



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Sanjin Gašparić

**ŽALBA U UPRAVNIM POSTUPCIMA U
PODRUČJU VODNOGA GOSPODARSTVA
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

ZAVRŠNI RAD

Zagreb, 2025.



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Sanjin Gašparić

**ŽALBA U UPRAVNIM POSTUPCIMA U
PODRUČJU VODNOGA GOSPODARSTVA
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

ZAVRŠNI RAD

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

Zagreb, 2025.



University of Zagreb

Faculty of law

Sanjin Gašparić

**APPEAL IN ADMINISTRATIVE
PROCEDURES IN THE FIELD OF WATER
MANAGEMENT IN REPUBLIC OF CROATIA**

FINAL WORK

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

Zagreb, 2025.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. ŽALBA KAO OSNOVNO PRAVNO SREDSTVO ZAŠTITE STRANAKA U UPRAVNOM POSTUPKU.....	3
2.1. Institut žalbe.....	3
2.2. Žalba u odnosu na druge pravne lijekove.....	9
2.3. Formalni i materijalni aspekti žalbe.....	12
2.3.1. Formalni elementi žalbe.....	15
2.3.2. Ovlaštenici za izjavljivanje žalbe i načini predaje žalbe.....	17
2.3.3. Rokovi za izjavljivanje žalbe i njihovo računanje.....	20
2.3.4. Suspenzivni učinak žalbe.....	23
3. ŽALBENI POSTUPAK.....	24
3.1. Ovlaсти i postupanje prvostupanjskog tijela po žalbi.....	24
3.1.1. Ocjena formalnih zakonskih pretpostavki žalbe	24
3.1.2. Ispitivanje zakonitosti i ocjena svrhovitosti osporavanog rješenja.....	27
3.1.3. Postupanje prvostupanjskog tijela po žalbi.....	28
3.2. Drugostupanjsko tijelo i njegovi nadzorni mehanizmi.....	31
3.2.1. Ovlaсти i postupanje drugostupanjskog tijela po žalbi.....	33
3.2.2. Odbijanje žalbe.....	36
3.2.3. Izmjena i poništavanje prvostupanjskog rješenja.....	37
4. ŽALBENI POSTUPCI U VODNOM GOSPODARSTVU.....	41
4.1. Hrvatske vode i vodno gospodarstvo.....	41
4.1.1. Hrvatske vode i njihova djelatnost.....	43
4.2. Vodne naknade i upravni postupci u vodnom gospodarstvu.....	46
4.3. Analiza predmeta iz žalbenog postupka – vodni doprinos.....	56
4.4. Analiza predmeta iz žalbenog postupka – naknada za uređenje voda.....	65
5. ZAKLJUČAK.....	69
6. POPIS LITERATURE I PRAVNIH IZVORA.....	70

SAŽETAK

U radu se razmatraju teorijski aspekti žalbe u upravnom postupku. Opisan je institut žalbe, te formalni i materijalni elementi žalbe, uz prikaz komparacije žalbe kao redovitog pravnog lijeka u odnosu na druge pravne lijekove u upravnom postupku. U daljnjem nastavku rada prikazane su ovlasti i postupanja prvostupanjskog tijela povodom žalbe sa osobitim osvrtom na žalbeni postupak u upravnim postupcima u vodnom gospodarstvu. Rad sadrži pregled ovlasti i postupovna pravila prema kojima prvostupanjsko tijelo ocjenjuje zakonske pretpostavke žalbe i zakonsku obvezu ispitivanja zakonitosti, odnosno svrhovitosti rješenja. U radu su identificirane i razrađene ovlasti, kao i postupanja drugostupanjskog tijela u žalbenom postupku sa posebnim osvrtom na odluke kojima se žalba odbija, odnosno osporavano rješenje poništava. Zaključno, rad sadrži pregled i opis dvije studije slučaja u žalbenom postupku, kao i zaključak autora o institutu žalbe i žalbenog postupka kao sastavnog dijela upravnog postupka.

KLJUČNE RIJEČI: žalba, žalbeni postupak, upravni postupak, vodno gospodarstvo, vodne naknade

SUMMARY

The paper discusses the theoretical aspects of appeals in administrative proceedings. The institute of appeals is described, as well as the formal and material elements of an appeal, with comparison of appeals as a regular legal remedy in relation to other legal remedies in administrative proceedings. The following section presents the powers and procedures of the first-instance body regarding an appeal, with a special focus on the appeal procedure in administrative procedures in the water management. The paper contains an overview of the powers and procedural rules according to which the first-instance body assesses the legal requirements of an appeal and the legal obligation to examine the legality, or purposefulness, of a decision. The paper identifies and elaborates the powers, as well the actions of the second-instance body in the appeal procedure, with special reference to the decisions by which the appeal is rejected, that is, the contested decision is annulled. In conclusion, the paper contains an overview and description of a two case studies in the appeal procedure, as well as the author's conclusion on the institute of appeal and the appeal procedure as an integral part of the administrative procedure.

KEY WORDS: appeals, appeal procedure, administrative procedure, water management, water charge

1. UVOD

U uvodnom dijelu rada prikazuju se temeljni pojmovi kao što su žalba, žalbeni postupak, upravni postupak, vodno gospodarstvo i vodne naknade, a koji su međusobno povezani u širu cjelinu instituta žalbe u upravnim postupcima u području vodnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj.

U Republici Hrvatskoj upravni postupak detaljno je reguliran odredbama Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br: 47/09 i 110/21, dalje u tekstu: ZUP) kojima su uređena pravila prema kojima javnopravna tijela postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Upravni postupci pokrivaju vrlo široko područje svih društvenih djelatnosti koje su u djelokrugu središnje države, jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava i pravnih osoba sa javnim ovlastima, pa stoga svako upravno područje uz svoje specifičnosti, ima i svoje posebne propise prema kojima javnopravna tijela također postupaju¹. Tako će npr. upravno područje unutarnjih poslova biti pokriveno i ZUP-om koji je *lex generalis*, ali i drugim posebnim materijalnim zakonima iz upravnog područja unutarnjih poslova, kao npr. Zakon o sigurnosti prometa na cestama koji je *lex specialis*.

Upravni postupak specifičan je postupak iz područja upravnog prava u kojem javnopravno tijelo odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka primjenjujući zakone, te druge propise i opće akte². Upravne postupke možemo podijeliti na jednostavne upravne postupke kao npr. izdavanje vozačke dozvole i na složene upravne postupke u kojima je potrebno provesti dodatne složenije postupovne radnje kao što su svjedočenje, vještačenje, očevid, osiguranje dokaza ili održati usmenu raspravu. Rezultat provedenog upravnog postupka je upravni akt, odnosno rješenje kojim je riješena upravna stvar.

Žalba je osnovno pravno sredstvo kojim se ispituje zakonitost upravnog akta koji se osporava. Riječ je o redovitom pravnom lijeku koji stoji na raspolaganju strankama radi zaštite njihovih prava i pravnih interesa. Žalba je ujedno i ustavna kategorija zbog toga što Ustav Republike Hrvatske jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata donesenih pred sudom, ali i drugim

¹ Upravni postupci provode se u različitim upravnim područjima kao što su građevinarstvo, zdravstvo, promet, zaštita okoliša, socijalna skrb, unutarnji poslovi, obrazovanje, poljoprivreda, porezi i dr.

² Javnopravna tijela su tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije), druga državna tijela (stručne službe Vlade Republike Hrvatske), tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi, županije) i pravne osobe koje imaju javne ovlasti (agencije, zavodi, ustanove). Sa druge strane stranke u upravnom postupku mogu biti fizičke i pravne osobe, ali i javnopravna tijela.

ovlaštenim tijelom³. Ako je posebnim zakonom žalba kao redovni pravni lijek unutar upravnog postupka isključena, zaštita stranke obvezno se osigurava kroz sudsku kontrolu uprave tj. kroz upravni spor.

Žalbeni postupak je sastavni dio upravnog postupka u kojem se ocjenjuje osnovanost žalbe, poduzimaju određene radnje povodom rješavanja žalbe, pa tako prvostupanjsko tijelo može žalbu odbaciti ili je usvojiti pri čemu će osporavani upravni akt zamijeniti novim, dok drugostupanjsko tijelo žalbu može odbaciti, odbiti ili je usvojiti tako što će pobijano rješenje poništiti ili izmijeniti. ZUP-om su uređena opća pravila instituta žalbe i žalbenog postupka, međutim određene pretpostavke koje se odnose na žalbu, kao što su dopuštenost izjavljivanja žalbe, rokovi za izjavljivanje žalbe, utjecaj žalbe na izvršnost rješenja i sl., posebnim zakonom mogu biti uređeni na drugačiji način.

Vodno gospodarstvo je složen sustav međusobno povezanih gospodarskih djelatnosti koje se odnose na uređenje, upravljanje i zaštitu voda, te obuhvaća melioracijsku odvodnju, navodnjavanje, održavanje vodnih građevina, sustav zaštite od štetnog djelovanja voda (obrana od poplava), sustav javne vodoopskrbe i odvodnje, provedbu vodnih politika i vodnih aktivnosti, pružanje vodnih usluga i sl. Pretežit dio djelatnosti vodnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj provodi se putem Hrvatskih voda – pravne osobe za upravljanje vodama. Djelatnosti vodnoga gospodarstva, kao i ustroj i djelatnost Hrvatskih voda detaljno su propisane Zakonom o vodama (Narodne novine, br. 66/19, 84/21 i 47/23).

Vodne naknade (naknada za uređenje voda, naknada za korištenje voda, naknada za zaštitu voda, te vodni doprinos do 01. srpnja 2024. godine) prihod su Hrvatskih voda i predstavljaju javna novčana davanja čija je naplata u interesu Republike Hrvatske, a njihov prihod koristi se za financiranje djelatnosti vodnoga gospodarstva i to prema načelu solidarnosti među svim korisnicima kako je to određeno Zakonom o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16, 127/17, 66/19 i 36/24.) o čemu će više riječi biti u nastavku rada. Uz navedene vodne naknade postoje i druge vodne naknade (naknada za melioracijsku odvodnju, naknada za navodnjavanje) čija je naplata u interesu jedinica područne (regionalne) samouprave (županija), te naknada za razvoj koja je prihod

³ Čl. 18. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14).

javnih isporučitelja vodnih usluga i čija naplata je u interesu jedinca lokalne samouprave (općina i gradova).

2. ŽALBA KAO OSNOVNO PRAVNO SREDSTVO ZAŠTITE STRANAKA U UPRAVNOM POSTUPKU

2.1. Institut žalbe

Pravne lijekove općenito možemo podijeliti u dvije zasebne kategorije, a to su redovni pravni lijekovi i izvanredni pravni lijekovi. Redovni pravni lijekovi su prigovor i žalba koje mogu koristiti samo stranke⁴. Prigovor može biti remonstrativni redovni pravni lijek, ali i devolutivan pravni lijek, ovisno o tome da li će o njemu odlučivati javnopravno tijelo koje je postupilo ili propustilo postupiti u nekoj nepravnoj stvari ili će o njemu odlučivati javnopravno tijelo koje je u hijerarhijskom smislu na višem stupnju od javnopravnog tijela koje je postupilo ili propustilo postupiti u nepravnoj stvari. S druge strane žalba je devolutivan redovni pravni lijek jer će o njemu u pravilu odlučivati drugostupanjsko tijelo, odnosno tijelo koje je hijerarhijski nadređeno prvostupanjskom tijelu koje je donijelo upravni akt⁵. Međutim, valja naglasiti kako će žalbene navode stranke uvijek prvo ispitivati prvostupanjsko tijelo zbog toga što se žalba upućuje drugostupanjskom tijelu putem prvostupanjskog tijela, koje ako ocijeni da je žalba osnovana, upravni akt zamjenjuje novim. Dakle, žalbom se u upravnom postupku osporava zakonitost upravnog akta, ali i kada javnopravno tijelo nije odlučilo o upravnoj stvari u zakonom propisanom roku (šutnja uprave, šutnja administracije), dok se u žalbenom postupku ispituje zakonitost upravnog akta, a ako je upravni akt donesen primjenom slobodne ocjene, onda se ocjenjuje i svrhovitost upravnog akta⁶. Žalba je opće pravno sredstvo kojim se osporava upravni akt javnopravnog tijela prije nastupa instituta pravomoćnosti, a u određenim slučajevima i prije nastupa instituta izvršnosti, pri čemu pojam javnopravnog tijela treba sagledavati u jednom širem kontekstu jer se radi o svakom tijelu koje na temelju zakona donosi upravni akt koji za posljedicu ima neposredan utjecaj na neko pravo, obvezu ili pravni interes

⁴ Prigovor je pravno sredstvo zaštite stranaka u postupcima u kojima se ne donosi rješenje. V. Šikić M.; Held M., Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 45, br. 1, 2024., str. 6.

⁵ Šikić, Marko. O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 2/2023., str. 309-322.

⁶ Jedno od načela upravnog postupka je i načelo zakonitosti što znači da javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata, pa možemo konstatirati da je žalba i sredstvo zaštite načela zakonitosti u postupanju javnopravnog tijela.

stranke⁷. Npr. u sudskim postupcima žalbom se osporava odluka suda (žalba protiv presude), dok se u upravnim stvarima žalba izjavljuje protiv odluke javnopravnog tijela (žalba protiv upravnog akta).

Bitno je naglasiti da stranka nije ovlaštena izjaviti žalbu protiv neupravnih akata, ali niti protiv upravnih akata kojima se ne odlučuje o upravnoj stvari, npr. zaključaka kojima se rješavaju postupovna pitanja. Protiv takvih upravnih akata pravna zaštita je osigurana kroz žalbu kojom se osporava rješenja o glavnoj stvari, a to znači da stranka zaključak može osporavati isključivo žalbom protiv rješenja. Stoga, stranka ne može izjaviti žalbu protiv zaključka kojim je javnopravno tijelo odredilo da stranka u nekom roku postupi na način kako je određeno zaključkom, npr. da dostavi kakvu ispravu koja je potrebna radi pravilnog utvrđivanja činjenica.

Javnopravna tijela u okviru svojih nadležnosti djeluju isključivo na temelju ustava i zakona, te drugih propisa, pa protiv njihovih odluka koje neposredno utječu na prava, obveze ili pravne interese stranaka, mora biti osiguran djelotvoran oblik pravne zaštite od takvih odluka. Kada bi izostao navedeni oblik pravne zaštite, stvorila bi se pravna nesigurnost u cjelokupnom pravnom poretku, te bi se zasigurno pojavila samovolja i arbitrarnost u odlučivanju javnopravnih tijela.

U nastavku radu naglasak je na žalbama protiv upravnih akata koje u upravnim postupcima donose javnopravna tijela. U kontekstu upravnog postupka žalba kao pravno sredstvo može se izjaviti protiv svake vrste upravnog akta kojim je riješena neka upravna stvar, osim ako ona nije isključena posebnim zakonom, ali i zbog propuštanja javnopravnog tijela da u zakonom propisanom roku donese upravni akt, o čemu će više riječi biti kasnije. Neovisno da li je upravni akt donesen na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, da li je upravna stvar riješena pozitivno ili negativno za stranku, da li se radi o konstitutivnom upravnom aktu kojim se zasniva neki novi pravni odnos, ili se radi o deklaratornom upravnom aktu kojim se utvrđuje već postojeći pravni odnos, stranka uvijek imati pravo zaštititi svoja prava kroz institut žalbe jer to predstavlja jedno od temeljnih načela upravnog postupka u Republici Hrvatskoj propisanog člankom 12. ZUP-a⁸.

⁷ Pravomoćnost u upravnom postupku predstavlja institut kojim se onemogućuje odlučivanje o upravnoj stvari o kojoj je u redovnom upravnom postupku pravomoćno odlučeno (*ne bis in idem*). Šikić, Marko. Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 33 No. 1, 2012., str.209.

⁸ Više o vrstama upravnih akata u upravnoj teoriji. Borković, Ivo. Upravno pravo, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine, 2002., str. 366 – 375.

Kako bi stranka mogla izjaviti žalbu protiv upravnog akta kojim je riješena upravna stvar, postoje određeni preduvjeti koji prethodno moraju biti ispunjeni. Kao prvo, javnopravno tijelo mora prethodno pokrenuti upravni postupak i provesti ga, a kao rezultat provedenog postupka nastaje upravni akt. Načini pokretanja upravnog postupka propisani su člankom 40. ZUP-a, te se upravni postupak može pokrenuti na zahtjev stranke, a koji se smatra pokrenutim danom predaje urednog zahtjeva stranke ili po službenoj dužnosti kada to određuje poseban zakon, odnosno kada službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja upravnog postupka. ZUP kao iznimku od prethodno dva navedena načina pokretanja upravnog postupka pretpostavlja i mogućnost pokretanja upravnog postupka javnom objavom, ali samo u slučajevima kada su stranke nepoznate ili kada je takav način pokretanja upravnog postupka propisan posebnim zakonom⁹. I drugi preduvjet je taj da javnopravno tijelo mora donijeti upravni akt, odnosno rješenje kojim je meritorno odlučilo o upravnoj stvari.

Tek kada su oba preduvjeta ispunjena stranka na raspolaganju ima žalbu kao redovni pravni lijek kojom može osporavati doneseno rješenje iz koje nastaje žalbeni postupak. Dakle, radi se o međusobno povezanim koracima u okviru upravnog postupka jer javnopravno tijelo ne može donijeti rješenje ako upravni postupak nije pokrenut, niti stranka može uložiti žalbu ako prethodno nije donesen upravni akt.

Međutim, ipak postoji i iznimka od načela zaštite stranaka kroz institut žalbe u upravnom postupku. Ako se upravna stvar rješava kroz dva stupnja, prvostupanjsko tijelo donosi odluku, a drugostupanjsko tijelo vrši nadzor nad prvostupanjskim javnopravnim tijelom u području upravnog prava i djeluje kao korektiv, ali ako se upravna stvar rješava samo u jednom stupnju onda ne postoji mogućnost izjavljivanja žalbe protiv upravnog akta prvostupanjskog tijela, već se u tom slučaju može pokrenuti upravni spor tužbom. Opće pravilo je da se u upravnom postupku ne može izjaviti žalba protiv rješenja koje donosi drugostupanjsko tijelo, već se njegova odluka može pobijati isključivo tužbom kroz upravni spor. Iz navedenog možemo izvesti zaključak da se institut žalbe protiv upravnog akta kojim je riješena upravna stvar može koristiti samo ako se upravni postupak provodi kroz dva stupnja. Time se otvara pitanje zašto se neki upravni postupci provode u jednom, a neki u dva stupnja. Kada upravni postupak provodi javnopravno tijelo koje u hijerarhijskom smislu nema tijelo iznad sebe koje u

⁹ Npr. kada javnopravno tijelo pokrene upravni postupak radi uklanjanja motornog vozila nepoznatog vlasnika koje se nalazi na javnoj površini. Upravni postupak pokrenut javnom objavom ističe se objavom u službenom glasilu, sredstvima javnog priopćavanja, na oglasnoj ploči ili mrežnoj stranici javnopravnog tijela.

određenom upravnom području vrši nadzor nad njime, upravni postupak provodi se u jednom stupnju. Upravne postupke u jednom stupnju uglavnom provode neovisna tijela kao što su regulatorne agencije ili ministarstva kao tijela državne uprave. Npr. građevinsku dozvolu za projekte koji su od strateške važnosti za Republiku Hrvatsku iz upravnog područja graditeljstva, izdaje Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine¹⁰, pa u tom slučaju stranka, odnosno investitor, ne može izjaviti žalbu, ali može pokrenuti upravni spor. Da li će se upravni postupak u pojedinom upravnom području provoditi kroz jedan ili dva stupnja ovisi prvenstveno o odluci same države u čijoj je nadležnosti organizacija ustrojstva državne uprave, kao i organizacija upravnih područja. Ipak, većina upravnih postupaka u Republici Hrvatskoj provodi se kroz dva stupnja. Iako, valja naglasiti da u slučajevima u kojima zakon isključuje žalbu kao redovni pravni lijek protiv upravnog akta, stranka u okviru tog upravnog postupka ima mogućnost korištenja izvanrednih pravnih lijekova kao što su prijedlog za obnovu upravnog postupka, prijedlog za ukidanje ili poništavanje rješenja, odnosno prijedlog za oglašavanje rješenja ništavim.

U svakom slučaju kada strankama nije omogućeno da redovitim pravnim lijekom, odnosno žalbom, osporavaju upravni akt prvostupanjskog tijela, pravna zaštita stranaka osigurana je kroz mehanizam sudske kontrole uprave, a to znači da stranka može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom¹¹. U svakom slučaju, neovisno da li se upravni postupak provodi kroz jedan ili dva stupnja, sudska kontrola uprave kroz upravni spor uvijek je osigurana sa razlikom da se kod upravnih postupaka koji se provode kroz dva stupnja, prvostupanjsko rješenje prvo se osporava žalbom, odnosno iscrpljivanjem redovnog pravnog puta prije pokretanja sudskog postupka.

Žalba u upravnom postupku može se izjaviti i protiv propuštanja u postupanju prvostupanjskog tijela da u zakonom propisanom roku riješi upravnu stvar u upravnom postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke¹². Tu se radi o mehanizmu pravne zaštite stranaka zbog šutnje uprave (šutnja

¹⁰ Člankom 102. stavkom 3. Zakona o gradnji (Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 i 145/24) propisano je da se protiv dozvola koje izdaje Ministarstvo ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Isto tako člankom 34. stavkom 4. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (Narodne novine, br.42/18) protiv rješenja Agencije za zaštitu osobnih podataka žalba nije dopuštena, ali se tužbom može pokrenuti upravni spor.

¹¹ Temeljem članka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24) predmet upravnog spora, između ostalog, je i ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek (žalba).

¹² Ovakva zaštita omogućena je samo u upravnim postupcima pokrenutim na zahtjev stranke, ali ne i u upravnim postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti ili javnom objavom. Rok za donošenje rješenja u upravnim

administracije). Šutnja uprave u upravnom postupanju može biti objektivna i subjektivna. Do objektivne šutnje uprave dolazi kada postoje opravdani razlozi koji dovode do situacije u kojoj prvostupanjsko tijelo nije donijelo upravni akt u zakonom propisanom roku, npr. u slučaju kibernetičkog napada, odnosno pojave okolnosti na koju prvostupanjsko tijelo nije moglo utjecati. Sa druge strane do subjektivne šutnje uprave dolazi zbog npr. nemara službene osobe u javnopravnom tijelu ili neučinkovite organizacije rada javnopravnog tijela što posljedično dovodi do toga da javnopravno tijelo ne donese upravni akt u zakonom propisanom roku. Neovisno da li se radi o objektivnoj ili subjektivnoj šutnji uprave, zakonsko rješenje je takvo da ne prepoznaje, niti opravdava, bilo koji oblik šutnje uprave, pa će se u svakom slučaju raditi o obliku nezakonitosti u postupanju javnopravnog tijela.

U slučajevima šutnje uprave, bez zakonskih iznimaka, strankama na raspolaganju stoji žalba zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije riješilo upravnu stvar u zakonom propisanom roku, pa će drugostupanjsko tijelo zatražiti pisanu obavijest od prvostupanjskog tijela o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u propisanom roku. Ako drugostupanjsko tijelo ocijeni da postoje opravdani razlozi, iako zakon ne prepoznaje opravdane razloge, zbog kojih rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku, zaključkom će naložiti prvostupanjskom tijelu da u roku 30 dana od dana zaprimanja zaključka donese rješenje kojim će riješiti upravnu stvar. Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da ne postoje opravdani razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno, tada ono ima mogućnost samostalno riješiti upravnu stvar ako je to moguće ili naložiti zaključkom prvostupanjskom tijelu da riješi upravnu stvar u roku 15 dana od dana zaprimanja zaključka.

Kada je žalba posebnim zakonom isključena, odnosno kada ne postoji drugostupanjsko tijelo koje može ocjenjivati razloge koji dovode do šutnje uprave i u konačnici naložiti javnopravnom tijelu da u daljnjem roku donese upravni akt, stranke na raspolaganju imaju tužbu kojom će od nadležnog upravnog suda tražiti utvrđenje šutnje uprave i davanje naloga javnopravnom tijelu da rješenjem odluči o upravnoj stvari¹³. U tom slučaju nadležni upravni sud donijeti će deklaratornu presudu kojom će utvrditi da je došlo do šutnje uprave i njome će odrediti rok u kojem javnopravno tijelo mora donijeti upravni akt kojim će riješiti upravnu stvar.

postupku pokrenutom na zahtjev stranke (neposredno rješavanje) je 30 dana od dana pokrenutog postupka, dok je rok za donošenje rješenja kod provedbe ispitnog postupka 60 dana od dana pokrenutog postupka.

¹³ Člankom 3. stavkom 1. točkom 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24) propisano je da je predmet upravnog spora, između ostalog, i ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.

U žalbenom postupku u kojem sudjeluje drugostupanjsko tijelo, također može doći do šutnje uprave, ali u tom slučaju strankama nije dopušteno izjaviti žalbu, već zaštitu svojih prava mogu ostvariti kroz upravni spor.

U zaključnom dijelu ovog naslova razmatra se sadašnje zakonsko uređenje instituta žalbe koji je uvršten u četvrti dio ZUP-a pod naslovom pravni lijekovi, I. glava, čl. 105. – 121. Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 110/21) koji je stupio na snagu dana 01. siječnja 2022. godine institut žalbe nije doživio niti jednu promjenu u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, dalje: ZUP/09) koji je na snazi od 01. siječnja 2010. godine¹⁴. Zakonodavac je očito smatrao da je postojeće zakonsko rješenje instituta žalbe zadovoljavajuće te da izmjenama i dopunama zakona nije potrebno intervenirati u njegov sadržaj. Kada se kompariraju temeljni elementi instituta žalbe, možemo zaključiti da elementi kao što su predmet žalbe, sadržaj žalbe, rokovi za podnošenje žalbe, kao i nadležnosti za postupanje po žalbi nisu doživjeli promjenu niti stupanjem na snagu ZUP-a/09 u odnosu na njegovog prethodnika Zakona o općem upravnom postupku iz 1991. godine (dalje: ZUP/91) kojim je preuzet Zakon o općem upravnom postupku iz 1956. godine sa svim svojim kasnijim izmjenama i dopunama. ZUP u odnosu na ZUP/91 dopunjen je sa dva elementa kojima je uređen institut žalbe, a to su odricanje od prava na žalbu sve do otpreme rješenja o žalbi i odustajanje od već izjavljene žalbe¹⁵. Odricanjem od prava na izjavljivanje žalbe dolazi do bržeg protoka vremena koje je potrebno da bi rješenje postalo pravomoćno jer rješenje u tom slučaju postaje pravomoćno odmah, dok stranka može i odustati od već izjavljene žalbe i to sve do otpreme drugostupanjskog rješenja što možemo odrediti i kao svojevrsni opoziv izjavljene žalbe. Daljnje promjene tiču se načina predaje žalbe koji su prošireni i na usmeno izjavljivanje žalbe na zapisnik, te predaju žalbe elektroničkim putem, kao i na ovlaštenike za podnošenje žalbe¹⁶. Jedna od bitnijih promjena današnjeg ZUP-a u odnosu na ZUP/91 je utjecaj izjavljene žalbe na izvršnost rješenja, jer prema članku 112. stavku 1. ZUP-a žalba neće imati suspenzivni učinak ako je to propisano posebnim zakonom, dok ZUP/91 nije

¹⁴ Temeljni dokument koji je služio kao polazišna osnova za donošenje novog Zakona o općem upravnom postupku je „Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“ kojeg je usvojila Vlada Republike Hrvatske 2006. godine. V. Šikić M.; Held M., Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 45, br. 1, 2024., str. 2.

¹⁵ Gagro, Božo *et al.*, ZUP-iskustva u praksi i primjeri, Zagreb: Novi informator, 2011., str. 35.

¹⁶ Člankom 222. stavkom 2. ZUP-a/91 bilo je propisano da žalbu protiv rješenja osim stranaka, mogu izjaviti državni odvjetnik, javni pravobranitelj (danas pučki pravobranitelj) i državni organi (danas državna tijela) kada su zakonom ovlašteni na izjavljivanje žalbe, i to protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinca ili pravne osobe, a na štetu društvene zajednice (danas javnog interesa).

predviđao mogućnost da se posebnim propisom odredi da žalba nema odgodni učinak¹⁷. Zaključno možemo reći da je institut žalbe u upravnom postupku vrlo statičan, bez značajnih promjena u odnosu na prethodna zakonska rješenja, te da ima vrlo dugu tradiciju u hrvatskom zakonodavstvu.

2.2. Žalba u odnosu na druge pravne lijekove

Pravne lijekove općenito dijelimo na redovne i izvanredne pravne lijekove. U upravnom postupku redovni pravni lijekovi su prigovor i žalba. Osnovnu razliku između prigovora i žalbe, kao redovnih pravnih lijekova u upravnom postupku, čini svrha koja se konzumacijom tih pravnih lijekova želi postići. Prigovor kao pravni lijek stoji na raspolaganju strankama radi njihove (subjektivne) zaštite od postupanja javnopravnih tijela ili pružatelja javnih usluga i to u nekoliko propisanih slučajeva. Prvo, stranka može izjaviti prigovor protiv upravnog ugovora koji su sklopili stranka i javnopravno tijelo. Ako javnopravno tijelo ne ispunjava obveze koje su predmetom upravnog ugovora, stranka može uložiti prigovor na takvo postupanje o kojem će rješenjem odlučiti tijelo koje obavlja nadzor nad javnopravnom tijelom koje je sklopilo upravni ugovor. Protiv rješenja o prigovoru stranka nema na raspolaganju žalbu kao redovni pravni lijek jer je ona samim ZUP-om isključena, već može pokrenuti upravni spor¹⁸. Drugo, stranka može izjaviti prigovor koji se odnosi na zaštitu od postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, ali samo o onim postupanjima u kojima se ne donosi upravni akt i to sve dok takvo postupanje traje, odnosno dok traju njegove posljedice. Budući da strankama temeljem posebnih propisa pripadaju određena prava, javnopravna tijela dužna su na zahtjev stranaka obavijestiti ih o uvjetima, načinim i postupcima ostvarivanja tih prava. Ako javnopravna tijela odbiju izdati obavijest ili uopće ne izdaju obavijest o uvjetima, načinim i postupcima u svezi ostvarivanja prava koja stranci temeljem propisa pripadaju, stranka ima pravo izjaviti prigovor. Drugi slučaj prema kojem stranka može izjaviti prigovor kao oblik zaštite od postupanja javnopravnog tijela odnosi se i na svaki drugi oblik postupanja ili propuštanja postupanja za koje stranka smatra da joj negativno utječe na prava, obveze ili pravne interese. Ova vrsta pravnoga lijeka može se koristiti i u odnosu na prvostupajnska, i u odnosu na drugostupajnska tijela, a o kojima odlučuje čelnik tijela rješenjem.

¹⁷ ZUP/91 je u članku 230. propisivao da se rješenje ne može izvršiti u toku roka za žalbu, kao i da se rješenje ne može izvršavati sve dok se rješenje koje je doneseno o žalbi ne dostavi stranci, uz iznimku kada se radi o poduzimanju hitnih mjera ili ako bi stranci odgodom bila nanesena šteta koja se ne bi mogla popraviti.

¹⁸ V. članak 154. stavak 3. ZUP-a.

I konačno, člankom 157. ZUP-a propisano je da stranka može izjaviti prigovor zbog postupanja ili propuštanja postupanja pružatelja javnih usluga, ako takvo postupanje ili propuštanje postupanja ima učinak na prava, obveze ili pravne interese stranke, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku¹⁹. Kao i u drugom slučaju, i ovdje stranka izjavljuje prigovor tijelu koje provodi nadzor nad pružateljem javnih usluga, pa u tim slučajevima prigovor predstavlja devolutivni pravni lijek.

Zajednička svrha oba redovna pravna lijeka u upravnom postupku, prigovora i žalbe, zaštita je prava, obveza ili pravnih interesa stranaka, ali sa temeljnom razlikom da se žalbom štite prava, obveze ili pravni interesi stranaka u upravnom postupanju javnopravnih tijela, i to protiv upravnih akata, dok se prigovorom štite prava, obveze ili pravni interesi stranaka u neupravnom postupanju javnopravnih tijela, ali i pružatelja javnih usluga.

Izvanredni pravni lijekovi u upravnom postupku stoje na raspolaganju strankama, ali i javnopravnim tijelima, koji se koriste protiv pravomoćnih upravnih akata, a to su obnova upravnog postupka, ukidanje i poništavanje upravnog akta, te oglašavanjem upravnog akta ništavim. Pravomoćnost upravnog akta ne znači njegovu apsolutnu osnaženost jer se putem izvanrednih pravnih lijekova oni mogu staviti izvan snage (poništanjem, ukidanje, mijenjanjem, oglašavanje ništavim)²⁰. Temeljna razlika između žalbe kao redovnog pravnog lijeka i svih izvanrednih pravnih lijekova je u tome što se žalba koristi isključivo protiv upravnih akata koji nisu stekli svojstvo pravomoćnosti, dok se svi ostali izvanredni pravni lijekovi koriste protiv pravomoćnih upravnih akata.

Prvi izvanredni pravni lijek je obnova upravnog postupka koju može pokrenuti javnopravno tijelo koje je rješavalo u upravnoj stvari po službenoj dužnosti ili stranka podnošenjem prijedloga za obnovu upravnog postupka i to javnopravnom tijelu koje je donijelo upravni akt koji je postao pravomoćan. Postoji nekoliko razloga, a ovisno o njima i rokovi u kojima se može pokrenuti obnova upravnog postupka, koji su propisani člankom 123. ZUP-a. O obnovi upravnog postupka odlučuje javnopravno tijelo rješenjem. Ako je obnovu upravnog postupka predložila stranka, javnopravno tijelo donijeti će rješenje kojim će prijedlog odbaciti, odbiti ili

¹⁹ Pružatelji javnih usluga su subjekti koji fizičkim i pravnim osobama pružaju usluge od šireg javnog interesa i potreba, kao što su; distribucija električne i toplinske energije, prijevoz putnika u javnom prijevozu, pružanje poštanskih i telekomunikacijskih usluga, dimnjačarke usluge, usluga sakupljanja otpada i sl.

²⁰ Medvedović, Dragan *et al.*, Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003., str. 91.

usvojiti, ovisno o ispunjenju zakonom propisanih uvjeta za dopuštenje obnove postupka. Stranka protiv upravnog akta kojim se odlučuje o obnovi upravnog postupka, također može izjaviti žalbu.

Oglašavanje rješenja ništavim predstavlja izvanredni pravni lijek koji se koristi za najteže povrede u upravnom postupku, odnosno protiv pravomoćnih upravnih akata koja u sebi sadrže najveći stupanj nezakonitosti, i to bez vremenskog ograničenja. Rješenje o oglašavanju rješenja ništavim može donijeti po službenoj dužnosti javnopravno tijelo koje ga je donijelo, odnosno javnopravno tijelo koje vrši nadzor nad tim javnopravnim tijelom, a može se donijeti i na prijedlog stranke.

Posljednji izvanredni pravni lijek u upravnom postupku je poništavanje i ukidanje nezakonitog pravomoćnog upravnog akta. Nezakonito rješenje može poništiti prvostupanjsko, ali i drugostupanjsko tijelo, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, odnosno na prijedlog ovlaštenog državnog tijela. Javnopravno tijelo mora poništiti rješenje ako se npr. radi o upravnoj stvari o kojoj je već prethodno odlučeno istim rješenjem (*ne bis in idem*), dok u ostalim slučajevima nezakonitosti rješenje će se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari. Temeljne dvije razlike između ova dva izvanredna pravna lijeka su rokovi u kojima se oni mogu konzumirati i pravnim učincima koji će se postići²¹. Tako se rješenje može poništiti u roku dvije godine računajući od dana kada je ono dostavljeno stranci, a ukinuti u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci. Poništavanjem rješenje poništavaju se i svi pravni učinci koje je rješenje proizvelo (*ex tunc*), dok se ukidanjem rješenja onemogućuje daljnje djelovanje pravnih učinaka (*ex nunc*), pa svi oni pravni učinci koji su se proizveli ostaju nepromijenjeni. Ovaj izvanredni pravni lijek koji se odnosi na ukidanje rješenja specifičan je po tome što se uz ukidanje nezakonitog rješenja, može primijeniti i na zakonita rješenja i to bez vremenskog roka. Tako npr. ako je stranci priznato neko pravo rješenjem, a protekom nekog vremena zbog promijenjenih okolnosti koje dovode do gubitka tog prava, javnopravno tijelo će ukinuti rješenje²².

²¹ Članak 131. stavak 2. ZUP-a.

²² Stranci kojoj temeljem zakona pripada pravo na novčanu naknadu za nezaposlene, takvo pravo priznat će se rješenjem koje predstavlja pravnu osnovu za isplatu novčane naknade. Međutim, kada stranka zasnjuje novi radni odnos, javnopravno tijelo rješenjem će ukinuti zakonito rješenje kojim joj je priznato pravo na novčanu naknadu za nezaposlene zbog promijenjene okolnosti koja je dovela do gubitka tog prava.

Zaključno, žalbu kao redovni pravni lijek u upravnom postupku mogu konzumirati samo stranke koje su sudjelovale u upravnom postupku u roku koji je propisan zakonom i to protiv upravnog akta koji nije stekao svojstvo pravomoćnosti, dok sve ostale izvanredne pravne lijekove mogu koristiti stranke putem prijedloga, ali i javnopravna tijela po službenoj dužnosti i to isključivo protiv pravomoćnih upravnih akata, tj. onih protiv kojih žalba nije dopuštena. Vrste izvanrednih pravnih lijekova razlikuju se po svojoj svrsi radi koje se koriste, obliku pravne zaštite koji se žali postići i rokovima u kojima se oni mogu konzumirati, a o čemu će više riječi biti u nastavku rada.

2.3. Formalni i materijalni aspekti žalbe

U upravnom postupku, a kao što je *supra* i navedeno, nalazimo dva slučaja u kojima nezadovoljnoj stranci na raspolaganju stoji žalba kao pravno sredstvo. Prvi slučaj je ulaganje žalbe zbog šutnje uprave, odnosno zbog toga što javnopravno tijelo nije riješilo upravnu stvar u zakonom propisanom roku, te drugi ujedno i najčešći slučaj u kojem stranka ulaže žalbu jer je nezadovoljna rješenjem koje je rezultat rješavanja konkretne upravne stvari. Ako je stranka nezadovoljna rješenjem ona će u pravilu osporavati zakonitost donesenog rješenja i to najčešće kada joj se nameću određene obveze ili joj se uskraćuje kakvo pravo.

U javnopravnoj teoriji postoje tri osnovna razloga osporavanja zakonitosti rješenja. To su bitna povreda pravila upravnog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešna primjena materijalnog propisa. O bitnoj povredi pravila upravnog postupka govorimo u slučajevima kada javnopravno tijelo u provedbi upravnog postupka nije primijenilo ili je pogrešno primijenilo postupovni propis, odnosno ZUP, a to je utjecalo na pravilno rješavanje upravne stvari i donošenje zakonitog rješenja. Npr. ako je u upravnom postupku sudjelovala službena osoba koja je temeljem zakona trebala biti izuzeta, ili ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, odnosno osoba ovlaštena za zastupanje. Do pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja dolazi onda kada javnopravno tijelo nije utvrdilo sve činjenice odlučne za upotunjavanje činjeničnog stanja, ili ih je utvrdilo na pogrešan način. I konačno, do pogrešne primjene materijalnog propisa, odnosno povrede materijalnog prava, doći će kada javnopravno tijelo uopće nije primijenilo materijalni propis koji je valjalo primijeniti, ako je primijenilo materijalni propis čija primjena u konkretnom slučaju ne dolazi u obzir, ili je primijenilo pravilan materijalni propis, ali na pogrešan način. Navedeni razlozi ne moraju biti kumulativno ispunjeni da bi stranka mogla uložiti žalbu na

rješenje, pa je dovoljno da bude ispunjen samo jedan od navedenih razloga zbog kojeg će se moći osporavati zakonitost rješenja. Tijekom vođenja upravnog postupka, javnopravno tijelo svakako mora voditi računa o pravilima postupka i materijalnom pravu koje će primjenjivati, ponajviše radi vlastitog zakonitog postupanja.

Rješenjem kojim je riješena upravna stvar u pravilu mora sadržavati uputu o pravnom lijeku. Sadržaj rješenja detaljno je propisan odredbom članka 98. stavkom 1. ZUP-a prema kojem rješenje obvezno sadrži zaglavlje, uvod, izreku, obrazloženje, vlastoručni potpis službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela, odnosno kvalificirani elektronički potpis službene osobe ili kvalificirani elektronički pečat javnopravnog tijela, i uputu o pravnom lijeku²³. Uputom o pravnom lijeku stranku se obavještava da li je žalba dopuštena, odnosno o mogućnosti pokretanja upravnog spora ako nema drugostupanjskog tijela, kojem tijelu se žalba predaje, u kojem roku i na koji način. Važno je istaknuti da uputa o pravnom lijeku mora biti sadržana, i u prvostupanjskom rješenju kojim se rješava upravna stvar, i u drugostupanjskom rješenju kojim se odlučuje o žalbi stranke. Uputa o pravnom lijeku mora sadržavati i pouku stranci da se ona može odreći od prava na žalbu ili odustati od već podnesene žalbe. Stranka se može odreći od prava na žalbu od trenutka primitka prvostupanjskog rješenja, pa sve do isteka roka za izjavljivanje žalbe. Odricanje od prava na žalbu strankama može biti korisno jer se time skraćuje trenutak za nastup instituta pravomoćnosti, pogotovo ako im je pravomoćno rješenje neophodno za pokretanje nekog novog postupka ili nastavka postupka koji se vodi pred nekim drugim javnopravnim tijelom ili sudom.

Uputa o pravnom lijeku sadrži i obvezu plaćanja upravne pristojbe ako je ona propisana, visinu i način na koji se uplaćuje²⁴. Upravne pristojbe uplaćuju se izravno na propisan račun o čemu stranka dostavlja dokaz javnopravnom tijelu uz samu žalbu ili naknadnim podneskom, ili sada već rjeđe, u državnim biljezima njihovim lijepljenjem na žalbu ili naknadnom podnesku. Ovdje se otvara pitanje kako će postupiti javnopravno tijelo u slučaju da je plaćanje upravne pristojbe propisano, a stranka je to propustila učiniti. Jedino rješenje u takvim slučajevima je da javnopravno tijelo zaključkom pozove stranku da u određenom roku dostavi dokaz o uplaćenju

²³ Bitan element koji svaki akt mora sadržavati, dakle i upravni i neupravni akti, a koji nije propisan ZUP-om, već Uredbom o uredskom poslovanju (Narodne novine, br. 75/21) je i dostavna naredba. Dostavnom naredbom nabrajaju se adresati, odnosno ustrojstvene jedinice kojim se taj akt dostavlja.

²⁴ Zakonska obveza plaćanja upravnih pristojbi u upravnim postupcima propisana je Zakon o upravnim pristojbama (Narodne novine, br. 115/16 i 114/22), dok je njihova visina propisana Uredbom o Tarifi upravnih pristojbi (Narodne novine, br. 156/22). Značajan dio upravnih pristojbi, pa tako i one koje su se plaćale na žalbe protiv rješenja, ukinute su 2021. godine u sklopu Akcijskog plana za smanjenje neporeznih i parafiskalnih davanja.

upravnoj pristojbi uz uputu o pravnim posljedicama koje će nastati u slučaju da ona tako ne postupi. Međutim, daljnje pitanje koje se nameće, kako će javnopravno tijelo postupiti ako stranka ne postupi po zaključku javnopravnog tijela i ne uplati upravnu pristojbu ili ju ne plati u dostatnom iznosu. U takvom slučaju odlučan je način pokretanja upravnog postupka. Ako je upravni postupak pokrenut po zahtjevu stranke, neplaćanje upravne pristojbe na žalbu protiv rješenja dovesti će do toga da javnopravno tijelo neće postupati po žalbi sve dok upravna pristojba ne bude plaćena²⁵. Međutim, ako je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, javnopravno tijelo postupiti će po žalbi, a o neplaćanju upravne pristojbe obavijestiti Poreznu upravu u čijoj je nadležnosti prisilna naplata upravne pristojbe od pristojbenog obveznika (žalitelja u upravnom postupku) temeljem propisa kojima je uređen opći porezni postupak.

Odgovornost u svezi izgleda i sadržaja rješenja u cijelosti leži na javnopravnom tijelu koje ga donosi. To znači da javnopravno tijelo mora voditi računa o tome da upravni akt sadržava svaki zakonom propisani element, pa tako i onaj koji se odnosi na uputu o pravnom lijeku. ZUP je predvidio dva slučaja manjkavosti u sadržaju rješenja koje se tiču upute o pravnom lijeku²⁶. Prvi slučaj pojavljuje se kada je uputa o pravnom lijeku pogrešna, pri čemu stranka može postupiti prema važećim propisima ili prema samoj uputi, a u kojem slučaju stranka zbog postupanja prema pogrešnoj uputi ne može imati štetne posljedice. Npr. ako je u uputi pogrešno navedeno da je rok za izjavljivanje žalbe osam dana, dok je ZUP-om propisan rok od 15 dana, stranka ima pravo postupiti prema važećem propisu i izjaviti žalbu u roku 15 dana od dana zaprimanja rješenja. Drugi slučaj pojavljuje se kada je uputa o pravnom lijeku nepotpuna jer ne sadržava sve propisane dijelove koje mora sadržavati, a to su da li je pravno sredstvo zaštite dopušteno, na koji način se izjavljuje, kojem tijelu i u kojem roku, ili kada rješenje uopće ne sadržava uputu o pravnom lijeku²⁷. I u ovom potonjem slučaju stranka može postupiti prema važećem propisu, ali također ima pravo u roku 30 dana od dana zaprimanja takvog rješenja tražiti od javnopravnog tijela koje ga je donijelo da dopunskim rješenjem dopuni dio koji se odnosi na uputu o pravnom lijeku. U tom slučaju rok za izjavljivanje žalbe počinje teći od trenutka kada stranka zaprimi dopunsko rješenje. Dakle, neovisno o kojem opisanom slučaju se

²⁵ Prema članku 18. stavku 1. Zakona o upravnim pristojbama (Narodne novine, br. 115/16 i 114/22) po podnescima za koje nije plaćena pristojba u propisanom roku, ili nije plaćena u dostatnom iznosu, osim ako se ne radi o aktima koji su doneseni po službenoj dužnosti, neće se postupati dok pristojbeni obveznik ne dostavi dokaz o plaćenju pristojbi.

²⁶ V. članak 111. ZUP-a.

²⁷ Uputa o pravnom lijeku sastavni je dio rješenja i ona uvijek mora biti sadržana u rješenju čak i ako žalba nije dopuštena. Ako žalba nije dopuštena uputa o pravnom lijeku mora sadržavati i poziv na zakonsku odredbu koja to propisuje, ali i sadržaj da se protiv rješenja može pokrenuti upravni spor.

radi, odgovornost za potpunu i nedvosmisleni uputu o pravnom lijeku leži na javnopravnom tijelu koje donosi rješenje, te stranci zbog toga ne smije nastati šteta u smislu da ona ne može konzumirati pravni lijek i štititi svoja prava.

2.3.1. Formalni elementi žalbe

Podnesci u upravnom postupku predstavljaju formalan način komunikacije kojima se stranke obraćaju javnopravnom tijelu. Podnescima se, a kako je to određeno i taksativno nabrojano u članku 71. stavku 1. ZUP-a, smatraju; zahtjevi, prijedlozi, ispunjeni obrasci, prijave, molbe, žalbe, predstavke, prigovori, obavijesti, priopćenja te drugi podnesci kojima se stranke obraćaju javnopravnim tijelima. Sa druge strane javnopravna tijela obraćaju se strankama rješenjima i zaključcima (upravni akti) i dopisima (neupravni akti). Iz navedene zakonske odredbe jasno proizlazi da žalbu u materijalnom smislu smatramo jednom vrstom podneska.

Žalba, kao i drugi podnesci, mora imati točno određeni sadržaj da bi se po njoj moglo postupati. ZUP u članku 71. stavku 2. uvodno navodi da podnesak prije svega mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupati, te općeniti sadržaj koji moraju imati svi podnesci, pa tako i žalba. Zapravo, radi se o navođenju osobnih podataka stranke kao što su ime i prezime stranke, njezina adresa, te osobni identifikacijski broj (OIB). U slučaju da stranka ima osobu ovlaštenu za zastupanje, žalba mora sadržavati i osobne podatke te osobe, odnosno ime i prezime, adresu, i osobni identifikacijski broj (OIB)²⁸. U podnesku se navodi i naziv javnopravnog tijela kojem se upućuje²⁹. Zadnji formalni element koji žalba obvezno mora sadržavati je vlastoručni potpis stranke, odnosno osobe ovlaštene za zastupanje stranke. Novina koju je ZUP/21 uvrstio u upravni postupak je da stranka žalbu može potpisati kvalificiranim elektroničkim potpisom. Kvalificirani elektronički potpis istovjetan je vlastoručnom potpisu i njime se potvrđuje autentičnost, odnosno identifikacija stranke, cjelovitost i izvornost podataka.

Osim zakonskih uvjeta koji moraju biti kumulativno ispunjeni (da je žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe), a na koje ćemo se osvrnuti u nastavku rada, kao i način na koji će javnopravno tijelo postupiti kada žalba ne sadrži sve zakonom propisane

²⁸ Osoba ovlaštena za zastupanje stranke u upravnom postupku može biti zakonski zastupnik, privremeni zastupnik, zajednički predstavnik i opunomoćenik.

²⁹ U slučaju da stranka u upravnom postupku iz neznanja ili očite pogreške uputi podnesak nenadležnom javnopravnom tijelu, ono će se rješenjem oglašiti nenadležnim za postupanje i ustupiti podnesak nadležnom javnopravnom tijelu, te će o tome obavijestiti stranku.

elemente, žalba mora biti i uredna. Pojam urednosti žalbe obuhvaća sve formalne elemente koje ona mora sadržavati da bi javnopravno tijelo po njoj postupilo.

Sadržaj same žalbe propisan je člankom 108. stavkom 1. ZUP-a, pa tako žalitelj, odnosno stranka, mora navesti rješenje koje pobija navođenjem klasifikacijske oznake predmeta, urudžbeni broj rješenja i datum kada je rješenje doneseno, naziv javnopravnog tijela koje ga je donijelo i najvažnije, zbog čega je nezadovoljna rješenjem. Stranka može svoje nezadovoljstvo donesenim rješenjem izraziti kroz žalbene razloge, odnosno žalbene navode, kojima može osporavati rješenje u cijelosti ili u jednom dijelu. Iznimno je važno naglasiti da stranka nema zakonsku obvezu obrazlagati razloge zbog kojih smatra da je pobijano rješenje nezakonito³⁰. To znači da prvostupanjsko tijelo u okviru započetog žalbenog postupka mora samostalno utvrditi postoje li razlozi koji predstavljaju nezakonitosti u provedenom postupku, odnosno da li je rješenje koje je rezultat tog postupka nezakonito.

Kada stranka u žalbi iznosi nove činjenice koje nisu utvrđivane, kao i prijedlog za izvođenje dokaza koji nisu prethodno izvedeni, onda u žalbi mora obrazložiti zbog čega te činjenice i dokaze nije iznijela u tijeku upravnog postupka, odnosno do trenutka donošenja rješenja. Na ovaj način stranci se zapravo omogućava da uslijed objektivnih okolnosti, dakle onih okolnosti na koje nije mogla utjecati, a koje su je spriječile da u stadiju postupka sve do donošenja rješenja upotrijebi dokaze ili iznese određene činjenice, ipak upotrijebi dokazna sredstva koja možda dovedu do drugačijeg rješavanja upravne stvari. Ako javnopravno tijelo ocijeni da su te okolnosti opravdane, odnosno da je prijedlog za izvođenje dokaza i utvrđivanje činjenica osnovan, onda će utvrđivati te činjenice i njima upotpuniti činjenično stanje, te ovisno o ishodu naknadno utvrđenog činjeničnog stanja, zamijeniti pobijano rješenje novim.

Međutim, u višestrančkim upravnim postupcima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotstavljenim interesima, stranka također može u žalbi tražiti da se utvrde činjenice ili izvedu dokazi koji se nisu izveli, ali u tom slučaju javnopravno tijelo ima obvezu svim strankama dostaviti prijepis žalbe i odrediti primjereni rok u kojem se one mogu izjasniti o novim činjenicama i dokazima³¹. U višestrančkim upravnim postupcima to u pravilu podrazumijeva

³⁰ Gagro, Božo *et al.*, ZUP-iskustva u praksi i primjeri, Zagreb: Novi informator, 2011., str. 178.

³¹ Kada javnopravno tijelo treba odrediti rok koji nije propisan zakonom, a u kojem stranka ili više njih trebaju poduzeti neku radnju, kao npr. izjasniti se o novim činjenicama ili prijedlozima za izvođenje određenih dokaza, onda taj rok mora biti primjeren, odnosno biti takav da svakoj stranci ostavlja dovoljno vremena za postupanje.

složenije upravne stvari jer se radi o strankama čiji su pravni interesi suprotstavljeni, pa se u kontekstu naknadnih prijedloga koji se izlažu nakon donesenog rješenja, kao što su prijedlozi za utvrđivanje novih činjenica, odnosno upotpunjavanja činjeničnog stanja ili izvođenje dokaza, može očekivati da će i sam žalbeni postupak biti složeniji, odnosno da će druga stranka ili više njih biti suprotstavljene takvim prijedlozima.

2.3.2. Ovlaštenici za izjavljivanje žalbe i načini predaje žalbe

U nastavku rada prikazuje se tko je sve ovlašten izjaviti žalbu protiv rješenja u upravnom postupku, kao i načine na koji se žalba izjavljuje.

Pravo na izjavljivanje žalbe protiv upravnog akta ima svaka stranka u upravnom postupku o čijim pravima, obvezama ili pravnim interesima je tim upravnim aktom odlučeno. Ako je stranka fizička osoba, žalbu može izjaviti sama stranka ili to može u njezino ime učiniti i osoba ovlaštena za zastupanje stranke, dakle zakonski zastupnik, privremeni zastupnik, zajednički predstavnik ili zajednički opunomoćenik, odnosno opunomoćenik³². Kada se u upravnom postupku prvi puta pojavljuje osoba ovlaštena za zastupanje, ona je dužna priložiti i ovlaštenje za zastupanje, odnosno punomoć³³. Time punomoć postaje dio spisa predmeta upravnog postupka i vrijedi sve do opoziva, odnosno do ispunjenja svrhe radi koje je punomoć dana. Važno je istaknuti da kada stranka u upravnom postupku ima opunomoćenika, javnopravno tijelo dostavlja pismena izravno opunomoćeniku, pa se takva dostava smatra dostavom samoj stranci³⁴. Stranka koja je dala punomoć osobi za zastupanje može opozvati punomoć u svakom trenutku, a o čemu je stranka, ili osoba ovlaštena za zastupanje stranke, dužna obavijestiti javnopravno tijelo.

Kada se u upravnom postupku pojavljuje stranka koja je pravna osoba, npr. trgovačko društvo, žalbu je ovlašten u ime te pravne osobe izjaviti zakonski zastupnik ili ovlašteni predstavnik.

³² U upravnom postupku može se pojaviti i osoba koja ima svojstvo stručnog pomagača. Takva osoba nema ovlast za zastupanje stranke, već stranci pomaže u razjašnjavanju određenih stručnih pitanja u procesnim radnjama. Npr. prevoditelj.

³³ Iako ZUP-om nije propisan sadržaj i izgled punomoći, ona može biti generalna ili specijalna. Ako se radi o generalnoj punomoći ona će vrijediti za sve radnje koje je u postupku ovlaštena poduzimati i sama stranka. Sa druge strane ako se radi o specijalnoj punomoći, takva punomoć trebala bi sadržavati točno određenje u odnosu na koje radnje je osoba ovlaštena za zastupanje stranke ovlaštena poduzimati. Člankom 36. stavkom 3. ZUP-a propisano je da opunomoćenik poduzima radnje u upravnom postupku u granicama dane punomoći.

³⁴ Tako se i navodi u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Us-2845/2011-7 od 27. veljače 2017. godine. Sen. „Ako stranka ima odvjetnika, dostava pismena odvjetniku smatra se dostavom samoj stranci.“

Zakonski zastupnik je osoba koja je kao takva upisana u sudski registar, npr. član društva, a ako trgovačko društvo ima više članova, oni u pravilu mogu nastupati skupno ili samostalno, odnosno na način kako je to određeno osnivačkim aktom, tj. društvenim ugovorom trgovačkog društva.

Ako se kao stranka u upravnom postupku pojavljuje tijelo jedinice lokane i područne (regionalne) samoupravne, ovlast za zastupanje imaju župan, gradonačelnik i općinski načelnik, dok tijela držane uprave (ministarstva i državne upravne organizacije), a obzirom da ona nemaju pravnu osobnost, već je nositelj pravne osobnosti Republika Hrvatska, ovlast zastupanja temeljem zakona ima nadležno državno odvjetništvo³⁵. Ustanove i pravne osobe sa javnim ovlastima zastupanju njihovi ravnatelji, odnosno direktori koji ovlast za zastupanje, pa tako i za izjavljivanje žalbe u upravnim postupcima, mogu na temelju općeg akta (statuta) ustanove, odnosno pravne osobe, prenijeti na drugu osobu, npr. zaposlenika. Dakle, kada se govori o zastupanju javnopravnih tijela u kojim se ona pojavljuju kao stranke u upravnom postupku, valja naglasiti kako će ovlasti za zastupanje biti propisane posebnim zakonima³⁶.

Postoji nekoliko načina na koje se žalba predaje javnopravnom tijelu. ZUP u članku 110. upućuje na pravila o predaji podneska, pa se žalba predaje na isti način na koji se predaju i svi ostali podnesci. Tako se žalba može neposredno predati javnopravnom tijelu koje je donijelo rješenje koje se osporava, ali ako stranka iz neznanja preda žalbu drugostupanjskom tijelu, ono će žalbu uz dopis bez odgode proslijediti na nadležno postupanje prvostupanjskom tijelu iz razloga što drugostupanjsko tijelo ne rješava po žalbi u toj fazi žalbenog postupka³⁷. Iznimka se pojavljuje kod predaje žalbe zbog šutnje uprave, te će u tom slučaju drugostupanjsko tijelo obavijestiti prvostupanjsko tijelo o primitku žalbe zbog šutnje uprave i tražiti očitovanje od prvostupanjskog tijela o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku³⁸.

³⁵ Derđa, Dario. Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro, 2010., str. 98.

³⁶ Zakon 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, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20.). Zakon o državnom odvjetništvu (Narodne novine, br. 67/18 i 21/22). Zakon o ustanovama (Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19 i 151/22).

³⁷ Ovdje treba uzeti u obzir da se cjelokupni spis upravnog predmeta nalazi kod prvostupanjskog tijela, te je ono ovlašteno temeljem odredaba ZUP-a ocijeniti da li su uopće ispunjeni uvjeti da o žalbi odlučuje drugostupanjsko tijelo, te u tom smislu prvostupanjsko tijelo ima ovlast ocjenjivanja žalbenih navoda stranke i po potrebi pobijano rješenje zamijeniti novim. Prvostupanjsko tijelo zapravo služi kao filter putem kojeg se utvrđuju pretpostavke za nastavak žalbenog postupka pred drugostupanjskim tijelom.

³⁸ Članak 110. stavak 2. ZUP-a.

Kao što je i navedeno u podnaslovu formalni i materijalni aspekti žalbe, uputa o pravnom lijeku mora sadržavati i sve načine na koji stranka može predati žalbu javnopravnom tijelu. Ako bi jedan od načina predaje žalbe bio izostavljen iz upute o pravnom lijeku, stranka može postupiti prema ZUP-u koji je propisao četiri načina predaje žalbe javnopravnom tijelu.

Prva dva načina predaje žalbe javnopravnom tijelu podrazumijevaju neposredno pristupanje stranke javnopravnom tijelu. Prvi način je predaja žalbe u pisanom obliku neposredno ustrojstvenoj jedinici u čijoj su nadležnosti poslovi pisarnice, te će stranka za takav način predaje žalbe dobiti potvrdu u obliku prijamnog štambilja kojim se potvrđuje da je javnopravno tijelo zaprimilo žalbu. Drugi način predaje žalbe namijenjen je prvenstveno nepismenim, ali i slabovidnim i slijepim strankama, koje žalbu mogu izjaviti na zapisnik u službenim prostorijama javnopravnog tijela. U tom slučaju zapisnik sastavlja službena osoba koja obavlja poslove pisarnice ili službena osoba iz ustrojstvene jedinice koja je rješavala upravnu stvar, a tako sastavljenu žalbu potpisuje stranka nakon što joj se pročita sadržaj zapisnika³⁹. Stranku koja ne zna ili se ne može potpisati, potpisuje druga osoba uz navođenje svoga imena i adrese.

Preostala dva načina predaje žalbe javnopravnom tijelu ne zahtijevaju neposredan pristup stranke javnopravnom tijelu, već se načini predaje žalbe odnose na daljinu. Treći način predaje žalbe je putem pošte, odnosno putem ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga. Ako je stranka uputila žalbu javnopravnom tijelu putem pošte, odnosno putem pružatelja poštanskih usluga, o tome će dobiti potvrdu koja joj služi kao dokaz da je predala žalbu i u kojem roku.

I posljednji način predaje žalbe je elektroničkim putem koji je uveden stupanjem na snagu ZUP-a/21. Tako je člankom 75. stavkom 1. ZUP-a propisano da javnopravna tijela, stranke i druge osobe koje sudjeluju u postupku primarno komuniciraju elektroničkim putem i pomoću sustava državne informacijske infrastrukture. Kod predaje žalbe elektroničkim putem, kao i drugih podnesaka, pojavljuje se jedan tehnički nedostatak koji predstavlja objektivan razlog da javnopravno tijelo zaključkom pozove stranku da ispravi podnesak. Naime, takve žalbe često su napisane putem računalnog sustava, otisnute i vlastoručno potpisane, skenirane i dostavljene javnopravnom tijelu. Međutim, članak 75. stavak 2. ZUP-a propisuje da se svi podnesci koji se dostavljaju javnopravnom tijelu u elektroničkom obliku potpisuju kvalificiranim elektroničkim potpisom. Ovakvo rješenje zakonodavac je uvrstio u zakon upravo iz razloga kako bi se

³⁹ V. članak 10. stavak 3. Uredbe o uredskom poslovanju (Narodne novine, br. 75/21).

nedvojbeno mogla potvrditi autentičnost sadržaja podneska i identitet same stranke. Podnesak dostavljen elektroničkim putem smatra se dostavljenim javnopravnom tijelu u trenutku kad je zabilježen na poslužitelju za slanje poruka⁴⁰. Javnopravno tijelo nakon zaprimanja žalbe elektroničkim putem dostavlja pošiljatelju potvrdu o primitku podneska. Možemo zaključiti da je ovaj posljednji način predaje žalbe javnopravnom tijelu, kao i ostalih podnesaka, za stranku najbrži i ekonomski najisplativiji, ali pod uvjetom da stranka ima kvalificirani elektronički potpis koji je u pravnom prometu u potpunosti istovjetan vlastoručnom potpisu.

2.3.3. Rokovi za izjavljivanje žalbe i njihovo računanje

Rokovi u svim postupcima imaju svoje posebno mjesto i značaj jer su od iznimne važnosti za niz postupovnih radnji, kako za stranke, tako i za javnopravna tijela. U upravnom postupku određivanje rokova kao i njihovo računanje propisani su člancima 79. i 80. ZUP-a, dok je rok za izjavljivanje žalbe propisan člankom 109. ZUP-a.

Tako je člankom 79. ZUP-a na općeniti način propisano da se za poduzimanje pojedinih radnji u upravnom postupku određuju rokovi, a što se odnosi i na žalbu, dok je člankom 109. ZUP-a propisano da je rok za izjavljivanje žalbe 15 dana od dana dostave rješenja stranci, ako nije propisan duži rok. Iz te odredbe proizlaze jedna vrlo bitna stvar koja se zapravo odnosi na dostavu rješenja stranci, a od koje se računa početak roka za izjavljivanje žalbe. Dostavom rješenja stranci počinju teći rokovi, ne samo za izjavljivanje žalbe, već i drugi rokovi koji imaju ili bi mogli imati utjecaj na prava, obveze ili pravne interese stranke. Pravodobnost je jedan od tri kumulativna uvjeta koji moraju biti ispunjeni da bi se javnopravno tijelo upustilo u razmatranje sadržaja žalbe, te je od iznimne važnosti da javnopravno tijelo ima dokaz uručenja rješenja stranci, te je u tom smislu dostava rješenja stranci bitan postupovni element. Naime, ako javnopravno tijelo na može sa sigurnošću utvrditi trenutak dostave jer nema podatak o vremenskom uručenju rješenja stranci, onda ono neće biti u mogućnosti utvrditi da li je žalba pravodobna ili nije⁴¹.

⁴⁰ V. članak 75. stavak 3. ZUP-a.

⁴¹ Rješenje u upravnom postupku dostavlja se stranci u skladu sa pravilom propisanim člankom 85. ZUP-a. To je u pravilu osobna dostava, pa se kao dokaz uručenja pismena stranci uzima uredno ispunjena i od stranke ili osobe ovlaštene za primanje pismena potpisana dostavnica.

Zakonodavac je postavio opće pravilo da je rok za izjavljivanje žalbe protiv rješenja u upravnom postupku 15 dana od dana zaprimanja rješenja, čime ne postoji mogućnost skraćivanja tog roka nekim drugim zakonom, podzakonskim propisom ili odlukom javnopravnog tijela, ali ostavljena je mogućnost da se posebnim zakonom za određeno upravno područje propiše duži rok od 15 dana⁴². Rok za izjavljivanje žalbe protiv rješenja u upravnom postupku je prekluzivan rok što znači da se taj rok ne može produžiti i da on ima svoja bitna obilježja. Ta bitna obilježja odnose se na kontinuitet roka jer jednom kada rok počne teći, on se ne može prekinuti, zaustaviti, niti produžiti. Drugo bitno obilježje prekluzije je da javnopravno tijelo *ex officio* pazi na pravodobnost izjavljene žalbe, i kao zadnje bitno obilježje je to da stranka istekom roka gubi subjektivno pravo na izjavljivanje žalbe. Jedina zaštita od gubitka subjektivnog prava stranke na pravni lijek, a zbog proteka roka za izjavljivanje žalbe, nalazimo u pravnom institutu *restitutio in integrum*, odnosno povrata u prijašnje stanje. Kada stranka zaprimi rješenje kojim je nezadovoljna, a naknadnim nastupom opravdanih razloga koji su je spriječili da u zakonom propisanom roku izjavi žalbu, ona ima mogućnost u subjektivnom roku od osam dana od dana prestanka razloga koji su doveli do propuštanja poduzimanja radnje, podnijeti prijedlog za povrat u prijašnje stanje pri čemu mora navesti sve činjenice na kojima temelji svoj prijedlog, odnosno dokazati te opravdane razloge, npr. bolest. Službena osoba u javnopravnom tijelu rješenjem će dopustiti povrat u prijašnje stanje, te se na taj način stranci otvara mogućnost izjavljivanja žalbe jer se postupak vraća u stanje prije propuštanja tj. isteka roka za izjavljivanje žalbe. U svakom slučaju istekom objektivnog roka od tri mjeseca računajući od dana kada je nastupio zadnji dan za izjavljivanje žalbe, stranka više ne može tražiti povrat u prijašnje stanje, osim u slučaju *vis maior*.

Važno je naglasiti da rok za izjavljivanje žalbe zbog šutnje uprave ne postoji, odnosno da je stranka ovlaštena izjaviti žalbu zbog toga što javnopravno tijelo nije donijelo rješenje u zakonom propisanom roku, sve dok takvo postupanje traje.

Općenito, rokovi u upravnom postupku računaju se na dane, mjesece i godine⁴³. U kontekstu vremenskog roka za izjavljivanje žalbe protiv rješenja u upravnom postupku, odnosno računanje roka, zadržati ćemo se na računanju roka prema danima. Ako slijedimo vremenski

⁴² Kod donošenja usmenog rješenja rok za izjavljivanje žalbe počinje teći od trenutka donošenja usmenog rješenja, ali ako stranka zahtjeva da se usmeno rješenje donese i u pisanom obliku, rok za izjavljivanje žalbe počinje teći od dana dostave rješenja u pisanom obliku. Borković, Ivo. Upravno pravo, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine, 2002., str. 460.

⁴³ Članak 80. stavak 1. ZUP-a.

okvir roka za izjavljivanje žalbe, odnosno rok od 15 dana, iznimno je bitan stavak 2. članka 80. ZUP-a kojim se propisuje da kada je rok određen na dane, dan kada je dostavljeno pismeno od kojeg počinje teći rok, ne uračunava se u rok, već se početak roka počinje računati od prvoga sljedećeg dana. Naredni članak 81. stavak 1. ZUP-a propisuje da nedjelje, blagdani i neradni dani, misli se na neradne dane javnopravnih tijela, ne utječu na početak i na tijek roka, dok stavak 2. navedenog članka propisuje da kad zadnji dan roka pada u nedjelju, na blagdan ili u drugi dan kad javnopravno tijelo ne radi, rok istječe prvoga sljedećeg radnog dana⁴⁴.

Na idućem primjeru prikazati ćemo pravilno računanje roka za izjavljivanje žalbe protiv rješenja u upravnom postupku. Npr. stranka je rješenje zaprimila u petak, 23. lipnja 2025. godine. Rok za izjavljivanje žalbe je 15 dana od dana zaprimanja rješenja, te rok za izjavljivanje žalbe počinje teći prvi sljedeći dan, odnosno u subotu, 24. lipnja 2025. godine. Zadnji dan roka za izjavljivanje žalbe pada u nedjelju, 13. srpnja 2025. godine, ali obzirom da je člankom 81. stavkom 2. ZUP-a propisano da kad zadnji dan roka pada u nedjelju, rok istječe prvoga sljedećeg radnog dana. Dakle, u navedenom primjeru zadnji dan roka za izjavljivanje žalbe je ponedjeljak, 14. srpnja 2025. godine.

U odnosu na rok, kao i pravila računanje roka u upravnom postupku važno mjesto ima članak 72. ZUP-a koji propisuje podnošenje podneska, pa tako i žalbe, unutar roka. Što se smatra podnesenom žalbom unutar roka propisano je stavkom 1. spomenutog članka koji određuje da je podnesak podnesen u roku ako je prije isteka roka zaprimljen u javnopravnom tijelu u kojem je trebao biti predan. Nastavo na takvo uređenje otvara se pitanje načina dostave, odnosno što kada je žalba predana putem pošte, odnosno ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga, prispije u javnopravno tijelo nakon isteka roka za izjavljivanje žalbe⁴⁵. Takvu situaciju razrješava stavak 2. članka 72. ZUP-a koji je propisao da kada se podnesci upućuju poštom preporučeno ili putem ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga, dan predaje pošti, odnosno ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga, smatra se danom predaje javnopravnom tijelu. Dakle, za stranku je dovoljno predati žalbu na poštu, odnosno pružatelju poštanskih usluga, o čemu mora dobiti potvrdu o predaji pošiljke u slučaju kasnijeg dokazivanja podnošenja žalbe u zakonom propisanom roku.

⁴⁴ Radni dani javnopravnih tijela propisana su internim odlukama, ali to su u pravilu dani od ponedjeljka do petka.

⁴⁵ Ovakvo pitanje neće biti otvoreno kada se žalba predaje javnopravnom tijelu neposredno ili kada se izjavljuje na zapisnik, odnosno kada se predaje elektroničkim putem.

Javnopravno tijelo mora voditi računa, a prije pokretanja bilo kojih drugih radnji u upravnom postupku, kao što su iskazivanje pravomoćnosti rješenja, izvršenje rješenja ili arhiviranje predmeta, da žalba može prispjeti u javnopravno tijelo nakon isteka roka za izjavljivanje žalbe, pa bi se ono onda trebalo suzdržati od daljnjih radnji barem 15 dana nakon isteka roka za izjavljivanje žalbe.

2.3.4. *Suspenzivni učinak žalbe*

Žalba u upravnom postupku može, ali i ne mora imati suspenzivan, odnosno odgodni učinak. Odgodni učinak u pravilu znači da će korištenjem nekog pravnog sredstva, u ovom slučaju žalbe, neposredno doći do zastoja pravnog učinka izvršenja rješenja. Ako je predmet rješenja (obvezujući upravni akt) izvršenje neke obveze, izjavljena žalba zaustaviti će izvršenje tog rješenja, a to znači da stranka ne mora dobrovoljno postupiti po izreci rješenja u paricijskom roku, dok sa druge strane javnopravno tijelo ne može prisilno izvršiti predmet obveze, i to sve dok se stranci ne dostavi rješenje kojim je odlučeno o žalbi. Odgoda pravnih učinaka rješenja može za stranku imati i negativan učinak ako se npr. radi o rješenju kojim je stranci nametnuta kakva obveza. Ako je žalbeni postupak negativno okončan po stranku, koji može trajati duže od roka za ispunjenje obveze utvrđene osporavanim rješenjem, stranka će biti u obvezi ispuniti i sporedne tražbine, odnosno zakonske zatezne kamate na zakašnjelo ispunjenje obveze⁴⁶. Stranka bi u ovom slučaju trebala ispuniti utvrđenu obvezu radi izbjegavanja po nju negativnih učinaka, te u slučaju uspjeha u žalbenom postupku, ostvariti će pravo na uspostavu pravnog stanja prije donošenja rješenja.

ZUP kao opće pravilo u članku 112. stavku 1. propisuje da žalba odgađa pravne učinke rješenja dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi, ako zakonom nije drugačije propisano⁴⁷. Takvo pravilo primjenjuje se čak i onda kada u upravnom postupku sudjeluje dvije stranke ili više njih sa istovjetnim zahtjevima, pa u slučaju da jedna od stranaka izjavi žalbu, takva žalba imati će suspenzivan učinak prema svim strankama i to sve do dostave rješenja o žalbi. Budući da većina

⁴⁶ Upravni postupci koji se prema posebnim propisima pokreću po službenoj dužnosti, a u kojima se strankama nameću obveze, u pravilu sadržavaju odredbu da žalba protiv rješenja ne odgađa izvršenje rješenja. Tako je člankom 186. stavkom 2. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22 i 152/24) propisano da žalba ne odgađa izvršenje pobijanog poreznog akta donesenim neposrednim rješavanjem.

⁴⁷ Člankom 70. stavkom 3. ZFVG-a propisano je da žalba protiv rješenja o obračunu vodnih naknada ne odgađa izvršenje rješenja. Stranke koje su izjavile žalbu u upravnim postupcima kojima se obračunavaju vodne naknade nerijetko ne žele dobrovoljno izvršiti rješenje sve dok drugostupanjsko tijelo ne odluči o žalbi stranke. Ovakvim postupanjem stranke riskiraju da prvostupanjsko tijelo prisilno izvrši rješenje na trošak stranke.

pravnih odnosa postavlja i zahtjev za propisivanjem iznimki od općih pravila, tako je stavak 3. članka 112. ZUP-a propisao da javnopravno tijelo može, ali samo u iznimnim slučajevima, radi zaštite javnog interesa ili radi poduzimanja hitnih mjera, odnosno radi otklanjanja šteta koje se kasnijim djelovanjem ne bi mogle otkloniti, odlučiti da žalba nema suspenzivan učinak.

Za suspenziju učinka žalbe u odnosu na izvršnost rješenja posebno mjesto ima članak 133. ZUP-a koji propisuje šest trenutaka u kojima će nastupiti izvršnost rješenja. Tako će prvostupanjsko rješenje postati izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, odnosno istekom 15 dana od dana kada je stranka zaprimila rješenje. Ako žalba nema suspenzivni učinak, a što mora biti propisano posebnim zakonom ili se mora raditi o zaštiti javnog interesa, poduzimanju hitnih radnji ili otklanjanju teško popravljive štete, rješenje postaje izvršno dostavom rješenja stranci. Kada je stranka izjavila žalbu, a ista je odbijena drugostupanjskim rješenjem ili odbačena prvostupanjskim, odnosno drugostupanjskim rješenjem, rješenje postaje izvršno dostavom rješenja o odbačaju ili odbijanju žalbe. Zaključno, ako se stranka odrekne od prava na žalbu, rješenje postaje izvršno danom odricanja od prava na žalbu, a ako se postupak u povodu žalbe obustavi, rješenje postaje izvršno dostavom stranci rješenja o obustavi žalbenog postupka.

Ako je posebnim zakonom određeno da žalba nema odgodni učinak, onda se u izreci rješenja obvezno mora navesti da žalba ne odgađa, dok se u obrazloženju rješenja mora navesti zbog čega žalba nema suspenzivni učinak sa pozivom na zakonsku odredbu koja to propisuje⁴⁸.

3. ŽALBENI POSTUPAK

3.1. Ovlasti i postupanje prvostupanjskog tijela po žalbi

3.1.1. *Ocjena formalnih zakonskih pretpostavki žalbe*

Žalbeni postupak je zaseban postupak u okviru upravnog postupka koji započinje prispijećem žalbe u javnopravno tijelo prvog stupnja koje je donijelo rješenje, i u kojem se ocjenjuju formalne pretpostavke žalbe, ispituju žalbeni navodi stranke, te donosi odluka u odnosu na žalbene navode stranke. Važno je naglasiti da prvostupanjsko tijelo u okviru svoje zakonske

⁴⁸ Šikić, Marko. O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 2/2023., str. 310.

nadležnosti za postupanje prema žalbi ima ovlast ocjenjivanja, ispitivanja žalbe, i donošenja odluke o žalbi samo ako ocijeni da je ona osnovana u cijelosti ili djelomično, ali nema ovlast odbijanja žalbe.

Prvostupanjsko tijelo u okviru žalbenog postupka ima zakonsku obvezu prvo ocijeniti sve formalne elemente žalbe, kao što su dopuštenost žalbe, pravodobnost, ovlaštenje za izjavljivanje žalbe i urednost žalbe. Nakon toga prvostupanjsko tijelo ispituje žalbene navode stranke pri čemu će donijeti odluku o njoj na način da će pobijano rješenje zamijeniti novim ili će bez odgode spis predmeta, zajedno sa žalbom, proslijediti drugostupanjskom tijelu. Drugostupanjsko tijelo ima šire zakonske ovlasti u žalbenom postupku od prvostupanjskog tijela. Tako uz zajedničku ovlast odbacivanja žalbe zbog neispunjenih pretpostavki za odlučivanje o meritumu, drugostupanjsko tijelo ima ovlast žalbu odbiti čime potvrđuje zakonitost osporavanog rješenja, poništiti rješenje ili ga izmijeniti.

Kao što je navedeno u početnom dijelu rada, većina upravnih postupaka u Republici Hrvatskoj provode se kroz dva stupnja u kojima sudjeluju prvostupanjska tijela i drugostupanjska tijela, ali ako je žalba posebnim zakonom isključena, onda će se upravni postupak provesti kroz jedan stupanj, pa do žalbenog postupka pred drugostupanjskim tijelom ne može niti doći. Prvostupanjska tijela su ona tijela koja su zakonom ustrojena za obavljanje poslova određenog upravnog područja, npr. tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe sa javnim ovlastima. Sa druge strane, drugostupanjska tijela su tijela državne uprave u čijem djelokrugu su provedba nadzora nad radom prvostupanjskih javnopravnih tijela u više upravnih područja i rješavanje o upravnim stvarima u drugom stupnju⁴⁹.

Kada žalba prispije u javnopravno tijelo, ustrojstvena jedinica koja obavlja poslove pisarnice, razvrstati će žalbu u okviru predmeta upravnog postupka čime ona postaje sastavni dio konkretnog spisa, te će ju u pravilu istog dana, odnosno najkasnije idućeg radnog dana, urudžbirati sukladno pravilima uredskog poslovanja, i proslijediti ju ustrojstvenoj jedinici koja vodi upravni postupak na koji se žalba odnosi. Žalba se dalje prosljeđuje službenoj osobi koja rješava upravni postupak. Iako ZUP-om nije propisan rok u kojem službena osoba mora uzeti

⁴⁹ V. članak 51. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19 i 155/23).

u rad žalbu, to bi svakako trebalo učiniti bez odgode iz razloga što je drugostupanjsko tijelo vezano rokom za rješavanje žalbe⁵⁰.

Službena osoba dužna je kod utvrđivanja formalnih zakonskih pretpostavki žalbe ocijeniti četiri pretpostavke koje moraju biti kumulativno ispunjene da bi se uopće ušlo u razmatranje žalbenih navoda stranke, odnosno ispitati osnovanost same žalbe. Prvo, žalba mora biti dopuštena što znači da žalba nije posebnim zakonom isključena. Ako je žalba isključena posebnim zakonom, stranci u pogledu zaštite zakonitosti od postupanja javnopravnog tijela na raspolaganju stoji upravni spor, ali tada se više ne može govoriti o redovnoj pravnoj zaštiti u upravnom postupku. Druga zakonska pretpostavka koja mora biti ispunjena je ona koja se tiče prekluzivnog roka u kojem žalba mora biti izjavljena, odnosno žalba mora biti pravodobna. Treća pretpostavka odnosi se na izjavljivanje žalbe od strane ovlaštene osobe, a to su sama stranka, zakonski zastupnik, privremeni zastupnik, zajednički predstavnik, zajednički opunomoćenik ili opunomoćenik stranke. U slučaju da jedna od tri navedenih pretpostavki nije ispunjena, javnopravno tijelo donijeti će rješenje kojim će izjavljenu žalbu odbaciti. Na rješenje kojim se žalba odbacuje radi neispunjavanja navedenih pretpostavki, stranka također ima pravo žalbe, ali se u takvom žalbenom postupku neće razmatrati žalbeni navodi koji su usmjereni protiv rješenja kojim je odlučeno o biti upravne stvari, već samo zakonitost odbačaja žalbe iz razloga nepostojanja pretpostavki za odlučivanje o žalbi. I kao posljednju pretpostavku, iako ona nije eksplicitno sadržana u članku 113. stavku 1. ZUP-a, žalba kao i svi ostali podnesci, mora biti razumljiva i sadržavati sve da bi se po njoj moglo postupiti, odnosno mora biti uredna.

U slučaju da žalba ispunjava propisane uvjete za postupanje po njoj, ali u pogledu sadržaja ima određenih manjkavosti, te ako ona npr. nije razumljiva, javnopravno tijelo u tom slučaju neće odmah rješenjem odbaciti žalbu, već će zaključkom pozvati stranku da u određenom roku, otkloni nedostatke uz pouku o pravnim posljedicama u slučaju da stranka ne otkloni nedostatke u ostavljenom toku. Tek ako stranka ne postupi na način i u roku kako je javnopravno tijelo odredilo zaključkom i formalnopravno nastaju pravne posljedice koje dovode do odbacivanja žalbe. Koji će rok biti dan stranci za ispravljanje nedostatka određuje službena osoba koja vodi

⁵⁰ Prema članku 121. ZUP-a drugostupanjsko tijelo mora donijeti rješenje o žalbi i dostaviti ga stranci putem prvostupanjskog tijela u roku 60 dana od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok. Ako stranka ne zaprimi rješenje o žalbi u roku šezdeset dana od dana predaje uredne žalbe, a nakon proteka dodatnog roka od osam dana, ovlaštena je sukladno članku 40. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24) podnijeti tužbu nadležnom upravnom sudu radi ocjene zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da u zakonom propisanom roku odluči o redovitom pravnom lijeku (šutnja uprave).

upravni postupak, ali u svakom slučaju taj rok mora biti primjeren, odnosno ostaviti dovoljno vremena stranci da ona otkloni nedostatke. Stoga, ako stranka u ostavljenom roku ne otkloni uočene nedostatke, a oni su takve prirode da prvostupanjsko tijelo ne može postupati po žalbi, nastupiti će pravne posljedice na način da će se rješenjem žalba odbaciti⁵¹. U slučaju da prvostupanjsko tijelo propusti odbaciti žalbu zbog toga što nisu ispunjene sve formalne zakonske pretpostavke za ispitivanje žalbenih navoda stranke, to će učiniti drugostupanjsko tijelo jer i ono ima zakonsku ovlast odbacivanja žalbe. Smisao zajedničke ovlasti odbacivanja žalbe leži upravo u tome da takva žalba ne bi nit trebala prispjeti drugostupanjskom tijelu, pa ako to propusti učiniti prvostupanjsko tijelo, ovlast odbacivanja primijeniti će drugostupanjsko tijelo.

3.1.2. Ispitivanje zakonitosti i ocjena svrhovitosti osporavanog rješenja

Prvostupanjsko tijelo nakon što ocijeni da su kumulativno ispunjene sve formalne zakonske pretpostavke u odnosu na žalbu (dopuštenost, pravodobnost, žalba je izjavljena od ovlaštene osobe i urednost žalbe), započeti će ispitivati žalbene navode stranke. Drugim riječima, prvostupanjsko tijelo tek u tom trenutku ulazi u razmatranje samog sadržaja žalbe. Tako je člankom 113. stavkom 2. ZUP-a propisano da će prvostupanjsko tijelo razmotriti žalbu, ispitati zakonitost, odnosno ocijeniti svrhovitost rješenja, tek nakon što utvrdi da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe. Iz ove odredbe proizlazi ovlast, ali i obveza prvostupanjskog tijela da ispita zakonitost provedenog upravnog postupka, a samim time i donesenog rješenja, jer rješenje je rezultat cjelokupno provedenog upravnog postupka. Iako prvostupanjsko tijelo ispituje žalbene navode stranke u granicama izjavljene žalbe, svrsishodno je da ono ujedno ispita i zakonitost svih provedenih postupovnih radnji u upravnom postupku, primijenjeno materijalno pravo, te sve formalne dijelove pobijanog rješenja iz razloga što prvostupanjsko tijelo u ovom stadiju žalbenog postupka još ima vremena otkloniti neki oblik nezakonitosti na koji može naići.

U upravnom postupku postoji nekoliko temeljnih načela koja čine samu srž upravnog postupka. Radi se o samostalnim načelima, ali ona su u svakom slučaju međusobno povezana u

⁵¹ Npr. stranka može izjaviti žalbu na jeziku koji nije u službenoj upotrebi kod javnopravnog tijela koje vodi upravni postupak. U tom slučaju javnopravno tijelo pozvati će stranku da u primjerenom roku dostavi ovjereni prijevod žalbe na hrvatskom jeziku, v. članak 14. i članak 73. ZUP-a.

jedinstvenu cjelinu koja čini temelj upravnog postupka⁵². Sve odredbe ZUP-a, kao i postupanja javnopravnog tijela u upravnom postupku trebaju se temeljiti na tim načelima. Ne može se reći da je jedno načelo značajnije od drugog načela jer sva načela zajedno čine jedinstvenu cjelinu unutar upravnog postupka. Načelo zakonitosti propisano člankom 5. ZUP-a jedno je od temeljnih načela upravnog postupka koje se odnosi na obvezu javnopravnog tijela da upravnu stvar rješava na temelju zakona, drugih propisa i općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti, dok u upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, takva odluka u upravnoj stvari mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je takva ovlast dana javnopravnom tijelu. Slobodnu ocjenu koju primjenjuje javnopravno tijelo u rješavanju neke upravne stvari nikako ne treba poistovjećivati sa pojmom slobodne ocjene dokaza koji izvire iz načela samostalnosti i slobodne ocjene dokaza koje je propisano člankom 9. ZUP-a, a prema kojem službena osoba u javnopravnom tijelu slobodnom ocjenom utvrđuje činjenice i okolnosti koje su dokazane. Iako se radi o bliskim pojmovima, oni nisu sinonimi, i zapravo radi se o bitno različitim upravnopravnim institutima. Stoga, ako je upravna stvar riješena primjenom slobodne ocjene, javnopravno tijelo u kontekstu žalbenog postupka, dužno je ispitati i svrhovitost rješenja, odnosno ispitati da li je postignuta svrha primijenjene slobodne ocjene.

3.1.3. Postupanje prvostupanjskog tijela po žalbi

U daljnjem dijelu rada razmatra se pitanje u kojim granicama djeluje prvostupanjsko tijelo prema žalbi, ako ocijeni da je ona osnovana u cijelosti ili djelomično, odnosno kako će postupiti u slučaju ocjene da je žalba neosnovana. Iduće pitanje na koje treba dati odgovor je što u slučaju ako u žalbenom postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, odnosno što u slučaju ako postoje dvije ili više žalbi u okviru istog upravnog postupka. Upravo iz toga razloga u uvodnom dijelu rada navedeno je kako upravni postupak može biti jednostavan i složen. Kada se u upravnom postupku pojavljuje samo jedna stranka, za očekivati je da će i sam žalbeni postupak biti jednostavniji, ali to ne mora biti pravilo. Međutim, ako u upravnom postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih sa suprotstavljenim interesima za očekivati je da će i sam žalbeni postupak biti složeniji jer će vjerojatno rezultirati drugostupanjskim upravnim postupkom, odnosno konačnu odluku o žalbi donijeti će drugostupanjsko tijelo.

⁵² Temeljna načela upravnog postupka, v. članke 5. – 13. ZUP-a.

Člankom 113. stavkom 4. ZUP-a propisano je da ako u upravnom postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima javnopravno tijelo ima obvezu dostaviti žalbu na odgovor svim strankama, te im za davanje odgovora određuje primjereni rok⁵³. Ako u istom upravnom postupku npr. sudjeluju stranka A i stranka B, a žalbu na rješenje izjavi samo stranka A, prvostupanjsko tijelo ima zakonsku obvezu dostaviti žalbu stranci B i pozvati ju da dostavi svoj odgovor na žalbu. Nakon što prvostupanjsko tijelo zaprimi odgovor na žalbu stranke B ocijeniti će žalbene navode stranke A, kao i navode iz odgovora na žalbu stranke B, te donijeti odluku o tome da li će izjavljenu žalbu usvojiti i pobijano rješenje zamijeniti novim ili će cijeli spis predmeta proslijediti drugostupanjskom tijelu. Međutim, ako i stranka A, i stranka B, izjave žalbu na rješenje, prvostupanjsko tijelo pozvati će obje stranke da iznesu svoje odgovore na žalbu protivne stranke, te će sa velikom vjerojatnošću spis predmeta proslijediti drugostupanjskom tijelu zbog male vjerojatnosti da istovremeno usvoji obje žalbe žalitelja sa suprotnim pravnim interesima, iako postoji i takva mogućnost.

Važnim se čini ukazati na jednu specifičnu situaciju koju je zakonodavac propisao člankom 113. stavkom 3. ZUP-a⁵⁴, a kojom se zasigurno išlo u korist strankama ponajviše zbog osiguranja učinkovite provedbe načela izjašnjavanje stranke propisane odredbom članka 30. ZUP-a. Tako je stranci omogućeno da žalbom zahtjeva da joj se naknadno, dakle nakon što je prvostupanjsko tijelo riješilo upravnu stvar i donijelo rješenje, omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su važne za rješavanje upravne stvari, odnosno da se provede ispitni postupak⁵⁵. Kao što je ranije navedeno upravni postupak može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, iznimno i javnom objavom, a sama upravna stvar može se riješiti neposrednim rješavanjem ili provedbom ispitnog postupka. Ako je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke kojim je on usvojen (pozitivno rješavanje), ili ako je već proveden ispitni postupak, stranka ne može naknadno žalbom tražiti da joj se omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su bitne za rješavanje upravne stvari.

Prvostupanjsko tijelo, iako je dužno stranci omogućiti izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje nisu utvrđivane u postupku koji je prethodio pobijanom rješenju, nije dužno

⁵³ V. članak 113. stavak 4. ZUP-a.

⁵⁴ V. članak 113. stavak 3. ZUP-a.

⁵⁵ Prvostupanjsko tijelo koje rješava upravnu stvar u nekom upravnom postupku dužno je provesti ispitni postupak kada je potrebno utvrditi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari, a pogotovo kada u upravnom postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, a sve sa svrhom da se strankama omogući da aktivno sudjeluju u upravnom postupku, te da one mogu štititi svoja prava i interese koji im pripadaju po zakonu.

stavljati izvan snage pobijano rješenje sve dok samostalno ne procjeni od kakvog su utjecaja na upravnu stvar te činjenice i okolnosti na koje se stranka poziva. Ako prvostupanjsko tijelo ipak zaključi da su iznesene činjenice i okolnosti takve da uistinu utječu na samu bit upravne stvari i da zapravo mogu dovesti do drugačijeg rješavanja upravne stvari, donijeti će zamjensko rješenje kojim će staviti izvan snage pobijano rješenje temeljem članka 113. stavka 5. ZUP-a⁵⁶. Takvo zamjensko rješenje u cijelosti je samostalno rješenje i u potpunosti zamjenjuje pobijano rješenje. Međutim, ako stranka u žalbi zahtjeva da prvostupanjsko tijelo provede ispitni postupak, ono onda mora provesti ispitni postupak i donijeti zamjensko rješenje, ali to ne znači da će konkretna upravna stvar biti riješena na drugačiji način u odnosu na način na koji je bila riješena prije izjavljene žalbe.

Nakon što prvostupanjsko tijelo ocijeni da su ispunjene sve zakonske pretpostavke za rješavanje po žalbi, ono nakon toga ima zapravo samo dvije zakonske mogućnosti koje su jasno propisane odredbom članka 113. stavcima 5. i 6. ZUP-a. Prva mogućnost je takva da ocijeni da je žalba stranke, odnosno žalitelja, osnovana u jednom dijelu ili u cijelosti, pa će shodno tome pobijano rješenje staviti izvan snage čime prestaju sve pravne posljedice koje je ono proizvelo i to na način da će donijeti zamjensko rješenje⁵⁷. Stranka, odnosno žalitelj zasigurno će akceptirati novo (zamjensko) rješenje kojim je njegova žalba usvojena u cijelosti. Međutim, postavlja se pitanje kako će žalitelj postupiti ako prvostupanjsko tijelo samo djelomično usvoji njegove žalbene navode i donese zamjensko rješenje. Takvim rješenjem ostaje mogućnost daljnjeg nezadovoljstva žalitelja iz razloga što za njega nisu riješena sva sporna pitanja, pa ima daljnju mogućnost izjaviti žalbu i protiv zamjenskog rješenja. Prvostupanjsko tijelo kod donošenja zamjenskog rješenja iz razloga djelomičnog prihvatanja žalbe žalitelja ne smije proslijediti spis predmeta na rješavanje drugostupanjskom tijelu na rješavanje o onom dijelu žalbe za koju smatra da nije osnovana. U tom slučaju, ovisno o ocjeni prvostupanjskog tijela, žalbu može riješiti samo ili ju proslijediti zajedno sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu.

Druga zakonska mogućnost prema kojoj će postupiti prvostupanjsko tijelo ako smatra da je žalba žalitelja u cijelosti neosnovana da bez odgode cjelokupni spis predmeta proslijedi nadležnom drugostupanjskom tijelu na rješavanje. Prvostupanjsko tijelo upućuje izvornik spisa predmeta na drugostupanjski postupak preporučenom pošiljkom sa povratnicom, zajedno sa dopisom u kojem može navesti žalbene navode žalitelja, mišljenje o žalbenim navodima, kao i

⁵⁶ V. članak 113. stavak 5. ZUP-a.

⁵⁷ V. članak 113. stavak 5. i 6. ZUP-a.

prijedlog za rješavanje žalbe kojim drugostupanjsko tijelo nije vezano. Spis predmeta koji se upućuje na drugostupanjski postupak mora biti uredan i sadržavati sve akte prema redoslijedu urudžbenih brojeva, priloge i druge dokumente koji čine dio spisa, a uputno je i da prvostupanjsko tijelo sačini kopiju spisa čime se sprječava mogućnost gubitka spisa.

Zakonsko određenje sadržano u članku 113. stavku 6. ZUP-a „*bez odgode*“ upućuje na to da službena osoba u prvostupanjskom tijelu u pravilu isti dan, a najkasnije drugi dan nakon ocjenjivanja žalbenih navoda žalitelja, otprema žalbu zajedno sa izvornikom spisa predmeta drugostupanjskom tijelu⁵⁸. U nastavku rada slijedi osvrt na rok u kojem drugostupanjsko tijelo mora riješiti žalbu žalitelja sa posebnim naglaskom zašto je važno takvo zakonsko određenje „*bez odgode*“.

3.2. Drugostupanjsko tijelo i njegovi nadzorni mehanizmi

Drugostupanjsko tijelo u upravnom postupku je javnopravno tijelo u čijem djelokrugu je provedba nadzora u radu prvostupanjskog tijela u određenom upravnom području. Npr. to može biti upravni nadzor koji obuhvaća sve postupke, mjere i radnje koje se poduzimaju sa ciljem osiguranja zakonitosti i otklanjanja nepravilnosti u obavljanju poslova iz nadležnosti prvostupanjskog tijela. U okviru upravnog postupka drugostupanjsko tijelo provodi nadzor nad postupanjima prvostupanjskog tijela, kao i zakonitošću pojedinačnih upravnih akata temeljem izjavljenih žalbi stranka i to samo u slučaju kada se upravni postupak provodi kroz dva stupnja. Ovlasti drugostupanjskog tijela da svojim nadzornim mehanizmima djeluje u odnosu na prvostupanjsko tijelo propisane su posebnim zakonima. Tako će drugostupanjsko tijelo u žalbenom postupku postupati temeljem općeg propisa kojim su uređena opća pravila upravnog postupka (ZUP), posebnih zakona, kao i ostalih propisa kojima je uređeno određeno upravno područje. Temeljne ovlasti drugostupanjskog tijela koje se odnose na postupanja u svezi žalbenog postupka propisane su ZUP-om, pa tako ono može izjavljenu žalbu odbaciti, odbiti, pobijano rješenje poništiti u cijelosti ili djelomično, pobijano rješenje izmijeniti, te u konačnici oglasiti rješenje ništavim. Drugostupanjsko tijelo ima šire zakonske ovlasti u odnosu na prvostupanjsko tijelo što je i logično jer je njegova svrha da osigura zakonitost u radu prvostupanjskog tijela, pa je u tom smislu drugostupanjsko tijelo i *de facto* i *de iure* nadređeno prvostupanjskom tijelu u određenom upravnom području.

⁵⁸ V. članak 113. stavak 6. ZUP-a.

U provedbi žalbenog postupka drugostupanjsko tijelo *ex officio* pazi na dvije stvari, a to su stvarna nadležnost prvostupanjskog tijela za rješavanje u određenoj upravnoj stvari i razloge zbog kojih rješenje valja oglasiti ništavim⁵⁹. Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da je upravnu stvar riješilo prvostupanjsko tijelo koje nije bilo stvarno nadležno za postupanje, rješenjem će poništiti prvostupanjsko rješenje. Povodom rješavanja žalbe, pa čak i kada stranka ne upire u neki od razloga za oglašavanje rješenje ništavim, drugostupanjsko tijelo oglasiti će pobijano rješenje ništavim ako postoji jedan ili više razloga za oglašavanje rješenja ništavim. Bitna postupovna ovlast drugostupanjskog tijela je ta da ono rješava stvar na temelju već prethodno utvrđenih činjenica pred prvostupanjskim tijelom, pod uvjetom da stranka u žalbi ne upire u pogrešno utvrđeno činjenično stanje, ali ako utvrdi da te činjenice nisu utvrđene u potpunosti ili da su one pogrešno utvrđene, može samostalno upotpuniti postupak⁶⁰.

Drugostupanjsko tijelo o žalbi uvijek odlučuje rješenjem koje u pogledu sadržaja i oblika mora sadržavati sve one elemente koje sadrži i prvostupanjsko rješenje, a to su zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, te vlastoručni potpis službene osobe i pečat drugostupanjskog tijela, odnosno kvalificirani elektronički potpis ovlaštene službene osobe. Bitno je naglasiti da nezadovoljna stranka uvijek može tužbom u upravnom sporu pobijati drugostupanjsko rješenje, odnosno da tužba ne može biti isključena protiv drugostupanjskog rješenja posebnim zakonom.

Poštivanje rokova u upravnom postupku vrijedi jednako za stranke i za javnopravna tijela. Nepoduzimanjem određenih radnji u upravnom postupku rezultira pravnim posljedicama kao što su npr. gubitak prava, novčana sankcija i sl. U žalbenom postupku drugostupanjsko tijelo ima dvije obveze koje mora ispuniti, a obje su vezane rokom. Tako drugostupanjsko tijelo ima obvezu donijeti rješenje o žalbi u roku 60 dana računajući od dana predaje uredne žalbe, ali i dostave istog stranci, osim ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok. Navodi se primjer u kojem stranka preda urednu žalbu na poštu i pošalje je prvostupanjskom tijelu preporučenom pošiljkom. Već od tog trenutka počinje teći zakonski rok od 60 dana jer se žalba predana na poštu smatra trenutkom predaje prvostupanjskom tijelu. Nakon što prvostupanjsko tijelo zaprimi žalbu za koju smatra da je neosnovana, te čak ako se i poštuje zakonsko određenje „bez

⁵⁹ Drugostupanjsko tijelo neće ocjenjivati mjesnu nadležnost prvostupanjskog tijela jer je to stvar unutarnje organizacije prvostupanjskog tijela, ali ocjenjuje stvarnu nadležnost, odnosno da li je prvostupanjsko tijelo ovlašteno na postupanje u upravnoj stvari iz određenog upravnog područja.

⁶⁰ Đerđa, Dario. Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro, 2010., str. 261.

odgode“ koje se odnosi na prvostupanjsko tijelo, šalje je preporučenom pošiljkom putem pošte na drugostupanjsko tijelo. Nakon što drugostupanjsko tijelo donese rješenje, dužno ga je uz spis predmeta otpremiti prvostupanjskom tijelu, također putem pošte preporučenom pošiljkom. I kao posljednje, prvostupanjsko tijelo ponovno putem pošte preporučenom pošiljkom otprema stranci drugostupanjsko rješenje. Iz ovog primjera vidljivo je da žalba, predmet i, najvažnije, rješenje o žalbi putuje četiri puta poštom, a što može dovesti do izlaska iz vremenskog okvira od 60 dana iz razloga što pošta nema propisan zakonski rok u kojem mora dostaviti pošiljku. U složenijim žalbenim postupcima zasigurno je potrebno više vremena za donošenje rješenja o žalbi, pa se na strani drugostupanjskog tijela može pojaviti izazov u smislu poštivanja roka, a kako bi ispunilo obvezu propisanog zakonskog roka od 60 dana, osobito zbog toga što javnopravna tijela nemaju nikakav utjecaj na brzinu dostave akata. U slučaju da stranka ne zaprimi drugostupanjsko rješenje u roku 60 dana od dana predaje žalbe, a nakon daljnjeg proteka roka od 8 dana, pravna posljedica koja se može pojaviti za drugostupanjsko tijelo je tužba zbog šutnje uprave⁶¹.

U nastavku rada navodi se uz objašnjenje tri vrste žalbi kao redovnih pravnih lijekova koje drugostupanjsko tijelo rješava u žalbenom postupku. To su žalba zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije riješilo upravnu stvar u zakonom propisanom roku (šutnja uprave), žalba protiv rješenja prvostupanjskog tijela kojom je riješena upravna stvar, kao i žalba izjavljena protiv rješenja kojim je odbačena žalba protiv rješenja kojim je riješena upravna stvar.

3.2.1. Ovlasti i postupanje drugostupanjskog tijela po žalbi

Žalbeni postupak pred drugostupanjskim tijelom započinje zaprimanjem žalbe koju može zaprimiti od stranke neposredno ili od prvostupanjskog tijela koje uz žalbu, dostavlja i spis upravnog predmeta. Žalbeni postupak može se voditi povodom izjavljene žalbe zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije riješilo upravnu stvar u zakonom propisanom roku (šutnja uprave), žalbe izjavljene protiv rješenja kojim je riješena upravna stvar što je najčešći slučaj ili žalbe koja je rješenjem odbačena zbog toga što nisu ispunjene formalne pretpostavke za postupanje po žalbi u odnosu na rješenje kojim je riješena upravna stvar. Žalba se u drugostupanjskom

⁶¹ Člankom 40. stavkom 2. ZUS-a propisano je da se tužba zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja propisanom roku podnosi sudu najranije osam dana nakon isteka propisanog roka. Stoga, stranka nakon proteka ukupnog roka od 68 dana ima pravo podnijeti tužbu ako u tom roku ne zaprimi rješenje drugostupanjskog tijela kojim je odlučeno o žalbi protiv prvostupanjskog rješenja.

tijelu formira u drugostupanjski upravni predmet urudžbiranjem i dodjelom poslovnog broja prema pravilima o uredskom poslovanju isto kao i pred prvostupanjskim tijelom, te se dodjeljuje u rad službenoj osobi u drugostupanjskom tijelu.

U žalbenom postupku drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost pobijanog rješenja i ocjenjuje svrhovitost rješenja ako je ono doneseno primjenom slobodne ocjene, i to isključivo u granicama zahtjeva iz žalbe, ali ono nije vezano razlozima iznesenim u žalbi, kao niti prijedlozima prvostupanjskog tijela u odnosu na žalbu, a to znači da ono samostalno ocjenjuje sve izvedene dokaze u provedenom upravnom postupku, činjenično stanje koje se temelji na utvrđenim činjenicama, kao i okolnosti koje su utjecale na rješavanje upravne stvari. Tako drugostupanjsko tijelo nije ovlašteno poništiti prvostupanjsko rješenje ako ono npr. ne sadrži uputu o pravnom lijeku, a ako stranka u žalbi to ne navodi kao razlog za poništavanje rješenja. U nastavku prikazuje se pregled mogućnosti koje na raspolaganju prvostupanjskom tijelu, ali i ovlasti drugostupanjskog tijela ako je žalba izjavljena zbog šutnje uprave. Žalbu zbog šutnje uprave može zaprimiti i prvostupanjsko tijelo i drugostupanjsko tijelo. Ako je žalbu zbog šutnje uprave zaprimilo prvostupanjsko tijelo ono ju može odbaciti zbog istih onih razloga kada se ona izjavljuje protiv rješenja kojim se rješava upravna stvar. Prvostupanjsko tijelo ovlašteno je ispitati da li su ispunjene sve formalne zakonske pretpostavke za izjavljivanje žalbe zbog šutnje uprave, a u tom slučaju pretpostavke su samo da je žalbu izjavila ovlaštena osoba i da ona nije preuranjena. Žalba zbog šutnje uprave ne može biti isključena posebnim zakonom, te se ne može dogoditi da je izjavljena žalba zbog šutnje uprave nepravodobna jer ona se može izjaviti sve dok nije riješena upravna stvar⁶². Međutim, ovo pravilo vrijedi samo za one upravne postupke koji su pokrenuti na zahtjev stranke, ali ne i za upravne postupke koji su pokrenuti po službenoj dužnosti ili javnom objavom jer ZUP nije propisao rok rješavanja tih upravnih postupaka. Iako, žalba u ovom slučaju može biti i preuranjena jer prvostupanjsko tijelo ima zakonom propisani rok za rješavanje upravne stvari u upravnom postupku pokrenutom na zahtjev stranke, a to je rok od 30 dana u slučaju neposrednog rješavanja upravne stvari, odnosno rok od 60 dana ako je u okviru upravnog postupka potrebno provesti ispitni postupak. Tako bi npr. prvostupanjsko tijelo moglo odbaciti žalbu zbog šutnje uprave ako je ona izjavljena 15

⁶² Sa stajališta dopuštenosti izjavljivanja žalbe zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje u zakonom propisanom roku (šutnja uprave) treba naglasiti da je takva žalba uvijek dopuštena i to sve dok prvostupanjsko tijelo ne donese rješenje, odnosno da takav instrument zaštite prava stranaka ne može biti isključena posebnim zakonom.

dana nakon dana kada je upravni postupak pokrenut, a rok za donošenje rješenja iznosi 30 dana od dana pokrenutog postupka.

Kada je riječ o šutnji uprave, žalbu može zaprimiti i drugostupanjsko tijelo koje je u tom slučaju dužno pisanim putem zatražiti očitovanje od prvostupanjskog tijela o razlozima zbog kojih upravna stvar nije riješena u zakonom propisanom roku. Nakon što zaprimi očitovanje od prvostupanjskog tijela o razlozima zbog kojih upravna stvar nije riješena u zakonom propisanom roku, a takvo očitovanje obavezno mora sadržavati dan i način pokretanja prvostupanjskog upravnog postupka, drugostupanjsko tijelo donijeti će zaključak kojim će naložiti prvostupanjskom tijelu da riješi upravnu stvar u roku 15 dana, odnosno 30 dana, ovisno o razlozima zbog kojih prvostupanjsko rješenje nije doneseno⁶³.

U upravnim postupcima najčešća je žalba stranaka protiv rješenja kojim je riješena neka upravna stvar, i to u pravilu negativno za stranku, ili kada joj se nameću obveze, a koju može zaprimiti, i prvostupanjsko tijelo, ali i drugostupanjsko tijelo. Ako žalbu protiv rješenja zaprimi drugostupanjsko tijelo ono će ju uz dopis proslijediti na nadležno postupanje prvostupanjskom tijelu jer drugostupanjsko tijelo u tom stadiju žalbenog postupka još uvijek nije ovlašteno postupati po žalbi stranke zbog toga što se spis predmeta nalazi kod prvostupanjskog tijela. Osnovni preduvjet koji mora biti ispunjen da bi drugostupanjsko tijelo uopće moglo postupati po žalbi je taj da mora pred sobom imati spis predmeta, a na temelju kojeg će ispitati da li su u prethodno provedenom upravnom postupku pravilno utvrđene sve činjenice i okolnosti koje su bitne za pravilno i zakonito rješavanje upravne stvari.

U trenutku zaprimanja spisa predmeta od prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko tijelo u pravilu odmah započinje rad na njemu. Drugostupanjsko tijelo ima jednake ovlasti kao i prvostupanjsko tijelo u pogledu ocjenjivanja zakonskih formalnih pretpostavki kojima žalba mora udovoljavati. Tako će drugostupanjsko tijelo, ako je to propustilo učiniti prvostupanjsko tijelo, prvo ocijeniti da li je žalba uopće dopuštena, da li je pravodobna i da li je izjavljena od ovlaštene osobe. Kao i u prvostupanjskom upravnom postupku, ako te pretpostavke nisu kumulativno ispunjene, drugostupanjsko tijelo nije ovlašteno vratiti žalbu prvostupanjskom tijelu, već odmah donijeti rješenje kojim će izjavljenu žalbu odbaciti, bez razmatranja žalbenih

⁶³ ZUP ne propisuje kojom vrstom akta drugostupanjsko tijelo određuje prvostupanjskom tijelu novi rok za donošenje rješenja, a kako se radi o postupovnom pitanju novi rok bi trebalo odrediti zaključkom. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: Inženjerski biro, 2010., str. 268. – 269.

navoda stranke. Stoga, kod ocjenjivanja tih zakonskih pretpostavki u odnosu na žalbu ovlasti prvostupanjskog tijela i drugostupanjskog tijela su iste.

Treća vrsta žalbi koju rješava drugostupanjsko tijelo je ona koja se odnosi na odbačaj žalbe od strane prvostupanjskog tijela. U ovom slučaju postoje dva rješenja prvostupanjskog tijela i dvije izjavljene žalbe. Prvo rješenje kojim je riješena određena upravna stvar na koje je izjavljena žalba, i drugo rješenje kojim je žalba odbačena, a na koju je također izjavljena žalba. Tako je člankom 114. stavkom 2. ZUP-a propisano da će drugostupanjsko tijelo kada postupa povodom izjavljene žalbe protiv rješenja o odbacivanju žalbe, ako utvrdi da nisu postojali zakonski razlozi za odbacivanje žalbe, poništiti rješenje o odbacivanju žalbe i riješiti odbačenu žalbu⁶⁴. To znači da će drugostupanjsko tijelo jednim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje o odbačaju žalbe i donijeti odluku o žalbi protiv rješenja o glavnoj stvari. Međutim, postoji i situacija u kojoj će drugostupanjsko tijelo rješenjem odbiti žalbu stranke i potvrditi rješenje kojim je prvostupanjsko tijelo odbacilo žalbu pri čemu uopće neće doći do razmatranja žalbenih navoda stranke u odnosu na rješenje kojim je riješena upravna stvar.

3.2.2. Odbijanje žalbe

Ovlast drugostupanjskog tijela da odbije žalbu stranke propisana je člankom 116. ZUP-a, te je ta ovlast isključiva ovlast drugostupanjskog tijela koju prvostupanjsko tijelo nema. Ako drugostupanjsko tijelo odbije žalbu stranke to zapravo znači da ujedno i potvrđuje da je prvostupanjsko rješenje na zakonu osnovano, a da je upravni postupak pravilno proveden. ZUP navodi tri osnovna razloga zbog koji će drugostupanjsko tijelo odbiti žalbu. Prvi razlog je kada utvrdi da je upravni postupak pred prvostupanjskim tijelom pravilno proveden i da je pobijano rješenje pravilno i na zakonu osnovano. Ovo je ujedno i najčišća situacija koja će i u slučaju pokretanja upravnog spora protiv drugostupanjskog rješenja suziti prostor mogućeg uspjeha u upravnom sporu. Drugi razlog za odbijanje žalbe je kada utvrdi da je u prvostupanjskom upravnom postupku bilo nedostataka, ali su oni takve prirode da nisu mogli dovesti do drugačijeg rješavanja upravne stvari. Ovdje se radi o vrlo niskom stupnju nepravilnosti koje čak i da nije bilo, upravna stvar bila bi riješena na jednak način kao što je i riješena⁶⁵. I

⁶⁴ V. članak 114. stavak 2. ZUP-a.

⁶⁵ U upravnom postupku može doći do blažih, ali i težih oblika nepravilnosti u rješavanju upravne stvari. Blaži oblici nepravilnosti zbog načela ekonomičnosti neće dovesti do poništavanja rješenja jer se radi o beznačajnim nepravilnostima koje nisu mogle dovesti do drugačijeg ishoda. Međutim, teži oblici nepravilnosti svakako su oni koji predstavljaju osnovu za poništavanje prvostupanjskog rješenja.

posljednji razlog zbog kojih će se žalba odbiti je onaj kada drugostupanjsko tijelo utvrdi da je pobijano rješenje na zakonu osnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni. Potonja dva razloga zbog kojih će drugostupanjsko tijelo odbiti žalbu leže i u načelu učinkovitosti i ekonomičnost jer minorni nedostaci, a koji nemaju učinak povrede prava na štetu stranke, ne bi rezultirali drugačijim rješavanjem.

Odbijanje žalbe stranke dovodi do jedne vrlo važne pravne posljedice pobijanog rješenja, a to je da donošenjem drugostupanjskog rješenja ono postaje pravomoćno čime stranka *de iure* više nema mogućnost štititi svoja prava i pravne interese redovnim pravnim lijekovima u okviru upravnog postupka, ali unutar tog upravnog postupka na raspolaganju i dalje stoje izvanredni pravni lijekovi koje može koristiti na način i pod uvjetima propisanim zakonom.

3.2.3. Izmjena i poništavanje prvostupanjskog rješenja

Uz ovlasti da odbije žalbu stranke i oglasi pobijano rješenje ništavim, drugostupanjsko tijelo ima još dvije bitne postupovne ovlasti, a to su izmjena i poništavanje prvostupanjskog rješenja. Razlika između izmjene i poništavanja prvostupanjskog rješenja leži u tome da se poništavanjem rješenja u cijelosti poništavaju svi pravni učinci koje je ono proizvelo, tj. od samog početka kada je doneseno (*ex tunc*)⁶⁶. Sa druge strane, izmjena osporavanog rješenja rezultira time da se intervenira u već postojeće rješenje koje ne gubi svoja pravna svojstva u cijelosti, već samo u dijelu ili dijelovima koji se izmjenjuju, dok neizmijenjeni dio ili dijelovi ostaju u obliku i sa učinkom kakvi su bili i prije njihove izmjene. Izmjenu rješenja ne treba dovoditi u svezu sa zamjenom rješenja propisanom člankom 113. stavkom 5. ZUP-a koju vrši prvostupanjsko tijelo⁶⁷.

Ako drugostupanjsko tijelo ocijeni da su stvoreni uvjeti da je osporavano rješenje potrebno izmijeniti onda će ono donijeti rješenje kojim izmjenjuje prvostupanjsko rješenje, ali takva izmjena ne smije biti na štetu stranke. Izmjena pobijanog rješenja utjecati će na jednu ili više

⁶⁶ Rajko, Alen. Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku, Portal Ius-Info – stručni članci, 15. ožujka 2016., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zamjena-i-izmjena-prvostupanjskog-rjesenja-u-upravnom-postupku-25513> (pristupljeno 04. srpnja 2025.).

⁶⁷ Prvostupanjsko rješenje može se izmijeniti i zamijeniti. Do zamjene prvostupanjskog rješenja dolazi povodom izjavljene žalbe koje vrši samo prvostupanjsko tijelo, a čime se prethodno rješenje stavlja izvan snage, pa tako zamjensko rješenje čini samostalno rješenje koje stvara pravne učinke njegovim donošenjem. Izmjenu rješenja može napraviti isključivo drugostupanjsko tijelo i to svojim rješenjem čime se dio ili više dijelova prvostupanjskog rješenja izmjenjuju, dok ostali dijelovi rješenja ostaju na snazi.

izreka pobijanog rješenja. Člankom 118. stavkom 1. ZUP-a propisano je da drugostupanjsko tijelo ne može izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu stranke, odnosno žalitelja⁶⁸. Ovakva zabrana drugostupanjskom tijelu da djeluje apsolutno u izvršavanju ovlasti izmjene rješenja utemeljena je na pravnom načelu zabrane *reformatio in peius*, odnosno zabrane izmjene postojećeg pravnog stanja nagore što je i logično jer bi u protivnom stranke bile destimulirane ulagati žalbu, odnosno štititi svoja prava i pravne interese, zbog neizvjesnosti ishoda u žalbenom postupku. Iako se načelo zabrane *reformatio in peius* mora promatrati u duhu načela materijalne istine i načela zakonitosti jer načelo zabrane *reformatio in peius* postoji prvenstveno zbog zaštite javnog interesa, a tek potom radi zaštite interesa stranke⁶⁹.

Od navedenog općeg pravila zabrane reformacije postoji i jedna bitna iznimka od izmjene rješenja na štetu stranke, a koja je primjenjiva u samo dva slučaja. To su slučajevi kada drugostupanjsko tijelo u žalbenom postupku naiđe na razloge na koje pazi *ex officio*, a zbog kojih pobijano rješenje valja oglasiti ništavim ili kada pobijano rješenje zbog nezakonitosti treba poništiti. U oba slučaja radi se o težim oblicima nezakonitosti u provedenom upravnom postupku, pa je zakonodavac predvidio mogućnost izmjene rješenja od strane drugostupanjskog tijela, čak i na štetu stranke, odnosno žalitelja, a kako uočene nezakonitosti ne bi bile na štetu pravnog poretka. Ako bi npr. stranka djelomično ostvarila neko pravo utvrđeno prvostupanjskim rješenjem, a na koje je uložila žalbu, drugostupanjsko tijelo ima mogućnost u žalbenom postupku izmijeniti pobijano rješenje na štetu stranke, kada joj to pravo ne pripada. Naime, da bi stranka ostvarila neko pravo, onda to pravo mora biti utemeljeno na propisu koji se neposredno primjenjuje u konkretnoj upravnoj stvari, dok se upravnim aktom to pravo priznaje.

Iduća bitna ovlast drugostupanjskog tijela je da u žalbenom postupku poništi osporavano rješenje djelomično ili u cijelosti. Navedenu ovlast ne treba miješati sa ovlastima koje proizlaze iz članka 131. stavka 1. ZUP-a, a koje se odnose na poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja, jer se ovdje radi o postupanju drugostupanjskog tijela po izvanrednim pravnim lijekovima⁷⁰. Poništavanjem osporenog rješenja od strane drugostupanjskog tijela u žalbenom postupku, ujedno dolazi i do poništavanja svih pravnih učinaka koje je osporeno rješenje

⁶⁸ V. članak 118. stavak 1. ZUP-a.

⁶⁹ Šikić, Marko. Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 42 No. 2, 2021., str. 314.

⁷⁰ V. članak 131. stavak 1. ZUP-a.

proizvelo, pa ono pravno djeluje od trenutka donošenja osporenog rješenja. Poništavanje prvostupanjskog rješenja ne znači samo formalnost prema kojoj rješenje više ne egzistira, već se na takvu okolnost nadovezuju i određene pravne posljedice, a kao jedna od pravnih posljedica je i povrat u prijašnje stanje ili npr. povrat stečenog bez pravne osnove što se pogotovo odnosi na ona rješenja kojima je strankama nametnuta neka vrsta obveze. U takvim slučajevima prvostupanjsko tijelo dužno je uspostaviti stanje prije donesenog rješenja, odnosno izvršiti povrat stečenog bez pravne osnove budući da je ona otpala.

Postoje četiri osnovna razloga zbog kojih drugostupanjsko tijelo svakako mora poništiti prvostupanjsko rješenje jer se radi o razlozima koje sam zakon predmnijeva kao osnovu za poništenje rješenja. Prvi razlog nastaje kada su u prethodno provedenom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene. Rezultat pogrešno ili nepotpuno utvrđenih činjenica je nepotpuno utvrđeno činjenično stanje koje utječe na ishod same upravne stvari. U postupku treba utvrditi sve činjenice kojima se upotpunjuje činjenično stanje, a odluku o tome koje će činjenice upotrijebiti i uzeti za dokazane donosi službena osoba koja vodi upravni postupak. Drugi razlog koji će dovesti do poništavanja prvostupanjskog rješenja je povreda pravila upravnog postupka. Takva povreda mora imati neposredan učinak na rješavanje upravne stvari, npr. ako stranci nije bilo omogućeno da sudjeluje u upravnom postupku, da se koristi svojim jezikom i pismom ili da ju u postupku nije zastupao zakonski zastupnik.

Treći razlog za poništavanje rješenja je postojanje nejasne izreka rješenja ili kada je ona u proturječnosti sa obrazloženjem rješenja što dovodi do nedosljednosti u smislu interpretacije i primjene pravne norme. Općenito, izreka rješenja odražava odluku tijela u upravnoj stvari, pa ona mora biti kratka, konzistentna i nedvosmislena, a ako se odluka temelji i na dodacima, kao što su rok, uvjet, namet ili obveza sklapanja upravnog ugovora, izreka rješenja mora sadržavati i takve dodatke⁷¹. Prvostupanjsko tijelo obvezno mora voditi računa o tome da izreka rješenja bude smisljena, pravno i logično utemeljena i obrazložena u samom obrazloženju rješenja, a sve kako bi se izbjegla pogrešna interpretacija odluke koja posljedično dovodi do pravnih nejasnoća ili dvosmislenosti. I posljednji, četvrti razlog je materijalna povreda propisa na temelju kojeg se rješava upravna stvar ili više njih, odnosno povreda materijalnog prava. Do materijalne povrede prava dolazi u pravilu kada prvostupanjsko tijelo uopće ne primjeni odredbe materijalnog propisa koji je valjalo primijeniti u određenoj upravnoj stvari ili kada je

⁷¹ V. članak 98. stavak 3. ZUP-a.

primijenilo pravilan materijalni propis, ali na pogrešan način. Povreda materijalnog prava može biti izraženija u onim upravnim postupcima u upravnim područjima u kojima se istovremeno primjenjuje više posebnih propisa što uključuje posebne zakone i podzakonske propise kao što su uredbe i pravilnici. Što je veći broj propisa u primjeni u nekoj upravnoj stvari to će biti i veća mogućnost materijalne povrede prava.

Kada je prvostupanjsko rješenje poništeno to ne znači da je postupak okončan. Naprotiv, upravni postupak vraća se u onu fazu prije donošenja osporavanog rješenja i treba ga ponovno provesti, osim u slučaju donošenja rješenja o obustavi upravnog postupka jer uopće nisu postojale pretpostavke za njegovo vođenje ili su se takve pretpostavke pojavile u kasnijoj fazi postupka. U ponovljenom postupku prvostupanjsko tijelo moralo bi voditi računa o razlozima koji su doveli do poništavanja rješenja, te je u tom smislu racionalno procijeniti da li će i u ponovljenom postupku utvrđivati nove činjenice i izvoditi nove dokaze ili će upotrijebiti dokaze i utvrđeno činjenično stanje iz prethodnog postupka.

Ako drugostupanjsko tijelo prilikom donošenja rješenja kojim je poništilo osporavano rješenje nije samo riješilo upravnu stvar, a to su svakako oni slučajevi u kojima je potrebno neposredno sudjelovanje prvostupanjskog tijela u upravnom postupku, predmet će vratiti prvostupanjskom tijelu na ponovni upravni postupak⁷². To će se svakako učiniti ako je zbog prirode upravne stvari nužno neposredno rješavanje od strane prvostupanjskog tijela kako je i propisano člankom 117. stavkom 2. ZUP-a. Ovakvo zakonsko uređenje implicira da se dokazi prvenstveno izvedu putem prvostupanjskog tijela jer nije za očekivati da bi se pojedine dokazne radnje kao što su očevid, saslušanje svjedoka ili vještačenje izvodile pred drugostupanjskim tijelom ili da bi ono održalo usmenu raspravu. Dodatni argument za vraćanje predmeta na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu je i taj da službenim evidencijama, očevidnicima, zbirkama isprava i sl. raspolaže prvostupanjsko tijelo, pa je i u tom smislu logično i opravdano da se upravni postupak ponovno provede pred prvostupanjskim tijelom.

⁷² Najčišći primjer postupanja drugostupanjskog tijela na način da poništi prvostupanjsko rješenje i vrati predmet na ponovni postupak su slučajevi kada je potrebno provesti ispitni postupak, a osobito ako u upravnom postupku sudjeluju dvije ili više stranaka sa protivnim interesima. Ispitni postupak prvenstveno omogućava strankama da aktivno sudjeluju u upravnom postupku štiteći svoja prava i pravne interese, te da prvostupanjsko tijelo pravilno utvrdi sve činjenice koje su bitne za samu upravnu stvar. Drugi razlozi vraćanja predmeta na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu zasigurno su i provedba potrebnih dokaznih radnji kao što su očevid, svjedočenje, vještačenje ili npr. održavanje usmene rasprave.

4. ŽALBENI POSTUPCI U VODNOM GOSPODARSTVU

4.1. Hrvatske vode i vodno gospodarstvo

Vodno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj predstavlja zasebno upravno područje koje se odnosi na vrlo specifičan i kompleksan sustav međusobno usko povezanih djelatnosti upravljanja, uređenja i zaštite voda. Upravljanje vodama obuhvaća djelatnost koja se obavlja radi osiguranja dovoljnih količina zdravstveno ispravne vode za ljudsku potrošnju, potrebnih količina vode za gospodarske potrebe, zaštite ljudi i imovine od poplava i drugih oblika štetnog djelovanja voda, kao i postizanje zadovoljavajućeg stanja voda sa svrhom zaštite života i zdravlja ljudi. Djelatnost uređenje voda usko je povezana sa zaštitom od štetnog djelovanja voda (obrane od poplava), a odnosi se na gradnju i održavanje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina poput kanala, odvodnih kanala, nasipa, brana, akumulacija, retencija, obaloutvrda, kao i gradnju građevina za osnovnu melioracijsku odvodnju i usluge održavanja voda.

Djelatnost zaštite voda odnosi se primarno na zaštitu i poboljšanje vodnog ekosustava, promicanja održivog korištenja voda, postupnog smanjivanja onečišćenja podzemnih voda, zaštite i poboljšanje stanja vodnog okoliša, ublažavanje posljedica poplava i suša. U užem smislu skup međusobno povezanih djelatnosti vodnoga gospodarstva možemo odrediti kao integralni sustav koji obuhvaća zaštitu od štetnog djelovanja voda, pravni status voda, vodnoga dobra i vodnih građevina, upravljanja kakvoćom vode, melioracijsku odvodnju i navodnjavanje, održavanje vodnih građevina, sustav javne vodoopskrbe i odvodnje, provedbu vodnih politika i vodnih aktivnosti, pružanje vodnih usluga.

Iako je vodno gospodarstvo samostalno upravno područje, ono je usko povezano sa svim ostalim društvenim, ali i gospodarskim djelatnostima koje pripadaju drugim upravnim područjima, kao što su zdravstvo, industrija, poljoprivreda, turizam, okoliš. Gotovo je nemoguće izdvojiti područje ili granu neke djelatnosti koja na određeni način nije u doticaju sa vodnim gospodarstvom, odnosno njegovim pojedinim dijelovima. Upravo iz te uske povezanosti sa ostalim upravnim područjima, proizlazi zahtjev za sveobuhvatnim razvojem strategije upravljanja i zaštite voda, racionalnim pristupom i kvalitetnom provedbom vodne politike, efikasnim operativnim upravljanjem, kao i financijskim sredstvima za planiranje i

razvoj cjelokupnog sustava vodnoga gospodarstva, ali i održavanje postojećeg sustava⁷³. Da bi vodno gospodarstvo bio učinkovit i održiv sustav, potrebni su snažni institucionalni kapaciteti, te usklađen pravni okvir kao jedan od potpornih alata za provedbu cjelokupne vodne politike.

Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije krovni je nositelj vodne politike u Republici Hrvatskoj s nadležnošću za obavljanje poslova koji se odnose na upravno područje vodnoga gospodarstva u okviru kojeg izrađuje nacрте prijedloga zakona, uredbi, strateških i planskih dokumenata, praćenja učinkovitost provedbe zakona, uredbi i ostalih akata, obavljanja upravnih i stručnih poslova, provode upravnog nadzora nad radom tijela koja imaju javne ovlasti u upravnom području vodnoga gospodarstva, te suradnje s ostalim tijelima u zemlji i inozemstvu u provedbi vodne politike⁷⁴. U provedbi vodne politike u Republici Hrvatskoj sudjeluju i druga tijela kao što su Nacionalno vijeće za vode, Državni inspektorat, Sektor za nadzor zaštite okoliša, zaštite prirode i vodopravni nadzor koji provodi inspekcijski nadzor u području vodnoga gospodarstva, Institut za vode Josip Juraj Strossmayer, tijela jedinica lokalne i područne (samouprave), javni isporučitelji vodnih usluga i dr. Poslove utvrđivanja i praćenja provođenja vodne politike iz područja vodnoga gospodarstva obavlja se putem Odbora za poljoprivredu Hrvatskog sabora⁷⁵.

Posebno mjesto u provedbi vodne politike u Republici Hrvatskoj imaju Hrvatske vode – pravna osoba za upravljanje vodama o čemu će više riječi biti u nastavku rada.

Normativni okvir za provedbu vodne politike čini cijeli niz direktiva EU-a, konvencija, međunarodnih sporazuma, zakona, provedbenih propisa, strategija i ostalih planskih dokumenata⁷⁶. Temeljni zakonski propisi u Republici Hrvatskoj na kojima počiva cjelokupni

⁷³ Vodna politika je pojam koji označava proces i način donošenja odluka u području zaštite i upravljanja vodama i koji je blisko povezan sa politikom okoliša na razini EU.

V. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/74/zastita-voda-i-upravljanje-njima> pristupljeno dana 08. srpnja 2025. godine.

⁷⁴ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije (Narodne novine, br. 71/24).

⁷⁵ Članak 99. Poslovnika Hrvatskog sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20, 123/20 i 86/23).

⁷⁶ Konvencija o vodama (1992), Plan Europske komisije o zaštite europskih vodnih resursa iz 2012., Okvirna direktiva EU-a o vodama (2000/60/EZ), Direktiva Komisije 2014/101/EU od 30. listopada 2014. o izmjeni Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL L 311, 31. 10. 2014.), Direktiva 2006/118/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja kakvoće (SL L 372, 27. 12. 2006.), Direktiva 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima (SL L 288, 6. 11. 2007.), Direktiva 2008/105/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o standardima kakvoće okoliša na području politike voda (SL L 348, 24. 12. 2008.), Direktiva (EU) 2020/2184 Europskog parlamenta i

sustav vodnoga gospodarstva su Zakon o vodama (Narodne novine, br. 66/19, 84/21 i 47/23, dalje u tekstu: ZV), Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16, 127/17, 66/19 i 36/24, dalje u tekstu: ZFVG), Zakon o vodnim uslugama (Narodne novine, br. 66/19) i Zakon o vodi za ljudsku potrošnju (Narodne novine, br. 30/23) kojima su u hrvatsko zakonodavstvo implementirani mnogi sekundarni zakonodavni akti EU-a koji se odnose na područje vodne politike i čine pravnu stečevinu EU-a.

4.1.1. Hrvatske vode i njihova djelatnost

Hrvatske vode - pravna osoba za upravljanje vodama (*sui generis*) pravni je sljednik Javnog vodoprivrednog poduzeća „Hrvatska vodoprivreda“ i svih njegovih pravnih prednika sa sjedištem u Zagrebu. Osnivač Hrvatskih voda je Republika Hrvatska, a osnovane su Zakonom o vodama (Narodne novine, br. 107/95) koji je stupio na snagu 01. siječnja 1996. godine⁷⁷. Hrvatske vode ustrojene su na način koji osigurava funkcionalno jedinstvo, učinkovitost i koordinaciju svih njezinih ustrojstvenih jedinica u obavljanju poslova djelatnosti vodnoga gospodarstva na razini Republike Hrvatske i vodnih područja, pri čemu je teritorijalno ustrojstvo odraz upravljanja po sektorima i malim slivovima. Djelatnosti vodnoga gospodarstva koje se provode putem Hrvatskih voda obavljaju se kroz tri temeljna ustrojstvena oblika; Direkcije Hrvatskih voda, vodnogospodarskih odjela i vodnogospodarskih ispostava. Teritorij Republike Hrvatske podijeljen je na dva vodna područja; vodno područje rijeke Dunav i Jadransko vodno područje. Unutar vodnoga područja rijeke Dunav ustrojena su četiri vodnogospodarska odjela Hrvatskih voda; Vodnogospodarski odjel za gornju Savu, Vodnogospodarski odjel za srednju i donju Savu, Vodnogospodarski odjel za Muru i gornju Dravu, Vodnogospodarski odjel za Dunav i donju Dravu, dok se Jadransko vodno područje dijeli na Vodnogospodarski odjel za slivove sjevernog Jadrana i Vodnogospodarski odjel za slivove južnog Jadrana. U okviru vodnogospodarskih odjela ustrojene su 33 Vodnogospodarske ispostave kao najmanji organizacijski oblik upravljanja na teritoriju Republike Hrvatske⁷⁸.

Vijeća od 16. prosinca 2020. o kvalitete vode namijenjene za ljudsku potrošnju (SL L 435, 23.12.2020.), Strategija upravljanja vodama (Narodne novine, br. 66/19).

⁷⁷ V. članak 200. Zakona o vodama (Narodne novine, br. 107/95).

⁷⁸ Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Hrvatskih voda od 23. listopada 2024. godine.

Opći akt kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug Hrvatskih voda je statut kojeg donose Hrvatske vode uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Njime se detaljno propisuje način odlučivanja i druge ovlasti koje ima Upravno vijeće kao upravljačko tijelo i ovlasti generalnog direktora kao voditelja poslovanja Hrvatskih voda, osnivanje i nadležnost stručnoga savjeta, osnove unutarnjeg ustrojstva, način i uvjeti raspolaganja sredstvima, način ostvarivanja odnosa sa jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u pitanjima upravljanja vodama, načina ostvarivanja javnosti (transparentnosti) rada, naknada za rad i naknada putnih troškova članovima Upravnog vijeća.

Djelatnost Hrvatskih voda je upravljanje vodama koja se obavlja kao javna služba i obuhvaća poslove kako je to propisano člankom 199. stavkom 2. ZV-a, a među kojima se dio poslova obavlja kao javna ovlast. Grupu poslova koji se obavljaju kao javna ovlast obuhvaćaju vođenje vodne dokumentacije, izdavanje vodopravnih akata, stručni poslovi u svezi davanja koncesija za gospodarsko korištenje voda, provedba vodnoga nadzora koji obuhvaća stručni nadzor nad provođenjem uvjeta iz vodopravnih akata i koncesijskih uvjeta, obračun i naplata naknade za koncesiju za gospodarsko korištenje voda i obračun i naplata vodnih naknada⁷⁹. Ostali poslovi ne obavljaju se kao javna ovlast, ali se smatraju djelatnošću javne službe, a obuhvaćaju poslove upravljanja javnim vodnim dobrom, izradu planskih dokumenata upravljanja vodama, studijske i analitičke poslove, poslove uređenja i zaštite voda, poslove korištenja i zaštite voda, poslove melioracijske odvodnje i navodnjavanja⁸⁰.

Od navedenih poslova djelatnosti upravljanja vodama iznimno su važni poslovi izrade planskih dokumenata upravljanja vodama jer se na temelju tih dokumenata odvijaju svi procesi upravljanja vodama. Tako Hrvatske vode sudjeluju u izradi prijedloga nacрта Strategije upravljanja vodama koju donosi Hrvatski sabor, izradi Plana upravljanja vodnim područjima kojeg donosi Vlada Republike Hrvatske, pripremi nacрта prijedloga višegodišnjih programa gradnje kojeg donosi Vlada Republike Hrvatske, donošenju detaljnih planova i programa uz planove upravljanja vodnim područjem, pripremi prijedloga financijskog plana i donosi Plan upravljanja vodama za svaku godinu.

⁷⁹ Vodnu dokumentaciju čine vodne knjige u kojoj se vode podaci o izdanim vodopravnim aktima, vodni katastar, te očevidnik koncesija za gospodarsko korištenje voda. Vodopravni akti u pravilu su neupravni akti; vodopravni uvjeti, vodopravne dozvole, vodopravne potvrde, mišljenja na uvjete okolišnih dozvola, posebni uvjeti priključenja i potvrde o sukladnosti s posebnim uvjetima priključenja, osim vodopravnih dozvola koji su upravni akti.

⁸⁰ V. članak 199. stavak 2. ZV-a

Uz navedene djelatnosti, postoje i posebne djelatnosti koje obavljaju Hrvatske vode. U posebne djelatnosti ubrajaju se vodoistražni radovi i hidrogeološke usluge, poslovi preventivne obrane od poplava, te poslovi i mjere redovite i izvanredne obrane od poplava, održavanje građevina za melioracijsku odvodnju i građevina za navodnjavanje, sprječavanje širenja i otklanjanje posljedica izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda i vodnoga dobra, uzimanje uzoraka i ispitivanje voda, osim vode za ljudsku potrošnju čija ispitivanja provode zavodi za javno zdravstvo, te ispitivanja vodonepropusnosti građevina za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda⁸¹.

Hrvatskim vodama upravlja Upravno vijeće sastavljeno od sedam članova od kojih šest članova imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra nadležnog za vodno gospodarstvo na razdoblje od četiri godine, dok jednog člana imenuje i razrješuje radničko vijeće Hrvatskih voda. Upravno vijeće kao upravljačko tijelo donosi statut Hrvatskih voda, Financijski plan i Plan upravljanja vodama, utvrđuje nacrt prijedloga Plana upravljanja vodnim područjima, prihvata izvješća o izvršenju Financijskog plana i Plana upravljanja vodama, donosi pravilnik o unutarnjem ustrojstvu, odlučuje o opterećenju i otuđenju nekretnina čija je pojedinačna vrijednost veća od 66.361,00 eura, odlučuje o sklapanju kolektivnog ugovora za radnike Hrvatskih voda, odlučuje o osnivanju društva kapitala ili drugih pravnih osoba, imenuje i razrješuje direktore vodnogospodarskih odjela, odlučuje o financijskim izvještajima Hrvatskih voda i donosi odluku o rasporedu viška prihoda, odlučuje o zajmovima, odnosno kreditima sa glavnicom većom od 265.445,00 eura⁸².

Voditelj poslovanja Hrvatskih voda je generalni direktor koji je odgovoran za zakonito poslovanje Hrvatskih voda. Generalnog direktora imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra nadležnog za vodno gospodarstvo na razdoblje od pet godina. Generalni direktor u okviru svojih nadležnosti zastupa i predstavlja Hrvatske vode, vodi i organizira poslovanje, donosi plan sistematiziranih radnih mjesta, predlaže Upravnom vijeću donošenja akata iz njegove nadležnosti, donosi akte poslovanja, osim onih akata koje donosi Upravo vijeće, izvršava odluke i zaključke Upravnog vijeća, predlaže upravnom vijeću imenovanje i razrješenje direktora vodnogospodarskih odjela, predlaže ministru za vodno gospodarstvo imenovanje i razrješenje zamjenika generalnog direktora, donosi akte u upravnom postupku koje temeljem zakona donose Hrvatske vode, te obavlja druge poslove i zadatke

⁸¹ V. članak 209. stavak 1. ZV-a.

⁸² Statut Hrvatskih voda od 20. svibnja 2011. godine.

temeljem Statuta Hrvatskih voda⁸³. Generalni direktor ima dva zamjenika koje na njegov prijedlog imenuje i razrješuje ministar nadležan za poslove vodnoga gospodarstva na razdoblje od pet godina. Između dva zamjenika, generalni direktor imenuje zamjenika koji ga zamjenjuje za vrijeme njegove odsutnosti ili spriječenosti.

Hrvatske vode za sve preuzete obveze odgovaraju cjelokupnom svojom imovinom koju čine stvari, prava, novac i obveze, dok Republika Hrvatska za obveze Hrvatskih voda odgovara solidarno i neograničeno⁸⁴.

4.2. Vodne naknade i upravni postupci u vodnom gospodarstvu

Vodne naknade su instrument u obliku javnog novčanog davanja putem kojeg se financiraju potrebe u vodnom gospodarstvu. Vodne naknade predstavljaju jedan od izvora financiranja vodnoga gospodarstva u Republici Hrvatskoj koje se obračunavaju i naplaćuju sukladno odredbama ZFVG-a⁸⁵. Sredstva prikupljena od vodnih naknada mogu se koristiti isključivo za one namjene koje su propisane odredbama ZFVG-a, te se njihov prihod koristi solidarno među svim korisnicima i prema prvenstvu u potrebama na području Republike Hrvatske, na području jedinice područne (regionalne samouprave), na vodnom području, vodoopskrbnom području, aglomeraciji i uslužnom području⁸⁶.

Vrste vodnih naknada su vodni doprinos koji je ukinut Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 36/24) koji je stupio na snagu 01. srpnja 2024. godine, naknada za uređenje voda, naknada za korištenje voda čiji su obračun i naplata u interesu Republike Hrvatske i čine prihod Hrvatskih voda, naknada za melioracijsku odvodnju i naknada za navodnjavanje čiji su obračun i naplata u interesu jedinica područnih samouprava, odnosno županija te čine njihov prihod, i naknada za razvoj čiji je obračun i naplata u interesu jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) i koja čini prihod javnih isporučitelja vodnih usluga na njihovom području⁸⁷⁸⁸.

⁸³ Statut Hrvatskih voda od 20. svibnja 2011. godine. Ovlašt donošenja akata u upravnom postupku odlukom se prenosi na zaposlenike, odnosno službene osobe koje rješavaju u upravnom postupku.

⁸⁴ V. članak 201. ZV-a.

⁸⁵ Uz vodne naknade ostali izvori financiranja vodnoga gospodarstva su cijena vodne usluge, državni proračun, proračuni jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava i ostali izvor, v. članak 5. stavak 1. ZFVG-a.

⁸⁶ V. članak 3. stavak 1. točke 2. i 3. ZFVG-a.

⁸⁷ V. članak 5. stavak 1. ZFVG-a.

⁸⁸ Javni isporučitelji vodnih usluga su trgovačka društva (društva kapitala) ili ustanove koje obavljaju poslove vodoopskrbe pitkom vodom i odvodnjom otpadnih voda čiji osnivači su jedinice lokalne samouprave.

Postoji nekoliko zajedničkih obilježja u svezi vodnih naknada čije poslove obavljaju Hrvatske vode. Prvo, sve naknade obračunavaju se rješenjem u upravnom postupku koji se pokreće po službenoj dužnosti i kojima se strankama nameću novčane obveze. Drugo obilježje je da o svim žalbama u svezi vodnih naknada odlučuje drugostupanjsko tijelo, odnosno Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, Uprava vodnoga gospodarstva i zaštite mora (dalje u tekstu: Ministarstvo). Treće obilježje je da žalba protiv rješenja kojim je izvršen obračun naknade ne odgađa njegovo izvršenje. Četvrto obilježje je da se u odnosu na zastaru prava na obračun, izvršenje rješenja, kao i prava na povrat primjenjuju odredbe Općeg poreznog zakona. Pojediniosti u svezi visine vodnih naknada, obveznika plaćanja pojedine naknade, načini i rokovi plaćanja, vođenje očevidnika, izuzeća i oslobođenja od plaćanja kao i druge pojediniosti koje su specifične za svaku vodnu naknadu detaljno se propisuju podzakonskim propisima, pa tako svaka vrsta vodne naknade ima uredbu i pravilnik kojima su detaljnije razrađene pojedine odredbe zakona kojim je uređen cjelokupni sustav financiranja vodnoga gospodarstva.

U daljnjem dijelu rada navode se i opisuju sve vodne naknade čiji obračun i naplatu vrše Hrvatske vode (vodni doprinos, naknada za uređenje voda, naknada za korištenje voda i naknada za zaštitu voda, koncesijska naknada za gospodarsko korištenje voda). Kao što je prethodno navedeno Hrvatske vode obavljaju poslove obračuna i naplate vodnih naknada kao javnu ovlast, međutim uz vodne naknade, Hrvatske vode provode i druge upravne postupke koji se ne odnose na vodne naknade, ali su povezane sa njima. To su izdavanje vodopravnih dozvola za korištenje voda i vodopravnih dozvola za ispuštanje otpadnih voda.

Vodopravna dozvola je vodopravni akt koji se izdaje za korištenje voda i radi ispuštanja otpadnih voda, a izdaje se na zahtjev stranke u upravnom postupku. Iako se naziva vodopravnom dozvolom prema svim svojim bitnim obilježjima radi se o upravnom aktu kojim stranka stječe pravo korištenja voda. Vodopravna dozvola sadrži sve elemente koji sadrži upravni akt, odnosno zaglavlje, uvod, izreku, obrazloženje, uputu o pravnom lijeku, potpis službene osobe i pečat Hrvatskih voda.

Vodopravna dozvola za korištenje voda izdaje se na zahtjev stranaka za zahvaćanje površinskih ili podzemnih voda za različite namjene kao što su javna vodoopskrba, navodnjavanje za različite namjene, tehnološke i slične potrebe u količini jednakoj ili manjoj od 10.000,00 m³ godišnje, za potrebe hlađenja u tehnološkom procesu u količini jednakoj ili manjoj od 10.000,00 m³ godišnje, grijanje i hlađenje poslovnih i stambenih prostorija, korištenje vodne snage za

pogonske namjene, za postavljanje plutajućih ili plovećih objekata na vodama, za splavarenje, rafting, vožnju kanuima i sličnim plovilima⁸⁹.

Zbog svojih specifičnosti vodopravna dozvola za ispuštanje otpadnih voda sadrži dopuštene količine otpadnih voda, granične vrijednosti emisija, obvezu ispitivanja i sastava otpadnih voda od strane korisnika, te druge obveze korisnika propisane Pravilnikom o izdavanju vodopravnih akata (Narodne novine, br. 9/20)⁹⁰. Postoji nekoliko vrsta vodopravnih dozvola za ispuštanje otpadnih voda ovisno o njihovoj namjeni; a to su vodopravna dozvola za ispuštanje industrijskih otpadnih voda u prijamnik nastalih pri obavljanju gospodarskih i drugih poslovnih djelatnosti, vodopravna dozvola za ispuštanje sanitarnih otpadnih voda u vode nastalih pri obavljanju gospodarskih i drugih poslovnih djelatnosti, vodopravna dozvola za ispuštanje komunalnih otpadnih voda i vodopravna dozvola za ispuštanje otpadnih voda sa farmi⁹¹.

Nakon provedenog upravnog postupka pokrenutog na zahtjev stranke, a koji rezultira donošenjem vodopravnog akta, Hrvatske vode pokreću zaseban upravni postupak po službenoj dužnosti kojim se rješenjem stranci utvrđuje visina vodne naknade. Iako se radi o međusobno povezanim upravnim postupcima, jer da bi se odlučilo o visini vodne naknade (naknada za korištenje voda i naknada za zaštitu voda), prethodno valja stranci omogućiti da ostvari određeno pravo, oni su ipak zasebni postupci jer se o tim upravnim stvarima rješava zasebnim aktima. Prvi upravni akt donosi se na zahtjev stranke i njime ona stječe pravo, dok se drugi upravni akt donosi po službenoj dužnosti, a kojim se stranci nameće novčana obveza.

U području vodnoga gospodarstva Hrvatske vode provode i upravne postupke obračuna i naplate naknade za koncesiju za gospodarsko korištenje voda po službenoj dužnosti temeljem članka 183. ZV-a i posebnog propisa za korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije, zahvaćanje voda radi korištenja za tehnološke i slične potrebe u količini većoj od 10.000,00 m³ godišnje, zahvaćanje mineralnih i geotermalnih voda, zahvaćanje voda za ljudsku potrošnju, uključujući mineralne i geotermalne vode, te za eksploataciju pijeska i šljunka iz obnovljivih ležišta u području značajnim za vodni režim⁹². Specifičnost ovog upravnog postupka kojeg Hrvatske vode pokreću po službenoj dužnosti je prethodno donesena odluka o

⁸⁹ V. članak 19. stavak 1. Pravilnika o izdavanju vodopravnih akata (Narodne novine, br.9/20).

⁹⁰ V. članak 167. ZV-a.

⁹¹ V. članak 33. stavak 1. Pravilnika o izdavanju vodopravnih akata (Narodne novine, br. 9/20).

⁹² Poseban propis kojim se propisuju uvjeti davanja koncesija je Uredba o uvjetima davanja koncesija za gospodarsko korištenje voda (Narodne novine, br. 89/10, 46/12, 51/13, 120/14 i 66/19).

davanju koncesije i sklopljen upravni ugovor o koncesiji između koncesionara kojeg u ime Republike Hrvatske sklapa Ministarstvo nadležno za poslove vodnoga gospodarstva i korisnik koncesije.

Vodni doprinos je vodna naknada uvedena Zakonom o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 150/05)⁹³, a ukinut je 01. srpnja 2024. godine stupanjem na snagu Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 36/24). Vodni doprinos obračunavao se i naplaćivao jednokratno u dva slučaja, a nakon prethodno provedenih upravnih postupaka ishodenje akata za građenje pred nadležnim tijelima za graditeljstvo. Prvi slučaj je izgradnja novih građevina, odnosno dogradnja ili nadogradnja postojećih građevina za koju je potrebno ishoditi građevinsku dozvolu sukladno Zakonu o gradnji. U tom slučaju investitor koji je ishodio građevinsku dozvolu i koja je stekla svojstvo izvršnosti bio je u obvezi plaćanja vodnoga doprinosa. U drugom slučaju vodni doprinos obračunavao se i plaćao nakon ishodenja rješenja o izvedenom stanju u upravnim postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada sukladno Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Obračun vodnoga doprinosa obuhvaćao je sve vrste građevina neovisno o njihovoj namjeni, a kao što su poslovne građevine, stambene građevine za stalno i za povremeno stanovanje, građevine društvene namjene (bolnice, škole, vrtiće i dr.), proizvodne građevine, prometne građevine kao što su ceste i pruge, produktovode, kao što su dalekovodi, plinovodi, naftovodi, toplovodi, kabelsku kanalizacija (elektronička komunikacijska infrastruktura).

Za potrebe obračuna i naplate vodnoga doprinosa, uz ZFVG-a, značajna su još i dva podzakonska propisa, Uredba o visini vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 78/10, 76/11, 19/12, 151/13, 83/15, 42/19 i 73/20) kojom je propisana visina vodnoga doprinosa i zone u koje se razvrstavaju građevine i Pravilnik o obračunu i naplati vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 107/14) kojim su propisani obveznik, način utvrđivanja osnovice za obračun, korekcijski koeficijenti, način i rokovi plaćanja i druga važna pitanja za obračun ove vodne naknade.

⁹³ Vodni doprinos kao vodna naknada postojao je i prije stupanja na snagu Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 150/05), međutim tada se nije plaćao na gradnju građevina, već se plaćao na ukupni iznos isplaćenih plaća zaposlenika i poslodavaca koji su obavljali djelatnost prema Zakonu o trgovačkim društvima, odnosno prema osnovici na koju se obračunavao i plaćao doprinos za zdravstveno osiguranje zaposlenika i poslodavaca obrtnika, te osoba koje su obavljale samostalnu djelatnost. Iz navedenog možemo zaključiti da je vodni doprinos kao vodna naknada imao drugačiju svrhu u odnosu na kasnije zakonsko rješenje iz 2005. godine.

Osnovica za obračun vodnoga doprinosa je metar kubni (m^3) u slučaju zgrada, odnosno metar četvorni (m^2) ako je predmetom obračuna prometnica ili otvorena građevina, odnosno dužni metar ako se radi o produktovodima ili drugim vodovima. Bitnu ulogu u ishodu akta za građenje, odnosno rješenja o izvedenom stanju, ima ovlašteni projektant kojeg odabire investitor, odnosno podnositelj zahtjeva za ozakonjenje nezakonito izgrađene zgrade. Projektant izrađuje projektnu dokumentaciju (arhitektonski snimak izvedenog stanja ili snimak izvedenog stanja), radi izmjeru građevine, te popunjava obrazac iskaza mjera za obračun vodnoga doprinosa.

Na visinu vodnoga doprinosa utjecala je zona u koju se razvrstavala građevina. Tako su Uredbom o visini vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 78/10, 76/11, 19/12, 151/13, 83/15, 42/19 i 73/20) bile propisane sljedeće zone u koje su se razvrstavale građevine; zona A koju je činilo čitavo područje Grada Zagreba i zaštićeno obalno područje mora, zonu C činila su područja od posebne državne skrbi i otoci, dok su zonu B činila sva ostala područja⁹⁴. Tako se npr. za obiteljsku kuću do 400 m^2 ukupne površine 100 m^2 , odnosno obujma 300 m^3 na području Grada Zagreba (zona A) trebalo platiti 168,02 eura za vodni doprinos, dok je za građevinu istih gabarita na otoku Braču (zona C) trebalo platiti 41,81 eura.

Upravni postupak obračuna vodnoga doprinosa pokreću Hrvatske vode po službenoj dužnosti temeljem zaprimljene dokumentacije od strane tijela graditeljstva koje je donijelo akt gradnje (građevinska dozvola ili rješenje o izvedenom stanju)⁹⁵. Hrvatske vode donose rješenje o obračunu vodnoga doprinosa neposrednim rješavanjem upravne stvari u kojem se utvrđuju osobni podaci obveznika, vrsta građevine koja je predmetom obračuna, površina građevine, zona u kojoj se nalazi građevina i korekcijski koeficijent.

Vodni doprinos plaća se u pravilu u roku 30 dana od dana izdavanja rješenja, ali prema zahtjevu obveznika može se odobriti obročna otpлата na više tromjesečnih obroka, ovisno o visini ukupnog iznosa naknade, dok u postupcima obračuna vodnoga doprinosa nakon ozakonjenja

⁹⁴ Prema propisu kojim je uređeno područje prostornog uređenja zaštićeno obalno područje (ZOP) obuhvaća i kopneno područje u širini od 1.000 metara od obalne crte.

⁹⁵ To su u pravilu upravni odjeli za graditeljstvo u jedinicama lokalne samouprave, dok je u postupcima ozakonjenja to bila Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada. Dokumentacija potrebna za obračun vodnoga doprinosa sastoji se od zahtjeva investitora za izdavanje građevinske dozvole, odnosno rješenja o izvedenom stanju, građevinske dozvole ili rješenja o izvedenom stanju sa iskazanom klauzulom izvršnosti, projektne dokumentacije, obrasca iskaza mjera za obračun vodnoga doprinosa (IM obrazac) i analitičkog iskaza mjera (AIM) građevine.

nezakonito izgrađenih zgrada na zahtjev stranke može se odobriti i odgoda plaćanja vodnoga doprinosa od jedne godine računajući od dana izvršnosti rješenja o izvedenom stanju.

Nakon što stranka izvrši uplatu vodnoga doprinosa o toj činjenici izdaje joj se potvrda. Potvrda o plaćenom vodnom doprinosu kao javna isprava bila je iznimno važan neupravni akt za investitore do stupanja na snagu Zakona o gradnji (Narodne novine, br. 153/13) jer je uplaćen vodni doprinos bio osnovni uvjet za izdavanje akta za građenje. Nakon stupanja na snagu navedenog propisa vodni doprinos plaćao se nakon izdanog akta za građenje.

Prihod vodnoga doprinosa prihod je Hrvatskih voda i koristio se za sljedeće namjene; gradnju građevina za navodnjavanje u vlasništvu jedinica područne (regionalne) samouprave, sufinanciranje troškova sanacije klizišta i odrona nastalih djelovanjem erozija i bujica kojim je ugrožena javna infrastruktura, te za sve namjene za koje se koristi i naknada za uređenje voda o čemu će riječi biti više u nastavku rada. Hrvatske vode imale su zakonsku obvezu jednom mjesečno doznavačati osam posto naplaćenog prihoda vodnoga doprinosa jedinicama lokalne samouprave naplaćenog na njihovom području.

Vodni doprinos, kao i komunalni doprinos, novčano je javno davanje sa svojim posebnim obilježjima i svrhom radi koje se obračunava i plaća.

Tablica 1. Prikaz posebnosti vodnoga doprinosa i komunalnog doprinosa⁹⁶

	Vodni doprinos	Komunalni doprinos
Nadležnost	Hrvatske vode	Jedinica lokalne samouprave
Propisi	Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva, Uredba o visini vodnoga doprinosa i Pravilnik o obračunu i naplati vodnoga doprinosa	Zakon o komunalnom gospodarstvu i Pravilnik o načinu utvrđivanja obujama i površine građevina u svrhu obračuna komunalnog doprinosa.
Visina naknade	Vlada RH uredbom	Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom
Obveznik	Investitor ili podnositelj zahtjeva za ozakonjenje nezakonito izgrađene građevine	Vlasnik zemljišta, odnosno investitor
Vrsta nekretnina	Sve vrste građevina	Sve vrste građevina osim izuzetaka propisanih člankom 77. stavkom 4. ZKG-a
Namjena	Potrebe vodnoga gospodarstva	Građenje i održavanje komunalne infrastrukture

⁹⁶ Izvor: autorovo istraživanje.

Prihod	Hrvatskih voda	Jedinica lokalne samouprave
--------	----------------	-----------------------------

Naknada za uređenje voda je vodna naknada koja se plaća na sve vrste nekretnine, osim na poljoprivredno zemljište, a uvedena je Zakonom o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 150/05) i zamijenila je nekadašnju slivnu vodnu naknadu⁹⁷. Pod nekretninama, uz građevine koje su trajno povezane sa zemljištem, podrazumijevaju se i sama zemljišta. Iako, u pogledu obračuna naknade za uređenje voda u odnosu na zemljišta, postoje dvije iznimke. Prva iznimka, a koja je propisana ZFVG-a jesu poljoprivredna zemljišta na koja se naknada za uređenje voda ne obračunava. Iduća iznimka propisana je člankom 4. stavkom 1. Uredbe o visini naknade za uređenje voda (Narodne novine, br. 82/10 i 108/13) prema kojoj se naknada za uređenje voda ne obračunava za izgrađena građevinska zemljišta izvan tlocrtne površine građevine na koju se obračunava i naplaćuje naknada i to za tarifne razrede od 1. – 6.⁹⁸.

Tako obračunu i naplati naknade za uređenje voda podliježu sve vrste poslovnih prostorija, stambenih prostorija, proizvodnih pogona, prostorija društvenih djelatnosti i javnih službi, te sve vrste zemljišta kao što su šume, neizgrađena građevinska zemljišta, zemljišta pod autocestama i cestama, prugama, pojasevi pod produktovodima kao što su naftovodi, plinovodi, dalekovodi.

Obveznik naknade za uređenje voda je vlasnik nekretnine ili zakoniti posjednik nekretnine koja je predmetom obračuna i naplate⁹⁹, a koji može biti prava osoba, fizička osoba, fizička osoba obrtnik ili osoba koja obavlja samostalnu djelatnost, javnopravno tijelo. Kada je obveznik pravna osoba, nekretnina se razvrstava u tarifni razred prema pretežitoj djelatnosti koju obavlja pravna osoba. Ako postoji dva ili više suvlasnika, odnosno dva ili više zakonita posjednika, oni su solidarni obveznici plaćanja naknade za uređenje voda.

⁹⁷ Slivna vodna naknada obračunavala se i plaćala sukladno Zakonu o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 107/95) sve do uvođenja naknade za uređenje voda. Obveznici plaćanja slivne vodne naknada bili su vlasnici, odnosno korisnici zemljišta i drugih nekretnina na slivnom području.

⁹⁸ Npr. ako je tlocrtna površina parcele 200 m² na kojoj se nalazi obiteljska kuća tlocrtne površine 50 m², naknada za uređenje voda neće se obračunavati na površinu zemljišta izvan tlocrtne površine obiteljske kuće na koju se obračunava i plaća naknada.

⁹⁹ Zakoniti posjednik je ona osoba koja ne temelju valjanog pravnog posla sklopljenog sa vlasnikom ima pravo posjeda nad određenom stvari. Tako zakoniti posjednik može biti zakupnik, najmoprimac, plodouživatelj, koncesionar.

Na obračun i plaćanje naknade za uređenje voda primjenjuju se i dva podzakonska propisa; Uredba o visini naknade za uređenje voda (Narodne novine, br. 82/10 i 108/13) kojom su propisani tarifni razredi u koje se razvrstavaju nekretnine, visina naknade za uređenje voda, izuzeća i oslobođenje od plaćanja naknade za uređenje voda i Pravilnik o obračunu i naplati naknade za uređenje voda (Narodne novine, br. 83/10 i 126/13) kojim su propisani osnovica, obračun, rokovi plaćanja, ustanovljenje i vođenje očevidnika naknade za uređenje voda, kao i povrat preplaćenih sredstava.

Izuzeća, odnosno oslobođenja od plaćanja naknade za uređenje voda propisana su člancima 4. i 5. Uredbe o visini naknade za uređenje voda (Narodne novine, br. 82/10 i 108/13) prema kojima naknadu za uređenje voda neće plaćati vlasnici nekretnina čiji ukupni iznos naknade nije veći od 5,30 eura godišnje, kao i izuzeće prema kojem se naknada za uređenje voda neće obračunava samo u iznimnim slučajevima i to za nekretnine koje se ne mogu koristiti zbog miniranosti, odnosno nekretnine koje su zabranjene za korištenje ili nekretnine za koje je doneseno rješenje o njihovom uklanjanju. Hrvatske vode ovlaštene su izuzeti od plaćanja naknade za uređenje voda obveznike čije nekretnine se ne mogu privremeno koristiti uslijed vis *maior* (požar, poplava, potres) i to sve dok traje sanacija na tim nekretninama.

Naknadu za uređenje voda obračunavaju i naplaćuju Hrvatske vode rješenjem donesenim u upravnom postupku koji se pokreće po službenoj dužnosti. Rješenje se donosi neposrednim rješavanjem upravne stvari kojim se utvrđuje obveznik, vrsta nekretnine, lokacija nekretnine, površina nekretnine, tarifni razred, visina naknade i rokovi plaćanja, a sve prema službenim podacima iz očevidnika naknade za uređenje voda kojeg ustanovljavaju i vode Hrvatske vode. Očevidnik naknade za uređenje voda čine podaci iz evidencije obveznika i osnovice za obračun komunalne naknade, katastara, zemljišnih knjiga, evidencija Ministarstva financija i Ministarstva unutarnjih poslova, te drugih upisnika koje vode javnopravna tijela.

U odnosu na naplatu naknade za uređenje voda važno je naglasiti kako je člankom 16. stavkom 1. ZFVG-a propisana jedna iznimka prema kojoj Hrvatske vode ne naplaćuju tu vrstu vodne naknade, već jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) koje na svojem području imaju više od 2.000 stanovnika, uz komunalnu naknadu, naplaćuju i naknadu za uređenje voda putem jedinstvenog naloga za plaćanje. Jedinice lokalne samouprave naplaćene iznose naknade za uređenje voda doznajuju Hrvatskim vodama do 20-tog u mjesecu za tekući mjesec, a za poslove

naplate pripada im pravo na deset posto naplaćenog prihoda¹⁰⁰. Hrvatske vode ovlaštene su protiv jedinica lokalne samouprave koje ne doznačavaju prihod od naknade za uređenje voda donijeti rješenje o ovrsi sukladno odredbama ZUP-a i Ovršnog zakona.

Prihod naknade za uređenje voda, kao i prihodi ostalih vodne naknade, strogo je namjenski prihod i koristi se za sljedeće potrebe financiranja vodnoga gospodarstva; provedbu preventivne, redovite i izvanredne obrane od poplava, gradnju regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina, gradnju građevina za osnovnu melioracijsku odvodnju, gradnju i održavanje građevina za detaljnu melioracijsku odvodnju, uklanjanje riječnog nanosa u pomorskom dobru, sufinanciranje troškova sanacije klizišta i odrona nastalih djelovanjem erozija i bujica kojim je ugrožena javna infrastruktura, gradnju građevina urbane oborinske odvodnje, podmirenje troškova pripremnih i pravnih radnji radi upisa javnoga vodnog dobra u zemljišne knjige i katastar, te kupnje i izvlaštenja nekretnine u korist javnoga vodnog dobra¹⁰¹.

Zaključno može se reći da je naknada za uređenje voda pandan komunalnoj naknadi koju obračunavaju i naplaćuju jedinica lokalne samouprave, te predstavlja njihov prihod, a koja se koristi za financiranje potreba komunalne infrastrukture na području gradova i općina u smislu Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24)¹⁰², ali s određenim specifičnostima kao što je prikazano u tablici 2.

Tablica 2. Prikaz posebnosti naknade za uređenje voda i komunalne naknade¹⁰³

	Naknada za uređenje voda	Komunalna naknada
Nadležnost	Hrvatske vode	Jedinica lokalne samouprave
Propis	Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva, Uredba o visini naknade za uređenje voda i Pravilnik o obračunu i naplati naknade za uređenje voda	Zakon o komunalnom gospodarstvu
Visina naknade	Vlada RH uredbom	Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom
Obveznik	Vlasnik, odnosno zakoniti posjednik	Vlasnik, odnosno korisnik
Vrsta nekretnina	Sve nekretnine, osim poljoprivrednog zemljišta	Stambeni prostor, garažni prostor, poslovni prostor, građevinsko

¹⁰⁰ V. članak 17. stavak 6. alineja 2. ZFVG-a.

¹⁰¹ V. članak 21. ZFVG-a.

¹⁰² V. članak 91. stavak 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24).

¹⁰³ Izvor: autorovo istraživanje.

		zemljište za poslovnu djelatnost, neizgrađeno građevinsko zemljište
Namjena	Potrebe vodnoga gospodarstva	Održavanje i građenje komunalne infrastrukture
Prihod	Hrvatskih voda	Jedinica lokalne samouprave

Naknada za korištenje voda je vodna naknada koja se obračunava i plaća za zahvaćanje i drugo korištenje voda, a plaćaju je fizičke i pravne osobe koje zahvaćaju vodu iz tijela površinskih i podzemnih voda radi njihovog korištenja za različite namjene, osim za potrebe javne vodoopskrbe, osobe koje koriste vodnu snagu za proizvodnju električne energije, te isporučitelji vodne usluge javne vodoopskrbe. Visinu naknade za korištenje voda uredbom propisuje Vlada Republike Hrvatske¹⁰⁴. Prihod od naknade za korištenje voda prihod je Hrvatskih voda, a koristi se za prikupljanje i vođenje podataka o zalihama voda i njihovu korištenju, nadzor nad stanjem zaliha voda i poduzimanje mjera za njihovo racionalno korištenje, vodoistražne radove, gradnju građevina javne vodoopskrbe uključujući i priključke, nabavu opreme za pružanje vodnih usluga, financiranje rekonstrukcije i sanacije građevina javne vodoopskrbe u svrhu smanjenja gubitaka vode¹⁰⁵. Obveznici naknade za korištenje voda, način obračuna naknade, obračunska razdoblja, načini i rokovi plaćanja, vođenje očevidnika naknade za korištenje voda detaljno su propisani pravilnikom¹⁰⁶.

Naknada za zaštitu voda je vodna naknada koju obračunavaju Hrvatske vode rješenjem, a plaćaju je sve osobe koje ispuštaju otpadne vode u prirodni prijemnik ili sustav javne odvodnje, kao i osobe koje proizvode, unose ili uvoze iz drugih zemalja mineralna gnojiva radi stavljanja na tržište u Republici Hrvatskoj. Visinu naknade za zaštitu voda, kao i za sve ostale vodne naknade, propisuje uredbom Vlada Republike Hrvatske¹⁰⁷. Prihod od naknade za zaštitu voda koristi se za financiranje pripreme planova za zaštitu voda i organiziranje njihovog provođenja, praćenje i utvrđivanje kakvoće voda i poduzimanje mjera za njihovu zaštitu, gradnju građevina javne odvodnje otpadnih voda i priključaka, te za sve one namjene za koje se koristi i prihod naknade za korištenje voda¹⁰⁸. Način obračunavanja naknade za zaštitu voda, načini i rokovi

¹⁰⁴ Uredba o visini naknade za korištenje voda (Narodne novine, br. 82/10, 83/12, 10/14, 32/20, 140/22, 158/23, 33/24 i 153/24).

¹⁰⁵ V. članak 28. ZFVG-a.

¹⁰⁶ Pravilnik o obračunu i naplati naknade za korištenje voda (Narodne novine, br. 36/20).

¹⁰⁷ Uredba o visini naknade za zaštitu voda (Narodne novine, br. 82/10, 83/12, 151/13, 116/18 i 33/24).

¹⁰⁸ V. članak 37. ZFVG-a.

plaćanja naknade, te vođenje očevidnika naknade za zaštitu voda detaljno su propisani pravilnikom¹⁰⁹.

4.3. Analiza predmeta iz žalbenog postupka – vodni doprinos

Za potrebe pisanja rada napravljena je analiza koja detaljno prikazuje upravni postupak obračuna vodnoga doprinosa pred Hrvatskim vodama, a koji je prethodio nepravnom postupku izdavanja potvrde glavnog projekta, dok je u kasnijoj fazi rezultirao žalbenim postupkom pred drugostupanjskim tijelom i upravnim sporom pred Upravnim sudom u Rijeci i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Specifičnost ovog postupka su njegova dugotrajnost, pravno pitanje prava na povrat vodnoga doprinosa investitoru, te zakonitost stavljanja izvan snage akta kojim je dozvoljena gradnja građevine.

Investitor S.S. (dalje u tekstu: Investitor) podnio je Upravnom odjelu za prostorno uređenje, građenje i zaštitu okoliša Karlovačke županije, Ispostavi u Dugoj resi (dalje: Upravni odjel) dana 14. veljače 2008. godine zahtjev za izdavanje potvrde glavnog projekta za građenje poslovno-stambenog objekta na k.č. br. 832/20 u k.o. Belaj temeljem članka 223. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, br. 76/07, dalje: ZPUG)¹¹⁰.

Hrvatske vode zaprimile su dana 15. travnja 2008. godine dopis Upravnog odjela KLASA: 361-03/08-03/114, URBROJ: 2133/1-08-02/23-08-3 od 15. travnja 2008. godine kojim se pozivaju da sukladno članku 5. b. Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 107/95, 19/96, 88/98 i 150/05) izvrše obračun i naplatu vodnoga doprinosa radi izdavanja Potvrde glavnog projekta. Dopisu su priloženi zahtjev Investitora za izdavanje Potvrde glavnog projekta, glavni projekt i obrazac iskaza mjera za obračun vodnoga doprinosa.

Hrvatske vode, Vodnogospodarska ispostava za mali sliv „Kupa“ donijele su dana 17. travnja 2008. godine rješenje o obračunu vodnoga doprinosa KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718,

¹⁰⁹ Pravilnik o obračunavanju i plaćanju naknade za zaštitu voda (Narodne novine, br. 48/19).

¹¹⁰ Člankom 209. stavkom 1. ZPUG-a bilo je propisano da se građenju zgrade čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m², kao i zgrade za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 600 m² može pristupiti temeljem pravomoćnog rješenja o uvjetima građenja (upravni akt), dok je građevinska dozvola (upravni akt) bila potrebna za zahvate u prostoru temeljem izdane lokacijske dozvole koju je izdavallo Ministarstvo nadležno za upravno područje gradnje, te za zahvat u prostoru koji je planiran na području dviju ili više županija, odnosno Grada Zagreba. Stavkom 4. spomenutog članka bilo je propisano da se građenju svih ostalih građevina može pristupiti temeljem potvrđenog glavnog projekta. Člankom 226. stavkom 5. ZPUG-a bilo je propisano da je potvrda glavnog projekta nepravni akt.

URBROJ: 374-3111-2-08-2 kojim je Investitoru utvrđena obveza plaćanja vodnoga doprinosa u ukupnom iznosu od 54.351,15 kn sa dospeljem 17. svibnja 2008. Investitor je podnio zahtjev Hrvatskim vodama 25. travnja 2008. godine kojim je zatražio odobrenje obročne otplate utvrđenog iznosa vodnoga doprinosa, a koji je usvojen pa je rješenjem KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-2-08-4 od 28. travnja 2008. godine utvrđena obveza plaćanja vodnoga doprinosa prvog obroka u iznosu od 27.175,58 kn sa dospeljem 28. svibnja 2008. godine i drugog obroka u iznosu od 27.790,36 kn sa dospeljem 28. kolovoza 2008. godine. Investitor je izvršio uplatu prvog obroka 11. lipnja 2008. godine u iznosu od 27.175,58 kn te mu je 12. lipnja 2008. godine izdana potvrda KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-2-08-5¹¹¹, dok je uplatu drugog obroka u iznosu od 27.790,36 kn izvršio 10. listopada 2008. godine. Formalnopravno gledajući ovime je upravni postupak pred Hrvatskim vodama bio okončan iz razlog što je naprijed navedeni upravni akt stekao svojstvo pravomoćnosti, a predmetna obveza bila je izvršena u cijelosti.

Ispunjenjem obveze plaćenog komunalnoga i vodnoga doprinosa, kao i ostalih propisanih zakonskih uvjeta, Upravni odjel izdao je investitoru Potvrdu glavnog projekta KLASA: 361-03/08-03/114, URBROJ: 2133/1-08-02/23-6 dana 01. svibnja 2008. godine kojim mu je dozvoljena gradnja predmetne građevine. Potvrda glavnog projekta sadržavala je rok od dvije godine u kojoj Investitor mora započeti izgradnju računajući od dana izdavanja Potvrde glavnog projekta¹¹². Međutim, da bi se akt gradnje smatrao konzumiranim, bilo je dovoljno da investitori samo formalno prijave početak gradnje nadležnim tijelima, bez da faktički i započnu izvoditi građevinske radove. Potvrda glavnog projekta sadržavala je i obvezu investitora da najkasnije osam dana prije početka gradnje prijavi početak izvođenja radova Upravnom odjelu, inspekciji rada i građevinskoj inspekciji.

¹¹¹ Potvrda o uplaćenom vodnom doprinosu bila je preduvjet za izdavanje akta za građenje. Tako je člankom 226. stavkom 1. ZPUG-a bilo propisano da ako je investitor dostavio dokaz o uplaćenom komunalnom i vodnom doprinosu, upravno tijelo dužno mu je izdati potvrdu glavnog projekta u roku 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva. Tumačenjem navedene odredbe proizlazi da se radi o uplati cjelokupnog iznosa vodnoga doprinosa, međutim člankom 13. stavkom 4. Pravilnika o obračunavanju i plaćanju vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 30/06 i 142/06) bilo je propisano da će se obvezniku izdati potvrda o uplaćenom prvom obroku vodnoga doprinosa koja sadržava izjavu da nema zapreke da se investitoru izda građevinska dozvola odnosno potvrda glavnog projekta. Iz navedenog se zaključuje da je za ispunjenje uvjeta o plaćanju vodnoga doprinosa bilo dovoljno uplatiti samo prvi obrok vodnoga doprinosa.

¹¹² Člankom 227. ZPUG-a stavcima 1. i 2. bilo je propisano da potvrda glavnog projekta prestaje važiti ako investitor ne pristupi građenju u roku dvije godine od dana izdavanja potvrde, te da se važenje potvrde glavnog projekta može produljiti na zahtjev investitora jednom za još dvije godine ako se nisu promijenili uvjeti prema kojima je potvrda izdana.

Investitor je dana 20. prosinca 2022. godine podnio zahtjev Hrvatskim vodama za povratom uplaćenog iznosa vodnoga doprinosa temeljem rješenja o poništenju građevinske dozvole KLASA: UP/I-361-03/22-01/000146, URBROJ: 2133-07-02/02-22-0003 od 07. srpnja 2022. godine i potvrde o izvršnosti tog rješenja KLASA: UP/I-361-03/22-01/000146, URBROJ: 2133-07-02/02-22-0004 od 16. kolovoza 2022. godine. U dopunskom očitovanju Investitor navodi kako gradnji građevine temeljem Potvrde glavnog projekta nikada nije pristupio, odnosno da akt za građenje nije konzumiran, te da više nije vlasnik zemljišta na kojemu je bila predviđena gradnja građevine. Pravna osnova za postavljeni zahtjev Investitora leži u članku 16. stavku 1. Pravilnika o obračunu i naplati vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 107/14) kojim je propisano da obveznik kojem istekne akt za građenje, odnosno akt kojim se odobrava izvedeno stanje, a građenje nije započeo ili mu se akt za građenje, odnosno akt kojim se odobrava izvedeno stanje izvršno i/ili pravomoćno ukine, poništi ili proglasi ništavim, tako da za naredni zahvat na građevini za koju je u cijelosti ili djelomično naplaćen vodni doprinos mora ponovno ishoditi akt za građenje, odnosno akt kojim se odobrava izvedeno stanje, na njegov zahtjev vratit će se nominalni iznos vodnoga doprinosa, odnosno razlika više uplaćenog vodnoga doprinosa bez uvećanja za zateznu kamatu. Ova odredba sadrži jednu nelogičnost koja se odnosi na istek akta kojim se odobrava izvedeno stanje. Naime, akt kojim se odobrava izvedeno stanje ne izdaje se na vremenski rok, pa on sam po sebi ne može isteći, npr. rješenje o izvedenom stanju kojim je ozakonjena nezakonito izgrađena građevina trajnog je karaktera. Stavcima 2. – 4. spomenutog članka 16. propisano je da će se smatrati da je obveznik, odnosno investitor, započeo gradnju danom prijave početka gradnje, da je dužan podnijeti zahtjev za povratom uplaćenog vodnoga doprinosa uz koji je dužan priložiti dokaze o činjenicama koje potvrđuju da izgradnju nije započeo, a Hrvatske vode imaju obvezu donijeti rješenje kojim ukidaju rješenje o obračunu vodnoga doprinosa i rješenje kojim se utvrđuje pravo na povrat uplaćenog vodnoga doprinosa.

Ovdje su se odmah otvorila dva pravna pitanja koja naizgled nisu međusobno povezana, prvenstveno iz razloga što bi o njima trebala odlučivati različita tijela i to u odvojenim upravnim postupcima, međutim ta pitanja su itekako povezana jer je osnova za obračun vodnoga doprinosa postojanje akta za građenje. Prvo pravno pitanje odnosilo se na upravni postupak pred Upravnim odjelom, odnosno pitanje da li je zakonito postupanje Upravnog odjela kada upravnim aktom poništiti neupravni akt nakon proteka roka od 14 godina. Upravni odjeli za graditeljstvo u praksi često donose upravne akte kojima se ukidaju ili poništavaju akti za građenje iz razloga što je takva mogućnost predviđena člankom 125. stavkom 1. Zakona o

gradnji (Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, dalje u tekstu: ZG), ali ta odredba ne sadrži rokove u kojima se oni mogu staviti van snage što tijela graditeljstva interpretiraju u svako doba. Navedena odredba spominje mogućnost ukidanja i poništavanja građevinske dozvole, bez jasno definiranih razloga i roka, kao i slučajeva u kojima se primjenjuje institut ukidanja i poništavanja, za razliku od ZUP-a koji jasno propisuje kada i u kojim slučajevima se akt ukida, odnosno poništava, pa tijela graditeljstva često koriste institut poništavanja zakonitog upravnog akta, koji bi se u duhu upravnog prava trebao ukinuti, a ne poništiti¹¹³.

Akt za građenje je u pravilu upravni akt koji ima dva bitna dodatka, a to su rok i uvjet. Uvjet se odnosi na pravo investitora da u određenom roku započne izgradnju, a kao posljedica propuštanja roka je prestanak važenja tog akta *ex lege*. Stoga, ako je upravni akt prestao važiti, u ovom slučaju neispunjenjem uvjeta u zakonom propisanom roku, takav akt, pod uvjetom da je bio zakonit tijekom svog važenja, ne može se stavljati izvan snage ukidanjem ili poništavanjem.

Drugo pravno pitanje odnosilo se na upravni postupak pred Hrvatskim vodama, a to je da li je u konkretnom slučaju nastupila zastara prava na povrat uplaćenog vodnog doprinosa. U praksi su i u ovim slučajevima utvrđeni problemi osobito kada su se akti za građenje stavljali izvan snage nakon proteka roka njihova važenja. Naime, stranke su često upirale u činjenicu da Pravilnikom o obračunu vodnoga doprinosa nije predviđen rok za povrat, smatrajući da je pravo na povrat trajnog karaktera, odnosno da rok ne predstavlja zapreku za ostvarivanje takvog prava. Prvi argument za odbijanje takvih zahtjeva je taj da se rokovi u kojima se može ostvariti ili izgubiti neko pravo nikada ne propisuju podzakonskim propisima, već isključivo zakonima. Iako, ZFVG-a u dijelu koji se odnosi na zastaru prava ne spominje izrijekom zastaru prava na povrat, to ne znači da ne postoji rok u kojem stranka može ostvariti to pravo jer ZFVG-a upućuje na primjenu propisa kojim je uređen porezni postupak, a njime je propisan i institut zastare koji regulira i zastaru prava na povrat.

Rješenje o poništenju građevinske dozvole KLASA: UP/I-361-03/22-01/000146, URBROJ: 2133-07-02/22-0003 od 07. srpnja 2022. godine doneseno je na temelju članka 125. stavka 1. Zakona o gradnji (Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, dalje u tekstu: ZG)

¹¹³ Od stranaka se ne očekuje da poznaju razliku između poništavanja i ukidanja upravnog akta, pa one u svojim zahtjevima mogu tražiti da se primjeni bili koji od instituta, ali javnopravno tijelo svakako bi moralo znati u kojim slučajevima treba primijeniti poništavanje, a u kojim slučajevima ukidanje upravnog akta.

prema kojem se izvršna građevinska dozvola može po zahtjevu investitora izmijeniti, dopuniti, poništiti ili ukinuti, te članka 130. stavka 1. podstavka 1. ZUP-a kojim je propisano da se zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može ukinuti u cijelosti ili djelomično ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom.

U trenutku podnesenog zahtjeva za poništenjem Potvrde glavnog projekta na snazi su bili ZUP kao opći propis (*lex generalis*) i ZG kao poseban propis (*lex specialis*) koji se primjenjuje na upravno područje graditeljstva. ZUP odredbom članka 129. predviđa mogućnost ukidanja nezakonitog rješenja i to u roku jedne godine od dana dostave rješenja stranci¹¹⁴. Članak 130. ZUP daje mogućnost javnopravnom tijelu da ukine zakoniti akt pod određenim uvjetima, ali bez restrikcije u pogledu na roka u kojem to može učiniti. Dakle, javnopravno tijelo bi u svako doba moglo ukinuti zakonit akt kojim je stranka stekla određeno pravo, ali samo pod uvjetom da takav akt proizvodi pravne posljedice, odnosno da je važeći.

Hrvatske vode obratile su se Upravnom odjelu dopisom KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-1-9-22-11 od 29. prosinca koji je sadržavao prijedlog za poništenjem Rješenja o poništenju građevinske dozvole KLASA: UP/I-361-03/22-01/000146, URBROJ: 2133-07-02/02-22-0003 od 07. srpnja 2022. godine iz razloga očite povrede materijalnog prava, odnosno pogrešne primjene ZUP-a. U konkretnom slučaju, Upravni odjel donio je rješenje (upravni akt) o poništenju građevinske dozvole, iako se radilo o Potvrdi glavnog projekta (neupravni akt), dok se u obrazloženju rješenja pozvalo na institut ukidanja upravnog akta. Osnovni argument izražen u prijedlogu bio je da se upravni akt koji je donesen na određeni rok, a to je rok od dvije godine u kojem investitor mora pristupiti gradnji, ne može ukidati nakon isteka tog roka. Dakle, nije sporno da se Potvrda glavnog projekta mogla ukinuti za vrijeme njezina važenja, sporna je bila isključivo činjenica da je do ukidanja došlo nakon isteka roka važenja Potvrde glavnog projekta, odnosno nakon 14 godina.

Stajalište oko ukidanja građevinskih dozvola koje su prestale važiti protekom roka na koje su izdane zauzelo je i Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenje koje je nadležno za upravno područje graditeljstva, a koje glasi;

¹¹⁴ V. članak 131. stavak 2. ZUP-a.

„Građevinske dozvole se ne mogu ukinuti, jer su prestale važiti s obzirom na to da investitor po nijednoj građevinskoj dozvoli nije prijavio početak građenja u vrijeme njihovog važenja.“¹¹⁵.

Hrvatske vode donijele su na temelju članka 55. stavka 1. ZUP-a rješenje KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-1-23-12 dana 03. siječnja 2023. godine kojim su prekinule upravni postupak u svezi donošenja odluke o zahtjevu Investitora za povratom uplaćenog vodnoga doprinosa iz razloga rješavanja prethodnog pitanja pred Upravnim odjelom.

Upravni odjel riješio je prethodno pitanje na način da je donio rješenje o poništenju rješenja kojim je poništena građevinska dozvola KLASA: UP/I-361-03/23-01/000063, URBROJ: 2133-07-02/06-23-0003 dana 06. ožujka 2023. godine, a nakon čega su Hrvatske vode donijele rješenje o nastavku upravnog postupka KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-1-23-17 dana 07. travnja 2023. godine.

Kako je u rješavanju prethodnog pitanja otklonjeno prvo sporno pravno pitanje glede zakonitosti postupanja Upravnog odjela da ukine Potvrdu glavnog projekta nakon proteka roka njezina važenja, ostalo je otvoreno drugo pravno pitanje koje se ticalo zastare prava na povrat uplaćenog vodnoga doprinosa. Ocjenjujući zahtjev Investitora, Hrvatske vode donijele su rješenje KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-1-23-18 dana 20. travnja 2023. godine kojim su odbile zahtjev za povrat uplaćenog vodnoga doprinosa zbog nastupa zastare prava na povrat. U pogledu zastare prava na obračun i izvršenje, odnosno ovrhu vodnih naknada odredba članka 74. stavak 1. ZFVG-a upućuje na primjenu Općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, dalje: OPZ)¹¹⁶. Tako je člankom 108. OPZ-a propisano da pravo i obveze poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo i obveze poreznog tijela na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe, te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za šest godina od dana kada je zastara počela teći, dok je stavkom 5. spomenutog članka propisano da zastara prava na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe počinje teći istekom godine u kojoj je porezni obveznik stekao pravo na povrat.

¹¹⁵ Mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja KLASA: 361-03/14-01/130, URBROJ: 531-06-2-1-1467-14-2 od 14. listopada 2014. godine.

¹¹⁶ Iako je zakonodavac propustio u odredbu članka 74. stavak 1. ZFVG-a uvrstiti i riječ pravo na povrat, to nikako ne znači da pravo na povrat kao institut ne postoji. Štoviše, pravo na utvrđivanje obveze, pravo na naplatu, pa tako i pravo na povrat jasno su propisani Općim poreznim zakonom koji se primjenjuje kod obračuna i naplate vodnih naknada, a što je u konkretnom slučaju kasnije i potvrdila sudska praksa.

U konkretnom slučaju Investitoru je Potvrda glavnog projekta izdana dana 01. svibnja 2008. godine na rok važenja od dvije godine računajući od dana kada je izdana, pa je ona prestala važiti dana 01. svibnja 2010. godine. Stoga, zastara prava na povrat vodnoga doprinosa počela je teći 01. siječnja 2011. godine, a nastupila je 01. siječnja 2017. godine čime je Investitor izgubio subjektivno pravo na povrat.

Nezadovoljan načinom rješavanja upravne stvari, odnosno rješenjem kojim mu je zahtjev odbijen, Investitor je uložio žalbu putem opunomoćenika (odvjetnika). U žalbi navodi da je prvostupanjsko tijelo pogrešno primijenilo materijalno pravo pozivom na članak 108. OPZ-a, da je rok od kada treba računati nastup zastare počeo teći danom podnošenje zahtjeva za povratom uplaćenog vodnoga doprinosa, a ne kako to pogrešno računa prvostupanjsko tijelo od dana izdavanja Potvrde glavnog projekta, kao i da Investitor nije pristupio gradnji, pa je prvostupanjsko tijelo moglo samostalno vratiti novčani iznos Investitoru bez njegovog pozivanja. Investitor je predložio drugostupanjskom tijelu da pobijano rješenje preinači na način da naloži Hrvatskim vodama povrat novčanog iznosa ili da ukine pobijano rješenje i vrati predmet na ponovni postupak.

Nakon zaprimljene žalbe, Hrvatske vode utvrdile su da je žalba dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, međutim ocjenjujući osnovanost izjavljene žalbe, nisu nađeni razlozi zbog kojih bi žalbu valjalo usvojiti, pa je sukladno članku 113. stavku 6. ZUP-a cjelokupni spis predmeta, zajedno sa žalbom i dopisom KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-1-23-20 od 08. svibnja 2023. godine dostavljen na drugostupanjski postupak Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, Upravi vodnoga gospodarstva i zaštite mora (dalje u tekstu: MGOR)¹¹⁷. MGOR rješenjem KLASA: UP/II-325-08/23-02/167, URBROJ: 517-09-2-2-23-2 od 18. svibnja 2023. godine odbilo je žalbu Investitora. U drugostupanjskom rješenju utvrđeno je da nije sporno da je Investitoru istekao akt kojim se odobrava građenje, odnosno Potvrda glavnog projekta KLASA: 361-03/08-03/114, URBROJ: 2133/1-08-08/23-08-6 od 01. svibnja 2008. godine, već je sporno pitanje zastare prava na podnošenje zahtjeva za povratom vodnoga doprinosa u konkretnoj situaciji, odnosno sporno je od kojeg trenutka je počela teći zastara prava na povrat uplaćenog vodnoga doprinosa. Tako je

¹¹⁷ Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja bilo je nadležno za rješavanje u drugostupanjskim upravnim postupcima iz upravnog područja vodnoga gospodarstva. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije (Narodne novine, br. 71/24) koja je stupila na snagu 22. lipnja 2024. godine poslove rješavanja u žalbenim postupcima iz područja vodnoga gospodarstva preuzelo je Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije.

i drugostupanjsko tijelo zauzelo stajalište prema kojem su kod utvrđivanja zastare prava na povrat mjerodavne odredbe OPZ-a, te da je zastara prava na povrat nastupila dana 31. prosinca 2016. godine¹¹⁸. U zaključnom dijelu obrazloženja drugostupanjskog rješenja navedeno je kako žalitelj, odnosno Investitor, nije u pravu kada navodi da su Hrvatske vode mogle izvršiti povrat uplaćenog vodnoga doprinosa Investitoru bez njegovog zahtjeva iz razloga što je odredbom članka 16. stavka 1. Pravilnika o obračunu i naplati vodnoga doprinosa Narodne novine, br. 107/14) izričito propisano da se povrat vodnoga doprinosa vrši isključivo na zahtjev obveznika.

Po zaprimanju drugostupanjskog rješenja, Hrvatske vode dostavile su ga opunomoćeniku Investitora dopisom KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-1-23-22 od 23. svibnja 2023. godine. U konkretnom slučaju od dana predaje uredne žalbe Investitora, pa do dostave drugostupanjskog rješenja, protekao je rok od 20 dana što je unutar zakonskog roka od 60 dana propisanog člankom 121. ZUP-a. Dostavom drugostupanjskog rješenja kojim je žalba Investitora odbijena i formalno je završen žalbeni postupak i upravni postupak, ostavljajući Investitoru prostor i mogućnost daljnje zaštite svojih prava i pravnih interesa u upravnom sporu (sudska kontrola uprave).

Hrvatske vode zaprimile su dopis MGOR-a KLASA: UP/II-325-08/23-,02/167, URBROJ: 517-09-2-2-23-4 od 06. listopada 2023. godine kojim je zatražena dostava cjelokupnog spisa predmeta u roku osam dana od dana zaprimanja dopisa radi odgovora na tužbu¹¹⁹ kojom je pokrenut upravni spor, kao oblik daljnje zaštite od postupanja javnopravnih tijela, pred Upravnim sudom u Rijeci. Investitor u tužbi opetovano navodi i ukazuje na pogrešnu interpretaciju članka 108. OPZ-a smatrajući da se rok u kojem zastarijeva njegovo subjektivno pravo računa od dana predaje zahtjeva, te da mu je prvostupanjsko tijelo moglo izvršiti povrat bez njegovog zahtjeva imajući u vidu da on izgradnju nije započeo sukladno Potvrdi glavnog projekta. Investitor sada u ulozi tužitelja i to protiv rješenja MGOR-a predlaže da sud izvede dokazni postupak uvidom u cjelokupnu dokumentaciju iz predmeta upravnog spora, kao i upravnog postupka, te da po provedenom postupku poništi tuženikovo rješenje.

¹¹⁸ Drugostupanjsko tijelo pogrešno navodi u svom rješenju kako je u konkretnom slučaju zastara prava na povrat nastupila dana 31. prosinca 2016. godine. Zapravo, radi se o zadnjem danu u kojem je Investitor još uvijek ostvarivao pravo na povrat, pa je zastara prava nastupila tek idućeg dana, odnosno 01. siječnja 2017. godine kako su to ispravno utvrdile Hrvatske vode i Upravni sud u Rijeci.

¹¹⁹ Upravni spor pokrenut je protiv odluke drugostupanjskog tijela koje je donijelo odluku u žalbenom postupku, pa ono ima pasivnu legitimaciju u upravnom sporu (tuženik) i dostavlja odgovor na tužbu.

Upravni sud u Rijeci presudom poslovni broj: UsI-1661/2023-5 od 19. ožujka 2025. godine odbio je tužbeni zahtjev tužitelja, odnosno Investitora, za poništenjem rješenja MGOR-a, kao i zahtjev za naknadom troškova upravnog spora. Sud u presudi navodi da nije sporno da je tužitelju prvostupanjskim rješenjem utvrđena obveza plaćanja vodnoga doprinosa, niti da je tužitelj podnio prvostupanjskom tijelu zahtjev za povrat uplaćenog vodnoga doprinosa, kao niti da je Potvrda glavnog projekta prestala važiti zbog toga što Investitor nije pristupio gradnji u roku od dvije godine od dana izdavanja Potvrde glavnog projekta. Sud je ustvrdio da je među strankama isključivo sporna primjena materijalnog prava, potvrđujući da je u konkretnom slučaju valjalo primijeniti odredbe OPZ-a, te da je Investitor, a kao što je to i utvrđeno prvostupanjskim rješenjem koje je potvrđeno drugostupanjskim rješenjem, stekao pravo na povrat uplaćenog vodnoga doprinosa u trenutku prestanka važenja Potvrde glavnog projekta, odnosno 01. siječnja 2011. godine, te da je zastara prava na povrat nastupila 01. siječnja 2017. godine. Nezadovoljan presudom Upravnog suda u Rijeci poslovni broj: Us I 1661/2023-5 od 19. ožujka 2025. godine Investitor je na istu izjavio žalbu, pa je Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom poslovni broj: Usž-1743/2025-3 od 30. travnja 2025. godine odbio žalbu Investitora čime je potvrdio osporavanu presudu, ali i potvrdio pravilnu i zakonitu odluku Hrvatskih voda u prvostupanjskom upravnom postupku, kao i odluku u žalbenom postupku MGOR-a.

Stajalište koje su u presudama zauzeli Upravni sud u Rijeci i Visoki upravni sud Republike Hrvatske imaju dva bitna značaja koja se odnose na upravni postupak obračuna vodnoga doprinosa. Prvo, potvrđeno je zakonito postupanje Hrvatskih voda kao prvostupanjskog tijela u upravnom postupku donošenja odluke o pravu na povrat uplaćenog vodnoga doprinosa u kojem su zahtjev Investitora odbile i to pravilnom primjenom materijalnog prava, odnosno odredbi ZFVG-a i OPZ-a, kao i pravilno proveden žalbeni postupak i zakonitost rješenja MGOR-a. Druga značajka odnosi se na zauzeto stajalište sudova jer je stvorena sudska praksa koja je primjenjiva i u drugim slučajevima rješavanja o zahtjevima investitora za povrat uplaćenog vodnoga doprinosa što je od iznimne važnosti obzirom na činjenicu da Hrvatske vode imaju velik broj zahtjeva za povratom vodnoga doprinosa osobito iz razdoblja od 2008. godine do 2011. godine kada je velik broj investitora odustao od gradnje temeljem ishodenih akata za građenje zbog utjecaja financijske nestabilnosti iz tog razdoblja.

Kao što je i vidljivo iz samog žalbenog postupka koji se vodio pred MGOR-a, a kasnije i sudskih postupaka, nije sporno da su investitori imali pravo na povrat uplaćenog vodnoga doprinosa.

Međutim, da bi to pravo i ostvarili potrebno je da su kumulativno ispunjene sljedeće pretpostavke; da nisu prijavili početak izgradnje građevine, odnosno da nisu pristupili početku izvođenja radova, da im je akt za građenje istekao, da su podnijeli zahtjev Hrvatskim vodama za povratom uplaćenog vodnoga doprinosa sa priloženim dokazima koji potvrđuju prethodno, i konačno da su zahtjev za povratom uplaćenog vodnoga doprinosa podnijeli u roku od šest godina računajući od dana kada su izgubili pravo građenja.

4.4. Analiza predmeta iz žalbenog postupka – naknada za uređenje voda

Naknada za uređenje voda je vodna naknada koja se plaća na sve nekretnine osim na poljoprivredno zemljište. Naknada za uređenje voda utvrđuje se rješenjem o obračunu naknade koje donose Hrvatske vode u upravnom postupku koji se pokreće po službenoj dužnosti, a rješava se neposrednim rješavanjem i to na temelju službenih podataka koje vode Hrvatske vode i jedinice lokalne samouprave. Ova vrsta vodne naknade specifična je po tome što se radi o višegodišnjim rješenjima u kojima su uz sve propisane obračunske elemente, sadržani i rokovi u kojima naknada dopijeva. Hrvatske vode u pravilu donose rješenja o obračunu naknade za uređenje voda svakih šest godina iz razloga što zastara prava na obračun naknade za uređenje voda, kao i zastara prava na naplatu, nastupa nakon šest godina prema odredbama OPZ-a.

U nastavku rada slijedi pregled i analiza upravnog predmeta naknade za uređenje voda u kojem su Hrvatske vode donijele rješenje o obračunu naknade koje je povodom žalbe poništeno od strane drugostupanjskog tijela i vraćeno na ponovni postupak uz nalog da se provede ispitni postupak.

Hrvatske vode, Vodnogospodarska ispostava za mali sliv „Biđ-Bosut“ pokrenule su 14. veljače 2019. godine upravni postupak obračuna naknade za uređenje voda po službenoj dužnosti i donijele rješenje o obračunu naknade za uređenje voda KLASA: UP/I-325-08/19-07/0001026, URBROJ: 374-3101-2-19-1 dana 14. veljače 2019. godine kojim je obvezniku pravnoj osobi T.E. utvrđena mjesečna obveza plaćanja naknade za uređenje voda u ukupnom iznosu od 8.040,55 kn, odnosno 96.486,60 kn godišnje za poslovni prostor površine 6.961,00 m² primjenom tarife od 1,05 kn/m²/mj. i za otvoreni poslovni prostor površine 43.890,00 m²

primjenom tarife 0,20 kn/m²/god.¹²⁰. Točkom 4. izreke rješenja utvrđeno je da se predmetna naknada plaća od 01. siječnja 2018. godine do izmjene rješenja ili do donošenja novog rješenja, a da će se rješenje izmijeniti po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, ako se izmjeni obveznik, osnovica ili drugi obračunski element temeljem kojeg je izvršen obračun naknade¹²¹. Bitan sadržaj rješenja utvrđen je točkom 7. izreke prema kojoj žalba protiv rješenja ne odgađa izvršenje rješenja.

Ovaj upravni postupak pokrenut je po službenoj dužnosti i proveden je neposrednim rješavanjem upravne stvari primjenom članka 49. stavka 1. ZUP-a/09, što je i navedeno u obrazloženju rješenja, a temeljem službenih podataka iz očevidnika naknade za uređenje voda kojeg vode Hrvatske vode, a koji je ustanovljen na temelju podataka komunalne naknade koje obrađuje jedinica lokalne samouprave¹²². Obveznik je zaprimio rješenje dana 15. veljače 2019. godine kada je počeo teći zakonom propisani rok od 15 dana za izjavljivanje žalbe.

Obveznik je putem opunomoćenika 27. veljače 2019. godine izjavio žalbu na gore navedeno rješenje zbog nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Obveznik u žalbi ističe da se u konkretnom slučaju ne radi o poslovnim prostorijama kako je to utvrđeno osporavanim rješenjem, već da se radi o prostorijama koje služe za obavljanje proizvodnih djelatnosti, a kao dokaz tome priložio je izvadak iz zemljišne knjige za nekretninu koja je predmetom obračuna iz kojeg proizlazi da se u konkretnom slučaju radi o proizvodnim halama. Obveznik smatra da naknadu za uređenje voda treba obračunati za poslovne prostorije prema visini od 0,30 kn/m²/mj., a za otvorene poslovne prostore prema visini od 0,10 kn/m²/god., te da ukupan mjesečni iznos naknade treba biti 2.454,08 kn, odnosno 29.448,96 kn godišnje. U podnesenoj žalbi obveznik predlaže da prvostupanjsko tijelo usvoji žalbu ili da žalbu sa spisom predmeta dostavi drugostupanjskom tijelu kojem predlaže da žalbu usvoji i pobijano rješenje izmijeni ili poništi.

¹²⁰ Uredbom o visini naknade za uređenje voda (Narodne novine, br. 82/10 i 108/13) propisano je da se nekretnine koje služe za obavljanje određene djelatnosti razvrstavaju u tarifne razrede prema Odluci o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (Narodne novine, br. 58/07 i 72/07) – NKD 2007.

¹²¹ Člankom 70. stavkom 4. ZVFG-a predviđeno je da se izvršno ili pravomoćno rješenje o obračunu vodnih naknada može izmijeniti, odnosno ukinuti, ako se tijekom njegova važenje izmjeni obveznik, osnovica, rok dospijeca ili obračunsko razdoblje naknade, ili ako se na obvezu primjeni propisano oslobođenje, izuzeće ili olakšica. Na ukidanje se ne primjenjuju rokovi iz Zakona o općem upravnom postupku.

¹²² Očevidnik naknade za uređenje voda sadrži sve bitne podatke u odnosu na obveznika i nekretninu koji su bitni za obračun naknade, a kao što su naziv obveznika, adresa sjedišta, odnosno prebivalište, OIB obveznika, vrsta nekretnine, lokacija nekretnine, površina nekretnine, tarifni razred u koji se razvrstava nekretnina.

Nakon zaprimljene žalbe, Hrvatske vode utvrdile su da je žalba dopuštena, pravodobna, uredna i izjavljena od ovlaštene osobe, ali da žalbeni razlozi nisu mogli utjecati na drugačije rješavanje upravne stvari, odnosno da je ista neosnovana, pa su primjenom članka 113. stavka 6. ZUP-a/09 cjelokupni spis predmeta, zajedno sa žalbom, i dopisom KLASA: UP/I-325-08/19-07/0001026, URBROJ: 374-3101-2-20-4 od 10. ožujka 2020. godine u kojem su izrazile mišljenje o ovom predmetu sa prijedlogom da se žalba odbije, dostavile Ministarstvu zaštite okoliša i energetike, Upravi vodnoga gospodarstva i zaštite mora (dalje u tekstu: MZOE) na drugostupanjski (žalbeni) postupak¹²³.

Obveznik je 03. ožujka 2021. godine uputio požurnicu na postupanje obzirom da MZOE nije donijelo rješenje i dostavilo ga stranci putem prvostupanjskog tijela u zakonom propisanom roku od 60 dana kojim je trebalo odlučiti o njegovim žalbenim navodima, a u kojoj je ponovio sve svoje žalbene razloge, uz dodatni prilog izvotka iz sudskog registra iz kojeg proizlaze djelatnosti koje obveznik obavlja.

Nakon zaprimanja požurnice, koja je dostavljena neposredno prvostupanjskom tijelu, a zatim proslijeđena drugostupanjskom tijelu, MZOE donijelo je drugostupanjsko rješenje KLASA: UP/II-325-08/20-02/240, URBROJ: 517-09-2-2-21-3 dana 09. travnja 2021. godine kojim je ocijenilo da je žalba obveznika za sada osnovana, poništilo rješenje o obračunu naknade za uređenje voda i vratilo predmet na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu. U uvodnom dijelu obrazloženja drugostupanjskog rješenja detaljno su navedeni žalbeni razlozi obveznika, uz ocjenu da je žalba za sada osnovana. U daljnjem dijelu obrazloženja citirane su odredbe članaka 8. (načelo utvrđivanja materijalne istine), 49. (neposredno rješavanje upravne stvari), 51. (ispitni postupak) i 98. (sadržaj rješenja) ZUP-a/09, kao i odredbe ZFVG-a i podzakonskih propisa kojim je uređeno područje naknade za uređenje voda. U nastavku obrazloženja navodi se kako spisu upravnog predmeta ne prileži evidencija obveznika komunalne naknade za uređenje voda iz koje bi proizlazili podaci o nekretnini, već samo nepravomoćno rješenje o obračunu komunalne naknade iz kojeg nije moguće utvrditi temeljnu djelatnost žalitelja i namjenu nekretnine koja je predmetom obračuna naknade za uređenje voda. U daljnjem dijelu obrazloženja MZOE ističe da se u ovom žalbenom postupku za sada nisu mogli otkloniti navodi žalbe obveznika, te da se radi o složenoj upravnoj stvari, pa prvostupanjsko tijelo treba provesti

¹²³ U trenutku pokretanja žalbenog postupka Ministarstvo zaštite okoliša i energetike bilo je nadležno za rješavanje u drugostupanjskim upravnim postupcima iz upravnog područja vodnoga gospodarstva.

ispitni postupak kako bi pravilno utvrdilo sve činjenice i upotpunilo činjenično stanje, te u konačnici donijelo zakonito rješenje.

U ponovljenom upravnom postupku, Hrvatske vode su nakon provedenog ispitnog postupka temeljem članka 51. stavka 1. ZUP-a/09 dana 22. prosinca 2022. godine donijele novo rješenje o obračunu naknade za uređenje voda KLASA: UP/I-325-08/19-07/0001026, URBROJ: 374-3101-2-22-15 kojim je obvezniku utvrđena mjesečna obveza plaćanja naknade za uređenje voda u ukupnom iznosu od 2.454,05 kn, odnosno 29.448,60 kn godišnje za poslovni prostor površine 6.961,00 m² primjenom tarife od 0,30 kn/m²/mj. i za otvoreni poslovni prostor površine 43.890,00 m² primjenom tarife 0,10 kn/m²/god. Provedeni ispitni postupak rezultirao je drugačijim utvrđenjem u odnosu na činjenice koje su utvrđene u prethodno provedenom postupku i to na način da su prihvaćena dokazna sredstva koja je predložio obveznik koja su potvrdila da se u konkretnom slučaju uistinu radi o proizvodnim građevinama, kao i činjenice koje su utvrđene u upravnom postupku utvrđivanja obveze komunalne naknade u jedinici lokalne samouprave. U konkretnom slučaju žalba nije imala suspenzivan učinak na izvršenje utvrđene obveze, pa je obveznik tijekom trajanja žalbenog postupka podmirivao obveze prema rješenju koje je poništeno. Poništavanjem prvostupanjskog rješenja ispunjena je pretpostavka za primjenu članka 132. ZUP-a/09 kojim je propisano da se u slučaju poništavanja rješenja, imovina stečena bez pravne osnove vraća sukladno propisima građanskog prava. Dakle, riječ je o tome da je pravna osnova na temelju koje je došlo do izvršenja obveze otpala, pa to na strani prvostupanjskog tijela predstavlja stjecaj bez osnove. Međutim, uz suglasnost obveznika, izvršen je prijeboj sukladno pravilima obveznog prava, čime su zatvorene druge obveze koje su se temeljile na drugim osnovama.

Iz ovog upravnog postupka obračuna naknade za uređenje voda razvidno je da je stranka uspjela sa svojom žalbom u okviru žalbenog postupka pred drugostupanjskim tijelom koje je poništilo osporavano rješenje i naložilo provedbu ispitnog postupka. Upravo provedba ispitnog postupka dovela je do drugačijeg, za stranku, povoljnijeg rješavanja ove upravne stvari, a čime je ona zaštitila svoja prava i pravne interese, odnosno žalbom je utjecala na smanjenje nametnute obveze. Zaključno, u provedbi prvostupanjskog postupka bilo je nedostataka koji su rezultirali nezakonitim rješenjem i povredom načela utvrđivanja materijalne istine propisanog člankom 8. ZUP-a/09. Međutim, i u provedbi žalbenog postupka pred drugostupanjskim tijelom uočena je

jedna nezakonitost, a to je dugotrajnost rješavanja žalbe. U konkretnom slučaju žalbeni postupak trajao je više od dvije godine¹²⁴.

Drugostupanjsko rješenje sadržavalo je nejasnu i pravno dvojbenu formulaciju u obrazloženju da je žalba za sada osnovana. Naime, žalba može biti osnovana ili neosnovana u cijelosti, ili jednom dijelu, i to bez posebnog vremenskog ograničenja. Iduća nejasnoća je i konstatacija drugostupanjskog tijela da spisu predmeta nedostaje evidencija iz komunalne naknade koja sadrži podatke o nekretnini. Naime, obračun naknade vrši se na temelju podataka iz očevidnika naknade za uređenje voda, pa je spisu predmeta trebalo priložiti izvadak iz tog očevidnika, a ne kako to navodi drugostupanjsko tijelo evidenciju komunalne naknade. Dvojbeno je i teza drugostupanjskog tijela da se radi o složenoj upravnoj stvari jer u njoj ne sudjeluju stranke sa protivnim interesima, niti je u ovom upravnom postupku trebalo provoditi složenije dokazne radnje kao što su očevid, svjedočenje ili vještačenje. U ovom upravnom postupku valjalo je ispravno utvrditi temeljnu djelatnost obveznika pravne osobe, kao i namjenu nekretnina, te ih sukladno tome razvrstati u pripadajuće tarifne razrede.

5. ZAKLJUČAK

Osnovni zaključak ovog rada je da žalba kao redovni pravni lijek predstavlja osnovno pravno sredstvo putem kojeg nezadovoljna stranka u upravnom postupku osporava doneseni upravni akt koji ima neposredan pravni učinak na njezina prava, obveze i pravne interese. Iako se žalba može izjaviti protiv upravnog akta kojim je riješena upravna stvar, što je puno češći slučaj, strankama ujedno na raspolaganju stoji žalba i kao mehanizam pravne zaštite od propuštanja postupanja prvostupanjskog tijela da donese odluku u upravnoj stvari (šutnja uprave).

Žalbeni postupak formalnopravno započinje prispijecom žalbe u prvostupanjsko tijelo koje ima ovlast ocijeniti da li žalba ispunjava sve formalne zakonske pretpostavke da bi se po njoj moglo postupiti, kao i ovlast da usvoji žalbu na način da zamjeni doneseno rješenje. Zakonske ovlasti drugostupanjskog tijela u žalbenom postupku šire su od prvostupanjskog tijela što je i razumljivo jer se radi o nadzornom tijelu koje kontrolira zakonitost postupanja prvostupanjskog tijela. Tako drugostupanjsko tijelo u žalbenom postupku ima ovlast žalbu odbiti, poništiti

¹²⁴ Žalbeni postupak započeo je trenutkom predaje žalbe prvostupanjskom tijelu, odnosno predajom žalbe na poštu, a završio je donošenjem drugostupanjskog rješenja, odnosno njegovom dostavom opunomoćeniku obveznika.

rješenje ili ga izmijeniti, a u određenim slučajevima teže nezakonitosti i oglasiti rješenje ništavim.

Žalbe u upravnim postupcima obračuna vodnih naknada vrlo su česte što je i razumljivo obzirom da se u tim postupcima strankama nameću novčane obveze. Najveći broj žalbi odnosi se na naknadu za uređenje voda iz razloga što se radi o najvećem broju rješenja koja donose Hrvatske vode, dok npr. kod izdavanja vodopravnih dozvola kojima stranke stječu pravo, žalbe su vrlo rijetke, gotovo da ih i nema. Obveznici vodnih naknada koriste institut žalbe kao redovno pravno sredstvo pri čemu pokušavaju utjecati na nametnutu obvezu u cijelosti ili kao u većini slučajeva nastoje smanjiti obvezu. Žalbe se pretežito odnose na pogrešno utvrđeno činjenično stanje, ali i na zastaru prava na utvrđivanje obveze, zastaru prava na naplatu, ili kao što je i prikazano u analizi žalbenog postupka vodnoga doprinosa zastaru prava na povrat.

Hrvatske vode kao prvostupanjsko tijelo koje utvrđuje obveze vodnih naknada rješenjem, nakon zaprimanja žalbe, koriste ovlast propisanu člankom 113. stavkom 5. ZUP-a, te kada je primjenjivo usvajaju žalbu i donose zamjensko rješenje. U ostalim slučajevima žalbe se sa spisom predmeta prosljeđuju na drugostupanjski (žalbeni) postupak koje rješava Ministarstvo. Ministarstvo u svom postupanju nikada ne koristi ovlast izmjene osporavanih rješenja, već ih stavlja izvan snage poništavanjem i vraćanjem predmeta na ponovni postupak ili odbija žalbe obveznika. U manjem broju slučajeva u odnosu na drugostupanjska rješenja u svezi vodnih naknada pokreću se upravni sporovi.

U radu su detaljno prikazana dva žalbena postupka koja su se vodila pred drugostupanjskim tijelom koje je u prvom slučaju žalbu obveznika odbilo, a u drugom slučaju žalbu usvojilo. U analizi predmeta žalbenog postupka vodnoga doprinosa u kojem je žalba obveznika odbijena, stvorena je i sudska praksa koja je potvrdila institut zastare prava na povrat vodnoga doprinosa, a koja će se dosljedno primjenjivati i na ostale predmete koji se temelje na istovjetnim zahtjevima. Sa druge strane, iz analize žalbenog postupka naknade za uređenje voda zaključuje se da je žalba osnovno pravno sredstvo kojim stranka može zaštititi svoja prava i pravne interese, kao i utjecati na konačan ishod rješavanja upravne stvari. U tom postupku potvrđeno je i da provedba ispitnog postupka, kao i pružanje mogućnosti stranci da aktivno participira u upravnom postupku, može dovesti do drugačijeg, za stranku povoljnijeg, rješavanja upravne stvari.

6. POPIS LITERATURE I PRAVNIH IZVORA

LITERATURA

1. Antić, T., Komunalno upravno pravo, Zagreb: Novi informator, 2008.
2. Bandalović, K. *et al.*, Vodno gospodarstvo u svjetlu novog Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, Zagreb, Inženjerski biro, 2010.
3. Borković, I., Upravno pravo, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine, 2002.
4. Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
5. Đerđa, D., Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 28, , br. 1, 2007., str. 407-439.
6. Đerđa D., Pičuljan, Z., Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 30, , br. 1, 2009., str. 245-290.
7. Gagro, B. *et al.*, ZUP-iskustva u praksi i primjeri, Zagreb: Novi informator, 2011.
8. Ljubanović, B., O sadržaju žalbe u upravnom postupku, Pravni vjesnik 17, 2001., str. 223-229.
9. Medvedović, D. *et al.*, Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003.
10. Medvedović, D., Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 19-65.
11. Šikić, M., Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 42 No. 2, 2021., str. 303-320.
12. Šikić, M., O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 2/2023., str. 309-322.
13. Šikić, M., Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 33 No. 1, 2012., str. 205-220.
14. Šikić M.; Held M., Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 45, br. 1, 2024., str. 113-133.
15. Šikić, M., Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 29, br. 1, 2008.

16. Rajko, A., Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku, Ius-Info, 2016.
17. Rajko, A., Žalba u upravnom postupku i *reformatio in peius*, Ius-Info, 2017.
18. Rajko, A., Izvršnost i pravomoćnost u upravnom postupku, Ius-Info, 2011.
19. Rajko, A., Zakon o općem upravnom postupku – neki temeljni pojmovi i njihovo razgraničenje, Informator, br. 6071, 2012., str. 10-11.
20. Turčić, Z., Komentar Zakona o općem upravnom postupku s priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni o upravnim sporovima s priložima i abecednim kazalom pojmova, 3. dopunjeno izdanje, Organizator, Zagreb, 2012.

PROPISI

1. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09 i 110/21).
2. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/91).
3. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 36/24).
4. Zakon o vodama (Narodne novine, br. 66/19, 84/21 i 47/23).
5. Zakon o vodama (Narodne novine, br. 107/95).
6. Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16, 127/17, 66/19 i 36/24).
7. Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva (Narodne novine, br. 107/95, 19/96, 88/98 i 150/05).
8. Zakon o gradnji (Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 i 145/24).
9. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20 i 145/24).
10. Opći porezni zakon (Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22).
11. Uredba o visini vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 78/10, 76/11, 19/12, 151/13, 83/15, 42/19 i 73/20).
12. Uredba o visini naknade za uređenje voda (Narodne novine, br. 82/10 i 108/13).
13. Uredba o visini naknade za korištenje voda (Narodne novine, br. 82/10, 83/12, 10/14, 32/20, 140/22, 158/23, 33/24 i 153/24).
14. Uredba o visini naknade za zaštitu voda (Narodne novine, br. 82/10, 83/12, 151/13, 116/18 i 33/24).
15. Uredba o uvjetima davanja koncesija za gospodarsko korištenje voda (Narodne novine, br. 89/10, 46/12, 51/13, 120/14 i 66/19).

16. Pravilnik o obračunu i naplati vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 107/14).
17. Pravilnik o obračunavanju i plaćanju vodnoga doprinosa (Narodne novine, br. 30/06 i 142/06).
18. Pravilnik o obračunu i naplati naknade za uređenje voda (Narodne novine, br. 83/10 i 126/13).
19. Pravilnik o obračunu i naplati naknade za korištenje voda (Narodne novine, br. 36/20)
20. Pravilnik o obračunavanju i plaćanju naknade za zaštitu voda (Narodne novine, br. 48/19).
21. Pravilnik o izdavanju vodopravnih akata (Narodne novine, br.9/20).
22. Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Hrvatskih voda od 25. listopada 2024. godine.
23. Statut Hrvatskih voda od 20. svibnja 2011. godine.

SUDSKA I UPRAVNA PRAKSA

1. Mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja KLASA: 361-03/14-01/130, URBROJ: 531-06-2-1-1467-14-2 od 14. listopada 2014. godine.
2. Potvrda glavnog projekta KLASA: 361-03/08-03/114, URBROJ: 2133/1-08-02/23-6 od 01. svibnja 2008. godine.
3. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Us-2845/2011-7 od 27. veljače 2017. godine.
4. Presuda Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us I 1661/2023-5 od 19. ožujka 2025. godine.
5. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-1743/2025-3 od 30. travnja 2025. godine.
6. Rješenje Hrvatskih voda o obračunu vodnoga doprinosa KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-2-08-2 od 17. travnja 2008. godine.
7. Rješenje Hrvatskih voda o obračunu vodnoga doprinosa KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-2-08-4 od 28. travnja 2008. godine.
8. Rješenje o poništenju građevinske dozvole KLASA: UP/I-361-03/22-01/000146, URBROJ: 2133-07-02/02-22-0003 od 07. srpnja 2022. godine.
9. Rješenje Hrvatskih voda KLASA: UP/I-325-08/08-01/0004718, URBROJ: 374-3111-1-23-18 od 20. travnja 2023. godine.
10. Rješenje Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja KLASA: UP/II-325-08/23-02/167, URBROJ: 517-09-2-2-23-2 od 18. svibnja 2023. godine.

11. Rješenje Hrvatskih voda o obračunu naknade za uređenje voda KLASA: UP/I-325-08/19-07/0001026, URBROJ: 374-3101-2-19-1 od 14. veljače 2019. godine.
12. Rješenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike KLASA: UP/II-325-08/20-02/240, URBROJ: 517-09-2-2-21-3 od 09. travnja 2021. godine.
13. Rješenje Hrvatskih voda o obračunu naknade za uređenje voda KLASA: UP/I-325-08/19-07/0001026, URBROJ: 374-3101-2-22-15 od 22. prosinca 2022. godine.

MREŽNI IZVORI

1. Portal Ius-Info – stručni članci, 15. ožujka 2016., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zamjena-i-izmjena-prvostupanskog-rjesenja-u-upravnom-postupku-25513>
2. Portal Europski parlament, travanj 2025., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/74/zastita-voda-i-upravljanje-njima>

TABLICE:

1. Tablica 1. prikaz odnosa i posebnosti vodnoga i komunalnoga doprinosa.
2. Tablica 2. prikaz odnosa i posebnosti naknade za uređenje voda i komunalne naknade.