

Božidar Horvat, sudac i predsjednik  
Upravnog suda u Osijeku.

## UPRAVNI SPOR PROTIV POSTUPANJA

UDK: 342. 9 342. 7 (497.5)

Stručni rad

Primljeno: 21. 12. 2013.

U radu autor ukazuje na novost u upravnom sporu odnosno ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek.

**Ključne riječi:** *upravni spor, redoviti pravni lijekovi*

### I. UVOD

Predmetni rad odnosi se na novost u upravnom sporu odnosno na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim su povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojega nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek.

Naime, od 1. siječnja 2010. godine, u Republici Hrvatskoj na snazi je novi Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09 – u daljnjem tekstu: Zakon o općem upravnom postupku) te je kao novina u odnosu na prethodni Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 53/91 i 103/96) institut zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela, a u odnosu na raniju regulaciju općeg upravnog postupka, time da su, sukladno članku 1. Zakona o općem upravnom postupku javnopravna tijela, tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti.

Nadalje, od 1. siječnja 2012. godine, sukladno odredbama članka 8. i članka 9. Zakona o izmjenama Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 130/11) te članka 1., članka 6. i članka 10. Zakona o područjima i sjedištima sudova („Narodne novine“ broj 144/10 i 84/11), s radom su započela četiri upravna suda odnosno upravni sud u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, a dotadašnji Upravni sud Republike Hrvatske nastavio je s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

Predmetnom reformom upravnog spora u Hrvatskoj, došlo je i do proširenja upravnosudske zaštite, s ocjene zakonitosti upravnih akata i na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnog tijela, sve kako je to propisano odredbom članka 3., stavak 1., točka 2. Zakona o upravnim sporovima.

U obrazloženju konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima, navodi se da je proširenjem predmeta upravnog spora, pravnim subjektima pružena

sveobuhvatna sudska zaštita, uz obrazloženje kako je pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga osigurana odredbama Zakona o općem upravnom postupku, i to odredbama članka 155. do članka 158. Zakona o općem upravnom postupku, odnosno glavom I. i II. sedmog dijela Zakona o općem upravnom postupku. Međutim, ovakav način zaštite može se pokazati nedostatnim ili neučinkovitim te je navedeno trebalo regulirati i kroz upravnosudski postupak.

## II. PRETPOSTAVKE ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA PROTIV POSTUPANJA

Kao generalno iz perspektive upravnog spora, a vezano za postupanje, potrebno je razlikovati postupanja kod kojih se o prigovoru ne odlučuje upravnim aktom, i tuženik u upravnom sporu je pružatelj javne usluge, a ne tijelo koje je odlučivalo o prigovoru, pa se u sporu ne osporava određeni akt, nego izričito postupanje,<sup>1</sup> u odnosu na postupanja kod kojih se o prigovoru odlučuje upravnim aktom i to u određenim slučajevima u dva stupnja odlučivanja te je tuženik u sporu javnopravno tijelo koje je donijelo konačni upravni akt.<sup>2</sup>

Sukladno navedenome, ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim su povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojega nije dopušteno izjaviti pravni lijek te u odnosu na koje slučajeve se tužbom zahtijeva postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti,<sup>3</sup> odnosi se samo na postupanje iz članka 157. i članka 158. Zakona o općem upravnom postupku, budući da se postupak u svim ostalim slučajevima završava donošenjem pojedinačne odluke odnosno upravnog akta te je stoga sudska zaštita osigurana kroz ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, odnosno kroz ocjenu zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu.<sup>4</sup>

Iz navedenoga može se zaključiti da se, u odnosu na institut zaštite protiv postupanja javnopravnih tijela koji je propisan naprijed navedenim odredbama Zakona o općem upravnom postupku, radi o razradama generalne odredbe članka 3., stavka 2. i 3. Zakona o općem upravnom postupku, tako da bi se razrada odredbe članka 3., stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku odnosila na odredbe članka 155. i članka 156. Zakona o općem upravnom postupku dok bi se razrada odredbe članka 3., stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku odnosila

<sup>1</sup> Članak 157. i članak 158. Zakona o općem upravnom postupku (članak 3., stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku).

<sup>2</sup> Članak 42., stavak 3. i 4., članak 154., članak 155. i članak 156. Zakona o općem upravnom postupku.

<sup>3</sup> Članak 3., stavak 1., točka 2. i članak 22., stavak 2., točka 3. Zakona o upravnim sporovima.

<sup>4</sup> Članak 3., stavak 1., točka 1. i 3., članak 22., stavak 2., točka 1., 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima.

na odredbe članka 157. i članka 158. Zakona o općem upravnom postupku jer se u konkretnom slučaju radi o zaštiti od postupanja pružatelja javnih usluga.

Prema tome, upravna postupanja uređena Zakonom o općem upravnom postupku bila bi zaštita podnositelja predstavke kojom se inicira pokretanje postupka po službenoj dužnosti (članak 42., stavak 3. i 4. Zakona o općem upravnom postupku), obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (članak 155. Zakona o općem upravnom postupku), nadalje zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (članak 156. Zakona o općem upravnom postupku) kao i zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga (članak 157. i članak 158. Zakona o općem upravnom postupku).

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, proizlazi, u odnosu na primjenu odredbe članka 155. do članka 158. Zakona o općem upravnom postupku, da se navedene odredbe iz glave I. sedmog dijela Zakona o općem upravnom postupku odnose na zaštitu od postupanja javnopravnih tijela na način da odredba članka 155. Zakona o općem upravnom postupku propisuje obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, a odredba članka 156. Zakona o općem upravnom postupku o zaštiti od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela.

Odredbe članka 157. i članka 158. Zakona o općem upravnom postupku odnose se na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga odnosno odredbe članka 157. Zakona o općem upravnom postupku propisuju zaštitu prava korisnika javnih usluga, a odredbe članka 158. Zakona o općem upravnom postupku postupanje po prigovoru korisnika javnih usluga.

U odnosu na odredbu članka 155. Zakona o općem upravnom postupku, bitni elementi navedenog instituta su: ovlaštenik prava je zainteresirana osoba, odnosno ne nužno i stranka u postupku, obveznik pružanja obavijesti je javnopravno tijelo, a zainteresirana osoba može, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, zatražiti obavijest koja se odnosi na uvjete, način i postupak ostvarivanja ili zaštite svojega prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari te stoga zahtjev mora biti vezan uz specificiranu upravnu stvar.

Uz navedeno, obavezna je pisana forma obavijesti, a zainteresirana osoba ima pravo na prigovor ako javnopravno tijelo odbije izdati pisanu obavijest odnosno ako u propisanom roku ne izda obavijest.

Obavijest može biti i neadekvatna, netočna ili nepotpuna i u tom slučaju stranci, kao i zainteresiranoj osobi, pripada pravo na naknadu eventualne štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim radom javnopravnog tijela.

Nadalje, odredba članka 156. Zakona o općem upravnom postupku propisuje zaštitu od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela odnosno mogućnost izjavljivanja prigovora zbog postupanja o kojem se ne donosi rješenje i to sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice.

Također, proizlazi da se radi o supsidijarnosti u pogledu vrste postupanja odnosno da je supsidijarnost vezana uz pretpostavku da je riječ o postupanju o kojem se ne donosi rješenje kao i da zaštita nije uređena drugim odredbama Zakona o općem upravnom postupku, primjerice odredbom članka 42., stavak

4. Zakona o općem upravnom postupku ili navedenom odredbom članka 155. Zakona o općem upravnom postupku.<sup>5</sup>

Odredbe članka 157. i članka 158. Zakona o općem upravnom postupku normiraju zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga te se u konkretnom slučaju radi o institutu čija primjena nije vezana uz postupanje javnopravnog tijela već pružatelja javnih usluga.

Pružatelji javnih usluga su pravne osobe koje obavljaju javnu uslugu sukladno članku 3., stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku dok stranka odnosno ovlaštenik prava na zaštitu može biti samo korisnik konkretne javne usluge odnosno osoba koja po propisima kojima je uređena odnosna djelatnost može biti korisnik pojedine usluge.

Sukladno članku 157., stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, zaštitom je obuhvaćeno poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelju javnih usluga koji imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba iz čega proizlazi da je zaštitom obuhvaćeno poduzimanje odnosno propuštanje radnji kojima se pružaju javne usluge, a koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese korisnika javne usluge.

Člankom 157., stavak 2. i 3. te člankom 158. Zakona o općem upravnom postupku, institut zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga aktivira se izjavljivanjem prigovora, ne protiv pojedinačnog akta, već protiv postupanja, odnosno protiv propuštanja postupanja pružatelja javne usluge. Taj se prigovor izjavljuje tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem odnosne javne usluge, nakon čega je korisniku javne usluge na raspolaganju upravni spor koji počinje teći dan nakon dostave pisane obavijesti nadzornog tijela, odnosno istekom roka za dostavu obavijesti.

Prije stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima, u prethodnom Zakonu o upravnim sporovima, koji je bio na snazi do kraja 2011. godine, odredbama članka 67. do članka 76. bila je propisana sudska zaštita od nezakonite radnje koja je u smislu tada važećeg Zakona o upravnim sporovima mogla biti izvršena činjenjem, ali i nečinjenjem ako se i na taj način pojedinac sprečavao ili ograničavao u ostvarivanju Ustavom zajamčenih prava i sloboda.

Sukladno odredbi članka 3., stavak 1., točka 2. Zakona o upravnim sporovima te konteksta dopustivosti pokretanja upravnog spora, nužno je da su tužitelju takvim postupanjem povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes, a protiv tog postupanja nije dopušteno izjaviti redovni pravni lijek, te će sud, u slučaju da navedene pretpostavke nisu ispunjene, odbaciti tužbu bez upuštanja u njezinu osnovanost.<sup>6</sup>

Predmet upravnog spora definiran je ocjenom zakonitosti postupanja javnopravnog tijela, ali se tužbenim zahtjevom može zahtijevati i postupanje koje je tuženik, sukladno propisima ili u pojedinačnoj odluci, obvezan izvršiti.

---

<sup>5</sup> Dr. sc. Alen Rajko; Zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela u Hrvatskoj, Fondacija Centar za javno pravo., Sarajevo 2012.

<sup>6</sup> Članak 30. stavak 1. točka 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima

Pri tome treba uzeti u obzir naprijed navedeno odnosno da se odredbe članka 155. i članka 156. Zakona o općem upravnom postupku odnose na postupanja kod kojih se o prigovoru odlučuje upravnim aktom odnosno protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Iz toga proizlazi da u konkretnom slučaju nema uvjeta za traženje ocjene zakonitosti dovršenog postupanja te se može zaključiti kako se pravna zaštita od poduzetih nezakonitih postupanja ostvaruje kroz osporavanje zakonitosti pojedinačne odluke, dok se norma o posebnom tužbenom zahtjevu koje se odnosi na postupanje u praksi može ostvariti samo u odnosu na propušteno postupanje.<sup>7</sup>

U slučaju zaštite prava korisnika javnih usluga, isti mogu izjaviti prigovor radi zaštite svojih prava odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih usluga, te se u navedenim slučajevima o prigovoru ne odlučuje rješenjem nego će se korisnik obavijesti o mjerama poduzetima povodom prigovora. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor, te bi tom slučaju tužbeni zahtjev bio usmjeren na poduzimanje postupanja ako korisnik usluga traži poduzimanje određenih mjera.

Nadalje, u odnosu na pokrenute upravne sporove odnosno podnesene tužbe radi ocjene zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, utvrđeno je da kod upravnih sudova nije bilo predmeta odnosno sporova u kojima se izričito tražila ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela.

Međutim, iz sudske prakse zanimljivo je izdvojiti, primjerice, presudu Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj UsI-20/12-13, od 20. ožujka 2012. godine, kojom je odbijen tužbeni zahtjev tužitelja kojim se tražilo poništenje rješenja upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša te usvajanje prigovora tužitelja koji je podnesen u odnosu na obavijest. U navedenom upravnom sporu, tužitelj je podnio tužbu kojom osporava zakonitost odluke tuženika o odbačaju prigovora dok tuženik u odgovoru na tužbu navodi da odredba članka 156. Zakona o općem upravnom postupku nije primjenjiva na konkretnu upravnu stvar koja je riješena upravnim aktom. U konkretnom slučaju sud zauzima stav kako odluka tuženika da po službenoj dužnosti ne pokrene postupak po izvanrednom pravnom lijeku iz članaka 129. i 131. Zakona o općem upravnom postupku ne predstavlja po svojim obilježjima drugo postupanje u smislu odredbe članka 156. Zakona o općem upravnom postupku te da je u odnosu na primjenu članka 156. Zakona o općem upravnom postupku riječ o institutu koji pruža opću supsidijarnu zaštitu te da pravo podnošenja prijedloga iz članka 131., stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku ne podrazumijeva i subjektivno pravo stranke na osporavanje odluke

<sup>7</sup> -mr. sci. Inga Vezmar Barlek; Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2012, sytr 485-504

-prof. dr. sci. Dario Đerđa; Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Novi informator, Zagreb 2010.

-Ante Galić, Lidija Rostaš-Beroš, Inga Vezmar Barlek; Upravni spor u praksi, organizator, Zagreb 2011

nadležnog tijela o nepokretanju postupka po službenoj dužnosti. Tako, po tome, tužitelj pogrešno u tužbi smatra kako normiranje prigovora protiv obavijesti iz članka 42. Zakona o općem upravnom postupku samo po sebi implicira dopuštenost prigovora u odnosu na svaku obavijest koju javnopravno tijelo dostavlja stranci. Odredbe članka 42. Zakona o općem upravnom postupku odnose se samo na zaštitu podnositelja predstavke koji inicira pokretanje postupka po službenoj dužnosti radi zaštite javnog interesa. Također u obrazloženju navedene presude, sud utvrđuje kako se ne može prihvatiti stav tužitelja prema kojem bi svrha odredbe članka 46. Zakona o općem upravnom postupku bila omogućavanje da se pojedina upravna stvar, o kojoj već traje upravni spor te dužinom čijeg trajanja stranka nije zadovoljna, usporedno brže riješi tretiranjem odluke o nepokretanju postupka po izvanrednom pravnom lijeku po službenoj dužnosti kao drugog postupanja javnopravnog tijela. Isto tako, u navedenoj presudi sud utvrđuje i kako tuženik pogrešno smatra da nepostojanje izričite odredbe o pravu na prigovor u odnosu na obavijest iz članka 131., stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku samo po sebi isključuje mogućnost primjene odredbe članka 156. Zakona o općem upravnom postupku. Bilo je potrebno utvrditi jesu li, neovisno o nepostojanju izričite odredbe o pravu na prigovor u odnosu na obavijest iz članka 131., stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku, ispunjene sve pretpostavke za primjenu članka 156. Zakona o općem upravnom postupku te je pri tome sud utvrdio kako nije ispunjena pretpostavka postojanja drugog postupanja iz članka 156. Zakona o općem upravnom postupku. U konkretnom je slučaju utvrđeno kako odluka tuženika da ne prihvati prijedlog za poništenje rješenja ne čini drugo postupanje u smislu odredbe članka 156. Zakona o općem upravnom postupku, a utvrđenje da je riječ o drugom postupanju javnopravnog tijela predstavlja jednu od kumulativnih pretpostavki za primjenu odredbe članka 156. Zakona o općem upravnom postupku.

Rješenjem Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj UsI-1838/12-4, od 30. siječnja 2013. godine, sud je tužbu odbacio, te iz spisa proizlazi da je tužitelj tužbom osporavao pravilnost utvrđenja Komisije za provedbu internog oglasa za popunu slobodnih radnih mjesta rukovodećih službenika u policijskoj upravi, prema kojoj tužitelj u okviru navedenog internog oglasa nije ispunjavao formalne uvjete za popunu radnog mjesta voditelja, o čemu je tužitelju Komisija dostavila obavijest sukladno odredbama Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u javnoj službi. U konkretnom slučaju sud utvrđuje kako ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora, međutim, iz obrazloženja predmetnog rješenja proizlazi da obavijest koju je tužitelj zaprimio od strane Komisije nema obilježja upravnog akta pa zakonitost obavijesti kao akta ne može biti osporavana u upravnom sporu. No, odredbom članka 156. Zakona o općem upravnom postupku, kojom je uređena zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela, propisano je da osoba koja smatra da su joj drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeni pravo, obveze i pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice. Nadalje, sud utvrđuje

da u predmetnom slučaju utvrđenje Komisije kako tužitelj ne ispunjava formalne uvjete za popunu radnog mjesta predstavlja drugo postupanje javnopravnog tijela iz članka 156. Zakona o općem upravnom postupku i zaštita od postupanja u predmetnom slučaju, koje se sastoji u utvrđenju neispunjavanja uvjeta internog oglasa od strane Komisije, a ne u sastavljanju obavijesti o tome, osigurano je putem prigovora čelniku tijela odnosno konkretno ministru unutarnjih poslova. Sud je pozvao tužitelja na izjašnjenje je li protiv postupanja Komisije podnio prigovor ministru unutarnjih poslova i nakon što se tužitelj očitovao da predmetni prigovor nije podnio, sud je tužbu odbacio primjenom odredbe članka 30., stavak 1., točka 3. Zakona o upravnim sporovima iz razloga što tužitelj nije iskoristio redoviti pravni lijek protiv navedenog postupanja Komisije. Uz navedeno, kao zanimljivost u ovom slučaju treba naglasiti da tužitelj može ministru unutarnjih poslova podnijeti prigovor protiv predmetnog postupanja Komisije budući da je zaštita iz članka 156. Zakona o općem upravnom postupku moguća sve dok traju posljedice spornog postupanja, odnosno tužitelju je i nakon donošenja navedenog rješenja Upravnog suda u Rijeci omogućeno pravo na redoviti pravni lijek uz uvjet da u predmetnom slučaju te posljedice i dalje traju, a po iskorištenju pravnog lijeka i pristup sudu, podnošenjem eventualne tužbe protiv rješenja čelnika tijela po prigovoru tužitelja.

Također zanimljiv primjer iz sudske prakse predstavlja presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Us-12746/2011-4, od 28. ožujka 2012. godine kojom je uvažena tužba te je poništeno rješenje Vijeća Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije od 9. studenoga 2011. godine, dok je prigovor odbacen. Navedenim osporenim rješenjem odbijen je prigovor tužitelja na postupanje Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije prilikom izdavanja stručnog mišljenja od 24. svibnja 2011. godine. U obrazloženju presude sud utvrđuje kako je tužba osnovana te da prigovor nije dopušten odnosno da je osporeno rješenje utemeljeno na odredbi članka 122., a u svezi s člankom 156. Zakona o općem upravnom postupku. Prigovor je odbijen kao neosnovan budući da tuženo tijelo smatra kako o raskidu ugovora između tužitelja i krajnjih korisnika nije odlučeno stručnim mišljenjem već da je o tome odlučeno konačnom odlukom tuženog tijela od 8. lipnja 2011. godine protiv koje je tužitelj podnio upravnu tužbu. Nadalje, u obrazloženju presude sud ocjenjuje kako tuženo tijelo pogrešno smatra da se u konkretnom slučaju radi o postupanju javnopravnog tijela predviđenim odredbom članka 156. Zakona o općem upravnom postupku u svezi s kojim bi stranka imala pravo izjaviti prigovor na temelju odredbe članka 122. Zakona o općem upravnom postupku budući da je odredbom članka 156. Zakona o općem upravnom postupku propisano kako osoba može izjaviti prigovor ako smatra da su joj drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes, a na postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka na odgovarajući način se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako zakonom nije drugačije propisano (članak 3., stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku).

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi kako se pod postupanjem javnopravnog tijela podrazumijeva postupanje koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka, a u konkretnom slučaju stručno mišljenje od 24. svibnja 2011. godine izdano je o načinu primjene članka 61. Zakona o elektroničkim komunikacijama te je upućeno, osim tužitelju, i drugim operaterima. Sud smatra da se davanjem stručnog mišljenja i objašnjenja o primjeni Zakona o elektroničkim komunikacijama ne utječe neposredno na prava, obveze ili pravne interese tužitelja pa se ne radi o postupanju, zbog čega prigovor tužitelja, podnesen na temelju odredbe članka 122. Zakona o općem upravnom postupku, nije dopušten te stoga tuženo tijelo o prigovoru nije moglo meritorno odlučivati. Visoki upravni sud Republike Hrvatske zaključuje da zaštita koja se na temelju odredbe članka 156. Zakona o općem upravnom postupku pruža od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela ima karakter opće supsidijarne zaštite koju stranka može koristiti kada joj ni jedno drugo pravno sredstvo ne stoji na raspolaganju te u konkretnom slučaju neposredan učinak na pravo, obveze i interese tužitelja ima odluka tuženika, protiv koje je isti podnio tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske.

### III. ZAKLJUČAK

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, instituti iz sedmog dijela Zakona o općem upravnom postupku glave I. i II. odnosno iz odredbi članaka 155. do članka 158. Zakona o općem upravnom postupku, novina su u odnosu na prethodnu regulaciju općeg upravnog postupka te predstavljaju institut obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava odnosno zaštite od drugih oblika postupanja te zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga.

Navedene odredbe Zakona o općem upravnom postupku omogućavaju i pokretanje upravnog spora, te je odredbom članka 3., stavak 1., točka 2. Zakona o upravnim sporovima propisana ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela. U odnosu na predmet upravnog spora, to predstavlja institut kojim se traži aktivnost uprave i u odnosu na postupanje odnosno propuštanje postupanja koje je tuženik obavezan izvršiti.

Sličan institut postojao je i u prethodnom Zakonu o upravnim sporovima te je bio uređen odredbama članka 67. do 76., a radilo se o sudskoj zaštiti od nezakonite radnje. Međutim, stupanjem na snagu novog Zakona o upravnim sporovima, izričito je normirano da predmet upravnog spora predstavlja i ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela te, u okviru navedenoga, treba razlikovati postupanja iz članka 157. i 158. Zakona o općem upravnom postupku u odnosu na ostala postupanja o čemu je prethodno bilo riječi, dok je i odredbama Zakona o parničnom postupku<sup>8</sup> i nadalje propisana mogućnost zaštite od nezakonite radnje.

---

<sup>8</sup> Zakon o parničnom postupku („Narodne novine“ broj: 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13).



ŽTakođer, kako je prethodno navedeno, pretpostavku pokretanja upravnog spora zbog ocjene zakonitosti postupanja javnopravnog tijela predstavlja činjenica da su tužitelju takvim postupanjem povrijeđeni pravo, obveze ili pravni interes jer, u protivnome, nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora. Valja istaknuti kako će se u odnosu na upravni spor protiv postupanja raditi o sporu pune jurisdikcije.

Međutim, budući da je tijekom rada novoformiranih upravnih sudova bilo vrlo malo upravnih sporova za koje se može izričito utvrditi kako su se bavili ocjenom zakonitosti postupanja javnopravnog tijela, sukladno članku 3., stavak 1., točka 2. Zakona o upravnim sporovima, smatramo da je potrebno proteći određeno vrijeme da se kroz odluke novoformiranih upravnih sudova u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku, kao i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, ustanovi sudska praksa u odnosu na upravne sporove što bi ih stranke pokretale tražeći pravnu zaštitu od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga iz članka 155. do članka 158. Zakona o općem upravnom postupku.

## ADMINISTRATIVE DISPUTE AGAINST PROCEDURES

Novelties in administrative dispute are pointed out in this paper, that is, an evaluation of the legality of procedures undertaken by public bodies in the administrative law domain which have infringed upon the rights, duties or legal interests of the party who has no recourse to regular legal remedy.

**Key words:** *administrative dispute, regular legal remedy*