pobija žalbom donijelo nadležno tijelo, na što drugostupanjsko tijelo pazi po službenoj dužnosti, neovisno je li se na to stranka pozvala u žalbenim razlozima.¹¹⁰

Drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva koji stranka postavlja u žalbi, ali drugostupanjsko tijelo nije pritom vezano žalbenim razlozima.¹¹¹

Kada drugostupanjsko tijelo rješava o žalbi, koristi se činjenicama utvrđenima u prvostupanjskom postupku, ali ako te činjenice nisu utvrđene u postupnosti ili su pogrešno utvrđene u prvostupanjskom postupku, drugostupanjsko tijelo će upotpuniti postupak samo ili će to narediti prvostupanjskom tijelu.

Drugostupanjsko tijelo može, odlučujući o žalbi, žalbu odbiti, rješenje poništiti u cijelosti ili ga izmijeniti. U slučaju da se rješenje poništava, poništavaju se sve pravne posljedice koje je rješenje proizvelo.¹¹²

¹⁰⁸ Koprić, I., Đulabić, V., *op. cit.* (bilj. 98), str. 186.

¹⁰⁹ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 114.

¹¹⁰ Koprić, I., Đulabić, V., *loc. cit.*

¹¹¹ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 115

¹¹² *Ibid.*,

5.8.1. 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,
2. ako je u prvostupanjskom postupku bilo nedostatka ali oni su takve naravi da nisu mogli utjecati na rješenje stvari i
3. ako je prvostupanjsko rješenje na zakonu osnovano ali zbog nekih drugih razloga, a ne onih koji su u rješenju navedeni.¹¹³

5.8.2. Poništavanje rješenja

„Ako prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu, niti zamijeni pobijano rješenje novim, žalbu, zajedno sa spisima predmeta, dostavlja na rješavanje drugostupanjskom tijelu.“¹¹⁴ Kada drugostupanjsko tijelo utvrdi da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, krenut će u razmatranje žalbenih navoda, gdje je drugostupanjsko tijelo vezano granicama zahtjeva iz žalbe ali ne i žalbenim razlozima. U postupanju u povodu žalbe drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja. Drugostupanjsko tijelo može žalbu odbiti ili usvojiti, te ako žalbu usvoji, drugostupanjsko tijelo može rješenje u cijelosti ili djelomično poništiti ili ga izmijeniti.¹¹⁵

ZUP određuje da će drugostupanjsko tijelo poništiti prvostupanjsko rješenje i samo odlučiti o meritumu stvari (osim ako utvrdi da je za donošenje rješenja s obzirom na prirodu stvari, nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela) ako:

1. su u prvostupanjskom postupku činjenice bile nepotpuno ili pogrešno utvrđene,
2. se u prvostupanjskom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari,
3. je izreka pobijanog prvostupanjskog rješenja nejasna ili proturječna s obzirom na obrazloženje rješenja i

¹¹³ *Ibid.*, čl. 116.

¹¹⁴ Šikić, M., *op. cit.* (bilj. 63), str. 905

¹¹⁵ Šikić, M., *op. cit.* (bilj. 63), str. 905. - 906.

4. je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojeg se rješavala stvar.¹¹⁶

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.¹¹⁷

Kada ZUP govori o poništavanju rješenja (čl. 117.), treba imati na umu članak 118. st. 2. ZUP-a koji također koristi riječ poništiti, a koji glasi: „Iznimno, drugostupanjsko tijelo može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu samo iz razloga zbog kojih bi to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti, ako nije drugačije propisano.“

„Tako je, najprije, s obzirom na to da čl. 118. st. 2. ZUP-a koristi samo širok pojam „poništiti“ nužno istaknuti da navedeni izraz nikako ne obuhvaća razloge na temelju kojih drugostupanjsko tijelo u žalbenom postupku može poništiti rješenje. Kad bi se zauzeo takav stav omogućio bi se *reformatio in peius* zbog svih, u hrvatskom upravnom pravu prepoznatih, oblika nezakonitosti. Time bi se negirala izrijekom utvrđena želja zakonodavca da *reformatio in peius* bude stroga iznimka koja bi postala pravilo.“¹¹⁸

5.8.3. Izmjena rješenja

ZUP zabranjuje mogućnosti da drugostupanjsko tijelo izmijeni rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu, o čemu će biti rečeno više dalje u tekstu, osim u iznimnom slučaju iz razloga zbog kojih se bi to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti.¹¹⁹

¹¹⁶ *Ibid.*, čl. 117.

¹¹⁷ *Ibid.*,

¹¹⁸ Šikić, M., *op. cit.* (bilj. 63), str. 907.

¹¹⁹ Koprić, I., Đulabić, V., *op. cit.* (bilj. 98), str. 188.

5.8.4. Postupanje po žalbi kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku

U slučaju da prvostupanjsko tijelo nije u roku donijelo rješenje o upravnoj stvari (tzv. "šutnja uprave"), drugostupanjsko tijelo će, u postupanju po žalbi, od prvostupanjskog tijela zatražiti obavijest o razlozima iz kojih rješenje nije doneseno u propisanom roku.

Ako drugostupanjski sud utvrdi da prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje iz opravdanih razloga, odredit će mu se novi rok koji ne može biti duži od trideset dana za donošenje rješenja.

Ako pak utvrdi da razlozi zbog kojeg rješenje nije doneseno nisu opravdani, drugostupanjsko tijelo može samo riješiti upravnu stvar ili odrediti rok od petnaest dana prvostupanjskom tijelu da donese traženo rješenje.¹²⁰

5.8.5. Drugostupanjsko rješenje

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 može pokrenuti upravni spor u slučaju nezadovoljstva s drugostupanjskim rješenjem.¹²¹

ZUP određuje da drugostupanjsko tijelo mora rješenje o žalbi donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela, što prije, a najkasnije u roku od šezdeset dana od dana predaje uredne žalbe, osim ako zakonom nije drugačije određeno.¹²²

¹²⁰ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 119.

¹²¹ *Ibid.*, čl. 120.

¹²² *Ibid.*, čl. 121.

6. Zabrana *reformatio in peius*

Kao što je ranije navedeno, meritorno odlučujući o žalbi drugostupanjsko tijelo žalbu može odbiti ili je usvojiti. Ako je usvoji, drugostupanjsko tijelo će poništiti rješenje i u pravilu samo riješiti upravnu stvar, osim ako je s obzirom na prirodu upravne stvari, nužno rješavanje prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko tijelo će predmet vratiti na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu. Isto tako, ako je rješenje donijelo nenadležno tijelo, drugostupanjsko tijelo će rješenje poništiti i dostaviti na rješavanje nadležnom prvostupanjskom tijelu.

Pitanje koje se ovdje nameće je, mogu li drugostupanjska ili prvostupanjska tijela, nakon što se poništi rješenje, donijeti novo rješenje koje je za žalitelja povoljnije (*reformatio in melius*) odnosno koje je nepovoljnije (*reformatio in peius*) od pobijanog rješenja?

Prvenstveno treba obratiti pozornost na moguće terminološke nejasnoće. Kada je žalba predana, prvostupanjsko tijelo može, ako utvrdi da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično, zamijeniti pobijano rješenje novim ako ne dira u prava trećih osoba. Drugostupanjsko tijelo može rješenje po žalbi poništiti iz razloga navedenih u čl. 117. ZUP-a, te donijeti novo rješenje ili predmet vratiti na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu. Šikić u svome radu smatra da u obje situacije dolazi do izmjene rješenja iz čl. 118. ZUP-a.

„*Reformatio in melius* podrazumijeva da nadležna tijela, nakon usvajanja žalbe i poništavanja pobijanog rješenja, mogu donijeti novo rješenje koje je za podnositelja žalbe povoljnije od pobijanog rješenja. Iako je možda *reformatio in melius* sama po sebi razumljiva i proizlazi iz smisla žalbe kao pravnog lijeka, zakonodavac je takav način izmjene rješenja trebao normirati – u prvom redu zbog toga da se utvrde moguće granice reformacije. Mišljenje je autora da su granice *reformatio in melius* u postupcima po službenoj dužnosti isključivo u pravnoj normi, a da u slučajevima vođenja postupaka na zahtjev stranaka okviri *reformatio in melius* se moraju pronaći u zahtjevu stranke postavljenog tijekom prvostupanjskog postupka“¹²³

S druge strane, *reformatio in peius* podrazumijeva zabranu izmjene prvostupanjske odluke javnopravnog tijela na štetu žalitelja. Zabrana *reformatio in peius* je pravilo procesnog prava koje nalazimo u različitim granama prava (građansko pravo, kazneno pravno pa tako i upravno pravo), kojim se zabranjuje da se pobijana sudska odluka preinači na štetu osobe koja je podnijela pravni lijek.

¹²³ Šikić, M., *op. cit.* (bilj. 74), str. 305. - 307.

Zabrana *reformatio in peius* koristi se kako bi se otklonila bojazan okrivljenika da će korištenjem pravnog lijeka naštetiti sebi samom.¹²⁴

Kao što je i ranije navedeno, ZUP poznaje institut zabrane reformacije *in peius* u svom članku 118., koji glasi:

„1. Drugostupanjsko tijelo ne može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu.

2. Iznimno, drugostupanjsko tijelo može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke koja je izjavila žalbu samo iz razloga zbog kojih bi to rješenje moglo oglasiti ništavim ili poništiti, ako nije drugačije propisano.“¹²⁵

Dakle, ako žalbeno tijelo utvrdi da je potrebno intervenirati u prvostupanjsko rješenje i to na štetu stranke, ono to može učiniti ili u tijeku žalbenog postupka, primjenom gore navedenog članka 118., odnosno izmjenom rješenja ili izvan postupka odlučivanja o žalbi, po službenoj dužnosti, primjenom nekog od izvanrednih lijekova propisanih ZUP-om ili propisanih posebnim zakonom ako su za to ispunjene pretpostavke.¹²⁶

Za razliku od ZUP-a iz 1991. godine koji je imao točno naveden slučajeve u kojima je drugostupanjsko tijelo moglo izmijeniti rješenje na štetu žalitelja, trenutno važeći ZUP to ne propisuje, stoga Šikić u svojem radu smatra da drugostupanjsko tijelo može riješiti po žalbi na štetu žalitelja, samo ako bi se ta ista nepravilnost koja je uočena u žalbenom postupku mogla otkloniti izvanrednim pravnim lijekovima (oglašavanjem rješenja ništavim (čl. 128. ZUP-a) ili poništavanje rješenja (čl. 129. ZUP-a)).¹²⁷

„Zanimljivo je stajalište sudske prakse prema kojem se zabrana *reformatio in peius* odnosi samo na drugostupanjsko rješenje u upravnom postupku, a ne i na ponovno rješavanje prvostupanjskog tijela, koje tada više nije vezano prijašnjim poništenim rješenjem.“¹²⁸

¹²⁴ PPT, Staničić, Frane, Pitanje zabrane *reformatio in peius* u upravnom postupku, posjećeno na stranici Merlin 23.01.2024. godine

¹²⁵ ZUP, *op. cit.* (bilj. 5), čl. 118.

¹²⁶ PPT, Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 124).

¹²⁷ Šikić, M., *op. cit.* (bilj. 74), str. 309. – 313.

¹²⁸ Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 3), str. 266.

Za razliku od upravnog prava, u građanskom procesnom pravu je pravilo da zabrana *reformatio in peius* vrijedi i u ponovljenom (meritornom) suđenju nakon ukidanja napadane presude.¹²⁹

Kao potvrdu takvog stajališta u upravnom postupku navodim odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske posl. br. 2072/62 od 01. 02. 1962. godine koja glasi:

„Zabrana *reformatio in peius* odnosi se samo na drugostupanjsko rješenje o žalbi stranke u upravnom postupku, a ne i na ponovno rješavanje prvostupanjskog organa, koji nije vezan svojim prijašnjim rješenjem koje je poništeno.“¹³⁰

Kada je u tijeku postupak po žalbi, drugostupanjsko tijelo ima šire ovlasti nego prvostupanjsko tijelo, jer te ovlasti uključuju i mogućnost odbijanja žalbe što prvostupanjsko tijelo ne može učiniti jer bi se negirao smisao devolutivnog djelovanja žalbe pa i time smisao žalbe kao pravnog lijeka.

Samim time što drugostupanjsko tijelo može poništiti rješenje prvostupanjskog tijela, izražava se hijerarhijski nadređeni položaj drugostupanjskog tijela. Kada je rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovno odlučivanje prvostupanjskom tijelu, to tijelo je vezano pravnim shvaćanjima drugostupanjskog tijela te je obvezno postupati prema drugostupanjskom rješenju, iako to izričito nije navedeno u zakonu. Takva je vezanost logična posljedica hijerarhijskih odnosa, tj. podređenosti prvostupanjskog tijela drugostupanjskom tijelu. Takvim stajalištem Vrhovnog suda Republike Hrvatske, negira se hijerarhijski viši položaj drugostupanjskog tijela i njegova nadzorna ovlast, a i sam smisao zabrane *reformatio in peius*.¹³¹

S takvim stajalištem Vrhovnog suda Republike Hrvatske, u upravnom postupku dolazi do problema za žalitelja u situacijama kada je nakon izjavljivanja žalbe, predmet ponovno vraćen na rješavanje prvostupanjskom tijelu, koje naknadno donese rješenje koje ima drugačije činjenično stanje koje može biti nepovoljnije za žalitelja.

Svakom laiku je očigledno da je došlo do povrede zabrane *reformatio in peius* ali sudska praksa zauzima drugačije stajalište.

Upravni sud Republike Hrvatske u presudi Us-8013/2006-06 od 11. 11. 2021. godine navodi „Kako je u ovom slučaju povodom žalbe u nadopunjenom postupku utvrđeno drugačije

¹²⁹ PPT, Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 124).

¹³⁰ *Ibid.*,

¹³¹ Šikić, M., *op. cit.* (bilj. 74), str. 317. - 318.

činjenično stanje i na osnovi toga ocijenjeno da stvar treba riješiti drugačije prvostupanjsko tijelo je moglo izmijeniti prvostupanjsko rješenje radi pravilnog rješenja stvari.

Stoga Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor tužitelja da je prvostupanjskim rješenjem nezakonito povodom žalbe izmijenjeno rješenje na štetu tužitelja.¹³²

¹³² *Ibid.*,

7. ZAKLJUČAK

Upravni postupak u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o općem upravnom postupku. Svakodnevno se vode brojni upravni postupci u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana. Već samim time vidi se nadređenost javnopravnih tijela nad građanima odnosno strankama u postupku, stoga je potrebno omogućiti strankama da svoja prava i obveze zaštite, što im je osigurano kroz institut pravnih lijekova, bilo izvanrednih bilo redovnih. Stranke će se najčešće opredijeliti za žalbu, kao najkorišteniji pravni lijek. Koliko je važno da stranka svoja prava može zaštititi, govori nam i sam Ustav Republike Hrvatske koji propisuje pravo na žalbu koje može biti iznimno isključeno samo ako je osigurana neka druga vrsta pravne zaštite strankama. Žalba je najbolji instrument kojim se ispravljaju nepravilnosti i nezakovitosti javnopravnih tijela tijekom donošenja rješenja, te se također obavlja nadzor nad radom javnopravnog tijela od strane višeg tijela. Također se treba osvrnuti na problematiku zabrane *reformatio in peius*, jer iako naizgled se čini povreda tog prava, kada samo jedna stranka izjavi pravni lijek, nadležno tijelo poništi rješenje i pošalje predmet na ponovno rješavanje pri čemu se donosi novo rješenje koje je nepovoljnije za stranku, ali ipak do povrede nije došlo jer je rješenje prestalo pravno postojati te se mora donijeti novo. Stoga smatram da bi se zakonska odredba koja se odnosi na zabranu *reformatio in peius* trebala izmijeniti tako da običnom laiku bude jasnije na što se odnosi zabrana i kakve sve mogućnosti postoje.

8. LITERATURA

Knjige i znanstveni radovi:

1. Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.,
2. Britić Vetma, Bosiljka i Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. 10 No. 3-4, 2016.,
3. Bubalović, Tadija, Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, Zbornik sveučilišta Libertas, Vol. 3 No. 3, 2018.,
4. Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Inžinjerski biro, 2010.,
5. Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, Novo Hrvatsko opće upravno postupovno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30 No. 1, 2008.,
6. 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 (Zbornik radova s međunarodnom recenzijom),
7. Ljubanović, Boris i Petrović, Ivica, Stranka u Hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 31 No. 1, 2015.,
8. Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71 No. 3-4, 2021.,
9. Romić, Danijela, Upravno pravo – opći dio, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Vukovar, 2017.,
10. Šikić, Marko, Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021.,
11. Šikić, Marko, Poništavanje rješenja u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 43 No. 3, 2022.,
12. Šikić, Marko, O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 60, No. 2, 2023.,
13. Vezmar Barlek, Inga, Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 47, No. 1., 2009.

Propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
2. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/23.
3. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16., 114/22.,
4. Zakon o općem upravnom postupku Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

Mrežne stranice:

1. Blog Pravne klinike Sveučilišta u Zagrebu
Posjećeno na mrežnoj stranici: 18.01.2024. godine
- <https://klinika.pravo.hr/blog>
2. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža
Posjećeno na mrežnoj stranici: 11.01.2024. godine
- <https://www.enciklopedija.hr/>

Prezentacije:

1. Đanić Čeko, Ana, Rokovi u upravnom postupku
Preuzeto: 16.01.2024. godine, <https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2021/11/Rokovi.pptx>
2
2. Đanić Čeko, Ana, Pravni lijekovi prema zakonu o općem upravnom postupku,
Preuzeto 21.03.2024. godine, <https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2021/11/Pravni-lijekovi-prema-ZUP-u.pptx>
3. Garašić, Jasnica, „Pravni lijekovi – uvod“ (prezentacija Pravog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu) 2022/2023 godine,
Posjećeno na stranici Merlin 2022/2023, 11.01.202. godine
4. Staničić, Frane, Pitanje zabrane *reformatio in peius* u upravnom postupku
Posjećeno na stranici Merlin 2022/23, 23.01.2024. godine

Sudske odluke:

1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Radmila Barošević, posl. br. U-III-5694/2013