

Prof. dr. sc. Marko Šikić\*

## O NEKIM TERMINOLOŠKIM PITANJIMA U UREĐENJU ŽALBE U ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja)

UDK: 342.9 (497.5)  
342.92 (094.5)  
DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.148.309  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: 19. 2. 2023.

U našem ćemo radu analizirati određene terminološke probleme i nejasnoće u uređenju žalbe kao redovitog pravnog lijeka u Zakonu o općem upravnom postupku. Radi se o značenju i upotrebi izraza (sintagmi) odgoda pravnih učinaka rješenja i odgoda izvršenja rješenja te zamjena rješenja i izmjena rješenja. Promotrit ćemo, tako, najprije pitanje upotrebe i značenja izraza odgoda pravnih učinaka rješenja i odgoda izvršenja rješenja te ćemo obrazložiti naše stajalište da je u čitavom zakonskom tekstu potrebno dosljedno koristiti izraz odgoda izvršenja rješenja. Što se tiče izraza zamjena rješenja i izmjena rješenja, ukazat ćemo na činjenicu da je (unatoč tome što se radi o vrlo sličnim riječima) riječ o izrazima koji se u tekstu Zakona o općem upravnom postupku ne koriste kao sinonimi. U zaključku rada iznijet ćemo osnovne teze navedene u radu, te još jednom istaknuti potrebu terminoloških usklađivanja u Zakonu o općem upravnom postupku.

**Ključne riječi:** žalba, pravni učinci, izvršenje, zamjena, izmjena

### 1. UVOD

Žalba u upravnom postupku redoviti je pravni lijek kojim se građanima daje mogućnost da pred drugostupanjskim javnopravnim tijelima osporavaju zakonitost, ali i svrhovitost prvostupanjskih rješenja.<sup>1</sup> Pravo na žalbu jamči i čl. 18. Ustava Republike Hrvatske.<sup>2</sup> Zakon o općem upravnom postupku<sup>3</sup> (u nastavku rada: ZUP)

---

\* prof. dr. sc. Marko Šikić, redoviti profesor na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: marko.sikic@pravo.unizg.hr, ORCID: 0000-0002-0146-9391.

<sup>1</sup> V. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2002., str. 458.

<sup>2</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010, 5/2014.

Čl. 18. Ustava Republike Hrvatske propisuje:

*Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.*

*Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.*

<sup>3</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.

kao jedno od načela upravnog postupka predviđa i načelo prava stranke na pravni lijek, u kojem načelu utemeljuje pravo na žalbu i protiv prvostupanjskih rješenja i protiv propuštanja rješavanja u propisanim rokovima (šutnja uprave).<sup>4</sup>

Važno je naglasiti da se svrha žalbe ne iscrpljuje zaštitom prava i pravnih interesa žalitelja, već se njome postiže i zaštita objektivne zakonitosti.<sup>5</sup> Naime, postupajući po žalbama, drugostupanjska javnopravna tijela dolaze do saznanja o najčešćim pogreškama u primjeni prava i radu prvostupanjskih tijela, ali i do spoznaje o mogućim nedostacima u pravnoj normi. Drugostupanjska tijela morala bi uočene pogreške ispravljati ukazivanjem prvostupanjskim tijelima na njih te uputama i edukacijom javnih službenika. Također, prepoznati nedostaci u pravnoj normi trebali bi potaknuti drugostupanjska tijela na iniciranje postupaka koji će dovesti do poboljšanja kvalitete zakona i podzakonskih akata.

Žalba je devolutivan (izjavljivanjem žalbe rješenje prvostupanjskog tijela podvrgava se nadzoru hijerarhijski višeg drugostupanjskog tijela), i suspenzivan pravni lijek. Međutim, pravilo o suspenzivnosti nije bezuvjetno jer i sam ZUP predviđa odstupanje od takvog pravila u čl. 112. st. 3.,<sup>6</sup> a odstupanje od suspenzivnosti žalbe propisuje i čitav niz posebnih upravnih zakona.

U uređenju žalbe ZUP propisuje: izjavljivanje žalbe (čl. 105.), mogućnost odricanja i odustanka od žalbe (čl. 106.), predmet žalbenog postupka (čl. 107.), sadržaj žalbe (čl. 108.), rok za izjavljivanje žalbe (čl. 109.), predaju žalbe (čl. 110.), odgovorni učinak žalbe (čl. 112.), postupak i ovlasti prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela u povodu žalbe (čl. 113. – 119.) te drugostupanjsko rješenje o žalbi i rok za donošenje tog rješenja (čl. 120. i 121.).

ZUP je, u cjelini gledajući, institut žalbe kvalitetno uredio te omogućio da prvostupanjska i drugostupanjska tijela postupajući po žalbama uspješno i u praksi realiziraju sve potencijale žalbe kao najjačeg pravnog sredstva u upravnom postupku.

Međutim, i u normiranju žalbe primjetni su određeni nedostaci i nedorečenosti. U našem radu fokusirat ćemo se na problem pravne terminologije (nazivlja), odnosno nejasnoća i nedosljednosti koje su prisutne kod uporabe pojedinih pravnih izraza (sintagmi) u propisivanju instituta žalbe u ZUP-u.

Tako smo, najprije, našu analizu usmjeriti na izraze *odgoda pravnih učinaka rješenja* i *odgoda izvršenja rješenja* zbog njihove velike važnosti za cjelokupno

---

<sup>4</sup> Čl. 12. ZUP-a pod naslovom *Pravo stranke na pravni lijek* određuje:

(1) *Protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano.*

(2) *Protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor.*

(3) *Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor.*

<sup>5</sup> V. Borković, *op. cit.* u bilj. 1, str. 458.

<sup>6</sup> Čl. 112. st. 3. ZUP-a određuje:

*Javnopravno tijelo može iznimno, radi zaštite javnog interesa ili radi poduzimanja hitnih mjera, odnosno radi otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti, odlučiti da žalba nema odgovorni učinak. Rješenje mora sadržavati detaljno obrazloženje zašto žalba nema odgovorni učinak.*

uređenje i pravilno provođenje upravnog postupka. Naime, zakonodavac jedino u propisivanju žalbe (i to samo u jednom članku) upotrebljava izraz *odgoda pravnih učinaka rješenja* te tako odstupa od korištenja izraza *odgoda izvršenja rješenja* (i općenitijeg izraza *odgodni učinak*) koji je prisutan u ostatku zakonskog teksta.

Također, u radu ćemo pozornost posvetiti i značenjima kao i razlici između izraza *zamjena* i *izmjena* rješenja koji se koriste u normiranju rada prvostupanjskog tijela povodom žalbe (*zamjena* rješenja), odnosno u normiranju rada drugostupanjskog tijela povodom istog pravnog lijeka (*izmjena* rješenja). U pravnoj praksi, ali i u zakonodavstvu, prisutno je nerazumijevanje ovih izraza koji se (iako se radi o vrlo sličnim riječima) ipak ne mogu koristiti kao sinonimi.

## 2. ODGAĐA LI ŽALBA PRAVNE UČINKE ILI IZVRŠENJE RJEŠENJA?

Potreba razmatranja, razlikovanja i usklađivanja izraza *odgoda pravnih učinaka rješenja* i *odgoda izvršenja rješenja* proizlazi, zapravo, samo iz čl. 112. ZUP-a koji je naslovljen *Odgodni učinak žalbe* tj., zapravo, samo iz njegova st. 1. koji propisuje sljedeće:

*Žalba odgađa pravne učinke rješenja dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano.*

Naime, spomenuti je stavak jedino mjesto u tekstu ZUP-a u kojem se zakonodavac odlučio koristiti izrazom *odgoda pravnih učinaka rješenja*. U ostatku zakonskog teksta upotrebljava se uglavnom izraz *odgoda izvršenja rješenja* (ili rjeđe samo općenito *odgodni učinak*) – pa tako već i u st. 2. čl. 112. ZUP-a koji propisuje:

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

U nastavku rada pokušat ćemo odgovoriti na pitanje je li zakonodavac imao posebne razloge i izričitu namjeru koristiti se u čl. 112. st. 1. ZUP-a izrazom *odgoda pravnih učinaka rješenja*, ili je to učinio nepažnjom i nehotice.

Kako bismo mogli odgovoriti na navedeno pitanje u nastavku našeg izlaganja najprije ćemo u kraćim crtama opisati institut izvršenja tj. izvršnosti u upravnom postupku.

Ivančević izvršnost upravnog akta ističe kao jednu od njegovih karakteristika, no sekundarne tj. akcesorne prirode.<sup>7</sup> Također, teorija jasno razlikuje izvršnost od pravnog djelovanja upravnog akta zbog činjenice da se kod izvršnosti upravnog

---

<sup>7</sup> V. Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1983., str. 234. O navedenom v. i u: Šikić, M., *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012., str. 213.

akta zapravo radi o mogućnosti njegova prinudnog izvršenja.<sup>8</sup> U teoriji, međutim, postoji i stanovište da izvršnost rješenja označava onu fazu u postupku u kojoj izreka rješenja može biti dobrovoljno ili prinudno provedena u život.<sup>9</sup>

ZUP, pitanju izvršenja posvećuje svoj peti dio u kojem najprije utvrđuje trenutak kada rješenje postaje izvršno (čl. 133.) te određuje osobu izvršenika (čl. 134.). Nadalje, propisuje kako se izvršenje provodi i po službenoj dužnosti i na prijedlog stranke (čl. 135.) te, nakon što je utvrdio kako se izvršenje provodi radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obveza (čl. 136.), detaljnije normira samo izvršenje novčanih (čl. 137.) i nenovčanih obveza (čl. 138.). ZUP, nastavljajući normirati postupak izvršenja, određuje kako se, u situaciji kada izvršenik ne postupi po izvršnom rješenju, donosi rješenje o izvršenju u pisanom obliku te podrobnije utvrđuje sadržaj navedenog rješenja i mogućnost žalbe protiv njega (čl. 139.). ZUP, također, propisuje i odgodu izvršenja (čl. 140.), vrijeme izvršenja (čl. 141.), te prisilno izvršenje nenovčanih obveza novčanom kaznom (čl. 142.), izvršenje nenovčanih obveza putem trećih osoba (čl. 143.) i izvršenje nenovčanih obveza neposrednom prisilom (čl. 144.). Razrađujući načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, ZUP čl. 145. propisuje kako se izvršenje provodi na način i primjenom sredstava koja su najblaža za izvršenika, a dovode do cilja izvršenja (razmjernost u izvršenju). Naposljetku, ZUP uređuje obustavu izvršenja (čl. 146.), otklanjanje posljedica poništavanja ili izmjene izvršenog rješenja (čl. 147.), izvršenje radi osiguranja (čl. 148.) te hitno izvršenje (čl. 149.).

Trenutak nastupa izvršnosti rješenja vezan je uz mogućnost korištenja žalbe, ali i upravno-sudske tužbe. Prvostupanjsko rješenje, tako, može postati izvršno čim je dostavljeno stranci ako žalba nije dopuštena ili ako žalba nema odgodni učinak. Ako je žalba dopuštena i ima odgodni učinak, prvostupanjsko rješenje može postati izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena. Ako stranka žalbu izjavi, rješenje će postati izvršno dostavom rješenja kojom se žalba odbacuje ili odbija. Također, prvostupanjsko rješenje može postati izvršno i danom odricanja stranke od prava na žalbu, te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe ako je stranka od žalbe odustala.

Budući da se protiv drugostupanjskog rješenja ne može izjaviti žalba, takvo rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci.

Zakon o upravnim sporovima<sup>10</sup> određuje da tužba upravnom sudu u pravilu nema odgodni učinak. Međutim, s obzirom na to da upravni sud iznimno može odlučiti, tužba može odgoditi izvršenje rješenja i moguće je da do izvršnosti rješenja dođe tek nakon pravomoćnosti, tj. tek nakon dostavljanja stranci presude kojom se tužba

---

<sup>8</sup> V. Ivančević, *op. cit.* u bilj. 7, str. 266. Također v. i: Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave, III. knjiga*, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb 1962., str. 29. i 30., Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb 2010., str. 305. i Šikić, *op. cit.* u bilj. 7., str. 213.

<sup>9</sup> V. Borković, *op. cit.* u bilj. 1, str. 476. i 477.

<sup>10</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/21.

odbija.<sup>11</sup> Također, ako je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u za to ostavljenom roku (rok za dobrovoljno izvršenje činidbe), rješenje će postati izvršno tek istekom toga roka.

Smatramo da ZUP nedvojbeno izvršnost rješenja promatra kao svojstvo na temelju kojega se obvezana stranka može prisiliti da izvrši *obvezu* kad je ona u zakonskom ili rješenjem određenom roku nije dobrovoljno izvršila.

Mislimo da je, s obzirom na zakonski utvrđene koncepcije i smisao instituta žalbe i izvršnosti odnosno izvršenja rješenja, a u pogledu upotrebe izraza *odgoda pravnih učinaka rješenja* u čl. 112. st. 1. ZUP-a odnosno *odgoda izvršenja rješenja* u gotovo cjelokupnom ostalom tekstu ZUP-a, a polazeći i od promatrnja navedenih izraza i iz aspekta same stranke (žalitelja), ali i iz aspekta pravnog poretka, moguće doći do sljedećih zaključaka.

Nesporno je, tako, da stranka žalbom može osporavati i konstitutivne i deklaratorne upravne akte, ali da je pitanje *odgode pravnih učinaka izvršenja rješenja* po prirodi stvari vezano uz one akte koji dovode do nastupa određenih pravnih posljedica.

Stranka, izjavljujući žalbu i iznoseći žalbeni zahtjev, nedvojbeno to čini jer je djelomično ili u cijelosti nezadovoljna rješenjem. U slučaju konstitutivnih upravnih akata kojima je stranka stekla određena prava (ovlašćujućih akata) žalbe će se u pravilu izjavljivati zbog nezadovoljstva stranke opsegom prava koja je stekla. Ako bismo doslovno i izolirano promatrali odredbu čl. 112. st. 1. ZUP-a, žalba stranke dovela bi i do odgode nastupa pravnog učinka i onoga dijela izreke upravnog akta koji stranka nije osporavala. Dakako, brana ovakvom razmišljanju jest opseg žalbe tj. činjenica da stranka žalbom nije osporavala prava koja je stekla. Moglo bi se, u nastavku ovoga razmišljanja, pomisliti da je zakonodavac možda pretpostavljao da je kretanje u opsegu žalbe samo po sebi razumljivo (što i jest). Međutim, praksa je pokazala da, nažalost, ponekad primjenjivačima ZUP-a navedena samorazumljivost i nije tako (samo)razumljiva.

U slučaju, pak, konstitutivnih upravnih akata kojima su stranci nametnute obveze (obvezujući akti), također je izvjesno da će se stranka žaliti zbog nezadovoljstva nametnutim obvezama. Dakako, stranka može osporavati sve ili samo pojedine obveze iz rješenja. I ovdje bi doslovna i izolirana primjena čl. 112. st. 1. ZUP-a dovela do odgode svih nametnutih obveza – što bi, kako smo ranije i istaknuli, bilo protivno kretanju u opsegu žalbe (a i javnom interesu, što ćemo kasnije objasniti). Međutim, potrebno je istaknuti kako smatramo pogrešnim apriorno kretati od pretpostavke da žalitelj zaista ne želi nastup pravnih učinaka i onih obveza koje je osporavao. Jednostavnije rečeno, žalitelj može dobrovoljno ispuniti obvezu iz

---

<sup>11</sup> V. čl. 17. i čl. 26. Zakona o upravnim sporovima. Čl. 140. st. 1. ZUP-a određuje kako na prijedlog stranke, a radi izbjegavanja nastanka teško popravljive štete, javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje može odgoditi izvršenje i, ako je to nužno, produljiti odgodu izvršenja sve do donošenja pravomoćne odluke o upravnoj stvari, ako nije drukčije propisano zakonom i ako se to ne protivi javnom interesu. St. 2. istog članka propisuje kako će se izvršenje odgoditi ako je u izvršenju obveze dopušten poček ili se umjesto izvršnog privremenog rješenja donese rješenje o glavnoj stvari koja se razlikuje od privremenog rješenja.

rješenja (bez obzira na to radi li se o davanju, činjenju nečinjenju ili trpljenju) ako to, iz bilo kojeg razloga, želi. Bilo bi, prema tome, i iz aspekta stranke – žalitelja pogrešno pravnom normom silom nametati odgodu pravnih učinaka čak i onda kada žalitelj takve pravne učinke zapravo želi.

Tumačenje izraza *odgoda pravnih učinaka* rješenja vrlo je problematično i kod po stranku negativnih akata (rješenja kojima se zahtjev stranke odbacuje ili odbija) jer bi doslovnim tumačenjem mogli zaključiti da niti oni ne dovode do ikakvih pravnih učinaka.<sup>12</sup>

Željeli bismo istaknuti kako pravni poredak želi efikasnost i nastup pravnih posljedica upravnih akata, a ne njihovu odgodu. Bilo bi zaista previše velikodušno u tolikoj mjeri štiti ideju zakonitosti upravnog akta, da bi se pravni poredak odrekao nastupa svih pravnih učinaka akta dok se zakonitost akta ne utvrdi i pred drugostupajskim, žalbenim tijelom.

Također, potrebno je istaknuti kako je i formulacija da žalba odgađa pravne učinke rješenja *dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi* vrlo nespretna i nejasna. Naime, doslovnim čitanjem navedene odredbe moglo bi se zaključiti da suspenzivno djelovanje ima samo žalba, dok zakonom propisani rok za žalbu takvo djelovanje nema. Navedeno bi tumačenje, dakako, bilo pogrešno jer je čl. 133. st. 2. ZUP-a propisano da prvostupajsko rješenje postaje izvršno tek istekom roka za žalbu (ako žalba nije izjavljena).<sup>13</sup>

Slijedom svega navedenoga, a polazeći od koncepcije izvršnosti rješenja u ZUP-u kao svojstva temeljem kojega se obvezana stranka može prisiliti da izvrši *obvezu* kad je ona u zakonskom ili rješenjem određenom roku nije dobrovoljno izvršila, zaključujemo da je zakonodavac u čl. 112. st. 1. ZUP-a odstupio od takve koncepcije kada je propisao *odgodu pravnih učinaka rješenja*.

Prema našem shvaćanju, za takvo što nije imao nikakvih razloga. Mislimo, štoviše, da je takvim propisivanjem izazvao, u blažim slučajevima, samo zbunjivanje primjenjivača zakona, a u težim slučajevima, i moguću izravnu štetu za stranku i javni interes.

Stoga se zalažemo za dosljednu primjenu izraza *odgoda izvršenja rješenja* u cjelokupnom tekstu ZUP-a. Dodatno, odredbu čl. 112. st. 1. ZUP-a trebalo bi formulirati na način da se iz nje nedvojbeno može zaključiti da suspenzivno djelovanje imaju i žalba, ali i zakonom propisani rok za žalbu.

---

<sup>12</sup> O navedenom v. i u: Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka* (167), Novi informator, br. 6765, 2023., str. 21.

<sup>13</sup> V. *ibid.* O suspenzivnom djelovanju roka za žalbu i suspenzivnom djelovanju žalbe v. u: Krijan, P., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb 2006., str. 413.

### 3. ZAMJENA I IZMJENA RJEŠENJA U DRUGOSTUPANJSKOM UPRAVNOM POSTUPKU

#### 3.1. Zamjena rješenja

Prvostupanjsko javnopravno tijelo u postupanju povodom žalbi stranaka ima široka ovlaštenja i dužnosti,<sup>14</sup> koje su u prvom redu propisane zbog želje zakonodavca da upravni postupci budu učinkoviti i ekonomični.<sup>15</sup>

Prvostupanjsko tijelo žalbu, tako, može odbaciti kada utvrdi da je ona nedopuštena, nepravodobna ili izjavljena od neovlaštene osobe.<sup>16</sup> Takva je mogućnost normirana da bi se drugostupanjsko tijelo rasteretilo postupanja povodom žalbi koje sadrže neki od navedenih formalnih nedostataka (ili više njih).

ZUP-om je, također, propisana i dužnost prvostupanjskog tijela da u višestranačkim upravnim stvarima dostavi žalbu na odgovor strankama s protivnim interesima, te im odredi primjereni rok za davanje takvog odgovora.<sup>17</sup> I na navedeni se način oslobađa drugostupanjsko tijelo od obavljanja ove neophodne radnje u žalbenom upravnom postupku.

Međutim, najšire i najznačajnije ovlasti i dužnosti prvostupanjskog tijela uređene su čl. 113. st. 2., 3. i 5. ZUP-a.

Čl. 113. st. 2. ZUP-a propisana je, tako, dužnost prvostupanjskog tijela da, u slučajevima kada žalbu ne odbaci, razmotri navode žalbe te ispita zakonitost i svrhovitost vlastitog rješenja.

Prvostupanjsko je tijelo rješenje koje se žalbom pobija moglo donijeti u postupku neposrednog rješavanja,<sup>18</sup> u kojem su značajno ograničena načela materijalne istine

---

<sup>14</sup> Čl. 113. ZUP-a pod naslovom *Postupak i ovlasti prvostupanjskog tijela u povodu žalbe* određuje:

(1) *Prvostupanjsko tijelo ispitat će je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe. Ako žalba nije dopuštena ili pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe, odbacit će je rješenjem.*

(2) *Kad prvostupanjsko tijelo utvrdi da je žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, navodi žalbe razmotrit će se te ispitati zakonitost, odnosno ocijeniti svrhovitost rješenja koje se žalbom osporava.*

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

(4) *Kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, žalba se dostavlja na odgovor svim strankama te im se određuje primjeren rok za odgovor na žalbu.*

(5) *Kad prvostupanjsko tijelo ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično, zamijenit će pobijano rješenje novim ako se ne dira u prava trećih osoba.*

(6) *Ako prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili ne zamijeni pobijano rješenje novim, bez odgode će dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu.*

<sup>15</sup> V. Đerđa, *op. cit.* u bilj. 8.

<sup>16</sup> V. čl. 113. st. 1. ZUP-a.

<sup>17</sup> V. čl. 113. st. 4. ZUP-a.

<sup>18</sup> V. čl. 48. – 50. ZUP-a.

i izjašnjavanja stranke.<sup>19</sup> Kako bi što više zaštitio spomenuta načela, zakonodavac čl. 113. st. 3. ZUP-a propisuje dužnost prvostupanjskog tijela da u slučajevima kada stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su važne za rješavanje stvari ili provođenje ispitnog postupka, postupi po takvom zahtjevu stranke i provede ispitni postupak i omogući stranci izjašnjavanje.

Zakonodavac, nadalje, čl. 113. st. 5. ZUP-a propisuje generalnu dužnost javnopravnog tijela da *zamijeni* žalbom pobijano rješenje (tj. ranije rješenje istoga prvostupanjskog tijela) novim rješenjem svaki put kad ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično. Ranije rješenje moći će se *zamijeniti* samo ako se novim rješenjem ne dira u prava trećih osoba. Prvostupanjsko tijelo može ocijeniti da je žalba osnovana već i iz samog uvida u pobijano rješenje i spis predmeta, ali može do navedene spoznaje doći i nakon provođenja ispitnog postupka i utvrđivanja činjenica. Dakako, velik utjecaj na način kako će prvostupanjsko tijelo doći do zaključka o osnovanosti žalbe ovisit će o tome je li stranka rješenje pobijala zbog pogrešne primjene materijalnog prava, pogrešnog zaključka o činjeničnom stanju ili zbog pogreške prilikom primjene slobodne ocjene (kada nije nužno provoditi novi postupak) ili zbog bitne povrede postupka ili pogrešnog utvrđivanja činjenica (kada je ispitni postupak neophodno ponovno provesti).

Pitanje koje se postavlja prilikom mogućnosti *zamjene* pobijanog prvostupanjskog rješenja novim rješenjem jest kakve će posljedice pretrpjeti pobijano rješenje nakon što se utvrdi njegova nezakonitost ili nepravilnost. Smatramo da izraz *zamjena rješenja* podrazumijeva (tj. objedinjuje) poništavanje ranijeg rješenja te donošenje novog rješenja.<sup>20</sup> Mislimo da se ranije rješenje mora smatrati poništenim prvenstveno radi zaštite pravne sigurnosti, jer pravni poredak ne može trpjeti egzistenciju dvaju različitih rješenja u istoj upravnoj stvari. Držimo da je navedeni pristup primjereniji bez obzira na djelomičnu ili potpunu utemeljenost žalbe.<sup>21</sup>

Prema tome, izraz *zamjena* rješenja u žalbenom upravnom postupku označava ovlast prvostupanjskog tijela da, nakon što ocijeni da je pobijano rješenje nezakonito ili nepravilno, takvo rješenje poništi, te nakon toga donese novo prvostupanjsko rješenje.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Isticanje važnosti i potrebe da se, iako se ne nalazi među načelnim odredbama ZUP-a, i odredba čl. 30. ZUP-a kojom se utvrđuje izjašnjavanje stranke smatra načelnom v. u: Šikić, M.; Ofak, L., *Nova načela upravnog postupka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011., str. 130. i 131.

<sup>20</sup> U praksi se u navedenim slučajevima donosi jedno rješenje u kojem se u prvoj točki izreke navodi da se njime *zamjenjuje* ranije rješenje istoga tijela, a u drugoj točki ponovno rješava upravna stvar. Slažemo se sa stavovima da bi bilo oportunije izreku novog rješenja sastaviti u dvije točke u kojoj se u prvoj poništava ranije rješenje, a u drugoj iznova rješava upravna stvar. V. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka (170)*, Novi informator, br. 6768, 2023., str. 21.

<sup>21</sup> O navedenom v. i u: Šikić, M., *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022., str. 905. O problemima koje je proizvodilo nepostojanje definiranja pojma „izmjena“ u bivšem saveznom ZUP-u, v. u: Majstorović, B., *Poništavanje, ukidanje i izmjena rešenja u upravnom postupku*, Narodni odbor, vol. 14, br. 12, 1961., str. 666-670.

<sup>22</sup> V. o navedenom i u: Rajko, A., *Zamjena i izmjena rješenja u prvostupanjskom upravnom postupku*, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>. i Šikić, M., *Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021., str. 306.

Važno je napomenuti i da se izraz *zamjena* rješenja u ZUP-u koristi još i kod uređenja izvanrednog pravnog sredstva obnove postupka gdje nadležno tijelo, nakon što je postupak obnovilo, može prijašnje rješenje ostaviti na snazi ili *zamijeniti* novim rješenjem, u kojem slučaju, s obzirom na okolnosti, može prijašnje rješenje poništiti ili ukinuti.<sup>23</sup> „Uvertira“ u navedenu mogućnost propisana je odredbom čl. 13. ZUP-a koji utvrđuje načelo zaštite stečenih prava i u kojem je propisano da se pravomoćni akti mogu poništiti, ukinuti ili *izmijeniti* samo u slučajevima propisanim zakonom.<sup>24</sup> Vidljivo je, prema tome, da zakonodavac nije uskladio terminologiju u načelnoj odredbi i njezinoj razradi.

### 3.2. Izmjena rješenja

Zakonodavac izraz *izmjena* rješenja upotrebljava, pored ranije citiranog čl. 13., i u čl. 115. st. 4., čl. 118. i čl. 147. ZUP-a.

Čl. 115. ZUP-a propisuje postupak i ovlasti drugostupanjskog tijela povodom žalbe te u st. 4. navodi da ono žalbu može odbiti, rješenje poništiti u cijelosti ili djelomično ili ga *izmijeniti*.

„Ključni“ čl. 118. ZUP-a, pod naslovom *Izmjena rješenja* propisuje zapravo načelnu zabranu *reformatio in peius*, te iznimke od takve zabrane:

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

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

Konačno, čl. 147. ZUP-a normira otklanjanje posljedica poništavanja ili izmjene izvršnog rješenja te određuje da izvršenik ima pravo na povrat predmeta izvršenja u prijašnje stanje ili pravo na naknadu štete ako je nakon provedenog izvršenja rješenje oglaseno ništavim, poništeno ili *izmijenjeno*.<sup>25</sup>

O uređenju *izmjene rješenja* u smislu načelne zabrane *reformatio in peius* već smo opsežnije ranije pisali,<sup>26</sup> te ćemo u našem radu analizirati samo terminološko pitanje vezano uz korištenje izraza *izmjena rješenja* u čl. 118. ZUP-a.

---

<sup>23</sup> V. čl. 127. st. 1. ZUP-a.

<sup>24</sup> Čl. 13. ZUP-a pod naslovom *Načelo zaštite stečenih prava stranaka* propisuje:

Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.

<sup>25</sup> Zakonodavac i u navedenom članku neprecizno i previše široko koristi pojam *izmjena rješenja*. U svakom slučaju, s obzirom na postojeće zakonsko uređenje, bilo bi bolje da je izriječno navedeno da izvršenik ima prava na povrat predmeta izvršenja u prijašnje stanje ili pravo na naknadu štete i ako je rješenje *zamijenjeno*.

<sup>26</sup> V. Šikić, *op. cit.* u bilj. 22., str. 308-318.

Nesporno je da čl. 118. ZUP-a, pa tako i izraz *izmjena rješenja*, moramo promatrati u kontekstu cjelokupnog postupanja drugostupanjskog tijela povodom žalbe, a posebno ovlasti koje drugostupanjsko tijelo ima povodom odlučivanja o žalbi. Navedene su ovlasti utvrđene čl. 114. ZUP-a koji omogućuje odbacivanje žalbe te čl. 115. st. 4. ZUP-a koji, kako smo ranije u radu i naveli, propisuje mogućnost odbijanja žalbe, djelomičnog ili potpunog poništavanje rješenja, te *izmjene rješenja*.

Razrađujući dalje navedene mogućnosti, ZUP čl. 116. utvrđuje razloge zbog kojih drugostupanjsko tijelo može odbiti žalbu, čl. 117. slučajeve nezakonitosti zbog kojih se rješenje može poništiti te dužnosti i ovlasti prilikom poništavanja rješenja,<sup>27</sup> dok čl. 118. propisuje mogućnost *izmjene rješenja* te granice do kojih drugostupanjsko tijelo može ići prilikom *izmjene rješenja*.

S obzirom na navedene zakonske odredbe, razvidno je da je temeljna ovlast i dužnost drugostupanjskog tijela (kada utvrdi postojanje nekog od slučajeva nezakonitosti navedenih u čl. 117. st. 1.)<sup>28</sup> najprije poništiti nezakonito (ili nepravilno) prvostupanjsko rješenje te nakon toga samo riješiti upravnu stvar.<sup>29</sup> Drugostupanjsko će tijelo rješavajući upravnu stvar donijeti *ново rješenje* kojim će se upravna stvar riješiti zakonito i pravilno (sukladno shvaćanju drugostupanjskog tijela).

Međutim, kada je za donošenje novog rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, nužno rješavanje prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko će tijelo poništiti rješenje te dostaviti predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu.<sup>30</sup>

Na navedenu ovlast poništavanja nezakonitog prvostupanjskog rješenja utvrđenog čl. 117., neposredno se nadovezuju ovlasti (i granice ovlasti) utvrđene u čl. 118. ZUP-a.

---

<sup>27</sup> Čl. 117. ZUP-a pod naslovom *Poništavanje rješenja* glasi:

(1) *Drugostupanjsko tijelo poništiti će rješenje i samo riješiti stvar ako utvrdi:*

1. *da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene,*
2. *da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari,*
3. *da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem,*
4. *da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar.*

(2) *Kad je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a drugostupanjsko tijelo utvrdi da rješenje treba poništiti, dostavit će predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu.*

(3) *Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da je prvostupanjsko rješenje donijelo nenadležno tijelo, poništiti će to rješenje po službenoj dužnosti i dostaviti predmet nadležnom tijelu na rješavanje.*

<sup>28</sup> Čl. 117. st. 1. ZUP-a ne navodi pogrešku u diskrecijskoj ocjeni u prvostupanjskom rješenju kao razlog za poništavanje rješenja. Međutim, navedenu pravnu prazninu, s obzirom na odredbu čl. 107. ZUP-a, treba popuniti na način da zakonodavac u navedenom slučaju može poništiti rješenje te sam riješiti upravnu stvar.

Čl. 107. ZUP-a glasi:

(1) *U žalbenom postupku ispituje se zakonitost rješenja koje se pobija.*  
(2) *Kad je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u žalbenom postupku ocjenjuje se i svrhovitost rješenja.*

<sup>29</sup> U praksi se u navedenom slučaju donosi jedno rješenje kojim se u izreci u prvoj točki poništava rješenje, a u drugoj meritorno rješava upravna stvar.

<sup>30</sup> V. čl. 117. st. 2. ZUP-a.

Prema tome, nakon što je poništilo prvostupanjsko rješenje, drugostupanjsko tijelo ne smije ga *izmijeniti* na štetu žalitelja, osim ako utvrdi da postoji neki od razloga za oglašivanje takvog rješenja ništavim ili za njegovo poništavanje (iz razloga za poništavanje utvrđenih u čl. 129. ZUP-a).<sup>31</sup>

Slijedom svega navedenoga, smatramo da izraz *izmjena rješenja* iz čl. 118. ZUP-a označava ovlast drugostupanjskog tijela da, nakon što ocijeni da je pobijano prvostupanjsko rješenje nezakonito ili nepravilno, takvo rješenje poništi te nakon toga donese novo rješenje. *Izmjena rješenja* također označava i ovlasti i dužnost prvostupanjskog tijela da donese novo rješenje, nakon što je drugostupanjsko tijelo njegovo ranije rješenje poništilo te mu dostavilo predmet na ponovno rješavanje.

#### 4. ZAKLJUČAK

U radu smo analizirali značenje izraza *odgoda pravnih učinaka* i *odgoda izvršenja rješenja* te *zamjena rješenja* i *izmjena rješenja* u ZUP-u, tj. u prvom redu značenje navedenih izraza u uređenju redovitog pravnog sredstva žalbe.

U analizi prvih dvaju navedenih izraza zaključili smo da je zakonodavac u čl. 112. st. 1. ZUP-a nepotrebno i zbunjujuće upotrijebio izraz *odgoda pravnih učinaka* te tako odstupio od uobičajenog i puno točnijeg izraza *odgoda izvršenja rješenja* koji se koristi u ostatku teksta ZUP-a.

Stoga smo se i založili za dosljedno korištenje izraza *odgoda izvršenja rješenja* u cjelokupnom zakonskom tekstu.

Nakon toga posebno smo promotrili i izraze *zamjena* i *izmjena* rješenja.

Utvdili smo da izraz *zamjena rješenja* u žalbenom upravnom postupku označava ovlast prvostupanjskog tijela da, nakon što postupajući izravno po žalbi stranke ocijeni da je pobijano rješenje nezakonito ili nepravilno, takvo rješenje poništi, te nakon toga donese novo prvostupanjsko rješenje.

Što se pak tiče izraza *izmjena rješenja* iz čl. 118. ZUP-a zaključili smo da on označava ovlast drugostupanjskog tijela da, nakon što ocijeni da je pobijano prvostupanjsko rješenje nezakonito ili nepravilno, takvo rješenje poništi te donese

---

<sup>31</sup> Članak 129. ZUP-a pod naslovom *Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja* određuje:

(1) *Nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu.*

(2) *Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti:*

1. *ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela,*

2. *ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena.*

(3) *U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja.*

O mogućnosti ulaženja drugostupanjskog tijela u *reformatio in peius* samo zbog razloga za poništavanje navedenih u čl. 129. ZUP-a v. opširnije u: Šikić, *op. cit.* u bilj. 22., str. 310-313.

novo rješenje. Nadalje *izmjena rješenja* također označava i ovlasti i dužnost prvostupanjskog tijela da donese novo rješenje, nakon što je drugostupanjsko tijelo njegovo ranije rješenje poništilo te mu dostavilo predmet na ponovno rješavanje.

Promatrajući izraz *izmjena rješenja* i u drugim odredbama ZUP-a, koje nisu izravno vezane za uređenje žalbe, uvidjeli smo da i zakonodavac navedeni izraz koristi neprecizno i prilično slobodno.

Stoga bismo na kraju našeg rada željeli istaknuti kako i izraz *zamjena rješenja* i izraz *izmjena rješenja* označavaju mogućnost nadležnog tijela (prvostupanjskog ili drugostupanjskog) da nakon utvrđivanja nezakonitosti ili nepravilnosti pobijanog rješenja takvo rješenje ponište te donesu novo rješenje.<sup>32</sup> Naime, iako zakonodavac kod rada prvostupanjskog tijela po žalbi izričito ne navodi da će prvostupanjsko tijelo poništiti pobijano rješenje, samo donošenje novog rješenja kojim se staro rješenje *zamjenjuje* podrazumijeva prestanak postojanja starog rješenja, tj. njegovo poništavanje. Kod rada drugostupanjskog tijela, pak, izričito je propisana ovlast i dužnost poništavanja pobijanog rješenja, te donošenje novoga.

Prema tome, suštinski su ovlasti prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela u radu povodom žalbe iste – poništavanje ranijeg (i pobijanog) nezakonitog ili nepravilnog rješenja te donošenje novoga zakonitog (prema shvaćanju prvostupanjskog ili drugostupanjskog tijela) rješenja. Navedeni izrazi nisu, međutim, sinonimi jer se izraz *zamjena* odnosi na ovlasti prvostupanjskog, a izraz *izmjena* na ovlasti drugostupanjskog (ali i ovlasti i dužnosti prvostupanjskog) tijela.

Logično je, prema tome, postaviti pitanja je li moguće umjesto navedena dva izraza upotrebljavati samo jedan, te koji bi to izraz mogao biti?

Smatramo da u pokušaju odgovora na navedena pitanja najprije treba promotriti jezično značenje izraza tj. riječi *zamjena* i *izmjena* te *zamijeniti* i *izmijeniti*.

Riječ *zamijeniti* tako znači: dati u zamjenu za drugo; mijenjajući popraviti; odbaciti, ostaviti staro i uzeti novo; zabunom uzeti jedno za drugo, pobrkati; učiniti što mjesto drugoga, doći na mjesto koga drugog,<sup>33</sup> a riječ *zamjena* znači: čin kojim se mijenja jedno za drugo; čin kojim tko zamjenjuje drugoga u čem ili dolazi na dužnost drugoga; nadomjestak.<sup>34</sup>

Riječ *izmijeniti*, pak, znači: učiniti drukčijim, promijeniti; staviti drugo na mjesto prvog, zamijeniti; razmijeniti<sup>35</sup> dok *izmjena* znači: preradba jednoga u drugo; dolazak jednoga na mjesto drugoga, smjena, zamjena; razmjena.<sup>36</sup>

S obzirom na navedeno, smatramo da izraz *zamjena rješenja* ipak bolje opisuje ovlasti i dužnosti koje imaju prvostupanjska i drugostupanjska tijela. Naime,

---

<sup>32</sup> Kako smo ranije i naveli, izraz *izmjena rješenja* odnosi se i na situaciju kada prvostupanjsko tijelo donosi novo rješenje, nakon što je drugostupanjsko tijelo poništilo njegovo nezakonito i/ili nepravilno rješenje.

<sup>33</sup> V. *Rječnik hrvatskog jezika*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža i Školska knjiga, Zagreb 2000., str. 1396. i 1397.

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 1397. i 1398.

<sup>35</sup> *Ibid.*, str. 392.

<sup>36</sup> *Ibid.*, str. 393.

navedena tijela uvijek su nakon poništavanja ranijeg rješenja dužna donijeti *nova* rješenja. Prema tome, ona ništa ne *mijenjaju* u postojećim pobijanim (nezakonitim i/ili nepravilnim) rješenjima, već takva rješenja *zamjenjuju* novima.

Stoga smatramo da bi izraz *izmjena rješenja* trebalo u zakonskom uređivanju žalbe *zamijeniti* izrazom *zamjena rješenja* te na taj način zakonski tekst osloboditi nepotrebne terminološke složenosti.<sup>37</sup>

## POPIS LITERATURE

### Knjige i članci:

1. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2002.
2. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb 2010.
3. Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1983.
4. Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave, III. knjiga*, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb 1962.
5. Krijan, P., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb 2006.
6. Majstorović, B., *Poništavanje, ukidanje i izmena rešenja u upravnom postupku*, Narodni odbor, vol. 14, br. 12, 1961., str. 666-670.
7. *Rječnik hrvatskog jezika*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža i Školska knjiga, Zagreb 2000.
8. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka (167)*, Novi informator, br. 6765, 2023., str. 21.
9. Šikić, M.; Ofak, L., *Nova načela upravnog postupka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011., str. 127-153.
10. Šikić, M., *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012., str. 205-220.
11. Šikić, M., *Izmjena rješenja u žalbenom upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021., str. 303- 321.
12. Šikić, M., *Poništavanje rješenja u upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022., str. 897-914.

### Pravni propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010, 5/2014
2. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021

---

<sup>37</sup> Zanimljiv zakonski primjer nerazumijevanja i izjednačavanja izraza *izmjena* i *zamjena* rješenja nalazi se u st. 3. i 4. čl. 182. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020, 114/2022) u kojem se za označavanje iste ovlasti i dužnosti prvostupanjskog tijela (radi se, zapravo, o *zamjeni rješenja* sukladno terminologiji iz ZUP-a) koristi i izraz *izmjena* (st. 3.) i izraz *zamjena* (st. 4.).

3. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/21

**Mrežni izvori:**

1. Rajko, A., *Zamjena i izmjena rješenja u prvostupanjskom upravnom postupku*, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>

**SOME TERMINOLOGY ISSUES IN REGULATING COMPLAINTS IN THE GENERAL ADMINISTRATION ACT - POSTPONING LEGAL EFFECTS OR EXECUTING SOLUTIONS, SUBSTITUTING AND/OR AMENDING SOLUTIONS**

In this paper certain issues in terminology and unclearities in regulating complaints as a regular legal remedy in the General Administrative Procedure Act are analyzed. It concerns the meaning and use of expressions (syntagma) postponing legal effects of solutions and postponing execution of solutions and substituting or amending solutions. Firstly, the issue of the use and meaning of expressions postponing legal effects of solutions and postponing execution are observed. Also, we explain our stance that in the whole text of the law it is necessary to literally use the phrase postpone execution of the solution. Regarding the expression substitute solution and amend solution, the fact is pointed out that, even though the words are very similar, these are expressions which in the text of the general Administrative Procedure Act are not used as synonyms. In conclusion, the fundamental theses stated in the paper are proffered and once again the necessary harmonization of terminology in the General Administrative Procedure Act is emphasized.

**Key words:** *complaint, legal effects, execution, substitution, amendment*