

PRIGOVOR KAO PRAVNI LIJEK PREMA ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

*Doc. dr. sc. Alen Rajko**

UDK: 35.077.2/3(497.5)

342.922(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.71.34.07

Prethodno znanstveno priopćenje

Primljeno: kolovoz 2021.

Uz žalbu u upravnom postupku, prigovor je drugi redoviti pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku. Prigovor pruža pravnu zaštitu na pet područja upravnog prava izvan upravnog postupka: kod triju vrsta upravnih postupanja (iniciranje pokretanja postupka po službenoj dužnosti, obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela), kod postupanja pružatelja javnih usluga te kod neispunjavanja obveza koje javnopravno tijelo ima prema upravnom ugovoru. Osim razlika u materiji svakog od pet instituta kod kojih se prigovor primjenjuje, pojedine vrste prigovora razlikuju se po tome aktivira li se njihovim podnošenjem upravni postupak, jesu li remonstrativni ili devolutivni, koja im je svrha, po propisanim rokovima i dr. U odnosu na sve vrste prigovora sudska zaštita osigurana je u upravnom sporu.

Ključne riječi: prigovor, postupanje, upravni ugovor, javne usluge, upravni postupak

* Dr. sc. Alen Rajko, sudac Upravnog suda u Rijeci, Erazma Barčića 5, 51000 Rijeka; docent u naslovnom zvanju na Pravnom fakultetu u Rijeci; alen.rajko@usri.pravo-sudje.hr;

ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2770-3761

1. UVOD

Rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku donošenjem upravnih akata čini tek manji dio upravne djelatnosti. Normativna sistematizacija, sadržana u Zakonu o sustavu državne uprave¹, poslove državne uprave svrstava u sljedeće skupine:

- provedba državne politike (izrada nacрта prijedloga zakona, prijedloga uredbi i prijedloga drugih akata Vlade Republike Hrvatske, izrada nacрта strateških i planskih dokumenata, praćenje učinkovitosti provedbe zakona, uredbi i drugih akata Vlade, zastupanje Republike Hrvatske u tijelima Europske unije i međunarodnih organizacija, europski poslovi i ostvarivanje međunarodne suradnje sukladno posebnom zakonu)
- neposredna provedba zakona (rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija, izdavanje potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima se vode propisani očevidnici i druge službene evidencije)
- inspekcijski nadzor (nadzorni postupci kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima)
- upravni nadzor (nadzorni postupci, mjere i radnje kojima se osigurava zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave)
- drugi upravni i stručni poslovi (prikupljanje podataka i izrada stručnih podloga, analiza i izvješća o stanju u određenom upravnom području, provedba mjera za unaprjeđenje utvrđenog stanja u određenom upravnom području, pružanje pravne i stručne pomoći, davanje mišljenja pravnim i fizičkim osobama o odgovarajućoj primjeni zakona i drugih propisa, ostvarivanje stručne suradnje).²

¹ Čl. 3. st. 1., čl. 17., čl. 19., čl. 21., čl. 28. i čl. 31. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.

Ova sistematizacija na odgovarajući je način primjenjiva i u pogledu upravnih poslova koji se obavljaju u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te u pravnim osobama s javnim ovlastima u mjeri u kojoj je dotični subjekt ovlašten obavljati pojedine vrste poslova.

² Širina upravne djelatnosti jedan je od razloga koji, prema Borkoviću, potencira problem preciznog definiranja sadržaja upravnog prava. Osim te širine riječ je, ponajprije, o neodređenosti centralnog pojma uprave i o isprepletenosti upravnopravnih normi s normama drugih pravnih grana. Ipak, u definiciju upravnog prava svakako

Upravo je širenje predmeta važećeg Zakona o općem upravnom postupku³ (dalje u tekstu: ZUP) na dio upravne djelatnosti izvan rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku (tj. na upravne ugovore te na postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga), koja nije ulazila u doseg njegova normativnog prednika⁴, u osvrtima profesionalne zajednice redovito uvrštavano među važnije novosti koje je donijelo stupanje ZUP-a na snagu. Radi osiguravanja pravne zaštite u odnosu na odredbe ZUP-a što se ne odnose na upravni postupak, tim je Zakonom predviđen prigovor kao nova vrsta redovitoga pravnog lijeka.

Analiza iznesena u nastavku rada, uključujući razmatranje prigovora kao postupovnog instrumenta, pokazat će da i nakon spomenutog proširenja predmeta ZUP-a i dalje većina upravnih poslova ostaje izvan dosega ZUP-a, a glavnina akata uprave nema obilježja upravnih akata.⁵ Ipak, riječ je bitnom proširenju. Dodatna materija uređena ZUP-om svoj je odraz nužno našla i prilikom reformiranja upravnog spora (donošenjem važećeg Zakona o upravnim sporovima⁶, dalje u tekstu: ZUS) s time povezanom nadogradnjom predmeta upravnosudskog nadzora.⁷

U ovome radu raščlanjujemo prigovor kao pravni lijek u kontekstu odredaba ZUP-a. Analizu započinjemo normativnom genezom prigovora s pripadajućim teorijskim osvrtima (2.1.). Zatim donosimo regulacijski okvir prigovora, najprije opći, što se generalno odnosi na prigovore (2.2.), a nakon toga sažeti prikaz svake

ulaze, među ostalim, elementi djelovanja uprave te procedure njezina postupanja. Borković, I., *Upravno pravo*, VII. izm. i dop. izd., Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 55 i 57.

Potonje je, pak, u velikoj mjeri, iako ne isključivo, uređeno Zakonom o općem upravnom postupku.

³ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009.

⁴ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 53/1991 i 103/1996.

⁵ O razlikovanju upravnih od neupravnih i internih akata vidi i čl. 4. t. 15.b. Uredbe o uredskom poslovanju, Narodne novine, br. 75/2021.

⁶ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 i 29/2017.

⁷ Upravni postupak i upravni spor (kao sudski postupak) ne čine jedinstven pravni postupak. Premda su komplementarni, između njih postoji više razlika. Ključnom smatramo generalnu razliku između presuđivanja (sudeња) i administriranja (upravne djelatnosti), koju Damaška, u svojem klasičnom komparativnom prikazu pravosudnih sustava, opisuje ovako: "Posebna narav presuđivanja – njegova *differentia specifica* u odnosu na administriranje – počiva na trokutnom odnosu između dviju strana u postupku i suda, odnosu koji proizlazi iz rješavanja spornog pitanja. Ne prepušta se sucima da odlučuju o pitanjima koja su nesporna." Damaška, M., *Lica pravosuđa i državna vlast (Usporedni prikaz pravosudnih sustava)*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2008., str. 93.

od pet vrsta prigovora uređenih ZUP-om (2.4.), uz kratak osvrt na moguće dvojbe u pogledu pojma "postupanje" (2.4.). Bitna obilježja prigovora razmatramo usporedbom njihovih zajedničkih (3.) i različitih karakteristika (4.). Slijedi razmatranje specifičnosti upravnih sporova vezanih uz prigovore (5.), uz objedinjavanje ključnih teza u zaključku rada (6.). Naglasak rada je na prigovoru kao zasebnoj vrsti pravnog lijeka uređenoj ZUP-om, a ne na materiji pet zakonskih instituta u okviru kojih se pravna zaštita pruža putem prigovora. Stoga je prikaz tih instituta iznesen sumarno, u funkciji kontekstualizacije analize prigovora. Izvan toga prigovori nisu raščlanjeni zasebno, već horizontalnom usporedbom njihovih bitnih obilježja, primjenom pravnoteorijskih i normativnih kriterija. Radi izbjegavanja ponavljanja u radu, meritum zahtjeva koji se postavlja pojedinom vrstom prigovora iznesen je na jednome mjestu, prilikom sistematizacije sadržaja tužbenih zahtjeva koji se postavljaju prilikom upravnosudske zaštite vezane uz prigovor.

2. GENEZA I REGULACIJSKI OKVIR PRIGOVORA PROPISANIH ZUP-om

U ovom dijelu rada razmatramo pravno-političku motivaciju za uvrštavanje prigovora u ZUP, kao dodatnog redovitog pravnog lijeka, uz nekoliko doktrinarnih osvrta na tu novost. Slijedi analiza odredaba ZUP-a koje prigovor uređuju generalno (čl. 12. st. 3., vezano uz čl. 3. st. 2. i 3. te čl. 122.) te onih koje se odnose posebno na svaku od pet vrsta prigovora (čl. 42., čl. 154., čl. 155., čl. 156. te čl. 157. i 158.). Drugi dio rada zaključujemo ponudom odgovora na pitanja koji dio spomenute materije je obuhvaćen pojmom postupanja, uz razgraničavanje upravnih postupanja od postupanja pružatelja javnih usluga.

2.1. Pripreme za donošenje ZUP-a i neki teorijski osvrti na širenje doseg tog Zakona

U parlamentarnoj proceduri donošenja ZUP-a u pogledu prigovora istaknuto je da je riječ o novome pravnom lijeku, koji omogućuje da širi krug upravnih djelatnosti bude pokriven pravnim lijekovima. Cilj je pravna zaštita u slučajevima koji ne rezultiraju donošenjem klasičnoga upravnog akta, ali su ipak važni za realizaciju prava građana. To bi moglo biti važno kod upravnih ugovora, pri obavljanju javnih službi (u okviru trokuta pružatelj javnih službi – tijelo javne vlasti – građanin) te kod drugih postupanja koja imaju učinak na prava, obveze i pravne interese građana, pravnih osoba i drugih stranaka.⁸

⁸ Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, <https://sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168> (1. kolovoza 2021.), oso-

Na tom je tragu i Đerđa: “Vođenje postupaka u kojima se u upravnim stvarima odlučuje o pravima i obvezama građana samo je dio javne funkcije koju javna uprava obavlja u odnosu prema građanima. (...) postoji i područje servisne funkcije države u okviru koje ona građanima osigurava javna dobra i usluge (...) koje u pravilu nije moguće dobiti tržišnom razmjenom, nego samo putem prava koja određuju propisi u posebnim upravnim područjima. (...) No budući da se ona ne odnose na provedbenopravnu djelatnost, javnopravno tijelo ovdje ne vodi upravni postupak (...) Stoga Zakon o općem upravnom postupku dodatno otvara građanima mogućnost da zaštite svoja prava kada su im ona povrijeđena postupanjem javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga, a koje nije usmjereno na vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja.”⁹

Također, “(P)rihvaćanje prigovora kao redovitog pravnog lijeka u pravnom sustavu Republike Hrvatske predstavlja bitnu novinu u odnosu na rješenja iz ranije važećeg ZUP-a. (...) kompletirana je zaštita od sveobuhvatnog upravnog djelovanja javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj, pri čemu su obuhvaćeni i pružatelji javnih usluga.”¹⁰

bito str. 1, 5 i 70; Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-drugo-citanje-pze-br-168> (1. kolovoza 2021.), napose str. 65, 69 i 78.

Ovi materijali opravdano upućuju i na suvremene europske solucije pri uređivanju dotične materije. No, zanimljivo je primijetiti da se u nas Krbek već između dvaju svjetskih ratova bavio i pitanjima pravnog režima javnih službi, uključujućih privatne aktere koji djeluju na tom području. Krbek, I., *Upravno pravo, II. knjiga: Organizacija javne uprave*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1932., str. 11 i dalje.

⁹ Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 341.

Staničić piše slično o spomenutom proširenju predmeta ZUP-a i o važnosti tog iskoraka za zaštitu položaja građana. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka (4)*, Informator, vol. 67, br. 6571, 2019., str. 25.

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

Na primjerima država s kojima Republika Hrvatska dijeli zajedničku tradiciju regulacije općega upravnog postupka spomenimo da i novije upravno-postupovne kodifikacije u Crnoj Gori te u Republici Srbiji također predviđaju prigovor kao redoviti pravni lijek koji pruža zaštitu izvan obuhvata upravnog postupka, kod upravnih ugovora (Srbija), a u objema spomenutim državama i kod pružanja javnih usluga te kod postupanja, pri čemu u zakonima tih zemalja hrvatskom pojmu postupanja u bitnome odgovaraju termini upravne aktivnosti (Crna Gora), odnosno upravne radnje (Srbija). Zakon o upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017, posebice čl. 31., čl. 35., čl. 118. i čl. 137. – 138.; Zakon

2.2. Opće odredbe ZUP-a vezane uz prigovor

Terminološki, u prvom je redu potrebno naglasiti da pojam prigovora iz ZUP-a nužno ne korespondira svakom korištenju termina “prigovor” u posebnim zakonima na području upravnog prava (poput, primjerice, prigovora na zapisnik pri obavljanju inspekcijskog nadzora). Postoje, dakle, vrste prigovora na području upravnog prava koji nisu prigovori u smislu ZUP-a. S druge strane, da bi bili primjenjivi, prigovorima iz ZUP-a nije potrebno dodatno “ozakonjenje” u posebnom zakonu – ako su ispunjene pretpostavke za primjenjivost prigovora propisane ZUP-om, nije nužno da to bude učinjeno i izričitom komplementarnom normom posebnog zakona mjerodavnoga na odnosnome upravnom području.¹¹

Prigovori regulirani ZUP-om oslanjaju se na dvije opće temeljne odredbe toga Zakona. U okviru prava stranke na pravni lijek (čl. 12. ZUP-a) u stavku 3. propisano je da protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor. Netom citirano upućuje, pak, na trojno uređenje primjene ZUP-a, uređeno člankom 3. toga Zakona. Stavak 1. navedenoga članka odnosi se na upravni postupak (rješavanje upravnih stvari), dok se preostalim odredbama članka 3. primjena ZUP-a, supsidijarno i na odgovarajući način, proteže na upravne ugovore i na druga postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava, koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka (st. 2.) te na zaštitu prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe (pružatelji javnih usluga) odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima (st. 3.).

U vidu je potrebno imati i odredbe članka 122. ZUP-a, kojima je propisano izjavljivanje prigovora i postupanje po prigovoru¹² u dijelu u kojem posebnim odredbama ZUP-a u odnosu na pojedinu vrstu prigovora nije određeno druk-

o općem upravnom postupku, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 18/2016 i 95/2018, osobito čl. 13. st. 3., čl. 25., čl. 28., čl. 32. i čl. 147. – 150.

U svjetlu crnogorskog zakona doktrinarno se navodi da druge upravne aktivnosti imaju tri glavna obilježja: konkretnost čina javnopravnog tijela, da nema samostalan i neposredan pravni učinak (tj. da nije pravni akt, ni upravni akt, ni upravni ugovor) te da utječe na prava, obveze i pravne interese fizičkih i pravnih osoba. Tomić, Z. R.; Blažić, Đ., *Komentar Zakona o upravnom postupku Crne Gore*, FDES, Podgorica, 2017., str. 238.

¹¹ Među primjerima takve izričite komplementarne regulacije jest čl. 10. st. 8. Zakona o prebivalištu, Narodne novine, br. 144/2012 i 158/2013 (kod odbijanja evidentiranja prijave prebivališta ili boravišta).

¹² Čl. 122. Zakona o općem upravnom postupku glasi:

(1) Prigovor se izjavljuje čelniku tijela, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

čije.¹³ Članak 122. ZUP-a ne čini zasebnu, samostalnu osnovu za izjavljivanje prigovora, već može biti primijenjen samo uz neku od odredaba toga Zakona kojima je uređena pojedina vrsta prigovora.

2.3. Posebne odredbe ZUP-a o pojedinim vrstama prigovora

Uvodno je već spomenuto da je ZUP-om propisano pet vrsta prigovora, zasebno uređenih u okviru Drugog dijela, Glave I. (Pokretanje postupka), Šestog dijela (Upravni ugovor) i Sedmog dijela Zakona (Pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga).

Prvo, prigovor je, radi zaštite javnog interesa kao jednog od razloga za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, ovlašten izjaviti inicijator – podnositelj predstavke koji traži da javnopravno tijelo po službenoj dužnosti pokrene postupak, u povodu obavijesti tijela da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka, ili zbog propuštanja dostave obavijesti u propisanom roku (čl. 42. ZUP-a).¹⁴ Prigovor nije dopušten u pogledu obavijesti da je postupak pokrenut. Tu vrstu predstavke potrebno je razlikovati od tzv. obične predstavke, koja može sadržavati vrlo različita traženja, ali se ne odnosi na iniciranje pokretanja

(2) Odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući se način primjenjuju i na prigovor.

(3) Čelnik tijela odlučuje o prigovoru rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora.

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

¹³ Ipak, Staničić opravdano primjećuje da se čl. 122. ZUP-a, u biti, ne primjenjuje u odnosu na sve vrste prigovora, već je mjerodavan u pogledu prigovorâ iz čl. 42., čl. 155. i čl. 156. ZUP-a. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka (16)*, Informator, vol. 67, br. 6588-6589, 2019., str. 25. Preostale dvije vrste prigovora u cijelosti su, naime, uređene zasebno (drukčije). Doduše, moguća je teza da se, u nedostatku posebne odredbe u čl. 154. ZUP-a, rok iz čl. 122. st. 3. ZUP-a primjenjuje i kod prigovora na upravni ugovor. Međutim, imajući na umu supstancijalne razlike između devolutivnog prigovora iz čl. 154. ZUP-a i remonstrativnog karaktera odredaba čl. 122. toga Zakona, kao i razlike između upravnog ugovora i upravnih postupanja, vjerujemo da je ovdje riječ o propustu zakonodavca da izrijekom propiše rok za rješavanje prigovora na upravni ugovor, a ne o legislativnoj nakani protezanja primjene čl. 122. ZUP-a i na prigovor iz čl. 154. toga Zakona.

¹⁴ Čl. 42. Zakona o općem upravnom postupku glasi:

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

upravnog postupka po službenoj dužnosti (kod tzv. obične predstavke podnositelj ima pravo dobiti odgovor u propisanom roku, ali ne može pravnim lijekom osporavati odgovor kojim nije zadovoljan).¹⁵

Drugo, prigovor može izjaviti stranka upravnog ugovora koja nije javnopravno tijelo, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela (čl. 154. ZUP-a).¹⁶ Između stranaka upravnog ugovora, naime, postoji odnos subordinacije.¹⁷ Jedan od odraza tog odnosa sastoji se u tome što, u slučaju neispunjavanja obveza od druge ugovorne strane, javnopravno tijelo može upravni ugovor jednostrano raskinuti (čl. 153. st. 2. ZUP-a), dok druga strana najprije mora izjaviti prigovor, koji se izjavljuje (ali i predaje) tijelu što obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom – strankom ugovora (čl. 154. st. 1. i 2. ZUP-a).

Treće, ovlaštenik izjavljivanja prigovora je zainteresirana osoba kojoj (u propisanom roku) nije izdana pisana obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava

-
- (2) Kod ocjene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti javnopravno tijelo uzet će u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnoga interesa.
 - (3) Kad službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, obavijestit će o tome podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno obavijesti.
 - (4) Podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.

¹⁵ Više o ovoj novosti uvedenoj stupanjem Zakona o općem upravnom postupku na snagu vidi npr. u: Šikić, M., *Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, vol. 58, br. 5871, 2010., str. 1 – 3; Rajko, A., *Iniciranje pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti putem predstavke*, u: XXXV. tradicionalno savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 27, Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu i Organizator, Zagreb, 2020., str. 445 – 454.

¹⁶ Upravni ugovor uređen je odredbama čl. 150. – 154. Zakona o općem upravnom postupku. Čl. 154. toga Zakona glasi:

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

¹⁷ Više o tome vidi, primjerice, u: Đerđa, *op. cit.* u bilj. 9, str. 335 i 338.

(čl. 155. ZUP-a).¹⁸ Riječ je o instrumentu koji se upotrebljava izvan upravnog postupka (zainteresirana osoba iz čl. 155. ZUP-a nije zainteresirana osoba kao uzgredna stranka iz čl. 4. st. 1. toga Zakona). Članak 155. ZUP-a pruža dodatnu, formaliziranu zaštitu zainteresiranim osobama u pogledu dijela kontakata između građana (ili pravnih osoba) i javne uprave, kada javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda zatraženu obavijest, ili to ne učini u pisanom obliku, ili izrijeком odbije izdati obavijest.¹⁹

Četvrto, tzv. opću supsidijarnu zaštitu²⁰ pruža prigovor radi zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (čl. 156. ZUP-a).²¹ Očito je da navedeno ne razumijeva bilo kakvo, već nezakonito postupanje. Ispunjavanje pretpostavki za tu vrstu zaštite, po prirodi stvari, često nije jednostavno utvrditi. Kriteriji za to uglavnom se razvijaju upravnosudskom praksom, i to zasad češće utvrđivanjem koje radnje ili propuštanja radnji ne ulaze u okvire drugog oblika postupanja iz članka 156. ZUP-a, negoli identificiranjem materije koja ulazi u te okvire.²²

¹⁸ Čl. 155. Zakona o općem upravnom postupku glasi:

- (1) Javnopravno tijelo dužno je obavijestiti zainteresiranu osobu na njezin zahtjev o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari.
- (2) Na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo dužno je u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati obavijest u pisanom obliku.
- (3) Ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor.
- (4) Ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest, zainteresirana osoba ima pravo izjaviti prigovor.

¹⁹ Više o institutu iz čl. 155. Zakona o općem upravnom postupku, uključujući njegov odnos spram mišljenja o primjeni propisa (Zakon o sustavu državne uprave) i materije Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/2013 i 85/2015), vidi npr. u: Rajko, A., *Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (Zaštita od postupanja iz članka 155. Zakona o općem upravnom postupku)*, u: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2020., str. 96 – 97; Horvat, B., *Upravni spor protiv postupanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 2, 2014., str. 437 – 445.

²⁰ Pojam opće supsidijarne zaštite inaugurira Đerđa. Đerđa, *op. cit.* u bilj. 9, str. 345.

²¹ Čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku glasi:

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

²² Vidi npr. sljedeće presude Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske: UsII-3/15 od 11. ožujka 2015.; Usž-4626/18 od 4. prosinca 2019.; Usž-345/15 od 7. svibnja 2015.; Usž-4418/19 od 24. listopada 2019.; Usž-1543/15 od 4. studenog 2015.; Usž-

Usvojeni tekst članka 156. ZUP-a znatno se razlikuje od radnih verzija uređenja ovog instituta, koji je, u pripremljenoj fazi, bio vrlo blizak zaštiti od nezakonite radnje iz članka 67. – 76. prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima.²³

Na koncu, peta vrsta prigovora prema ZUP-u jest prigovor korisnika javnih usluga radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a).²⁴ Ovdje je proširenje predmeta ZUP-a od tradicionalne pravne zaštite u upravnom postupku otišlo najdalje jer nije riječ samo o drugim vrstama radnji javnopravnih tijela, već o zaštiti spram pružatelja javnih usluga, kako gospodarskih, poput komunalnih djelatnosti ili vodnoga gospodarstva, tako i negospodarskih (raznih djelatnosti koje se i dalje, premda neprecizno i terminološki neažurno, često nazivaju društvenim djelatnostima). Uključen je i treći akter – nadzorno javnopravno tijelo koje, međutim, u povodu prigovora ne donosi rješenje (upravni akt), već podnositelju prigovora dostavlja obavijest o mjerama poduzetima u

233/16 od 16. ožujka 2016.; Usz-1973/16 od 14. rujna 2016.; UsII-21/13 od 16. travnja 2014.

²³ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/1991, 9/1992 i 77/1992. Zaštita od povrede sloboda i prava zajamčenih Ustavom učinjene nezakonitom radnjom analizirana je npr. u: Borković, *op. cit.* u bilj. 2, str. 525.

O genezi članka 156. Zakona o općem upravnom postupku i o drugim bitnim karakteristikama zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela vidi npr. u: Rajko, A., *O članku 156. Zakona o općem upravnom postupku*, Pravo i porezi, vol. XXI, br. 4, 2012., str. 40 – 46; Horvat, *op. cit.* u bilj. 19, str. 439 – 443.

²⁴ Čl. 157. i 158. Zakona o općem upravnom postupku glase:

Članak 157.

- (1) Pod postupanjem pružatelja javnih usluga smatra se poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku.
- (2) Ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti i prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga.
- (3) Prigovor se može izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje.

Članak 158.

- (1) Nadležno javnopravno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora.
- (2) Nadležno tijelo dužno je bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

povodu prigovora.²⁵ Držimo da se zaštita pruža ako je posrijedi protupropisno, a ne bilo kakvo postupanje pružatelja javne usluge. Kod primjene ovog instituta pozornost je potrebno obratiti i na to nastupa li dotična pravna osoba u konkretnom slučaju kao pravna osoba koja obavlja javnu službu, tj. kao pružatelj javnih usluga (čl. 3. st. 3. ZUP-a) ili kao pravna osoba s javnom ovlašću (npr. s ovlašću vođenja upravnog postupka, u kojem slučaju je posrijedi javnopravno tijelo iz čl. 1. i čl. 3. st. 1. ZUP-a). Postoje, naime, pravne osobe koje u svojoj djelatnosti objedinjavaju oba spomenuta svojstva, pa u različitim situacijama nastupaju u različitom svojstvu.²⁶

2.4. Terminološke napomene

Vidjeli smo da posebne odredbe ZUP-a o pojedinim vrstama prigovora pojam postupanja izrijekom vezuju uz članke 155., 156. te 157. i 158. Potonje su norme objedinjene u Sedmom dijelu ZUP-a, što nosi naslov Pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga.

No, generalne odredbe članka 3. stavka 2. i 3. te članka 12. stavka 3. ZUP-a, osim izričitog navođenja područja upravnih ugovora, zaštitu putem prigovora vezuju uz svako drugo postupanje javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga. Imajući na umu sveobuhvatan doseg navedenih općih temeljnih odredaba ZUP-a, mislimo da pojam postupanja obuhvaća i postupanje javnopravnog tijela u povodu predstavke (inicijative) iz članka 42. ZUP-a. Prigovori se, dakle, odnose na postupanja javnopravnih tijela (čl. 42., 155. i 156. ZUP-a), na postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a) te na dio materije upravnih ugovora (čl. 154. ZUP-a). U skladu s netom iznesenim, u nastavku rada rečene tri vrste postupanja javnopravnih tijela zajednički nazivamo upravnim postupanjima radi razlikovanja od postupanja pružatelja javnih usluga.

²⁵ O mogućim praktičnim primjerima za primjenu zaštite iz čl. 157. i 158. Zakona o općem upravnom postupku, ali i zaštite iz čl. 155. te 156. toga Zakona, vidi, primjerice, u: Gagro; Kosović-Marković, *op. cit.* u bilj. 10, str. 195 – 198.

Za razliku od Zakona o općem upravnom postupku, pružatelj javnih usluga u upravnom sporu ima položaj javnopravnog tijela, u smislu tuženika u sporu (vidi čl. 2. st. 2. i čl. 18. toga Zakona). Više o tome vidi *infra*, kod razmatranja upravnosudske zaštite.

²⁶ Komunalno društvo, primjerice, ima svojstvo pružatelja javne usluge kada obavlja komunalne djelatnosti (čl. 8. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/2018, 110/2018 i 32/2020), a svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima kada obavlja delegirane javne ovlasti iz čl. 31. toga Zakona.

3. ZAJEDNIČKA OBILJEŽJA PRIGOVORA REGULIRANIH ZUP-om

U svim varijantama prigovor prema ZUP-u redoviti je pravni lijek, kao što je to žalba u upravnom postupku.²⁷ Za razliku od žalbe protiv rješenja (upravnog akta), koja je dopuštena uvijek, osim kada je zakonom isključena (čl. 105. st. 1. ZUP-a), prigovor je dopušten samo kada je to ZUP-om izrijekom propisano, tj. u pet slučajeva navedenih *supra*.

Usto, riječ je redovitome pravnom lijeku koji pruža pravnu zaštitu izvan upravnog postupka, ali na području upravnog prava. Prigovori iz članka 42. i 155. ZUP-a odnose se na situacije što prethode (ili mogu prethoditi) upravnom postupku, a ostale tri vrste prigovora na situacije nevezane uz upravni postupak. U pogledu svih postupanja i drugih radnji javnopravnih tijela u okviru upravnog postupka instancijska je zaštita osigurana putem žalbe protiv prvostupanjskog rješenja, a sudska zaštita putem tužbe radi ocjene zakonitosti konačnog rješenja.²⁸ Stoga nema mjesta prigovoru u odnosu na postupanje i druge radnje ili odluke koje mogu biti osporavane žalbom u upravnom postupku ili tužbom protiv upravnog akta protiv kojeg žalba nije dopuštena.²⁹

Osim toga što je posrijedi redoviti pravni lijek, prigovor je, u svim varijantama po ZUP-u, samostalan, nesuspenzivan i višekratan pravni lijek (dopuštena je njegova izmjena ili opetovano podnošenje dok traje rok za izjavljivanje prigovora). Kod svih vrsta prigovora dopušten je – *mutatis mutandis* – i neki oblik reformacijskog odlučivanja tijela koje odlučuje o prigovoru.

²⁷ “Žalba u upravnom postupku procesno je pravno sredstvo kojim se stranci (i drugim osobama) daje mogućnost da pred drugostupanjskim tijelom pokreće pitanje zakonitosti i pravilnosti prvostupanjskog rješenja i time zaštititi svoja prava i pravne interese koji takvim rješenjem mogu biti povrijeđeni. (...) Izjavljivanjem žalbe stranka pokreće mehanizam pravne kontrole nad radom prvostupanjskog tijela, zahtijevajući da tijelo nadležno za odlučivanje o žalbi ispita, u formalnom i materijalnom smislu, zakonitosti njegova postupanja pri donošenju upravnog akta”. Borković, *op. cit.* u bilj. 2, str. 458.

Žalba je uređena odredbama čl. 105. – 121. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁸ Termin konačnog rješenja (upravnog akta) odnosi se na upravni akt protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek (žalbu, odnosno prigovor).

²⁹ Rajko, *Iniciranje...*, *op. cit.* u bilj. 15, str. 449. Uz to, prigovor nije sredstvo pravne zaštite ni na području izdavanja potvrda (čl. 159. i 160. Zakona o općem upravnom postupku). Premda potvrda nije upravni akt, zaštita u slučaju odbijanja izdavanja potvrde u zatraženom sadržaju, ili izdavanja potvrde čiji sadržaj stranka smatra netočnim, pruža se u upravnom postupku, donošenjem rješenja o odbijanju izdavanja potvrde, odnosno rješenja o odbijanju izdavanja izmjenjene potvrde.

Nadalje, svi prigovori su podnesci, što je i izričito propisano u članku 71. stavku 1. ZUP-a. Stoga su, u dijelu koji nije reguliran posebnim odredbama ZUP-a što se odnose na prigovore, primjenjive opće odredbe o podnescima sadržane u članku 71. – 75. toga Zakona.³⁰

Rokovi za izjavljivanje prigovora propisani su različito (više o tome vidi *infra*), ali kod svih prigovora riječ je o prekluzivnom roku. Kod svih prigovora postoji i zaštita od tzv. šutnje uprave, bilo na temelju izričite specijalne odredbe (čl. 42. st. 4., čl. 155. st. 4., odnosno čl. 158. st. 2. ZUP-a), bilo na osnovi općih odredaba ZUP-a i ZUS-a o zaštiti kod šutnje uprave (tada su rokovi za izjavljivanje prigovora dilatorni, vezani uz rok za odlučivanje o prigovoru).

Naposljetku, svim vrstama prigovora zajedničko je da u povodu prigovora može biti doneseno negativno rješenje (odbacivanje ili odbijanje prigovora) ili favorabilno rješenje (usvajanje prigovora), ali ne i onerozno rješenje (kojim bi pravni položaj podnositelja prigovora bio učinjen nepovoljnijim od položaja u kojem se nalazio prije izjavljivanja prigovora, nametanjem obveze, zabrane, kazne i sl.).

4. RAZLIKE U KARAKTERISTIKAMA POJEDINIH VRSTA PRIGOVORA

Razlike u regulaciji pojedinih vrsta prigovora nisu zanemarive. Đerđa upozorava da su ZUP-om prihvaćena čak tri koncepta prigovora: protiv nezakonitog postupanja javnopravnog tijela³¹, prigovor na postupanje pružatelja javnih usluga i prigovor zbog neispunjavanja upravnog ugovora. Pritom ističe da samo jednim konceptom prigovora ne bi bilo moguće odgovarajuće pokriti vrlo polivalentne situacije koje su predmet primjene ZUP-a, pa šarolikost oblika i pravnih režima prigovora treba pravdati snažnijom zaštitom prava i pravnih interesa građana.³² U nastavku izlaganja pokazat ćemo da razlike između pojedinih vrsta prigovora ne postoje samo po kriteriju spomenutih triju normativnih koncepata, već i po dodatnim kriterijima.

Izjavljivanjem prigovora vezanih uz upravna postupanja i upravni ugovor aktivira se upravni postupak i o prigovoru se odlučuje upravnim aktom (rješe-

³⁰ Na postupanje s prigovorima na odgovarajući se način odnosi i detaljno razmatranje sadržano u: Kasabašić, Š., *Postupanje s podnescima stranaka u upravnom postupku prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, vol. 62, br. 6316-6317, 2014., str. 7 – 8.

³¹ Tj. prigovor protiv upravnog postupanja (nap. aut.).

³² Đerđa, *op. cit.* u bilj. 9, str. 275.

njem), za razliku od prigovora što se odnosi na pružanje javnih usluga.³³ Kada se u povodu prigovora pokreće upravni postupak, prigovor može biti rješenjem odbačen, kada je nepravodoban, nedopušten ili izjavljen od neovlaštene osobe, ili je u povodu istovjetnog prigovora već odlučeno u korist podnositelja, ali i u slučajevima iz članka 18. stavka 2. ZUP-a (kada nenadležno tijelo iz sadržaja podneska ne može utvrditi koje je tijelo nadležno) i članka 73. stavka 2. ZUP-a (nemogućnost postupanja po podnesku koji nije uređen u ostavljenom roku). I nadzorno tijelo kod prigovora o pružanju javnih usluga može utvrditi nedostatke analogne razlozima za odbacivanje prigovora i ne uzeti prigovor u meritorno razmatranje, ali to ne čini upravnim aktom.

Dodatne razlike postoje u pogledu razloga za odbijanje prigovora kao neosnovanog. Te razlike proizlaze iz bitnih razlika između pet instituta u odnosu na koje je predviđena zaštita putem prigovora. Prigovor je tako u biti neosnovan: ako nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti (čl. 42. ZUP-a); ako javnopravno tijelo ispunjava sporne obveze iz upravnog ugovora (čl. 154. ZUP-a); ako je javnopravno tijelo cjelovito i u propisanom obliku dostavilo obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155. ZUP-a); ako drugim postupanjem nije povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes osobe (čl. 156. ZUP-a); ako postupanjem pružatelja javne usluge nisu povrijeđena prava ni pravni interesi korisnika javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a).

Daljnje razlikovanje odnosi se, s jedne strane, na prigovore vezane uz upravna postupanja te, s druge strane, na prigovore što se odnose na upravni ugovor i pružanje javnih usluga. Kod upravnih postupanja prigovor je remonstrativan, dok je kod upravnog ugovora i pružanja javnih usluga prigovor devolutivan pravni lijek.³⁴ K tome, protiv rješenja donesenog u povodu prigovora protiv upravnog postupanja žalba je dopuštena ako postoji drugostupanjsko tijelo (čl. 122. st. 4. ZUP-a)³⁵, dok je kod prigovora iz članka 154. te prigovora iz članka 157. i 158. ZUP-a žalba posve isključena. Premda izrijekom nije uređeno pitanje izjašnjenja

³³ Stoga je, makar neizravno, materija prigovora kod upravnih postupanja i upravnog ugovora obuhvaćena ustavnim jamstvom sudske kontrole pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 59/1990, 135/1997, 8/1998 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, 76/2010, 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014). Sudska kontrola postoji i u odnosu na prigovor vezan uz pružanje javnih usluga, ali ona nije utemeljena konstitucionalno, već na razini zakona.

³⁴ Usto, o remonstrativnim prigovorima odlučuje čelnik tijela, a o devolutivnim prigovorima nadzorno tijelo.

³⁵ Kada je žalba dopuštena, drugostupanjsko tijelo ima opće ovlasti iz čl. 114. – 119. Zakona o općem upravnom postupku.

javnopravnog tijela – stranke upravnog ugovora, niti pružatelja javnih usluga, na izjavljeni prigovor, smatramo da je potrebno pružiti mogućnost tog izjašnjenja. To spomenute dvije vrste prigovora čini dvostranim pravnim lijekovima, dok su prigovori vezani uz upravna postupanja jednostrani pravni lijekovi.

Zatim, prigovori na područjima upravnog ugovora i pružanja javnih usluga izjavljuju se zbog propuštanja javnopravnog tijela – stranke ugovora, odnosno pružatelja javnih usluga, da ispune svoje unaprijed ugovorene ili propisane dužnosti (obveze). Prigovori iz članka 42. i 155. odnose se, pak, na propuštanje javnopravnih tijela da reagiraju na prethodna posebna traženja podnositelja prigovora. U tom pogledu obilježja prigovora iz članka 156. ZUP-a izmiču jednoobraznoj klasifikaciji.

Svrha je prigovora iz članka 42. ZUP-a zaštita javnog interesa, dok kod ostalih vrsta prigovora mora postojati dostatna veza s pravima, obvezama ili pravnim interesima podnositelja prigovora, u skladu s posebnostima konkretne vrste prigovora. Pritom je postupanje iz članka 155. ZUP-a primarno instrumentalnog karaktera, radi olakšavanja ostvarivanja drugih prava i pravnih interesa.

Konačno, prigovori se razlikuju i po rokovima za izjavljivanje, propisanim ZUP-om. Za izjavljivanje prigovora određen je rok od osam dana (čl. 42. st. 4. i čl. 155. st. 3.), a ostali su rokovi određivi, normirani sljedećim formulacijama: dok traje drugo postupanje ili njegove posljedice (čl. 156.), dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga (čl. 157. st. 3.). Premda o tome u članku 154. ZUP-a nema izričite odredbe, očito je da prigovor zbog neispunjenja upravnog ugovora može biti podnesen dok je upravni ugovor na snazi.

5. GLAVNE POSEBNOSTI UPRAVNIH SPOROVA VEZANIH UZ PRIGOVORE

Uvodno je već spomenuto zrcaljenje proširenja predmeta ZUP-a na predmet upravnog spora. Prema Medvedoviću, ZUS-om je upravnosudska zaštita osigurana osjetno šire te je sada “gotovo u potpunom skladu s Preporukom Odbora ministara Vijeća Europe o sudskoj kontroli akata uprave iz 2004. godine tako da je osigurana zaštita ne samo od pojedinačnih odluka³⁶ javnopravnih tijela nego i od općih akata te postupanja odnosno propuštanja postupanja javnopravnih tijela. (...) Formulacije tih odredba omogućuju da se upravnosudskoj kontroli podvrgne mnogo širi krug akata i radnji (postupanja) negoli je to bilo do sada

³⁶ Pojam pojedinačne odluke ovdje označava upravni akt (vidi čl. 3. st. 1. t. 1. ZUS-a), odnosno – terminologijom ZUP-a – rješenje (nap. aut.).

te da se znatno suzuje mogućnost restriktivne interpretacije i neopravdano otklanjanje nadležnosti.”³⁷

Kod prvih četiriju vrsta prigovora (čl. 42., 154., 155. i 156. ZUP-a) predmet upravnog spora nije ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava (čl. 3. st. 1. t. 2. ZUS-a), niti ocjena zakonitosti izvršavanja upravnog ugovora (čl. 3. st. 1. t. 4. ZUS-a), već je to “klasična” ocjena zakonitosti konačne pojedinačne odluke (upravnog akta) iz članka 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a ili pak upravni spor zbog šutnje uprave (čl. 3. st. 1. t. 3. ZUS-a). Naime, kod navedenih četiriju vrsta prigovora, što se odnose na upravna postupanja i upravne ugovore, postupak od izjavljivanja prigovora poprima obilježja upravnog postupka, pa se upravni spor vodi radi ocjene zakonitosti konačnog rješenja donesenog u postupku u povodu prigovora. Samo u povodu prigovora iz članka 157. – 158. ZUP-a ne donosi se upravni akt, pa se, nakon iscrpljivanja postupka po tom prigovoru, upravni spor vodi radi ocjene zakonitosti postupanja (čl. 3. st. 1. t. 2. ZUS-a)³⁸ ili radi zaštite od šutnje uprave (čl. 3. st. 1. t. 3. ZUS-a).

Nadalje, kod prigovora na upravno postupanje (čl. 42., čl. 155., odnosno čl. 156. ZUP-a) položaj tuženika u upravnom sporu ima javnopravno tijelo koje je donijelo, ili je bilo dužno donijeti, konačno rješenje u povodu prigovora. Smatramo da kod prigovora iz članka 154. ZUP-a svojstvo tuženika nema donositelj rješenja u postupku u povodu prigovora (nadzorno tijelo), već da to svojstvo pripada javnopravnom tijelu koje je stranka upravnog ugovora.³⁹ Što

³⁷ Medvedović, D., *Novi sustav upravnog sudovanja*, uvodni članak, u: Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 34 – 35.

O proširenju upravnosudske zaštite na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnih tijela vidi npr. i u: Horvat, *op. cit.* u bilj. 19, str. 437 – 438.

³⁸ Upravni spor radi ocjene zakonitosti postupanja može biti predviđen i posebnim zakonom, vidi npr. čl. 27. Zakona o upravnoj inspekciji (Narodne novine, br. 15/2018 i 98/2019), kojim je uređena sudska zaštita u odnosu na postupanje upravne inspekcije s obzirom na to da se to postupanje ne odvija u okviru upravnog postupka.

³⁹ S jedne strane, iz čl. 3. st. 1. t. 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima slijedilo bi da je tuženik nadzorno tijelo iz čl. 154. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku. No, prema čl. 18. i čl. 58. st. 4. Zakona o upravnim sporovima položaj tuženika imalo bi javnopravno tijelo – stranka upravnog ugovora. To neizravno slijedi i iz postojanja posebne odredbe čl. 3. st. 1. t. 4. ZUS-a, koja obuhvaća ne samo sklapanje i raskidanje, već i izvršenje upravnog ugovora (čl. 154. Zakona o općem upravnom postupku), ali i iz strukture čl. 58. Zakona o upravnim sporovima: na čl. 151. Zakona o općem upravnom postupku nadovezuje se čl. 58. st. 5. Zakona o upravnim sporovima, na čl. 153. Zakona o općem upravnom postupku nadovezuje se čl. 58. st. 6. Zakona o upravnim sporovima, dok je uz odredbu čl. 154. Zakona o općem upravnom postupku očito vezan čl. 58. st. 4. Zakona o upravnim sporovima

se tiče prigovora iz čl. 157. – 158. ZUP-a, neprijeporno je da status tuženika u upravnom sporu ima pružatelj javnih usluga, a ne nadzorno tijelo.⁴⁰

Upravnim sporovima povezanim s prigovorima u povodu kojih se donosi upravni akt zajedničko je da tužbeni zahtjev obuhvaća poništenje (i/ili oglašivanje ništavim) konačnog rješenja, što može biti prošireno i na poništenje (odnosno oglašivanje ništavim) prvostupanjskog rješenja.⁴¹ Moguć je i dodatni reformacijski dio tužbenog zahtjeva, čiji sadržaj ovisi o konkretnoj vrsti prigovora. To je, u pravilu:

- nalaganje tuženiku (ili prvostupanjskom tijelu) da po službenoj dužnosti pokrene upravni postupak (čl. 42. ZUP-a)
- nalaganje tuženiku da ispuni konkretne obveze iz ugovora (čl. 154. ZUP-a)
- nalaganje tuženiku (ili prvostupanjskom tijelu) da tužitelju u pisanom obliku dostavi zatraženu obavijest, u roku koji odredi sud (čl. 155. ZUP-a)
- nalaganje tuženiku (ili prvostupanjskom tijelu) da otkloni nedostatke u postupanju koji protupravno djeluju na prava, obveze ili pravne interese podnositelja prigovora – tužitelja u sporu, ili da prestane s takvim postupanjem (zbog raznolikosti situacija koje mogu biti obuhvaćene zaštitom iz čl. 156. ZUP-a, za ovu vrstu postupanja najteže je precizno i jednoobrazno odrediti sadržaj reformacijskog zahtjeva)
- nalaganje tuženiku da prestane s poduzimanjem spornih radnji, ili da ih poduzima djelomice na drugi način, ili da poduzme radnje koje je propustio poduzeti, kako bi prestala povreda prava ili pravnih interesa korisnika javnih usluga – tužitelja (čl. 157. i 158. ZUP-a).

Bez obzira na to je li te – ako jest – kojom formulacijom tužitelj zatražio i donošenje reformacijske odluke, sud je ovlašten donijeti takvu presudu ako za to ima dovoljnu podlogu. Ako to ne učini, upravni sud usvaja tužbeni zahtjev poništavanjem (ili oglašivanjem ništavim) osporavanog rješenja uz vraćanje predmeta na ponovni postupak tuženiku ili prvostupanjskom tijelu (kasacijska presuda) ili pak nalaganjem donošenja rješenja u roku koji sud odredi u predmetima šutnje uprave.

(“tuženik nije postupio sukladno... upravnom ugovoru”, što implicira da je stranka ugovora tuženik, a ne nadzorno tijelo).

⁴⁰ Nadzorno tijelo, podsjetimo, u povodu prigovora ne donosi rješenje (upravni akt), već podnositelja prigovora – korisnika usluga obavješćuje o poduzetim mjerama.

⁴¹ O sistematizaciji tužbenih zahtjeva vidi čl. 22. st. 2. – 4. Zakona o upravnim sporovima, vezano uz 3. st. 1., čl. 23. st. 1. t. 5. te čl. 58. i 59. toga Zakona.

Uzgedni (akcesorni) tužbeni zahtjev u upravnom sporu može biti naknada štete ili povrat stvari. Naknada štete zbog neispunjavanja upravnog ugovora izričito je propisana kao mogući uzgedni zahtjev sadržan u prigovoru iz članka 154. stavka 1. ZUP-a, pa je očito da takav uzgedni zahtjev može biti postavljen i u upravnom sporu. Dopuštenost uzgrednoga tužbenog zahtjeva ne može se unaprijed *a priori* isključiti ni u upravnim sporovima što se odnose na ostale vrste prigovora, osim kod prigovora iz članka 42. ZUP-a koji se ne izjavljuje radi zaštite prava ili pravnih interesa podnositelja prigovora, već radi zaštite javnog interesa. Bez obzira na pravnu i faktičnu (ne)dopuštenost, odnosno (ne)prikladnost postavljanja uzgrednoga tužbenog zahtjeva u upravnom sporu vezanom uz prigovore po ZUP-u, nema zapreke da osoba koja ima svojstvo tužitelja u upravnom sporu naknadu štete ili druga traženja ostvaruje u parničnom postupku pred redovitim sudom (ako o tome već ne postoji pravomoćna odluka upravnog suda).

6. ZAKLJUČAK

Uvrštavanje prigovora u ZUP komplementarno je proširenju predmeta tog Zakona na dio upravne djelatnosti izvan materije rješavanja upravnih stvari donošenjem upravnih akata u upravnom postupku. Proširenje je provedeno normiranjem pet novih instituta, kojima se klasična upravno-postupovna zaštita regulirana ZUP-om ne nadomješta, već se nadopunjuje. Kako bi u odnosu na primjenu rečenih novih instituta ZUP-a bila osigurana adekvatna pravna zaštita, uveden je prigovor kao dodatni pravni lijek uz žalbu u upravnom postupku.

Ovaj pravno-politički cilj jasno je izražen i u općim temeljnim odredbama članka 3. stavka 2. i 3. te članka 12. stavka 3. ZUP-a. Zbog različitosti materije instituta s kojima su pojedine vrste prigovora povezane, između njihovih bitnih obilježja nužno postoje razlike.

Prigovor je dopušten u pet slučajeva uređenih ZUP-om: kod triju vrsta upravnih postupanja (čl. 42., čl. 155. te čl. 156.), kod postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158.) i kod upravnih ugovora (čl. 154.). U svih pet slučajeva prigovor je redovit, samostalan, nesuspendivan i višekratan pravni lijek. Članak 122. ZUP-a sadržava podredne postupovne odredbe, ali ne čini zasebno utemeljenje za neku vrstu prigovora koja nije obuhvaćena netom navedenim odredbama ZUP-a. U povodu prigovora može biti doneseno negativno ili favorabilno, ali ne i onerozno rješenje. Rokovi za izjavljivanje prigovora su prekluzivni, uz dilatorne rokove kod šutnje uprave (kod upravnih postupanja zaštita od šutnje može postojati već u upravnom postupku, a kod svih vrsta prigovora postoji u upravnom sporu).

Vrste prigovora međusobno se razlikuju prema ključnim karakteristikama instituta reguliranih ZUP-om u odnosu na koje se primjenjuje prigovor, ali i po tome rješava li se o prigovoru u upravnom postupku, je li prigovor remonstrativan ili devolutivan te jednostran ili dvostran pravni lijek, prema svrsi prigovora, propisanim rokovima i dr.

Posebности upravnosudske zaštite u predmetima vezanima uz prigovore u najvećoj se mjeri ogledaju u predmetu spora – kod prigovora na pružanje javnih usluga to je ocjena zakonitosti postupanja, a kod ostalih vrsta prigovora ocjena zakonitosti konačnoga upravnog akta donesenog u povodu prigovora (kod svih vrsta prigovora moguća je i zaštita zbog šutnje uprave). Specifičnosti upravnih sporova vezanih uz prigovore postoje i u odnosu na određivanje subjekta koji ima položaj tuženika u upravnom sporu te pri formuliranju tužbenog zahtjeva, osobito u njegovoj reformacijskoj varijanti.

Prilikom utvrđivanja (ne)primjenjivosti nekog od spomenutih instituta ZUP-a, i s njime povezane vrste prigovora, potrebno je voditi računa i o supsidijarnosti ovih oblika pravne zaštite, koja je u odnosu na dva instituta propisana izrijekom (čl. 156. i čl. 157. st. 1. ZUP-a), a u odnosu na sve institute općim odredbama članka 3. stavka 2. odnosno 3. toga Zakona.

Proširenjem predmeta ZUP-a na upravna postupanja, na postupanja pružatelja javnih usluga te na zaštitu od propusta javnopravnog tijela da ispunjava obveze iz upravnog ugovora, kao i s time povezana proceduralnost uređenja ovih instituta i pravna zaštita putem prigovora, uz sudsku zaštitu u upravnom sporu, povećava razinu zaštite prava i pravnih interesa osoba u sferi time obuhvaćenih dijelova upravne djelatnosti izvan upravnog postupka, kao i zaštite javnog interesa. Usto, olakšava nadzor nad radom javne uprave i pružatelja javnih usluga te neizravno doprinosi upravnoj disciplini i kvaliteti obavljanja upravne djelatnosti.

LITERATURA

1. Borković, I., *Upravno pravo*, VII. izmij. i dop. izd., Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Damaška, M., *Lica pravosuđa i državna vlast (Usporedni prikaz pravosudnih sustava)*, Nakladni zavod Globus, Zagreb, 2008.
3. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
4. Gagro, B.; Kosović-Marković, M., *Žalba i prigovor u novom Zakonu o općem upravnom postupku: ogleđni primjeri*, u: *Zakon o upravnom postupku – iskustva u praksi i primjeri*, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 173-198.

5. Horvat, B., *Upravni spor protiv postupanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 2, 2014., str. 437-445.
6. Kasabašić, Š., *Postupanje s podnescima stranaka u upravnom postupku prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, vol. 62, br. 6316-6317, 2014., str. 7-8.
7. Krbek, I., *Upravno pravo, II. knjiga: Organizacija javne uprave*, Jugoslovenska štampa, Zagreb, 1932.
8. Medvedović, D., *Novi sustav upravnog sudovanja*, uvodni članak u: Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 15-75.
9. Rajko, A., *Iniciranje pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti putem predstavke*, u: XXXV. tradicionalno savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 27, Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu i Organizator, Zagreb, 2020., str. 445-454.
10. Rajko, A., *Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (Zaštita od postupanja iz članka 155. Zakona o općem upravnom postupku)*, u: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2020., str. 91-105.
11. Rajko, A., *O članku 156. Zakona o općem upravnom postupku*, *Pravo i porezi*, vol. XXI., br. 4, 2012., str. 40-46.
12. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka (4)*, Informator, vol. 67, br. 6571, 2019., str. 25.
13. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka (16)*, Informator, vol. 67, br. 6588-6589, 2019., str. 25.
14. Šikić, M., *Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, vol. 58, br. 5871, 2010., str. 1-3.
15. Tomić, Z. R.; Blažić, Đ., *Komentar Zakona o upravnom postupku Crne Gore*, FDES, Podgorica, 2017.

Pravni izvori

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 59/1990, 135/1997, 8/1998 – proč. tekst, 113/2000, 124/2000 – proč. tekst, 28/2001, 41/2001 – proč. tekst, 55/2001 – ispr., 76/2010, 85/2010 – proč. tekst i 5/2014.
2. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009.
3. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 53/1991 i 103/1996.
4. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 i 29/2017.
5. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/1991, 9/1992 i 77/1992.

6. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.
7. Zakon o prebivalištu, Narodne novine, br. 144/2012 i 158/2013.
8. Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 15/2018 i 98/2019.
9. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013 i 85/2015.
10. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/2018, 110/2018 i 32/2020.
11. Zakon o upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.
12. Zakon o opštem upravnom postupku, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 18/2016 i 95/2018.
13. Uredba o uredskom poslovanju, Narodne novine, br. 75/2021.

Sudska praksa

1. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, UsII-3/15 od 11. ožujka 2015.
2. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-4626/18 od 4. prosinca 2019.
3. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-345/15 od 7. svibnja 2015.
4. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-4418/19 od 24. listopada 2019.
5. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-1543/15 od 4. studenog 2015.
6. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-233/16 od 16. ožujka 2016.
7. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-1973/16 od 14. rujna 2016.
8. Presuda Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, UsII-21/13 od 16. travnja 2014.

Mrežni izvori

1. *Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku*, <https://sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168> (1. kolovoza 2021.)
2. *Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku*, <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-drugo-citanje-pze-br-168> (1. kolovoza 2021.)

Summary

Alen Rajko*

COMPLAINT AS A LEGAL REMEDY UNDER THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT

In addition to resolving administrative matters in the administrative procedure, the Croatian General Administrative Procedure Act regulates five other types of subsidiary legal protection that are not decided by an administrative act. These are three types of administrative actions (initiating procedure ex officio by petition; notifications on the conditions for exercising and protecting rights; protection from other actions of public law bodies), actions of public service providers, as well as non-fulfillment of contractual obligations by public bodies (administrative contracts). As an instrument of legal protection with regard to the mentioned forms of administrative activity, an ordinary appellate procedure is envisaged – the complaint.

The paper analyzes the legislative genesis of the mentioned additional institutes, the general regulatory framework related to complaints, as well as the provisions related to a particular type of complaint. Due to the significant differences between the five legal institutes to which the complaint relates, there are also certain differences between the types of complaints in their essential legal features. These features are compared horizontally, using legal-theoretical and normative criteria.

In relation to all types of complaints, a judicial remedy is provided in the administrative dispute. Therefore, the specifics of this type of administrative disputes are also considered. In conclusion, among other issues, the procedural importance of complaint for the realization of the rights and legal interests of citizens and legal entities, and indirectly for the quality of administrative activities, is emphasized.

Keywords: complaint, administrative action, administrative contract, public services, administrative procedure

* Alen Rajko, Ph. D., Judge at the Administrative Court in Rijeka, Erazma Barčića 5, 51000 Rijeka; Titular Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Rijeka; alen.rajko@usri.pravosudje.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-2770-3761