

Helena Ugrina

**PRIGOVOR PREMA ZAKONU O
OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, 2025.

Helena Ugrina

**AN OBJECTION IN THE GENERAL
ADMINISTRATIVE PROCEDURE
ACT**

FINAL SPECIALIST THESIS

Supervisor: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, 2025.

Izjava o izvornosti

Ovime potvrđujem da sam osobno napisala završni specijalistički rad pod naslovom:

Prigovor prema Zakonu o općem upravnom postupku

i da sam njegova autorica.

Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju mrežni izvori, udžbenici, knjige, znanstveni ili stručni članci) u radu su jasno označeni kao takvi te su adekvatno navedeni u popisu literature.

Helena Ugrina

Sažetak

Uz žalbu u upravnom postupku, prigovor je drugi redovni pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku („Narodne novine“ br. 47/09, 110/21) putem kojeg građani imaju mogućnost zaštititi svoja prava u slučajevima koji ne završavaju donošenjem upravnog akta.

Prigovor pruža pravnu zaštitu na pet područja upravnog prava izvan upravnog postupka, pa je tako značajan u slučajevima iniciranja pokretanja postupka po službenoj dužnosti, obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela, kod postupanja pružatelja javnih usluga te kod neispunjavanja obveza koje javnopravno tijelo ima prema upravnom ugovoru.

S obzirom da prigovor u navedenih pet instituta kod kojih se primjenjuje nije riješen na jednoobrazan način, u radu je svaki od tih prigovora zasebno razmotren te su dani prijedlozi za poboljšanje svake vrste prigovora, a ujedno je prikazana i relevantna sudska praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, upravnih sudova kao i odluke drugostupanjskih upravnih tijela radi sveobuhvatnog razumijevanja ovog instituta.

Summary

In addition to an appeal in administrative proceedings, an objection is the second ordinary legal remedy according to the General Administrative Procedure Act (Official Gazette “Narodne novine” No. 47/09, 110/21), allowing citizens to protect their rights in cases that do not result in rendering an administrative ruling.

An objection provides legal protection in five areas of administrative law beyond administrative proceedings. It is very important in cases such as initiating proceedings *ex officio*, informing citizens about the conditions for exercising and protecting their rights, protection against any other forms of actions undertaken by public authorities, in case of actions undertaken by public service providers and the failure of public authorities to fulfill obligations assumed according to an administrative contract.

Since the application of an objection in these five areas is not regulated in a uniform manner, this paper examines each type of objection separately and provides suggestions for improving each of them. It also presents relevant case law applied by the High Administrative Court of the Republic of Croatia, administrative courts and decisions rendered by second-instance administrative authorities to ensure a comprehensive understanding of this legal remedy.

Sadržaj

1. UVODNE NAPOMENE.....	1
2. NORMIRANJE OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA I PRIPREME ZA DONOŠENJE ZUP-a	2
3. PRIGOVORI PREMA ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU	4
3.1. Općenito.....	4
3.2. Opće odredbe ZUP-a vezane uz prigovor.....	5
3.2.1. Sudska praksa u primjeni članka 122. ZUP-a	9
3.3. Prigovor prema članku 42. ZUP-a	13
3.3.1. Sudska praksa u primjeni članka 42. ZUP-a	19
3.4. Zaštita od postupanja javnopravnih tijela.....	25
3.4.1. Prigovor prema članku 155. ZUP-a	25
3.4.1.1. Sudska praksa u primjeni članka 155. ZUP-a	29
3.4.2. Prigovor prema članku 156. ZUP-a.....	34
3.4.2.1. Sudska praksa u primjeni članka 156. ZUP-a.....	39
3.5. Prigovor prema članku 157. i 158. ZUP-a.....	46
3.5.1. Sudska praksa i praksa upravnih tijela u primjeni članka 157. i 158. ZUP-a	52
3.6. Prigovor prema članku 154. ZUP-a.....	55
3.6.1. Sudska praksa u primjeni članka 154. ZUP-a	57
4. SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU PRIGOVORA UREĐENIH ZUP-om.....	61
4.1. Zajednička obilježja prigovora reguliranih ZUP-om	61
4.2. Razlike u karakteristikama pojedinih vrsta prigovora.....	62
4.3. Tablični prikaz razlika u karakteristikama pojedinih vrsta prigovora.....	63
5. ZAKLJUČAK	64
6. LITERATURA.....	66

1. UVODNE NAPOMENE

Prigovor je pravni institut koji je u pravni sustav Republike Hrvatske uveden stupanjem na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09, 110/21) s ciljem zaštite građana od postupanja javne uprave koja se ne svode na donošenje i izvršavanje rješenja. Prihvatanje prigovora kao redovnog pravnog lijeka u pravnom sustavu općeg hrvatskog upravno postupovnog prava predstavlja bitnu novinu u odnosu na rješenja iz prijašnjeg Zakona o općem upravnom postupku, a sukladno kojem je postojao samo jedan redovni pravni lijek - žalba.

Prigovor pruža pravnu zaštitu na pet područja upravnog prava izvan upravnog postupka, pa je tako značajan u slučajevima iniciranja pokretanja postupka po službenoj dužnosti, obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela, kod postupanja pružatelja javnih usluga te kod neispunjavanja obveza koje javnopravno tijelo ima prema upravnom ugovoru. S obzirom da prigovor u navedenih pet instituta kod kojih se primjenjuje nije riješen na jednoobrazan način, u radu je svaki od tih prigovora zasebno razmotren, a osim te analize koja predstavlja središnji dio rada, u radu je naveden i povijesni prikaz normiranja općeg upravnog postupka te tijekom priprema za donošenje ZUP-a kojim je, uz brojne druge novine, uveden i prigovor kao drugi redovni pravni lijek. Također, u završnom dijelu rada navedena je međusobna usporedba svih vrsta prigovora na način da su navedena zajednička obilježja prigovora, a potom i razlike u karakteristikama pojedinih vrsta prigovora.

Dakle, predmet rada analiziran je primjenom metode klasifikacije, odnosno podjelom općeg pojma na posebne pojmove koje opći pojam obuhvaća te primjenom metode deskripcije kojom su opisani temeljni pojmovi iz naslova, dok su primjenom metode komparacije uspoređene sve vrste prigovora kako bi se utvrdile njihove sličnosti i razlike. Također, primjenom teleloške metode interpretirana je svrha, odnosno cilj svakog pojedinog prigovora, pa su i uočeni nedostaci postojećeg zakonskog uređenja, odnosno prijedlozi za poboljšanje pojedinih instituta razmatrani u kontekstu cilja koji je zakonodavac imao u vidu uređujući pojedine vrste prigovora.

Osim teoretske analize, ključni dio rada predstavlja i sudska praksa, odnosno analiza relevantnih odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, upravnih sudova i drugostupanjskih upravnih tijela, s posebnim naglaskom na odluke koje predstavljaju zaokret u dosadašnjoj sudskoj praksi. Sudska praksa je značajna jer može

dati поближе tumačenje svake pojedine zakonske odredbe i time doprinosi boljem razumijevanju ovog pravnog instituta, a ujedno i doprinosi zahtjevu pravne sigurnosti pa je kao takva i neformalni izvor prava. Odluke sudova i javnopravnih tijela analizirane su na način da je najprije dan prikaz utvrđenog činjeničnog stanja, potom su navedena zauzeta stajališta u presudama, odnosno rješenjima javnopravnih tijela, a nakon toga su izvedeni zaključci vezani uz primjenu prigovora za svako pojedino upravno područje. Na taj način, kroz teoretski i empirijski dio rada utvrđeno je na koji je način primjena ovog instituta zaživjela u praksi, a kroz najistaknutije sudske odluke prikazano je i evoluiranje sudske prakse u primjeni ovog instituta.

2. NORMIRANJE OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA I PRIPREME ZA DONOŠENJE ZUP-a

Hrvatska ima dugu tradiciju u regulaciji upravnog postupka i u tom je smislu jedan od predvodnika u svjetskim razmjerima, posebno uzimajući u obzir da je kodificiranje općeg upravnog postupka započelo još 1930. godine kada je tadašnja Kraljevina Jugoslavija donijela Zakon o općem upravnom postupku. Reguliranje općeg upravnog postupka nastavljeno je i u socijalističkoj Jugoslaviji donošenjem Zakona o općem upravnom postupku 1956. godine, koji je Republika Hrvatska u postupku razdruživanja od socijalističke Jugoslavije 1991. godine preuzela u svoj pravni sustav Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku.¹ Do 1991. godine Zakon o općem upravnom postupku mijenjan je i dopunjavan četiri puta - 1965., 1977., 1978. i 1986. godine, međutim, navedenim novelama uglavnom se mijenjao samo naziv državnih tijela i drugih sudionika, izvršene su terminološke i leksičke promjene te su tek malobrojne izmjene i dopune bile usmjerene na poboljšanje nekih postupovnih rješenja.²

S obzirom na dugotrajnost primjene, Zakon o općem upravnom postupku može se okarakterizirati kao u osnovi kvalitetan propis, međutim, zastarjela kazuistička logika i doktrina pravnog pozitivizma na kojoj se temelji, odnosno iscrpna i detaljna regulacija pravnih instituta i postupanja tijela javne uprave jedan su od razloga zbog kojih se pristupilo intervenciji u normativno uređenje upravnog postupka. Također, u novom demokratskom društvenom uređenju izmijenjena je uloga javne uprave, na način da se ista, umjesto klasičnog instrumenta vlasti počinje shvaćati kao servisno orijentirana djelatnost, a izmijenjen je i položaj građana koji se više ne doživljavaju kao podanici već kao aktivni sudionici u upravnom djelovanju u

¹ Šikić, Marko, Held, Mateja, Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br.1, str. 113.-114.

² Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro d.d., Zagreb, studeni 2010., str.17.

sve većem broju upravnih područja.³ Na putu ulaska u Europsku uniju Hrvatska se susrela s daljnjom potrebom reformskih zahvata u brojnim područjima društvenog života te je u skladu s time, nužnost reforme javne uprave koja, između ostalog, uključuje i reformu upravnog postupka, postavljena kao jedan od preduvjeta za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji. Ključno pitanje vezano uz reformu upravnog postupka bilo je treba li nedostatke važećeg Zakona o općem upravnom postupku ispraviti izmjenama i dopunama postojećeg teksta ili bi se trebalo pristupiti donošenju potpuno novog Zakona o općem upravnom postupku, pri čemu je projektni tim EU programa CARDS 2003. za Hrvatsku zauzeo stav da je „*navedene elemente promijenjenog konteksta javne uprave u Hrvatskoj bolje obuhvatiti novim Zakonom o općem upravnom postupku nego li izmjenama postojećeg koji je donesen prije više od pedeset godina*“.⁴

Dakle, donošenje potpuno novog Zakona o općem upravnom postupku ocijenjeno je kao najprihvatljivije rješenje kojim će se, s jedne strane postići ravnoteža između potrebe za modernizacijom upravnog postupka i cjelokupne javne uprave te potrebe za očuvanjem hrvatske upravnopostupovne tradicije s druge strane. Proces izrade novog zakona odvijao se u okviru CARDS projekta *Potpora reformi javne uprave i državne službe u Hrvatskoj* te su pri tome usvojeni brojni pripremni dokumenti. Tako je Vlada Republike Hrvatske 2006. godine usvojila *Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, a 2007. godine donijela je detaljniji strateški dokument *Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku*.⁵ Značajna je i *Strategija reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.*⁶ gdje su istaknuti ciljevi i vizija moderne uprave te modernizacija i pojednostavljenje upravnog postupanja kao jedno od temeljnih područja i usmjerenja reforme državne uprave. Nadalje, novi Zakon o općem upravnom postupku trebalo je uskladiti i s međunarodnim standardima kao i sa standardima uspostavljenima na razini Europske unije. Povelja o temeljnim pravima Europske unije⁷ u članku 41. kao standard rada uprave uvodi pravo na dobru upravu koje bi trebalo osigurati optimizaciju rada uprave na način da se sačuvaju prava građana, dok primjerice Uredba o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske

³ Rajko, Alen, Zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela u Hrvatskoj, koristan, ali loše normiran upravnoprocesni institut, Fondacija Centar za javno pravo, https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Alen_Rajko.pdf, pristup: 10. veljače 2025.

⁴ Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, Novo hrvatsko upravno postupovno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 30, br.1., str. 249.

⁵ Đulabić, Vedran, Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, Hrvatska javna uprava, god.9., br.2. 2009., str. 308.

⁶ Strategija reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011., <https://hrcak.srce.hr/file/199976>, pristup: 11. veljače 2025.

⁷ Povelja o temeljnim pravima Europske unije, , SL C 202/389, 07.06.2016.

unije⁸ u članku 20. uvodi pravni lijek pod nazivom *upravno preispitivanje* za koji Đerđa i Jerčinović navode da je po svojoj prirodi sličniji prigovoru nego žalbi i to zbog činjenice da su institucije, tijela, uredi i agencije Europske unije u pravilu ustrojani na središnjoj razini.⁹

Nakon više od dvije godine javne rasprave i nomotehničke pripreme, Hrvatski sabor je 27. ožujka 2009. godine donio novi Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09, u daljnjem tekstu: ZUP) koji je stupio na snagu 01. siječnja 2010. godine. Među najvažnijim novinama koje je donijelo stupanje ZUP-a na snagu, svakako je širenje predmeta važećeg ZUP-a na dio upravne djelatnosti izvan rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku te je za realizaciju te svrhe uveden novi pravni lijek-prigovor. Prigovorom je proširena zaštita protiv nezakonitih postupanja uprave koja mogu imati utjecaj na prava, obveze ili pravne interese stranaka i to u odnosu na upravne ugovore (članak 150.-154. ZUP-a), pravnu zaštitu od drugih postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava (članak 155. i 156. ZUP-a) te pravnu zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga (članak 157. i 158. ZUP-a) te je na taj način širi krug upravnih djelatnosti pokriven pravnim lijekovima što rezultira kvalitetnijom i sveobuhvatnijom pravnom zaštitom građana.

Naime, prihvaćanje prigovora kao redovnog pravnog lijeka u pravnom sustavu Republike Hrvatske predstavlja bitnu novinu u odnosu na rješenja iz ranijeg važećeg ZUP-a te je time kompletirana zaštita od sveobuhvatnog upravnog djelovanja javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj, pri čemu su obuhvaćeni i pružatelji javnih usluga.¹⁰

3. PRIGOVORI PREMA ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

3.1. Općenito

Donošenje ZUP-a značilo je važnu reformu sustava pravnih lijekova koji su dostupni strankama u upravnom postupku jer je uz žalbu kao redovni pravni lijek koji se primjenjuje u domeni upravnog postupka uveden i prigovor kao poseban redovni pravni lijek putem kojeg građani

⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 9. lipnja 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije 2016/2610(RSP), , https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html#title2, pristup 13. veljače 2025.

⁹ Đerđa, Dario Jerčinović, Ana, Upravni postupak u pravu Europske unije: kodifikacijski izazov, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, br. 1/2020, str. 114.

¹⁰ Gagro, Božo, Kosović-Marković, Marina, Žalba i prigovor u novom Zakonu o općem upravnom postupku: ogledni primjeri, Zakon o upravnom postupku – iskustva u praksi i primjeri, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 189.

imaju mogućnost zaštititi svoja prava u slučajevima koji ne završavaju donošenjem upravnog akta.

Za razliku od žalbe prigovor nije opće dopušten pravni lijek već se može izjaviti samo u slučajevima propisanim zakonom. ZUP-om je predviđeno pet vrsta prigovora:

- a) prigovor inicijatora pokretanja postupka po službenoj dužnosti radi zaštite javnog interesa, kada javnopravno tijelo utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka (članak 42);
- b) prigovor stranke upravnog ugovora koja nije javnopravno tijelo, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela (članak 154.);
- c) prigovor zainteresirane osobe kojoj nije izdana pisana obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (članak 155.);
- d) prigovor radi zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (članak 156.) i
- e) prigovor korisnika javnih usluga radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga (članak 157. i 158.).

Prigovori iz članaka 42. i 155. ZUP-a odnose se na situacije koje prethode ili mogu prethoditi upravnom postupku, dok se ostala tri prigovora odnose na situacije nevezane uz upravni postupak, međutim, svim prigovorima je zajedničko da pružaju zaštitu izvan upravnog postupka, ali unutar područja upravnog prava.¹¹

3.2. Opće odredbe ZUP-a vezane uz prigovor

Pravo na prigovor izvodi se iz dvije opće temeljne odredbe ZUP-a, prvenstveno iz odredbe članka 12. ZUP-a koji određuje pravo stranke na pravni lijek te u stavku 3. propisuje da protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor. Iz navedene odredbe proizlazi da ista nije sveobuhvatna jer navodi mogućnost podnošenja prigovora na upravni ugovor, druga postupanja javnopravnih tijela ili pružatelja javnih usluga, a izostavljena je mogućnost izjavljivanja prigovora podnositelja predstavke iz članka 42. stavak 4. ZUP-a i zainteresirane osobe iz članka 155. stavak 3. ZUP-a. Također, nije navedena mogućnost pravne zaštite u slučajevima šutnje, odnosno nepostupanja javnopravnih tijela te pravne zaštite ako odluka o prigovoru ne bi bila donesena u zakonom propisanom roku, dok je primjerice za navedene situacije u slučaju podnošenja

¹¹ Rajko, Alen, Pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti povodom predstavke (čl.42. Zakona o općem upravnom postupku), <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/pokretanje-upravnog-postupka-po-sluzbenoj-duznosti-povodom-predstavke-clanak-42-zakona-o-opcem-upravnom-postupku>, pristup: 02.veljače 2025.

žalbe, u članku 12. stavak 1. ZUP-a izrijekom navedeno da pravo na žalbu postoji i ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u roku.¹² Odredba članka 12. stavak 3. ZUP-a ujedno upućuje na odredbu članka 3. ZUP-a kojom je određena trojna primjene ZUP-a koji se sukladno navedenoj odredbi primjenjuje ne samo na upravni postupak, odnosno rješavanje upravnih stvari (stavak 1.), nego i na upravne ugovore i na svako drugo postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili prave interese stranaka (stavak 2.) te na zaštitu prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe (pružatelji javnih usluga) odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima (stavak 3.).

Druga važna odredba jest odredba članka 122. ZUP-a koja predstavlja temeljnu regulaciju prigovora kao pravnog sredstva koji građanima stoji na raspolaganju kada je riječ o postupanju u području upravnog prava, a da se o tome ne donosi rješenje.

Članak 122. ZUP-a glasi:

- (1) *Prigovor se izjavljuje čelniku tijela, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.*
- (2) *Odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući se način primjenjuju i na prigovor.*
- (3) *Čelnik tijela odlučuje o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora.*
- (4) *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.*

Riječ je, dakle, o općoj postupovnoj odredbi koja propisuje kome se izjavljuje prigovor, u kojem se roku odlučuje o prigovoru te pravo žalbe i pokretanja upravnog spora, uz upućivanje na odgovarajuću primjenu normi ZUP-a koje se odnose na oblik, sadržaj i predaju žalbe. Međutim, važno je naglasiti da članak 122. ne predstavlja neku dodatnu, zasebnu vrstu prigovora, već se odnosi isključivo na gore navedene prigovore uređene odredbama članka 42., 154., 155., 156., 157. i 158. ZUP-a.¹³ Sukladno stavku. 1. članka 122. ZUP-a prigovor se izjavljuje čelniku tijela, što znači da je prigovor remonstrativni pravni lijek, a iznimke od toga propisane su jedino u odnosu na prigovore koji se odnose na upravne ugovore i postupanja pružatelja javnih usluga.¹⁴

¹² Marko Šikić, Mateja Held, *op.cit.* (bilj. 1.), str. 117.

¹³ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 11), str. 3.

¹⁴ V. čl. 154. st. 2. i čl. 157. st. 2. ZUP-a

Kod tijela državne uprave te pravnih osoba s javnim ovlastima u pravilu nema dvojbe o tome tko je čelnik tijela, međutim, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave može se postaviti pitanje odnosi li se pojam „čelnik tijela“ na općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana ili, pak, na pročelnika upravnog tijela. S obzirom da je odredbom članka 76. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01 – vjerod. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/0836/09, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020) propisano da pojedinačne akte kojima se u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, donose upravna tijela lokalne jedinice, dakle, usvojen je koncept samostalnog donošenja pojedinačnih akata od strane upravnih tijela lokalnih jedinica, termin „čelnik tijela“ iz članka 122. stavak 1. ZUP-a u lokalnoj samoupravi odnosi na pročelnika nadležnoga upravnog tijela, a ne na izvršnog čelnika.¹⁵ Navedeno je posve opravdano, uzimajući u obzir da pročelnik upravlja upravnim tijelom¹⁶, koordinira izradu akata¹⁷ te je odgovoran za rad službenika u upravnom tijelu kojim upravlja¹⁸, odnosno odlučivanje o prigovoru u većoj mjeri korelira s ovlastima pročelnika, nego li s ovlastima izvršnog čelnika.¹⁹

Nadalje, stavkom 2. članka 122. ZUP-a propisana je odgovarajuća primjena odredbi o obliku, sadržaju i predaji žalbe na prigovor, a to znači da se prigovor može podnijeti neposredno u pisanom obliku, poslati poštom, dostaviti u obliku elektroničke isprave izrađene sukladno zakonu ili usmeno izjaviti na zapisnik, a podnositelj u prigovoru mora naznačiti postupanje javnopravnog tijela koje osporava te zbog čega je nezadovoljan tim postupanjem.²⁰ Na taj način navedena odredba zapravo povezuje dvije odredbe, odredbu članka 71. ZUP-a koja predstavlja općenitu odredbu koja se odnosi na sve podneske te odredbe koje se odnose na žalbu iz članka 108. i 110. ZUP-a.²¹

¹⁵ Rajko, Alen, Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran (ur.), Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. str. 76.

¹⁶ V. članak 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01 – vjerod. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/0836/09, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020)

¹⁷ V. Uredbu o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 74/2010, 125/2014 i 48/2023)

¹⁸ V. članak 34. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 86/08, 61/11, 4/18, 96/18 i 112/19.)

¹⁹ V. članak 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01 – vjerod. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/0836/09, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020)

²⁰ Đerđa, Dario, *op.cit.* (bilj. 2), str. 273-274.

²¹ Šikić, Marko, Held, Mateja, *op.cit.* (bilj. 1.), str. 122.

U članku 122. stavak 3. ZUP-a propisano je da o prigovoru odlučuje čelnik tijela rješenjem koje je dužan donijeti u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora, a Đerđa ovako kratak rok obrazlaže činjenicom da je riječ o jednostavnijim upravnim stvarima.²²

U stavku 4. članka 122. ZUP-a omogućena je pravna zaštita protiv rješenja čelnika i to izjavljivanjem žalbe ako je rješenje donio čelnik prvostupanjskog tijela te u tom slučaju podnositelj prigovora postaje stranka u postupku kojoj pripadaju sva prava zajamčena ZUP-om. Ukoliko je rješenje donio čelnik drugostupanjskog tijela tada se zaštita ostvaruje u upravno-sudskom postupku.

Moguća je i situacija da povodom prigovora dođe do pokretanja upravnog spora, a da se prethodno uopće nije vodio upravni postupak, primjerice ako je osoba nakon podnesene predstavke dobila obavijest o tome da se postupak neće pokrenuti te je uputila prigovor čelniku javnopravnog tijela o čemu je čelnik donio rješenje. Ako protiv tog rješenja nije moguće izjaviti žalbu, podnositelj sukladno čl. 122. stavak 4. ZUP-a svoja prava može ostvarivati u upravnom sporu, gdje će imati položaj stranke u upravnom sporu, i to položaj tužitelja, sukladno čl. 17. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 36/24, u daljnjem tekstu: ZUS). Tako primjerice u inspekcijskim postupcima u području gradnje, osoba koja podnese predstavku te o njoj dobije (negativnu) obavijest, može podnijeti prigovor čelniku tijela o čemu čelnik odlučuje rješenjem. Protiv takvoga rješenja stranka sukladno članku 106. stavak 5. Zakona o Državnom inspektoratu („Narodne novine“ broj 115/2018, 117/2021, 67/2023 i 155/2023) može pokrenuti upravni spor.²³

Uzimajući u obzir da je većina upravnih poslova izvan dosega ZUP-a te da većina akata uprave nema obilježja upravnih akata, glava ZUP-a kojom je reguliran prigovor trebala bi biti potpunija, preciznija i sustavnija. Nomotehnički, odredbe o prigovoru trebalo bi urediti u posebnoj glavi ZUP-a koja bi sadržavala načelnu uputu o nadležnosti za odlučivanje o prigovoru, o rokovima te o ovlastima nadležnog tijela koje odlučuje o prigovoru, dok bi odredbe koje uređuju pojedine posebne vrste prigovora trebale sadržavati samo općenitu uputu na takvu posebnu glavu. Također, u toj bi glavi trebala biti razrađena pravna zaštita za one građane čijim zahtjevima nije udovoljeno, te bi tu trebalo regulirati i situacije koje se odnose na šutnju u postupanju po prigovoru javnopravnog tijela.²⁴

²² Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 274.

²³ Šikić, Marko, Held, Mateja, *op.cit.* (bilj. 1.), str. 123.

²⁴ *Ibid.*

3.2.1. Sudska praksa u primjeni članka 122. ZUP-a

Presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl.br. UsI-542/23-5 od 11. rujna 2023.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelj je 29. prosinca 2021. podnio tužbu radi šutnje uprave zbog neodlučivanja čelnika tijela o njegovom prigovoru od 23. prosinca 2022. koji je tuženik zaprimio 28. prosinca 2022. Prigovor je podnesen zbog postupanja Samostalnog sektora za upravni i inspekcijski nadzor u socijalnog skrbi koji je tužitelju uputio dopis od 15. prosinca 2022. kojim je dao pojedinačne upute sa rokovima postupanja, a tuženik je dopisom od 17. siječnja 2023. obavijestio tužitelja da je prigovor primljen na znanje te da je u tijeku razmatranje prigovora o čemu će se pravovremeno izvijestiti. U tužbi tužitelj zahtijeva poništenje dopisa od 15. prosinca 2022. te donošenje rješenja o prigovoru.

II. Ocjena Upravnog suda u Zagrebu

Citirajući odredbe članka 122. stavak 1., stavak 3. i stavak 4. ZUP-a, sud je utvrdio da tuženik nije u propisanom roku od osam dana odlučio o prigovoru tužitelja. Tužiteljev prigovor predstavlja prigovor protiv drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (izvan vođenja upravnog postupka), odnosno ulazi u okvire drugog oblika postupanja iz članka 156. ZUP-a. O tom prigovoru na temelju članka 122. rješenjem odlučuje čelnik tijela. Riječ je pravnom lijeku koji se sukladno članku 122. stavka 3. ZUP-a izjavljuje čelniku tijela u kojem je došlo do postupanja kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes osobe koja podnosi prigovor. Cilj je prigovora osigurati pravnu zaštitu od nezakonitog postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava u odnosima s javnopravnim tijelima koji ne završavaju donošenjem upravnog akta. U slučaju kada je prigovor osnovan zaštita se pruža na način da čelnik tijela naređuje postupanje sukladno propisima (npr. opoziv pojedinačnih uputa/mjera koje su protivne propisima), a čelnik tijela ne poništava dopis koji ne predstavlja upravni akt. Iako tužitelj u prigovoru, a sada i u tužbi, zahtijeva poništavanje predmetnog dopisa od 15. prosinca 2022., prilikom razmatranja prigovora čelnik tijela nije vezan doslovnim sadržajem zahtjeva sadržanog u prigovoru (u konkretnom slučaju zahtijeva za poništenjem dopisa), već u granicama sadržaja prigovora i ovisno o rezultatima postupka ocjene zakonitosti postupanja, donosi odluku kojom će osigurati zakonitost u postupanju. Stoga je na temelju članka 58. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12.,

152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje ZUS) naloženo tuženiku da odluči o prigovoru tužitelja od 23. prosinca 2022. u roku od 30 dana od dana dostave ove presude.

III. Zaključak

U konkretnom slučaju, Upravni sud u Zagrebu, utvrdio je da je postupanjem javnopravnog tijela došlo do povrede odredbe članka 122. stavak 3. ZUP-a jer čelnik tijela nije u propisanom roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora rješenjem odlučio o prigovoru podnositelja. Zbog toga je temeljem članka 58. stavak 3. ZUS-a naloženo tuženiku da u roku od 30 dana od dana dostave presude odluči o prigovoru tužitelja. Nadalje, u presudi je ukazano da prilikom razmatranja prigovora čelnik tijela nije vezan doslovnim sadržajem zahtjeva sadržanog u prigovoru (u konkretnom slučaju zahtjeva za poništenjem dopisa), već u granicama sadržaja prigovora i ovisno o rezultatima postupka ocjene zakonitost postupanja, donosi odluku kojom će osigurati zakonitost u postupanju. Ukoliko je prigovor osnovan, zaštita se pruža na način da čelnik tijela naređuje postupanje sukladno propisima (npr. opoziv pojedinačnih uputa/mjera koje su protivne propisima), a ne poništava dopis koji ne predstavlja upravni akt.

Presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl.br. UsI-2845/22-11 od 12. ožujka 2024.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Osporavanim dopisom Područne službe Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u Z. od 15. rujna 2022. tužitelj je obaviješten da nije moguće udovoljiti njegovom zahtjevu podnesenom 19. srpnja 2022. za isplatu jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine radi ublažavanja posljedica rasta cijena energenata prema Odluci Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine broj: 31/22 i 53/22), jer tužitelj od 10. veljače 2022. nema prijavljeno prebivalište na području Republike Hrvatske. Tužitelj u tužbi ističe da je 27. rujna 2022. osobno primio navedeni dopis na adresi sa koje ga je policija odjavila jer je i dalje tamo živi, a s obzirom da nema osobne i putne dokumente ni ne može otputovati nigdje izvan Hrvatske. Uz tužbu dostavlja potvrdu o podnošenju zahtjeva 19. svibnja 2022. i o podnošenju žalbe zbog nedonošenja rješenja o navedenom zahtjevu 19. srpnja 2022. U pravitku dostavlja elektronički zapis o prebivalištu od 12. listopada 2022. iz kojeg proizlazi da tužitelj od 9. lipnja 2011. i nadalje ima prebivalište u S.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da isplata predmetnog jednokratnog novčanog primanja nije pravo o kojem se u sustavu mirovinskog osiguranja odlučuje u upravnom postupku u kojem slučaju bi bilo potrebno donijeti upravni akt te je prvostupanijsko tijelo na zahtjev tužitelja

odgovorilo dopisom od 15. rujna 2022. Tuženik smatra da je time izvršena obveza dostavljanja obavijesti stranci te da tužitelj nema pravnu osnovu za podnošenje tužbe zbog nedonošenja rješenja.

II. Ocjena Upravnog suda u Zagrebu

Prema ocjeni suda, u konkretnom slučaju radi se o postupanju javnopravnog tijela iz područja upravnog prava o kojem se ne donosi rješenje iz članka 156. ZUP-a te je prvostupanjsko tijelo pravilno postupilo kada je obavijestilo tužitelja o nemogućnosti donošenja rješenja i dalo razloge za nemogućnost postupanja u vezi tražene isplate jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine radi ublažavanja posljedica rasta cijena energenata prema Odluci Vlade Republike Hrvatske.

Međutim, sporno je jesu li ti razlozi valjani i utemeljeni na potpuno i pravilno utvrđenom činjeničnom stanju, zbog čega je tuženik u konkretnom slučaju žalbu tužitelja zbog nedonošenja rješenja trebao shvatiti kao prigovor na postupanje koje traje i s kojim tužitelj nije zadovoljan, te navedenu predstavku uputiti na rješavanje čelniku tijela sukladno prethodno citiranim odredbama članka 122. i 156. ZUP-a.

Slijedom navedenog, u postupku nakon ove presude čelnik tijela će odlučiti o osnovanosti tužiteljevog prigovora, uzevši u obzir da je tužitelj dostavio elektronički zapis o prebivalištu od 12. listopada 2022. iz kojeg proizlazi da tužitelj od 9. lipnja 2011. i nadalje ima prebivalište u S., te da je pravomoćnom presudom ovoga suda broj UsI-506/22-13 od 28. veljače 2023. poništeno rješenje Ministarstva unutarnjih poslova o odjavi prebivališta tuženika i predmet vraćen na ponovni postupak, a što znači da je u trenutku postupanja tuženika u vezi predmetne isplate jednokratnog novčanog primanja, tužitelj imao prebivalište u Republici Hrvatskoj i stoga pravo na isplatu prema tada donesenim odlukama Vlade Republike Hrvatske.

III. Zaključak

U ovom predmetu sud je ocijenio osnovanim navode tužitelja te je naložio čelniku tijela da odluči o prigovoru tužitelja u roku od osam dana od dana dostave presude. Naime, s obzirom da je tužitelj dostavio dokaz o prebivalištu, utvrđena je nepotpunost i nepravilnost činjeničnog stanja, zbog čega je zauzeto stajalište da je žalbu zbog nedonošenja rješenja tuženik trebao shvatiti kao prigovor na postupanje koje traje te je uputiti na rješavanje čelniku tijela.

Presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl.br. UsI-5410/23-5 od 23. siječnja 2025.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužiteljica je podnijela tužbu zbog nedonošenja rješenja po prigovoru izjavljenom čelniku tijela - gradonačelniku zbog nepostupanja Gradskog ureda za obrazovanje, kulturu i sport Grada Zagreba za izdavanjem potvrde izvršnosti. U tužbi ističe kako se obratila Gradskom uredu za izdavanjem potvrde izvršnosti na rješenje od 7. listopada 2016., međutim, s obzirom da po zahtjevu tužiteljice nadležno tijelo nije postupilo u zakonskom roku, tužiteljica je podnijela prigovor čelniku tijela, gradonačelniku Grada Zagreba koji također o prigovoru nije odlučio u zakonskom roku. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe prigovor promašene pasivne legitimacije, navodeći da je prigovor trebao biti izjavljen čelniku Gradskog ureda – pročelniku, a ne gradonačelniku Grada Zagreba.

II. Ocjena Upravnog suda u Zagrebu

Citirajući odredbe članka 156., članka 122. stavak 3. i 4. ZUP-a, sud je utvrdio da je zahtjev za izdavanje potvrde pravomoćnosti podnesen prvostupanjskom zbog čega je prigovor zbog nepostupanja trebao biti podnesen čelniku prvostupanjskog tijela, što jasno proizlazi iz sadržaja odredbe članka 122. stavka 4. ZUP-a, te je u slučaju tzv. šutnje čelnika prvostupanjskog tijela - pročelnika, postojala mogućnost podnošenja žalbe nadležnom drugostupanjskom tijelu.

Međutim, tužitelj prije podnošenja tužbe tužitelj nije iscrpio navedeni pravni put, odnosno nije zahtijevao donošenje odluke o prigovoru od čelnika prvostupanjskog tijela, već je, isto zahtijevao od gradonačelnika Grada Zagreba, a nije niti dokazao da bi uopće podnosio žalbu nadležnom drugostupanjskom tijelu, zbog čega je tužba podnesena ovom sudu prijevremena, pa je odbačena temeljem odredbe članka 46. stavka 1. točke 1. ZUS-a.

III. Zaključak

U ovom predmetu prigovor podnositelja nije usvojen zbog promašene pasivne legitimacije, odnosno zbog činjenice da je prigovor, umjesto pročelniku upravnog tijela izjavljen izvršnom čelniku, Gradonačelniku Grada Zagreba.²⁵ Zbog toga je u slučaju šutnje čelnika prvostupanjskog tijela-pročelnika, postojala mogućnost podnošenja žalbe nadležnom drugostupanjskom tijelu, sukladno odredbi članka 122. stavak 4. ZUP-a, a kako je to u konkretnom slučaju izostalo, odnosno tužitelj prije podnošenja tužbe nije iscrpio redovni pravni put, tužba je odbačena, sukladno odredbi članka 46. stavak 1. t .1. ZUS-a. Navedena presuda temelji se na prihvaćenom konceptu samostalnog donošenja pojedinačnih akata od strane

²⁵ O pojmu „čelnik tijela“ vidi detaljnije pod 3.2., str. 7.

upravnih tijela lokalnih jedinica, pa se u skladu s time treba prihvatiti stav da se pojam „čelnik tijela“ iz članka 122. stavak 1. ZUP-a u lokalnoj samoupravi odnosi na pročelnika nadležnoga upravnog tijela, a ne na izvršnog čelnika.

3.3. Prigovor prema članku 42. ZUP-a

Sukladno odredbi članka 40. stavak 1. ZUP-a, upravni postupak može biti pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. Relativno je jednostavno odrediti da li je postupak pokrenut na zahtjev stranke i tko je stranka u tom postupku kao i tko je stranka u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti. Međutim, određeni postupci se pokreću radi zaštite javnog interesa te se vode po službenoj dužnosti, pri čemu osoba koja je inicirala takav postupak ne mora imati svojstvo stranke u upravnom postupku. To može imati i negativne posljedice za tu osobu, primjerice, iako je inicirala upravni postupak kasnije neće moći ulagati pravna sredstva ili imati mogućnost uvida u spis, a to je stranci u upravnom postupku zajamčenom nizom domaćih propisa kao i propisima na međunarodnoj razini i na razini Europske unije.²⁶

U članku 42. stavak 1. ZUP-a navedeno je da se postupak pokreće po službenoj dužnosti kada je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa, dok je u daljnjim odredbama u stavicima 2. - 4. regulirana mogućnost pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti na inicijativu osoba koja nisu stranački legitimirane pokrenuti upravni postupak, već radi zaštite javnog interesa upozoravaju na potrebu pokretanja postupka po službenoj dužnosti podnošenjem predstavki. Za pokretanje upravnog postupka na ovaj način važna su dva elementa: utvrđeno činjenično stanje u konkretnom slučaju te subjektivna procjena službene osobe da se radi ostvarivanja cilja i svrhe koju postavlja neki materijalni zakon određeni upravni postupak treba pokrenuti.²⁷ Međutim, važno je naglasiti da su odredbe stavaka 2. - 4. u funkciji stavka 1. članka 42. ZUP-a, odnosno svrha i cilj ove procesne mogućnosti je izvršavanje zakona i /ili zaštita javnog interesa, a ne primarno zaštita prava i pravnih interesa podnositelja predstavke.²⁸

Navedeni članak glasi:

(1) Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa.

²⁶ Šikić, Marko, Held, Mateja, *op.cit.* (bilj. 1.), str. 119.

²⁷ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2), str. 121.

²⁸ Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 11), str. 1.

(2) Kod ocjene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti javnopravno tijelo uzet će u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnoga interesa.

(3) Kad službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, obavijestit će o tome podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno obavijesti.

(4) Podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.

Iz citiranih odredbi proizlazi da ZUP stavlja građane u položaj da i sami vode računa o zaštiti javnog interesa podnošenjem predstavki odnosno drugih obavijesti kojima obavještavaju javnopravno tijelo o potrebi zaštite javnog interesa. Tako primjerice građani mogu dostavljati građevinskoj inspekciji predstavke zbog bespravne gradnje ili opasnosti za ljude i štetu većih razmjera, inspekciji za zaštitu okoliša predstavke zbog ugrožavanja okoliša, sanitarnoj i veterinarskoj inspekciji zbog zaštite zdravlja ljudi, itd.²⁹

Sukladno odredbi članka 42. stavak 3. ZUP-a, prava podnositelja predstavke, odnosno obavijesti dodatno su zaštićena obvezom javnopravnog tijela da, ukoliko utvrdi da ne postoji uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, podnositelja predstavke o tome obavijesti, što je prije moguće, a najkasnije u roku od trideset dana od dana podnošenja predstavke odnosno obavijesti. Ovim poprilično dugim rokom od trideset dana, zakonodavac je želio javnopravnom tijelu osigurati dovoljno vremena za razmatranje svih okolnosti koje bi mogle ukazati na potrebu pokretanja postupka po službenoj dužnosti, dok se, s druge strane željelo omogućiti podnositelju predstavke da odgovor dobije u primjerenom roku.³⁰

Pravo na predstavku ima svoju ustavnu osnovu u odredbi članka 46. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 85/10. - službeni pročišćeni tekst, 5/14.) kojom je propisano je da svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor, a također je sadržano i u drugim sistemskim zakonima na području državne uprave, odnosno lokalne i područne (regionalne) samouprave. Riječ je, u prvom redu, o odredbama članka 29. stavak 2. i članka 32. stavak 3. Zakona o sustavu državne uprave ("Narodne novine" br. 66/19.), te članka

²⁹ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2), str. 121.

³⁰ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2), str. 122.

26. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17. i 98/19.).³¹

Međutim, u odnosu na opće pravo na podnošenje predstavke koje ne obvezuje državna tijela da se o njoj izjasne u formalnom postupku, osim u obliku odgovora nositelju peticije, specifičnost predstavke iz članka 42. ZUP-a jest što se njome inicira javnopravno tijelo da po službenoj dužnosti pokrene upravni postupak te u slučaju negativnog odgovora ili izostanka odgovora (šutnje uprave), podnositelj predstavke može izjaviti prigovor u roku iz članka 42. stavak 4. ZUP-a. Podnositelj obavijesti ili predstavke kojom se ukazuje na potrebu pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti nije stranka u tom postupku i nema stranačku legitimaciju za pokretanje postupka, već je samo inicijator postupka pokrenutog po službenoj dužnosti.³² Međutim, podnositelju predstavke osigurana je pravna zaštita ako je nezadovoljan sadržajem dobivene obavijesti ili ako u propisanom roku nije dobio odgovor i to putem prigovora koji se može izjaviti sukladno odredbi članka 42. stavak 4. ZUP-a. Prigovor se izjavljuje na obavijest javnopravnog tijela da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, kao i u slučaju izostanka te obavijesti te pri tome nije propisan krajnji rok do kojeg se, nakon isteka roka iz članka 42. stavak 3. ZUP-a može izjaviti prigovor. Također, podnositelj predstavke nije ovlašten izjaviti prigovor povodom obavijesti javnopravnog tijela da je povodom njegove predstavke pokrenut postupak po službenoj dužnosti.³³

Čelnik o prigovoru odlučuje rješenjem kako bi podnositelj predstavke, odnosno druge obavijesti protiv ove odluke mogao koristiti pravna sredstva, tj. žalbu u upravnom postupku, odnosno tužbu u upravnom sporu čime je ojačan pravni položaj podnositelja predstavke, ali je ujedno i uspostavljena upravna disciplina i nadzor nad upravnim djelovanjem. Međutim, Rajko upozorava na mogućnost izigravanja, odnosno zaobilaženja navedenog zakonskog rješenja jer javnopravno tijelo može na inicijativu podnositelja predstavke pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, a potom ga i obustaviti te pri tome nije dužno podnositelju predstavke dostaviti rješenje o obustavi postupka. Stranke, u pravilu neće imati pravni interes osporavati obustavu postupka jer se većina postupaka iniciranih predstavkama vodi protiv stranaka, a ne u njihovu korist, pa je jedini način na koji bi podnositelj predstavke mogao imati uvid u tijek i ishod postupka obavješćivanjem o tijeku postupka i razgledavanje spisa, sukladno odredbi članka 84. ZUP-a, ali i ovdje se može postaviti pitanje postojanja pravnog interesa podnositelja predstavke za uvid u spis. Zbog toga, Rajko smatra da zakonsko rješenje prema kojem se rješenje o obustavi

³¹ Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 11), str. 2.

³² Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 122.

³³ Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 11), str. 3.

postupka ne dostavlja podnositeljima predstavki predstavlja mogućnost zlouporabe javnopravnih tijela koji mogu naizgled udovoljiti predstavci pokretanjem postupka, a potom taj isti postupak obustaviti.³⁴

U članku 42. stavak 4. ZUP-a jasno je navedeno da podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, međutim, nije potpuno jasno odnosi li se navedeni rok i slučaj kada podnositelj predstavke na nju nije dobio nikakav odgovor. Šikić i Held smatraju da navedeni rok od osam dana ne vrijedi u slučaju šutnje uprave, odnosno u takvim slučajevima podnositelj bi mogao izjaviti prigovor bilo kada nakon isteka roka od trideset dana za davanje odgovora tj. obavijesti. Navedeno se opravdava činjenicom da je cilj postupka koji se pokreće sukladno odredbi članka 42. ZUP-a zaštita javnog interesa, pa nije svrhovito građane koji se odluče inicirati upravni postupak radi zaštite javnog interesa ograničavati bilo kakvim rokom u podnošenju prigovora.³⁵

Navedena dvojba ponovno se javlja i kod pitanja kojem se tijelu izjavljuje prigovor, i dok je slučaju podnošenja prigovora na obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka jasno da se prigovor podnosi čelniku tijela koje je trebalo odlučiti o pokretanju upravnog postupka, u slučaju kada se prigovor izjavljuje zbog toga jer je javnopravno tijelo propustilo postupiti po predstavci, upitno je koliko je smisleno podnositi prigovor javnopravnom tijelu koje je već imalo priliku odlučiti o predstavci, a to nije učinilo. S obzirom da je odredbom članka 110. stavak 2. ZUP-a propisano da se zbog nedonošenja rješenja u propisanom roku, žalba može predati izravno i drugostupanjskom tijelu, a člankom 122. stavak 2. ZUP-a propisano je da se odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući način primjenjuju i na prigovor, u slučaju šutnje uprave mogla bi se razmotriti i ideja da se prigovor u slučaju šutnje prvostupanjskog tijela po predstavci može izjaviti i drugostupanjskom tijelu.³⁶ Nadalje, nije regulirana ni situacija kada javnopravno tijelo odgovori na predstavku, ali nakon isteka roka od trideset dana, a podnositelj je u međuvremenu izjavio prigovor zbog toga što od javnopravnog tijela nije dobio nikakav odgovor, odnosno obavijest. Šikić i Held smatraju da bi u toj situaciji bilo najbolje rješenje pitati podnositelja predstavke da li je zadovoljan odgovorom, odnosno obaviješću, te ako bi podnositelj izjavio da je zadovoljan, u tom bi se slučaju postupak po prigovoru mogao obustaviti. Ako bi podnositelj izjavio da nije zadovoljan obaviješću, postupak po prigovoru bi se nastavio, uzimajući u obzir razloge nezadovoljstva koje je

³⁴ *Ibid.* str. 123.

³⁵ Šikić, Marko, Held, Mateja, *op.cit.* (bilj. 1.), str. 120.

³⁶ *Ibid.*, str. 121.

podnositelj naveo.³⁷ Postupajući po prigovoru podnositelja predstavke čelnik tijela tijela može donijeti sljedeće odluke³⁸:

- **Pozivanje podnositelja prigovora na otklanjanje nedostataka u prigovoru**
 - Sukladno odredbi članka 71. stavak 1. ZUP-a, prigovor se smatra podneskom, pa se u skladu s time na prigovor na odgovarajući način primjenjuju odredbe članka 71. ZUP-a koje propisuju oblik, sadržaj i način predaje podnesaka kao i odredbe članka 73. ZUP-a kojima je propisan način postupanja službene osobe ako prigovor sadrži nedostatke koji onemogućuju postupanje po njemu. Sukladno odredbi članka 73. stavak 1. ZUP-a kada podnesak sadržava kakav nedostatak koji onemogućuje postupanje po podnesku, odnosno ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, službena osoba zaključkom će upozoriti na to stranku i odrediti će rok u kojem je stranka dužna otkloniti nedostatak, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini.
- **Upućivanje prigovora nadležnom tijelu**
 - Ukoliko je prigovor podnesen nenadležnom javnopravnom tijelu, službena osoba javnopravnog tijela dužna je postupiti sukladno odredbi članka 18. stavak 1. ZUP-a te prigovor uputiti nadležnom tijelu i o tome obavijestiti podnositelja predstavke.
- **Odbacivanje prigovora**
 - Ukoliko je prigovor podnesen nenadležnom javnopravnom tijelu, a ne može se utvrditi koje tijelo je nadležno za odlučivanje o prigovoru, službena osoba će najkasnije u roku od osam dana od dana primitka prigovora, donijeti rješenje kojim će odbaciti prigovor zbog nenadležnosti i rješenje dostaviti stranci i to sukladno odredbi članka 18. stavak 2. ZUP-a.
 - Ako je prigovor neuređan na razini nemogućnosti postupanja, a podnositelj u ostavljenom roku nije uredio prigovor, službena osoba će rješenjem odbaciti prigovor sukladno odredbi članka 73. stavak 2. ZUP-a.
 - Prigovor će se odbaciti ako je nepravodoban, odnosno ako je izjavljen nakon isteka prekluzivnog roka iz članka 42. stavak 4. ZUP-a.
 - Prigovor će se odbaciti ako ga je izjavila neovlaštena osoba, odnosno osoba koja nije podnijela predmetnu predstavku.
 - Prigovor će se odbaciti kao nedopušten, ako je podnositelju predstavke dostavljena obavijest da je upravni postupak pokrenut.

³⁷ *Ibid.*, str. 120.

³⁸ Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 11.), str. 3.

- Prigovor će se odbaciti ako je o jednakom prigovoru već odlučeno u korist podnositelja, a ovdje se prigovor odbacuje odgovarajućom primjenom odredbe članka 41. stavak 2. ZUP-a kojom je uređeno odbacivanje zahtjeva jer ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka.
- **Obustava postupka**
- Ako je prigovor izjavljen zbog šutnje uprave, a obavijest podnositelju bude dostavljena prije donošenja rješenja o prigovoru, postupak povodom prigovora se obustavlja.
- **Odbijanje prigovora**
- Kada prigovor nije odbačen, niti je postupak povodom prigovora obustavljen, razmatra se osnovanost prigovora, tj. jesu li postojali uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Neosnovan prigovor se odbija.
- **Usvajanje prigovora**
- Ako je prigovor osnovan, čelnik tijela trebao bi podnositelja obavijestiti da je po službenoj dužnosti pokrenut konkretni postupak. Drugostupanjsko tijelo, pri odlučivanju o žalbi izjavljenoj protiv prvostupanjskog rješenja donesenog povodom prigovora, ima opće ovlasti propisane odredbama članka 114.-119. ZUP-a.

U slučaju prihvaćanja inicijative za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, podnositelj predstavke nema položaj stranke u postupku te je u pravilu, jedini način na koji može steći uvid u tijek i ishod postupka koji je pokrenut na njegovu inicijativu putem obavješćivanja o tijeku postupka i razgledavanje spisa iz članka 84. ZUP-a, pod uvjetom da dokaže postojanje pravnog interesa.³⁹ Međutim, iznimke propisuju posebni zakoni koji obvezuju javnopravna tijela na dostavu dodatnih obavijesti podnositeljima predstavki pa se na taj način podnositeljima predstavki priznaje pravo na upoznavanje s rezultatima inspekcijskog postupka.⁴⁰

Dakle, podnositelji predstavki koji iniciraju pokretanje postupka po službenoj dužnosti podnošenjem prijave inspekcijskim i drugim nadzornim tijelima imaju uži opseg prava u odnosu na nadzirane stranke u inspekcijskom postupku, ali šira prava u odnosu na podnositelje „običnih predstavki“ koje ne predstavljaju inicijativu za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, što osobito vrijedi u slučaju kada nadležno tijelo odbije pokrenuti postupak po službenoj dužnosti. Podnositelji „običnih predstavki“ imaju pravo na dobivanje odgovora, a u

³⁹ Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 11.), str. 2.

⁴⁰ V. članak 51. stavak 1. i 5. Zakona o zaštiti od požara („Narodne novine“ broj 92/2010, 114/2022) , članak 16. stavak 2. i članak 21. stavak 2. Zakona o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“ broj 145/24).

slučaju propuštanja nadležnog tijela da im dostavi odgovor mogu podnijeti prigovor radi zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela sukladno odredbi članka 156. ZUP-a.⁴¹

U praksi, prijave inspekcijskim i drugim nadzornim tijelima predstavljaju tipičan primjer iniciranja postupka po službenoj dužnosti, a u takvim postupcima prigovor se koristi kao pravni lijek. Primjerice, sukladno Zakonu o državnom inspektoratu (,Narodne novine“ broj 115/2018, 117/2021, 67/2023 i 155/2023) osoba može inicirati inspekcijski postupak, ali vrlo vjerojatno neće biti stranka u postupku, a kao primjer se može razmotriti inspekcijski postupak koji se odnosi na gradnju. Ako vlasnik susjedne nekretnine prijavljuje nezakonitu gradnju vlasnika nekretnine na određenoj čestici i Državni inspektorat pokrene postupak po službenoj dužnosti, osoba koja je inicirala postupak neće biti stranka u tom postupku. Sukladno odredbi članka 106. stavak 5. Zakona o državnom inspektoratu, protiv rješenja koje donosi inspektor ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. U skladu s time, i protiv rješenja koje bi povodom prigovora donio čelnik Državnog inspektorata ne može se podnijeti žalba, ali bi se mogao pokrenuti upravni spor. Upravni spor bi se mogao pokrenuti i ako čelnik Državnog inspektorata ne bi odlučio o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od njegova podnošenja, kao i ako je podnesena predstavka Državnom inspektoratu, a Državni inspektorat o njoj nije uopće odlučio.⁴²

3.3.1. Sudska praksa u primjeni članka 42. ZUP-a

Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, posl.br. Usž-2450/2015-2 od 27. travnja 2016.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelj se 1. lipnja 2012. obratio Ministarstvu zdravlja podneskom kojim zahtijeva inspekcijski pregled ravnateljstva KBC-a S. Budući da na navedeni podnesak nije dobio odgovor podnio je tužbu radi ocjene zakonitosti propuštanja donošenja pojedinačne odluke koja je rješenjem Upravnog suda u Osijeku odbačena jer je utvrđeno da tužitelj prije podnošenja tužbe nije iskoristio redovni pravni lijek. Na prvostupanjsku presudu tužitelj je izjavio žalbu u kojoj navodi da je neutemeljeno pozivanje suda na odredbu članka 42. stavka 4. ZUP-a i obrazloženje kako je tužitelj trebao podnijeti prigovor zdravstvenoj inspekciji. Navodi kako se navedeni članak odnosi na pokretanje postupka po službenoj dužnosti, dok se u konkretnom slučaju radi o pokretanju postupka na zahtjev stranke kojim se traži inspekcijski pregled KBC. S. Nadalje,

⁴¹ Rajko, Alen, IUS-INFO - Inspekcijski postupak je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, neovisno je li postupak pokrenut slijedom prijave fizičke/pravne osobe, pristup: 10. travnja 2025.

⁴² Šikić, Marko, Held, Mateja, *op. cit.* (bilj. 1.), str. 121.

navodi da je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke, a Sud ga je riješio kao da se pokreće po službenoj dužnosti, u čemu nalazi povrede pravila postupka. Uz to smatra da pravo na podnošenje prigovora ne znači ujedno i obvezu njegovog podnošenja kao preduvjeta za ostvarivanje prava na pokretanje upravnog spora u smislu odredbe članka 101. stavka 3. ZUP-a.

II. Ocjena Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Visoki upravni sud Republike Hrvatske smatra da je Upravni sud u Osijeku pravilno ocijenio da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora jer tužitelj prije podnošenja tužbe nije iskoristio zakonom propisani redovni pravni lijek, odnosno nije podnio prigovor javnopravnom tijelu. Naime, iz spisa predmeta proizlazi da se tužitelj 1. lipnja 2012., obratio tuženiku podneskom kojim zahtjeva inspekcijski pregled ravnateljstva KBC-a S te iako je tužitelj navedeni podnesak nazvao „zahtjev“, pravilno je Upravni sud u Osijeku zaključio da se radi o predstavi građana kojom se daje inicijativa za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. To iz razloga što se inspekcijski postupci vode s ciljem zaštite javnog interesa pa podnesci kojima građani ukazuju na nepravilnosti u radu pojedinih ustanova imaju karakter predstavke, a postupanje javnopravnog tijela u povodu predstavke regulirano je odredbama članka 42. ZUP-a. U slučaju podnošenja predstavke kojom se inicira pokretanje postupka po službenoj dužnosti, prema odredbi članka 42. stavka 3. ZUP-a službena osoba što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, treba obavijestiti podnositelja predstavke ako ne postoje razlozi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Protiv takve obavijesti, građanin na temelju odredbe stavka 4. članka 42. ZUP-a, ima pravo izjaviti prigovor čelniku javnopravnog tijela kojemu se obratio, a tek ako nije zadovoljan rješenjem o prigovoru, protiv takvog rješenja može izjaviti žalbu odnosno pokrenuti upravni spor sukladno odredbi članka 122. ZUP-a. Pravnu zaštitu podnositelj predstavke ima i u slučaju ako mu u roku 30 dana nije odgovoreno na predstavku, ali takvu zaštitu, na temelju odredbe članka 42. stavka 4. ZUP-a, ponovno ostvaruje prvenstveno podnošenjem prigovora.

Budući da tužitelj u konkretnom slučaju nije podnio prigovor kao remonstrativni pravni lijek, što niti ne osporava, upravni spor po njegovoj tužbi se ne može voditi.

Nadalje, sud navodi da je neosnovan prigovor tužitelja da se u konkretnom slučaju radi o pokretanju postupka u povodu zahtjeva, a ne po službenoj dužnosti. Navedeno iz razloga što se upravni postupci na zahtjev stranke pokreću u pravilu kad stranka želi ostvariti neko pravo, odnosno radi se o postupcima koji se vode o pravnom interesu stranke. Inspekcijski postupci se, za razliku od toga, vode u javnom interesu, što u konkretnom slučaju proizlazi iz odredbi

članaka 171. i 178. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, broj 150/08, 155/09, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12 i 35/12) na koje se pravilno poziva prvostupanjski sud. Pravna zaštita zbog šutnje uprave ZUP-om je predviđena samo u postupcima koji se vode po zahtjevu (članak 101. ZUP-a), odnosno po žalbi (članak 121. ZUP-a) pri čemu je u dosljednoj i dugogodišnjoj upravnosudskoj praksi zauzeto stajalište kako sve procesne pretpostavke za dopuštenost upravnog spora pokrenutog zbog šutnje uprave trebaju biti postupno ispunjene. To znači da stranka u povodu čijeg zahtjeva se postupak pokreće mora pričekati istek roka za donošenje odluke, istekom tog roka iskoristiti zakonom predviđena pravna sredstva za ostvarivanje pravne zaštite pred javnopravnim tijelima i tek nakon toga ovlaštena je pokrenuti upravni spor zbog šutnje uprave (ako šutnja i dalje postoji) odnosno protiv javnopravnog tijela koje je donijelo odluku u povodu redovnog pravnog lijeka.

Budući da se u konkretnom slučaju radi o predstavljeni građana nezadovoljnim radom ustanove, kojom se nadležnom javnopravnom tijelu predlaže pokretanje inspekcijskog postupka, pravilno je Upravni sud u Osijeku ocijenio da se radi o situaciji propisanoj odredbom članka 42. ZUP-a, a kako tužitelj nesporno nije iskoristio ZUP-om predviđeno pravno sredstvo odnosno zbog nedobivanja odgovora na predstavku nije podnio prigovor kao redovni pravni lijek, osnovano je prvostupanjski sud tužbu odbacio na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 3. ZUS-a. Iz navedene odredbe jasno proizlazi da se upravni spor može voditi tek nakon što je tužitelj iscrpio redovni put pravne zaštite, a upravna tužba nema značenje redovnog pravnog lijeka.

III. Zaključak

U ovom predmetu Visoki upravni sud Republike Hrvatske potvrdio je stajalište Upravnog suda u Osijeku da tužitelj nije iscrpio redovni put pravne zaštite, odnosno prije podnošenja tužbe nije podnio prigovor iz članka 42. stavak 4. ZUP-a zbog čega je tužba odbačena kao nedopuštena. Sud je naime, utvrdio da u konkretnom slučaju nije riječ o postupku pokrenutom na zahtjev stranke, već je riječ o postupku pokrenutom po službenoj dužnosti i to predstavkom tužitelja kao građanina, zbog čega je pravnu zaštitu potrebno ostvariti primjenom instituta prigovora iz članka 42. stavak 4. ZUP-a. Nadalje, istaknuto je da se postupci pokrenuti na zahtjev stranke vode kad stranka želi ostvariti neko pravo, odnosno radi se o postupcima koji se vode o pravnom interesu stranke, dok se inspekcijski postupci se, za razliku od toga, vode u javnom interesu, što u konkretnom slučaju proizlazi iz odredbi članaka 171. i 178. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, broj 150/08, 155/09, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12 i 35/12) na koje se pravilno poziva prvostupanjski sud. Dakle, u konkretnom slučaju riječ je inspekcijskom postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti na temelju predstavke građanina te je tužitelj

kao podnositelj predstavke na koju nije dobio odgovor u smislu odredbe članka 42. stavak 4. ZUP-a, morao podnijeti prigovor javnopravnom tijelu, a s obzirom da je isto propustio napraviti, tužba je odbačena kao nedopuštena.

Presuda Upravnog suda u Rijeci, posl.br. UsI-195/2020-11 od 28. svibnja 2020.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Rješenjem tuženika od 27. siječnja 2020. odbijen je prigovor tužitelja izjavljen protiv obavijesti Ministarstva uprave, Samostalnog sektora za upravnu inspekciju, Službe za inspekciju državne uprave od 22. listopada 2019. godine. Naime, tužitelju je putem obavijesti priopćeno da upravna inspekcija nema osnove naložiti donošenje rješenja o prestanku službe, vezano uz tužiteljevu predstavku kojom je zatraženo provođenje inspekcijskog nadzora u Sigurnosno-obavještajnoj agenciji. Prigovorom protiv ove obavijesti zatraženi su odgovori na tri službeničkopravna pitanja u vezi rješenja kojim je tužitelj stavljen na raspolaganje te je utvrđeno da mu prestaje služba.

II. Ocjena Upravnog suda u Rijeci

U postupanju tuženika Upravni sud u Rijeci nije našao povrede zakona.

Naime, stajalište je suda da se tužiteljev prigovor ne odnosi na prigovore iz članka 154., 155., 156., 157. i 158. ZUP-a, zbog čega je, opravdano, prigovor tretiran u kontekstu odredbi članka 42. ZUP-a, kojima je uređeno pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Nužna pretpostavka za primjenu prigovora iz članka 42. ZUP-a jest da se prigovor odnosi na odbijanje javnopravnog tijela da, povodom inicijative podnositelja, pokrene upravni postupak po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa. Ako nije riječ o postupku koji ima karakter upravnog postupka - u kojem se rješava upravna stvar, uz donošenje rješenja (upravnog akta), nema primjene odredbi članka 42. ZUP- a.

Ni po važećem Zakonu o upravnoj inspekciji, ni po njegovu normativnom predniku (Zakonu o upravnoj inspekciji, „Narodne novine“, broj 63/08), upravna inspekcija ne provodi upravni postupak. Ovdje nema ni odredbi posebnog zakona koje bi upravnoj inspekciji dale takve ovlasti. Stoga odbijanjem tužiteljeva prigovora, tretiranog kao prigovor iz članka 42. ZUP-a, nije došlo do povrede zakona na štetu tužitelja.

III. Zaključak

U konkretnom slučaju, Sud je dao dodatna pojašnjenja vezano uz podnošenje prigovora iz članka 42. stavak 4. ZUP-a, a vezano uz ovlasti upravne inspekcije sukladno Zakonu o upravnoj inspekciji. Najprije je utvrđeno da prigovor podnositelja nije prigovor iz članka 154., 155., 156., 157. i 158. ZUP-a, zbog čega je navedeni prigovor razmatran u kontekstu odredbi članka 42. ZUP-a kojim je uređeno pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Međutim, odredbe Zakona o upravnoj inspekciji kao niti odredbe nekog posebnog zakona ne daju ovlast upravnoj inspekciji za provođenje upravnog postupka zbog čega je prigovor podnositelja odbijen kao neosnovan jer je utvrđeno da nije došlo do povrede zakona na štetu podnositelja. Naime, upravna inspekcija ne donosi rješenje (upravni akt) pa je i sudska zaštita glede njezinih radnji i neupravnih akata (zapisnika, odnosno obavijesti), osigurana u kontekstu ocjene zakonitosti postupanja, a ne ocjene zakonitosti upravnog akta (članak 27. Zakona o upravnoj inspekciji). Dakle, upravna inspekcija ne vodi upravni postupak pa ga ne može niti pokrenuti, zbog čega ne postoji mogućnost primjene odredbe članka 42. ZUP-a. Općenito, kada je posebnim zakonom propisano da javnopravno tijelo obavješćuje podnositelja predstavke o poduzetim radnjama, odredba članka 42. stavak 4. ZUP-a, u dijelu koji nije uređen posebnim zakonom (članak 3. stavak 1. ZUP-a), podredno se primjenjuje samo ako je riječ o obavijesti kojom se podnositelju priopćava da u tom slučaju ne postoje uvjeti za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti. Osim toga, sud ukazuje i na razliku između predstavke iz članka 42. stavak 2. ZUP-a i tzv. obične predstavke, jer negativan odgovor na običnu predstavku podnositelj nije ovlašten osporavati prigovorom, pa bi se, isti, u tom slučaju trebao odbaciti.⁴³

Presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl.br. UsI-3025/24-5 od 15. siječnja 2025.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužiteljica je sudu 1. srpnja 2024. podnijela tužbu radi šutnje uprave, budući da tuženik u zakonskom roku nije donio odluku o prigovoru tužiteljice od 4. lipnja 2024. izjavljenom zbog nepostupanja po prijavama o bespravnoj gradnji koje je tužiteljica podnijela Državnom inspektoratu, Građevinskoj inspekciji 5. lipnja, 19. lipnja 2020. te 10. kolovoza 2020.

U odgovoru na tužbu dostavljenom sudu 19. kolovoza 2024. tuženik je obavijestio sud da je povodom prijave tužiteljice proveden inspekcijski nadzor te da je nadležni građevinski

⁴³ Više o razlikovanju navedenih vrsta predstavki vidi pod 3.3., str. 15.

inspektor obavijestio podnositeljicu o utvrđenom činjeničnom stanju obaviješću od 12. kolovoza 2024.

II. Ocjena Upravnog suda u Zagrebu

Prema ocjeni suda, nakon donošenja obavijesti od 12. kolovoza 2024. više nema šutnje tuženog tijela, dakle nema predmeta upravnog spora u smislu članka 3. stavka 1. točke 3. ZUS-a, tj. ocjene zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da odluči o zahtjevu tužiteljice u zakonom propisanom roku, zbog čega je temeljem odredbe članka 103. stavka 1. ZUS-a upravni spor obustavljen. U konkretnom slučaju tužiteljica je tužbu podnijela zbog propuštanja tuženika da u zakonom propisanom roku odluči o prigovoru, tražeći od upravnog suda da naloži tuženiku da odluči o prigovoru, a tuženik nije dostavio odluku o prigovoru u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Stoga, ovaj sud ocjenjuje da tužiteljica ima pravo na naknadu troška upravnog spora jer je osnovano pokrenula upravni spor zbog šutnje uprave obzirom da je nakon tužbe zbog šutnje uprave tuženik postupio po prijavi tužiteljice, dakle tuženik je u tijeku upravnog spora postupio po tužbenom zahtjevu.

III. Zaključak

U konkretnom slučaju tužiteljica je podnijela prijave o bespravnoj gradnji Državnom inspektoratu, Građevinskoj inspekciji, dakle, predstavkom je inicirala pokretanje postupka po službenoj dužnosti, sukladno odredbi članka 42. stavak 2. ZUP-a. S obzirom da tužiteljica u zakonskom roku iz članka 42. stavak 3. ZUP-a nije dobila odgovor na podnesenu predstavku, podnijela je prigovor o kojem tuženik nije odlučio u roku od osam dana od izjavljivanja prigovora. Zbog toga je, u konačnici, tužiteljica podnijela tužbu radi šutnje uprave kako bi se ocijenila zakonitost propuštanja javnopravnog tijela da odluči o zahtjevu tužiteljice u zakonom propisanom roku. Međutim, u tijeku upravnog spora, odnosno nakon podnošenja tužbe, tuženik je postupio po tužbenom zahtjevu, odnosno dostavio je tužiteljici obavijest o utvrđenom činjeničnom stanju, zbog čega je upravni spor obustavljen. Dakle, navedena odluka predstavlja primjer odlučivanja u slučaju šutnje uprave kada se prigovor podnosi zbog toga što podnositelj nije dobio odgovor na podnesenu predstavku, međutim, u slučaju da je prigovor podnesen na obavijest da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, a čelnik nije donio odluku zakonskom roku, upravni spor bi se okončao tako što bi se tuženiku naložilo da o prigovoru tužitelja odluči rješenjem.

3.4. Zaštita od postupanja javnopravnih tijela

Pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga uređena je sedmim dijelom ZUP-a, a ovim institutom koji se izravno oslanja na odredbu članka 3. stavak 2. ZUP-a nastojalo se u značajnoj mjeri dodatno zaštititi prava građana i drugih osoba. Naime, vođenje upravnih postupaka u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana samo je dio javne funkcije koju javna uprava obavlja u odnosu prema građanima, međutim, uz tu važnu djelatnost javnopravnih tijela, postoji i područje servisne funkcije države koja građanima osigurava javna dobra i usluge koja se mogu dobiti samo putem prava koje određuju propisi u posebnim upravnim područjima.⁴⁴

S obzirom da se ovom djelatnošću uprave također mogu povrijediti prava, obveze i pravni interesi građana, ZUP omogućava građanima da zaštite svoja prava kada su im ona povrijeđena postupanjem javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga, a koje nije usmjereno na vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja. Dakle, riječ je o postupanju koje nije usmjereno na vođenje upravnog postupka, zbog čega se moguća povreda prava u ovim slučajevima ne može štiti žalbom, nego prigovorom koji se može izjaviti protiv svakog postupanja javnopravnog tijela koje nema kvalifikaciju upravnog akta, ali utječe ili može utjecati na prava i obveze neke osobe.

Slučajeve zaštite od postupanja javnopravnih tijela ZUP je podijelio u dvije skupine, u prvoj se štiti pravo zainteresirane osobe kada od javnopravnog tijela zatraži obavijest o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite nekog svojeg prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari, dok u drugu ulazi zaštita od svakog drugog oblika postupanja javnopravnog tijela.⁴⁵

3.4.1. Prigovor prema članku 155. ZUP-a

Člankom 155., a u okviru Glave I. sedmog dijela ZUP-a uređen je institut obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava koji pruža dodatnu, formaliziranu zaštitu zainteresiranoj osobi u komunikaciji između građana ili pravnih osoba i uprave prilikom kontakata s javnopravnim tijelima.⁴⁶ Ovdje je riječ o aktivnostima koje se ne provode u okviru upravnog postupka, već izvan njega, u pravilu prije pokretanja postupka kada podnositelj zahtjeva za

⁴⁴ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 341.

⁴⁵ *Ibid.*, str. 342.

⁴⁶ Rajko, Alen, Postupanje iz članka 155. Zakona o općem upravnom postupku (Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava), <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2022B1719>, pristup: 02. ožujka 2025., str. 6.

dostavu obavijesti tek razmatra hoće li zahtjevom uopće pokrenuti postupak. Riječ je o formaliziranoj komunikaciji između podnositelja zahtjeva za izdavanje obavijesti i javnopravnog tijela iza koje ostaje pisani trag što može biti korisno objema stranama jer se na taj način olakšava dokazivanje komunikacije i zainteresiranoj osobi i javnopravnom tijelu.⁴⁷

Navedeni članak glasi:

(1) Javnopravno tijelo dužno je obavijestiti zainteresiranu osobu na njezin zahtjev o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari.

(2) Na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo dužno je u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati obavijest u pisanom obliku.

(3) Ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor.

(4) Ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest, zainteresirana osoba ima pravo izjaviti prigovor.

Iz citirane odredbe proizlazi da su bitni elementi obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava;

- a) ovlaštenik prava je zainteresirana osoba, dakle, ne nužno stranka u postupku;
- b) obveznik pružanja obavijesti je javnopravno tijelo - tijelo državne uprave ili drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima;⁴⁸
- c) zainteresirana osoba može tražiti obavijest o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari, dakle, zahtjev mora biti vezan uz konkretnu upravnu stvar;
- d) rok za izdavanje obavijesti (15 dana od podnošenja zahtjeva);
- e) obvezna pisana forma obavijesti;
- f) pravo zainteresirane osobe na prigovor, ako javnopravno tijelo odbije izdati pisanu obavijest, odnosno ako u propisanom roku ne izda obavijest.⁴⁹

⁴⁷ Podnositelj zahtjeva za obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, Rubrika Vi pitate-Mi odgovaramo, Informator, br. 6797-6798 od 21. i 28. kolovoza 2023.

⁴⁸ Sukladno članku 1. ZUP-a, ovim se Zakonom uređuju pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu: javnopravna tijela), u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

⁴⁹ Rajko, Alen, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/obavjescivanje-o-uvjetima-ostvarivanja-i-zastite-prava-prema-zakonu-o-opcem-upravnom-postupku>, str. 1.

Ovo je pravo važno za provedbu uslužno orijentirane uprave u kojem se ogleda i načelo pomoći stranci koja je u ovoj fazi tek potencijalna stranka, zbog čega se podnositelj zahtjeva i ne naziva strankom već zainteresiranom osobom, pri čemu se ovdje ne radi o zainteresiranoj osobi kao uzgrednoj stranci u smislu odredbe članka 4. stavak 1. ZUP. Zbog toga se i formulacija „u određenoj upravnoj stvari“ ne odnosi na konkretan, postojeći predmet već na potencijalni predmet koji će se rješavati ako bude pokrenut upravni postupak.⁵⁰

Obveznici izdavanja obavijesti su javnopravna tijela iz članka 1. ZUP-a, a obveza izdavanja obavijesti u pisanom obliku omogućuje dokazivanje davanja i sadržaja obavijesti, dok se u pogledu način dostave pisane obavijesti primjenjuju se odredbe ZUP-a o dostavi (članci 85. - 95. ZUP-a).

Ova vrsta obavješćivanja ostvaruje se isključivo na zahtjev zainteresirane osobe, ne i po službenoj dužnosti, a obavijest se mora odnositi na uvjete, načine ili postupak ostvarivanja ili zaštite prava ili pravnog interesa, ne i na druga pitanja.

Ako javnopravno tijelo odbije izdati traženu obavijest ili je u propisanom roku nije izdalo, podnositelj zahtjeva može izjaviti prigovor i tada dolazi do pokretanja upravnog postupka te u tom trenutku podnositelj zahtjeva za izdavanje obavijesti postaje stranka u upravnom postupku. U ova dva slučaja razlikuje se samo rok u kojem se prigovor može izjaviti. U prvom slučaju, reguliranom odredbom članka 155. stavka 3. ZUP-a, kada javnopravno tijelo zainteresiranoj osobi odbije izdati obavijest ili je odbije izdati u pisanom obliku prigovor se može izjaviti u roku od osam dana od odbijanja izdavanja obavijesti, odnosno od dostave akta kojim je odbijeno izdavanje obavijesti. S druge strane, u slučaju reguliranom člankom 155. stavkom 4. ZUP-a, ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest, rok za izjavljivanje prigovora je dilatoran i počinje teći po isteku roka od 15 dana od podnošenja zahtjeva. Ako javnopravno tijelo usmeno odbije izdati obavijest, primjenjuje se odredba stavka 4., a ne stavka 3. članka 155. ZUP-a.⁵¹

Poseban problem može predstavljati izdavanje obavijesti koja je nepotpuna, netočna ili čak nezakonita, budući da ZUP-om takva situacija nije regulirana, odnosno stavak 3. i 4. članka 155. ZUP-a ne mogu biti pravni temelj za izjavljivanje prigovora u tom slučaju. Zainteresirana osoba, u svakom slučaju ima pravo na naknadu štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim

⁵⁰ Rajko, Alen, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/obavjesivanje-prema-regulaciji-opceg-upravnog-postupka-sustava-drzavne-uprave-i-prava-na-pristup-informacijama>, str.1.

⁵¹ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 46.), str. 4.

radom javnopravnog tijela, dok podnositelj zahtjeva koji je ujedno i stranka u postupku, navedeni propust može isticati u rješenju o meritumu upravne stvari.⁵²

Postupajući po prigovoru podnositelja zahtjeva čelnik javnopravnog tijela može donijeti sljedeće odluke⁵³:

- **Pozivanje podnositelja prigovora na otklanjanje nedostataka u prigovoru**
 - Sukladno odredbi članka 71. stavak 1. ZUP-a, prigovor se smatra podneskom, pa se u skladu s time na prigovor na odgovarajući način primjenjuju odredbe članka 71. ZUP-a koje propisuju oblik, sadržaj i način predaje podnesaka kao i odredbe članka 73. ZUP-a kojima je propisan način postupanja službene osobe ako prigovor sadrži nedostatke koji onemogućuju postupanje po njemu. Sukladno odredbi članka 73. stavak 1. ZUP-a kada podnesak sadržava kakav nedostatak koji onemogućuje postupanje po podnesku, odnosno ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, službena osoba zaključkom će upozoriti na to stranku i odrediti će rok u kojem je stranka dužna otkloniti nedostatak, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini.
- **Upućivanje prigovora nadležnom tijelu**
 - Ukoliko je prigovor podnesen nenadležnom javnopravnom tijelu, službena osoba javnopravnog tijela dužna je postupiti sukladno odredbi članka 18. stavak 1. ZUP-a te prigovor uputiti nadležnom tijelu i o tome obavijestiti podnositelja zahtjeva.
- **Odbacivanje prigovora**
 - Ukoliko je prigovor podnesen nenadležnom javnopravnom tijelu, a ne može se utvrditi koje tijelo je nadležno za odlučivanje o prigovoru, službena osoba će najkasnije u roku od osam dana od dana primitka prigovora, donijeti rješenje kojim će odbaciti prigovor zbog nenadležnosti i rješenje dostaviti stranci i to sukladno odredbi članka 18. stavak 2. ZUP-a.
 - Ako je prigovor neuredan na razini nemogućnosti postupanja, a podnositelj u ostavljenom roku nije uredio prigovor, službena osoba će rješenjem odbaciti prigovor sukladno odredbi članka 73. stavak 2. ZUP-a.
 - Prigovor će se odbaciti ako je nepravodoban, odnosno ako je izjavljen prije isteka roka iz stavka 2., odnosno nakon isteka prekluzivnog roka iz stavka 3. članka 155. ZUP-a
 - Prigovor će se odbaciti ako ga je izjavila neovlaštena osoba, odnosno osoba koja nije podnijela predmetni zahtjev.

⁵² Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 49.), str. 2.

⁵³ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 46.), str. 4.

- Prigovor će se odbaciti kao nedopušten, jer nije riječ o obavješćivanju o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava po članku 155. ZUP-a pa se ne može odlučivati o meritumu prigovora.
- Prigovor će se odbaciti ako je o jednakom prigovoru već odlučeno u korist zainteresirane osobe, a ovdje se prigovor odbacuje odgovarajućom primjenom odredbe članka 41. stavak 2. ZUP-a kojom je uređeno odbacivanje zahtjeva jer ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka. Općenito glavni razlozi za primjenu ove odredbe, u kontekstu pokretanja upravnog postupka, su, kada posrijedi nije upravna stvar, kada podnositelj nema stranačku legitimaciju, kada je o predmetnoj stvari već odlučeno favorabilno ili onerozno u odnosu na podnositelja (kod negativnih rješenja ove zapreke nema, već se mogu pokretati novi postupci, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno). Po prirodi stvari, odluka povodom prigovora iz članka 155. ZUP-a može biti samo negativna ili favorabilna (u cijelosti ili djelomično), ne i onerozna.

- **Odbijanje prigovora**

- Kada prigovor nije odbačen, razmatra se osnovanost prigovora, tj. je li javnopravno tijelo izdalo zatraženu obavijest, odnosno je li to učinilo u odnosu na cjelinu zahtjeva zainteresirane osobe, te je li obavijest izdana u pisanom obliku. Nije izrijekom uređena situacija kada javnopravno tijelo zainteresiranoj osobi izda pisanu obavijest u roku, ali je ova obavijest nepotpuna ili netočna. Smatramo da je i u tom slučaju načelno riječ o dopuštenom prigovoru, ali se u praksi mogu javiti problemi vezani uz doseg zaštite na koji upućuju smisao i svrha ovog instituta.

Neosnovan prigovor se odbija (primjerice, kada zainteresirana osoba neutemeljeno tvrdi da joj nije izdana zatražena obavijest). Po naravi stvari, negativna odluka o prigovoru u ovoj vrsti predmeta češće će biti odbacivanje prigovora (uglavnom zbog njegove nedopuštenosti), negoli odbijanje prigovora.

- **Usvajanje prigovora**

- Ako je prigovor osnovan, čelnik tijela podnositelju dostavlja zatraženu obavijest. Drugostupanjsko tijelo, pri odlučivanju o žalbi izjavljenoj protiv prvostupanjskog rješenja donesenog povodom prigovora, ima opće ovlasti propisane odredbama članka 114. - 119. ZUP-a.

3.4.1.1. Sudska praksa u primjeni članka 155. ZUP-a

Presuda Upravnog suda u Rijeci, posl.br. UsI-270/2020-11 od 28. svibnja 2020.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Rješenjem tuženika od 7. veljače 2020. odbačen je prigovor tužitelja izjavljen protiv mišljenja Ministarstva uprave od 25. rujna 2019. godine. Tužitelj je prigovor izjavio navodeći da od tuženika nije dobio odgovor na pitanje postavljeno u dopisu tužitelja od 20. kolovoza 2018. koje glasi: „*Koji je to krajnji rok od nastupa okolnosti iz rješenja o raspolaganju u kojem upravno tijelo mora donijeti i dostaviti rješenje kojim se državnom službeniku utvrđuje prestanak službe?*“. Tuženik je prigovor odbacio kao nedopušten, odričući primjenjivost članka 155. ZUP-a u konkretnom slučaju te nadalje, obrazlaže da nije vodio postupak niti rješavao o upravnoj stvari stavljanja na raspolaganje i prestanka državne službe tužitelja pravomoćnim rješenjem Protuobavještajne agencije od 29. kolovoza 2003. te da davanje stručnog mišljenja nije upravna stvar što se rješava u upravnom postupku.

Tužitelj u tužbi i kasnije u sporu osporava zakonitost tužnikove odluke od 7. veljače 2020. i tvrdi da tuženik nezakonitim postupanjem nastoji izbjeći odgovor na tužiteljevo pitanje vezano uz primjenu Zakona o državnim službenicima, da davanje stručnih mišljenja ulazi u doseg ovog instituta, da bi odgovor na postavljeno pitanje tužitelju omogućio spoznaju na koji način može zaštititi svoja prava (uključujući primjenu izvanrednih pravnih lijekova) te predlaže da Sud poništi osporavano rješenje tuženika te da tuženiku naloži dostavu stručnog mišljenja u kojem će izrijekom biti odgovoreno na pitanje postavljeno dopisom od 20. kolovoza 2018. odnosno prigovorom.

II. Ocjena Upravnog suda u Rijeci

Tužitelj je prigovor izjavio pozivom na norme članka 155. ZUP-a, kojima je, u okviru uređenja zaštite od postupanja javnopravnih tijela, regulirano obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava.

Međutim, konkretno tužiteljevo pitanje, u sadržaju kojim je formulirano, ne odnosi se ni na uvjete, ni na način, ni na postupak ostvarivanja ili zaštite prava ili pravnog interesa tužitelja u određenoj upravnoj stvari iz nadležnosti tuženika, već je riječ o traženju općenitoga pravnog tumačenja. Ovo ne ulazi u doseg instituta iz članka 155. ZUP-a, pa odbacivanjem tužiteljeva prigovora izjavljenog po ovoj osnovi nije došlo do povrede zakona na štetu tužitelja.

U odnosu na primjenu izvanrednih pravnih lijekova odredbe članka 155. ZUP-a bile bi primjenjive, primjerice, kada bi zainteresirana osoba kao potencijalna stranka u budućem postupku od javnopravnog tijela nadležnog za rješavanje konkretne vrste upravne stvari

zatražila obavijest pod kojim uvjetima, na koji način i/ili u kojem postupku može podnijeti odnosni pravni lijek, ali ne i na koji način treba tumačiti pravnu normu koja bi mogla biti primijenjena prilikom odlučivanja o meritumu (osnovanosti) eventualno podnesenoga pravnog lijeka.

U pogledu tužiteljeva raspravnog ukazivanja na upute objavljene na tuženikovoju internetskoju stranici, očito je riječ o uputama vezanima uz primjenu odredbi članka 32. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“ broj 66/2019 i 155/2023 u daljnjem tekstu: ZSDU). Potonje odredbe ne odnose se na materiju iz članka 155. ZUP-a, niti na ostale prigovore propisane ZUP-om. K tome, primjena norme članka 32. ZSDU u režimu je tzv. obične predstavke, u odnosu na koju podnositelj ima pravo u propisanom roku dobiti odgovor (u formi dopisa - neupravnog akta). Međutim, negativan odgovor na takvu predstavku podnositelj nije ovlašten osporavati prigovorom. S druge strane, mišljenje primljeno povodom takvog podneska (čak i kada bi podnositelj njime bio zadovoljan) sâm po sebi ne isključuje samostalnost koja pri (kasnijem) rješavanju upravne stvari službenoj osobi pripada na temelju članka 9. ZUP-a, vezano uz članak 5. toga Zakona.

Tužitelj se u prigovoru i ostatku svojeg izlaganja dosljedno pozivao na primjenu odredbi o prigovoru iz članka 155. ZUP-a, pa nije bilo osnove da tuženik tužiteljev prigovor tretira kao predstavku iz članka 32. ZSDU, već je o tom podnesku bio dužan odlučiti kao o prigovoru zbog neizdavanja obavijesti o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (u smislu čl. 155. st. 3. i 4. ZUP-a), što je tuženik i učinio. Stoga je, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, vezano uz članak 79. toga Zakona, tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan.

III. Zaključak

U ovom predmetu Sud je obrazložio zbog čega u konkretnom slučaju ne postoji mogućnost izjavljivanja prigovora sukladno odredbi članka 155. stavak 4. ZUP-a. Naime, Sud je ocijenio da se tužiteljev upit ne odnosi se ni na uvjete, ni na način, ni na postupak ostvarivanja ili zaštite prava ili pravnog interesa tužitelja u određenoj upravnoj stvari iz nadležnosti tuženika, već je riječ o traženju općenitoga pravnog tumačenja koje ne ulazi u doseg instituta iz članka 155. ZUP-a. Nadalje, Sud je utvrdio da je tužiteljev upit podnesen u skladu s odredbom članka 32. ZSDU kojim je uređeno postupanje tijela državne uprave s podneskom kojim se traži mišljenje o odgovarajućoj primjeni zakona i drugih propisa uz protezanje primjenjivosti ove regulacije i na ostale vrste predstavke i pritužbe. Međutim, članak 32. ZSDU ne čini normativnu cjelinu s člankom 155. ZUP-a već predstavlja zaseban, samostalan institut, a podnesci iz članka 32. ZSDU u režimu su „obične predstavke“ na koju podnositelj ima pravo u propisanom roku dobiti

odgovor, ali u formi dopisa-neupravnog akta. Negativan odgovor na takvu predstavku, odnosno odgovor čijim sadržajem nije zadovoljan podnositelj nije ovlašten osporavati prigovorom iz članka 155. stavak 4. ZUP-a kao niti nekim od drugih vrsta prigovora iz ZUP-a.⁵⁴

Presuda Upravnog suda u Osijeku, posl.br. UsI-1481/2020-6 od 19. ožujka 2021.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelji u tužbi navode da su od tuženika zahtijevali sve preslike izvještaja, službenih zabilješki ili sličnih akata koje su sačinili djelatnici policije koji sadržavaju informacije pribavljene "putem organizirane suradnje sa građanima mjesta Ilača" na temelju kojih informacija nisu potvrđene određene činjenice protiv tužitelja, kao mogućih počinitelja kaznenih djela. Navode da su putem obavijesti tuženika upućeni na Općinsko državno odvjetništvo u Vukovaru kojem su dostavljene sve preslike izvještaja, službenih zabilješki i drugih akata policijskih službenika. Nadalje, navode da su prigovorili na sadržaj te obavijesti jer tražena informacija nije sadržana u spisu Općinskog državnog odvjetništva u Vukovaru, međutim, osporavanim rješenjem tuženika od 9. listopada 2020. odbačen je kao nedopušten prigovor tužitelja izjavljen na predmetnu obavijest Policijske uprave vukovarsko-srijemske.

II. Ocjena Upravnog suda u Osijeku

Upravni sud u Osijeku odbio je poništiti takvo rješenje tuženika s ovim obrazloženjem: Predmetna obavijest je dana u skladu s člankom 155. stavkom 1. i 2. ZUP-a, dok je pravo prigovora na tu obavijest predviđeno samo u slučajevima iz stavaka 3. i 4. tog članka. Budući da je tužiteljima obavijest iz članka 155. stavka 1. ZUP-a dostavljena, ne dolazi do primjene stavaka 3. i 4., odnosno pravo prigovora nije dopušteno. Dakle, budući da se na zahtjev tužitelja kao stranaka kaznenog postupku u vezi kojega su tražili dostavu dokumentacije ne može primijeniti Zakon o pravu na pristup informacijama, prema članku 1. stavku 3. tog Zakona, jer im je dostupnost podataka utvrđena Zakonom o kaznenom postupku, nije bilo osnove za donošenje rješenja o njihovom zahtjevu (članak 23. stavak 1. točka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama), već su pravilno tužitelji obaviješteni o načinu ostvarivanja svog prava putem obavijesti izdane u skladu s člankom 155. stavkom 1. ZUP-a.

⁵⁴ Više od razlikovanju srodnih instituta v. Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 50.)

Kako na tu obavijest nije predviđena mogućnost izjavljivanja prigovora, već samo u slučajevima iz stavaka 3. i 4. članka 155. ZUP-a, izjavljeni prigovor tužitelja je pravilno odbačen kao nedopušten.

III. Zaključak

U konkretnom slučaju, Sud je utvrdio da su podnositelji stranke kaznenog postupka pa im je dostupnost podataka utvrđena sukladno odredbama Zakona o kaznenom postupku, a ne odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, zbog čega je utvrđeno da su pravilno tužitelji obaviješteni o načinu ostvarivanja svog prava putem obavijesti izdane u skladu s člankom 155. stavkom 1. ZUP-a. S obzirom da se na predmetnu obavijest prigovor može izjaviti samo u slučajevima iz članka 155. stavak 3. i 4., dakle, ako obavijest nije izdana ili nije izdana u pisanom obliku, a u konkretnom slučaju je obavijest izdana i dostavljena tužiteljima, prigovor nije moguće izjaviti pa je isti pravilno odbačen kao nedopušten.

Presuda Upravnog suda u Rijeci, posl.br. Us I-463/2023-7 od 20. svibnja 2024.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelj je podnio tužbu radi šutnje uprave jer čelnik Agencije za zaštitu osobnih podataka nije odlučio o njegovom prigovoru od 30. ožujka 2023. izjavljenom na temelju čl. 156. ZUP-a na obavijest Agencije od 7. veljače 2022. Tužitelj navodi da mu je povodom njegovog zahtjeva od 1. veljače 2022. Agencija u smislu čl. 155. st. 2. ZUP-a izdala obavijest od 7. veljače 2022. koja je neprecizna, nejasna i nerazumljiva, a budući da u slučaju izdavanja neprecizne, nejasne i nerazumljive obavijest iz čl. 155. st. 2. ZUP-a nije propisana druga pravna zaštita, on u ovoj upravnoj stvari koristi prigovor iz čl. 156. ZUP-a jer smatra da se radi o prigovoru kao obliku opće supsidijarne zaštite. Zbog toga zahtijeva da čelnik Agencije uvaži njegov prigovor i da mu izda jasnu, preciznu i razumljivu obavijest o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na zaštitu u konkretnoj stvari kako je to zatražio u svom zahtjevu od 1. veljače 2022.

II. Ocjena Upravnog suda u Rijeci

U konkretnom slučaju ne postoji mogućnost izjavljivanja prigovora iz članka 156. ZUP-a pa posljedično nema niti predmeta upravnog spora, zbog čega je tužba, sukladno odredbi članka 30. st. 1. t. 7. ZUS-a, odbačena kao nedopuštena. Naime, tužitelj je podnio zahtjev na temelju članka 155. ZUP-a pa stoga zaštitu prava na temelju tako podnesenog zahtjeva može ostvariti jedino prigovorom koji je uređen člankom 155. stavak 2. i 3. ZUP, a ne prigovorom iz članka

156. ZUP-a. Naime, kada za pojedini zahtjev stranke postoji zakonom propisan način postupanja i pravna zaštita, onda se ne može primjenjivati pravna zaštita koja je propisana za druge institute i oblike postupanja. Budući da je Agencija već dala tužitelju odgovor od 7. ožujka 2022. na njegov prigovor od 21. veljače 2022. koji je izjavio na navedenu obavijest Agencije od 7. veljače 2022., to je tužitelj iscrpio pravni put zaštite u predmetnoj upravnoj stvari koji je propisan člankom 155. stavak 2. i 3. ZUP i ne može stoga podnošenjem prigovora iz citiranog članka 156. ZUP otvarati novi put pravne zaštite. Naime, članak 156. ZUP primjenjuje se ograničeno i to samo za ona postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava (dakle na različite radnje koje poduzima ili propušta poduzeti javnopravno tijelo, kojima se sprečava ili ograničava ostvarivanje nekog upravnog prava stranke) za koja zakonom nije predviđena (propisana) pravna zaštita, a s ciljem da i takva postupanja budu podložna kontroli.

Kako se je tužitelj u svom podnesku zaprimljenom u Sudu dana 27. rujna 2023. izričito izjasnio da je predmetni prigovor izjavio na temelju citiranog članka 156. ZUP-a, a u konkretnom slučaju sukladno prethodno navedenome ne postoji mogućnost izjavljivanja takvog prigovora, to ne postoji niti šutnja tuženika.

III. Zaključak

U ovom predmetu, utvrđeno je da je tužitelj podnio zahtjev temeljem članka 155. ZUP-a, zbog čega zaštitu prava na temelju tako podnesenog zahtjeva može ostvariti jedino prigovorom koji je uređen u članku 155. stavak 2. i 3. ZUP-a. S obzirom da je tužitelj dobio odgovor na prigovor koji je izjavio na dobivenu obavijest Agencije, time je pravni put zaštite, propisan člankom 155. stavak 2. i 3. ZUP-a iscrpljen, zbog čega, u tom slučaju, tužitelj ne može otvarati novi put pravne zaštite propisan člankom 156. ZUP-a. Dakle, sud je ovdje razgraničio doseg prigovora iz članka 155. i 156. ZUP-a, jasno naznačivši da je riječ o dva potpuno različita instituta koja se primjenjuju odvojeno i neovisno jedno o drugom jer imaju potpuno drugačiji opseg pravne zaštite.

3.4.2. Prigovor prema članku 156. ZUP-a

Člankom 156. ZUP-a regulirana je zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela te se na taj način građanima i pravnim osobama jamči zaštita od bilo kojeg drugog oblika postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava o kojem se ne donosi rješenje, a kojim je

povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes neke osobe. Dakle, riječ je o svim ostalim interakcijama javnopravnih tijela i građana, a koja proizlaze iz poslova javne uprave koji su joj povjereni zakonom.⁵⁵

Odredba predstavlja sveobuhvatno reguliranje pravne zaštite od bilo kakvih protupravnih postupanja javne uprave prema bilo kojim fizičkim i pravnim osobama te ujedno predstavlja razradu generalne odredbe članka 3. stavak 2. ZUP-a kojom je primjena općeg upravnoprocesnog zakona proširena na upravne ugovore i postupanja.

Navedeni članak glasi:

Osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili trajaju njegove posljedice.

Iz citirane odredbe proizlazi da su pretpostavke za podnošenje ovog tipa prigovora sljedeće⁵⁶:

- protupravno postupanje javnopravnog tijela prema nekoj fizičkoj ili pravnoj osobi;
- riječ je o postupanju iz područja upravnog prava (npr. u tu kategoriju ne bi potpadalo odbijanje davanja u zakup poslovnog prostora u vlasništvu jedinice lokalne samouprave);
- riječ je o postupanju koje ne rezultira donošenjem rješenja (dakle, nije riječ o upravnoj stvari jer je tada pravni lijek žalba, a ne prigovor);
- takvim postupanjem javnopravnog tijela povrijeđeno je neko pravo, obveza ili pravni interes fizičke ili pravne osobe.

Riječ je o „općoj supsidijarnoj zaštiti“⁵⁷ koju osoba može koristiti kada joj niti jedno drugo pravno sredstvo ne stoji na raspolaganju. Od četiri oblika postupanja normiranih ZUP-om, najširu zaštitu, upravo zbog svoje supsidijarnosti i sveobuhvatnosti, pruža odredba članka 156. ZUP-a. Supsidijarnost postoji kako vezano uz pretpostavku da je riječ o postupanju o kojem se ne donosi rješenje, tako i u smislu da zaštita nije uređena drugim (specijalnim) odredbama ZUP-a, sadržanima npr. u članku 42. stavak 4. (zaštita od nepokretanja postupka po službenoj dužnosti slijedom predstavke) ili u članku 155. (obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava).

Pred sam kraj procedure donošenja ZUP-a, u saborskoj parlamentarnoj raspravi, tekst odredbe kojom je uređen ovaj institut bitno je izmijenjen u odnosu na tekst Konačnog prijedloga

⁵⁵ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 345.

⁵⁶ Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka, Informator br. 6837-6838 od 27. svibnja i 03. lipnja 2024.

⁵⁷ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 345.

ZUP-a koji je predložila Vlade Republike Hrvatske. Članak 157. Konačnog prijedloga ZUP-a⁵⁸ nosio je naslov „Zaštita od nezakonite radnje“ te je glasilo:

„Osoba koja smatra da joj je nezakonitom radnjom službene ili druge osobe u javnopravnom tijelu povrijeđeno neko pravo može izjaviti prigovor sve dok nezakonita radnja traje ili traju njezine posljedice.

Izjavljivanje prigovora ne utječe na korištenje sudske i druge pravne zaštite.“

U obrazloženju Konačnog prijedloga ZUP-a uz čl. 157. između ostalog navedeno je sljedeće: *Ovo rješenje predstavlja potpunu novinu u odnosu na važeći ZUP, koji nema odgovarajuće rješenje zaštite građana i drugih stranaka od nezakonitog postupanja javnopravnih tijela. Takvo rješenje trebalo bi podići razinu zaštite prava stranaka u odnosima s javnopravnim tijelima koji ne završavaju donošenjem upravnog akta.*⁵⁹

Dakle, navedena odredba kako sada glasi izmijenjena je *ad hoc* amandmanom u zakonodavnom postupku, čime je u bitnom, izmijenila svoj smisao, a usvojenu formulaciju članka 156. ZUP-a Medvedović smatra difuznom i neodređenom: „Inicijalno se u postupku pripreme ZUP-a htjelo uspostaviti pravnu zaštitu osobe od nezakonite radnje službene osobe javnopravnog tijela kojom se ograničava ili sprječava ostvarivanje nekog njezinog prava. Ne želeći isključiti sudsku zaštitu, prvotna je namjera bila otvoriti mogućnost da se osoba kojoj se pravo krši ili ugrožava (npr. diskriminacija, neravnopravnost) formalno obrati čelniku tijela i zatraži zaštitu, koju bi ovaj mogao i trebao bez odgode odmah pružiti (...). No u saborskoj proceduri (...) ta odredba zamijenjena je drugom (...). Tako formulirana odredba otvara pitanja: što se smatra drugim postupanjem– u odnosu na koje postupanje je to drugo; može li javnopravno tijelo uopće postupati ili se radi o činjenju neke službene osobe ili druge osobe koja djeluje za javnopravno tijelo; što je to područje upravnog prava– valjda se radi o područjima koja su uređena normama upravnog prava; što znači da je povrijeđena obveza itd.

To je očit primjer koji pokazuje svu opasnost *ad hoc* amandmana u zakonodavnom postupku.“⁶⁰

Iz navedenog slijedi:

- Konačni prijedlog ZUP-a kao pretpostavku za zaštitu propisivao je nezakonitu radnju, dok usvojeni tekst ZUP-a zaštitu širi na bilo koje „postupanje“, bez obzira da li je nezakonito;

⁵⁸ Konačni prijedlog ZUP-a prema: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075903/PZE_168.pdf

⁵⁹ *Ibid.*, str. 81.

⁶⁰ Medvedović, Dragan, Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Foretić, Davorika, Slovinić, Jerko (ur.), Novi informator, Zagreb 2010., str. 62-63.

- Konačni prijedlog ZUP-a predviđao je zaštitu svih prava fizičkih i pravnih osoba, da bi u usvojenom tekstu čl. 156 ZUP-a to bilo prošireno i na obveze te pravne interese.

Međutim, ovako široko postavljena odredba otvara niz pitanja, odnosno dvojbi koje se u praksi mogu pojaviti. Prije svega, odredba članka 156. ZUP-a trebala bi se odnositi samo na nezakonito postupanje javnopravnih tijela, a ne na svako postupanje, što proizlazi iz gramatičkog tumačenja ove odredbe jer je besmisleno podnijeti prigovor protiv postupanja uprave koje je poduzeto u skladu sa zakonom i radi ostvarivanja svrhe propisane zakonom. Na taj se način samo angažiraju kadrovski, vremenski i materijalni resursi uprave, što ne pridonosi njenom učinkovitom i ekonomičom radu.⁶¹ Zbog toga je potrebno navedenu odredbu tumačiti teleološki i u skladu s time zaključiti da mora biti riječ o nezakonitom postupanju javnopravnog tijela pa bi se osobama kojima je na taj način povrijeđeno pravo ili pravni interes bila omogućena pravna zaštita mogućnošću izjavljivanja prigovora.⁶²

Također, nepotrebno je smanjena razina dosegnute pravne zaštite jer je krug aktera nezakonite radnje, odnosno postupanja sveden samo na javnopravna tijela, a pravnoj sigurnosti ne pridonosi niti uvođenje pojma „upravno pravo“ u normu članka 156. ZUP-a, zbog teškoća u definiranju pojma upravnog prava.

Nadalje, pravna zaštita je otišla korak predaleko jer se ovim institutom ne štite samo prava građana nego i pravni interesi, pa čak i povreda obveze osobe čime je krug ovlaštenika na podnošenje ovog prigovora znatno proširen, a navedeno je posve nelogično i nije nužno za ostvarenje biti ovog instituta. Zbog toga bi kvalitetnije rješenje bilo da se obuhvat pravne zaštite ograničio samo na nezakonitu radnju javnopravnog tijela kojom je povrijeđeno pravo neke osobe, onako kako je predviđao Konačni prijedlog ZUP-a koji u konačnici nije usvojen.⁶³

Naime, kako Rajko navodi, zaštita subjektivnog prava ima primat u odnosu na zaštitu pravnog interesa, odnosno ista uživa veću razinu pravne zaštite te je iz tog razloga prikladnije i svrhovitije regulirati zaštitu pravnog interesa izričitim, a ne supsidijarnim normama kakva je u konkretnu slučaju i odredba članka 156. ZUP-a. Osim toga, zbog relativne neodređenosti pojma pravnog interesa, važeća formulacija ne doprinosi pravnoj sigurnosti, važnoj za zbiljski pravni položaj ne samo konkretne stranke, nego i drugih zainteresiranih osoba u istom predmetu, kao i za ostvarivanje javnog interesa.⁶⁴

⁶¹ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.). str. 346.

⁶² Šikić, Marko, Held, Mateja, *op.cit.* (bilj. 1.), str.126.

⁶³ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 346.

⁶⁴ Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 3.). str.13.

Zbog toga Rajko predlaže da navedena odredba glasi, primjerice:

*Osoba koja smatra da joj je nezakonitim postupanjem ili propuštanjem postupanja javnopravnog tijela povrijeđeno neko pravo, ako nije osigurana zaštita u upravnome ili sudskom postupku, može izjaviti prigovor sve dok traje takvo postupanje ili propuštanje postupanja ili dok traju njegove posljedice.*⁶⁵

Također, predlaže uvrštavanje novog stavka 2. u članak 156. ZUP-a, koji bi npr. glasio: *Odredba stavka 1. ovoga članka na odgovarajući se način primjenjuje i u slučaju nezakonitog postupanja ili propuštanja postupanja drugih pravnih osoba, ako nije osigurana druga sudska zaštita.*⁶⁶

I na ovu vrstu prigovora u cijelosti se primjenjuju odredbe članka 122. ZUP-a, pa se sukladno tome prigovor izjavljuje čelniku tijela koji o njemu mora odlučiti u roku od osam dana od dana zaprimanja prigovora. Međutim, i ovdje može biti riječ o složenijim pravnim pitanjima pa bi bilo primjereno propisati da se taj rok može produljiti do 30 dana od dana zaprimanja prigovora. Rok za podnošenje prigovora nije određen nego je prigovor moguće izjaviti sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice. Međutim, ovakva formulacija je dvojbeni jer se u praksi može pokazati spornim dokazivanje razdoblja povrede prava, a u skladu s time i određivanje pravovremenosti takvog prigovora. Primjerice, u slučaju podnošenja prigovora protiv obavijesti da je na temelju javnog natječaja za primitak u javnu službu primljen drugi kandidat, izbor izabranog kandidata mogao bi se osporavati neograničeno dugo jer je posljedica neizbora za neizabrane kandidate trajna, a to bi bilo u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti u odnosu na izabranog kandidata.⁶⁷

Naime, ovaj institut primjenjuje se prilikom natječajnog postupka kod prijma u službu, primjerice ako osoba ocijeni da je javnopravno tijelo neopravdano utvrdilo da je njezina prijava za prijam u službu u jedinici lokalne samouprave nepotpuna ili nepravodobna ili da podnositelj ne ispunjava formalne uvjete natječaja.⁶⁸ Budući da se kandidati koji podnesu nepotpunu ili nepravodobnu prijavu na natječaj ne smatraju kandidatima u postupku te se o tome obavještavaju putem obavijesti u pisanom obliku koja nema pravnu prirodu upravnog akta, oni na rješenje o prijmu u službu ni nemaju pravo izjaviti žalbu.⁶⁹ Međutim, u tom slučaju dolazi

⁶⁵ *Ibid.*, str. 15.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Staničić, Frane, *op. cit.* (bilj. 56.)

⁶⁸ V. članak 21. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 86/08, 61/11, 04/18 i 112/19).

⁶⁹ Đerđa, Dario, *op.cit.* (bilj.2.), str. 345.

do povrede ustavnog prava na pristup javnim službama pod jednakim uvjetima,⁷⁰ zbog čega se prigovorom iz članka 156. ZUP-a podnosiocu prijave osigurava instrument zaštite prava na pristup javnim službama pod jednakim uvjetima jer bi, u protivnom, navedena skupina građana bila isključena od pristupa sudu. Prigovor iz članka 156. ZUP-a, kojim se ne osporava sama obavijest, već postupanje javnopravnog tijela kojim je utvrđeno da se odnosna osoba ne smatra kandidatom, „aktivira“ donošenje upravnog akta - rješenja o prigovoru, eventualno i drugostupanjskog rješenja, nakon čega slijedi sudska zaštita u upravnom sporu. Dakle, primjena ovog instituta ne može biti isključena posebnim zakonodavstvom jer je država obvezna osigurati sustav djelotvornih pravnih lijekova protiv svakog akta ovlaštenog tijela koji na bilo koji način utječe na prava, obveze i pravne interese pojedinaca.

3.4.2.1. Sudska praksa u primjeni članka 156. ZUP-a

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III/4066/2021 od 03. ožujka 2022.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Podnositeljica je, kao pripravnica u Srednjoj školi s pravom javnosti u Maruševcu, pristupila polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika osnovnih i nastavnika srednjih škola, međutim, ispitno povjerenstvo ocijenilo je i zapisnički konstatiralo da podnositeljica "nije položila" stručni ispit te da se upućuje na ponovno polaganje u dva segmenta: pismeni rad i izvedba nastavnog sata. Budući da nije položila stručni ispit, podnositeljica je izgubila zaposlenje u Srednjoj školi s pravom javnosti u Maruševcu.

Protiv zapisnika ispitnog povjerenstva podnositeljica je podnijela prigovor ravnateljici Agencije za odgoj i obrazovanje (u daljnjem tekstu: Agencija) tražeći poništenje predmetnog zapisnika. Ravnateljica Agencije je, pozivajući se na članak 122. ZUP-a, donijela akt pod nazivom "odluka" kojom je odbila prigovor podnositeljice kao neosnovan i pritom je iznijela niz razloga meritorne naravi zbog kojih smatra pravilnom ocjenu ispitnog povjerenstva da podnositeljica nije položila stručni ispit, međutim, bez u navedenoj odluci nije dana uputa o pravnom lijeku.

Protiv te odluke podnositeljica je pokrenula upravni spor ističući, među ostalim, činjenicu da joj, suprotno članku 98. stavcima 1. i 6. ZUP-a, nije dana uputa o pravnom lijeku, pa da je opreza radi, a u smislu članka 122. stavka 4. ZUP-a, istodobno s tužbom Upravnom sudu u

⁷⁰ V. članak 44. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014).

Zagrebu podnijela i žalbu Ministarstvu znanosti i obrazovanja (u daljnjem tekstu: Ministarstvo). Ministarstvo se u dopisu koje je dostavilo podnositeljici i Agenciji izjasnilo da nije drugostupanjsko tijelo koje rješava o žalbama u predmetima vezanima za materiju polaganja stručnih ispita, slijedom čega je u konkretnom slučaju dopušteno pokrenuti upravni spor, a ne izjaviti žalbu.

Upravni sud u Zagrebu odbio je zahtjev podnositeljice s obrazloženjem da zapisnik nije upravni akt jer se istim ne odlučuje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke, već se samo konstatira činjenično stanje pa je pravilnom primjenom zakona, prigovor tužiteljice trebalo odbaciti. Međutim, unatoč utvrđenim nedostacima u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke, oni nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka. Ovaj stav potvrdio je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u žalbenom postupku.

Podnositeljica je povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojom je potvrđena presuda Upravnog suda u Zagrebu podnijela ustavnu tužbu u kojoj je navela da joj je odlukama upravnih sudova onemogućen pristup Sudu u smislu donošenja odluke o meritumu jer je istima utvrđeno da podnositeljica ustavne tužbe nema pravo na pravni lijek protiv zapisnika o polaganju stručnog ispita. Smatra da se, protivno stajalištu Suda, zapisnikom o polaganju stručnog ispita, odlučuje o njezinim pravima, obvezama i pravnom interesu i da je stoga protiv njega ovlaštena podnijeti pravni lijek. Zapisnik ne sadrži samo činjenice odnosno „podatke o pisanom radu, o izvedbi nastavnog sata i praktičnom radu“, već je iz „Zapisnika o polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika osnovnih i nastavnika srednjih škola“, vidljivo da iza svakog opisnog dijela, npr. za t. I. „Pisani rad“ su navedeni rezultati pisanog rada i uspjeh i na kraju zapisnika se onda opći uspjeh ocjenjuje sa „položio“ ili „nije položio“. Takva odluka utječe na prestanak radnog odnosa ukoliko učitelj nije položio pa se očito zapisnikom odnosno postupanjem stručnog povjerenstva kod donošenja odluke je li netko položio ili nije položio odlučuje o pravu na zaposlenje, radi čega podnositeljica ima pravo i pravni interes osporavati odluku povjerenstva je li položila ili nije položila stručni ispit jer o tome ovisi i njezin radni odnos.

Osporene presude temelje na suglasnim tezama upravnih sudova:

- da Zapisnik nije upravni akt;
- da prigovor protiv Zapisnika nije dopušten, budući da nigdje nije propisan, pa ga je pravilnom primjenom zakona ravnateljica Agencije trebala rješenjem odbaciti (ali time što je umjesto rješenja donijela odluku nije povrijeđen zakon na štetu podnositeljice);
- da podnositeljica nema pravnog interesa za podnošenje prigovora protiv Zapisnika.

Nasuprot tome, podnositeljica smatra:

- da je odlučivanje o osnovanosti zahtjeva za polaganje državnog ispita upravna stvar (pri čemu se poziva na članak 59. Zakona o državnim službenicima, "Narodne novine" broj 92/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 138/15. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2036/2012, 61/17., 70/19. i 98/19.);
- da je polaganje državnog/stručnog ispita upravna stvar i u smislu članka 2. i 3. ZUP a, jer se nedvojbeno radi o pravima, obvezama i pravnim interesima pristupnika, u konkretnom slučaju podnositeljice, koja je zbog ne položenog stručnog ispita izgubila posao;
- da sporni Zapisnik jest upravni akt;
- da je izjavljivanje prigovora protiv Zapisnika dopušteno (članci 12. i 156. ZUP-a);
- da se o prigovoru odlučuje meritorno (ali ne odlukom, već rješenjem) te da su upravni sudovi također bili dužni meritorno suditi.

II. Ocjena Ustavnog suda Republike Hrvatske

Ocjenjujući navedene suprotstavljene teze Ustavni sud Republike Hrvatske (u dajnjem tekstu: USRH) je zaključio da činjenica, što je Agencija javnopravno tijelo i što se bavi upravnim stvarima u najširem smislu riječi ne znači da su i svi akti Agencije upravni akti u smislu ZUP-a i ZUS-a, to jest da su pojedinačne odluke kojima javnopravno tijelo odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari. Konkretno, Zapisnik protivno stajalištu podnositeljice, ne udovoljava navedenim obilježjima i nije upravni akt, ali ta okolnost ne znači istodobno da su upravni sudovi bili u pravu kada su donijeli osporene presude. Naime, činjenica da neki akt nema svojstvo upravnog akta u smislu ZUP-a i ZUS-a ne utječe na obvezu države, zajamčenu člancima 18. i 19. Ustava odnosno člankom 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine-Međunarodni ugovori“ broj 18/97, 6/99-pročišćeni tekst, 8/99-ispravak, 14/02, 1/06, 2/10 i 13/17) da osigura sustav djelotvornih pravnih lijekova protiv svakog, a pogotovo prvostupanjskog akta ovlaštenog tijela koji na bilo koji način utječe na prava, obveze i pravne interese pojedinca, kao i da osigura sudsku kontrolu upravnih akata. Stoga je, u skladu s načelom supsidijarnosti u primjeni propisa, a polazeći od citiranog „Pravilnika o polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika u osnovnom školstvu i nastavnika u srednjem školstvu“ kao posebnog propisa, u kojem nema odredaba o pravnim lijekovima protiv Zapisnika, potrebno zaključiti da takve odredbe postoje u općem propisu, a pravo na podnošenje prigovora protiv akta ili protiv postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava propisano je ZUP-om.

Nadalje, stajalište upravnih sudova da je ravnateljica Agencije pravilnom primjenom zakona trebala rješenjem odbaciti prigovor, ali time što je umjesto rješenja donijela odluku nije

povrijedila zakon na štetu podnositeljice, također nije pravilno, budući da rješenje koje u povodu prigovora donosi čelnik javnopravnog tijela (članak 122. stavak 3. ZUP-a) ne podrazumijeva odbacivanje prigovora zbog nedopuštenosti jer prigovor nije nedopusšten, već podrazumijeva meritorno razmatranje i odlučivanje o predmetu prigovora. Rješenje čelnika tijela iz članka 122. ZUP-a donosi se u upravnom postupku i predstavlja prvostupanjski upravni akt te je protiv njega dopuštena žalba drugostupanjskom tijelu ili pokretanje upravnog spora ako ne postoji drugostupanjsko tijelo nadležno za odlučivanje o žalbama.

Također, stajalište upravnih sudova prema kojem podnositeljica nema pravnog interesa za podnošenje prigovora protiv Zapisnika, jer se njime "ne odlučuje o njezinim pravima, obvezama ili pravnim interesima", implicira i odricanje podnositeljici pravnog interesa za vođenje upravnog spora protiv "odluke" kojom je ravnateljica agencije odbila prigovor protiv Zapisnika, pa nije jasno zbog čega upravni sudovi u tom slučaju nisu, u smislu članka 30. točke 2. i/ili točke 7. ZUS-a, odbacili podnositeljčinu tužbu, već su je pravomoćno odbili. Međutim, u okolnostima kada su polaganjem stručnog ispita podnositeljici i drugim učiteljima i stručnim suradnicima osnovnih odnosno nastavnica srednjih škola uvjetovani mogućnost zapošljavanja, profesionalna karijera, pa u određenoj mjeri i sama egzistencija, suvišno je argumentirati tvrdnju da su prava, obveze i pravni interesi tih osoba tangirani na najizravniji način, i to upravo sadržajem Zapisnika o stručnom ispitu te (ne)mogućnošću pobijanja ocjene ispitnog povjerenstva, a zatim i pobijanja u upravnom sporu rješenja čelnika Agencije povodom prigovora na Zapisnik.

U skladu s navedenim obrazloženjem, USRH je usvojio ustavnu tužbu i ukinuo presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Upravnog suda u Zagrebu jer je ocijenio da su iste arbitrarne te da nisu donesene u skladu s načelima vladavine prava i sigurnosti objektivnog pravnog poretka, pri čemu su podnositeljici povrijeđena ustavna prava iz članaka 18., 19. i 29. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14) te iz članaka 6. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁷¹

III. Zaključak

Navedena odluka USRH značajna je jer predstavlja zaokret u dosadašnjoj sudskoj praksi, odnosno njome je USRH pojasnio doseg prigovora kao pravnog lijeka te je, još jednom, potvrdio svoju ulogu korektiva i zaštitnika prava građana.

⁷¹ Postupanje javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga, Pravosudna akademija, Zagreb, lipanj 2023., <https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2023/05/Postupanje-javnopravnih-tijela-i-pruzatelja-javnih-usluga.pdf>, pristup: 06. svibnja 2025.

Tri su glavna utvrđenja USRH koja su proizašla iz navedene odluke, a vezano uz kontekst primjene članka 156. ZUP-a. Prvo, zapisnik nije upravni akt, ali to i dalje podrazumijeva obvezu države da osigura sustav djelotvornih pravnih lijekova protiv svakog akta koji na bilo koji način utječe na prava, obveze i pravne interese pojedinaca, kao i da osigura sudsku kontrolu upravnih akata. Drugo, nije potrebno da pravo na prigovor bude izrijekom propisano u posebnim propisima, budući da se ZUP uvijek može primijeniti kao opći propis jer osigurava opću supsidijarnu zaštitu, te treće, podnositeljica ima pravni interes za podnošenje prigovora na zapisnik s obzirom da je polaganjem stručnog ispita uvjetovanja mogućnost zapošljavanja, profesionalna karijera te sama njezina egzistencija.

Donošenjem osporavanih presuda upravni sudovi pokazali su da u praksi još uvijek nije u potpunosti jasan doseg i primjena instituta prigovora iz članka 156. ZUP-a. Naime, sudovi su dali vrlo restriktivno tumačenje članka 156. ZUP-a jer su se u svojoj analizi isključivo koncentrirali na pitanje da li je zapisnik upravni akt ili nije, što nije uopće relevantno jer se prigovor ionako ne podnosi protiv upravnog akta. Umjesto toga, samo je trebalo utvrditi da li je riječ o drugom postupanju javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, a kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes.

Ovako iz osporenih presuda proizlazi da upravni sudovi smatraju da se samo upravnim aktom može povrijediti pravo, obveza ili pravni interes pojedinaca, što je u suprotnosti sa svrhom instituta prigovora iz članka 156. ZUP-a kojim se pravna zaštita građana nastojala učiniti kompletnom, dok se interpretacijom sudova ta ista pravna zaštita zapravo učinila nedostupnom.⁷²

Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, posl.br. Usž-4272/22-2 od 24. siječnja 2023.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Zainteresirana osoba je 27. rujna 2021. podnijela zahtjev za oglašivanjem ništavim, podredno za poništavanje i ukidanje pravomoćnog rješenja o utvrđenju komunalne naknade od 13. svibnja 2020. s obrazloženjem da Grad U. ne izvršava minimum komunalnih djelatnosti na području na kojem se predmetna nekretnina nalazi, odnosno da nekretnina nije opremljena odgovarajućom komunalnom infrastrukturom koja bi opravdavala obračun i naplatu komunalne naknade. Prvostupanjskim rješenjem odbijen je zahtjev zainteresirane osobe za oglašivanjem

⁷² Staničić, Frane, Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi, Informator br. 6279 od 02. svibnja 2022., str. 4.

ništavim, podredno poništavanje i ukidanje predmetnog rješenja, a na navedeno rješenje tuženik i zainteresirana osoba su podnijeli žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Tuženik navodi da je odredbom članka 131. stavka 3. ZUP-a propisano da ako je prijedlog za poništavanje ili ukidanje rješenja podnijela stranka, a javnopravno tijelo ne prihvati prijedlog, obavijestiti će o tome podnositelja prijedloga. U konkretnom slučaju, prvostupanjsko tijelo je o prijedlogu zainteresirane osobe za oglašavanje ništavim, podredno poništavanje i ukidanje pravomoćnog rješenja od 13. svibnja 2020. odlučilo rješenjem, protiv kojeg je izjavljena žalba po kojoj je tuženik postupio. Dakle, o prijedlogu za ukidanje i poništavanje rješenja odlučeno je rješenjem protiv kojeg postoji pravo žalbe, a sud je dio obrazloženja prvostupanjskog rješenja tretirao kao obavijest, čime je stranka izgubila pravo na žalbu i pravo na prigovor. Također, smatra pogrešnim stav suda da se obavijest ne može osporavati u upravnom postupku i sporu jer stranka može izjaviti prigovor iz članka 156. ZUP-a.

II. Ocjena Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Stajalište je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske da je prvostupanjski sud je pritom pravilno obrazložio da je o prijedlogu stranke za poništavanje i ukidanje rješenja (članak 129. - 131. ZUP-a) trebalo odlučiti dostavljanjem obavijesti, sukladno odredbi članka 131. stavka 3. ZUP-a, a ne rješenjem. Međutim, takvim pogrešnim postupanjem prvostupanjskog tijela nije povrijeđen zakon na štetu zainteresirane osobe iz razloga koje tuženik navodi u žalbi. Naime, protiv obavijesti iz članka 131. stavka 3. ZUP-a nije dopuštan prigovor, jer se takva obavijest ne smatra postupanjem kakvo ima u vidu odredba članka 156. istog Zakona, a to je pravno stajalište ovaj Sud zauzeo u presudama poslovni broj: Us-13255/2011-8 od 27. ožujka 2014. i Usž-1958/22-2 od 23. rujna 2022. godine.

III. Zaključak

U ovom predmetu, Visoki upravni sud Republike Hrvatske iznio je stajalište, zauzeto već u ranijim presudama tog suda da odredba članka 156. ZUP-a nije primjenjiva u slučajevima obavješćivanja o neprihvatanju prijedloga iz članaka 129., 130. i 131. ZUP-a.

Naime, izvanredni pravni lijek poništavanje i ukidanje rješenja iz Glave V. ZUP-a predviđa u članku 129. ZUP-a mogućnost poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja, dok je člankom 130. ZUP-a predviđena mogućnost ukidanja zakonitog rješenja. Nadalje, sukladno odredbi članka 131. stavak 3. ZUP-a, javnopravno tijelo donosi rješenje o poništavanju ili ukidanju rješenja po službenoj dužnosti, na prijedlog stranke ili ovlaštenoga državnog tijela. Ako je prijedlog za poništavanje ili ukidanje rješenja podnijela stranka ili ovlašteno državno tijelo, a

javnopravno tijelo ne prihvati prijedlog, obavijestit će o tome podnositelja prijedloga. Upravo je vezano uz primjenu i tumačenje citirane odredbe članka 131. stavak 3. ZUP-a, Visoki upravni sud u konkretnom slučaju zauzeo stav da se obavijest javnopravnog tijela o neprihvatanju prijedloga stranke za poništavanjem ili ukidanjem rješenja ne smatra postupanjem iz članka 156. ZUP-a zbog čega nije niti dopušteno izjaviti prigovor. Međutim, utvrđeno je da pogrešnim postupanjem prvostupanjskog tijela da o prijedlogu stranke odluči dostavljanjem obavijesti, a ne donošenjem rješenja nije povrijeđen zakon na štetu zainteresirane osobe iz razloga koje tuženik navodi u žalbi.

Presuda Upravnog suda u Rijeci posl.br. UsI-200/2024 od 23. veljače 2024.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelj je podnio tužbu kojom traži poništenje Odluke tuženika od 3. siječnja 2024. kojom je odbijen njegov prigovor izjavljen protiv Odluke o davanju u zakup poslovnog prostora u R., na adresi ... od 14. prosinca 2023.

II. Ocjena Upravnog suda u Rijeci

U konkretnom slučaju Sud je utvrdio da ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora povodom navedene tužbe tužitelja jer je riječ o odluci donesenoj u okviru poslova upravljanja nekretninom u vlasništvu jedinice lokalne samouprave sukladno odredbi članka 391. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 i 94/17). Navedenom odredbom propisano je da nekretninu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njom na drugi način raspolagati samo na osnovu javnog natječaja i uz naknadu utvrđenoj po tržišnoj cijeni, ako zakonom nije drukčije određeno.

Iz navedenoga proizlazi da osporavana Odluka nije donesena u obavljanju javne ovlasti niti se ovdje radi o upravnoj stvari, nego o vršenju vlasničkih prava. Dakle, raspolaganje nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave (prodaja nekretnina, davanje u zakup poslovnog prostora, davanje u najam gradskog stana) ne provodi se u upravnom postupku, niti se o izboru najpovoljnije ponude odlučuje upravnim aktom, a taj postupak također ne predstavlja niti drugo postupanje javnopravnog tijela iz područja upravnog prava o kojem se ne donosi rješenje u smislu članka 156. ZUP-a. Stoga se u konkretnom slučaju ne radi o rješavanju o pravu ili obvezi pojedinca u upravnoj stvari, nego o aktu raspolaganja vlasnika nekretninom. Riječ je o

imovinskoj odnosno poslovnoj odluci jedinice lokalne samouprave kojom ta jedinica odlučuje o vršenju svojih vlasničkih prava, a pravna zaštita osigurana je pred redovnim sudom.

Slijedom navedenoga, o zakonitosti predmetne Odluke ne može se raspravljati u upravnom sporu, pa je tužba, sukladno odredbi članka 30. st. 1. t. 7. ZUS-a, odbačena kao nedopuštena jer je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

III. Zaključak

U ovom predmetu, Sud je potvrdio već ranije zauzeto stajalište da raspolaganje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave predstavlja akt raspolaganja⁷³ jedinice lokalne samouprave kao vlasnika nekretnine koja na taj način vrši svoje vlasničke ovlasti, a ne obavlja javne ovlasti. Dakle, ovdje nije riječ o upravnoj stvari niti o drugom postupanju javnopravnog tijela iz područja upravnog prava pa ne postoji mogućnost izjavljivanja prigovora iz članka 156. ZUP-a, već osnovu za postupanje predstavlja članak 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te je, u skladu s time, pravna zaštita osigurana pred redovnim sudom.

3.5. Prigovor prema članku 157. i 158. ZUP-a

⁷³ Akti raspolaganja su akti kojima država raspolaže svojom imovinom (primjerice prodaja, davanje u zakup ili odlučivanje o davanju investicijskih potpora za kapitalno ulaganje) te u odnosu na te akte nije propisana pravna zaštita. Međutim, intervencijom Ustavnog suda Republike Hrvatske došlo je do zaokreta u sudskoj praksi na način da je zauzet stav da se i protiv takvih odluka strankama treba omogućiti pravo na pravnu zaštitu. Naime, Ustavni sud više ne prihvaća ranije zauzeta stajališta da se protiv akta koji nije upravni akt ne može voditi upravni spor (V. U-III-2042/2013), odnosno da je prihvatljivo da protiv određenih akata koji nedvojbeno mogu biti kvalificirani kao upravni akti, ali to nije tako izrijekom propisano ne postoji sudska zaštita (v. U-III-2100/2014) Na taj način derogirana je postojeća doktrina o nemogućnosti provođenja kontrole nad tzv. aktima raspolaganja, međutim, i dalje je otvoreno pitanje kako postupiti u situacijama u kojima je izrijekom propisano da akt koji je po svemu upravni akt to nije (V. članak 28. Zakona o poljoprivrednom zemljištu).

U svakom slučaju, u ovim je predmetima potrebno utvrditi pravnu prirodu akta koji se donose jer o tome ovisi utvrđivanje nadležnosti sudova za rješavanje u konkretnoj stvari. U tom smislu, sudac Šumanović u izdvojenom mišljenju uz odluku U-III-2042/2013 navodi da je Odluka o osnivanju služnosti na šumskom zemljištu upravni akt, odnosno u predmetnom je slučaju nedvojbeno riječ o upravnoj stvari u kojoj meritum nije služnost kao institut privatnog prava (ona će se osnovati tek ugovorom koji slijedi nakon upravnog akta) nego upravljanje šumom i šumskim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, dakle, obavljanje javnih ovlasti države na dobrima od interesa Republike Hrvatske.

Staničić, Frane, Pretvara li Ustavni sud akte raspolaganja u upravne akte, <https://informator.hr/strucni-clanci/pretvvara-li-ustavni-sud-akte-raspolaganja-u-upravne-akte?hls=upravne%2Bakte%253A%253A%253Aupravni%2Bakt%253A%253A%253Aupravni%2Bakti%253A%253A%253Aupravnom%2Baktu>, pristup: 30. svibnja 2025.

Stupanjem na snagu ZUP-a uveden je u pravni sustav novi institut-zaštita prava korisnika javnih usluga normiran člankom 157. i 158. ZUP-a. Time je, u znantnoj mjeri ojačan položaj korisnika javnih usluga jer je putem posebnog mehanizma pravne zaštite, javna vlast zadržala i dodatno ojačala svoju ulogu kontrolora kvalitete djelovanja javnih službi i konačnog jamca zaštite javnog interesa.

Navedene odredbe glase:

Zaštita prava korisnika javnih usluga

(1) Pod postupanjem pružatelja javnih usluga smatra se poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku.

(2) Ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga.

(3) Prigovor se može izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje.

Postupanje po prigovoru korisnika javnih usluga

(1) Nadležno javnopravno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora.

(2) Nadležno tijelo dužno je bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

Dodatna mogućnost zaštite korisnika javnih usluga u odnosu sa pružateljima javnih usluga osigurana je putem instituta prigovora koji se može izjaviti pod sljedećim pretpostavkama, odnosno, potrebno je da je u konkretnom slučaju riječ o:

a) Postupanju pružatelja javnih usluga

U članku 157. stavak 1. ZUP-a jasno je definirano što se smatra postupanjem pružatelja javnih usluga, a iz stipulacije navedene odredbe proizlazi da su uz aktivno djelovanje, pružatelji javnih usluga odgovorni i za propuštanje djelovanja koje može utjecati na pravni položaj korisnika

neke javne usluge.⁷⁴ Hrvatska, za razliku od nekih susjednih zemalja nema poseban zakon kojim bi se regulirala opća pitanja obavljanja javnih službi i zaštite građana kao korisnika javnih usluga, nego su ova pitanja uređena posebnim zakonima za pojedino upravno područje.⁷⁵

Međutim, može se reći da status javne službe uvjetuju dva elementa: djelatnost koja je po svojoj prirodi takva da je prijeko potrebna za zadovoljavanje općih društvenih potreba te norma koja takvu djelatnost izdvaja kao posebnu javnu službu te joj time daje i posebni društveni tretman.⁷⁶ Tako se, primjerice javnim službama smatraju sve komunalne djelatnosti, zdravstvena djelatnost, ljekarnička djelatnost, djelatnost osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja, socijalna skrb, prijevoz putnika u javnom prometu, distribucija električne energije, distribucija prirodnog plina, distribucija toplinske, energije pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga, javna vodoopskrba i javna odvodnja, prikupljanje i gospodarenje komunalnim otpadom, obavljanje dimnjačarskih poslova, poštanske usluge i sl.⁷⁷

b) Učinak na prava, obveze ili pravne interese korisnika

⁷⁴ Đulabić, Vedran, Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran (ur.), Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 103.

⁷⁵ *Ibid.*, str. 101.

⁷⁶ Rajko, Alen, Razlike u značenjima pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/razlike-u-znacenjima-pojmova-pravna-osoba-s-javnim-ovlastima-i-pravna-osoba-koja-obavlja-javnu-sluzbu>, pristup: 17. travnja 2025., str. 2.

⁷⁷ *Ibid.*, str. 3. Primjeri izričitoga zakonskog podjeljivanja statusa javne službe jesu:

- komunalne djelatnosti - članak 8. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24),
- djelatnost Hrvatskih voda - članak 199. stavak 3. Zakona o vodama („Narodne novine“, br. 66/19.),
- djelatnost Hrvatskoga hidrografskog instituta - članak 5. stavak 2. Zakona o hidrografskoj djelatnosti („Narodne novine“, br. 68/98., 110/98.-ispr., 163/03. i 71/14.),
- zdravstvena djelatnost - članak 28. stavak 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, br. 100/18. i 125/19.),
- ljekarnička djelatnost - članak 1. Zakona o ljekarništvu („Narodne novine“, br. 121/03., 35/08. i 117/08.),
- medicinsko-biokemijska djelatnost - članak 1. Zakona o medicinsko-biokemijskoj djelatnosti („Narodne novine“, br. 121/03. i 117/08.),
- djelatnost dječjih vrtića - članak 1. stavak 3. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju („Narodne novine“, br. 10/97., 107/07., 94/13. i 98/19.),
- djelatnost osnovnoga i srednjeg odgoja i obrazovanja - članak 3. stavak 1. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi,
- djelatnost visokih učilišta - članak 47. stavak 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju („Narodne novine“, br. 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 2/07., 46/07., 45/09., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14., 60/15., 131/17. i 96/18.),
- javna arhivska služba - članak 30. stavak 1. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“, br. 61/18. i 98/19.),
- kazališna djelatnost - članak 2. Zakona o kazalištima („Narodne novine“, br. 71/06., 121/13., 26/14. i 98/19.),
- muzejska djelatnost - članak 2. podstavak 1. Zakona o muzejima („Narodne novine“, br. 61/18. i 98/19.),
- knjižnična djelatnost - članak 2. podstavak 1. Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti („Narodne novine“, br. 17/19. i 98/19.).

Postupanje mora imati učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba. Iz navedene odredbe proizlazi da je isključena mogućnost da se kao stranke u postupku protiv pružatelja javnih usluga u povodu prigovora pojave subjekti koji nisu pod izravnim utjecajem postupanja pružatelja javnih usluga (npr. udruge za zaštitu potrošača, okoliša, itd.).⁷⁸

c) Postupanju izvan upravnog postupka

Nadalje, da bi se mogao primijeniti institut prigovora, potrebno je da se o pravima, obvezama ili pravnim interesima korisnika ne rješava u upravnom postupku. Ako se vodi upravni postupak, a to će biti u svim onim slučajevima kada pružatelj javne službe na temelju javnih ovlasti odlučuje o pravima i obvezama građana, institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga primjenjuje se samo u ostalim segmentima pružanja javnih usluga.⁷⁹

Pravna zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga sukladno članku 157. i 158. ZUP-a nije jedina mogućnost koja korisnicima javnih usluga može osigurati zaštitu prava i pravnih interesa. Alternativa ovakvoj pravnoj zaštiti je sudska zaštita pred sudom opće nadležnosti, međutim, za korisnika javne usluge prihvatljivije je da se upusti u postupak ostvarivanja zaštite prema pravilima općeupravnog postupanja, uz primjenu načela učinkovitosti i ekonomičnosti, nego da se postupak vodi pred redovnim sudom po pravilima parničnog postupka, budući da upravno postupanje u odnosu na sudski postupak, stranci osigurava brži i učinkovitiji put pravne zaštite.⁸⁰

d) Postupak podnošenja prigovora

Po zaprimljenom prigovoru nadležno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga te u slučaju da se utvrdi povreda prava ili pravnog interesa korisnika usluga poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora. Riječ je o devolutivnom pravnom lijeku jer se prigovor izjavljuje tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih usluga. Sukladno odredbi članka 157. stavak 3. ZUP-a, prigovor se može izjaviti bez vremenskog ograničenja, odnosno sve dok radnja odnosno propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje. Takvim oblikovanjem zakonske odredbe institut prigovora protiv pružatelja javnih usluga zamišljen je kao učinkovit

⁷⁸ Đulabić, Vedran, *op. cit.* (bilj. 74.), str. 104

⁷⁹ Rajko, Alen, Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u lokalnoj samoupravi i nova upravna postupanja, u: Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u praksi, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str.126., Tako se primjerice ovaj institut može koristiti u slučaju neodgovarajuće prehrane učenika u školi ili nedostatne čistoće škole ili loše opremljenosti i održavanja školske sportske dvorane, a ne u slučaju obavljanja javnih ovlasti propisanih člankom 3. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.

⁸⁰ Stipić, Milan, Pravno uređenje i obilježja zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga-primjeri sudske prakse, <https://hrcak.srce.hr/file/412535>, pristup: 17. travnja 2025., str. 12.

i brz mehanizam djelovanja kojim će se omogućiti što je moguće brža korekcija ponašanja pružatelja javnih usluga.

U praksi će se često postaviti pitanje kojem tijelu izjaviti prigovor, a odgovor na ovo pitanje treba potražiti u zakonima kojima su uređena pojedina upravna područja. Primjerice, kada se radi o pružanju komunalnih usluga, s obzirom da su trajno i kvalitetno pružanje komunalnih usluga sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu dužne osigurati jedinice lokalne samouprave, bez obzira da li je obavljanje komunalne usluge organizirano putem vlastitog pogona, javne ustanove ili javnog trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave, koncesije ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, ovaj prigovor trebalo bi podnijeti jedinici lokalne samouprave te bi upravo one trebale poduzeti potrebne mjere za uspostavu zakonitog postupanja pružatelja navedenih usluga. Kada ista osoba obavlja komunalnu djelatnost za više jedinica lokalne samouprave, prigovor bi trebalo podnijeti onoj na čijem području podnositelj prigovora, tj. korisnik usluga stanuje odnosno posluje.

S druge strane, kada je riječ o radu ustanova koje se bave djelatnošću obrazovanja, socijalne skrbi, kulture i sl., Zakon o ustanovama propisuje kako nadzor nad zakonitošću rada ustanove i općih akata obavlja nadležno ministarstvo, ako zakonom nije određeno da nadzor obavlja drugo tijelo državne uprave, dok se nadzor nad općim i pojedinačnim aktima te drugim poslovima koji se u javnoj ustanovi obavljaju na temelju javne ovlasti primjenjuju propisi kojima se uređuje sustav državne uprave. Nadalje, nadzor nad stručnim radom ovih ustanova obavlja stručno tijelo određeno zakonom ili drugim propisom utemeljenim na zakonu. Međutim, zbog nedovoljno precizno uređene nadležnosti u vezi s nadzorom nad pružateljima javnih usluga, u pravnoj se doktrini ističe kako bi se pri odlučivanju o ovome prigovoru u brojnim slučajevima može očekivati negativan sukob nadležnosti, pa će važne odgovore u ovim slučajevima dati sudska praksa.⁸¹

Prigovor prema članku 157. ZUP-a omogućuje građanima da se izravno obrate javnopravnom tijelu koje obavlja nadzor nad radom javnih službi i upozore ga na propuste u radu ovih službi. Svrha je prigovora da tijelo koje provodi nadzor poduzme mjere kojima će pružatelja javne usluge prisiliti da prestane s obavljanjem radnje koja ima negativni pravni učinak na korisnika javne usluge, odnosno prisiliti ga na obavljanje radnje koju nezakonito propušta.⁸²

Pravo nadzora u ovim situacijama obuhvaća nadzorne postupke te mjere i radnje kojima se osigurava zakonitost u obavljanju poslova pružanja javnih usluga. Ako utvrdi nezakonitosti ili nepravilnosti u radu ili postupanju prema građanima i drugim strankama ili nedostatnu

⁸¹ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 350.

⁸² *Ibid.* str. 349.

osposobljenost službenih osoba, tijelo koje provodi nadzor ovlašteno je: zatražiti odgovarajuća izvješća i podatke te neposredno utvrditi činjenice i okolnosti važne za obavljanje poslova koji su predmet nadzora, raspraviti utvrđeno stanje i ako to smatra potrebnim, odrediti mjere koje se moraju poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i osiguranja pravilnog obavljanja poslova koji su predmet nadzora. Ako nadzirani pružatelj javnih usluga u ostavljenom roku ne postupi po uputi kojom su određene mjere, ne provede radnje na koje je upozoren, ne otkloni propuste ili postupanja protivna pravu ili pravnom interesu korisnika, tijelo koje provodi nadzor načelno je ovlašteno: obustaviti od izvršenja akt koji je predmet nadzora, uputiti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, a može predložiti i pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti službene osobe ili više njih. Posebne ovlasti za poduzimanje drugih mjera uspostave zakonitog postupanja usmjerenih prema pružateljima javnih usluga, nadležno će tijelo crpiti iz posebnih zakona kojima je propisan prigovor kao pravno sredstvo za zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.⁸³

Nakon što je utvrdilo sve činjenice i okolnosti u vezi navoda iz prigovora, nadležno tijelo je, sukladno odredbi članka 158. stavak 2. ZUP-a, dužno bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika o utvrđenom činjeničnom stanju i mjerama koje je poduzelo. Đulabić smatra da je navedeni rok neosnovano produljen na 30 dana, budući da isti znatno odudara od općeg roka od 8 dana iz članka 122. stavak 3. ZUP-a u kojem čelnik tijela inače odlučuje o prigovoru. Naime, ako je trebalo odustati od općeg roka od 8 dana za odlučivanje o prigovoru, primjerenije bi bilo da je taj rok kraći, a ne dulji jer bi u tom slučaju, javnopravno tijelo koje obavlja nadzor nad pružateljem javnih usluga moralo mnogo brže reagirati, provesti nadzor i time osigurati otklanjanje eventualne povrede prava ili pravnih interesa korisnika javnih usluga. Osim toga, ovako poprilično dugim rokom, otvara se mogućnost nepotrebnog odugovlačenja.⁸⁴

Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom obliku nije obaviješten o njima, može pokrenuti upravni spor te je na taj način njegova zaštita dodatno ojačana. Spor se, u ovom slučaju, ne pokreće protiv obavijesti javnopravnog tijela, nego protiv propuštanja poduzimanja radnje koju je javnopravno tijelo prema propisima obvezno poduzeti.⁸⁵

⁸³ Stipić, Milan, *op. cit.* (bilj. 80.), str. 14.

⁸⁴ Đulabić, Vedran, *op. cit.* (bilj. 74.), str. 104.

⁸⁵ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 348.

U svakom slučaju, pokretanju upravnog spora mora prethoditi korištenje redovnog pravnog lijeka, u konkretnom slučaju prigovora, čime se osigurava redovan pravni put zaštite prava korisnika javnih usluga u sudskom postupku.

3.5.1. Sudska praksa i praksa upravnih tijela u primjeni članka 157. i 158. ZUP-a

Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usž-2150/20-2 od 13. studenog 2020.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelj je tuženiku podnio prigovor iz članka 157. i 158. ZUP-a koji je Odlukom tuženika od 2. prosinca 2019. odbijen kao neosnovan te je potvrđen odgovor tuženikovih stručnih službi. Protiv navedene odluke tužitelj je podnio tužbu koja je rješenjem Upravnog suda u Rijeci odbačena sukladno odredbi članka 30. stavak 1. t. 7. ZUS-a s obrazloženjem da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

Tužitelj u žalbi na predmetno rješenje to osporava te navodi da pretpostavke za vođenje upravnog spora postoje jer se pobijanim rješenjem tuženika izravno odlučuje o pravima i obvezama tužitelja jer je njegov prigovor odbijen odnosno potvrđena je nametnuta obveza plaćanja računa i postupanje tuženika o oduzimanju priključka vode. Nadalje, navodi da tuženik nije postupio sukladno članku 56. Općih i tehničkih uvjeta isporuke vodnih usluga prema kojem je tuženik bio dužan pisanim putem obavijestiti tužitelja ako uoči znatnije povećanje potrošnje vode od uobičajene s time da je obustavom usluge isporuke vode kao javne usluge, iako tužitelj plaća nesporne račune, tuženik postupio i protivno članku 27. Zakona o zaštiti potrošača („Narodne novine“, broj: 14/19.).

II. Ocjena Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Ispitujući osporavanu odluku u granicama razloga navedenih u žalbi u smislu odredbe članka 73. stavka 1. ZUS-a, Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrdio je da je rješenjem prvostupanjskog suda povrijeđen zakon, budući da u konkretnom slučaju nije riječ o situaciji koju predviđa odredba članka 30. stavka 1. točke 7. ZUS-a, već o situaciji iz članka 30. stavka 1. točke 3. ZUS-a kojim je propisano da će sud rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora, ako utvrdi da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovni pravni lijek.

Naime, iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelj tuženiku podnio prigovor iz članka 10. Zakona o zaštiti potrošača („Narodne novine“, broj: 41/14., 110/15. i 14/19., dalje: Zakon o zaštiti

potrošača) radi nezakonitog postupanja tuženika. Po primitku odgovora tuženika, tužitelj je u smislu članka 25.a Zakona o zaštiti potrošača podnio tuženiku reklamaciju sukladno članku 25. stavku 5. Zakona o zaštiti potrošača.

Člankom 25.a stavcima 2. i 3. Zakona o zaštiti potrošača propisano je da povjerenstvo iz stavka 1. istog članka Zakona mora pisano odgovoriti potrošaču na zaprimljene reklamacije u roku od 30 dana od dana zaprimanja reklamacije te u vezi s prigovorom odnosno reklamacijom potrošač može pokrenuti sudski ili izvansudski postupak tek nakon što je iscrpio pravni put iz stavka 1. ovoga članka ili postupak utvrđen zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak u odnosu na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga. Dakle, prema navedenim odredbama Zakona o zaštiti potrošača potrošač ima mogućnost odabrati hoće li zaštitu svojih prava ostvarivati sudskim ili izvansudskim putem pod propisanim uvjetima ili u postupku kojim se uređuje opći upravni postupak u odnosu na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.

Iz tužbe proizlazi da je tužitelj odabrao pravnu zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga uređenu člancima 157. i 158. ZUP-a. Sukladno odredbi članka 157. stavak 2. ZUP-a, ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga.

S obzirom da iz spisa predmeta ne proizlazi da je tužitelj izjavio prigovor tijelu iz članka 157. stavka 2. ZUP-a, u konkretnom je slučaju tužbu trebalo odbaciti jer tužitelj nije iskoristio redovni pravni lijek pa ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.

III. Zaključak

U konkretnom slučaju prvostupanjski sud je propustio utvrditi da tužitelj nije podnio prigovor kao redovni pravni lijek u smislu odredbe članka 157. stavak 2. ZUP-a, zbog čega je tužbu trebalo odbaciti prema osnovi iz članka 30. stavka 1. točke 3. ZUS-a. Naime, sud je pozivom na mjerodavnu odredbu materijalnog prava, članak 25. a, stavak 2. i 3. Zakona o zaštiti potrošača, detaljno obrazložio mogućnosti pravne zaštite u konkretnom slučaju, pa je, u skladu s time tužitelj zaštitu svojih prava mogao ostvariti sudskim ili izvansudskim putem pod propisanim uvjetima ili u postupku kojim se uređuje opći upravni postupak u odnosu na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.

Iz tužbe prozlaži da je tužitelj odabrao pravnu zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga uređenu člancima 157. i 158. ZUP-a, međutim, nije postupio sukladno navedenim odredbama, odnosno prije podnošenja tužbe nije podnio prigovor nadležnom tijelu u smislu odredbe članka

157. stavak 2. ZUP-a, pa je tužba odbačena, jer je podnošenje prigovora kao redovnog pravnog lijeka pretpostavka za vođenje upravnog spora.

Rješenje Zagrebačke županije, Odsjek za upravno-pravne poslove, KLASA: UP/II-363-03/24-01/87, URBROJ: 238-11-03/2-24-3 od 07. studenog 2024.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Rješenjem Upravnog odjela za gospodarstvo, stambeno-komunalne djelatnosti i zaštitu okoliša Grada ... od 09. srpnja 2024. odbijen je prigovor N. M. iz Zagreba,.... izjavljen zbog neodržavanja nerazvrstane ceste NC 4603. Na navedeno rješenje podnositeljica prigovora uložila je žalbu u kojoj zahtijeva asfaltiranje nerazvrstane ceste u D. D. od kućnog broja 77a do kućnog broja 77 k i l, postavljanje hidranta te barem još dva rasvjetna tijela. Također, navodi da se makadamski dio puta zimi ne održava, odnosno ne čisti se snijeg i led.

II. Ocjena nadležnog upravnog tijela

Sukladno odredbi članka 31. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24), jedinice lokalne samouprave mogu odlukom predstavničkog tijela trgovačkim društvima i javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta, djelatnost održavanja groblja i krematorija unutar groblja i djelatnost usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja povjeriti vršenje javnih ovlasti u obavljanju tih komunalnih djelatnosti. Nadalje, sukladno stavku 2. istog članka javne ovlasti iz stavka 1. ovoga članka obuhvaćaju rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba, dok se sukladno stavku 3. navedenog članka protiv upravnih akata društva odnosno ustanove iz stavka 1. ovoga članka može izjaviti žalba o kojoj odlučuje upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva.

Iz citirane je odredbe razvidno da se upravni postupak provodi u slučaju kada pružatelj javne usluge na temelju javnih ovlasti odlučuje o pravima i obvezama građana, a u slučaju da pružatelju javnih usluga nisu povjerene te ovlasti, primjenjuje se institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga normiran odredbom članka 157. i 158. ZUP-a .

S obzirom da se javnom službom smatraju sve komunalne djelatnosti, pa tako i komunalna djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta, a pružatelju javnih usluga nisu povjerene javne ovlasti, u konkretnom je slučaju zaštitu žaliteljice kao korisnice usluga potrebno osigurati primjenom gore navedenih odredbi članka 157. i 158. ZUP-a, a ne provođenjem upravnog postupka, odnosno podnošenjem žalbe drugostupanjskom tijelu.

Slijedom navedenog, primjenom odredbe članka 128. stavak 1. točka 2. ZUP-a, pobijano rješenje je oglašeno ništavim.

III. Zaključak

U ovom predmetu, rješenje prvostupanjskog tijela je oglašeno ništavim, sukladno odredbi članka 128. stavak 1. točka 2. ZUP-a jer je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku.

Naime, u konkretnom slučaju pružatelju javnih usluga nisu povjerene javne ovlasti⁸⁶ pa ne postoji mogućnost podnošenja žalbe i ostvarivanja zaštite u okviru upravnog postupka, nego je predviđen pravni put izjavljivanja prigovora sukladno odredbi članka 157. stavak 2. ZUP, te nakon toga pokretanje upravnog spora, sukladno odredbi članka 158. stavak 2. ZUP-a, ukoliko korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama. Dakle, u slučaju kada pružatelju javnih usluga nisu povjerene javne ovlasti, primjenjuje se institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga, što znači da u konkretnom slučaju, jedinica lokalne samouprave kao tijelo koje obavlja nadzor nad pružanjem konkretne javne usluge nije bila ovlaštena donijeti rješenje u upravnom postupku, nego je korisnika usluge samo trebala obavijestiti o poduzetim mjerama te bi daljnju pravnu zaštitu, korisnik usluge mogao eventualno ostvarivati u upravnom sporu.

3.6. Prigovor prema članku 154. ZUP-a

Sukladno odredbi članka 150. stavak 1. ZUP-a, javnopravno tijelo i stranka sklopit će upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Upravni ugovor je specifični institut koji objedinjuje elemente upravnoga i građanskog (obveznog) prava i na koji se, sukladno odredbi 3. stavak 2. ZUP-a, na odgovarajući način primjenjuju odredbe tog zakona, dok su posebne odredbe o upravnom ugovoru sadržane u člancima 150. - 154. ZUP-a.

Riječ je o posebnoj vrsti ugovora, čija se posebnost ogleda u subjektima koji sklapaju upravni ugovor, u cilju koji je usmjeren na širi društveni interes i u provedbi posebnog postupka koji prethodi sklapanju ugovora.⁸⁷ Naime, upravni ugovor se uvijek sklapa između javnopravnog tijela i adresata rješenja, koji je u pravilu privatna osoba i između kojih postoji odnos subordinacije i to s ciljem uređenja izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem. Kako Rajko

⁸⁶ Više o definiranju pojma „javne ovlasti“ vidi Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 76.), str. 1.

⁸⁷ Šikić, Marko, Held, Mateja, *op. cit.* (bilj.1.), str. 124.

navodi, upravni ugovor može biti sklopljen samo radi provedbe rješenja (upravnog akta) kojim je riješena upravna stvar, pri čemu se upravnim ugovorom uređuje izvršenje prava i obveza koja su utvrđena rješenjem.⁸⁸ Dakle, prema ovom konceptu, upravni ugovor je sredstvo uređenja izvršavanja prava i obveza o kojim je odlučeno pojedinačnom pravnom normom sadržanom u rješenju.⁸⁹

ZUP sadrži vrlo općenitu regulaciju upravnih ugovora te je detaljnija razrada sadržana u posebnim zakonima kojima su uređena posebna upravna područja.⁹⁰ Također, upravni ugovor može se sklopiti samo kada je posebnim zakonom propisano sklapanje takvog ugovora, odnosno, javnopravno tijelo ne odlučuje slobodno o sklapanju upravnog ugovora, nego o tome uvijek odlučuje zakonodavac propisujući slučajeve kada se upravni ugovor mora sklopiti.⁹¹

Pravna zaštita u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza regulirana je odredbama članka 153. i 154. ZUP-a. Sukladno odredbi članka 153. stavak 2. ZUP-a, ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora, javnopravno tijelo ima mogućnost jednostranog raskida upravnog ugovora. S druge strane, sukladno odredbi članka 154. stavak 1. ZUP-a, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela, stranka može izjaviti prigovor.

Navedena odredba članka 154. ZUP-a glasi:

- (1) Zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela stranka može izjaviti prigovor. Prigovorom se može tražiti i naknada štete nastale neispunjivanjem ugovora.*
- (2) Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor.*
- (3) O prigovoru se odlučuje rješenjem protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor.*

Iz navedenih odredbi vidljiv je subordinirani položaj ugovornih strana jer iz istih proizlazi da javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti ugovor i vlastitim rješenjem utvrditi da druga strana ne ispunjava ugovorne obveze te utvrditi iznos eventualne štete koju je druga strana dužna nadoknaditi javnopravnom tijelu, dok drugoj strani stoji na raspolaganju kompliciraniji i dugotrajniji put pravne zaštite koji se inicira podnošenjem prigovora.

Uvođenjem instituta prigovora omogućeno je upravi, odnosno javnopravnom tijelu da najprije samo pokuša ispraviti nepravilnosti do kojih je u postupku došlo te se nastojalo omogućiti brže

⁸⁸ Rajko, Alen, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/upravni-ugovori-prema-zakonu-o-opcem-upravnom-postupku>, pristup: 14. travnja 2025.

⁸⁹ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 330.

⁹⁰ V. Crnković, Mateja, Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, HKJU-CCPA, god. 14. (2014.), br. 4. str. 1035-1056.

⁹¹ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 331.

i učinkovitije ostvarivanje prava druge ugovorne strane, uz ostvarivanje prava na sudsku zaštitu, u ovom slučaju pred upravnim sudom.⁹²

Prigovor zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela je devolutivni pravni lijek jer se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor. Međutim, unatoč devolutivnoj prirodi ovog pravnog lijeka, u pravnoj se doktrini ističe kako se protiv upravnog ugovora ipak izjavljuje prigovor, a ne žalba i to zbog sadržaja zahtjeva stranke sadržanog u prigovoru i ovlasti tijela koje o njemu odlučuje.⁹³ Naime, žalbom stranka u pravilu traži poništenje pobijanog rješenja zbog njegove nezakonitosti i vraćanje predmeta na ponovni postupak ili donošenje novog rješenja kojim će drugostupanjsko tijelo samo riješiti upravnu stvar, dok prigovorom na upravni ugovor stranka od tijela koje obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom zahtijeva da prisili javnopravno tijelo koje je stranka u upravnom ugovoru na ispunjenje ugovornih obveza. Također, može zahtijevati i naknadu štete zbog neispunjenja obveza iz ugovora, međutim, to ima sasvim drugu svrhu od one koja se postiže izjavljivanjem žalbe prema ZUP-u.⁹⁴

ZUP-om nije propisan rok za izjavljivanje prigovora zbog neispunjenja ugovornih obveza, pa se može zaključiti da se prigovor može izjaviti bilo kada tijekom trajanja ugovornog odnosa, a posebnim zakonima mogu se propisati i posebni rokovi za izjavljivanje prigovora.⁹⁵

U dijelu koji nije uređen posebnim odredbama ZUP-a o upravnom ugovoru, primjenjuju se odredbe članka 122. ZUP-a, pa bi u skladu s time, o prigovoru trebao rješenjem odlučiti čelnik tijela u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora, dok je daljnji put pravne zaštite, osiguran u okviru upravnog spora.

Međutim, s obzirom da se ovdje u pravilu radi o složenijim postupcima upitno je da li je rok od osam dana u kojem bi nadzorno tijelo trebalo riješiti prigovor odgovarajući, odnosno trebalo bi se propisati dulji rok za odlučivanje o prigovoru, primjerice rok od 60 dana koji je prema članku 121. ZUP-a propisan za donošenje rješenja o žalbi.⁹⁶

3.6.1. Sudska praksa u primjeni članka 154. ZUP-a

Rješenje Upravnog suda u Splitu, posl.br. Usug-4/19-3 od 13. ožujka 2020.

⁹² Tolić, Verica, Tokić, Marija, Blažević, Ivona, Upravni ugovor prema Zakonu o općem upravnom postupku, <https://hrcak.srce.hr/file/175443>, pristup: 14. travnja 2025.

⁹³ Šikić, Marko, Held, Mateja, *op. cit.* (bilj. 1.), str. 124.

⁹⁴ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 338.

⁹⁵ Šikić, Marko, Held, Mateja, *op. cit.* (bilj.1.), str. 125.

⁹⁶ *Ibid.*

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelj je podnio tužbu u kojoj navodi da je uputio tuženiku, Općini Seget, dopis- prigovor zbog propuštanja izvršenja radnji pružatelja javnih usluga M.T. d.o.o. iz G. H., na kojeg je tuženik ugovorom o koncesiji prenio ovlast djelatnost odvoza i odlaganja komunalnog otpada, u kojem iznosi konkretne prigovore na rad tog trgovačkog društva. Pritom se tužitelj poziva na odredbu članka 158. stavak 1. i 2. ZUP-a i članka 75. stavak 1. Zakona o koncesijama i zaključuje kako tuženik potpuno ignorira tužiteljeve prigovore iznesene na činjenicu da koncesionar ne izvršava preuzetu obvezu pojedinačnog odvoza komunalnog otpada. Zbog toga, tužitelj tužbom predlaže donošenje presude kojom se tuženiku nalaže poduzimanje konkretne mjere po pravu nadzora o tome ispunjava li trgovačko društvo obveze iz koncesijskog ugovora o sakupljanju, odvozu i odlaganju komunalnog otpada u ulici ..., S. V. u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 26. travnja 2019. te da se ujedno naloži tuženiku da u daljnjem roku od 15 dana obavijesti tužitelja o poduzetim mjerama po pravu nadzora po tužiteljevom prigovoru.

Spisu predmeta prileži dopis tuženika u kojem se navodi kako je nakon provedenog natječaja i sklopljenog ugovora tijekom 2013. obavljanje komunalne djelatnosti sakupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog i glomaznog otpada na području O. S. povjereno trgovačkom društvu M.T. d.o.o. Ugovorom su definirane obveze koncesionara glede skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog i glomaznog otpada te je tužitelj upućen da razriješi odnos s koncesionarom.

II. Ocjena Upravnog suda u Splitu

Iz sadržaja spisa proizlazi da tužitelj prigovara načinu na koji navedeno trgovačko društvo kao koncesionar s kojim je tuženik sklopio ugovor, izvršava komunalnu djelatnost skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog i glomaznog otpada, a za što su mjerodavne odredbe članka 150. do članka 153. ZUP-a kojim se uređuju upravni ugovori.

Tužitelj se u prilog svojim tvrdnjama poziva na odredbe članka 157. i 158. ZUP-a kojima je regulirana zaštita prava korisnika usluga od postupanja pružatelja javnih usluga, međutim, prema ocjeni suda, ovdje se tuženik ne pojavljuje kao nadležno javnopravno tijelo za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga, već kao javnopravno tijelo koje je sklopilo ugovor o izvršenju prava i obveza, konkretno, komunalnu djelatnost skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog i glomaznog otpada. Ako koncesionar ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora, ili je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje

i javnu sigurnost, javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti upravni ugovor (članak 153. stavak 2. i 3. ZUP-a).

Stoga se prema pravnom shvaćanju ovog suda, ovdje radi o stvari koja nije upravna stvar o kojoj se odlučuje u upravnom postupku, zbog čega ne postoje pretpostavke za vođenje ovog upravnog spora, pa je na temelju odredbe članka 30. stavak 1. točke 7. ZUS-a, tužba odbačena.

III. Zaključak

U ovom predmetu tužitelj je izjavio prigovor javnopravnom tijelu navodeći da koncesionar ne izvršava preuzetu obvezu pojedinačnog odvoza komunalnog otpada, pri čemu se pozvao na odredbe članka 157. i 158. ZUP-a kojima je regulirana zaštita prava korisnika javnih usluga. Međutim, sud je zaključio da u ovom slučaju tuženik nema položaj tijela nadležnog za provedbu nadzora nad obavljanjem komunalnih usluga u smislu odredbe članka 157. stavak 2. ZUP-a, već ima položaj stranke upravnog ugovora, pa u slučaju da koncesionar ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora ili je to potrebo radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život, zdravlje i javnu sigurnost, javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti upravni ugovor, sukladno odredbi članka 153. stavak 2. i 3. ZUP-a.

Dakle, javnopravno tijelo može biti ili stranka upravnog ugovora ili tijelo nadležno za provedbu nadzora nad obavljanjem javnih usluga, pa je, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, potrebno ocijeniti da li se pravna zaštita ostvaruje institutom prigovora iz članka 157. ZUP-a ili se primjenjuje odredba članka 153. stavak 2. ZUP-a o raskidu upravnog ugovora koja javnopravnom tijelu kao stranci upravnog ugovora stoji na raspolaganju.

Rješenje Upravnog suda u Rijeci, posl.br. UsI-1041/2022-2- od 21. lipnja 2023.

I. Činjenice i okolnosti slučaja

Tužitelj u tužbi navodi da je Odlukom Primorsko-goranske županije od 28. svibnja 2020. odabran kao najpovoljniji ponuditelj u postupku javnog prikupljanja ponuda za dodjelu koncesije za izgradnju i gospodarsko korištenje Gradske plaže C. Navedena Odluka je postala izvršna 14. prosinca 2022. te je tuženik bio dužan najkasnije do 23. lipnja 2022. s tužiteljem sklopiti ugovor o koncesiji, zbog čega je tuženiku 27. lipnja 2022. uputio poziv na sklapanje ugovora u daljnjem roku od 8 dana, no tuženik po istome nije postupio. Zbog toga, sukladno odredbi članka 22. st. 2. ZUS-a predlaže da sud naloži tuženiku postupanje koje je isti obvezan izvršiti sukladno Zakonu o koncesijama i Odluci, odnosno da tuženiku naloži sklapanje ugovora o koncesiji.

II. Ocjena Upravnog suda u Rijeci

Iz citiranih odredbi članka 3. stavak 1. t.4., članka 12. stavak 2. t.4. i članka 22. stavak 2. t. 4. ZUS-a, proizlazi da se, kada je riječ o pravnim pitanjima vezanima uz upravni ugovor, upravni spor izravno, dakle, bez prethodnog podnošenja pravnih lijekova, može voditi isključivo u pogledu ništetnosti već sklopljenog upravnog ugovora, odnosno izvršavanja obveze iz upravnih ugovora, međutim, tužbom se izravno ne može zahtijevati sklapanje takvog ugovora. Na drukčiji zaključak ne upućuju ni odredbe ZUP-a koje uređuju pojam upravnog ugovora (članak 150.-154.). Pitanje pravne zaštite u slučaju nesklapanja upravnog ugovora o koncesiji nije posebno uređeno ni odredbama Zakona o koncesijama ("Narodne novine" br. 69/17, 107/20), a ni Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama ("Narodne novine" br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19).

Dakle, s obzirom da citiranim odredbama ZUS-a i ZUP-a nije propisana mogućnost izravnog pokretanja upravnog spora radi postupanja tuženika-sklapanja upravnog ugovora, nego je odredbom članka 154. stavak 3. ZUP-a propisano da stranka u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza od strane javnopravnog tijela, mora prethodno izjaviti prigovor, a tek se protiv rješenja o prigovoru može pokrenuti upravni spor, tužitelj je i radi sklapanja ugovora morao prije podnošenja tužbe prethodno podnijeti prigovor, i to, analognom primjenom odredbe članka 154. stavak 2. ZUP-a, tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tuženikom.

Slijedom navedenog, budući da tužitelj prije podnošenja tužbe nije iskoristio redovni pravni lijek, proizlazi da ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora, slijedom čega je na temelju članka 30. stavak 1. t. 3. ZUS-a tužba odbačena.

III. Zaključak

U ovom predmetu tužba je odbačena jer je utvrđeno da tužitelj prije podnošenja tužbe nije iskoristio redovni pravni lijek, odnosno nije podnio prigovor tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor, sukladno odredbi članka 154. stavak 1. ZUP-a i stavak 2. ZUP-a. Tužitelj, nije postupio sukladno navedenim odredbama nego je umjesto prigovora tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom, uputio tuženiku kao stranci upravnog ugovora poziv za sklapanje ugovora u daljnjem roku od 8 dana. S obzirom da tužitelj nije ostvario pravnu zaštitu na zakonom propisani način, a mjerodavne odredbe ZUP-a i ZUS-a ne predviđaju mogućnost

izravnog pokretanja upravnog spora kojim će se zahtijevati sklapanje upravnog ugovora, tužba je zbog nepostojanja pretpostavki za vođenje upravnog spora odbačena.

4. SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU PRIGOVORA UREĐENIH ZUP-om

4.1. Zajednička obilježja prigovora reguliranih ZUP-om

U svim slučajevima prigovor prema ZUP-u redovni je pravni lijek, kao što je to žalba u upravnom postupku, međutim, za razliku od žalbe, prigovor je dopušten samo kada je to izrijekom propisano. Osim toga, prigovor je u svim slučajevima i samostalan, nesuspendivan i višekratan pravni lijek što podrazumijeva da je dopuštena njegova izmjena ili opetovano podnošenje dok traje rok za izjavljivanje prigovora.⁹⁷

Nadalje, svi prigovori su podnesci, što je izričito i propisano odredbom članka 71. stavak 1. ZUP-a, stoga su, u dijelu koji nije reguliran posebnim odredbama ZUP-a što se odnose na prigovore, primjenjive opće odredbe o podnescima sadržane u člancima 71. - 75. ZUP-a.

Rokovi za izjavljivanje prigovora propisani su različito, ali kod svih prigovora riječ je o prekluzivnom roku. Kod svih prigovora postoji i zaštita od tzv. šutnje uprave, bilo na temelju izričite odredbe (članak 42. stavak 4., članak 155. stavak 4., odnosno članak 158. stavak 2. ZUP-a), bilo na temelju općih odredaba ZUP-a o zaštiti kod šutnje uprave, međutim, tada su rokovi za izjavljivanje prigovora dilatarni, odnosno vezani su uz rok za odlučivanje o prigovoru.⁹⁸

U pogledu svih postupanja i drugih radnji javnopravnih tijela u okviru upravnog postupka instancijska zaštita osigurana je putem žalbe protiv prvostupanjskog rješenja, a sudska zaštita putem tužbe radi ocjene zakonitosti konačnog rješenja. Stoga nema mjesta prigovoru u odnosu na postupanje i druge radnje ili odluke koje mogu biti osporavane žalbom u upravnom postupku ili tužbom protiv upravnog akta protiv kojeg žalba nije dopuštena.⁹⁹

Također, svim vrstama prigovora zajedničko je da u povodu prigovora može biti doneseno negativno rješenje kojim će se prigovor odbaciti ili odbiti te favorabilno rješenje kojim će se prigovor usvojiti, ali ne i onerozno rješenje kojim bi se podnositelja prigovora doveo u nepovoljniji pravni položaj od onog u kojem se nalazio prije izjavljivanja prigovora.¹⁰⁰

⁹⁷ Rajko, Alen, Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god.71., br. 3-4, 2021., str. 522.

⁹⁸ *Ibid.*, str. 523.

⁹⁹ *Ibid.*, str. 522.

¹⁰⁰ *Ibid.*, str. 523.

4.2. Razlike u karakteristikama pojedinih vrsta prigovora

Prigovor je, dakle, redovni pravni lijek koji pruža pravnu zaštitu izvan upravnog postupka, ali u području upravnog prava. Prigovori iz članka 42. i 155. ZUP-a odnose se na situacije što prethode ili mogu prethoditi upravnom postupku, a ostale tri vrste prigovora na situacije nevezane uz upravni postupak. Osim po normativnom konceptu, razlike između pojedinih vrsta prigovora postoje i po drugim kriterijima.

Pri kriterij je kriterij roka u kojem se prigovor može izjaviti, s obzirom da rokovi propisani ZUP-om nisu isti za sve vrste prigovora. Za izjavljivanje prigovora određen je rok od osam dana kao što je to izričito navedeno u članku 42. stavak 4. i članku 155. stavak 3., a ostali rokovi su određeni, normirani sljedećim formulacijama: dok traje drugo postupanje ili njegove posljedice (članak 156.), odnosno dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga (članak 157. stavak 3.). Premda o tome u članku 154. ZUP-a nema izričite odredbe, prigovor zbog neispunjenja upravnog ugovora može biti podnesen dok je upravni ugovor na snazi.¹⁰¹ Nadalje, kod upravnih postupanja prigovor je remonstrativan, dok je kod upravnog ugovora i pružanja javnih usluga prigovor devolutivan pravni lijek.

Izjavljivanjem prigovora vezanih uz upravna postupanja i upravni ugovor aktivira se upravni postupak i o prigovoru se odlučuje upravnim aktom (rješenjem), za razliku od prigovora što se odnosi na pružanje javnih usluga gdje korisnik usluga može izravno pokrenuti upravni spor ako nije zadovoljan poduzetim mjerama.

Kada se u povodu prigovora pokreće upravni postupak, isti može biti rješenjem odbačen, ako je nepravodoban, nedopusšten ili izjavljen od neovlaštene osobe ili je u povodu istovjetnog prigovora već odlučeno u korist podnositelja kao i u slučajevima iz članka 18. stavka 2. ZUP-a (kada nenadležno tijelo iz sadržaja podneska ne može utvrditi koje je tijelo nadležno) i članka 73. stavka 2. ZUP-a (nemogućnost postupanja po podnesku koji nije uređen u ostavljenom roku). I nadzorno tijelo kod prigovora o pružanju javnih usluga može utvrditi nedostatke analogne razlozima za odbacivanje prigovora i ne uzeti prigovor u meritorno razmatranje, ali to ne čini upravnim aktom. Dodatne razlike postoje u pogledu razloga za odbijanje prigovora kao neosnovanog, a te razlike proizlaze iz bitnih razlika između pet instituta u odnosu na koje je predviđena zaštita putem prigovora. Prigovor je tako neosnovan: ako nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti (članak 42. ZUP-a); ako javnopravno tijelo ispunjava sporne obveze iz upravnog ugovora (članak 154. ZUP-a); ako je

¹⁰¹ *Ibid.*, str. 525.

javnopravno tijelo cjelovito i u propisanom obliku dostavilo obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (članak 155. ZUP-a); ako drugim postupanjem nije povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes osobe (članak 156. ZUP-a); ako postupanjem pružatelja javne usluge nisu povrijeđena prava ni pravni interesi korisnika javnih usluga (članak 157. i 158. ZUP-a).¹⁰²

Nadalje, protiv rješenja donesenog u povodu prigovora protiv upravnog postupanja žalba je dopuštena ako postoji drugostupanjsko tijelo (članak 122. stavak 4. ZUP-a), dok je kod prigovora iz članka 154. te prigovora iz članka 157. i 158. ZUP-a žalba posve isključena.

Premda izrijekom nije navedeno da se stranke upravnog ugovora ili pružatelj javnih usluga, mogu izjasniti na izjavljeni prigovor ta mogućnost sigurno postoji, što navedene dvije vrste prigovora čini dvostranim pravnim lijekovima, za razliku od prigovora vezanih uz upravna postupanja koji bi po toj klasifikaciji bili jednostrani pravni lijekovi.¹⁰³

Zatim, prigovori iz članka 154. i članka 157. ZUP-a izjavljuju se zbog propuštanja javnopravnog tijela kao stranke upravnog ugovora, odnosno pružatelja javnih usluga da ispune svoje unaprijed ugovorene ili propisane obveze, dok se prigovori iz članka 42. i 155. ZUP-a odnose na propuštanje javnopravnih tijela da reagiraju na prethodna posebna traženja podnositelja prigovora. U tom pogledu obilježja prigovora iz članka 156. ZUP-a izmiču jednoobraznoj klasifikaciji. Nadalje, svrha je prigovora iz članka 42. ZUP-a zaštita javnog interesa, dok kod ostalih vrsta prigovora mora postojati dostatna, odnosno konkretna veza s pravima, obvezama ili pravnim interesima podnositelja prigovora. Pritom je svrha postupanja iz članka 155. ZUP-a olakšavanje ostvarivanja drugih prava i pravnih interesa, dakle, isto je primarno instrumentalnog karaktera.¹⁰⁴

4.3. Tablični prikaz razlika u karakteristikama pojedinih vrsta prigovora

Članak ZUP-a	Protiv/povodom čega se izjavljuje/ svrha	Rok	Kome se izjavljuje? Akt povodom prigovora	Aktivacija upravnog postupka	Žalba
42.	neprihvatanje pokretanja postupka po službenoj dužnosti	- 8 dana od obavijesti - šutnja: protek roka	- čelniku istog javnopravnog tijela - rješenje	da	dopuštena ako postoji drugostupanjsko tijelo
154.	upravni ugovor - neispunjavanje ugovornih obveza	dok je ugovor na snazi	- nadzornom tijelu - rješenje	da	isključena

¹⁰² *Ibid.*, str. 524.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 525.

¹⁰⁴ *Ibid.*

	javnopravnog tijela				
155.	obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja prava	-8 dana od obavijesti -šutnja: protek roka	- čelniku istog javnopravnog tijela - rješenje	da	dopuštena ako postoji drugostupanjsko tijelo
156.	drugi oblici postupanja javnopravnog tijela	dok traje postupanje ili njegove posljedice	- čelniku istog javnopravnog tijela - rješenje	da	dopuštena ako postoji drugostupanjsko tijelo
157.-158.	postupanje pružatelja javnih usluga	dok traje radnja ili propuštanje radnje	- nadzornom tijelu - obavijest o poduzetim mjerama	ne	isključena

5. ZAKLJUČAK

Prigovor je pravni lijek koji nije postojao do donošenja novog ZUP-a, a njegovo normiranje i reguliranje u ZUP-u komplementarno je proširenju predmeta tog zakona na dio upravne djelatnosti izvan materije rješavanja upravnih stvari.¹⁰⁵ Naime, primjena novog ZUP-a proširena je sukladno odredbi članka 3. stavak 2. ZUP-a i na ona područja koja se ne mogu okarakterizirati kao „klasična upravna stvar“, pa se, u skladu s time ZUP primjenjuje i na upravne ugovore te na svako drugo postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka. Prigovor je dopušten u pet slučajeva uređenih ZUP-om: kod triju vrsta upravnih postupanja (članak 42., članak 155. te članak 156.), kod postupanja pružatelja javnih usluga (članak 157. i 158.) i kod upravnih ugovora (članak 154.), dok prigovor iz članka 122. ZUP-a ne predstavlja zasebnu vrstu prigovora nego sadržava podredne postupovne odredbe koje se primjenjuju na navedene vrste prigovora.

Prigovor nije jednoznačno uređen u ZUP-u, što samo po sebi i nije problem budući da samo jedan koncept prigovora ne bi mogao na odgovarajući način obuhvatiti vrlo polivalentne situacije na koje se primjenjuje ZUP. Stoga se različitost oblika i pravnih režima prigovora u ZUP-u može objasniti potrebom snažnije zaštite prava i pravnih interesa građana.¹⁰⁶ Međutim, postojeća regulacija nije u potpunosti odgovarajuća jer na određenim mjestima nedostaju odredbe o roku u kojem se prigovor može podnijeti, nije jasno navedeno od kojega se trenutka

¹⁰⁵ Rajko, Alen, *op. cit.* (bilj. 97.) str. 528.

¹⁰⁶ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 275.

računa protek roka, nedostaju odredbe o nadležnom tijelu, u nekim je odredbama prigovor devolutivno pravno sredstvo, dok je u drugima remonstrativno pravno sredstvo bez jasno naznačene logike koja bi upućivala na potrebu različitog uređenja. Članak 122. ZUP-a koji bi trebao predstavljati središnju regulaciju prigovora zapravo to nije, već ima supsidijarnu ulogu, odnosno podredno se primjenjuje u drugim slučajevima u kojima je propisana pravna zaštita putem prigovora.

Također je problematično što nije u cijelosti regulirano kako bi podnositelji prigovora trebali postupiti ako uopće ne dobiju odluku o prigovoru ili je ne dobiju u zakonom propisanom roku ili ako dobiju odgovor koji je nepotpun, primjerice u slučaju dostave nepotpune obavijesti o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava iz članka 155. ZUP-a. Bilo bi poželjno da se institut prigovora uredi u jednoj glavi ZUP-a koja bi predstavljala njegovu središnju regulaciju, dok bi ostale odredbe o prigovorima trebale upućivati na taj dio ZUP-a u kojoj bi prigovor bio uređen na nedvojben način. Nadalje, određena postupanja koja imaju sve karakteristike upravnog postupka nisu regulirana kao upravni postupci, ali putem instuta prigovora dolazi na posredan način do zaštite u upravnom postupku što rezultira opterećenjem upravnih sudova, jer se često na odluku o prigovoru ne može izjaviti žalba, već je sudska zaštita omogućena putem upravnog spora.¹⁰⁷

S obzirom na brojna i dalje otvorena pitanja u primjeni instituta prigovora, sigurno je da će sudska praksa dati svoj doprinos u razumijevanju i primjeni ovog instituta jer se tumačenjem propisa, posebno onih koji nisu u cijelosti, odnosno detaljno regulirani, osigurava unificirano tumačenje i primjena prava, što posljedično doprinosi većoj pravnoj sigurnosti kao standardu modernog sudovanja. Značaj sudske prakse istaknut je kroz empirijski dio ovog rada u kojem je kroz analizu relevantnih sudskih odluka prikazano kako sudska praksa određuje doseg ovog instituta i kako supstituira nedovoljno preciznu normativnu regulaciju ovog instituta.

Slijedom navedenog, može se zaključiti da je prigovor koristan, ali još uvijek nedovoljno prepoznat institut čija primjena u praksi još uvijek nije u dovoljnoj mjeri zaživjela. Uz njegovu precizniju regulaciju posebni značaj trebalo bi dati i sudskoj praksi koja daje smjernice za osiguranje zakonitosti odluka nižih sudskih instanci te upravnih tijela te na taj način daje odgovor na sva pitanja koja se zbog nedovoljne ili nedovoljno precizne normativne regulacije mogu smatrati dvojbenima.

¹⁰⁷ Marko Šikić, Mateja Held, *op.cit.* (bilj.1.), str. 129.

6. LITERATURA

Knjige, članci i druge publikacije

1. Crnković, Mateja, *Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske*, HKJU-CCPA, god. 14. (2014.), br. 4. str. 1035-1056.
2. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2010.
3. Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran, *Novo hrvatsko upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 30, br.1., str. 245-290.
4. Đerđa, Dario, Jerčinović, Ana, *Upravni postupak u pravu Europske unije: kodifikacijski izazov*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, br. 1/2020 str. 85.-126.
5. Đulabić, Vedran, *Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka*. u: *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran (ur.), Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. str. 91.-110.
6. Đulabić, Vedran, *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*, Hrvatska javna uprava, god. 9., br .2. 2009., str. 307.-316.
7. Gagro, Božo, Kosović-Marković, Marina, *Žalba i prigovor u novom Zakonu o općem upravnom postupku: ogledni primjeri*, *Zakon o upravnom postupku – iskustva u praksi i primjeri*, Novi informator, Zagreb, 2011.
8. Medvedović, Dragan, *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Foretić, Davorka, Slovinić, Jerko (ur.), Novi informator, Zagreb 2010., str. 19.-65.
9. Rajko, Alen, *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2021, vol. 71, br. 3-4, str. 511-532.
10. Rajko, Alen, *Pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti povodom predstavke (čl. 42. Zakona o općem upravnom postupku)*, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/pokretanje-upravnog-postupka-po-službenoj-dužnosti-povodom-predstavke-clanak-42-zakona-o-opcem-upravnom-postupku>,
11. Rajko, Alen, *Postupanje iz članka 155. Zakona o općem upravnom postupku (Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava)*, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2022B1719>.

12. Rajko, Alen, *Zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela u Hrvatskoj-koristan, ali loše normiran upravnoprocesni institut*, Fondacija Centar za javno pravo, https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Alen_Rajko.pdf.
13. Rajko, Alen, *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*, u: *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran (ur.), Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. str. 71.-90.
14. Rajko, Alen, IUS-INFO - Inspekcijski postupak je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, neovisno je li postupak pokrenut slijedom prijave fizičke/pravne osobe,
15. Rajko, Alen, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/obavjesivanje-o-uvjetima-ostvarivanja-i-zastite-prava-prema-zakonu-o-opcem-upravnom-postupku>,
16. Rajko, Alen, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/obavjesivanje-prema-regulaciji-opceg-upravnog-postupka-sustava-drzavne-uprave-i-prava-na-pristup-informacijama>,
17. Rajko, Alen, *Razlike u značenjima pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu*, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/razlike-u-znacenjima-pojmova-pravna-osoba-s-javnim-ovlastima-i-pravna-osoba-koja-obavlja-javnu-sluzbu>,
18. Rajko, Alen, *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u lokalnoj samoupravi i nova upravna postupanja*, u: *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u praksi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 100.-141.
19. Rajko, Alen, *Upravni ugovori prema Zakonu o općem upravnom postupku*, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/upravni-ugovori-prema-zakonu-o-opcem-upravnom-postupku>
20. Staničić, Frane, *Abecedarij upravnog postupka*, Informator br. 6837-6838 od 27. svibnja i 03. lipnja 2024.
21. Staničić, Frane, *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi*, Informator br. 6279 od 02. svibnja 2022.
22. Staničić, Frane, *Pretvara li Ustavni sud akte raspolaganja u upravne akte*, <https://informator.hr/strucni-clanci/pretvvara-li-ustavni-sud-akte-raspolaganja-u-upravne-akte?hls=upravne%2Bakte%253A%253A%253Aupravni%2Bakt%253A%253A%253Aupravni%2Bakti%253A%253A%253Aupravnom%2Baktu>

23. Stipić, Milan, *Pravno uređenje i obilježja zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga-primjeri sudske prakse*, <https://hrcak.srce.hr/file/412535>,
24. Šikić, Marko, Held, Mateja, *Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 1., str. 113-133.
25. Tolić, Verica, Tokić, Marija, Blažević, Ivona, *Upravni ugovor prema Zakonu o općem upravnom postupku*, <https://hrcak.srce.hr/file/175443>.
26. *Podnositelj zahtjeva za obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava*, Rubrika Vi pitate-Mi odgovaramo, Informator, br. 6797-6798 od 21. i 28. kolovoza 2023.

Mrežni izvori

1. Strategija reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011., pristup: <https://hrcak.srce.hr/file/199976>,
2. Konačni prijedlog ZUP-a, :
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075903/PZE_168.pdf
3. Postupanje javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga, Pravosudna akademija, Zagreb, lipanj 2023., <https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2023/05/Postupanje-javnopravnih-tijela-i-pruzatelja-javnih-usluga.pdf>

Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 –pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 05/14).
2. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09, 110/21).
3. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 86/08, 61/11, 04/18 i 112/19).
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj samoupravi) („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01 – vjerod. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/0836/09, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019 i 144/2020)
5. Zakon o zaštiti od požara („Narodne novine“ broj 92/2010, 114/2022)
6. Zakon o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“ broj 145/24)

7. Zakon o Državnom inspektoratu („Narodne novine“ broj 115/2018, 117/2021, 67/2023 i 155/2023)
8. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 74/2010, 125/2014 i 48/2023)

Pravni izvori Europske unije

1. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, SL C 202/389, 07.06.2016.
2. Rezolucija Europskog parlamenta od 9. lipnja 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije 2016/2610(RSP), pristup 13. veljače 2025., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html#title2.

Sudska praksa

Ustavni sud Republike Hrvatske

1. U-III/4066/2021 od 03. ožujka 2022.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

1. Usž-2450/2015-2 od 27. travnja 2016.
2. Usž-2150/20-2 od 13. studenog 2020.
3. Usž-4272/22-2 od 24. siječnja 2023.

Upravni sud u Zagrebu

1. UsI-542/23-5 od 11. rujna 2023.
2. UsI-2845/22-11 od 12. ožujka 2024.
3. UsI-3025/24-5 od 15. siječnja 2025.
4. UsI-5410/23-5 od 23. siječnja 2025.

Upravni sud u Splitu

1. Usug-4/19-3 od 13. ožujka 2020.

Upravni sud u Rijeci

1. UsI-195/2020-11 od 28. svibnja 2020.
2. UsI-270/2020-11 od 28. svibnja 2020.
3. UsI-1041/2022-2- od 21. lipnja 2023.
4. UsI-200/2024 od 23. veljače 2024.
5. Us I-463/2023-7 od 20. svibnja 2024.

Upravni sud u Osijeku

1. UsI-1481/2020-6 od 19. ožujka 2021.

Odluke upravnih tijela

1. Rješenje Zagrebačke županije, Odsjek za upravno-pravne poslove, KLASA: UP/II-363-03/24-01/87, URBROJ: 238-11-03/2-24-3 od 07. studenog 2024.