

POSTUPANJE JAVNOPRAVNIH TIJELA I PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA

Priručnik za polaznike/ice

Izrada obrazovnog materijala:

Senka Orlić Zaninović,
Visoki upravni sud Republike Hrvatske

doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko,
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku

Zagreb, lipanj 2023.

Copyright 2023.

Pravosudna akademija

Maksimirska cesta 63, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 2357 626 WEB www.pak.hr

SADRŽAJ

1. UVODNE NAPOMENE	4
2. POSTUPANJE JAVNOPRAVNIH TIJELA I PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA - ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU.....	7
3. POSTUPANJE JAVNOPRAVNIH TIJELA I PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA - ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA	20
4. PRIKAZ PRIMJERA ODABRANIH POSEBNIH UPRAVNIH PODRUČJA PREMA POSEBNIM ZAKONIMA-POSTUPANJE JAVNOPRAVNIH TIJELA I PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA	28
5. PREGLED ODABRANE SUDSKE PRAKSE.....	34
5.1. IZ PRAKSE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE	35
5.2. IZ PRAKSE VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE.....	44
5.3. IZ PRAKSE UPRAVNIH SUDOVA REPUBLIKE HRVATSKE	61
POPIS LITERATURE	67

1. UVODNE NAPOMENE

Donošenjem Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP) ¹ 2009., proširen je predmet njegove primjene i izvan dosega upravne odluke (upravni akt; rješenje) i na upravne djelatnosti, postupanja, radnje, obavijesti, akte uprave koje se ne odnose na rješavanje upravne stvari.² U svrhu osiguravanja kvalitetnije i obuhvatnije pravne zaštite građana u upravnom postupku, s naglaskom na slučajeve (predmete) kada se ne donosi upravna odluka (rješenje) javnopravnog tijela (dalje: JPT), zakonodavac je ZUP-om uveo, uz žalbu, dodatan redovan pravni lijek-prigovor. Naglasak je, dakle, stavljen na pravnu zaštitu koja se odnosi na novouvedene institute (upravni ugovor), postupanja i propuštanja postupanja JPT iz područja upravnog prava, kao i na obavijesti JPT, pokretanja upravnog postupka putem predstavke ili obavijesti, postupanja ili propuštanja pružatelja javnih usluga (dalje: JU); dakle brojne radnje JPT o kojima se ne donosi rješenje. Time je i ojačanja pozicija stranaka u postupku i osigurana šira pravna zaštita prava i pravnih interesa stranaka u brojnim situacijama u kojima radnje JPT ili propuštanje istih, ima za posljedica i neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka.

Novina se prvenstveno očituje u reformi sustava pravnih lijekova u upravnom postupku i uvođenju novog redovnog pravnog lijeka u upravni postupak (čl. 3. st. 2.-3., čl. 12. st. 3., čl. 42. st. 2.-4., čl. 122., čl. 154., čl. 155.-158.). Skladno tome, važno je prepoznavanje i upotreba instituta prigovora u kontekstu proširenja pravne zaštite građana u upravnom postupku i upravno-sudskoj zaštiti proširenjem predmeta upravnog spora (i daljnjoj pravnoj zaštiti u upravnom sporu nakon odluke upravnih sudova). Naglasak se stavlja na situacije kada JPT ne donosi rješenje (upravni akt /upravnu odluku), a ono ima utjecaj na njihova prava, obveze i pravne interese u širokom području upravnih djelovanja/aktivnosti/radnji/upravnih postupanja JPT i pružatelja JU. Njegovo izjavljivanje dopušteno je u zakonom propisanih pet slučajeva (opći okvir postavljen putem ZUP-a, *lex generalis*), ali i u posebnim upravnim postupcima (posebni zakoni, *lex specialis*)).

¹ NN, br. 47/09, 110/21 (dalje: ZUP).

² Definicija upravne stvari v. čl. 2. ZUP-a.

Cilj je zakonodavca upravo i bio da se stranke u upravnom postupku i upravnom sporu zaštite kroz odgovarajuće pravne mehanizme od nezakonitosti radnji/postupanja te propuštanja JPT te pružatelja JU, a sukladno tome važno je da isti budu prepoznati i upotrebljavani u praksi te da se kroz upravno-sudsku zaštitu upravo pridonosi razradi ovog oblika upravne djelatnosti. Upravno-sudska praksa ima važnu ulogu u pogledu razlikovanja i utvrđivanja koje to radnje ili propuštanja istih ulaze pod druge oblike postupanja u smislu čl. 156. ZUP-a.

Kroz normativnu analizu ZUP-a i ZUS-a te određenih odabranih posebnih zakona, prvotno će se istaknuti slučajevi izjavljivanja prigovora te posebno prikazati okvir i primjere što bi se podrazumijevalo odnosno što predstavlja postupanje JPT i pružatelja JPT, gdje nastaju određene nedoumice u praksi i otvorena pitanja za raspravu te koji je doseg ovog pravnog lijeka u upravnoj i upravno-sudskoj praksi. Nadalje, pitanje rokova za izjavljivanje prigovora, svrhe izjavljivanja, nadzornih tijela nadležnih za odlučivanje po prigovoru, razlikovanje prigovora po ZUP-u od drugih vrsta prigovora te onda i predmeta spora odnosno, razgraničenje upravnih stvari kada se stranku/podnositelja prigovora obavještava o poduzetim mjerama u odnosu na druge slučajeve odlučivanja po prigovoru, položaj tuženika u upravnom sporu u odnosu na sve vrste prigovora. Osobito u kontekstu situacije prema čl. 156. ZUP-a: „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“. U praksi često nastaje konfuzija u pogledu utvrđivanja pretpostavki u odnosu na ovaj oblik pravne zaštite; te postoje određena nesuglasja glede dosega i primjene instituta prigovora protiv drugih postupanja JPT u upravnoj i upravno-sudskoj praksi.

Priručnik se sastoji od pet dijelova. Uz uvodne napomene, prvo poglavlje je posvećeno prikazu i analizi zakonskog okvira u upravnom postupku, a kojim se regulira područje postupanja JPT i pružatelja JU te pravnu zaštitu putem redovnog pravnog lijeka-prigovora. Ističu se relevantne zakonske odredbe kojima se izričito regulira ili se podredno odnose na slučajeve u kojima se izjavljuje prigovor. Radi se o institutima koji predstavljaju svojevrsnu novinu, a uvedeni su u hrvatski upravni postupak i spor 2009. i

2010./2012. (donošenjem ZUP-a i ZUS-a u cilju usklađivanja sa pravnom stečevinom EU). Nadalje, u drugom se poglavlju prikazuje i analizira važeće zakonsko uređenje predmeta spora i postupanja upravnih sudova u pogledu ocjene zakonitosti postupanja JPT protiv kojih nije dopušteno izjaviti redovan pravni lijek. U trećem se poglavlju, nakon opće prikazanih okvira u upravnom postupku i sporu, ukratko prikazuju odabrani primjeri posebnih upravnih područja odnosno posebnih zakona u kojima se propisuje mogućnost izjavljivanja prigovora kod postupanja JPT ili pružatelja JU. U zadnjem se petom dijelu priručnika daje prikaz odabrane sudske prakse-odluke Ustavnog suda RH, Visokog upravnog suda RH te upravnih sudova RH. O prigovorima iz čl. 42., čl. 155., - 156., čl. 157.-158. ZUP-a postoji relativno malobrojna sudska praksa, dok o prigovoru zbog neispunjavanja ugovornih obveza (članak 154. ZUP-a), nema sudskih odluka.

2. POSTUPANJE JAVNOPRAVNIH TIJELA I PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA - ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Potreba za prilagodbom hrvatske javne uprave te područja upravno postupovnog prava (upravnog postupanja i upravnog sudovanja) pravnoj stečevini EU i vanjski utjecaj kroz procese europeizacije i harmonizacije, dovoljno su snažno utjecali na nužnost promjena i uvođenja novina u hrvatski upravni postupak i spor. Pri tome se veliki naglasak stavio na upravne i sudske kapacitete potrebne za odgovarajuću transpoziciju europskog prava i njezin učinak u nacionalnom zakonodavstvu. Donošenjem ZUP-a 2009., uvedeni su brojni novi pravni instituti, gdje će ovdje biti naglasak na pravno uređenje i razvoj prvenstveno područja postupanja i obavješćivanja JPT³ te pružatelja JU te pravne zaštite u upravnom postupku. Razlog promišljanja da je potrebno osigurati pravnu zaštitu i u slučajevima kada JPT ne donose rješenje (upravnu odluku), a koja su brojna, ukazuje i na promijenjen položaj i ulogu građana (stranaka) u odnosu na javnu upravu, kao i nove i izmijenjene vrijednosti te očekivanja građana od javnog servisa. Građani se javljaju u ulozi korisnika (potrošača) brojnih usluga, gdje kroz pružanje istih ili propuštanje pružatelja JU može doći do povrede njihovih prava ili pravnih interesa. Stoga je bilo nužno osmisliti nove modalitete koji će odgovoriti upravo na promijenjene društvene okolnosti i djelomično izjednačavanje položaja građanina u odnosu prema javnoj upravi, barem u nekim poslovima koje uprava obavlja.⁴

Dakle, proširilo se područje primjene ZUP-a na vrlo opsežan krug drugih postupanja, čime su građani pravno zaštićeni u značajnom dijelu rješavanja/odlučivanja i postupanja JPT te pružatelja JU. Iz Prijedloga ZUP-a se navodi: „*prigovor bi trebao poslužiti kao vrlo važan instrument pravne zaštite i u svim drugim slučajevima kada postupanje javnopravnih tijela ima učinak na prava, obveze ili pravne interese građana, pravnih osoba ili drugih stranaka, kao što je davanje javnih informacija, obavijesti ili upozorenja,*

³ JPT su definirana čl. 1. ZUP-a.

⁴ V. Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, P.Z.E. 168 , 2008., str. 4., <https://sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168> (dalje: Prijedlog ZUP-a).

*objava službenih stručnih izvješća ili mišljenja, te postupanje po pritužbama ili predstavkama građana.*⁵

U pogledu terminološkog određenja prigovora, on se kao takav uređen ZUP-om kao pravni lijek, pravni instrument razlikuje od prigovora predviđen određenim posebnim zakonima (npr. prigovor na zapisnik o provedenom poreznom nadzoru). Sukladno tome, postoje određene vrste prigovora unutar posebnih upravnih područja, koji nisu prigovori u smislu ZUP-a.⁶

U nastavku će biti iznesene temeljne odredbe ZUP-a koje se odnose na postupanja JPT i pružatelja JU te institut redovnog pravnog lijeka prigovora.

Čl. 3. ZUP-a propisano je **područje njegove primjene**, a koje se između ostaloga, u stavku 2. odnosi na „*svako drugo postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava, koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka*“; te stavku 3. „*i u postupcima zaštite prava odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe (pružatelji javnih usluga), odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima, ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita.*“⁷ Prijedlog ZUP-a čl. 3. je sadržavao samo dva stavka, a koji nije obuhvaćao i druga postupanja JPT, već se samo odnosio na pružatelje JU. Konačnim prijedlogom ZUP-a iz 2009.,⁸ je navedeni članak proširen i na svako drugo postupanje JPT. Dakle, proširivanjem područja primjene ZUP-a i na postupanja te propuštanja postupanja i obavješćivanje JPT, postupanja pružatelja JU i uvođenjem novih pravnih mehanizma zaštite, osigurana je šira pravna zaštita prava i pravnih interesa stranaka.

Nadalje, u okviru **načela prava stranke na pravni lijek** (čl. 12. st. 3. ZUP-a), uz pravo na žalbu protiv prvostupanjskih rješenja i u slučaju kada JPT ne donese odluku u propisanom roku (šutnja uprave) te pokretanje upravnog spora (upravno-sudska

⁵ Prijedlog ZUP-a, str. 5.

⁶ Rajko, A., Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71, br. 3-4, 2021., str. 516.

⁷ Čl. 3. st. 2. i 3. ZUP-a.

⁸ Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, P.Z.E. 168, 2009., str. 1., <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-drugo-citanje-pze-br-168> (dalje: Konačni prijedlog ZUP-a).

zaštita), ako žalba nije dopuštena te je odluku donijelo drugostupanjsko tijelo, normira se i treći pravni mehanizam u okviru prava na prigovor. On se može izjaviti kod upravnog ugovora te u slučaju drugog postupanja JPT ili pružatelja JU. U odnosu na važeće zakonsko uređenje ovog načela, Prijedlogom ZUP-a kroz čl. 11. predlagao se naziv načela-načelo pravo na žalbu, koje nije uključivalo i ove situacije u kojima se pravna zaštita osigurava putem prigovora te je isto promijenjeno kroz Konačni prijedlog ZUP-a. Dakle, i sam naziv načela se mijenja, obzirom da se uz žalbu i upravni spor, uveo i prigovor kao novi redovan pravni lijek. Treba naglasiti da je od ključne važnosti da su stranke upoznate sa ovim pravnim lijekom i svojim postupovnim pravima, te da upravo putem njega mogu zaštititi svoja prava i pravne interese. U prilog tome, ide i načelo pomoći stranci te uputa o pravnom lijeku.

Čl. 122. ZUP-a predstavlja **temeljnu opću zakonsku odredbu**, kojom se u dijelu zakona o pravnim lijekovima, generalno uređuje institut prigovora (odlučivanje, rokovi, postupanje), te se primjenjuje uz druge odredbe ZUP-a u kojima se regulira izjavljivanje i odlučivanje po prigovoru, ako njima nije detaljnije i drugačije uređeno. Iako generalno i usko postavljen, čl. 122. odnosi se na prigovore iz čl. 42. st. 4. (predstavka/obavijest, pokretanje upravnog postupka ex off) te čl. 155.-156. ZUP-a (obavješćivanje i druga postupanja JPT).

Poseban dio ZUP-a (sedmi dio) posvećen je **pravnoj zaštiti od postupanja JPT i pružatelja JU**, normiran kroz čl. 155.-158. Prema Prijedlogu ZUP-a u sedmom dijelu „Drugi oblici upravnog postupanja“ sadržajno se pod navedeno htjelo normirati i zajednički obuhvatiti druga materija (glava I.-izdavanje uvjerenja i potvrda, glava II.-upravni ugovor i glava III.-postupanja pružatelja javnih usluga). U trećoj se glavi (čl. 135.-138.) predlagao da se pod druga postupanja obuhvate aktivnosti JPT i pružatelja JU, o kojima se ne donosi rješenje (obavijesti, upozorenja, informiranje, razne pojedinačne mjere, zabrane, mišljenja, itd.). Unutar te glave detaljnije se predlagao pravno uređenje izjavljivanje i postupanje po prigovoru (s rokovima od 15 dana, 3 i 6

mjeseci, 8 dana, 30 dana).⁹ Konačni prijedlog ZUP-a sadržavao je drugačiji pristup ovoj materiji, na način da je u sedmom dijelu u dvije glave predloženo sljedeće:

a) Glava I. pod nazivom Zaštita od nezakonite radnje JPT, koja je obuhvaćala obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 156.) i zaštitu od nezakonite radnje (čl.157.),te

b) Glavi II. pod nazivom Zaštita prava korisnika javnih usluga, koja je obuhvaćala zaštitu prava korisnika JU (čl. 158.) i postupanje po prigovoru korisnika JU (čl. 159.).

Od navedenoga se odustalo na način da je materija uređena kroz tri zakonska članka te se njima pravno uređuje posebno zaštita od postupanja (obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava) i drugih oblika postupanja JPT i posebno zaštita od pružatelja JU (zaštita prava korisnika JU i postupanje po prigovoru korisnika JU).

Zakonodavac je želio staviti naglasak na situacije u kojima se strankama omogućuje podnošenje zahtjeva temeljem kojega zahtijeva obavijest od JPT u odnosu na uvjete, način i postupak ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari. Na isti je JPT dužno obavijestiti zainteresiranu osobu i dati joj odgovor u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva te joj izdati obavijest u pisanom obliku. U odnosu na odgovor JPT na podneseni zahtjev za obaviješću, JPT može postupati na tri načina:

- a) odgovoriti na zahtjev i obavijestiti zainteresiranu osobu;
- b) JPT negativno postupa na način da odbije izdati obavijest;
- c) JPT ne obavijesti o istome (tzv. slučaj šutnje uprave), odnosno ne izda obavijest u propisanom roku (od 15 dana).

Zainteresirana osoba u odnosu na posljednja dva načina postupanja JPT, ima pravo izjaviti prigovor. Rok za izjavljivanje prigovora iznosi 8 dana.

ZUP-om se propisuju slučajevi u kojima je strankama omogućena pravna zaštita putem redovnog pravnog lijeka prigovora. Uz regulaciju prigovora u svega jednom zakonskom članku 122., sadržane su u ZUP-u i druge odredbe vezano za ovaj pravni lijek, koje se

⁹ Prijedlog ZUP-a, str. 59.-60.

ističu u nastavku. Valja napomenuti kako postoje određene razlike u pogledu načina izjavljivanja određene vrste prigovora, provedbe postupka po izjavljenom prigovoru, aktivne legitimacije ili pravne zaštite protiv rješenja o prigovoru,¹⁰ o čemu dakle treba voditi računa u upravnoj i upravno-sudskoj praksi.

1) Čl. 42. st. 2.-4. ZUP-a, podvrsta pokretanja upravnog postupka *ex officio* - predstavka ili druga obavijest podnositelja

Ustavnim se tekstom u čl. 46.¹¹ propisuje da svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim tijelima te na njih dobiti odgovor. Zakonom o sustavu državne uprave¹² se također normira isto pravo. No, ovdje se odnosi na upravni nadzor odnosno da nadležna tijela mogu uzimati, u cilju pokretanja *ex officio* nadzora, predstavke, pritužbe i druge podneske, a kojima se upućuje na nezakonitost ili nepravilnost u obavljanju poslova državne uprave.¹³ Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi također normira podnošenje predstavki i pritužbi te pravo na odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja.¹⁴

JPT uzima u obzir predstavku ili drugu obavijest podnositelja, a kojom se upućuje da bi radi zaštite javnog interesa bilo oportuno pokrenuti upravni postupak *ex officio* (npr. najčešće razne vrste inspekcijskih nadzora poput građevinske, sanitarne, okolišne, zaštite prirode, vodopravne, te dr.). Pri tome, JPT ocjenjuje razloge navedene i pojašnjene u predstavi ili drugoj obavijesti podnositelja te postoji li opravdanost razloga da bi se postupak pokrenuo. U tim situacijama, JPT u odnosu na predstavku ili drugu obavijest može odlučiti:

¹⁰ V. i Staničić, F., Abecedarij upravnog postupka: pravo stranke na pravni lijek, Informator, br. 6588-6589, 19.08.2019.

¹¹ Ustav RH, NN br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

¹² Čl. 29. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave, NN br. 66/19.

¹³ V. i čl. 32. st. 3. Zakona o sustavu državne uprave, NN br. 66/19.

¹⁴ Čl. 26. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

- a) ako utvrdi da postoje razlozi za pokretanje postupka *ex offa*, obavještava podnositelja;
- b) ako utvrdi da ne postoje razlozi za pokretanje postupka *ex offa*, onda će o navedenome obavijestiti podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke ili obavijesti;
- c) ne obavijesti podnositelja u zakonom propisanom roku (šutnja uprave).

Podnositelju nije dopušteno izjaviti prigovor ako je pozitivno odgovoreno u pogledu obavijesti da je postupak pokrenut. Dok logično, ima pravo prigovora u oba gore navedena slučaja. Ako je negativno odlučeno o predstavi ili obavijesti, podnositelj može izjaviti prigovor u roku od osam dana od primitka obavijesti. Dok u dilatornom roku od petnaest dana¹⁵ ako nije dobio odgovor na predstavku ili obavijest. Obzirom da su ZUP-om propisani rokovi za donošenje rješenja ako je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke,¹⁶ no ne i za rokove za donošenje i dostavu rješenja u postupcima pokrenutima po službenoj dužnosti. Stoga je potrebno građanima osigurati pravnu zaštitu ako JPT u takvim postupcima odugovlače s donošenjem rješenja.¹⁷ Naime, strankama na raspolaganju ostaje pozvati se na primjenu čl. 155. ZUP-a. Isto tako, valja napomenuti situaciju ukoliko JPT odgovori stranci, dakle izda obavijest, no ona je netočna ili nepotpuna. U tome slučaju stranka bi imala pravo na naknadu štete prouzrokovane nezakonitim ili nepravilnim radom JPT.¹⁸

Ovdje se ukazuje na specifičnost obzirom da se postupak pokreće po službenoj dužnosti, te značajnu novinu¹⁹ predstavlja upravo propisivanje obveze JPT obavijestiti podnositelja predstavke ili obavijesti. U ovome se zakonskom rješenju stavlja naglasak

¹⁵ Turčić ističe da podnositelj može u daljnjem roku od osam dana podnijeti prigovor ako nije dobio odgovor, dok na drugom mjestu navodi rok od trideset dana. V. Turčić, Z., Komentar Zakona o općem upravnom postupku s priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni o upravnim sporovima s priložima i abecednim kazalom pojmova, Organizator, Zagreb, 2012., str. 118., 270.

¹⁶ V. čl. 101. ZUP-a. Neposredno rješavanje- 30 dana, ispitni postupak-60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva stranke.

¹⁷ Šikić, M., Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, Novi informator, br. 5871, 12. lipnja 2010., str. 3.

¹⁸ V. Horvat, B., Upravni spor protiv postupanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51., br. 2/2014., str. 439.; Đerđa, D., Opći upravni postupak, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 344.

¹⁹ Medvedović, D., Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 38.

na pokretanje postupka u cilju zaštite javnog interesa, gdje opravdanost i postojanje razloga za pokretanje procjenjuje JPT u svakom pojedinom slučaju. Ocjena se za pokretanje, osim npr. službenim podacima iz evidencija kojima raspolaže, saznanjima i opažanjima službene osobe/voditelja postupka, može i temeljem obavijesti zainteresirane osobe (građana, pravne osoba i drugih JPT), koja pri tome nema svojstvo stranke. Za pokretanje postupka u ovome slučaju, JPT može uzeti u obzir: a) utvrđeno činjenično stanje u konkretnom predmetu i b) subjektivna procjena službene osobe da se određeni postupak treba pokrenuti (kako bi se ispunio cilj određenog materijalnog zakona).²⁰ Ovdje je zakonodavac dao i na važnosti građanima u očuvanju javnog interesa te propisao takvu mogućnost i kao i obvezu JPT da podnositelja obavijesti o predstavi ili obavijesti. Odgovorom na predstavku ili obavijest, JPT nije meritorno odlučivalo i riješilo upravnu stvar. Stoga, odgovor ponekad može imati neke neizravne učinke na pravni ili faktični položaj podnositelja.²¹ Mogućnost osporavanja odgovora na predstavku, u pravilu, ne može biti osporavan pred sudom, no iznimka može biti propisana samo posebnim zakonom kakvu predstavlja čl. 42. st. 2.-4. ZUP-a.²² Prigovor se isključivo izjavljuje na obavijest, odnosno u slučaju negativnog odgovora JPT, da neće pokrenuti postupak *ex offio*. Na navedeno osigurava se pravna zaštita i povodom tužbe u upravnom sporu.

2) Čl. 154. ZUP-a prigovor kod upravnog ugovora

Kako bi stranka (fizička ili pravna osoba) koja je u subordiniranom položaju kao jedna od ugovornih stranaka upravnog ugovora, zbog neispunjavanja ugovornih obveza JPT, mogla zaštititi svoja prava i pravne interese, uveden je prigovor. Njime može tražiti i naknadu štete koju je pretrpjela. O tome odlučuje isto tijelo koje odlučuje o prigovoru. Pravo jednostranog raskida ima samo JPT. Prigovor je u ovome primjeru devolutivan pravni lijek (u pravilu je remonstrativan), jer se izjavljuje i o njemu odlučuje tijelo koje

²⁰ Derđa, op. cit. (bilj. 18), str. 121.

²¹ Rajko, A., Postupanje po predstavkama, u pravilu, ne može imati sudski epilog, 2022., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/postupanje-po-predstavkama-u-pravilu-ne-moze-imati-sudski-epilog-52474#>

²² Ibid.

vrši nadzor nad JPT s kojim je sklopljen upravni ugovor. O prigovoru se odlučuje rješenjem, koje donosi čelnik u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Daljnji put pravne zaštite na to rješenje, osiguran je u okviru upravnog spora. Obzirom da nije propisan rok za izjavljivanje, primjenjuju se odredbe čl. 122. ZUP-a, ali i odredbe kojima se propisuju radnje u postupku, tj. podnesci (čl. 71.-75.) ili dok je upravni ugovor na snazi.²³ Vjerojatno se radi o propustu zakonodavca da isti propiše.

3) Čl. 155. ZUP-a postupanja JPT-obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava

Aktivnosti/djelovanja koje su obuhvaćene čl. 155. ZUP-a, ne provode se u okviru upravnog postupka, već prije pokretanja postupka (u pravilu). Dakle, kada podnositelj zahtjeva za davanje obavijesti tek razmatra hoće li zahtjevom uopće pokrenuti postupak.²⁴ Sukladno tome, podnositelj zahtjeva nije stranka, već zainteresirana osoba. Sama formulacija „u određenoj upravnoj stvari“ ukazuje da se radi o upravnoj stvari (određene vrste) i/ili potencijalnu upravnu stvar ako upravni postupak bude pokrenut.

JPT je dužno obavijestiti zainteresiranu osobu na njezin zahtjev o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari. Radi se, dakle, o radnji odnosno obavješćivanju koje se provodi na zahtjev stranke, ne *ex officio*. Obavijest se treba odnositi na uvjete, načine ili postupak ostvarivanja ili zaštite prava ili pravnog interesa, ne i neka druga pitanja. Oblik u kojem se obavijest izdaje je reguliran, no ne i način dostave, stoga se primjenjuju odredbe čl. 85. - 95. ZUP-a, vezano za dostavu.

U kontekstu ove odredbe treba staviti i odredbu čl. 7. ZUP-a (načelo pomoći stranci). Zahtjev može biti postavljen u pisanom obliku neposredno ili poštom, usmeno izjava na zapisnik, elektroničkim putem, dakle primjenjuju se odredbe čl. 71. ZUP-a vezano za podneske i postupanje s podnescima.

²³ Rajko, op. cit. (bilj. 6) str. 525. V. i Turčić, op. cit. (bilj. 15), str. 270.

²⁴ Rajko, A., Tri vrste obavješćivanja u području upravnog prava, Informator, br. 6700, 08. listopada 2021.

JPT dužno je na zahtjev zainteresirane osobe izdati obavijest. Ona se izdaje u pisanom obliku (ne predstavlja upravnu odluku) u roku od petnaest dana od dana podnošenje zahtjeva.

Ukoliko JPT odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba ima pravo prigovora u roku od osam dana od dana primitka obavijesti. No, ako JPT ne odgovori u propisanom roku na podneseni zahtjev, ne propisuje se rok. Čl. 155. st. 4. normira se kako zainteresirana osoba ima u tome slučaju, pravo na prigovor. Rok bi i ovdje bio osam dana, nakon što protekne petnaest dana kada je JPT trebalo dostaviti obavijest.

Daljnji put pravne zaštite, može se ostvariti i putem upravnog spora, no doseg navedenog instituta je dosta uzak. Ovdje valja naglasiti da zainteresirana osoba nije isto što i zainteresirana stranka (umješak, intervenijent ili uzgredna stranka prema čl. 4. st. 1. ZUP-a).

4) Čl. 156. ZUP-a drugi oblici postupanja JPT

Istaknuta odredba predstavlja „opću supsidijarnu zaštitu“, ako je neki drugi oblike pravnog sredstva nije na raspolaganju.²⁵ Pravo izjavljivanja prigovora, zakonodavac je osigurao i za druga postupanja JPT, kada ono ne donosi rješenja, a ta postupanja ili propuštanja postupanja mogu povrijediti pravo, obvezu ili pravni interes osobe. Radi se o svim interakcijama ili oblicima komunikacije u koja ulaze građani i JPT, a proizlaze iz zakonom propisanih poslova u sustavu javne uprave. Radi se, dakle, o supsidijarnosti koja je povezuje uz pretpostavku da se radi o postupanju o kojem se ne odlučuje i ne donosi rješenje te da pravna zaštita nije osigurana drugim odredbama ZUP-a.²⁶

Prigovor se može izjaviti dok traje postupanje ili posljedice propuštanja traju. O njemu odlučuje čelnik JPT i donosi rješenje u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Ovdje se na postupanje po prigovoru, primjenjuje čl. 122. ZUP-a. Dakle,

²⁵ Derđa, op. cit. (bilj. 18), str. 345.

²⁶ V. 6. Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B.; Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 40.

protiv rješenja o prigovoru, ovisno o stupnju tijela koje je odlučivalo, može se izjaviti žalba ili pokrenuti upravni spor.

Primjer za ovaj slučaj bi bio prema Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,²⁷ sukladno kojemu kandidat na javnom natječaju za prijem u javnu službu, smatra da JPT nije ispravno ocijenilo njegovu prijavu (utvrdilo je da je ista nepotpuna ili nepravodobna ili ne ispunjava uvjete iz javnog natječaja-ne smatra se kandidatom). Kandidati koji ne ispunjavaju uvjete, o tome se obavještavaju putem obavijesti u pisanom obliku. Nemaju drugi oblik pravne zaštite, obzirom da se na istu žalba ne može izjaviti, odnosno ne donosi se rješenje. Ova se zakonska odredba čini dosta štura, uska i nedorečena, što može dovesti do određenih nejasnoća u primjeni.²⁸ Iz gramatičkog tumačenja proizlazi da postupanje treba biti nezakonito ili nepravilno te da je isto povrijedilo pravo, obvezu ili pravni interes. Radi se o vrlo širokom obuhvatu pravne zaštite, jer se odnosi na pravo svake osobe izjaviti prigovor na postupanje JPT za koje ona smatra da joj je njime povrijeđen pravni interes.

5) Čl. 157.-158. ZUP-a postupanja pružatelja JU

Čl. 157. st. 1. ZUP-a se definira što je obuhvaćeno pojmom postupanja pružatelja JU. Radi se, dakle, o vrlo širokom krugu JU koje građani svakodnevno koriste, stoga je i važno na koji se način te JU pružaju, kakva je njihova kvaliteta, dostupnost i dr. (zdravstvene, komunalne, obrazovne, odgojne, znanstvene, prijevozne, ljekarničke, plin, električna energija, prijevoz, itd.). Cilj je da se osigura određena vrsta nadzora nad pružateljima JU, obzirom da se radi o javnim uslugama.

Korisnik JU koji smatra da mu je postupanjem pružatelja JU (koje obuhvaća poduzimanje radnje ili propuštanje iste), a koje ima učinka na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba (a o kojima se ne donosi rješenje i ne rješava u

²⁷ Čl. 21. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19.

²⁸ V. i Staničić, F., Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi, Novi informator, br. 6729, 29. travnja 2022.

upravnom postupku), ima pravo izjaviti prigovor. O njemu odlučuje tijelo koje obavlja nadzor nad pružateljem JU (isto kao i kod upravnog ugovora je devolutivan pravni lijek). Ovdje se omogućuje građanima izravno obraćanje nadležnom nadzornom tijelu te ukazivanje na određene propuste u pružanju JU. Svrha je da se otklone radnje ili postupanja koja imaju negativan učinak na korisnika JU (obzirom i na njihovoj monopol na tržištu).

Specifičnost vezana za rok u ovome slučaju, odnosi se na mogućnost izjavljivanja prigovora sve dok radnja ili propuštanje iste traje. Takva zakonska odredba u pogledu roka, ukazuje na brzo djelovanje u cilju otklanjanja postupanja pružatelja JU kako bi se osigurala kvaliteta JU i poštivanje obveza JS.

U odnosu na ovaj primjer izjavljivanja prigovora, valja istaknuti da imamo tri strane: a) korisnik JU, b) pružatelj JU i c) nadzorno tijelo.

U odnosu na nadzorno tijelo treba napomenuti sljedeće: pojavljuje li se u konkretnom predmetu pravna osoba koja obavlja javnu službu, tj. kao pružatelj JU²⁹ ili kao pravna osoba s javnom ovlasti kao jedno od javnopravnih tijela.³⁰ „*Postoje, naime, pravne osobe koje u svojoj djelatnosti objedinjavaju oba spomenuta svojstva, pa u različitim situacijama nastupaju u različitom svojstvu.*“³¹ U praksi često može doći do poteškoća kod utvrđivanja nadležnog tijela koje obavlja nadzor i kojem treba izjaviti prigovor. Obzirom na postojanje različitih vrsta JU čije je obavljanje regulirano posebnim zakonima, njima su i propisana nadležna nadzorna tijela. Zbog ponekad nedovoljno precizno određenom pravnom normom, može u praksi doći do sukoba nadležnosti (negativnog).

Nadzorno tijelo po izjavljenom prigovoru ne donosi rješenje, već je dužno ispitati navode korisnika JU. Sukladno tome, dužan je poduzeti odgovarajuće mjere prema nadzornim ovlastima u okviru njegove nadležnosti. Nadalje, dužno je bez odgode, a najkasnije u

²⁹ Čl. 3. st. 3. i čl. 157. ZUP-a.

³⁰ Čl. 1. , čl. 3. st. 1. ZUP-a.

³¹ Rajko, op. cit. (bilj. 6), str. 521. V. i 5. Rajko, A., Primjena Zakona o općem upravnom postupku u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.), Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 80., 88.

roku od trideset dana od dana izjavljivanja prigovora (najkasnije)³², obavijestiti korisnika. Korisnika se o poduzetim mjerama obavještava pisanom putem. Ukoliko korisnik tim mjerama koje su poduzete i o njima je obavješten nije zadovoljan, može daljnju pravnu zaštitu ostvariti pokretanje upravno-sudske zaštite. Isto tako, u slučaju da nadzorno tijelo u propisanom roku (bez odgode ili najkasnije trideset dana) ne obavijestiti korisnika, on, također, može pokrenuti upravni spor radi ostvarenje pravne zaštite izvan upravnog postupka. Tužba se ovdje podnosi u cilju ocjene zakonitosti propuštanja poduzimanja radnje.

Iz analize navedenih zakonskih odredbi kojima se normiraju slučajevi u kojima se ne donosi akt i koji obuhvaćaju određene postupanja, radnje ili propuštanja, obavješćivanja, može se zaključiti sljedeće:

- prigovor se može izjaviti samo u slučajevima propisanim ZUP-om i kada je to izrijekom propisano (pet slučajeva);
- njime se osigurava pravna zaštita izvan klasičnog i najčešćeg oblika odlučivanja i rješavanja unutar upravnog postupka, ali iz području upravnog prava (neke se odnose na situacije prije pokretanja postupka (prethode mu ako se ocijeni da će do pokretanja i doći), samo iniciranje istoga te na one koje se odnose na situacije koje nisu vezane direktno za upravna postupanja;
- u pogledu oblika, sadržaja i načina predaje prigovora - primjenjuju se u tome dijelu odredbe koje su propisane i za žalbu te koje se mogu dopuniti odredbama ZUP-a o postupanju s podnescima (čl. 71.-75. ZUP-a), obzirom da je prigovor podnesak,³³
- u pogledu ovlaštenih podnositelja prigovora upotrebljavaju se različiti termini/nazivi: stranka, podnositelj predstavke/obavijesti, zainteresirana osoba, osoba, korisnik;

³² U pogledu ovog roka, Đulabić propitkuje da je navedeni rok znatno duži od propisanog roka u kojem čelnik JPT treba odlučiti o prigovoru (osam dana) te da može dovesti do odugovlačenja, a cilj je da nadzorno tijelo reagira brzo i pravovremeno kako bi se otklonile eventualne nepravilnosti na strani pružatelja JU, odnosno povrede prava ili pravnih interesa korisnika JU. Više v. Đulabić, V., Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka, u: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.), Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 104.-105.

³³ Više v. Kasabašić, Š., Postupanje s podnescima stranaka u upravnom postupku prema Zakonu o općem upravnom postupku, Informator, br. 6316-6317, 20. rujna 2014., str. 7.-8.

- u pogledu rokova za izjavljivanje prigovora: osam ili petnaest dana, formulacije koje se upotrebljavaju: dok postupanje ili posljedice postupanja JPT traju, dok radnja ili posljedice radnje pružatelja JU traju ili nije propisan rok (rokovi su prekluzivni, a obuhvaćene su i situacije koje se odnose na šutnju uprave-izričito se propisuju,³⁴ rokovi su u tome slučaju dilatorni);
- u pogledu nadležnosti za odlučivanje o prigovoru: remonstrativan i devolutivan pravni lijek; odlučuje JPT ili tijelo koje obavlja nadzor; odnosno dvostran i kod upravnih postupanja jednostran;
- svrha izjavljivanja prigovora: zaštita javnog interesa, povezanost s ostvarivanjem prava i pravnih interesa, ispunjavanje obveza
- načini odlučivanja po prigovoru: usvajanje, odbijanje ili odbacivanje, ne odlučivanje u propisanom roku (šutnja); propisuje se u pravilu ili negativno odlučivanje ili pozitivno (favorabilno), dok se, pak, ne predviđa nametanje neke zabrane ili obveze (onerozno);
- različiti su koncepti slučajeva i način izjavljivanja i postupanja po prigovoru, što može prvotno izgledati konfuzno, no s druge pak strane, ne bi bilo dobro da su isti, jer se onda ne bi mogle obuhvatiti sve situacije vezane za izjavljivanje prigovor. Na ovaj se način pokušao osmisliti model da se osigura obuhvatnija pravna zaštita građana (ne samo mogućnost žalbe na rješenja),³⁵
- ključno je razlikovanje slučajeva kod kojih se aktivira upravni postupak i propisuje da se donosi rješenje o prigovoru. Prigovor se može rješenjem odbaciti (nepravodoban, neuredan, izjavljen od neovlaštene osobe, nedopušten, već je odlučeno o istome, nenadležnost, nedostaci koji nisu otklonjeni u određenom roku da bi se po njemu moglo postupati) ili odbiti kao neosnovan: ako nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje upravnog postupka po *ex officio* (čl. 42. ZUP-a); ako JPT ispunjava sporne obveze iz upravnog ugovora (čl. 154. ZUP-a); ako je JPT cjelovito

³⁴ Čl. 42. st. 3., čl. 155. st. 4., čl. 158. st. 2. ZUP-a.

³⁵ V. i Đerđa, D., Reforma sustava pravnih lijekova prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, u: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.), Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., 170.-171.

i u propisanom obliku dostavilo obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl.155. ZUP-a); ako drugim postupanjem nije povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes osobe (čl. 156. ZUP-a); ako postupanjem pružatelja JU nisu povrijeđena prava ni pravni interesi korisnika javnih usluga (čl. 157. -158. ZUP-a).

Nadzorno tijelo ima iste ovlasti po prigovoru protiv pružatelja JU, ali o tome ne donosi rješenje. Nakon toga, ovisno o ishodu odlučivanja i stupnju tijela koje je donijelo rješenje, može izjaviti žalba ili pokrenuti upravni spor, za razliku od onih kod kojih se prigovor izjavljuje na obavijest; prigovor na postupanje dok traje ili posljedice postupanja, prigovor na radnju dok traje ili propuštanje radnje te se o navedenome ne donosi rješenje. Stoga je u tim slučajevima moguće aktivirati tužbom upravni spor, sukladno predmetu spora propisanom u čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima,³⁶ o čemu će više riječi biti u sljedećem poglavlju.

3. POSTUPANJE JAVNOPRAVNIH TIJELA I PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA - ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA

Logično je da se proširivanje područja primjene upravnog postupka, uvođenja novih pravnih instituta i područja kojima je obuhvaćena pravna zaštita, rezultiralo nadovezivanju na potrebu proširenja predmeta upravnog spora. Sukladno tome i proširivanje upravno-sudske zaštite. Već je iz čl. 1. Zakonom o upravnim sporovima (dalje: ZUS)³⁷ vidljivo da se upravno-sudska zaštita osigurava i u odnosu na odluke i postupanja JPT. Njime se i daje zakonska definicija upravnog spora. Prema njoj; upravni spor predstavlja odlučivanje upravnih sudova o zakonitosti odluka JPT (kojima je odlučeno o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka) te zakonitosti postupanja JPT iz područja upravnog prava. Nadalje, iz samoga cilja ZUS-a te svrhe upravnog sudovanja, proizlazi osiguravanje sudske zaštite

³⁶ NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

³⁷ NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (dalje: ZUS).

prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem JPT.

Umjesto ocjenjivanja samo upravnog akta (rješenja, pojedinačne odluke), ZUS-om iz 2010., sudska se zaštita fizičkih i pravnih osoba te drugih stranaka koja mogu biti povrijeđena aktima, postupanjima ili propuštanjem postupanja, propuštanjem donošenja odluke, pruža putem specijaliziranih upravnih sudova.³⁸ To se čini i kroz ocjenu zakonitosti ne samo pojedinačne odluke JPT (rješenja) i propuštanja donošenja iste (šutnja uprave), već i na institut sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora, postupanja JPT te ocjene zakonitosti općih akata određenih donositelja.³⁹ Stoga, područje nadzora nad postupanjem JPT i pružatelja JU, predstavlja svojevrsnu novinu u hrvatski upravni spor (od 2010./2012. kada je ZUS stupio na snagu). Dakle, predmet upravnog spora koji se odnosi na čl. 3. st. 1. t. 2. ZUS-a obuhvaća sljedeće elemente odnosno pretpostavke:

- a) odnosi se na postupanju JPT, ono se ne odnosi na vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja, dakle ne završava upravnim aktom,
- b) ta postupanja se odvijaju u području upravnog prava,
- c) tim postupanjima JPT su povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes stranke,
- d) te protiv postupanja JPT nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek.

Pojam „iz područja upravnog prava“ može biti nejasan i dosta široko tumačen (ne postoji popis/lista upravnih područja, obzirom da ih je i mnogo), stoga je ocjenjivanje i tumačenje što potpada pod navedeno prepušteno upravno-sudskoj praksi. Sudovi se mogu pozvati na analogiju primjene čl. 3. st. 1. t. 1. ZUS-a, gdje se propisuje da se radi o upravnoj stvari; ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je JPT odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari. Stoga se može zaključiti kako područje upravnog prava, treba upućivati na upravnu stvar.⁴⁰

Isto tako, odredba čl. 3. st. 1. t. 3. ZUS-a obuhvaća sljedeće elemente:

³⁸ Čl. 14. st. 1., 3., čl. 15. st. 2., 3., čl. 22., čl. 25. Zakona o sudovima, NN br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23.

³⁹ V. i Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, str. 32.,

<https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pze-br-378>

⁴⁰ Đerđa, D.; Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 90.-91.

- a) odnosi se na propuštanja JPT,
- b) ta propuštanja se odvijaju u području upravnog prava,
- c) da u zakonom propisanom roku postupi prema propisu.

Veća pravna sigurnost i bolja zaštita prava stranaka od postupanja JPT nastajala se postići otvaranjem procesne mogućnosti suda da sam utvrđuje činjenice i da u pravilu provodi usmenu raspravu.⁴¹ Isto tako, željelo se omogućiti strankama potpunija zaštita subjektivnih prava koja se ostvaruju kroz upravno-sudsku zaštitu. Što je širi krug slučajeva koji su obuhvaćeni upravno-sudskom zaštitom, to će i kvaliteta iste veća. Širina predmeta spora proizlazi iz dva čimbenika: a) obuhvat upravnih područja, b) priroda upravnih radnji.⁴² Kako bi pravna zaštita u upravnom sporu bilo što potpunija, treba je se omogućiti u što više upravnih područja i različitih oblika upravnih postupanja /radnji.⁴³

Predmet spora propisan je čl. 3. ZUS-a. Takva pravna regulacija predmeta spora, nije ograničena na pojedina upravna područja niti na posebnu prirodu upravnih stvari, već se može voditi protiv svake radnje/postupanja/aktivnosti JPT koja imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese. Mora biti povezan s pojmom upravne stvari i odnositi da se područje upravnog prava.

Dakle, značajno proširenje djelokruga upravno-sudske kontrole⁴⁴ i zakonsko rješenje modela organizacije odlučivanja u upravnim sporovima, ostvareno je donošenjem ZUS-a. 2010. Potpuno je izmijenjena i određena nova struktura upravno-sudskog sustava u RH. Formiran je dvostupanjski model upravnog sudstva tako da postoje specijalizirani sudovi: a) prvostupanjski upravni sudovi u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci⁴⁵ i b) Visoki upravni sud Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu.⁴⁶

⁴¹ Ibid.

⁴² Đerđa, D., Upravni spor, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2017., str. 27.-28.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Uspor. predmet upravnog spora prema čl. 6 st. 1 Zakona o upravnim sporovima – stari ZUS, NN br. 53/91, 9/92, 77/92 i čl. 3. ZUS-a. V. i Medvedović, D., Novi sustav upravnog sudovanja, u: Đerđa, D.; Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 31., Vezmar Barlek, I., Novo uređenje predmeta upravnog spora, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1/2012., str. 485.-504.

⁴⁵ Čl. 8. Zakona o područjima i sjedištima sudova, NN br. 67/18, 21/22.

⁴⁶ Čl. 25. Zakona o sudovima, NN br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23.

Sukladno tome, stvarna nadležnost upravnih sudova, može se odnositi na odlučivanje (čl. 12. st. 2. ZUS-a):

1. o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
2. o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,
3. o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku,
4. o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora,
5. u drugim zakonom propisanim slučajevima.

Tužbom se može zahtijevati: 1. poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, 2. donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, 3. postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti, 4. oglašavanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora (čl. 22. st. 2. ZUS-a.).

Prema čl. 12. st. 3 ZUS-a VUS-u su u nadležnost stavljene tri zadaće. One se prvotno odnose na:

- 1) odlučivanje u žalbenom postupku povodom žalbi na presude i rješenja prvostupanjskih upravnih sudova (protiv kojih je dopuštena žalba),⁴⁷
- 2) provedbu ocjene zakonitosti općih akata (objektivni upravni spor),⁴⁸
- 3) odlučivanje o sukobu nadležnosti između upravnih sudova.

Iako VUS, u pravilu, sudi i ima ulogu drugostupanjskog suda (pod 1) i 3)), propisani su i slučajevi kada on odlučuje kao sud prvog i posljednjeg stupanja, dakle u

⁴⁷ V. i. Đanić, A.; Ofak, L., Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedno od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava, *Pravni vjesnik*, vol. 30, br. 2/2014., str. 167.-183.; Đerđa, D.; Galić, A., Žalba u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 51, br. 2/ 2014., str. 339.-362., Đanić Čeko, A., Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu, *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb*, 2016., Đanić Čeko, A., Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 21, br. 3/ 2021., str. 489.-528.

⁴⁸ V. i. Staničić, F.; Đanić, A., Ocjena zakonitosti (i ustavnosti) općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 14 br. 4/2014., str. 961.-986.

jednostupanjskom upravnom sporu. VUS se pojavljuje u ulozi prvostupanjskog suda u ocjeni zakonitosti i statutarnosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, kao i posebnim zakonski propisanim slučajevima. Dakle, širenje sudske nadležnosti moguće je samo posebnim zakonima. Zakonodavcu je ZUS-om otvorena mogućnost propisivanja i drugih dodatnih i specifičnih nadležnosti pod sljedećim uvjetima: 1) drugim posebnim zakonima, 2) u propisanim slučajevima, 3) kada se ocijeni potrebnim (čl. 12, st. 3. t. 4. ZUS-a).⁴⁹

U kontekstu postupanja JPT i pružatelja JU, valja naglasiti kako se obzirom na različite vrste prigovora prema ZUP-u i načinima na koje se o prigovoru odlučuje, razlikujemo i predmet spora povodom tužbe. Dakle, o prigovorima (prva četiri) iz čl. 42., 154., 155. i 156. ZUP-a se odlučuje rješenjem. Stoga se tu radi o ocjeni zakonitosti pojedinačne odluke JPT. Dok se kod slučaja izjavljivanja prigovora iz čl. 157.-158. ZUP-a (pružatelji JU), tužba podnosi u smislu primjene čl. 3. st. 1. t. 2.-3. ZUS-a, čl. 12. st. 2. t. 2.-3. ZUS-a, čl. 22. st. 2. t. 3. ZUS-a. Predmet spora kod pete vrste prigovora nije pojedinačna odluka JPT (rješenja) protiv kojeg je izjavljen redovan pravni lijek (iskorišten je redovan put pravne zaštite u upravnom postupku), već ocjena zakonitosti postupanja JPT iz područja upravnog prava, a njime je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke, odnosno ona postaje tužitelj u sporu. Dakle, da bi se postupanje JPT moglo osporavati tužbom, prema čl. 3. st. 1. t. 2. ZUS-a., trebaju biti ispunjene sljedeće pretpostavke:

- a) tužitelju je postupanjem povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes;
- b) protiv postupanja ne smije biti dopušteno izjavljivati redoviti pravni lijek.

U protivnome, mora se osporavati pravnim lijekom u okviru upravnog postupka. Ukoliko tužitelj podnese tužbu nadležnom prvostupanjskom upravnom sudu radi ocjene zakonitosti postupanja JPT iz područja upravnog prava, a da prije nije iskoristio pravnu zaštitu u upravnom postupku, upravni sud će takvu tužbu odbaciti rješenjem. Pri tome se primjenjuje čl. 30. st. 1. t. 3. ZUS-a.

⁴⁹ Više o tome v. Đanić Čeko, A., Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis), *Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe*, br. 7, 2018., str. 17.-45.

Ukoliko je u upravnom postupku došlo do šutnje uprave, dakle propusta JPT da odluči u propisanom roku odnosno postupi ili obavijesti, aktivira se podnošenjem tužbe ocjena zakonitosti propuštanja odlučivanja odnosno propuštanja da JPT postupi po propis. Primjer upravnog spora povodom tužbe radi ocjene zakonitosti postupanja JPT koji će se izravno voditi, bez da se o njemu donosilo rješenje o prigovoru u upravnom postupku, je vezan za pružatelje JU. Spor se u ovome primjeru ne izjavljuje na obavijest nadzornog tijela o poduzetim mjerama ili ukoliko istu korisnik ne dobije, već protiv propuštanja da poduzme radnju koju je bilo nadležno poduzeti (prema propisima), odnosno propuštanja JPT u zakonom propisanom roku postupi prema propisu U odnosu na sadržaj tužbe i način podnošenja te propisane rokove, valja istaknuti čl. 23.-26. ZUS-a. Tužbom se zahtijeva postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti. Kada se tužba odnosi na postupanje, sastavni dio tužbe, uz druge klasične dijelove, predstavlja opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva, opseg osporavanja postupanja (čl. 23. st. 1. t. 4. ZUS-a.). Ona se podnosi na načine propisane čl. 25. ZUS-a.

„Pravna zaštita se od poduzetih nezakonitih postupanja ostvaruje kroz osporavanje zakonitosti pojedinačne odluke, dok se norma o posebnom tužbenom zahtjevu koji se odnosi na postupanja u praksi može ostvariti samo u odnosu na propušteno postupanje.“⁵⁰

U pogledu stranaka u sporu, odnosno tuženika valja istaknuti čl. 18. ZUS-a. Tuženik je JPT postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora. Stoga je to pružatelj JU, ne i nadzorno tijelo koje je odlučivalo o prigovoru. U ostale 4 vrste prigovora tuženik je JPT (postupanja o kojima se po prigovoru odlučivalo rješenjem, ponekad i u dva stupnja odlučivanja). Dakle, u položaj tuženika ima JPT koje je donijelo ili trebalo u propisanom roku donijeti rješenje o prigovoru, a isto nije učinilo. Ako se radi o prigovoru kod upravnog ugovora, onda je tuženik JPT koje je stranka upravnog ugovora, ne nadzorno tijelo koje je rješavalo po prigovoru.⁵¹ Tužitelj može biti fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni postupanjem odnosno propuštanjem postupanja JPT u zakonom propisanom roku. Također, osoba

⁵⁰ Vezmar Barlek, op. cit. (bilj. 38), str. 491.

⁵¹ V. Rajko, op. cit. (bilj. 28), str. 526.

koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba ako su postupanjem JPT povrijeđena njihova prava i pravni interesi.

Rok za podnošenje tužbe zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja u propisanom roku, iznosi najranije osam dana nakon protoka propisanog roka (čl. 24. st. 2. ZUS-a).

Nadalje, ističemo odredbe ZUS-a kojima se reguliraju ovlasti upravnog suda po tužbi. Upravni sud može odbaciti tužbu rješenjem ako da je tužba podnesena nepravodobno ili prijevremeno, ako se postupanjem ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja, ako protiv postupanja nije iskorišten redovit pravni lijek (čl. 30. st. 1. ZUS-a). Nadalje, može presudom tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan (čl. 57. ZUS-a) te usvojiti tužbeni zahtjev presudom ako sud utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima i narediti postupanje u primjerenom roku (čl. 58. st. 4. ZUS-a). Kod predmeta upravnog spora koji se odnosi na postupanje JPT, naglasak se stavlja na upotrebu reformacijskih ovlasti.

Nakon donošenja presude ili rješenja upravnog suda, moguće je ako je ZUS-om dopušteno izjaviti žalbu Visokom upravnom sudu RH (čl. 66.-67. ZUS-a).⁵²

Završno ističemo značajnu Odluku Ustavnog suda RH, broj: U-III-4066/2021, od 3. ožujka 2022., iz koje proizlazi kako su upravni sudovi u praksi osporavali izjavljivanje prigovora na osnovi čl. 122. i čl. 156. ZUP-a, zbog ocjene da neki akt nije upravni akt. Pogrešno tumačeći odredbe ZUP-a da ako akt nema karakteristike upravne odluke (upravnog akta), da nema osiguranu pravnu zaštitu u upravnom postupku, kao razlog za nemogućnost podnošenja prigovora temeljem čl. 122. i 156. ZUP-a navodili i to da takva mogućnost za konkretni akt nije izričito propisana.⁵³ Ako pravna zaštita nije, u konkretnom slučaju, propisana Općim poreznim zakonom i Pravilnikom o provedbi

⁵² O prikazu žalbe u upravnom sporu u hrvatskom pravu detaljnije v. Đanić Čeko, op. cit. (bilj. 45), str. 188.-356.

⁵³ V. i Filković, M.; Damjanović, M., Obvezujuće mišljenje Porezne uprave - ima li porezni obveznik pravo na pravni lijek?, Informator: 6789-6790, 26. lipnja 2023. Propitkuju mogućnost pravne zaštite protiv obvezujućeg mišljenja Porezne uprave (čl. 10. Općeg poreznog zakona, NN br. 15/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22.).

Općeg poreznog zakona protiv obvezujućeg mišljenja (samo žalba na porezni akt), onda se primjenjuju odredbe ZUP-a koji regulira pravnu zaštitu i slučajevima kada se predmet upravne stvari ne odnosi samo na donošenje rješenja. Isto tako, Odluka Ustavnog suda RH, broj: U-III-4016/2015 od 17. prosinca 2019. vezana za sustav pravne zaštite u postupcima primanja u radni odnos u javnim službama. „*Ustavni je sud zauzeo stajalište kako je pravna situacija u kojoj neizabrani kandidati ne mogu osporavati izbor izabranog kandidata u postupcima zapošljavanja u javnoj službi neodrživa. Ističe da to područje pripada u nadležnost upravnih sudova, pri tome tumačeći djelovanje nositelja javnih službi kao postupanje javnopravnog tijela iz ZUP-a protiv kojega je osigurana pravna zaštita u upravnom postupku i sporu. Naime, prema dosadašnjim pravnim shvaćanjima nije postojala izravna mogućnost sudske zaštite za neizabranog kandidata. Upravni sudovi su zauzimali pogrešno stajalište da nije riječ o stvari iz područja upravnog prava, a redoviti sudovi nisu bili nadležni (nije predviđena sudska zaštita podnositelja kao kandidata kojeg poslodavac nije primio u radni odnos). Do ove odluke Ustavnog suda RH smatrano je, bez iznimke, da neizabrani kandidat nema pravo osporavati odluku o izboru izabranog kandidata na natječaju za zasnivanje radnog odnosa u javnim službama.*“⁵⁴

⁵⁴ Staničić, F., Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe, Informator, br. 6617, 06. ožujka 2020.

4. PRIKAZ PRIMJERA ODABRANIH POSEBNIH UPRAVNIH PODRUČJA PREMA POSEBNIM ZAKONIMA- POSTUPANJE JAVNOPRAVNIH TIJELA I PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA

Zakon o komunalnom gospodarstvu⁵⁵

Članak 114.

(1) Kada komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, obvezan je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu s odlukom o komunalnom redu ili posebnim propisom.

(2) Kada komunalni redar utvrdi da nije povrijeđen propis čije izvršenje je ovlašten nadzirati pa stoga nema uvjeta za pokretanje upravnog postupka, pisanim putem će o tome obavijestiti poznatog prijavitelja u roku od osam dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja.

Zakon o upravnoj inspekciji⁵⁶

Obavijest o provedbi neposrednog inspekcijskog nadzora

Članak 23.

(1) Upravni inspektor dužan je o provedbi neposrednog inspekcijskog nadzora obavijestiti čelnika nadziranog tijela u kojem će se provesti neposredni inspekcijski nadzor, najkasnije tri dana prije početka nadzora.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, upravni inspektor može provesti neposredni inspekcijski nadzor bez prethodne obavijesti u slučaju postojanja opravdanih razloga za hitno postupanje.

⁵⁵ NN br. 68/18, 110/18, 32/20.

⁵⁶ NN br. 15/18, 98/19.

Sudska zaštita

Članak 27.

Nakon dostave dopunskog zapisnika odnosno obavijesti iz članka 26. stavka 4. ovoga Zakona, čelnik nadziranog tijela može tužbom pred nadležnim upravnim sudom zatražiti ocjenu zakonitosti postupanja upravne inspekcije u odnosu na predmet inspekcijskog nadzora i zapisnik sastavljen o provedenom inspekcijskom nadzoru.

Postupanje po predstavkama

Članak 33.

(1) Upravni inspektor je dužan razmotriti predstavku na rad nadziranog tijela uz odgovarajuću primjenu članka 14. ovoga Zakona te ocijeniti potrebu za provedbom inspekcijskog nadzora.

(2) Upravni inspektor dužan je obavijestiti podnositelja predstavke o postupanju povodom predstavke.

Zakon o pravu na pristup informacijama⁵⁷

Rješavanje o zahtjevu

Čl. 23. st. 1. t. 2-6 ZPPI-a, tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu

2) kad obavještava korisnika da je istu informaciju već dobio, a nije protekao rok od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva,

3) kad obavještava korisnika da je informacija javno objavljena,

4) kad obavještava korisnika da mu je kao stranci u postupku dostupnost informacija iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka propisom utvrđena,

5) kad obavještava korisnika da za informaciju postoji obveza zaštite odnosno čuvanja njezine tajnosti, sukladno članku 1. stavku 4. i 5. ovog Zakona,

⁵⁷ NN br. 25/13, 85/15, 69/22.

6) kad obavještava korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ovoga Zakona, pri čemu je dužno uputiti korisnika na način ostvarivanja njegova traženja.“

(2) O postojanju razloga koji su utvrđeni u st. 1. točkama 2., 3., 4. i 5. tijelo javne vlasti dužno je obavijestiti podnositelja zahtjeva pisanim putem.

(3) Na obavijest iz stavka 2. ovoga članka podnositelj zahtjeva ima pravo izjaviti prigovor. Na podnošenje i postupanje po prigovoru primjenjuju se odredbe Zakona kojim se uređuje opći upravni postupak.

U nastavku ističemo relevantno u kontekstu povezanosti prava na pristup informacijama, obavješćivanja, te prava na prigovor i upravno-sudsku zaštitu iz Konačnog prijedloga Zakona o pravu na pristup informacijama:

„Praksa Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda je u početku bila usuglašena te je na obavijest korisnik mogao uputiti prigovor čelniku tijela javne vlasti temeljem odredbi čl. 155. i 156. ZUP-a i dalje žalbu na rješenje čelnika te je stranka imala osiguranu pravnu zaštitu. Međutim, promjenom stajališta Visokog upravnog suda, na obavijest temeljem odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama se ne mogu primijeniti odredbe ZUP-a o pravu na prigovor, jer se ne radi o općim već specifičnim postupanjima koja je potrebno regulirati posebnim propisom. Promjenom stajališta Visokog upravnog suda, korisnik prava je u konkretnim slučajevima ostao bez pravne zaštite. Stoga se ovim Konačnim prijedlogom zakona, radi osiguranja pravne zaštite, predlaže utvrditi da podnositelj zahtjeva ima pravo izjaviti prigovor na obavijesti iz stavka 2. ovoga članka te da se na podnošenje i postupanje po prigovoru primjenjuju odredbe ZUP-a. O prigovoru se odlučuje u skladu s odredbama čl. 122. i čl. 156. ZUP-a.⁵⁸

⁵⁸ Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, P.Z.E. br. 199, 2022., str. 16., 19., <https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-drugo-1>

Zakon o elektroničkim komunikacijama⁵⁹

Rješavanje po prigovoru čl. 153. – za raspravu

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁶⁰

Prijave kandidat koji se ne upućuju na daljnji postupak čl. 21.-za raspravu

Rajko ističe kako se u nekim vrstama upravno-pravnih predmeta vezanih uz korištenje fondova EU-e predviđa prigovor. „*Primjerice, kada se podnositelju projektne prijave dostavlja obavijest da njegova prijava ne udovoljava zahtjevima prihvatljivosti postavljenim u prvoj fazi postupka dodjele bespovratnih sredstava, povodom te obavijesti dopušteno je izjaviti prigovor. Povodom rješenja donesenog o prigovoru, dopušteno je pokrenuti upravni spor.*“⁶¹

Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja europskog socijalnog fonda, europskog fonda za regionalni razvoj i kohezijskog fonda, u vezi s ciljem »ulaganje za rast i radna mjesta«⁶²

Prigovori u postupcima dodjele bespovratnih sredstava i provedbi projekta sufinanciranih sredstvima EU-povreda postupka-prigovor čelniku tijela u roku od osam dana od dana obavijesti o statusu projektnog prijedloga (pisani oblik), odlučuje čelnik-30 dana rješenjem.

Članak 5. st. 1. t. 28.

- u skladu s čl. 74. st. 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013, osigurava postojanje mehanizama za provjeru pritužbi na Fondove, provodi postupke ispitivanja i rješavanja prigovora koji se odnose na odabir ili provedbu operacija

⁵⁹ NN br. 76/22.

⁶⁰ NN br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19.

⁶¹ Rajko, A., Prigovor povodom obavijesti – fondovski predmeti, 15.02.2023., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/prigovor-povodom-obavijesti-fondovski-predmeti-53987>, V. i PowerPoint Presentation (strukturnifondovi.hr)

⁶² NN br. 107/14, 23/15, 15/17, 18/17, 46/21, 49/21.

sufinanciranih Fondovima, ispituje žalbe koje su obuhvaćene područjem primjene tih mehanizama te obavještava Komisiju o rezultatima takvih ispitivanja.“

Zakon o tržištu plina ⁶³

Zaštita od postupanja operatera i opskrbljivača – čl. 88., pravo na prigovor

(1) Strana nezadovoljna postupanjem, odnosno poduzimanjem ili propuštanjem radnje proizvođača prirodnog plina, operatera transportnog sustava, operatera distribucijskog sustava, operatera sustava skladišta plina, operatera terminala za UPP, operatera mjesta za opskrbu UPP-om i/ili SPP-om, operatera tržišta plina i opskrbljivača plinom koje ima učinak na njezina prava, obveze ili pravne interese, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku, ili kada je propisom propisana sudska ili druga pravna zaštita, može izjaviti prigovor na rad proizvođača prirodnog plina, operatera transportnog sustava, operatera distribucijskog sustava, operatera sustava skladišta plina, operatera terminala za UPP, operatera mjesta za opskrbu UPP-om i/ili SPP-om, operatera tržišta plina i opskrbljivača plinom u pisanom obliku, sve dok traje radnja ili propuštanje radnje proizvođača prirodnog plina, operatera transportnog sustava, operatera distribucijskog sustava, operatera sustava skladišta plina, operatera terminala za UPP, operatera mjesta za opskrbu UPP-om i/ili SPP-om, operatera tržišta plina i opskrbljivača plinom.

(2) Prigovor iz stavka 1. ovoga članka mora sadržavati činjenice i dokaze na kojima se temelji.

(3) Proizvođač prirodnog plina, operator transportnog sustava, operator distribucijskog sustava, operator sustava skladišta plina, operator terminala za UPP, operator mjesta za opskrbu UPP-om i/ili SPP-om, operator tržišta plina i opskrbljivač plinom mora odlučiti o prigovoru u roku od 15 dana od dana izjavljivanja prigovora.

(4) Ako po odluci proizvođača prirodnog plina, operatera transportnog sustava, operatera distribucijskog sustava, operatera sustava skladišta plina, operatera terminala za UPP, operatera mjesta za opskrbu UPP-om i/ili SPP-om, operatera tržišta plina i

⁶³ NN br. 18/18, 23/20. Za navedeni primjer v. presudu Upravnog suda u Osijeku, poslovni broj: 5 Uszp-4/2020-23, 08. rujna 2021.

opskrbljivača plinom iz stavka 3. ovoga članka nezadovoljna strana i dalje smatra da su joj postupanjem proizvođača prirodnog plina, operatora transportnog sustava, operatora distribucijskog sustava, operatora sustava skladišta plina, operatora terminala za UPP, operatora mjesta za opskrbu UPP-om i/ili SPP-om, operatora tržišta plina i opskrbljivača plinom povrijeđena prava ili pravni interesi, može radi zaštite svojih prava izjaviti prigovor Agenciji, sve dok traje radnja ili propuštanje radnje proizvođača prirodnog plina, operatora transportnog sustava, operatora distribucijskog sustava, operatora sustava skladišta plina, operatora terminala za UPP, operatora mjesta za opskrbu UPP-om i/ili SPP-om, operatora tržišta plina i opskrbljivača plinom.

(5) Prigovor iz stavka 4. ovoga članka podnosi se Agenciji u vezi s:

- odbijanjem pristupa mreži proizvodnih plinovoda
- odbijanjem prava pristupa plinskom sustavu, mreži proizvodnih plinovoda, odnosno mjestu za

opskrbu UPP-om i/ili SPP-om

- uvjetima priključenja na distribucijski ili transportni sustav
- odbijanjem prava na slobodan izbor opskrbljivača plinom, uključujući promjenu opskrbljivača

plinom koja nije provedena sukladno s aktom iz članka 95. ovoga Zakona

- primjenom metodologija iz članka 94. ovoga Zakona
- kršenjem odredbi članka 11. ovoga Zakona.

(6) Agencija može na temelju prigovora iz stavka 5. ovoga članka poduzeti sljedeće mjere:

- donijeti obvezujuću odluku o postupanju povodom prigovora
- dati uputu za postupanje povodom prigovora ili
- dati mišljenje povodom prigovora.

(7) Agencija je dužna bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti podnositelja prigovora u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzela.

(8) Ako podnositelj prigovora nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

(9) Postupak pred upravnim sudom iz stavka 8. ovoga članka je hitan.

5. PREGLED ODABRANE SUDSKE PRAKSE

U ovom dijelu priručnika prikazane su sudske odluke koje se odnose na pojedine vrste postupanja odnosno prigovora na postupanja JPT odnosno pružatelja JU.

ZUP-om je predviđeno pet vrsta prigovora koji omogućuju zaštitu unutar područja upravnog prava, ali izvan upravnog postupka. To su:

1. prigovor podnositelja inicijative za pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti, kad javnopravno tijelo utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka (čl. 42.)
2. prigovor osobe kojoj nije izdana pisana obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155.)
3. prigovor radi zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (čl. 156.)
4. prigovor korisnika javnih usluga o postupanju pružatelja javnih usluga (čl. 157.-158.).
5. prigovor stranke upravnog ugovora, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela (čl. 154.)

O prigovorima iz čl. 42., 155., 156., 157.-158. ZUP-a postoji relativno malobrojna sudska praksa, dok o prigovoru zbog neispunjavanja ugovornih obveza (čl. 154. ZUP-a), nema sudskih odluka.

5.1. IZ PRAKSE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Članak 42. ZUP-a

Broj: U-III-2481/2018

Podnositeljica je Agenciji za elektroničke medije, Vijeću za elektroničke medije podnijela prijavu o počinjenju prekršaja propisanih Zakonom o elektroničkim medijima⁶⁴ (dalje: ZoEM), koje je počinio (nepoznati i neovlašteni) pružatelj elektroničke komunikacije na portalu www.zdravstveniodgoj.com. U prijavi je predložila obaviti nadzor nad tim portalom, utvrditi tko je nositelj navedenog portala, protiv utvrđenog pružatelja medijske usluge podnijeti optužni prijedlog nadležnom prekršajnom sudu zbog počinjenja navedenih prekršaja, predložiti kažnjavanje počinitelja i oduzimanje imovinske koristi te mu hitno izreći zabranu obavljanja djelatnosti.

Dopisom je odgovoreno da nema osnova za postupanje, jer nakladnik navedenog internetskog portala nije podnio prijavu za upis u Upisnik pružatelja elektroničkih publikacija te da je nadzorom utvrđeno da na stranici nema podataka o glavnom uredniku/redakciji, a ujedno je upozorena da se zbog mogućeg kršenja čl. 15. ZoEM-a može obratiti Hrvatskom novinarskom društvu, a zbog spornog sadržaja podnijeti sudsku tužbu.

Potom je podnositeljica podnijela zahtjev radi donošenja odluke o njezinoj prijavi tražeći da se njena prijava razmotri, donese odluka o njoj zajedno s poukom o pravnom lijeku te provede postupak utvrđivanja kršenja odredbi ZoEM-a, poduzmu mjere sukladno zakonu, izrekne opomena, podnese optužni prijedlog, te izrekne zabrana obavljanja djelatnosti.

Na ovaj zahtjev tijelo je dopisom odgovorilo da nema ni zakonske ni tehničke mogućnosti utvrđivati identitet nepoznatog počinitelja koji objavljuje sporni sadržaj na Internetu. Zaključno se navodi da ne postoji ni osnova za isticanje pouke o pravnom lijeku, jer da podnositeljica nije stranka u postupku te se ne odlučuje o njenim pravima i obvezama.

⁶⁴ NN, br. 153/09, 84/11, 94/13, 138/13.

Nakon toga podnositeljica je podnijela upravnu tužbu smatrajući da joj se neosnovano osporava pravni interes, jer je ona udruga koja se zalaže za priznavanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda te da iz toga proizlazi njezin pravni interes da se provede nadzor nad spornim portalom i zabrani njegov rad, kako bi se spriječilo daljnje širenje mržnje i diskriminacije. Tužbu podnosi zbog ne postupanja po zahtjevu.

Tužba joj je odbačena.

U obrazloženju sudskog rješenja istaknuto je da: *"tužitelj nije legitimiran za podnošenje tužbe, jer nije razvidan pravni interes za isto, budući tužitelj nije stranka postupka u kojemu se odlučivalo o njegovim pravima i obvezama, čak štoviše u postupku pred tuženikom nije se niti odlučivalo o bilo kakvim pravima i obvezama odnosno pravnom interesu stranke, niti je u tom smislu donesena pojedinačna odluka"*.

U žalbenom postupku pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (dalje: VUSRH) tužiteljica je i dalje tvrdila da je postojala obveza javnopravnog tijela razmotriti njemu prijavu i pokrenuti zakonom predviđene mjere, tj. provesti nadzor nad nakladnikom spornog portala i zabraniti daljnje objavljivanje sadržaja kojim se vrijeđaju prava i slobode LGBTIQ osoba.

Žalba joj je odbijena sa sljedećim obrazloženjem: *"Tražeći odgovor na postavljena pitanja, valja imati na umu navedene odredbe Zakona kojima su propisane ovlasti odnosno obveze tuženika u situacijama koje su usporedive s konkretnim slučajem. Iz navedenih odredaba Zakona proizlazi da je među zakonskim obvezama tuženika razmatranje pritužbi građana na postupanje pružatelja medijskih usluga u provedbi Zakona, provođenje postupka utvrđivanja nepoštivanja ili kršenja odredbi Zakona i poduzimanje odgovarajućih mjera u skladu sa Zakonom. Navedene ovlasti, prema ocjeni ovoga Suda, u određenim slučajevima mogu zahtijevati i vođenje upravnog postupka i donošenje odgovarajućeg rješenja. S druge strane, Sud ne nalazi uporišta za zaključak da bi žaliteljičin podnesak od 4. prosinca 2013. i njegovu dopunu od 21. siječnja 2014. trebalo smatrati zahtjevom za donošenje rješenja u upravnom postupku budući da mjerodavne odredbe materijalnog zakona (Zakona o elektroničkim medijima) za to ne pružaju osnovu. Stoga Sud zaključuje da u povodu žaliteljičina podneska od 4. prosinca 2013. i njegove dopune od 21. siječnja 2014. nije postojala obveza tuženika na*

donošenje rješenja kojim bi se u nekoj upravnoj stvari odlučivalo o žaliteljičinim pravima, obvezama ili pravnim interesima.(...) Prema ocjeni ovoga Suda, žaliteljičin podnesak od 4. prosinca 2013., upućen tuženiku, može se smatrati inicijativom za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u smislu članka 42. stavka 2. ZUP-a. Odgovor tuženika žaliteljici od 17. prosinca 2013., po svom je sadržaju odgovor stranci u smislu članka 42. stavka 3. ZUP-a. Žaliteljica je zaprimila navedeni odgovor 8. siječnja 2014. te je u skladu s člankom 42. stavkom 4. ZUP-a imala pravo u roku od osam dana od dana primitka obavijesti (do četvrtka, 16. siječnja 2014.) podnijeti prigovor čelniku tijela, a što ona nije učinila. Kad bi se žaliteljičin podnesak od 21. siječnja 2014. i smatrao prigovorom (neovisno o tome što sadržaj podneska ne upućuje da bi bila riječ o prigovoru u smislu članka 42. stavka 4. ZUP-a), ostaje činjenica da je taj podnesak podnesen po proteku roka za podnošenje prigovora. Iz navedenog slijedi da zbog žaliteljičina propuštanja odnosno nekorištenja dopuštenog pravnog sredstva koje joj je stajalo na raspolaganju, nisu ispunjene pretpostavke za sudsku zaštitu u konkretnom slučaju."

U ustavnoj tužbi tužiteljica se poziva na povrede prava na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti zajamčena člankom 19. stavkom 2. (kao i članka 19. stavka 1.), prava na pravično suđenje zajamčena člankom 29. stavkom 1., te prava na slanje predstavki i pritužbi i na dobivanje odgovora na njih zajamčena člankom 46. Ustava, zbog stava sudova da se tužba treba odbaciti zato što se prijava, unatoč pravnom interesu kao udruge za promicanje jednakosti, ne smatra zahtjevom za donošenje rješenja u upravnom postupku.

Ocijenivši da se radi o prigovorima koji zahtijevaju meritorno odlučivanje USRH je zaključio: *"u odnosu na pitanja koja otvaraju prigovori podnositeljice, Ustavni sud ocjenjuje da je iz obrazloženja osporenih rješenja razvidno da je podnositeljičina tužba odbačena, u odlučnoj mjeri, jer su sudovi ocijenili da njena prijava nije zahtjev na temelju kojeg je javnopravno tijelo dužno pokrenuti postupak i donijeti odluku u smislu članka 69. stavka 1. alineja 6. i 15. ZoEM-a. Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku zadaća Ustavnog suda ispitati ima li navedena ocjena za svoju posljedicu povredu prava na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela*

koja imaju javne ovlasti zajamčena člankom 19. stavkom 2. Ustava i prava na pristup sudu kao sastavnom dijelu prava na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava. U tom smislu Ustavni sud ocjenjuje da je podnositeljica prijava po svojem sadržaju obavijest javnopravnom tijelu da je nepoznati počinitelj počinio prekršaje propisane člankom 82. stavkom 1. točkama 1. i 2. ZoEM-a, odnosno pritužba na postupanje nepoznatog pružatelja elektroničkih publikacija.“

USRH je odbio ustavnu tužbu prihvativši ocjenu upravnih sudova prema kojoj u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za pružanje sudske zaštite, jer u povodu podnesaka Udruge nije postojala obveza tuženika na donošenje rješenja kojim bi se u nekoj upravnoj stvari odlučivalo o žaliteljčinim pravima, obvezama ili pravnim interesima, kao i da odgovor tuženika žaliteljici od 17. prosinca 2013., po svom je sadržaju odgovor stranci u smislu članka 42. stavka 3. ZUP-a.

Članak 156. ZUP-a

Broj: U-III-4066/2021

Podnositeljica je, kao pripravnica u Srednjoj školi s pravom javnosti, pristupila polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika osnovnih i nastavnika srednjih škola. Ispitno povjerenstvo je ocijenilo i zapisnički konstatiralo da podnositeljica "nije položila" stručni ispit te da se upućuje na ponovno polaganje u dva segmenta: pismeni rad i izvedba nastavnog sata. Budući da nije položila stručni ispit, podnositeljica je izgubila zaposlenje u Srednjoj školi s pravom javnosti u M.

Protiv zapisnika ispitnog povjerenstva je podnijela prigovor ravnateljici Agencije za odgoj i obrazovanje (u daljnjem tekstu: Agencija) tražeći poništenje zapisnika. Ravnateljica je pozivajući se na članak 122. ZUP-a, donijela akt pod nazivom "odlučka" kojom je odbila prigovor kao neosnovan i pritom iznijela niz razloga meritorne naravi zbog kojih smatra pravilnom ocjenu ispitnog povjerenstva da podnositeljica nije položila stručni ispit. U Odluci nije bilo pouke o pravnom lijeku.

Protiv te odluke podnositeljica je pokrenula upravni spor ističući, između ostalog, da joj, suprotno članku 98. stavcima 1. i 6. ZUP-a, nije dana uputa o pravnom lijeku, pa da je opreza radi, a u smislu članka 122. stavka 4. ZUP-a, istodobno s tužbom podnijela i žalbu Ministarstvu znanosti i obrazovanja.

Sud je zahtjev odbio zaključivši da zapisnik nije upravni akt jer se istim ne odlučuje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke, već se samo konstatira činjenično stanje pa je zaključio kako je pravilnom primjenom zakona trebalo odbaciti prigovor tužiteljice izjavljen protiv zapisnika, ali da, unatoč utvrđenim nedostacima u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke, oni nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka. Ovakav stav je potvrdio i VUSRH u žalbenom postupku.

Podnositeljica u ustavnoj tužbi navodi da upravni sudovi onemogućuju pristup Sudu u smislu donošenja odluke o meritumu jer navode da podnositeljica ustavne tužbe nema pravo na pravni lijek protiv zapisnika o polaganju stručnog ispita. Smatra da se, protivno stajalištu Suda, zapisnikom o polaganju stručnog ispita, odlučuje o njezinim pravima, obvezama i pravnom interesu i da je stoga protiv njega ovlaštena podnijeti pravni lijek. Zapisnik ne sadrži samo činjenice odnosno 'podatke o pisanom radu, o izvedbi nastavnog sata i praktičnom radu', već je iz 'Zapisnika o polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika osnovnih i nastavnika srednjih škola', vidljivo da iza svakog opisnog dijela, npr. za t. I. 'Pisani rad' su navedeni rezultati pisanog rada i uspjeh i na kraju zapisnika se onda opći uspjeh ocjenjuje sa 'položio' ili 'nije položio'. Takva odluka utječe na prestanak radnog odnosa ukoliko učitelj nije položio pa se očito zapisnikom odnosno postupanjem stručnog povjerenstva kod donošenja odluke je li netko položio ili nije položio odlučuje o pravu na zaposlenje, radi čega podnositeljica ima pravo i pravni interes osporavati odluku povjerenstva je li položila ili nije položila stručni ispit jer o tome ovisi i njezin radni odnos.

Osporene presude temelje na suglasnim tezama upravnih sudova:

- da Zapisnik nije upravni akt;

- da prigovor protiv Zapisnika nije dopušten, budući da nigdje nije propisan, pa ga je pravilnom primjenom zakona ravnateljica Agencije trebala rješenjem odbaciti (ali time što je umjesto rješenja donijela odluku nije povrijeđen zakon na štetu podnositeljice);
- da podnositeljica nema pravnog interesa za podnošenje prigovora protiv Zapisnika.

Nasuprot tome, podnositeljica smatra:

- da je odlučivanje o osnovanosti zahtjeva za polaganje državnog ispita upravna stvar (pri čemu se poziva na članak 59. Zakona o državnim službenicima, "Narodne novine" broj 92/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 138/15. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2036/2012, 61/17., 70/19. i 98/19.);
- da je polaganje državnog / stručnog ispita upravna stvar i u smislu članaka 2. i 3. ZUP-a, jer se nedvojbeno radi o pravima, obvezama i pravnim interesima pristupnika, u konkretnom slučaju podnositeljice, koja je zbog ne položenog stručnog ispita izgubila posao;
- da sporni Zapisnik jest upravni akt;
- da je izjavljivanje prigovora protiv Zapisnika dopušteno (članci 12. i 156. ZUP-a);
- da se o prigovoru odlučuje meritorno (ali ne odlukom, već rješenjem) te da su upravni sudovi također bili dužni meritorno suditi.

Ocjenjujući navedene suprotstavljene teze USRH je zaključio da činjenica, što je Agencija javnopravno tijelo i što se bavi upravnim stvarima u najširem smislu riječi ne znači da su i svi akti Agencije upravni akti u smislu ZUP-a i ZUS-a, to jest da su pojedinačne odluke kojima javnopravno tijelo odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari. *"(...) Konkretno, Zapisnik protivno stajalištu podnositeljice, ne udovoljava navedenim obilježjima i nije upravni akt, ali ta okolnost ne znači istodobno da su upravni sudovi bili u pravu kada su donijeli osporene presude. Činjenica da neki akt nema svojstvo upravnog akta u smislu ZUP-a i ZUS-a ne utječe, naime, na obvezu države - zajamčenu člancima 18. i 19. Ustava odnosno člankom 13. Konvencije - da osigura sustav djelotvornih pravnih lijekova protiv svakog (napose prvostupanjskog) akta ovlaštenog tijela koji na bilo koji način tangira prava, obveze i pravne interese pojedinca, kao i da osigura sudsku kontrolu upravnih akata. Stoga,*

rukovodeći se načelom supsidijarnosti u primjeni propisa, a polazeći od prethodno citiranog mjerodavnog Pravilnika kao posebnog propisa, u kojem, kako je već rečeno, nema odredaba o pravnim lijekovima protiv Zapisnika, valja zaključiti da takve odredbe postoje u općem propisu, a pravo na podnošenje prigovora protiv akta ili protiv postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava propisano je ZUP-om. Što se tiče stajališta upravnih sudova da je ravnateljica Agencije pravilnom primjenom zakona trebala rješenjem odbaciti prigovor (ali time što je umjesto rješenja donijela odluku nije povrijedila zakon na štetu podnositeljice), valja reći da rješenje koje u povodu prigovora donosi čelnik javnopravnog tijela (članak 122. stavak 3. ZUP-a) ne podrazumijeva odbacivanje prigovora zbog nedopuštenosti - budući da prigovor nije nedopušten - već podrazumijeva meritorno razmatranje i odlučivanje o predmetu prigovora. Rješenje čelnika tijela iz članka 122. ZUP-a donosi se u upravnom postupku, predstavlja (prvostupanjski) upravni akt te je protiv njega dopuštena žalba drugostupanjskom tijelu ili pokretanje upravnog spora ako ne postoji drugostupanjsko tijelo nadležno za odlučivanje o žalbama. Kada je riječ o stajalištu upravnih sudova prema kojem podnositeljica nema pravnog interesa za podnošenje prigovora protiv Zapisnika, jer se njime "ne odlučuje o njezinim pravima, obvezama ili pravnim interesima", Ustavni sud ne može drugo do li zaključiti da takvo stajalište implicira i odricanje podnositeljici pravnog interesa za vođenje upravnog spora protiv "odluke" kojom je ravnateljica agencije odbila prigovor protiv Zapisnika - pa bi navedeno od upravnih sudova zahtijevalo odgovor na pitanje zbog čega u tom slučaju nisu, u smislu članka 30. točke 2. i/ili točke 7. ZUS-a, odbacili podnositeljčinu tužbu, već su je pravomoćno odbili.

Međutim, u okolnostima kada su polaganjem stručnog ispita podnositeljici i drugim učiteljima i stručnim suradnicima osnovnih odnosno nastavnica srednjih škola uvjetovani mogućnost zapošljavanja, profesionalna karijera, pa u određenoj mjeri i sama egzistencija, čini se suvišnim argumentirati tvrdnju da su prava, obveze i pravni interesi tih osoba tangirani na najizravniji način, i to upravo sadržajem Zapisnika o stručnom ispitu te (ne)mogućnošću pobijanja ocjene ispitnog povjerenstva, a zatim i pobijanja u upravnom sporu rješenja čelnika Agencije povodom prigovora na Zapisnik.“

Shodno citiranom obrazloženju USRH je usvojio ustavnu tužbu i ukinuo obje presude upravnih sudova.

Članak 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a

Broj: U-III/1919/2014

U predmetu, koji se odnosio na odluku HOK-a u disciplinskom postupku USRH je naveo: " *Ustavni sud primjećuje da je podnositelj u konkretnom slučaju imao pristup Upravnom sudu, ali samo do stupnja utvrđenja da je njegova tužba nedopuštena zbog toga što je ocijenjeno da osporena odluka nije donesena u upravnoj stvari te se ne može smatrati upravnim aktom u smislu članka 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a. Međutim, sama činjenica da je podnositelj imao pravnu mogućnost podnošenja tužbe sudu ne dovodi nužno, sama po sebi, do ispunjenja pretpostavki koje proizlaze iz članka 29. stavka 1. Ustava. I dalje ostaje da se utvrdi da li je stupanj tog pristupa dostatan da stranci osigura "pravo na sud" sa stajališta načela vladavine prava u demokratskom društvu. Istovjetno stajalište u odnosu na članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.) zastupa i Europski sud za ljudska prava. Sukladno tome, kad u upravnom sporu Upravni sud odlučuje o tužbi protiv prvostupanjskih ili drugostupanjskih odluka državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima (javnopravnih tijela), Upravni sud kao prvi korak kod ispitivanja tužbe mora procijeniti je li riječ o upravnom aktu u smislu članka 3. ZUS-a koji je donijelo javnopravno tijelo kako je ono definirano člankom 2. ZUS-a.*

Ovo tim više, što u slučaju kada je odvjetniku u disciplinskom postupku izrečena mjera ukora ili novčane kazne, protiv drugostupanjske odluke HOK-VDS-a, niti ZO-om, niti Statutom HOK-a, nije predviđena nikakva daljnja sudska zaštita."

U konkretnom slučaju Upravni sud u Zagrebu odbacio je tužbu podnositelja s obrazloženjem da se ne radi o upravnom aktu. Ustavni sud takvo stajalište Upravnog

suda u Zagrebu ocjenjuje neprihvatljivim, polazeći od toga da odluke disciplinskih tijela HOK-a imaju karakter pojedinačnih odluka javnopravnih tijela u smislu članka 12. ZUS-a, a samim time i upravnog akta.

Članak 158. ZUP-a- javna nabava male vrijednosti

Broj: U-III-214/2021

Hrvatska vatrogasna zajednica (središnji državni ured nadležan za vatrogastvo i proračunski korisnik Državnog proračuna Republike Hrvatske), pozivom na dostavu ponude KLASA: 406-01/20-01/46, URBROJ: 444-02-20-3 od 19. ožujka 2020. pozvala je podnositelja da dostavi ponudu za nabavu vatrogasne tlačne cijevi, ali je odabrala drugog ponuditelja. U Odluci o odabiru je navedeno da žalba nije dopuštena. Podnositelj je podnio tužbu koja je odbačena, što je potvrđeno pred VURH-om jer da se radi o postupku koji prethodni sklapanju ugovornog odnosa za nabavu robe i usluga do procijenjene vrijednosti od 200.000,00 kn, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn, pa ne čini upravnu stvar u smislu odredbe članka 2. ne čini upravnu stvar u smislu odredbe članka 2. ZUP-a

Ustavni sud nije prihvatio ovakvo stajalište već je zaključio: „*U konkretnom slučaju, upravni sudovi otklonili su pružanje upravno-sudske zaštite podnositelju, pozivom na članak 12. stavak 1. točku 1. pod a) ZJN-a/16, kojom je propisano da se taj zakon ne primjenjuje na nabavu robe čija je procijenjena vrijednost niža od 200.000,00 kn, tj. na jednostavnu nabavu, pri čemu su posebno ocijenili da postupak jednostavne nabave nije upravna stvar u smislu članka 2. ZoOUP-a:47/09-110/21 (vidi stranicu 2. obrazloženja prvostupanjskog rješenja i stranicu 3. obrazloženja drugostupanjskog rješenja).*

Ustavni sud ne može prihvatiti navedene ocjene (stajališta) upravnih sudova. Te ocjene (stajališta) narušavaju samu bit prava na pristup sudu kao sastavnom dijelu prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava. Prema ocjeni Ustavnog

suda člankom 12. stavkom 1. ZJN-a/16 propisani izuzetak od primjene tog zakona na postupke jednostavne nabave ne ukida pravnu narav postupka jednostavne nabave, u najmanju ruku kao drugih oblika postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojima se (zbog nepoštovanja temeljnih načela javne nabave) mogu povrijediti prava ili pravni interesi natjecatelja i s time u vezi njihovo pravo na korištenje općim propisima upravnog prava predviđenog puta pravne zaštite (i obveze nadležnih upravnih tijela odlučivanja u člankom 158. stavkom 2. ZoOUP-a:47/09-110/21 propisanom roku, odnosno nadležnih tijela sudbene vlasti odgovarajuće primjene članka 434. stavka 3. ZJN-a/16 u pogledu obveze poštovanja roka za dovršenje upravnog spora).

... u slučaju traženja sudske zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnog tijela, pravo na pristup sudu uvjetovano je prethodnim korištenjem prava na izjavljivanje prigovora koji je nadležno javnopravno tijelo dužno ispitati i o poduzetim mjerama obavijestiti podnositelja prigovora, koji ima pravo pokrenuti upravni spor u slučaju da nije zadovoljan poduzetim mjerama ili nije u propisanom roku dobio odgovor (vidi članak 30. stavak 1. točku 3. ZoUS-a:20/10-110/21). U konkretnom slučaju, iz spisa predmeta i razloga i navoda ustavne tužbe razvidno je da podnositelj prije podnošenja tužbe prvostupanjskom sudu nije iskoristio pravo na podnošenje prigovora, odnosno nije koristio redoviti pravni lijek.

Ustavni sud stoga ocjenjuje da, bez obzira na gore navedena pogrešna stajališta i ocjene upravnih sudova, odbacivanje podnositeljeve tužbe, u svim okolnostima konkretnog slučaja, nema za svoju posljedicu povredu prava zajamčenih Ustavom.“

5.2. IZ PRAKSE VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Članak 155. ZUP-a

UsII-203/18-5

Osporenim rješenjem odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave Krapinsko-zagorske, kojim je pozivom na odredbu članka 122. stavka 3. u svezi s odredbom članka 156. ZUP-a, odbijen kao neosnovan prigovor tužitelja podnesen protiv obavijesti kojim se tužitelja izvještava da se njegov zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama te ga se ujedno obavještava na koji način može ostvariti svoje pravo.

VUSRH je ocijenio da su tuženik, kao i tijelo prvog stupnja, odbijajući prigovor tužitelja protiv naprijed navedene obavijesti nepravilno primijenili kako odredbe materijalnog tako i postupovnog propisa. Ovo stoga što u konkretnom slučaju prigovor nije uopće dopušten kao pravni lijek jer se ovdje ne radi o postupanju javnopravnog tijela u smislu naprijed navedene odredbe članka 156. ZUP-a, već o obavijesti koju je tijelo javne vlasti dužno izdati podnositelju zahtjeva za pristup informacijama u smislu odredbe članka 23. stavka 1. točke 6. ZPPI-a, a na koju obavijest se primjenjuje odredba članka 155. ZUP-a.

Prema odredbi članka 155. ZUP-a, „prigovor se može izjaviti ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku (stavak 3.), odnosno ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest (stavak 4.), o čemu se ovdje ne radi jer je tužitelju dostavljena obavijest kojim ga se obavještava o načinu ostvarivanja njegova traženja. Slijedom navedenog kako nije dopušten prigovor protiv obavijesti kojom javnopravno tijelo obavještava korisnika da se njegov podnesak ne smatra zahtjevom za pristup informacijama u smislu odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI to je VUSRH osporeno rješenje kao i rješenje tijela prvog stupnja poništio te prigovor odbacio.

Članak 156. ZUP-a

Usž-4868/18-3

Osporenim rješenjem Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Usl-782/18-4 odbačena je tužba na temelju članka 30. stavka 1. točke 7. u vezi sa člankom 3. ZUS-a. U sporu je

osporena odluka kojom se upravitelju zgrade nalaže popraviti automatski lanac što hitnije jer predstavlja opasnost za pješake.

Protiv navedenog rješenja žalbu je podnio upravitelj stambene zgrade, u bitnom navodeći kako odluka tuženika koja se osporava tužbom nije akt uprave nego upravni akt u donošenju kojeg su pogrešno primijenjene odredbe ZUP-a, jer je tuženik kao jedinica lokalne samouprave u obavljanju javnih ovlasti dužno donositi odluke u upravnom postupku. Izvršenjem osporenog rješenja tuženika suvlasnicima bi se onemogućio ulaz u desni dio zgrade u kojoj se nalazi teretni lift.

VUSRH je usvojio žalbu i poništio rješenje o odbačaju, ali je sam odbacio tužbu navodeći:

„Prema obrazloženju osporenog rješenja prvostupanjskog suda, u konkretnom slučaju se radi o stvari koja nije upravna stvar u smislu odredbe članka 2. ZUP-a o kojoj se odlučuje u upravnom postupku, niti je predmetna stvar zakonom određena kao upravna stvar pa osporeni akt tuženika ne predstavlja odluku javnopravnog tijela predviđenu člankom 3. stavkom 1. točkom 1. ZUS-a zakonitost koje bi se mogla ocjenjivati u upravnom sporu (članak 30. stavak 1. točka 7. ZUS-a), što ovaj Sud prihvaća. Međutim, prvostupanjski je sud propustio ocijeniti da se u konkretnom slučaju radi o postupanju javnopravnog tijela predviđenom odredbom članka 156. ZUP-a, zbog čega ovaj Sud ocjenjuje da je pobijanim rješenjem Upravni sud u Rijeci bitno povrijedio odredbe ZUS-a (članak 66. stavak 2.), budući da stranke u upravnom sporu uživaju zaštitu i od drugih oblika postupanja javnopravnog tijela. Naime, člankom 156. ZUP-a propisano je kako 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, sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice, izjaviti prigovor čelniku javnopravnog tijela prigovor, a tek ako nije zadovoljan rješenjem o prigovoru, protiv takvog rješenja može izjaviti žalbu odnosno pokrenuti upravni spor sukladno odredbi članka 122. ZUP-a. Zaštita koja se na temelju odredbe članka 156. navedenog Zakona pruža od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela ima karakter opće supsidijarne zaštite koju stranka može koristiti kada joj nijedno drugo pravno sredstvo ne stoji na raspolaganju.

Stoga ovaj Sud nalazi kako je prvostupanjski sud bio dužan ocijeniti jesu li ispunjene procesne pretpostavke za vođenje upravnog spora čiji predmet je određen člankom 3. stavkom 1. točkom 2. ZUS-a koji propisuje kako je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava koji je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. Međutim, kako iz spisa predmeta proizlazi da tužitelj u konkretnom slučaju nije podnio prigovor kao redoviti pravni lijek u smislu citiranog članka 156. ZUP-a, što je uvjet bez kojeg se upravni spor ne može voditi budući da nije iscrpljen redovni put pravne zaštite, to ovaj Sud nalazi kako ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora radi ocjene zakonitosti postupanja. Zbog navedenog Sud je primjenom odredbe članka 67. stavka 3. ZUS-a i članka 30. stavka 1. točke 3. ZUS-a riješio kao u izreci...“.

Članak 3. c/a članka 156. ZUP-a

Usž-2675/22-2

Tužitelj je tužbu izjavio protiv rješenja tuženika, broj: 511-03-13-UP/I-25/1-2021 od 12. studenog 2021., kojim mu se privremeno oduzima izrijekom opisano oružje (pištolji), kao i oružni list za držanje i nošenje tog oružja. Osporenim rješenjem prvostupanjskog upravnog suda se odbacuje tužba tužitelja kao nedopuštena, pozivom na članak 30. stavak 1. točku 3. ZUS-a, odnosno zato što je ocijenio da protiv pojedinačne odluke tuženika nije iskorišten redoviti pravni lijek. Pritom je zauzeto stajalište da protiv rješenja o privremenom oduzimanju oružja nije dopuštena žalba, već se pravna zaštita može ostvariti kroz institut prigovora propisan odredbom članka 156. ZUP-a, a to iz razloga jer je, tumačeći odredbu članka 49. Zakona o nabavi i posjedovanju oružja građana ("Narodne novine", broj 94/18. i 94/20.) na kojoj se temelji rješenje tuženika, sud zaključio da se ovdje radi o privremenom oduzimanju predmeta i to prije pokrenutog upravnog postupka, a u kojoj situaciji je propisano izdavanje potvrde o privremenom oduzimanju predmeta u smislu članka 49. stavka 2. toga Zakona.

VUSRH je poništio rješenje o odbačaju i predmet vratio sudu na ponovni postupak navodeći: "...ovaj Sud ne može prihvatiti stajalište prvostupanjskog suda jer nije utemeljeno na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog i postupovnog prava. Naime, odredbom članka 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a, koju prvostupanjski sud pravilno citira, ali je pogrešno tumači, propisano je da je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. U konkretnom slučaju radi se upravo o takvom upravnom aktu, jer se rješenjem tuženika privremeno oduzima tužitelju opisano oružje i oružni list nakon što je u postupku koji je prethodio donošenju tog rješenja utvrđeno postojanje osnovane sumnje da imenovani više nije zdravstveno sposoban za posjedovanje oružja. Dakle, osporenim rješenjem tuženika uskraćuje se tužitelju, pa makar i privremeno, pravo na posjedovanje oružja, a što je od utjecaja na njegova prava/pravne interese u smislu odredbe članka 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a. Nadalje, sukladno članku 2. stavku 1. ZUP-a, upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, o čemu se upravo ovdje radi, jer Zakon o nabavi i posjedovanju oružja građana daje ovlast javnopravnom tijelu da u upravnom postupku donosi rješenja temeljem tog Zakona pa tako i rješenje o privremenom oduzimanju oružja, koje se donosi temeljem članka 49. stavka 1. navedenog Zakona, nakon što činjenice za njegovo donošenje budu utvrđene ili barem učinjene vjerojatnim, a što sve treba utvrditi u upravnom postupku prije donošenja rješenja. Naime, odredbom članka 49. stavka 1. Zakona o nabavi i posjedovanju oružja građana propisano je da će oružje, streljivo i isprave o oružju nadležno tijelo privremeno oduzeti odmah, i prije pokretanja upravnog, prekršajnog i kaznenog postupka, ako se radi o okolnostima koje ukazuju da bi oružje moglo biti zlouporabljeno, a osobito češće i prekomjerno uživanje alkohola, konzumacija opojnih droga ili drugih omamljujućih sredstava, poremećeni obiteljski odnosi te poduzimanje hitnih mjera radi zaštite od nasilja u obitelji ili zbog zaštite javnog poretka, koje se ne mogu odgađati, a činjenice na

kojima treba biti utemeljeno rješenje utvrđene su ili barem učinjene vjerojatnim. Prema stavku 2. članka 49. istog Zakona, nadležno tijelo izdati će potvrdu o privremeno oduzetom oružju, streljivu, odobrenju za nabavu oružja, oružnom listu i odobrenju za sakupljanje oružja kategorije B i C. Slijedom izloženog, iz sadržaja citirane zakonske odredbe proizlazi da se donošenje rješenja o privremenom oduzimanju oružja temeljem stavka 1. te odredbe ne može izjednačiti s izdavanjem potvrde o privremenom oduzimanju predmeta propisane stavkom 2. iste odredbe, kako to pogrešno tumači prvostupanjski sud, jer potvrda predstavlja samo dokaz da je predmet čije je oduzimanje rješenjem naloženo, stvarno i uzeto iz posjeda.

S obzirom na navedeno, u konkretnom slučaju nema mjesta izjavljivanju prigovora protiv rješenja o privremenom oduzimanju oružja u smislu članka 156. ZUP-a, a na uporabu kojeg pravnog lijeka upućuje prvostupanjski sud u osporenom rješenju, jer se ovdje ne radi o postupanju javnopravnog tijela iz područja upravnog prava o kojem se ne donosi rješenje, već, upravo suprotno, o upravnom postupku u kojem se, nakon utvrđenja činjenica relevantnih za privremeno oduzimanje oružja, odlučuje rješenjem, protiv kojeg je pravna zaštita osigurana pokretanjem upravnog spora jer žalba nije dopuštena.“

Članak 42., 157. i 158. ZUP-a

Usž-2411/21-2

Tužitelj je tuženiku, kao osnivaču i većinskom vlasniku društva V. i. k. d.o.o. Split, podnio zahtjev za postupanje protiv tog društva, pružatelja javnih usluga, zbog uvećane cijene računa za potrošnju vode za razdoblje od 17. veljače 2017. do 17. ožujka 2017. od mjesečnog izvještaja društva B. d.o.o. o potrošnji vode, za cca 27%, dakle, za tzv. rasap vode koji nastaje zbog gubitka vode u cijevima. Tužitelj je od tuženika zatražio da se i prema pružatelju javne usluge (društvo V. i. k. d.o.o. Split) primijeni isti kriteriji te da se i od tog društva naplati gubitak vode u cijevima. Tuženik je po navedenom zahtjevu tužitelja dostavio odgovor u formi obavijesti, kojim otklanja zahtjev tužitelja u bitnom navodeći da nije ovlašten ulaziti u obvezno pravne odnose u kojima G. S. nije stranka te

da će o istom pitanju, a po zahtjevu tužitelja, zatražiti očitovanje koje će mu dostaviti. Tužitelj je tuženiku 13. veljače 2018. dostavio prigovor pozivom na odredbu članka 42. stavka 4. ZUP-a tražeći donošenje rješenja u ovoj upravnoj stvari te ujedno ističe da njegov zahtjev nema nikakve veze s ugovornim odnosom stanara zgrade u kojoj živi i društva B. d.o.o. već da se odnosi na naplaćivanje gubitka vode u cijevima na području cijele Splitsko-dalmatinske županije. Presudom prvostupanjskog upravnog suda poslovni broj: 18 Usl-213/18-7, naloženo je tuženiku da u roku od 30 dana od primitka presude donese rješenje o prigovoru tužitelja izjavljenom protiv obavijesti tuženika. No, tuženik, iako se poziva na odredbu članka 122. stavka 3. ZUP-a, donosi rješenje, kojim odbija zahtjev tužitelja za postupanjem protiv društva V. i. k. d.o.o. Split, a što znači da nije odlučio o prigovoru tužitelja. Stoga je presudom prvostupanjskog upravnog suda poslovni broj: 15 Usl-119/19-11 od 23. svibnja 2019. poništeno navedeno rješenje tuženika i predmet vraćen tuženiku na ponovni postupak. Pritom sud izražava stajalište da tuženik potpuno neutemeljeno u svom odgovoru na tužbu prigovara nedostatku aktivne legitimacije od strane tužitelja u odnosu na tuženika, kao i prigovor promašene pasivne legitimacije. Naime, ističe da je tužitelj izjavio prigovor protiv tuženikove obavijesti od 9. veljače 2018. o kojem je tuženik bio dužan odlučiti osporenim aktom pa je nedvojbeno da je tužitelj kao stranka u tom upravnom postupku aktivno legitimiran za podnošenje tužbe protiv rješenja kojim se odlučuje o njegovom prigovoru. Ujedno ističe da se tuženik u konkretnom slučaju pravilno smatra pasivno legitimiranim kao tijelo koje je dužno odlučiti o prigovoru tužitelja u smislu odredbe članka 122. stavka 3. ZUP-a. Kako je Splitsko-dalmatinska županija, G. S., pročelnik Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo, redarstvo i mjesnu samoupravu donio pobijano rješenje pravilno je prema njemu i postavljen tužbeni zahtjev. Stoga se upućuje tuženik da u ponovnom postupku nakon presude odluči o osnovanosti prigovora pravilnom primjenom odredbi članka 122. i članka 42. ZUP-a.

Tuženik je u ponovnom postupku donio pobijano rješenje kojim je odbijen prigovor tužitelja za postupanje protiv trgovačkog društva V. i. k. d.o.o. Split, kao pružatelja javnih usluga, a radi naplaćivanja „rasipa“ vode u cijevima uz obrazloženje kako je utvrđeno da nema osnove za pokretanje postupka po službenoj dužnosti primjenom odredbe članka 42. stavka 1. ZUP-a.

Povodom žalbe VUSRH je ocijenio takvo rješenje nezakonitim i potvrdio prvostupanjsku presudu navodeći: " *Prema ocjeni ovoga suda pravilno je stajalište prvostupanjskog upravnog suda da je tužitelj, s obzirom da se radi o pružanju javnih usluga čije su pružanje sukladno Zakonu o vodnim uslugama dužne osigurati jedinice lokalne samouprave, prigovor mogao podnijeti jedinici lokalne samouprave, koja bi trebala ocijeniti imali li mjesta poduzimanju potrebnih mjera za uspostavu zakonitog postupanja pružatelja javnih usluga. Naime, društvo V. i. k. d.o.o. Split je trgovačko društvo registrirano za javnu vodoopskrbu, javnu odvodnju i oborinsku odvodnju, uključujući i građenje, dakle, javni je isporučitelj vodnih usluga sukladno članku 12. Zakona o vodnim uslugama („Narodne novine“ broj 66/19.), kao i sukladno odredbi ranije važećeg članka 196. stavka 3. Zakona o vodama („Narodne novine“ broj 153/09., 63/11., 130/11., 56/13., 14/14. i 46/18.), na koji upućuje odredba članka 115. Zakona o vodnim uslugama te kao takav predstavlja pružatelja javne usluge.*

Osim toga prema odredbi članka 25.a Zakona o zaštiti potrošača („Narodne novine“ broj 41/14., 110/15. i 14/19.) propisano je da u vezi s prigovorom odnosno reklamacijom koja se odnosi na javne usluge potrošač može pokrenuti sudski ili izvan sudski postupak tek nakon što je iscrpio pravni put iz stavka 1. ovoga članka ili postupak utvrđen zakonom kojim se uređuje opći upravni postupak u odnosu na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.

Stoga, prema ocjeni ovoga suda, suprotno žalbenim navodima, proizlazi pravilnim zaključak prvostupanjskog upravnog suda da se ovdje radi o pružanju javnih vodnih usluga, koje su sukladno Zakonu o vodnim uslugama dužne osigurati jedinice lokalne samouprave, te da tuženik treba ocijeniti ima li mjesta poduzimanju potrebnih mjera za uspostavu zakonitog postupanja pružatelja javnih usluga i o tome obavijestiti tužitelja, pri čemu ima u vidu i da je sam tuženik naveo da kao osnivač društva V. i. k. d.o.o. Split vrši koordinaciju i nadzor nad radom društva u smislu financijskog poslovanja i davanja ovlasti društvu, kao i pri utvrđivanju cijena javne usluge. Stoga se pravilno ne prihvaća zakonitim i pravilnim obrazloženje rješenja tuženika da iz razloga koje navodi nema mjesta pokretanja postupka po službenoj dužnosti odnosno pokretanja postupka radi zaštite javnog interesa."

Članak 157.-158. ZUP-a

Usž 3840/2019-3

Osporenim rješenjem je odbačena tužba tužitelja kojom je od ovdje tuženika zahtijevao da donese mjere iz svoje nadležnosti, i to novčanu kaznu prema odgovornim osobama kao i mjeru o privremenoj obustavi djelatnosti energetskog subjekta T. d.o.o. V.

Prvostupanjski sud je odbacio tužbu tužitelja smatrajući da je tužitelj izabrao pogrešni pravni put zaštite svojih prava i interesa jer je zaštitu svojih interesa u vezi postupanja pružatelja javnih usluga, trgovačkog društva T. d.o.o., mogao ostvarivati u upravnom sporu protiv pružatelja javnih usluga pa, u konkretnom slučaju, ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.

Sentenca iz presude VUSRH-a:

„Zaštitu interesa u svezi postupanja pružatelja javnih usluga tužitelj kao korisnik tih usluga može ostvariti u upravnom sporu protiv tog pružatelja javnih usluga, dok se protiv odluke HERA kao neovisne agencije kojom ona odlučuje o eventualnoj zabrani obavljanja djelatnosti pružatelja usluga, ne odlučuje u upravnom sporu.“

iz presude:

„Tužitelj nije pobijao ovu Odluku. Umjesto toga, od suda je tražio da naloži HERA-i da društvu T. d.o.o. privremeno zabrani obavljanje djelatnosti i da novčano kazni odgovorne osobe, što je u isključivoj nadležnosti HERA-e, kao samostalne i neovisne agencije i ne radi se o zahtjevu o kojem se može odlučivati u upravnom sporu pa je prvostupanjski sud osnovano odbacio tužbu pozivom na odredbu članka 30. stavka 1. točke 7. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12. i 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS)“.

Članak 18. ZUS-a, pasivna legitimacija

Usž-1210/22-2

Rješenjem Upravnog suda u Splitu odbačena je tužba tužitelja protiv odluke tuženika o žalbi tužitelja protiv odluke Novinarskog vijeća časti kojom je potvrđena odluka o nepokretanju postupka protiv novinarkе L. V. i urednika J. K.

Osporeno rješenje Suda tužitelj pobija žalbom zbog povrede prava iz članaka 5., 14., 19. i 29. Ustava RH i članaka 6. i 13. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Predlaže sudu da uvaži prijavu za pokretanje etičkog postupka ili da tužbu uvaži i predmet vrati tuženom tijelu.

Iz obrazloženja presude:“ *Odredbom članka 18. ZUS-a kao tuženik određeno je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti odnosno koje je stranka pravnoga ugovora. Prema odredbi članka 2. stavka 2. ZUS-a, javnopravnim tijelom smatra se tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (reg.) samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga). Status tijela javne vlasti utvrđuje se prema materijalno-pravnom propisu kojim je regulirana određena upravno-pravna oblasti.*

Uvidom u spis predmeta utvrđeno je da je tužitelj podnio tužbu protiv odluke Hrvatskog novinarskog društva koje nije tijelo javne vlasti u smislu članka 2. stavka 2. ZUS-a pa se niti odluke koje donosi ne smatraju upravnim aktima u smislu članka 3. stavka 1. točke 1. i 2. ZUS-a.

Iz Statuta Hrvatskog novinarskog društva proizlazi da se radi o neovisnoj i neprofitnoj udruzi zasnovanoj na dobrovoljnosti a ne o tijelu javne vlasti. Imajući u vidu navedeno, pravilno je prvostupanjski upravni sud ocijenio da ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora pa je tužbu kao nedopuštenu odbacio.“

Članak 3. ZUP-a

Usž-700/22-2

Rješenjem prvostupanjskog upravnog suda, na temelju članka 30. stavka 1. točke 7. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), tužba tužitelja odbačena je kao nedopuštena.

U žalbi protiv tog rješenja tužitelj ističe da prvostupanjski sud nije naveo izvor objektivnog prava na kojem utemeljuje pravno stajalište da postupak u kojem jedinica lokalne samouprave primjenjuje članak 385. stavak 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“ 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14., dalje: ZV), nije upravni postupak, odnosno da tužitelj nema pravo pokretati upravni postupak. Predlaže da se pobijano rješenje poništi.

U ovom i nizu drugih predmeta tužitelj podnio tužbu zbog propuštanja tuženika da, sukladno odredbi članka 122. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09., dalje ZUP), rješenjem odluči o prigovoru protiv obavijesti kojim ga je tuženik obavijestio da već ima upravitelja.

Tužitelj je naime, tražio da tuženik rješenjem odluči o njegovom zahtjevu za imenovanje privremenog upravitelja nekretninama na svom području, sukladno odredbi članka 385. stavka 1. ZV-a, a o čemu se ne odlučuje u upravnom postupku.

VUSRH je zaključio da se ne radi o upravnoj stvari, odnosno o donošenju odluke iz područja upravnog prava, već da se radi o vlasničkim (građanskopravnim) ovlastima iz ZV-a, zato što postupak određivanja privremenog upravitelja niti je upravni postupak, niti se s time u vezi donosi upravni akt pa u konkretnom slučaju nema mjesta za pravnu zaštitu, u smislu odredbe članka 122. ZUP-a, jer se ne radi ni o postupanju predviđenom odredbom članka 156. ZUP-a.

Članak 84. c/a 156. ZUP-a

Tužitelj je podnio Ministarstvu unutarnjih poslova, Upravi za ljudske potencijale, zahtjev za dostavu i umnažanje prijedloga PU osječko baranjske, odgovarajućeg obrasca, koji se prilaže uz navedeni prijedlog te druge eventualne dokumentacije, a sve u vezi postupka privremenog premještaja u vezi kojeg je u tijeku žalbeni postupak pred Odborom za državnu službu. Tuženik nije u roku od 30 dana postupio u skladu s

navedenim zahtjevom, slijedom čega je tužitelj podnio tužbu tražeći da sud naredi tuženiku dostavu navedene dokumentacije u primjerenom roku. Navedenu tužbu prvostupanjski sud je odbacio pozivom na članak 30. stavak 1. točku 3. ZUS-a, uz obrazloženje da tužitelj nije uopće zatražio ostvarivanje prava u smislu članka 84. ZUP-a, ali eventualnu zaštitu može ostvariti podnošenjem prigovora čelniku tijela (članak 156. ZUP-a).

Iz presude VUSRH-a: "Odredbom članka 84. ZUP-a, na koju se poziva tužitelj, propisano je da se stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti o tijeku postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, nacрта rješenja i drugih akata koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba (stavak 1.). Razgledavanje spisa obavlja se u službenim prostorijama javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak. U opravdanim slučajevima spisi se mogu razgledati u službenim prostorijama drugoga javnopravnog tijela (stavak 2.). Kad se spis predmeta vodi u elektroničkom obliku, javnopravno tijelo dužno je osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledanje. Javnopravno tijelo može osigurati dostupnost spisa elektroničkim putem, ako su osigurani uvjeti za zaštitu privatnosti stranke (stavak 3.). O odbijanju zahtjeva za razgledavanje i umnožavanje spisa donosi se rješenje (stavak 4.). Dakle, pravo je stranke obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis predmeta i o svom trošku umnožiti određene akte, pri čemu se razgledavanje spisa obavlja u službenim prostorijama javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak. Polazeći od sadržaja predmetnog zahtjeva, kojim je tužitelj zatražio dostavu pojedinih isprava, pravilan je zaključak prvostupanjskog suda da tužitelj zapravo nije niti pokušao ostvariti svoje pravo na razgledavanje spisa u smislu članka 84. ZUP-a, niti se u tom smislu posebno angažirao (nije pristupio u službene prostorije javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak i kod kojeg se nalaze tražene isprave, čime bi na jednostavan i djelotvoran način razgledao i eventualno umnožio predmetne isprave). Nedvojbeno je pravo tužitelja u upravnom postupku saznati za sve dokaze koji su bitni za rješavanje upravne stvari u kojoj se odlučuje o njegovim pravima i obvezama (privremenom premještanju). Naime, u odnosu na sva postupanja javnopravnih tijela u okviru upravnog postupka instancijska je zaštita osigurana putem žalbe protiv

prvostupanjskog rješenja. Stoga, u odnosu na postupanje i druge radnje ili odluke koje se može osporavati žalbom, nema mjesta prigovoru.“

Usž-904/22-4 (povodom odluke USRH: U-III-4242/2020)

Članak 156. i 122. ZUP-a

Prvostupanjskom presudom zbog stava da se ne radi o upravnim aktima, odbijen je tužbeni zahtjev za poništenje dva akta tuženika iz srpnja i rujna 2015., kao i zahtjev za isplatu iznosa od 53.790,00 kn sa zakonskim zateznim kamatama tužitelju. Aktom tuženika iz srpnja 2015. tužitelj je obaviješten da je njegova prijava po Javnom pozivu iz programa „Poduzetnički impuls“ za dodjelu bespovratne potpore odbačena, jer nije zadovoljio uvjete iz Javnog poziva. Aktom iz rujna 2015. tužitelju je odgovoreno na njegov prigovor protiv obavijesti tuženika od 22. srpnja 2015.

U žalbi tužitelj ističe da su osporavani akti upravni akti te da je u praksi prvostupanjskog suda izraženo stajalište da se pojedinačne odluke državnog tijela (konkretno, ministarstava) o prijavama na javne natječaje smatraju upravnim aktima. Smatra kontradiktornim stav iz obrazloženja prvostupanjske presude, da osporavani akti tuženika nisu upravni akti, dok, s druge strane, sud zaključuje da u konkretnom slučaju dolazi do primjene odredba članka 156. ZUP-a. Tužitelj, nadalje, smatra da prvostupanjski sud pogrešno zaključuje da je naknadno određeni uvjet iz javnog poziva određen u skladu sa svrhom Javnog poziva. Pozivajući se na praksu Suda Europske unije, izražava mišljenje da je naknadno dodani uvjet diskriminatoran. Napominje da se autonomnim mijenjanjem uvjeta određenih u inicijalnom Javnom pozivu narušava pravna sigurnost. Smatra da je zbog naknadno dodanog uvjeta u Javnom pozivu pretrpio štetu koju je tuženik dužan nadoknaditi. Mišljenja je da su tuženik i prvostupanjski sud povrijedili njegova ustavna i konvencijska prava (pravo na djelotvoran pravni lijek, pravo na pošteno suđenje, pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata javnopravnih tijela te poduzetničku slobodu i jednak pravni položaj poduzetnika).

VUSRH je našao da je žalba tužitelja osnovana i poništio je prvostupanjsku presudu promijenivši prethodno stanovište izraženo u presudi i rješenju ovoga Suda, poslovni broj: Usž-517/19-2 od 30. travnja 2020., kojim je bila poništena presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Uszp-13/15-10 od 28. rujna 2018. i odbačena tužba, da bi u ustavnosudskom postupku USRH poništio takvu sudsku odluku.

Ustavni sud u bitnom ističe da u odnosu na pojedinačne akte javnopravnih tijela, neovisno o tome imaju li oni ili nemaju svojstvo upravnih ili kakvih drugih akta, mora biti osigurana sudska zaštita.

Polazeći od navedenog stajališta Ustavnog suda, VUSRH je zaključio da su u konkretnom slučaju mjerodavne odredbe ZUP-a koje uređuju zaštitu od postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava o kojemu se ne donosi rješenje. Stoga je u predmetnom postupku mjerodavan članak 156. ZUP-a kojim je propisano da 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.

Tužitelj je 22. srpnja 2015. podnio prigovor tuženiku protiv obavijesti o odbacivanju njegove prijave po Javnom pozivu iz svibnja 2015. Tuženik nije meritorno odlučio o prigovoru, već je dopisom (aktom) iz rujna 2015. obavijestio tužitelja da predmetni postupak nije upravni postupak niti se postupak vodi na temelju ZUP-a, a o prigovoru se ne odlučuje upravnim aktom. Dakle, čelnik tijela nije meritorno odlučio o prigovoru.

Iz obrazloženja presude VUSRH-a: “*Sud ne može ocijeniti zakonitim dopis (akt) tuženika od 4. rujna 2015. kojim se tužitelja obavještava o razlozima neodlučivanja o prigovoru i, suprotno mjerodavnoj odredbi članka 156. ZUP-a, uskraćuje pravna zaštita.*“

Članak 157. ZUP-a

Usž-3935/17-2

Osporenim rješenjem Upravnog suda u Rijeci odbačena je tužba tužitelja izjavljena zbog toga što pružatelj javne usluge ne postupa sukladno Zakonu o održivom

gospodarenju otpadom („Narodne novine“, broj 94/13, dalje: ZOGO). Tužba je odbačena s obrazloženjem da tužitelj nije, prije pokretanja spora, iskoristio propisani pravni put pa mu je tužba preuranjena.

U žalbi protiv ovog sudskog rješenja tužitelj navodi i žalbi prilaže niz dopisa kojima se obraćao nadležnoj inspekciji i Udruzi za zaštitu potrošača, a kako društvo Komunalac d.o.o. i dalje ne provodi zakon i pogrešno obračunava naknadu za skupljanje i odvoz otpada, smatra da je iskoristio sve mogućnosti i da mu je preostalo samo da od suda zatraži zaštitu.

VUSRH nije usvojio žalbu. Iz obrazloženja presude:“...*Postupak zaštite prava korisnika javnih usluga propisan je odredbom članka 157. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09, dalje: ZUP).*

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.

Kada 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 i taj se prigovor može izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje.

Kada je uložena prigovor nadležnom nadzornom tijelu, tada je to tijelo dužno ispitati navode korisnika javnih usluga te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora i 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.

U konkretnom slučaju nadležno nadzorno tijelo je tijelo koje na području grada Delnica provodi nadzor nad obavljanjem tih javnih usluga, kojem se tužitelj, u smislu navedenih odredbi ZUS-a, nije obratio s prigovorom pa nije iscrpio propisani pravni put.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelj koristio pravo na podnošenje predstavke radi pokretanja upravnog postupka koji se vodi po službenoj dužnosti te da je povodom njegovih predstavki nadležna inspekcija pokrenula prekršajni postupak protiv pružatelja javnih usluga, ali ne i upravni postupak koji se vodi po službenoj dužnosti pa, ako je tužitelj bio nezadovoljan primljenom obavijesti inspekcije, mogao je koristiti institut prigovora čelniku tijela u kojem je ustrojena nadležna inspekcija, sukladno članku 42 ZUP-a.

Radi pojašnjenja, dodaje se i da je tužitelj ovlašten inicirati objektivni upravni spor- ocjene zakonitosti općeg akta pobijanjem pravne podloge (općeg akta) pogrešnog obračuna naknade za pružanje javne usluge skupljanja i pražnjenja spremnika komunalnog otpada, po članu obitelji umjesto prema masi otpada ili volumenu spremnika i broju pražnjenja.

U konkretnom slučaju tužitelj je, bez da je, prethodno, izjavio prigovor jedinici lokalne samouprave koja je dužna nadzirati obavljanje komunalnih usluga na svojem području, uložio tužbu protiv komunalnog društva te jedinice lokalne samouprave, čime je preskočio propisani pravni put. Stoga je pravilno odlučeno da mu je tužba preuranjena i pozivom na odredbu članka 22. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14. 94/16 i 29/17), pravilno odbačena."

Članak 129.,130, 131. c/a 156. ZUP-a

Usž-4272/22-2

U sporu u kojem je traženo oglašavanje ništavim, podredno poništavanje i ukidanje rješenja Grada U., Upravnog odjela za komunalni sustav i prostorno planiranje, kojim je zainteresiranoj osobi utvrđena obveza plaćanja komunalne naknade za poslovni prostor upravni sudovi su zaključili da odredba članka 156. ZUP-a nije primjenjiva u

slučajevima obavješćivanja o neprihvatanju prijedloga iz članaka 129., 130. i 131. ZUP-a.

U konkretnom slučaju, prvostupanjsko tijelo je o prijedlogu za oglašavanje ništavim, podredno poništavanje i ukidanje pravomoćnog rješenja odlučilo rješenjem, protiv kojeg je izjavljena žalba po kojoj je tuženik postupio, a sud je dio obrazloženja prvostupanjskog rješenja tretirao kao obavijest. Žalitelj je smatrao da je takvim tumačenjem izgubio pravo na žalbu i pravo na prigovor.

Iz presude VUSRH-a:

„Prvostupanjski sud je pravilno obrazložio da je o prijedlogu stranke za poništavanje i ukidanje rješenja (članak 129.-131. ZUP-a) trebalo odlučiti dostavljanjem obavijesti, sukladno odredbi članka 131. stavka 3. ZUP-a, a ne rješenjem. Međutim, takvim pogrešnim postupanjem prvostupanjskog tijela nije povrijeđen zakon na štetu zainteresirane osobe iz razloga koje tuženik navodi u žalbi. Naime, protiv obavijesti iz članka 131. stavka 3. ZUP-a nije dopuštan prigovor, jer se takva obavijest ne smatra postupanjem kakvo ima u vidu odredba članka 156. istog Zakona, koje pravno stajalište je ovaj Sud zauzeo u presudama poslovni broj: Us-13255/2011-8 od 27. ožujka 2014. i Usž-1958/22-2 od 23. rujna 2022. godine.“

Usž-2363/20-2

Tužitelj u ovom predmetu predložio je nadležnom javnopravnom tijelu da, po službenoj dužnosti, u smislu članka 131. stavka 3. ZUP-a, pokrene postupak poništenja ili ukidanja građevinske dozvole, povodom čega je obaviješten da tijelo taj postupak neće provesti. Obavijest je izdana u formi rješenja, a tužitelj je upućen da može izjaviti prigovor pročelnici tijela. Presudom Upravnog suda u Zagrebu odbijen je tužbeni zahtjev.

Iz presude VUSRH-a:“ Iako je predmetna Obavijest izdana u formi rješenja ona time nije postala upravni akt, jer se njome podnositelj inicijative, koji nije stranka, obavještava da

se predloženi postupak koji se vodi po službenoj dužnosti, neće provoditi. Dakle, takvom se obavijesti ne rješava upravna stvar iz članka 2. ZUP-a.

Okolnost što je u Obavijesti, podnositelj inicijative, ovdje tužitelj, bio upućen na mogućnost podnošenja prigovora, kao da se radi o obavijesti iz članka 42. u vezi s člankom 156. ZUP-a, a ne o obavijesti iz članka 131. stavka 3. istog Zakona, ne čini Obavijest nezakonitom, već samo pouku o pravnom lijeku nepotrebnom.

Obzirom da je, po danoj uputi, izjavljen prigovor o kojem je nadležno tijelo odlučivalo upravnim aktom, rješenjem od 10. listopada 2018., došlo je do ovog nepotrebnog upravnog postupka i upravnog spora pa, iako je već prigovor trebalo odbaciti, time što je on odbijen, a posljedično tome odbijena i žalba te tužbeni zahtjev tužitelja, upravna stvar o kojoj je sud bio nadležan odlučivati (zakonitost rješenja o prigovoru i zakonitost tuženikovog rješenja) ne može biti riješena na korist tužitelja. Dakle, okolnost da je meritorno odlučeno o prigovoru ne predstavlja takvu procesnu grešku zbog koje rješenja tuženika i prvostupanjskog javnopravnog tijela treba poništiti.

Ovo stoga što nije bilo zakonskih uvjeta za izjavljivanje prigovora u smislu odredbi članka 156. ZUP-a, budući se obavijest upravnog tijela u smislu članka 131. stavka 3. ZUP-a ne smatra postupanjem kakvo ima u vidu odredba članka 156. istog Zakona, već se ovdje radi o diskrecijskoj ocjeni hoće li se, po službenoj dužnosti, pokrenuti postupak po izvanrednom pravnom lijeku u upravnoj stvari (građevinska dozvola) koja je po prirodi takva da se o njoj vodi upravni postupak i o kojoj je odlučeno pravomoćnim upravnim aktom.

Zato okolnost što je o prigovoru odlučeno meritorno, a ne procesno, ne utječe na prava tužitelja pa Sud prihvaća obrazloženje pobijane presude da se ne radi o nepravilnosti koja bi, na inicijativu tužitelja, dovela do drugačijeg rezultata.“

5.3. IZ PRAKSE UPRAVNIH SUDOVA REPUBLIKE HRVATSKE

Članak 42. ZUP-a

Poslovni broj: 2 Usl-195/2020-11

Rješenjem tuženika od 27. siječnja 2020. odbijen je prigovor tužitelja izjavljen protiv obavijesti Ministarstva uprave, Samostalnog sektora za upravnu inspekciju, Službe za inspekciju državne uprave. Rješenje je doneseno u izvršenju ove presude, poslovni broj: 2 Usl-1590/2019-5 od 15. siječnja 2020., kojom je tuženiku naloženo da o spomenutom prigovoru tužitelja odluči rješenjem.

Naime, tužitelju je putem obavijesti priopćeno da upravna inspekcija nema osnove naložiti donošenje rješenja o prestanku službe, vezano uz tužiteljevu predstavku kojom je zatraženo provođenje inspekcijskog nadzora u Sigurnosno-obavještajnoj agenciji. Prigovorom protiv ove obavijesti su zatraženi odgovori na tri službeničko pravna pitanja u vezi rješenja kojim je tužitelj stavljen na raspolaganje, te je utvrđeno da mu prestaje služba.

U postupanju tuženika Upravni sud u Rijeci nije našao povrede zakona.

Iz obrazloženja presude: "... prigovor - kao redoviti pravni lijek propisan ZUP-om - dopušten je u odnosu na dvije vrste obavijesti (čl. 42. i čl. 155. ZUP-a), dvije vrste postupanja (čl. 156., te čl. 157.-158. ZUP-a), i u odnosu na neispunjavanje obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora (čl. 154. ZUP-a). Norme članka 122. ZUP-a ne čine podlogu za definiranje dodatne, zasebne vrste prigovora, već supsidijarno reguliraju postupovnu materiju vezanu uz prigovore uređene drugim odredbama ZUP-a.

Očito je da se tužiteljev prigovor ne odnosi na prigovore iz članka 154., 155., 156., 157. ni 158. ZUP-a. Tuženik je, stoga, opravdano prigovor tretirao u kontekstu odredbi članka 42. ZUP-a, kojima je uređeno pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa (st. 1.). 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 (st. 2.). 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 (st. 3.). Podnositelj ima pravo izjaviti

prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor (st. 4.)

Nužna pretpostavka za primjenu prigovora iz članka 42. ZUP-a jest da se prigovor odnosi na odbijanje javnopravnog tijela da, povodom inicijative podnositelja, pokrene upravni postupak po službenoj dužnosti (kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa). Ako nije riječ o postupku koji ima karakter upravnog postupka - u kojem se rješava upravna stvar, uz donošenje rješenja (upravnog akta), nema primjene odredbi članka 42. ZUP-a.

Ni po važećem Zakonu o upravnoj inspekciji, ni po njegovu normativnom predniku (Zakonu o upravnoj inspekciji, „Narodne novine“, broj 63/08), upravna inspekcija ne provodi upravni postupak. Ovdje nema ni odredbi posebnog zakona koje bi upravnoj inspekciji dale takve ovlasti. Stoga odbijanjem tužiteljeva prigovora, tretiranog kao prigovor iz članka 42. ZUP-a, nije došlo do povrede zakona na štetu tužitelja

Članak 155. ZUP-a

UsI-1481/2020-6

Tužitelji u tužbi navode da su od tuženika zahtijevali sve preslike izvještaja, službenih zabilješki ili sličnih akata koje su sačinili djelatnici policije koji sadržavaju informacije pribavljene "putem organizirane suradnje sa građanima mjesta Ilača" na temelju kojih informacija nisu potvrđene određene činjenice protiv tužitelja, kao mogućih počinitelja kaznenih djela. Navodi da su putem obavijesti tuženika upućeni na Općinsko državno odvjetništvo u Vukovaru, a kojem su dostavljene sve preslike izvještaja, službenih zabilješki i drugih akata policijskih službenika. Nadalje, navodi da su prigovorili na sadržaj te obavijesti jer tražena informacija nije sadržana u spisu Općinskog državnog odvjetništva u Vukovaru.

Osporavanim rješenjem tuženika broj: 511-15-01/2-UP/I-105/2020 od 9. listopada 2020. odbačen je kao nedopušten prigovor tužitelja izjavljen na obavijest Policijske uprave

vukovarsko-srijemske, a upravni sud u Osijeku je odbio poništiti takvo rješenje tuženika s ovim obrazloženjem: "... *Predmetna obavijest je dana u skladu s člankom 155. stavkom 1. ZUP-a, prema kojem je javnopravno tijelo dužno obavijestiti zainteresiranu osobu na njezin zahtjev o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari. Na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo dužno je u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati obavijest u pisanom obliku (stavak 2).*

Pravo prigovora na tu obavijest je predviđeno samo u slučajevima iz stavaka 3. i 4. tog članka, odnosno ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor, te ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest, zainteresirana osoba također ima pravo izjaviti prigovor.

Budući da je tužiteljima obavijest iz članka 155. stavka 1. ZUP-a dostavljena, ne dolazi do primjene stavaka 3. i 4., odnosno pravo prigovora nije dopušteno.

Dakle, budući da se na zahtjev tužitelja, kao stranaka kaznenog postupku u vezi kojega su tražili dostavu dokumentacije ne može primijeniti Zakon o pravu na pristup informacijama, prema članku 1. stavku 3. tog Zakona, jer im je dostupnost podataka utvrđena Zakonom o kaznenom postupku, nije bilo osnove za donošenje rješenja o njihovom zahtjevu (članak 23. stavak 1. točka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama), već su pravilno tužitelji obaviješteni o načinu ostvarivanja svog prava putem obavijesti izdane u skladu s člankom 155. stavkom 1. ZUP-a.

Kako na tu obavijest nije predviđena mogućnost izjavljivanja prigovora, već samo u slučajevima iz stavaka 3. i 4. članka 155. ZUP-a, izjavljeni prigovor tužitelja je pravilno odbačen kao nedopušten."

Članak 156. ZUP-a

3 Uslrs-12/19-3

U konkretnom slučaju tužiteljica je podnijela tužbu protiv Stručnog mišljenja Hrvatske liječničke komore, Komisije za stručni nadzor, Z., smatrajući da se radi o upravnom aktu. Sud je odbacio tužbu.

Iz obrazloženja: "...*Stručno mišljenje Hrvatske liječničke komore, Komisije za stručni nadzor, Z., nije upravni akt u skladu s naprijed citiranom zakonskom odredbom čl. 3. st. 1. ZUS-a jer istim nije odlučeno o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, u konkretnom slučaju tužiteljice.*

Stoga, a kako tužiteljica predmetnom tužbom osporava Stručno mišljenje koje niti po svom sadržaju, niti po ostalim elementima nema pravnu prirodu upravnog akta, to je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

Pored navedenog, valja istaći da nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora ni radi ocjene zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti pravni lijek (čl. 3. stavak 1. t. 2. ZUS-a).

Ovo stoga što je pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela propisana odredbama čl. 155. i čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj: 47 /09, dalje ZUP-a).

Članak 155. ZUP-a sadrži odredbe o obavješćivanju o uvjetima ostvarivanja zaštite i prava pa je tako stavkom 1., istog članka, propisano da je javnopravno tijelo dužno obavijestiti zainteresiranu osobu na njezin zahtjev o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari.

Stavkom 2., istog članka, je propisano da je na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo dužno u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati obavijest u pisanom obliku.

Stavkom 3., istog članka je propisano da ako javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku, zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor.

Stavkom 4., istog članka, je propisano ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne izda obavijest, zainteresirana osoba ima pravo izjaviti prigovor.

Članak 156. ZUP-a propisuje zaštitu od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela pa je tako propisano da 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.

U slučaju iz ovog članka rok za izjavljivanje prigovora traje sve dok traje postupanje ili posljedice postupanja za koje neka osoba smatra da joj povrjeđuju prava, obveze ili pravne interese.

O prigovoru odlučuje čelnik tijela rješenjem koje mora biti doneseno i dostavljeno osobi koja je prigovor podnijela u roku od osam dana od dana podnošenja.

Protiv rješenja o prigovoru osoba koja je prigovor izjavila može izjaviti žalbu kad je rješenje donio čelnik prvostupanjskog javnopravnog tijela.

Ako rješenje o prigovoru potječe od drugostupanjskog javnopravnog tijela, ili od javnopravnog tijela nad kojim nema drugostupanjskog tijela, protiv tog rješenja može se pokrenuti upravni spor, a kako je to propisano odredbom čl. 122. ZUP-a.

Dakle, i u slučaju propisanom odredbom čl. 3. st. 1. t. 2. ZUS-a upravni spor se vodi o zakonitosti pojedinačne odluke, a ne o zakonitosti postupanja, samo što je rješenje (pojedinačna odluka) donesena u postupku pokrenutom povodom nezakonitog postupanja odnosno propuštanja postupanja.

Dakle, ako tužitelj podnese upravnom sudu tužbu protiv postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, a da prije toga nije iskoristio redoviti pravni lijek, sud će tužbu odbaciti rješenjem jer nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora.“

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Đanić Čeko, A., *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016.
2. Đerđa, D., *Opći upravni postupak*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
3. Đerđa, D., *Upravni spor*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2017.
4. Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.
5. Kovačić, M.; Dominković, F., *Zakon o upravnim sporovima u sudskoj praksi, Sudske odluke i pravna shvaćanja*, Novi informator, Zagreb, 2018.
6. Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B.; *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb, 2017.
7. Turčić, Z., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku s priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni o upravnim sporovima s priložima i abecednim kazalom pojmova*, Organizator, Zagreb, 2012.

Znanstveni i stručni članci:

1. Đanić, A.; Ofak, L., *Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedno od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava*, Pravni vjesnik, vol. 30, br. 2/2014., str. 167.-183.
2. Đanić Čeko, A., *Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis)*, Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe, br. 7/2018., str. 17.-45.
3. Đanić Čeko, A., *Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 21, br. 3/ 2021., str. 489.-528.
4. Đerđa, D., *Reforma sustava pravnih lijekova prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, u: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.), *Modernizacija općeg*

- upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., 155.-179.
5. Đerđa, D.; Galić, A., *Žalba u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, br. 2/ 2014., str. 339.-362.
 6. Đulabić, V., *Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka*, u: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 91.-108.
 7. Filković, M.; Damjanović, M., *Obvezujuće mišljenje Porezne uprave - ima li porezni obveznik pravo na pravni lijek?*, Informator, br. 6789-6790, 26. lipnja 2023.
 8. Horvat, B., *Upravni spor protiv postupanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, br. 2/2014., str. 437.-445.
 9. Kasabašić, Š., *Postupanje s podnescima stranaka u upravnom postupku prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, br. 6316-6317, 20. rujna 2014., str. 7.-8.
 10. Medvedović, D., *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 19.-65.
 11. Medvedović, D., *Novi sustav upravnog sudovanja*, u: Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 17.-75.
 12. Rajko, A., *Primjena Zakona o općem upravnom postupku u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*, u: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., 71.-90.
 13. Rajko, A., *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 71, br. 3-4, 2021., str. 511.-532.
 14. Rajko, A., *Tri vrste obavješćivanja u području upravnog prava*, Informator, br. 6700, 08. listopada 2021.

15. Rajko, A., *Postupanje po predstavkama, u pravilu, ne može imati sudski epilog*, 2022., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/postupanje-po-predstavkama-u-pravilu-ne-moze-imati-sudski-epilog-52474#>
16. Rajko, A., *Prigovor povodom obavijesti – fondovski predmeti*, 15.02.2023., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/prigovor-povodom-obavijesti-fondovski-predmeti-53987>
17. Staničić, F.; Đanić, A., *Ocjena zakonitosti (i ustavnosti) općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 14, br. 4/2014., str. 961.-986.
18. Staničić, F., *Abecedarij upravnog postupka: pravo stranke na pravni lijek*, Informator, br. 6588-6589, 19. kolovoza 2019.
19. Staničić, F., *Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe*, Informator, br. 6617, 06. ožujka 2020.
20. Staničić, F., *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi*, Informator, br. 6729, 29. travnja 2022.
21. Šikić, M., *Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, br. 5871, 12. lipnja 2010., str. 1.-3.
22. Vezmar Barlek, I., *Novo uređenje predmeta upravnog spora*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1/2012., str. 485.-504.

Pravni izvori:

1. Ustav RH, NN br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
2. Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21
3. Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
4. Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 66/19

5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
6. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19
7. Zakona o sudovima, NN br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23
8. Zakon o područjima i sjedištima sudova, NN br. 67/18, 21/22
9. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 68/18, 110/18, 32/20
10. Zakon o upravnoj inspekciji, NN br. 15/18, 98/19
11. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN br. 25/13, 85/15, 69/22
12. Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN br. 76/22
13. Zakon o tržištu plina, NN br. 18/18, 23/20
14. Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja europskog socijalnog fonda, europskog fonda za regionalni razvoj i kohezijskog fonda, u vezi s ciljem »ulaganje za rast i radna mjesta«, NN br. 107/14, 23/15, 15/17, 18/17, 46/21, 49/21

Sudska praksa:

Ustavni sud Republike Hrvatske

1. Broj: U-III-2481/2018 od 13.11.2019.
2. Broj: U-III-4066/2021 od 03.03.2022.
3. Broj: U-III/1919/2014 od 16.03.2016.
4. Broj: U-III-214/2021 od 22.03.2023.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

1. UsII-203/18-5 od 11.07.2018.
2. UsŽ-4868/18-3 od 29.01. 2020.
3. UsŽ-2675/22-2 od 14.10.2022.

4. Usž-2411/21-2 od 21.07.2021.
5. Usž- 3840/2019-3 od 17.07.2020.
6. Usž-1210/22-2 od 25.05.2022.
7. Usž-700/22-2 od 11.03.2022.
8. Usž-818/21-2 od 18.03.2021.
9. Usž-904/22-4 od 22.03.2022.
10. Usž-3935/17-2 od 05.12.2018.
11. Usž-4272/22-2 od 24.01.2023.
12. Usž-2363/20-2 od 22. svibnja 2020.

Upravni sudovi Republike Hrvatske

1. 2 UsI-195/2020-11 od 28.05.2020.- USRi
2. UsI-1481/2020-6 od 19.03.2021.- UsOs
3. 3 UsIrs-12/19-3 od 22.01.2020—USSt
4. 5 Uszp-4/2020-23, od 08.09.2021.-UsOs

Dokumenti i izvješća:

1. Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, P.Z.E. 168, 2008., str. 1.-81., <https://sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168>
2. Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, P.Z.E. 168, 2009., str. 1.-84., <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-drugo-citanje-pze-br-168>
3. Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, str. 1.-48., <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pze-br-378>

4. Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, P.Z.E. br. 199, 2022., str. 1.-98., <https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-drugo-1>
5. PowerPoint Presentation (strukturnifondovi.hr)