

# PRAVNO UREĐENJE I OBILJEŽJA ZAŠTITE OD POSTUPANJA PRUŽATELJA JAVNIH USLUGA – PRIMJERI SUDSKE PRAKSE

Milan Stipić, dipl. iur.

**SAŽETAK:** U ovom se članku prikazuje primjena odredba članka 157. i 158. Zakona o općem upravnom postupku<sup>1</sup> kojima je uređena pravna materija upravnog postupanja u vezi zaštite prava korisnika javni usluga, a osobito postupanje po prigovoru korisnika javnih usluga u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javnu službu – pružatelji javni usluga, odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnom interesu. S tim u vezi obrađena su pitanja uloge javnopravnog tijela nadležnog za ispitivanje navoda iz podnesenog prigovora, rok za obavijest po prigovoru, mjerama koje u povodu prigovora može poduzeti nadležno javnopravno tijelo te kad su se stekli uvjeti za pokretanje upravnog spora ako korisnik usluge nije zadovoljan poduzetim mjerama ili nije u propisanom roku obaviješten o poduzetim mjerama.

**Ključne riječi:** *pružatelji javnih usluga, korisnik, zaštita od postupanja, prigovor, tijelo nadležno za provedbu nadzora, pravo ili pravni interes, upravni spor.*

JEL: K39, K40, K49

## UVOD

Stupanjem na snagu Zakona o općem upravnom postupku, s 1. siječnja 2010. godine u hrvatsko općeupravno postupanje uvedeni su novi pravni instituti kojima je građanima omogućena zaštita prava u uvjetima kad su im ona povrijeđena postupanjem javnopravnih tijela. Takvu mogućnost osigurava i institut – zaštita prava korisnika javnih usluga. Normiranjem tog instituta u znatnoj je mjeri ojačan položaj korisnika javnih usluga, s tim da je značajno ukazati na to kako se zaštita od postupanja pružatelja javni usluga ne odnosi na ona postupanja ili propuštanje postupanja kad pružatelj javnih usluga na temelju dodijeljenih javnih ovlasti vodi postupak i odlučuje o pravima i obvezama građana i pravnih osoba jer se tada radi o vođenju upravnog postupka, a ovdje se korisnike javnih usluga

<sup>1</sup> Nar. nov. br. 47/2009 i 110/21.

štiti od postupanja pri pružanju javnih usluga; primjerice na pravo kvalitete usluge kako je ugovorena, vremenski slijed isporuke usluge, zabranu diskriminacije i slično, o kojima se ne rješava u upravnom postupku.

Ustav Republike Hrvatske<sup>2</sup> u članku 135. jedinicama lokalne samouprave i jedinicama područne (regionalne) samouprave daje značajne ovlasti u obavljanju poslova iz lokalnog djelokruga kojim se neposredno ostvaruju potrebe građana.

U provedbi ove ustavne norme, u zakonodavstvu Republike Hrvatske ne postoji jedinstven zakon kojim bi bila regulirana sva pitanja obavljana javnih službi i zaštite građana i pravnih osoba kao korisnika javnih usluga, nego su ova pitanja uređena posebnim zakonima za pojedino upravno područje. Radi jednostavnijeg razumijevanja instituta zaštite prava korisnika javnih usluga, može se navesti podjela na gospodarske javne usluge uređene Zakonom o ustanovama<sup>3</sup> i gospodarske javne usluge uređene Zakonom o komunalnom gospodarstvu<sup>4</sup>.

Važno je istaći kako Zakon o ustanovama ne definira djelatnosti koje mogu obavljati ustanove, nego to pitanje prepušta aktu o osnivanju kojeg donosi osnivač ustanove. Ustanova se osniva za trajno obavljanje djelatnosti od javnog interesa sukladno posebnom zakonu, djeluje kao neprofitna organizacija, a može se osnovati kao javna ustanova ako je registrirana djelatnost ili dio te djelatnosti zakonom određen kao javna služba.

U pogledu propisivanja djelatnosti sasvim je druga situacija sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Prema ovom Zakonu, komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave. Ovim su Zakonom komunalne djelatnosti razvrstane u tri kategorije, i to: *a)* Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture, *b)* Uslužne komunalne djelatnosti i *c)* Komunalne djelatnosti koje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom odredi kao takve.

*a) Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture jesu:*

1. održavanje nerazvrstanih cesta
2. održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima
3. održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
4. održavanje javnih zelenih površina
5. održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene

<sup>2</sup> Nar. nov. br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.

<sup>3</sup> Nar. nov. br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, i 127/19.

<sup>4</sup> Nar. nov. br. 68/18, 110/18 i 32/20.

6. održavanje groblja i krematorija unutar groblja
7. održavanje čistoće javnih površina
8. održavanje javne rasvjete.

*b) Uslužne komunalne djelatnosti jesu:*

1. usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
2. usluge javnih tržnica na malo
3. usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
4. komunalni linijski prijevoz putnika
5. obavljanje dimnjačarskih poslova.

*c) Komunalne djelatnosti koje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odredi odlukom*

Osim djelatnosti propisane ovim Zakona, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i drugu djelatnost koja se smatra komunalnom djelatnosti:

1. ako se takvom djelatnošću kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo na području jedinice lokalne samouprave
2. ako po svom sadržaju i značenju djelatnost predstavlja nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju
3. ako je pretežno uslužnog karaktera i
4. ako se obavlja prema načelima komunalnog gospodarstva<sup>5</sup>.

Različiti su organizacijski oblici obavljanja komunalni djelatnosti. Tako komunalne djelatnosti može obavljati: trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Više jedinica lokalne samouprave može zajednički organizirati obavljanje komunalne djelatnosti na jedan od navedenih načina.

Pored ovdje navedena dva zakona u kojima se vidi razlika zakonskog uređenja pružatelja javnih usluga, još je niz zakonskih tekstova – nažalost, neujednačenog sadržaja i pravne terminologije, u kojima se, ovisno o tome tko je bio nositelj izrade zakonskog prijedloga, na različit način pristupa uređenju instituta zaštite korisnika javnih usluga. Suština je u tome kako je za normativno uređenje ovog instituta uvijek potrebno: *prvo*, uzeti u obzir djelatnost koja je takve pravne prirode da je potrebno zadovoljavanje društvenih

<sup>5</sup> O navedenom vidjeti članak 21. do 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

potreba članova određene društvene zajednice i *drugo*, pravna norma koja takvu djelatnost izdvaja kao posebnu javnu službu<sup>6</sup>.

U sudskoj praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske nalazimo i odluku Poslovni broj: Usž-1827/16-2 od 8. srpnja 2016. kojom je ovaj Sud u upravnom sporu tužitelja radi zaštite od pružatelja javne usluge, protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, Poslovni broj: Uszp-2/15-19 od 26. veljače 2016. odbio žalbu kao neosnovanu i potvrdio presudu nižeg suda.

Obrazlažući Presudu Visoki upravni sud je naveo:

„... Analizirajući činjenični supstrat u ovom predmetu, kao i postupovne odredbe, Zakona o općem upravnom postupku, temeljem kojih je žalitelj zatražio zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga, ovaj Sud ocjenjuje da je u konkretnom slučaju prvostupanjski sud pravilno ocijenio da nije bilo osnove za usvajanje tužbenog zahtjeva žalitelja, ali ne i iz razloga na koje se pozvao prvostupanjski sud u svojoj presudi.

Naime, imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, ali i odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, na koji se pozvao prvostupanjski upravni sud u svojoj presudi, ovaj Sud smatra da se ovdje ne radi o imovinsko-pravnim odnosima, u smislu toga Zakona, već o imovinskom odnosu u smislu Zakona o obveznim odnosima (neriješen odnos između žalitelja i suvlasnika stanara). Na navedeni zaključak upućuje nesporno činjenica, a što proizlazi iz podataka spisa predmeta, da žalitelj nije sudjelovao u plaćanju zajedničke plinofikacije sukladno dogovoru sa ostalim suvlasnicima stanara (spisu predmeta prileži dopis predstavnika stanara J. P.), a koje pitanje je žalitelj prije priključenja bio u obvezi riješiti.

Naime, upravo neriješeni obveznopravni odnosi između žalitelja i suvlasnika zgrade dovode do nemogućnosti postupanja povodom zahtjeva žalitelja od strane G. p., a koja nije u stanju poduzeti propuštenu radnju sve dok žalitelj svoja prava i obveze ne riješi sa ostalim suvlasnicima stanara za čije postupanje bi bio nadležan redovni sud.

Dakle, u tom smislu, G. p. kao pružatelj javne usluge, nije povrijedila pravo žalitelja kao korisnika javne usluge, a niti je time povrijedila njegova prava u smislu odredbi Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima budući da je taj imovinsko-pravni zahtjev prestao postojati potpisivanjem međuvlasničkog ugovora kojem prileži popis zajedničkih dijelova i uređaja stamene zgrade u koju su uključene instalacije plina u zgradi od glavnog ventila do brojila u stanu.... “Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/Up-SRH2016UszB1827A2>.

<sup>6</sup> Više o tome vidjeti Đulabić, Vedran Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka, Modernizacija općeg upravnog postupka u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009. str. 91-110. bliža argumentacija str. 101.

## 1. Pružatelji javnih usluga

Značaj javnih usluga dolazi do izražaja u vezi s ispunjavanjem određenih zahtjeva za uredno i zakonito funkcioniranje društva kojima je opći cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba i s tim u vezi učinkovito promicanje i ostvarivanje načela jednakosti svih korisnika javnih usluga. U djelatnosti javnih usluga posredstvom javnih službi upravlja država kroz različite organizacijske oblike za koje propisuje uvjete osnivanja, za neke javne usluge i djelatnosti ili djelatnost prepušta aktu o osnivanju kojeg donosi osnivač (npr. ustanove), uz uvjet da je djelatnost upisana u važeći registar.

Brojne su djelatnosti koje se obavljaju kao javna usluge, za ilustraciju možemo navesti: zdravstvenu zaštitu, socijalnu skrb, prijevoz putnika u javnom prometu, obrazovanje, distribucija električne energije, distribucija prirodnog plina, pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga, distribucija toplinske energije, javna vodoopskrba i javna odvodnja, prikupljanje i gospodarenje komunalnim otpadom, obavljanje dimnjačarskih poslova, poštanske usluge.

Zakonodavac u Republici Hrvatskoj stao je na stajalište; svaku javnu uslugu urediti posebnim zakonom u okviru posebnog upravnog područja, bez toga da je donio sustavni zakon kojim bi uredio pitanja od zajedničkog interesa za sve pružatelje javnih usluga koji kao pravne osobe s javnim ovlastima obavljaju poslove javne službe.

Pružatelji javnih usluga dužni su pod istim uvjetima svakom korisniku pružati javnu uslugu, a uskrata se može odnositi samo zbog zakonom propisanih razloga. Postupak jedinstvene zaštite prava korisnika javnih usluga propisuje odredba članka 157. i članka 158. Zakona o općem upravnom postupku. Sukladno stavku 1. članka 157. ovoga Zakona, pod postupanjem pružatelja javnih usluga smatra se poduzimanje ili propuštanje radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravni interes fizičkih i pravni osoba. Važno je ukazati na to da se ovako stipulirana odredba odnosi na ono postupanje pružatelja javnih usluga koje ne predstavljaju rješavanje u upravnom postupku, stoga je za takvu vrstu pravne zaštite propisan prigovor kao posebni pravni lijek koji se odnosi samo na postupanje, nikako ne i na vođenje upravnog postupka i odlučivanje u tom postupku. Odredbe Zakona o općem upravnom postupku, osim rješavanja u upravnom postupku, odnose se i na zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga i svakako predstavljaju svojevrsan dodatni način kontrole nad poslovanjem i odlučivanjem pravnih osoba s javnim ovlastima koje obavljaju javne službe.

## 2. Pravna zaštita protiv postupanja pružatelja javnih usluga (prigovor i upravni spor)

Prema stavku 2. članka 157., ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga.

U pravnoj doktrini (vrijedi i za upravnopravno postupanje) prigovor je uz žalbu redovan pravni lijek i označen je kao remonstrativni pravni lijek. Od žalbe se razlikuje u toliko što je žalba univerzalni pravni lijek, može se isključiti samo zakonom, pa je dopušten upravni spor, a prigovor se može izjaviti samo u slučajevima propisanim zakonom. Izjavljivanje prigovora i postupanje po prigovoru uređeno je člankom 122. Zakona o općem upravnom postupku. Kao pravilo propisano je da se prigovor izjavljuje čelniku tijela, pod uvjetom da ovim Zakonom nije drukčije propisano. Baš u slučaju prigovora protiv postupanja pružatelja javni usluga propisano je da se prigovor podnosi tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih usluga (hijerarhijski višem tijelu), stavak 2. članka 157. Takva zakonska odredba, u kontekstu člana 157. prigovoru daje značajke devolutivnog pravnog lijeka<sup>7</sup>, o kojem odlučuje tijelo višeg ranga. Kad je prigovor remonstrativni pravni lijek, onda u takvoj situaciji čelnik tijela o prigovoru odlučuje rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. S obzirom na to da ovo rješenje ima značajke redovnog rješenja, protiv takvog rješenja može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.

Za razliku od toga kad o prigovoru odlučuje čelnik tijela i donosi rješenje, nadležno javnopravno tijelo za provedbu nadzora nad obavljanjem javnih usluga o prigovoru ne donosi rješenje, nego podnositelja pisanim putem obavještava o poduzetim mjerama u povodu prigovora.

Pravna zaštita od postupanja pružatelja javni usluga sukladno članku 157. i 158. Zakona o općem upravnom postupku nije jedina mogućnost koja korisnicima javnih usluga može osigurati zaštitu prava i pravnih interesa. Alternativa ovakvoj pravnoj zaštiti je sudska zaštita pred sudom opće nadležnosti. Za korisnika javne usluge je svakako prihvatljivije upustiti se u postupak ostvarivanja zaštite sukladno pravilima općeupravnog postupanja, uz uvažavanje načela učinkovitosti i ekonomičnosti, nego da se postupak vodi pred redovnim sudom uz primjenu pravila parničnog postupka, ako je općepoznato da upravno postupanje u odnosu na sudski postupak, stranci osigurava brži i učinkovitiji put do dovršetka postupka.

### 3. Do kada se može izjaviti prigovor

Prigovor se može izjaviti bez vremenskog ograničenja, odnosno sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje, stavak 3. članka 157. Zakona o općem upravnom postupku, a na oblik, sadržaj i podnošenje prigovora smisleno se primjenjuju odredbe o žalbi. U vezi s pravnom zaštitom bez vremenskog ograničenja je i podnošenje

<sup>7</sup> *Ius devolutionis*. U postupovnom (procesnom) pravu označava prenošenje prava na odluku po nekom pravnom lijeku s nižeg na više tijelo (tzv. devolutivnost pravnih lijekova). Ili, devolutio – prijenos ovlaštenja na viši organ, prijelaz nadležnosti na viši sud (npr. kod žalbe), devolucija, Romac, A., Rječnik latinskih pravnih izraza, *Vademecum iuriditum*, Drugo, dopunjeno i prerađeno izdanje, Informator, Zagreb 1992., str. 147.

tužbe zbog pokretanja upravnog spora za slučaj kad podnositelj nije zadovoljan poduzetim mjerama iz obavijesti pružatelja javnih usluga u odgovoru na prigovor, ili kad obavijest nije primio u roku 30 dana od dana izjavljivanja prigovora (argumentacija iz članak 24. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima)<sup>8</sup>.

U svakom slučaju, pokretanju upravnog spora mora prethoditi poduzimanje redovnog pravnog lijeka - ovdje prigovor, čime se osigurava redovan pravni put zaštite prava korisnika javni usluga u sudskom postupku. S tim u vezi Visoki upravni sud Republike Hrvatske u Odluci broj: Usž-703/17-2 od 14. lipnja 2018. stao je na stajalište: *Korisnik javne usluge prije podnošenja tužbe treba tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem javnih usluga izjaviti prigovor protiv postupanja (pružatelja javne službe)*<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Nar nov. br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21.

<sup>9</sup> Sentenca

... Osporenim rješenjem odbačena je tužiteljčina tužba podnesena radi ocjene zakonitosti postupanja tuženika na temelju članka 30. stavka 1. točke 3. Zakona o upravnim sporovima (dalje ZUS).

Protiv osporenog rješenja tužiteljica je podnijela žalbu zbog povrede pravila postupka. Tvrdi da je prvostupanjski sud izvršio pogrešnu procesnu kvalifikaciju upravne tužbe i razloga za njezino podnošenje. Ističe kako upravna tužba nije podnesena na temelju članka 157. i 158. Zakona o općem upravnom postupku (dalje ZUP), već na temelju članka 3. stavak 1. točke 2 ZUS-a ,

Žalba nije osnovana.

Prema ocjeni ovog Suda, prvostupanjski sud je pravilno odbacio tužbeni zahtjev.

Naime, iz podataka u spisu proizlazi, .., da se tužiteljica upitom obratila tuženiku radi dobivanja obavijesti o načinu korištenja grobnog mjesta koje je u suvlasništvu, a nakon toga na temelju članka 122. ZUP-a, izjavila prigovor čelniku tijela tuženika.

Tuženik K. d. K. d.o.o., trgovačko je društvo registrirano kod Trgovačkog suda u R. za komunalne usluge i vodno gospodarstvo koje obavlja poslove uređena i održavanja groblja, ...

Osnivač komunalnog društva je jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave).

U komunalne djelatnosti između ostalih spada i djelatnost održavanja groblja i obavljanja pogrebnih usluga.

Komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba. Iz naprijed navedenog jasno proizlazi da je tuženik pružatelj javne usluge ...

Prema članku 157., a u vezi s člankom 158. ZUP-a korisnik javnih usluga koji smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili interesi može izjaviti prigovor tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem javnih usluga i o tome bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od izjavljivanja prigovora dobit obavijest.

Iz podataka u spisu, ;, proizlazi da se tužiteljica prije podnošenja tužbe nije prigovorom obratila jedinici lokalne samouprave, Gradu R., kao tijelu koje vrši nadzor nad tuženikom, kao pružateljem javnih usluga.

Kako tužiteljica prije podnošenja tužbe nije iskoristila redovni pravni lijek u upravnom postupku (prigovor nadležnom tijelu protiv postupanja pružatelja javne službe), to nisu ispunjene pretpostavke iz članka 30. stavka 1. točke 3. ZUS-a za vođenje upravnog spora.

Naime tuženik je pružatelj javnih usluga, i to komunalnih usluga, te je put pravne zaštite u upravnom postupku koju je nužno koristiti prije pokretanja upravnog spora propisan člancima 157. i 158. ZUP-a. ... Dostupno: <https://informatior.hr/sentences/prigovor-protiv-postupanja>.

## 4. Postupanje po prigovoru kad prigovor podnese korisnik javne usluge

Nakon što zaprimi prigovor, nadležno javnopravno tijelo, dužno je ispitati sve navode korisnika javne usluge, ocijeniti relevantnost tih navoda u vezi s postupanjem pružatelja ovih usluga i dati svoj sud o tome jesu li povrijeđena njegova prava ili pravni interes i u čemu se sastoji povreda. U poduzimanju mjera kojima je cilj uspostava zakonitog postupanja pružatelja javnih usluga, nadležno tijelo će postupiti po pravu nadzora. Pravo nadzora u ovim situacijama obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osigurava pravilnost u obavljanju poslova pružanja javnih usluga. Ako utvrdi nezakonitosti ili nepravilnosti u radu ili postupanju prema građanima i drugim strankama ili nedostatnu osposobljenost službenih osoba, tijelo koje provodi nadzor ovlašteno je: zatražiti odgovarajuća izvješća i podatke te neposredno utvrditi činjenice i okolnosti važne za obavljanje poslova koji su predmet nadzora, raspraviti utvrđeno stanje i ako to smatra potrebnim, odrediti mjere koje se moraju poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i osiguranja pravilnog obavljanja poslova koji su predmet nadzora.

Ako nadzirani pružatelj javnih usluga u ostavljenom roku ne postupi po uputi kojom su određene mjere, ne provede radnje na koje je upozoren, ne otkloni propuste ili postupanja protivna pravu ili pravnom interesu korisnika, tijelo koje provodi nadzor načelno je ovlašteno: obustaviti od izvršenja akt koji je predmet nadzora, uputiti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, a može predložiti i pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti službene osobe ili više njih. Posebne ovlasti za poduzimanje drugih mjera uspostave zakonitog postupanja usmjerenih prema pružateljima javnih usluga, nadležno će tijelo crpsti iz posebnih zakona kojima je propisan prigovor kao pravno sredstvo za zaštitu od postupanja pružatelja javnih usluga.

Treba reći i to kako je prigovor vrsta podneska za koji Zakon o općem upravnom postupku ne traži osobito strogo formalna pravila. Dovoljno je da je prigovor razumljiv i sadrži one elemente potrebne kako bi nadležno tijelo po toj vrsti podneska moglo postupati, odnosno treba biti jasno na što se prigovor konkretno odnosi. Zato je u prigovoru dovoljno naznačiti naziv tijela kojem se upućuje, naznaku stvari na koju se odnosi, osobno ime odnosno naziv stranke, odnosno osobe ovlaštene za zastupanje ako je stranka ima, adresu stranke. Prigovor mora sadržavati i osobni identifikacijski broj (OIB) podnositelja ako mu je dodijeljen i osobe ovlaštene za zastupanje. Prigovor se može odnositi na jedan ili više zahtjeva, treba biti i potpisan, a predati se može: u pisanom obliku, neposredno; poslati poštom, preporučeno ili kao obična pošiljka; dostaviti elektroničkim putem; izjaviti usmeno na zapisnik.

## 5. Rok za obavijest po prigovoru

Nakon što je utvrdilo sve činjenice i okolnosti u vezi navoda iz prigovora, nadležno tijelo je dužno bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika o utvrđenom činjeničnom stanju i mjerama koje je poduzelo. Ako



se to ne dogodi, korisniku javne usluge, najranije osam dan od proteka tog roka, otvoren je pravni put za sudsku zaštitu prava i pravnih interesa, pokretanjem upravnog spora pred nadležnim upravnim sudom.

## 6. Kad je dopušten upravni spor

Ako korisnik javne usluge nije zadovoljan mjerama koje je poduzelo nadležno tijelo o kojima je obaviješten unutar roka od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora ili u tako propisanom roku nije dobio obavijest o rezultatima postupanja po svom prigovoru, može pokrenuti upravni spor, članak 158. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku.

Upravni spor se pokreće tužbom nakon što je iscrpljena svaka druga mogućnost pravne zaštite predviđena zakonom (ovdje je to prigovor). Spor je pokrenut danom predaje tužbe sudu. Kad se radi o zaštiti prava korisnika javnih usluga tužbom se može zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke - o tome je i odredba članka 22. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima. Prema izmijenjenim odredbama članka 23. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, tužba mora biti razumljiva i obvezno mora sadržavati: naziv suda kojem se podnosi, osobno ime - odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu tužitelja, naziv i osobni identifikacijski broj tuženika, oznaku osporavane pojedinačne odluke ili upravnog ugovora - odnosno opis postupanja ili obveze izvršenja kojih se zahtijeva, tužbeni zahtjev, opseg osporavanja pojedinačne odluke - postupanja ili upravnog ugovora, razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja, činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev i potpis tužitelja.

Zbog primjene načela *iura novit curia* u tužbi nije obvezno navesti pravnu osnovu spora i to zbog toga što ovo načelo znači: sud poznaje pravo (stoga ne smije odbiti raspraviti o tužbi uz obrazloženje da sudu nisu poznate pravne norme).

Kad se spor pokreće u predmetima zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja u propisanom roku tužba se sudu podnosi najranije osam dana nakon proteka propisanog roka - radi se dakle se o upravnom sporu zbog šutnje uprave, o čemu govori odredba članka 24. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima. Rok od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora za obavijestiti korisnika javne usluge u pisanom obliku propisan je odredbama članka 158. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku.

## ZAKLJUČAK

Kada je Zakonom o općem upravnom postupku ustanovljena pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javni usluga (članak 155. do 158.), proširena je mogućnost zaštite prava stranaka osim odlučivanja o upravnim stvarima i na zaštita prava kad su im ona povrijeđena postupanjem javnopravnih tijela i postupanjem pružatelja javnih usluga.

U radu je bilo riječi samo u vezi sa zaštitom od postupanja pružatelja javnih usluga ako dođe do poduzimanja ili propuštanja radnji koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravni osoba, o kojima se ne rješava u upravnom postupku.

S obzirom na to da je za primjenu navedenih odredaba u praksi česta dvojba o tome, kojem tijelu se izjavljuje prigovor – što je pitanje nadležnosti, za praksu bi svakako bilo prihvatljivije da se zakonodavac odlučio na donošenje posebnog zakona kojem bi predmet uređenja bila regulacija općih pitanja obavljanje javnih službi i zaštite građana pri korištenju javnih usluga. Ovako kad postoji regulacija po posebnim upravnim područjima, pravna je zaštita ograničena na poznavanje svakog posebnog upravnog područja, što je u ostvarivanju zaštite ograničavajuće, kako za korisnike javnih usluga tako i za nadležna tijela koja u tim predmetima odlučuju.

## LITERATURA

### Knjige

1. *Derđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.*
2. *Đulabić, V., Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009.*
3. *Medvedović, D., Zakon o općem upravnom postupku, uvodna studija: Regulacija upravnog postupka u Hrvatskoj – tekst Zakona s bilješkama – stvarno kazalo, Narodne novine, 2013.*
4. *Stipić, M., Jagić, Z., Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Effectus studij financije i pravo, Zagreb 2015.*
5. *Turčić, Z., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2011.*

### Pravni propisi

1. *Zakon o općem upravnom postupku*
2. *Zakon o upravnim sporovima*
3. *Zakon o sustavu državne uprave*
4. *Zakon o ustanovama*
5. *Zakon o komunalnom gospodarstvu*

### Internetski izvori

<https://informativator.hr/sentences/prigovor-protiv-postupanja>.

<https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2016UszB1827A2>.