

## PRIGOVOR U ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Prof. dr. sc. Marko Šikić\*  
Izv. prof. dr. sc. Mateja Held\*\*

UDK 35.077(497.5)(094)  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.45.1.6>  
Ur.: 28. prosinca 2023.  
Pr.: 27. veljače 2024.  
Pregledni rad

### Sažetak

*U primjeni prigovora kao redovnog pravnog lijeka reguliranog u Zakonu o općem upravnom postupku pokazale su se određene neujednačenosti i nedorečenosti. Unatoč tomu što je pohvalno da prigovor uopće postoji kao sredstvo zaštite građana od nezakonitog postupanja javnopravnih tijela, njegova regulacija u Zakonu u općem upravnom postupku nije ujednačena. Prigovor je reguliran u nekoliko članaka, pri čemu u pojedinim člancima nisu precizno određeni važni aspekti njegova podnošenja, poput rokova u kojem se prigovor može izjaviti ili pak postupka ako tijelo kojem je prigovor podnesen ne donese o tomu odluku. Zbog toga su i spomenute odredbe prepuštene (nepotrebnim) interpretacijama. U radu su detaljno analizirane sve odredbe Zakona o općem upravnom postupku, kao i zakona nekih europskih država koje se odnose na regulaciju prigovora u cilju utvrđivanja nedostatne ili neodgovarajuće regulacije pojedinih vrsta prigovora. Nakon sustavne analize hrvatskog i poredbenog zakonodavstva, dani su prijedlozi za poboljšanje svake vrste prigovora, kao i opći prijedlog o jednoznačnom uređenju cjelokupne regulacije prigovora u jednoj glavi Zakona o općem upravnom postupku.*

**Ključne riječi:** *pravni lijek; prigovor; upravni ugovor; postupanje u području upravnog prava; pružatelji javnih usluga.*

### 1. UVOD

Hrvatska ima dugu tradiciju u reguliranju upravnog postupka, koja seže još u drugu polovicu 19. stoljeća. Kodificiranje općeg upravnog postupka započinje već 1930. kada tadašnja Kraljevina Jugoslavija donosi Zakon o općem upravnom postupku.<sup>1</sup> Reguliranje općeg upravnog postupka nastavlja se i u socijalističkoj

\* Dr. sc. Marko Šikić, redoviti profesor, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; marko.sikic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

\*\* Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet; mateja.held@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>.

1 Zakon o općem upravnom postupku, Službene novine, br. 271/XCIII od 25. studenog 1930. Ispravak je objavljen u Službenim novinama, br. 292/C od 20. prosinca 1930.

Jugoslaviji, te i ta država 1956. donosi svoj Zakon o općem upravnom postupku.<sup>2</sup> Republika Hrvatska 1991. u postupku razdruživanja od socijalističke Jugoslavije, a tijekom vođenja Domovinskog rata, preuzima, s nizom izmjena i dopuna, jugoslavenski Zakon o općem upravnom postupku.<sup>3</sup>

Desetljeće kasnije, pod utjecajem djelovanja određenih čimbenika, pri čemu se posebno misli na Europski sud za ljudska prava, odnosno na praksu Europskog suda za ljudska prava, ali i na utjecaj Europske unije, Republika Hrvatska prelazi u, tzv. fazu reformskih procesa te provodi ozbiljne reforme u području javne uprave, pa tako i reformu upravnog postupka i upravnog spora.<sup>4</sup>

Kao temeljni dokument u smjeru izrade novoga Zakona o općem upravnom postupku Vlada Republike Hrvatske 2006. godine usvojila je *Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, a 2007. je donijela *Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku*.<sup>5</sup> Sljedeći važni dokument usmjeren na reformu javne uprave bio je *Strategija reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.*<sup>6</sup> koji navodi potrebu reforme javne uprave te upućuje na modernizaciju i pojednostavnjenje upravnog postupanja.

Kada je riječ o standardima s kojima je novi Zakon o općem upravnom postupku trebao biti usklađen, riječ je ponajprije o međunarodnim standardima, kao i standardima uspostavljenima na razini Europske unije. Povelja o temeljnim pravima Europske unije<sup>7</sup> tako u čl. 41. uspostavlja pravo na dobru upravu<sup>8</sup> kao standard kojeg su se dužne pridržavati ne samo institucije Europske unije, nego i javnopravna tijela u državama članicama.<sup>9</sup> Vezano za dobru upravu, čl. 298. Ugovora

2 Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/56. Navedeni je zakon u socijalističkoj Jugoslaviji mijenjan i dopunjen 1965., 1977., 1978. i 1986.

3 Ukaz o proglašenju Zakona o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 53/91. (u daljnjem tekstu: ZUP/1991). Opsežno o povijesnom razvoju reguliranja upravnog postupka u Hrvatskoj, v. u: Dragan Medvedović, *Zakon o općem upravnom postupku, uvodna studija: Reguliranje upravnog postupka u Hrvatskoj, tekst zakona s bilješkama, stvarno kazalo* (Zagreb: Narodne novine, 2013.), 3-52.

4 Mateja Held, „The Development of Administrative Court Systems in Transition Countries and their Role in Democratic, Economic and Societal Transition“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 22, br. 2 (2022): 214-220.

5 Vrlo oštru kritiku Smjernica za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku, v. u: Medvedović, *Zakon o općem upravnom postupku*, 39, 40.

6 *Strategija reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.*, pristup 23. studenoga 2023., <https://hrcak.srce.hr/file/199976>.

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

8 Za pojašnjenje pojma dobre uprave v. u: *Europski ombudsman, Kodeks dobrog upravnog postupanja, 2005.*, pristup 23. studenoga 2023., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116&from=EN#page=13>, i na: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2002/mar/ombcode.pdf>. Prijevod teksta (iz 2005.) dostupan je na: *Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja Europskog ombudsmana*, pristup 23. studenoga 2023., <https://hrcak.srce.hr/file/200575>.

9 V. Ivan Koprić, „Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija“, u: *Modernizacija upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Vedran Đulabić (Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009.), 36.

o funkcioniranju Europske unije se razmatra u svjetlu pristupanja kodifikaciji općeg upravnog postupka u Europskoj uniji,<sup>10</sup> dok je u pogledu pravnih lijekova važan čl. 20. Prijedloga Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije.<sup>11</sup> Tim se člankom uvodi pravni lijek pod nazivom *upravno preispitivanje*.<sup>12</sup> Đerđa i Jerčinović navode da je riječ o pravnom lijeku koji je po svojoj ulozi bliži prigovoru nego žalbi zbog činjenice da su institucije, tijela, uredi i agencije Europske unije u pravilu ustrojani na središnjoj razini.<sup>13</sup>

Na međunarodnoj razini, Vijeće Europe je 2004. uspostavilo temeljna procesna načela u državama članicama Vijeća Europe, koja su detaljno razrađena u priručniku *The Administration and You - Principles of Administrative Law Concerning Relations between Individuals and Public Authorities*.<sup>14</sup> Koprić navodi i SIGMA-u i OECD kao organizacije koje su iznijele određene standarde u pogledu upravnog postupanja.<sup>15</sup>

U Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009.<sup>16</sup> u velikom su dijelu uvažene smjernice modernizacije usuglašene s europskim standardima, ali je također zadržana i hrvatska pravna tradicija u reguliranju općeg upravnog postupka.<sup>17</sup> ZUP je, tako, zadržao gotovo sva načela ZUP-a/1991, temeljnu strukturu i najvažnije institute, ali je predmet regulacije proširio izvan strogo shvaćenog upravnog postupka i na materiju upravnih ugovora (čl. 150.-154. ZUP-a), pravnu zaštitu od drugih postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava (čl. 155. i 156. ZUP-a) te pravnu zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a).<sup>18</sup> ZUP-om su

- 10 V. *European Added Value Assessment, Law of Administrative Procedure of the European Union*, pristup: 9. veljače 2024., [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf).
- 11 Rezolucija Europskog parlamenta od 9. lipnja 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije 2016/2610(RSP), pristup 9. veljače 2024., [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279\\_EN.html#title2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html#title2).
- 12 Engl. *administrative review*.
- 13 Dario Đerđa i Ana Jerčinović, „Upravni postupak u pravu Europske unije: kodifikacijski izazov“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 57, br. 1 (2020): 114.
- 14 Tekst navedenog priručnika dostupan je na *The Administration and You - Principles of Administrative Law Concerning Relations between Individuals and Public Authorities*, pristup 23. studenoga 2023., <https://rm.coe.int/eng-handbook-on-administration/1680a03ee2>. Dokument sličnog sadržaja na razini Europske unije dostupan je na: *Eurlex*, pristup 23. studenoga 2023., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116&from=EN#page=13>.
- 15 Koprić, „Novi Zakon o općem upravnom postupku“, 42.
- 16 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUP).
- 17 V. Dario Đerđa, „Reforma sustava pravnih lijekova prema novom Zakonu o općem upravnom postupku“, u: *Modernizacija upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Vedran Đulabić (Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009.), 156.
- 18 Uređenje navedenih područja novost je u normiranju općeg upravnog postupka, međutim nije potpuna novost u hrvatskom upravnom pravu. O upravnim ugovorima u hrvatskom pravu, v. tako, u: Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 38-40 i Dario Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 327-329. Mišljenje je autora, nadalje, da je začetke pravne zaštite od drugih postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava, pa i pravne zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga,

također uvedeni i drugi novi instituti, pa tako i prigovor.<sup>19</sup>

## **2. TEMELJNE ODREDBE ZUP-A USMJERENE NA PROŠIRENJE DOSEGA ZAŠTITE PRAVA GRAĐANA**

### **2.1. Primjena ZUP-a**

ZUP uvažava međunarodna i domaća načela u pogledu standarda dobre uprave.<sup>20</sup> U tom smislu, proširena je primjena ZUP-a, te se sukladno čl. 3. ZUP-a primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima.<sup>21</sup> Odstupanje od ovog temeljnog pravila predviđeno je samo ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

Zakonodavac je u čl. 3. st. 2. ZUP-a izrijekom utvrdio da se ZUP primjenjuje na odgovarajući način i na upravne ugovore te na svako drugo postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava, koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka, ako zakonom nije drukčije propisano.

Također, ZUP se sukladno čl. 3. st. 3. primjenjuje na odgovarajući način i u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe, odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima, ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita.

---

moguće pronaći u (prilično podrobnom) uređivanju zaštite zajamčenih ustavnih prava i sloboda kad su povrijeđeni pojedinačnim aktom ili nezakonitom radnjom u ranijim zakonskim tekstovima koji su regulirali upravni spor. O navedenom ranijem obliku zaštite, v. u: Mirko Perović, *Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima* (Beograd: Savremena administracija, 1966.), 410-432; Slavoljub Popović, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Beograd: Stručna knjiga, 1977.), 356-396; Pero Krijan i Lidija Krijan Žigić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Zagreb: Novi informator, 2006.), 282-299.

19 ZUP/1991 prigovor nije predviđao kao pravno sredstvo zaštite, ali ga je ipak spomenuo u čl. 64. st. 1. u kojem navodi što se sve smatra podneskom u upravnom postupku.

20 Uz čl. 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, v. primjerice i Kodeks dobrog upravnog postupanja za koji Đerđa navodi da predstavlja najsuštavniji katalog pravila upravnog postupka u pravu Europske unije. V. Dario Đerđa, „Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50, br. 2 (2013): 402.

21 Čl. 3. ZUP-a pod naslovom *Primjena Zakona* propisuje:

(1) *Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.*

(2) *Ovaj se Zakon primjenjuje na odgovarajući način na sklapanje upravnih ugovora i na svako drugo postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava, koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka, ako zakonom nije drukčije propisano.*

(3) *Ovaj se Zakon primjenjuje na odgovarajući način i u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe (u daljnjem tekstu: pružatelji javnih usluga), odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima, ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita.*

Međutim u praksi se, vezano za prigovor, nažalost susreće nerazumijevanje i odstupanje od navedenoga temeljnog pravila. Tako, ako zakonski izričito nije propisano da se može izjaviti prigovor, javnopravna tijela i upravni sudovi katkada otklanjaju mogućnost izjavljivanja prigovora, iako je njegovo izjavljivanje u skladu s čl. 3. ZUP-a.<sup>22</sup>

## 2.2. *Pravo stranke na pravni lijek*

Pravna zaštita koja je protiv drugih postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava te postupanja pružatelja javnih usluga postojala do 2009. nije bila primjerena, te je građanima preostao put pravne zaštite pred redovnim sudovima.<sup>23</sup>

ZUP u čl. 12. utemeljuje načelo prava stranke na pravni lijek.<sup>24</sup> Načelnom odredbom čl. 12. st. 3. ZUP-a navodi se da se prigovor sukladno ZUP-u može izjaviti protiv upravnog ugovora ili drugoga postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga.

Mišljenje je autora da navedena načelna odredba ima određene propuste. Nabrajajući, tako, izrijeком slučajeve u kojima je sukladno ZUP-u moguće izjaviti prigovor (upravni ugovori, druga postupanja javnopravnih tijela ili pružatelja javnih usluga) zakonodavac propušta navesti i mogućnost izjavljivanja prigovora predviđenu čl. 42. st. 4. ZUP-a (prigovor podnositelja predstavlke). Također, čl. 12. st. 3. ne govori ništa niti o mogućnostima pravne zaštite u slučajevima *šutnje*, odnosno nepostupanja kod upravnih ugovora i drugih postupanja javnopravnih tijela ili pružatelja javnih usluga, odnosno pravne zaštite ako odluka o prigovoru ne bi bila donesena u zakonom propisanom roku.<sup>25</sup>

22 Kritike upravnih sudova o navedenom pristupu i upućivanje na ispravna shvaćanja zauzeta u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-4066/2021 od 3. ožujka 2022., v. u: Frane Staničić „Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela“, *Informator* br. 6729 (2022): 1-4. O *trojnom uređenju* primjene ZUP-a sukladno čl. 3. ZUP-a, v. u: Alen Rajko, „Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 71, br. 3-4 (2021): 516.

23 Tako primjerice Đulabić navodi da je takvo uređenje dovelo do položaja građanina kao podanika jer se mogao naći u mogućnosti da o njegovim pravima, obvezama i interesima odlučuju pružatelji javnih usluga, odnosno gospodarskih javnih službi, gdje je i veliki interes privatnog sektora. V. Vedran Đulabić „Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka“, u: *Modernizacija upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Vedran Đulabić (Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009.), 96 i 97.

24 Čl. 12. ZUP-a pod naslovom *Pravo stranke na pravni lijek* glasi:  
(1) *Protiv prvostupajnske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano.*  
(2) *Protiv drugostupajnske odluke, odnosno protiv prvostupajnske 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.*

25 Kada govori o pravu na žalbu u čl. 12. st. 1. ZUP-a zakonodavac izrijeком navodi da pravo na žalbu postoji i ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u roku.

Općenito, može se zaključiti da je uređenje prigovora u načelnoj odredbi čl. 12. st. 3. ZUP-a previše šturo te pruža malu ili nikakvu pomoć u tumačenju daljnjih zakonskih odredbi kojima se normira prigovor. Stoga je u načelnoj odredbi bilo nužno urediti barem osnovne karakteristike ovoga pravnog sredstva, ponajviše zbog činjenice što se ZUP-om prigovor regulira na više različitih mjesta.<sup>26</sup> Predviđen je, naime, kao mehanizam pravne zaštite u pet, odnosno šest kategorija, od čega u nekim kategorijama kao remonstrativno, a u drugima kao devolutivno pravno sredstvo.<sup>27</sup>

### **3. VRSTE I OBILJEŽJA PRIGOVORA KAO MEHANIZMA PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA**

Prigovor je prema ZUP-u predviđen kao sredstvo zaštite građana u onim slučajevima u kojima se ne donosi rješenje.<sup>28</sup> Postoji niz situacija u kojima uprava odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, a da o tome ne donosi rješenje koje je po svojim karakteristikama upravni akt protiv kojeg stranka u upravnom postupku ima mogućnost izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu,<sup>29</sup> ako žalba nije isključena.<sup>30</sup> U nastavku slijedi analiza pojedinih vrsta prigovora prema onom redoslijedu kako su regulirani u ZUP-u.

#### **3.1. Prigovor prema čl. 42. ZUP-a<sup>31</sup>**

26 O tome v. i u: Božo Gagro i Marina Kosović Marković, „Žalba i prigovor u novom Zakonu o općem upravnom postupku – ogledni primjeri“, u: *ZUP – iskustva u primjeni i praksi*, ur. Davorka Foretić (Zagreb: Novi informator, 2011.), 190.

27 Kao remonstrativno pravno sredstvo prigovor je uređen u čl. 42. st. 2., 122., 155., 156. ZUP-a, dok je kao devolutivno pravno sredstvo uređen u čl. 154. i 157. ZUP-a.

28 Donošenje rješenja normirano je čl. 96. st. 1. ZUP-a.

29 Time se stranke u upravnom postupku mogu naći u situaciji da moraju proći kroz čak četiri stadija kako bi zaštitila svoja prava u postupku pred javnopravnim tijelima i upravnim sudovima. Kritiku takvog uređenja, te predlaganje mogućnosti da stranke mogu izravno protiv prvostupanjskih rješenja svoja prava zaštititi pred upravnim sudovima u postupanjima koja ne uključuju diskrecijsku ocjenu, v. u: Mateja Held, „Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 69, br. 4 (2019): 575.

30 U tom se slučaju stranci mora omogućiti pokretanje upravnog spora. V. čl. 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14. (u daljnjem tekstu: Ustav).

31 Čl. 42. ZUP-a pod naslovom *Pokretanje postupka po službenoj dužnosti* propisuje:

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

(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*



Već u temeljnim načelima ZUP-a propisano je da je stranka ona osoba na čiji je zahtjev pokrenut upravni postupak, protiv koje se vodi upravni postupak ili koja ima pravni interes sudjelovati u upravnom postupku.<sup>32</sup> Relativno je jednostavno odrediti je li postupak pokrenut na zahtjev stranke, i tko je stranka u tom postupku. Jednostavno je određivanje i tko je stranka u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti.

Međutim, nužno je imati na umu da se određeni postupci pokreću radi zaštite javnog interesa, te se vode po službenoj dužnosti. Stoga ona osoba koja je inicirala takav postupak ne mora imati svojstvo stranke u upravnom postupku, što nosi određene (najčešće negativne) posljedice za tu osobu. Tako osoba koja je inicirala upravni postupak kasnije neće moći ulagati pravna sredstva, niti imati, primjerice, mogućnost uvida u spis predmeta, što je stranci u upravnom postupku zajamčeno nizom domaćih i međunarodnih propisa te propisa na razini Europske unije.<sup>33</sup>

Kao jedno od temeljnih načela zakona koji reguliraju opći upravni postupak u državama članicama Europske unije, mora biti mogućnost iniciranja upravnog postupka od građana, što je iznimno važno za ostvarivanje načela vladavine prava. To bi pravo trebalo biti zajamčeno svima, te je obično riječ o ustavnom pravu.<sup>34, 35</sup> Tako bi svaka radnja uprave koja se dotiče prava pojedinoga građanina, bilo u užem ili širem smislu, trebala rezultirati mogućnošću da se traži reakcija uprave u smislu iniciranja upravnog postupka.<sup>36</sup>

U čl. 42. st. 2. ZUP-a propisano je da javnopravno tijelo najprije treba ocijeniti postojanje razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, pri čemu uzima u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa.<sup>37</sup> Sukladno čl. 42. st. 3. ZUP-a kada službena osoba utvrdi da ne

---

*obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.*

32 Čl. 4. ZUP-a.

33 Uz Ustav koji u čl. 29. regulira pravo na pristup sudu, ovdje se može spomenuti i čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17. (u daljnjem tekstu: EKLJP), gdje je regulirano pravo na pristup sudu u okviru poštenog suđenja te čl. 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije u sklopu prava na dobru upravu. Više o pravu uvida u spis predmeta, v. u: Lana Ofak i Marko Šikić, „Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 423-443 i Đerđa, „Učinak europskih pravnih pravila“, 400-401, 402, a posebno 412-414.

34 V. čl. 46. Ustava.

35 Ipak, Rajko razlikuje predstavku koju građanin podnese u cilju pokretanja upravnog postupka od drugih predstavi koja sadrže druga traženja od javnopravnih tijela. V. Alen Rajko, „Iniciranje pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti putem predstavke“, u: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Đuro Sessa (Zagreb: Organizator, 2020.), 448.

36 O tome više u: Francisco Cardona, *Checklist for a General Law on Administrative procedures, SIGMA*, 1-3, pristup 15. prosinca 2023., <https://www.sigmaxweb.org/publications/37890936.pdf>.

37 U teoriji se navodi da se ocjena opravdanosti pokretanja upravnog postupka može zasnivati na saznanjima koje javnopravno tijelo može pribaviti iz raznih izvora uz predstavke građana, primjerice čak i iz sredstava javnog priopćavanja. V. Pero Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku* (Zagreb: Novi informator, 2008.), 211 i Đerđa, *Opći upravni postupak u*

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. Ako je obavijest koju izda javnopravno tijelo negativna, u smislu da se ne prihvaća inicijativa za pokretanje upravnog postupka, na takvu obavijest podnositelj ima pravo izjaviti prigovor da zaštiti svoja prava ili pravne interese. Rok u kojem se izjavljuje prigovor je osam dana od dana primanja takve obavijesti. Također je predviđena i pravna zaštita ako javnopravno tijelo u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke nije obavijestilo podnositelja o pokretanju ili nepokretanju upravnog postupka. U tom slučaju također se može izjaviti prigovor sukladno čl. 42. st. 4. ZUP-a.<sup>38</sup>

Međutim, opisana je regulacija manjkava, zbog nekoliko razloga.

Tako, najprije, nije potpuno jasno odnosi li se rok od osam dana za izjavljivanje prigovora, a koji je naveden u čl. 42. st. 4. ZUP-a, i na koji način na slučajeve kada podnositelj predstavke na nju nije dobio nikakav odgovor. Autori smatraju da ne, te podnositelj može izjaviti prigovor bilo kada nakon isteka roka od 30 dana za davanje odgovora, tj. obavijesti. Ostavljanje neograničenog roka za izjavljivanje prigovora u opisanoj situaciji dodatno je važno jer je cilj pokretanja upravnog postupka sukladno čl. 42. ZUP-a zaštita javnog interesa, pa je neopravdano građane koji se odluču inicirati upravni postupak radi zaštite javnog interesa ograničavati bilo kakvim rokom u podnošenju prigovora.

Nadalje, nije regulirana ni situacija kada javnopravno tijelo odgovori na predstavku, ali nakon isteka roka od trideset dana i nakon što je podnositelj već izjavio prigovor, zbog toga što od javnopravnog tijela nije dobio nikakav odgovor (obavijest). Mišljenje je autora da bi u navedenoj situaciji najbolje rješenje bilo pitati podnositelja predstavke je li zadovoljan odgovorom, tj. obaviješću. Ako bi podnositelj izjavio da je obaviješću zadovoljan, postupak po prigovoru mogao bi se obustaviti. Međutim, ako bi podnositelj bio nezadovoljan obaviješću, postupak po prigovoru bi

---

*Republici Hrvatskoj*, 121.

38 Primjerice, finski Zakon o općem upravnom postupku predviđa jedinstven tip prigovora u čl. 53.a do 53.d. U čl. 53.a u pogledu oblika navedeno je da mora biti u pisanom obliku, a u usmenom obliku se može podnijeti uz odobrenje nadzornog tijela. Sukladno čl. 53.b nadzorno tijelo je ovlašteno poduzeti odgovarajuće radnje, a ako za njima ne postoji potreba, o tome će se obavijestiti podnositelja prigovora. Rok u kojem se prigovor može podnijeti definiran je na način da se nezakonite radnje uprave trebaju odnositi na razdoblje od dvije godine prije podnošenja prigovora, osim ako bi postojao poseban razlog za dulji rok (čl. 53.c). Kada postupka po prigovoru, nadzorno tijelo može nadzirano tijelo uputiti na zahtjeve dobre uprave ili ga upozoriti na zakonito postupanje. Ako to nije dostatno, nadziranom se tijelu može izreći opomena, ili se postupak može pokrenuti sukladno nekom drugom zakonu, pri čemu se obustavlja postupak po prigovoru. Zanimljivo je također da nema mogućnosti žalbe na odluku o prigovoru što je regulirano čl. 53.d. Iz svega navedenoga, može se zaključiti i to da je prigovor u finskom zakonu devolutivni pravni lijek. Finski Zakon o upravnom postupku, *Suomen säädöskokoelma*, br. 434/03., 893/15.

Češki Zakon o upravnom postupku regulira prigovor kao remonstrativni pravni lijek (v. čl. 175. st. 4.). U čl. 175. st. 7. propisana je mogućnost obraćanja višem tijelu ako podnositelj prigovora smatra da o prigovoru nije odlučeno na dobar način. Češki Zakon o upravnom postupku, *Sbirka zákonů*, br. 500/04., s posljednjom izmjenom br. 243/16.



se nastavio, uzimajući u obzir iznesene razloge nezadovoljstva.

Također, nije propisano ni kojem je tijelu moguće izjaviti prigovor, odnosno je li prigovor u tom slučaju remonstrativno ili devolutivno pravno sredstvo. U literaturi prevladava stajalište, s kojim se autori slažu, da je riječ o remonstrativnom pravnom sredstvu te da se prigovor podnosi čelniku onog tijela koje je trebalo odlučiti o pokretanju upravnog postupka, što je utemeljeno u čl. 122. st. 1. ZUP-a.<sup>39</sup>

Međutim, kada je riječ o prigovoru koji se izjavljuje zbog toga jer je javnopravno tijelo propustilo postupiti po predstavi, upitno je koliko je smisleno izjavljivati prigovor onom tijelu koje je već imalo priliku odlučiti o predstavi, a to nije učinilo. ZUP-om je u odredbama koje se odnose na predaju žalbe, u čl. 110. st. 2. propisano da se zbog nedonošenja rješenja u propisanom roku, žalba može predati izravno i drugostupanjskom tijelu. Nadalje, u čl. 122. st. 2. propisano je da se odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući način primjenjuju i na prigovor. Sukladno tomu, može se razmotriti i ideja da se prigovor u slučaju *šutnje* prvostupanjskog tijela po predstavi može izjaviti i drugostupanjskom tijelu.

Prigovor se javlja kao pravni lijek u postupcima koji se pokreću po službenoj dužnosti, među koje se ubrajaju inspekcijski postupci. Tako primjerice, sukladno Zakonu o Državnom inspektoratu,<sup>40</sup> osoba može inicirati inspekcijski postupak. Pritom ona vrlo vjerojatno neće biti stranka u postupku, gdje se kao primjer mogu uzeti inspekcijski postupci koji se odnose na gradnju. Ako osoba koja ima položaj vlasnika susjedne nekretnine, prijavljuje nezakonitu gradnju vlasnika nekretnine na određenoj čestici i Državni inspektorat pokrene postupak po službenoj dužnosti, osoba koja je inicirala postupak neće biti stranka u tom postupku.<sup>41</sup> Situacija postaje složenija kada Državni inspektorat ne postupi po predstavi i ne obavijesti osobu da neće pokrenuti postupak, iako je riječ o pokretanju postupka zbog zaštite javnog interesa, odnosno cilj je predstavke spriječiti nezakonitu gradnju. Protiv obavijesti inspektora, sukladno čl. 42. st. 3. i čl. 122. st. 1. ZUP-a, osoba može izjaviti prigovor čelniku Državnog inspektorata. U čl. 106. st. 5. ZDI-a propisano je da se protiv rješenja koje donosi inspektor ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Tako se i protiv rješenja koje bi donio čelnik Državnog inspektorata ne može podnijeti žalba, ali bi se mogao pokrenuti upravni spor. Ako čelnik Državnog inspektorata ne bi odlučio o prigovoru rješenjem, kao što je to propisano u čl. 122. ZUP-a u roku od osam dana od njegova podnošenja, tada se isto može pokrenuti upravni spor. A upravni spor bi se mogao pokrenuti i ako je podnesena predstavka Državnom inspektoratu, a Državni

39 Vezano uz čl. 122. ZUP-a i s njime vezanog čl. 42. ZUP-a u kontekstu prigovora, ali i uz neke druge članke ZUP-a koji nisu izravno vezani uz institut prigovora, Rajko problematizira pojam *čelnik tijela* u smislu je li riječ o općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, ili pak o pročelniku određenog upravnog tijela. V. Rajko, „Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku“, 76.

40 Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/18., 117/21., 67/23. (u daljnjem tekstu: ZDI).

41 Sukladno čl. 105. ZDI-a, stranke u postupku inspekcijskog nadzora mogu biti sudionici u gradnji, vlasnik građevine, vlasnik zemljišta na kojemu se gradi ili je izgrađena građevina i nositelj drugih stvarnih prava na tom zemljištu odnosno građevini. Dakle, vlasnik susjedne nekretnine može inicirati postupak, ali ne i biti stranka u tom inspekcijskom postupku.

inspektorat o njoj nije uopće odlučio, ni pozitivno ni negativno.

### 3.2. Prigovor prema čl. 122. ZUP-a<sup>42</sup>

U četvrtom dijelu ZUP-a, Glava II. nosi naziv *PRIGOVOR* i u njoj je samo jedan članak koji predstavlja temeljnu regulaciju prigovora kao redovnog i remonstrativnog pravnog sredstva koji građanima stoji na raspolaganju kada je riječ o postupanju u području upravnog prava, a da se o tome ne donosi rješenje. Tako je u čl. 122. st. 1. ZUP-a regulirano da se prigovor izjavljuje čelniku tijela, ako ZUP-om nije nešto drukčije propisano. Dakle, prema ovoj odredbi, prigovor koji je predviđen u slučaju iz čl. 42. st. 3. i čl. 42. st. 4. ZUP-a remonstrativni je pravni lijek. Budući da prigovor, kao i žalba, ulazi u podneske koji su regulirani u čl. 71. ZUP-a, on mora sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti. U čl. 122. st. 2. propisano je i da se odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe primjenjuju i na prigovor, te je na ovom mjestu nužno napomenuti da čl. 122. st. 2. zapravo povezuje dvije odredbe, one općenite odredbe koje se odnose na sve podneske iz čl. 71. i odredbe koje se odnose na žalbu iz čl. 108. i 110. ZUP-a.

U četvrtom dijelu ZUP-a, u glavi I. kojom je uređena žalba sadržaj žalbe je reguliran u čl. 108. ZUP-a, a predaja žalbe u čl. 110. ZUP-a. Međutim, u tom dijelu o žalbi nema odredaba o obliku žalbe, tako da se primjenjuje općenita odredba koja se odnosi na sve podneske regulirana u čl. 71. st. 3. ZUP-a. Tako se i žalba i prigovor javnopravnom tijelu mogu predati u pisanom obliku neposredno, poslati poštom, dostaviti elektroničkim putem ili usmeno izjaviti na zapisnik.

U čl. 122. st. 3. ZUP-a propisano je da o prigovoru odlučuje čelnik javnopravnog tijela, rješenjem koje je dužan donijeti u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora.<sup>43</sup> Đerđa ovako kratak rok obrazlaže činjenicom da je riječ o jednostavnijim upravnim stvarima.<sup>44</sup> U čl. 122. st. 4. ZUP-a omogućena je pravna zaštita protiv rješenja čelnika. Ako je rješenje donio čelnik prvostupanjskog javnopravnog tijela, u tom je slučaju moguće izjaviti žalbu na rješenje vodeći se

42 Čl. 122. pod naslovom *Izjavljivanje prigovora i postupanje po prigovoru* glasi:

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

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

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

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

43 Primjerice češkim Zakonom o upravnom postupku u čl. 175. st. 4. propisan je rok od 60 dana od dana podnošenja prigovora nadležnom tijelu. Albanski Zakon o upravnim postupcima propisuje da se prigovor mora predati u roku od 15 dana otkada je podnositelj saznao za činjenicu zbog koje podnosi prigovor (čl. 142. st. 2.), a o prigovoru se mora odlučiti u roku od 30 dana od dana predaje prigovora nadležnom tijelu (čl. 143. st. 4.). Prigovor je izrijekom propisan i kao remonstrativni pravni lijek osim ako je bilo traženo postupanje javnopravnog tijela, a ono nije postupilo te je tada prigovor devolutivni pravni lijek. Albanski Zakon o upravnim postupcima, br. 44/15., pristup 9. veljače 2024., <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation?task=download.send&id=229&catid=6&m=0>.

44 Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 274.

svim pravilima upravnog postupka. Time je osoba koja je podnijela prigovor ishodila mogućnost zaštite u upravnom postupku. Ona postaje strankom u tom postupku, te joj posljedično pripadaju sva prava zajamčena ZUP-om. Ako je, pak, rješenje donio čelnik drugostupanjskog tijela, tada se pravna zaštita protiv takvog rješenja ostvaruje u upravno-sudskom postupku.

Moguća je i situacija da je osoba podnijela predstavku i dobila obavijest o tome da se postupak neće pokrenuti te je uputila prigovor čelniku javnopravnog tijela čemu čelnik donosi rješenje. Ako protiv tog rješenja nije moguće izjaviti žalbu, podnositelj sukladno čl. 122. st. 4. ZUP-a svoja prava može ostvarivati u upravnom sporu, gdje će imati položaj stranke u upravnom sporu, i to položaj tužitelja, sukladno čl. 17. ZUS-a. Đerđa napominje na ovom mjestu da je riječ o situaciji gdje će se voditi upravni spor, a da se prethodno, zapravo, uopće nije vodio upravni postupak.<sup>45</sup> Tako primjerice u inspekcijskim postupcima u području gradnje, osoba koja podnese predstavku te o njoj dobije (negativnu) obavijest, može podnijeti prigovor čelniku tijela o čemu čelnik odlučuje rješenjem. Protiv takvoga rješenja stranka sukladno čl. 106. st. 5. ZDI-a može pokrenuti upravni spor. Đerđa napominje i da je institut postupanja po prigovoru nedostavno uređen u smislu postupanja čelnika<sup>46</sup> javnopravnog tijela.<sup>47</sup>

Općenito govoreći, institut prigovora propisan u odredbi čl. 122. ZUP-a, nedostavno je reguliran<sup>48</sup> te prema Rajku ne može doći u samostalnu primjenu, nego samo s nekom od odredaba ZUP-a u kojima je reguliran prigovor.<sup>49</sup> Rajko u tom smislu govori i o činjenici da glavnina akata koje uprava donosi uglavnom su oni akti koji nemaju obilježja upravnog akta te većina poslova uprave ostaje izvan ZUP-a (u smislu upravnog postupka).<sup>50</sup> Upravo zbog toga bi glava ZUP-a kojom je reguliran prigovor trebala biti potpunija, preciznija i sustavnija.

Zbog toga autori smatraju da bi prigovor u posebnoj glavi ZUP-a trebalo urediti potpunije, preciznije i sustavnije. Nomotehnički gledano, odredbe o prigovoru trebale bi biti sadržane upravo u posebnoj glavi ZUP-a, dok bi odredbe koje danas uređuju pojedine posebne vrste prigovora<sup>51</sup> trebale sadržavati samo načelnu uputu na takvu posebnu glavu. I tim bi odredbama tada mogla biti sadržana načelna uputa o nadležnosti za odlučivanje o prigovoru, o rokovima te o ovlastima nadležnog tijela koje odlučuje o prigovoru. Također bi u ovoj glavi trebala biti razrađena pravna zaštita za one građane koje bi odbilo u traženju javnopravno tijelo, te bi tu trebalo regulirati i situacije koje se odnose na šutnju u postupanju po prigovoru javnopravnog tijela.

45 Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 274.

46 Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 275 i 276.

47 Čl. 106. ZDI-a govori samo o rješenju inspektora, a ne i o rješenju koje donosi čelnik tijela. Tim bi više postupanje čelnika javnopravnog tijela po prigovoru trebalo biti detaljnije uređeno ZUP-om.

48 Radi usporedbe, žalba kao redovni pravni lijek regulirana je od 105. do 119. čl. ZUP-a, dakle u 14 članaka, uključujući i postupanje drugostupanjskoga javnopravnog tijela, dok je prigovor uređen u ukupno sedam članaka, od kojih je u glavi II. koja nosi naziv *Prigovor* samo jedan članak.

49 Rajko, „Prigovor kao pravni lijek“, 517.

50 Rajko, „Prigovor kao pravni lijek“, 513.

51 Radi se o čl. 42., čl. 154., čl. 155., čl. 156., čl. 157. i čl. 158. ZUP-a.

### 3.3. Prigovor prema čl. 154. ZUP-a<sup>52</sup>

Upravni ugovori posebna su vrsta ugovora, čije se posebnosti ogledaju u subjektima koji sklapaju upravni ugovor i između kojih postoji odnos subordinacije, u cilju koji je usmjeren na širi društveni interes i u provedbi posebnog postupka koji prethodi sklapanju upravnog ugovora.<sup>53</sup> Upravnom ugovoru prethodi donošenje upravnog akta,<sup>54</sup> a pravna zaštita od nezakonitog sklapanja, izvršavanja i nezakonitog raskida upravnog ugovora uređena je ZUS-om.<sup>55</sup> Upravni ugovori u ZUP-u uređeni su vrlo općenito te zakonodavac njihovu detaljniju regulaciju, prilagođenu posebnim upravnim područjima, prepušta posebnim zakonima.<sup>56</sup>

Pravna zaštita, u smislu neizvršavanja ugovornih obveza, uređena je ZUP-om na način da javnopravno tijelo u slučaju neizvršavanja ugovornih obveza stranke ima mogućnost jednostranog raskida upravnog ugovora sukladno čl. 153. ZUP-a. S druge strane, stranka upravnog ugovora u slučaju neizvršavanja upravnog ugovora javnopravnog tijela ima mogućnost prema čl. 154. ZUP-a izjaviti prigovor tijelu koje obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom koje je stranka upravnog ugovora.

Prigovor zbog neispunjenja ugovornih obveza devolutivni je pravni lijek. Izjavljuje se tijelu koje obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom koje je stranka upravnog ugovora. U pravnoj se doktrini ističe kako se protiv upravnog ugovora izjavljuje prigovor, a ne žalba, zbog sadržaja zahtjeva stranke sadržanog u prigovoru i ovlasti tijela koje o prigovoru odlučuje. Naime, dok se žalbom, sukladno odredbama ZUP-a, u pravilu traži poništenje osporenog rješenja, kod prigovora u svezi s upravnim ugovorom stranka u prvom redu traži prisiljavanje tijela koje je stranka upravnog ugovora na ispunjenje ugovornih obveza, te, moguće, i naknadu štete nastale neispunjenjem obveze iz ugovora.<sup>57</sup>

ZUP nije propisao rok za izjavljivanje prigovora zbog neispunjenja ugovornih

52 Čl. 154. ZUP-a pod naslovom *Prigovor na upravni ugovor* određuje:

(1) *Zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela stranka može izjaviti prigovor. Prigovorom se može tražiti i naknada štete nastale neispunjavanjem 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.*

53 O karakteristikama upravnih ugovora v. više u: Borković, *Upravno pravo*, 36 i 37. O pravnoj prirodi upravnih ugovora, v. u: Damir Aviani i Dario Đerđa, „Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 3 (2011): 475-486; Marko Šikić i Frane Staničić, „Pravna narav ugovora o koncesiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 2 (2011): 419-441; Ivan Koprić i Saša Nikšić, „Upravni ugovori, područje primjene i primjena prava“, u: *Zbornik Susreta pravnika Opatija*, ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio (Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2010.), 271-303; Mateja Crnković, „Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske“, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14, br. 4 (2014): 1035-1056.

54 Čl. 150. st. 1. ZUP-a.

55 V. predmet upravnog spora koji je reguliran u čl. 3. ZUS-a, pri čemu se čl. 3. st. 1. t. 4. ZUS-a odnosi na upravne ugovore.

56 V. čl. 150. st. 1. ZUP-a. O navedenom v. u Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 329.

57 V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 337 i 338.

obveza, pa autori smatraju da stranka može izjaviti prigovor bilo kada tijekom trajanja ugovornog odnosa. Posebnim zakonima mogu se propisati i posebni rokovi za izjavljivanje prigovora.

Upitno je li opravdano tumačiti da nadzorno tijelo prigovor, sukladno čl. 122. st. 3. ZUP-a treba riješiti u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Mislimo da se ovdje ne radi o jednostavnim postupcima i da bi se trebao propisati dulji rok za odlučivanje o prigovoru (primjerice rok od 60 dana koji je prema čl. 121. ZUP-a propisan za donošenje rješenja o žalbi).

### 3.4. Prigovor prema čl. 155. ZUP-a<sup>58</sup>

Članak 155. ZUP-a ne odnosi se na upravni postupak, nego je, u pravilu, riječ o brojnim situacijama u kojima se građani mogu naći prije pokretanja upravnog postupka u interakciji s javnopravnim tijelima.<sup>59</sup> Riječ je o situacijama kada se zainteresirana osoba javlja zahtjevom javnopravnom tijelu radi dobivanja informacija koje se odnose na uvjete, način i postupak ostvarivanja njenog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari. Rajko ovdje naglašava da nije riječ o stranci u upravnom postupku koju u vidu ima čl. 4. ZUP-a kada govori o osobi koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.<sup>60</sup> Također navodi i da je riječ o formaliziranoj zaštiti *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 izrijekom odbije izdati obavijest.*<sup>61</sup>

Članak 155. st. 2. ZUP-a propisano da je na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo dužno u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati obavijest u pisanom obliku. Sukladno čl. 155. st. 3. ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor. Budući da nije propisano kome se izjavljuje prigovor, u primjenu dolazi čl. 122. ZUP-a, odnosno prigovor se izjavljuje čelniku tijela, koji je po tome dužan rješenjem u roku od osam dana odlučiti o prigovoru.

Međutim, ako javnopravno tijelo uopće ne izda obavijest, zainteresirana osoba ima pravo izjaviti prigovor te pri tome nije vezana nikakvim rokom.

58 Čl. 155. ZUP-a pod naslovom *Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava* 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.*

59 Odredbe čl. 155. ZUP-a ne isključuju primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.

60 Rajko, „Prigovor kao pravni lijek“, 519.

61 Rajko, „Prigovor kao pravni lijek“, 519.

Poseban problem kojeg je potrebno spomenuti jest izdavanje obavijesti koja je nepotpuna, netočna ili čak nezakonita jer ZUP za takve situacije uopće ne nudi rješenje.<sup>62</sup> Izvjesno je, međutim, da zainteresirana osoba u tim situacijama sukladno čl. 155. st. 3. i 4. nema pravo izjaviti prigovor.

### 3.5. Prigovor prema čl. 156. ZUP-a<sup>63</sup>

Članak 156. ZUP-a regulira zaštitu od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela. Tako 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. Đerđa ovaj oblik zaštite naziva *općom supsidijarnom zaštitom*, jer dolazi u primjenu kada ni jedno drugo sredstvo građanima ne stoji na raspolaganju.<sup>64</sup>

Međutim, iz tako široko postavljene odredbe proizlazi niz pitanja. Tako se, primjerice, može postaviti pitanje što je to drugo postupanje?<sup>65</sup> Rajko daje odgovor da je riječ o postupanjima koja su svakako nezakonita i koja se razvijaju kroz praksu<sup>66</sup> i to prije kroz negativno određenje u smislu *da nešto nije drugo postupanje*, negoli da nešto ulazi u drugo postupanje protiv kojeg bi se mogao izjaviti prigovor.<sup>67</sup> Ako se odredba promatra u gramatičkom smislu, izjavljivanje prigovora moguće je i protiv postupanja koje je zakonito, te je na taj način krug onih osoba koje su legitimirane na podnošenje prigovora postavljen preširoko. Priklonili bismo se teleološkom tumačenju odredbe i samog pojma postupanja i zaključili da mora biti riječ o nezakonitom postupanju javnopravnog tijela koje bi tada osobama kojima je došlo do povrede prava ili pravnog interesa omogućena zaštita kroz prigovor.

Prigovor je i ovdje remonstrativni pravni lijek te se podnosi čelniku javnopravnog tijela. Rok za podnošenje prigovora nije određen nego je prigovor moguće izjaviti sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice. Međutim, ovdje se postavlja pitanje dokazivanja razdoblja povrede prava. U nekim će slučajevima to možda biti jednostavnije dokazati, ali u nekima može biti i zamršenije

62 Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 343-344; Marko Šikić i Lana Ofak „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1(2011): 149 i 150.

63 Čl. 156. ZUP-a pod naslovom *Zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela* propisuje:

*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.*

64 Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 345.

65 V. Dragan Medvedović, „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić i Jerko Slovinić (Zagreb: Novi informator, 2010.), 62 i Staničić, „Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela“, 2.

66 Rajko navedeno potkrepljuje primjerima iz upravnosudske prakse. V. Rajko, „Prigovor kao pravni lijek“, 520.

67 Rajko, „Prigovor kao pravni lijek“, 519.



te posljedično onemogućiti građanima realizaciju ovoga pravnog lijeka.<sup>68</sup>

U nekim se posebnim postupanjima, primjerice u postupanjima u postupcima dodjele bespovratnih sredstava, određuje rok, i to kraći rok od bilo kojega koji je propisan ZUP-om,<sup>69</sup> što zaslužuje posebnu analizu koja nadilazi okvire našega rada.

### **3.6. Prigovor prema čl. 157. i 158. ZUP-a<sup>70</sup>**

Odredbom čl. 157. ZUP-a uvedena je odgovornost javne vlasti za obavljanje javnih službi.<sup>71</sup>

Postupanje pružatelja javnih usluga sukladno čl. 156. ZUP-a podrazumijeva poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga<sup>72</sup> koje imaju učinak na

68 Đerđa u smislu ovlaštenika na podnošenje prigovora predlaže rješenje prema kojem bi se prigovor mogao ograničiti na nezakonitu radnju, i vezati uz povredu prava (ali ne i pravnih interesa) neke osobe. V. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 346.

69 V. primjerice rok od sedam dana koji je propisan u čl. 1. st. 2. *Općih pravila o postupanju po prigovorima u okviru operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020 Europskoga socijalnog fonda od 4. veljače 2020.*, pristup 15. prosinca 2023., [https://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/02/Op%C4%87a-pravila-o-postupanju-po-prigovorima\\_4.2.2020.pdf](https://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/02/Op%C4%87a-pravila-o-postupanju-po-prigovorima_4.2.2020.pdf). Prema čl. 9. Pravilnika o provedbi programa poticanja razvoja civilnog društva na otocima, Narodne novine, br. 88/21., prigovor se može izjaviti Ministarstvu u roku od osam radnih dana od primitka obavijesti.

70 Čl. 157. ZUP-a pod naslovom *Zaštita prava korisnika javnih usluga* određuje:

(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. ZUP-a pod naslovom *Postupanje po prigovoru korisnika javnih usluga* propisuje:

(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.*

Oba članka analizirana su u istom poglavlju jer je riječ o istome prigovoru. U čl. 157. ZUP-a riječ je o propisivanju mogućnosti izjavljivanja prigovora, dok se u čl. 158. ZUP-a regulira postupanje nadležnoga nadzornog tijela po tom prigovoru.

71 Postupanje pružatelja javne usluge, postupanje izvan upravnog postupka, učinak na prava, obveze ili pravne interese, trajanje radnje, odnosno njeno propuštanje Đulabić navodi kao pretpostavke da bi se mogao izjaviti prigovor prema čl. 157. ZUP-a. V. Đulabić, „Javne službe“, 103 i 104.

72 Turčić navodi da pružatelji javnih usluga odlučuju hoće li i kome pružiti tu uslugu, međutim, kako je riječ o javnim uslugama, njihovo pružanje ne mogu uskratiti po svom nahodjenju nego samo onda kada je to propisano zakonom, drugim propisom ili općim aktom pružatelja javne usluge u skladu sa zakonom. V. Zlatan Turčić, „*Komentar Zakona o općem upravnom postupku s komentarima, priložima i abecednim kazalom pojmova, Komentar Zakona o upravnim sporovima s abecednim kazalom pojmova*“ (Zagreb: Organizator, 2010.), 288.

prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku.<sup>73</sup> Riječ je o devolutivnom pravnom lijeku jer se prigovor izjavljuje tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih usluga. Prigovor se može izjaviti sve dok traje radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga.<sup>74</sup>

U čl. 158. regulirano je postupanje javnopravnog tijela po prigovoru. U pogledu roka, ostavljen je dulji rok za postupanje negoli je to kod remonstrativnog pravnog sredstva i on iznosi 30 dana od zaprimanja prigovora. Takvo rješenje kritizira Đulabić navodeći da je ostavljeni rok predug te da bi se u cilju zaštite građana trebalo izbjeći nepotrebno odugovlačenje.<sup>75</sup>

O prigovoru se ne donosi rješenje, nego se podnositelja prigovora obavještava o tome što je javnopravno tijelo poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može se pokrenuti upravni spor. Đerđa navodi da se prigovor ne izjavljuje protiv obavijesti o poduzetim mjerama, nego protiv propuštanja poduzimanja radnje javnopravnog tijela, koje je obvezno poduzeti radnju prema propisima.<sup>76</sup>

Također je nužno napomenuti da pod pojam *pružatelji javnih usluga* ulazi niz aktera koji mogu poduzimati ili propustiti radnje koje mogu povrijediti prava ili pravne interese građana, stoga odgovor na pitanje kojem se tijelu može izjaviti prigovor treba potražiti u odgovarajućem posebnom propisu.<sup>77</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Prigovor kao pravno sredstvo zaštite građana od postupanja javnopravnih tijela koja ne rezultiraju donošenjem rješenja nije postojao do donošenja ZUP-a. Prigovor treba poslužiti kao pravno sredstvo koje će zaštititi građanina kada želi inicirati upravni postupak (čl. 42. ZUP-a), kada nije zadovoljan ispunjavanjem obveza javnopravnog tijela koje je stranka u upravnom ugovoru (čl. 154. ZUP-a), zatim kada traži obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite svojih prava (čl. 155. ZUP-a), kada je riječ o zaštiti od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (čl. 156. ZUP-a) te kada je riječ o zaštiti od postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 157. i 158. ZUP-a).

Prigovor je pravni lijek, koji nije jednoznačno uređen u ZUP-u. Regulacija na

73 Slovenski ZUP u čl. 3. st. 3. također uređuje primjenu ZUP-a ako oni koji obavljaju javnu službu odlučuju o pravima ili obvezama onih koji koriste njihove usluge.

74 Zakon o upravnom postupku Crne Gore u čl. 31. st. 1. propisuje da se prigovor može izjaviti u roku od 8 dana, osim ako je drukčije propisano posebnim zakonom, a odluka o prigovoru se treba donijeti u roku od 15 dana (čl. 31. st. 3., osim ako je drukčije propisano posebnim zakonom). Protiv odluke o prigovoru može se pokrenuti upravni spor (čl. 31. st. 4.). Zakon o upravnom postupku Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 054/14., s posljednjom izmjenom br. 037/17. Sukladno čl. 139. st. 2. Zakona o upravnom postupku Republike Kosovo, nadležno tijelo treba pisanim putem obavijestiti podnositelja o poduzetim radnjama u roku od 30 dana od podnošenja prigovora. Zakon o općem upravnom postupku Republike Kosovo, Službene novine Republike Kosovo, br. 05/L-031.

75 Đulabić, „Javne službe“, 104.

76 Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, 348.

77 Više o pružateljima javnih usluga, v. u: Rajko, „Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku“, 80 i 81.

snazi nije odgovarajuća jer na određenim mjestima nedostaju odredbe o roku u kojem se prigovor može podnijeti, od kojega se trenutka računa protek roka, o nadležnom tijelu, u nekim je odredbama devolutivno pravno sredstvo, dok je u drugima remonstrativno pravno sredstvo. Članak 122. ZUP-a koji bi trebao predstavljati središnju regulaciju prigovora zapravo to nije, već njegova primjena dolazi u obzir samo uz druge slučajeve u kojima je propisana pravna zaštita putem prigovora.

Posebno je problematično to što nisu (barem ne do kraja) regulirane situacije kako građani mogu postupiti ako ne dobiju odluku o prigovoru ili je ne dobiju u zakonom propisanom roku, kao i situacije kako bi građani trebali postupiti ako dobiju odgovor koji je nepotpun (primjerice nepotpuna obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava).

Prijedlog je da se prigovor uredi u jednoj glavi ZUP-a, pritom vodeći računa o svim specifičnostima koje su nužne za zaštitu prava građana. Ostale odredbe o prigovorima bi pak u takvoj regulaciji trebale upućivati na glavu u kojoj bi prigovor bio uređen na nedvojbena način u cilju povećanja pravne sigurnosti onih građana koji žele inicirati pokretanje upravnog postupka (što je u javnom interesu o čemu posebno treba voditi računa) ili gdje je riječ o određenim postupanjima u kojima se ne donosi rješenje na koje bi stranke mogle izjaviti žalbu. Posebno je problematično što određena postupanja koja imaju sve karakteristike upravnog postupka nisu regulirana kao upravni postupci, te se tada kroz institut prigovora na posredan način ostvaruje zaštita u upravnom postupku. To, naravno rezultira i opterećenjem upravnih sudova, jer se često na odluku o prigovoru ne može izjaviti žalba, već je sudska zaštita omogućena putem upravnog spora.

#### LITERATURA

##### *Knjige i članci:*

1. Aviani, Damir i Dario Đerđa. „Aktualna pitanja pravnog uređenja upravnih ugovora u hrvatskom pravu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 3 (2011): 475-486.
2. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
3. Crnković, Mateja. „Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14, br. 4 (2014): 1035-1056.
4. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
5. Đerđa, Dario. „Reforma sustava pravnih lijekova prema novom Zakonu o općem upravnom postupku“. U: *Modernizacija upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Vedran Đulabić, 155-179. Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009.
6. Đerđa, Dario. „Učinkak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50, br. 2 (2013): 393-427.
7. Đerđa, Dario i Ana Jerčinović. „Upravni postupak u pravu Europske unije: kodifikacijski izazov“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 57, br. 1 (2020): 85-126.
8. Đulabić, Vedran. „Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka“. U: *Modernizacija upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Vedran Đulabić, 91-110. Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009.

9. Gagro, Božo i Marina Kosović Marković. „Žalba i prigovor u novom Zakonu o općem upravnom postupku - ogledni primjeri“. U: *ZUP - iskustva u primjeni i praksi*, ur. Davorka Foretić, 173-198. Zagreb: Novi informator, 2011.
10. Held, Mateja. „Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 69, br. 4 (2019): 553-587.
11. Held, Mateja. „The Development of Administrative Court Systems in Transition Countries and their Role in Democratic, Economic and Societal Transition“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 22, br. 2 (2022): 209-236.
12. Koprić, Ivan. „Novi Zakon o općem upravnom postupku - tradicija ili modernizacija“. U: *Modernizacija upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Vedran Đulabić, 21-54. Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009.
13. Koprić, Ivan i Saša Nikšić. „Upravni ugovori, područje primjene i primjena prava“. U: *Zbornik Susreta pravnika Opatija*, ur. Jakša Barbić i Miljenko Giunio, 271-303. Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2010.
14. Krijan, Pero. *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb: Novi informator, 2008.
15. Krijan, Pero i Lidija Krijan Žigić. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Novi informator, 2006.
16. Medvedović, Dragan. „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“. U: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, ur. Davorka Foretić i Jerko Slovnić. Zagreb: Novi informator, 2010.
17. Medvedović, Dragan. *Zakon o općem upravnom postupku, uvodna studija: Reguliranje upravnog postupka u Hrvatskoj, tekst zakona s bilješkama, stvarno kazalo*. Zagreb: Narodne novine, 2013.
18. Ofak, Lana. „Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima“. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 14, br. 4 (2014): 987-1014.
19. Ofak, Lana i Marko Šikić. „Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 423-440.
20. Perović, Mirko. *Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Savremena administracija, 1966.
21. Popović, Slavoljub. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Stručna knjiga, 1977.
22. Rajko, Alen. „Iniciranje pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti putem predstavke“. U: *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, ur. Đuro Sessa, 445-454. Zagreb: Organizator, 2020.
23. Rajko, Alen. „Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 71, br. 3-4 (2021): 511-532.
24. Rajko, Alen. „Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku“. U: *Modernizacija upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Vedran Đulabić, 71-90. Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009.
25. Staničić, Frane. „Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela“. *Informator* br. 6729 (2022): 2-4.
26. Šikić, Marko i Frane Staničić. „Pravna narav ugovora o koncesiji“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48, br. 2 (2011): 419-441.
27. Šikić, Marko i Lana Ofak. „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 127-151.
28. Turčić, Zlatan. *Komentar Zakona o općem upravnom postupku - Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Organizator, 2010.

*Pravni propisi:*

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
2. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, SL C 202/389, 07.06.2016.
3. Pravilnik o provedbi programa poticanja razvoja civilnog društva na otocima, Narodne novine, br. 88/21.
4. Ukaz o proglašenju Zakona o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 53/91.
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
6. Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/18., 117/21., 67/23.
7. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.
8. Zakon o općem upravnom postupku, Službene novine, br. 271/XCIII.
9. Zakon o općem upravnom postupku, Službene novine Republike Kosovo, br. 05/L-031.
10. Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/56.
11. Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 67/18., 21/22.
12. *Zakon o splošnem upravnom postopku*, Službeni list Republike Slovenije, br. 24/06., 105/06., 126/07., 65/08., 8/10., 82/13., 175/20., 3/22.
13. Zakon o upravnim postupcima Republike Albanije, br. 44/2015. Pristup 9. veljače 2024. <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation?task=download.send&id=229&catid=6&m=0>
14. Zakon o upravnom postupku, *Sbirka zákonů*, br. 500/04., s posljednjom izmjenom br. 243/16.
15. Zakon o upravnom postupku, Službeni list Crne Gore, br. 054/14., s posljednjom izmjenom br. 037/17.
16. Zakon o upravnom postupku, *Suomen säädöskokoelma*, br. 434/03., 893/15.
17. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.

*Sudska praksa:*

1. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4066/2021 od 3. ožujka 2022.

*Mrežne stranice:*

1. Cardona, Francisco. *Checklist for a General Law on Administrative Procedures. SIGMA, 1-3*. Pristup 15. prosinca 2023. <https://www.sigmaxweb.org/publications/37890936.pdf>
2. Council of Europe. *The Administration and You. A Handbook Principles of Administrative Law Concerning Relations Between Individuals and Public Authorities*. Pristup 23. studenoga 2023. <https://rm.coe.int/eng-handbook-on-administration/1680a03ee2>
3. *Eurlex*. Pristup 23. studenoga 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116&from=EN#page=13>
4. *European Added Value Assessment, Law of Administrative Procedure of the European Union*. Pristup 9. veljače 2024. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf)
5. *Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja Europskog ombudsmana*. Pristup 23. studenoga 2023. <https://hrcak.srce.hr/file/200575>
6. *Kodeks dobrog upravnog ponašanja Europskog ombudsmana*. Pristup 23. studenoga 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116&from=EN#page=13>
7. *SIGMA, Godišnja procjena za Hrvatsku 2010*. Pristup 23. studenoga 2023. <https://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/46401742.pdf>

8. *Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske*. Pristup 23. studenoga 2023. <https://hrcak.srce.hr/file/299471>
9. *Strategija reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.* Pristup 23. studenoga 2023. <https://hrcak.srce.hr/file/199976>



**Marko Šikić\***  
**Mateja Held\*\***

Summary

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

The application of objections as a regular legal remedy regulated in the General Administrative Procedure Act has shown certain inconsistencies and vagueness. Despite the commendable fact that objections exist as a means to protect citizens from illegal actions of public bodies, their regulation in the General Administrative Procedure Act is not uniform. Objections are regulated in several articles of the General Administrative Procedure Act, wherein some important aspects of its submission are not precisely defined. For example, deadlines for lodging objections or procedures if the body to which the objection is submitted fails to decide on it are not defined precisely in certain cases. For this reason, the aforementioned provisions are left to (unnecessary) interpretations. The paper analyses in detail all provisions of the General Administrative Procedure Act, as well as a comparative regulation in some European countries regarding the regulation of objections, with the aim of detecting insufficient or inappropriate regulation of certain types of objections. After a systematic analysis of Croatian and comparative legislation, the paper contains suggestions for improvement for each type of objection, as well as a general proposal on the unequivocal regulation of the entire objection process in one chapter of the General Administrative Procedure Act.

**Keywords:** *legal remedy; objection; administrative contract; proceedings in the field of administrative law; public service provider.*

---

\* Marko Šikić, Ph.D., Full Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; marko.sikic@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

\*\* Mateja Held, Ph.D., Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law; mateja.held@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>.

