

Dokazivanje u upravnom sporu

Zrilić Ježek, Željka

Professional thesis / Završni specijalistički

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:044164>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-23**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET

ŽELJKA ZRILIĆ JEŽEK, dipl. iur.

Dokazivanje u upravnom sporu

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor:

izv. prof.dr.sc. Lana Ofak

Zagreb, 2021.

FACULTY OF LAW

ŽELJKA ZRILIĆ JEŽEK, dipl. iur.

**Evidentiary proceedings in administrative
disputes**

FINAL SPECIALIST THESIS

Supervisor:

izv. prof.dr.sc. Lana Ofak

Zagreb, 2021.

SAŽETAK

Utvrđivanje činjenica i provođenje dokaznog postupka novina je u upravnom sporu uvedena stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima. U radu se analiziraju ključni pojmovi: činjenice, vremenski okvir utvrđivanja činjenica, činjenično stanje, pravila dokazivanja, dokazi i njihova selekcija, te se ukazuje na posebne upravne postupke kojima je na specifičan način regulirano provođenje dokaznog postupka i način utvrđivanja činjenica. Zakon o upravnim sporovima u pogledu izvođenja dokaza upućuje na pravila kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku, stoga se u ovom radu ukazuje i na bitne razlike upravnog spora u odnosu na parnicu. Razmatra se i utjecaj prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava, poglavito u svjetlu primjene načela jednakosti oružja u upravnom sporu.

Ključne riječi: činjenice, činjenično stanje, dokazi, pravila dokazivanja, upravni spor

SADRŽAJ:

I	UVOD	1
II	ČINJENICE	5
III	UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA	7
IV	VREMENSKI OKVIR UTVRĐIVANJA ČINJENICA	15
V	DOKAZIVANJE	25
	1. Dokazivanje u upravnom sporu u odnosu na parnični postupak	29
VI	DOKAZNA SREDSTVA	31
	1. Isprave	33
	2. Svjedoci	39
	3. Uviđaj	42
	4. Vještačenje	44
	a. Ostvarivanje načela jednakosti oružja	48
	b. Provedba vještačenja u upravnom sporu	53
VII	TERET DOKAZIVANJA	59
VIII	ZAKLJUČAK	61
IX	LITERATURA	64
X	PREGLED ZAKONODAVSTVA	66
XI	PREGLED SUDSKE PRAKSE	68

I UVOD

Zbog brojnih i učestalih kritika Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ br. 4/77., 36/77., Narodne novine broj: 53/91., 9/92., 77/92. – dalje u tekstu: Zakon o upravnim sporovima/91.) ukazala se potreba za njegovim osuvremenjivanjem. Upravni spor bilo je potrebno uskladiti sa zahtjevima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹, pravnom stečevinom Europske unije te drugim zakonskim rješenjima u Republici Hrvatskoj, radi pristupa Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Često se prigovaralo kako Zakon o upravnim sporovima/91. propisuje ustroj upravnog spora samo u jednom sudskom stupnju u kojem je sudio Upravni sud Republike Hrvatske, slijedom čega nije postojala mogućnost izjavljivanja žalbe na sudske odluke. Nastavno, veliki problem predstavljao je i preusko postavljen predmet spora, te dugotrajnost postupka, što se kosilo sa zahtjevom za učinkovitim pravnom zaštitom.

Najveći prijepor Zakona o upravnim sporovima/91. bila je koncepcija prema kojoj je utvrđivanje činjeničnog stanja od strane suda bilo iznimka, dok je donošenje odluka na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku bilo pravilo².

Upravni sud Republike Hrvatske bio je usredotočen na svoju primarnu zadaću koja je prvenstveno obuhvaćala ocjenu zakonitosti upravnih akata, pri čemu su se odluke donosile bez provođenja rasprave, ne vodeći računa o poštivanju prava stranaka na pristup sudu. Zbog zanemarivanja prava na pošteno suđenje uslijedio je niz presuda Europskog suda za ljudska

¹ Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj: 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10. – u daljnjem tekstu: Konvencija

² Člankom 39. stavak 1. Zakona/91. propisano je da sud rješava spor, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Ako sud nađe da se spor ne može raspraviti na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji proturječnost u spisima, što su one u bitnim točkama nepotpuno utvrđene, što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili nađe da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, sud će osporeni upravni akt poništiti presudom. U takvu slučaju nadležni organ dužan je postupiti onako kako je u presudi određeno i donijeti nov upravni akt (stavak 2.).

prava u kojima su utvrđene povrede konvencijskih prava do kojih je došlo u upravnosudskom postupku³.

Sve navedeno utjecalo je na odluku o nužnosti sveobuhvatne reforme, te je donošenje Zakona o upravnim sporovima⁴ bio korak u novoj organizaciji dvostupanjskog upravnog sudovanja.

Noveliranim Zakonom o sudovima⁵ osnovani su prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske kao specijalizirani sudovi, a Zakonom o područjima i sjedištima sudova⁶ ustrojani su upravni sudovi u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku te je propisana njihova teritorijalna nadležnost po županijama.

Radi ispunjavanja uvjeta postavljenih odredbom članka 6. Konvencije⁷ u upravnom sporu propisano je da sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave na kojoj stranke imaju mogućnost raspraviti sva sporna pitanja te utvrditi činjenice i izvoditi dokaze.⁸ Nadalje,

³ Povrede konvencijskih prava do kojih je došlo u upravnosudskom postupku ili je Upravni sud Republike Hrvatske propustio ispraviti pogreške nastale u upravnom postupku nalazimo u presudama Europskog suda za ljudska prava kao što su primjerice *Božić protiv Hrvatske* (zahtjev broj: 22457/02, presuda od 29. lipnja 2006. – povreda članka 6. stavak 1. Konvencije jer je duljina postupka bila prekomjerna i nije zadovoljila zahtjev „razumnoga roka“), *Vanjak protiv Hrvatske* (zahtjev broj: 29889/04, presuda od 14. siječnja 2010. - analizirane manjkavosti u disciplinskom postupku protiv podnositelja zahtjeva, u vezi s upotrebom izjava koje su svjedoci i podnositelj zahtjeva dali policiji, učinile su postupak u cjelini gledajući nepoštenim), *Lesjak protiv Hrvatske* (zahtjev broj: 25904/06, presuda od 19. srpnja 2011. – Upravni sud Republike Hrvatske odbio je ispitati meritum podnositeljevog predmeta stoga je povrijeđeno pravo na pristup sudu), *Majski protiv Hrvatske* (zahtjev broj: 16924/08, presuda od 19. srpnja 2011. - usprkos činjenici što je podnositelja Državnoodvjetničko vijeće pogrešno obavijestilo o pravnim sredstvima koja su na raspolaganju protiv njegove odluke od 11. siječnja 2005. godine, Upravni sud Republike Hrvatske odbio je preispitati osnovanost njegove tužbe i time povrijedio njegovo pravo na pristup sudu), i dr. izvor: Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, web stranica: <https://uredzastupnika.gov.hr>

⁴ Zakon o upravnim sporovima objavljen je u Narodnim novinama broj: 20 od 12. veljače 2010., sa stupanjem na snagu 1. siječnja 2012. Uslijedile su izmjene i dopune objavljene u Narodnim novinama broj: 143/12., 152/14., 94/16. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17.

⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine broj: 153/09.

⁶ Narodne novine broj: 144/10.

⁷ Članak 6.1. Konvencije glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde“.

⁸ Upravo zbog činjenice što Upravni sud Republike Hrvatske nije održavao rasprave, u članku 4. Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sukladno članku 64. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Republika Hrvatska stavlja sljedeću rezervu glede održavanja javne rasprave zajamčene člankom 6. stavkom 1. Konvencije:

bitno je proširen i djelokrug upravnosudske kontrole, s time da je težište te kontrole na prvostupanjskim sudovima, dok je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u pravilu drugostupanjski sud i odlučuje o žalbama kada su dopuštene.

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima⁹ navedeno je kako su „kao polazna osnova za izradu novog Zakona o upravnim sporovima uzeti u obzir europski standardi funkcioniranja pravne države, osobito članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (upravni spor kao spor pune jurisdikcije; dosljedno provođenja načela usmene rasprave; lakša dostupnost upravnosudskih instancija itd.)“... “Veća pravna sigurnost i bolja zaštita prava stranaka od odluka i postupanja javnopravnih tijela nastoji se postići otvaranjem procesne mogućnosti suda da sam utvrđuje činjenice i da u pravilu provodi usmenu raspravu. Takva procesna mogućnost pridonijet će bržem rješavanju sudskih predmeta. Važno je za istaknuti da će prema Konačnom prijedlogu Zakona upravni sudovi imati punu nadležnost i nad utvrđivanjem činjenica, a ne samo nad primjenom zakona te obvezatnost vođenja usmene rasprave na prvom stupnju sudovanja uz iznimke propisane tim Zakonom“.

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima, uz članak 33. navedeno je da se „Ovim člankom propisuje da sud sukladno načelu samostalnosti slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. Sud izvodi dokaze po pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku. Izvođenje dokaza u parničnom i upravnom postupku ne bi se trebalo u bitnome razlikovati pa je upućivanjem na primjenu odredbi drugoga zakona izbjegnuto detaljno propisivanje odredaba koje su već dio hrvatskog pravnoga sustava“.¹⁰

Također se u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima uz odredbu članka 34. navodi kako se „Ovim člankom obvezuju stranke da u tužbi i u odgovoru na tužbu iznesu sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predlože sve dokaze potrebne za utvrđivanje činjenica i da se izjasne o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih

Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici.

Odgovarajuća odredba hrvatskog prava na koju se rezerva odnosi je:

- Zakon o upravnim sporovima, članak 34. stavak 1. koji glasi:

»O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici«, Narodne novine – Međunarodni ugovori broj: 18/97.

⁹ Predlagatelj Zakona je Vlada Republike Hrvatske, Signatura: VI-887/2010, 16. sjednica Hrvatskog sabora, 6. saziv, izvor: web portal www.iusinfo.hr

¹⁰ ibid.

stranaka. Time bi se sudu trebalo omogućiti da na jednom ročištu, u najkraćem mogućem vremenu, riješi spor. Međutim, ima li ikakvih nedoumica, sud može od stranaka zatražiti i izjašnjenje o određenim pitanjima, koja se odnose na činjenice ili dokaze koji podupiru njihove tvrdnje, i za izjašnjenje odrediti im primjereni rok, čime se i dalje osigurava efikasnost postupanja suda. Konačno, efikasnost vođenja postupka osigurava se i kroz pravni mehanizam primjene pravila parničnog postupka koja detaljno uređuju materiju pribavljanja dokaza¹¹.

Razvidno je, dakle, da je novim Zakonom o upravnim sporovima utvrđivanje činjeničnog stanja bitno drugačije uređeno, jednako kao i provođenje dokaznog postupka. Koje je činjenice potrebno utvrditi određuje materijalni propis koje se primjenjuje u konkretnoj upravnoj stvari, o čemu, u konačnici, ovisi i kojim će se dokaznim sredstvima te pravno-relevantne činjenice i utvrđivati.

Upravo time što je zakonom propisano da sud može sam utvrđivati činjenice te izvoditi dokaze prema pravilima parničnog postupka, od trenutka primjene Zakona o upravnim sporovima povela se rasprava među sucima, kao i akademskom zajednicom, o pitanju koje to činjenice sud može utvrđivati, a poglavito u kojem vremenskom okviru, odnosno mogu li činjenice nastale nakon okončanja upravnog postupka biti relevantne za donošenje meritorne, reformacijske odluke u upravnom sporu.

Cilj ovog rada je prikazati specifičnosti dokaznog postupka koji se provodi pred upravnim sudovima, ukazati da postoje posebna pravila dokazivanja u brojnim propisima koji reguliraju pojedinu upravnu materiju te raščlaniti koje su relevantne činjenice za rješavanje pojedine upravne stvari. Izuzetno važno pitanje pojavljuje se u odnosu na vremenski okvir utvrđivanja pojedinih činjenica, obzirom upravnom sporu prethodi provedeni upravni postupak u pravilu u dva stupnja. Bitno je naglasiti koje su ovlasti upravnih sudova u izvođenju dokaznog postupka ali i selekciji predloženih dokaza stranaka, sagledavajući materiju s aspekta predmeta upravnog spora.

U prikazu teme, a vezano uz postupak dokazivanja i utvrđivanja činjenica u upravnom sporu, dati će se pregled pravnog okvira kojim se regulira postupak dokazivanja, prikazati će se

¹¹ ibid.

pojedina dokazna sredstva, specifičnost pojedinih, posebnih upravnih postupaka i u njima propisana pravila, uz nadogradnju teksta ostalim informacijama važnim za razradu teme.

Nastavno, u obradi teme dati će se poveznica na relevantnu praksu upravnih sudova, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava, uz ocjenu utječe li recentna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava na odluke upravnih sudova.

II ČINJENICE

Osnovna zadaća upravnih sudova jest odlučiti o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka¹². Da bi sud mogao ispuniti svoj zadatak, treba utvrditi postojanje norme materijalnog prava koja uz određene činjenice veže nastupanje neke pravne posljedice. Činjenično stanje mora postojati da bi nastupila pravna posljedica predviđena pravnom normom, zbog čega je potrebno u svakom konkretnom slučaju provjeriti je li u onome što se *in concreto* dogodilo i predviđeno u apstraktnoj pravnoj normi¹³.

Sve činjenice što ih pravne norme postavljaju u početnoj hipotezi i u određenju delikta (sekundarnoj hipotezi) kao uvjete za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih odnosa, tj. za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih ovlaštenja i pravnih obveza Visković¹⁴ naziva pravnim činjenicama. Pravne činjenice iz apstraktnog pravnog odnosa spoznaju se pronalaženjem i tumačenjem opće pravne norme, a u konkretnom pravnom odnosu spoznaju se neposrednim zapažanjem i izvođenjem dokaza.

¹² Članak 1. Zakona o upravnim sporovima

¹³ Dika, M., *Građansko parnično pravo - Utvrđivanje činjenica*, VII knjiga, Narodne novine, Zagreb, siječanj 2018., str. 19

¹⁴ Visković, N., *Teorija države i prava*, Birotehnika, Zagreb, 2001., str. 228., 229.

Pri definiranju pojma činjeničnog stanja govori se činjenicama koje su relevantne za primjenu prava¹⁵.

Relevantne činjenice Dika dijeli na materijalno-pravno relevantne činjenice, o postojanju kojih ovisi osnovanost zahtjeva, i u upravnom pravu su propisane konkretnim materijalnim propisom koji regulira određeno upravno područje, i na procesno-pravno relevantne činjenice, o postojanju kojih ovisi dopuštenost provedbe postupka, odnosno rješavanje niza drugih pitanja procesnog karaktera. Pri utvrđivanju ovih činjenica sud je vezan pravilima procesnog prava, a odnose se na pitanje izbora i primjene metoda utvrđivanja činjenica, razine utvrđenosti činjenica i sl., a u upravnom sporu primjenjuju se pravila kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.

Činjenice koje su prema pravnoj normi izravna pretpostavka za nastupanje pravnih učinaka, odnosno posljedica u povodu kojih sud treba donijeti svoju odluku su tzv. neposredno pravno-relevantne činjenice, koje su kao takve konstitutivni element činjenične osnove spora. Za razliku od njih, indiciji su sporedne pravno-relevantne činjenice koje svojim postojanjem ili nepostojanjem upućuju na postojanje ili nepostojanje neposredno pravno-relevantnih činjenica, o čemu se zaključuje ili na temelju pravila o zakonskim predmjevama (prisilni pravni zaključak) ili na temelju pravila iskustva (iskustveni činjenični logički sud)¹⁶. One su u biti funkcionalno, dokazno sredstvo pa za njih važe pravila o ovlaštenjima suda o izboru dokaza, a ne o izboru činjenica¹⁷.

Činjenice odlučne za rješavanje upravnog spora Rajko¹⁸ dijeli na primarne i sekundarne. Po njemu su primarne činjenice relevantne za odlučivanje o meritumu predmeta odnosno upravne stvari prilikom rješavanja upravnog spora i one su normirane odredbama materijalnog prava kao pretpostavka za priznavanje nekog prava ili određivanje neke obveze stranci, dok sekundarne činjenice zbog drugih razloga mogu činiti podlogu za poništenje osporavanog upravnog akta i vraćanje predmeta nadležnom javnopravnom tijelu na ponovni postupak. Pod sekundarnim činjenicama podrazumijeva primjerice nedostatan sadržaj obrazloženja osporavanog rješenja, (ne)urednost dostava u provedenom upravnom postupku, sadržaj i zakonitost procesnih odluka

¹⁵ Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, VII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, studeni 2004., str. 180.

¹⁶ Dika, M., *op. cit.*, str. 18.

¹⁷ Triva, S., Dika, M., *op. cit.*, str. 181.

¹⁸ Rajko, A., *Primarne i sekundarne činjenice odlučne za rješavanje upravnog spora*, kolumna, web portal: ius-info, objava 29. svibnja 2017.

javnopravnih tijela u upravnom postupku koje se ne mogu zasebno osporavati, dan podnošenja žalbe u upravnom postupku, nedostavljanje spisa predmeta upravnog postupka od strane tuženika, i sl. Smatra da postojanje sekundarnih činjenica može utjecati na zakonitost osporene odluke, ali ne i na donošenje reformacijske presude, niti kasacijske presude zbog povreda vezanih uz primarna pitanja merituma predmeta upravne stvari.

Tužitelj je, pokrećući upravni spor, u tužbi dužan iznijeti tvrdnje o postojanju određenih činjenica na kojima temelji svoj tužbeni zahtjev, odnosno navesti pretpostavke koje trebaju biti ispunjene da bi nastupila određena pravna posljedica u vidu usvajanja tužbenog zahtjeva. Upravo te tvrdnje tužitelja predstavljaju činjeničnu osnovu tužbe, koju može nadopunjavati tijekom spora, što je usko povezano s navodima i pravno relevantnim činjeničnim utvrđenjima do kojih je došao tuženik i, eventualno, zainteresirana osoba.

U upravnom sporu sud se rijetko bavi činjeničnom istinom, jer on ispituje samo sporne pretpostavke, stoga neće utvrđivati stvarno stanje stvari, tzv. materijalnu istinu, ako ovo tužitelj tužbom ne osporava¹⁹.

III UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA

Tužitelj koji osporava akt javnopravnog tijela mora već u tužbi iznijeti činjenice i dokaze na kojima temelji svoj tužbeni zahtjev²⁰, a istu obvezu ima i tuženik koji se odmah u odgovoru na tužbu treba izjasniti o zahtjevima i navodima tužbe te predložiti dokaze kojima potkrepljuje svoje navode. Uz odgovor na tužbu tuženik je dužan priložiti i sve dokaze kojima raspolaže²¹.

U tijeku spora upravo su stranke dužne iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka²². Međutim, iznošenje činjenica i predlaganje dokaza ujedno je i pravo stranaka koje svojim aktivnim sudjelovanjem, bilo podnescima ili na ročištu,

¹⁹ Đerđa, D., *Upravni spor*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2017.

²⁰ Članak 23. stavak 1. toč. 8. Zakona o upravnim sporovima

²¹ Članak 32. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima

²² Članak 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima

argumentiraju svoje stavove, potkrjepljuju ih dokazima i na taj način mogu bitno utjecati na ishod spora. U tom smislu stranke se mogu pozivati na pravna shvaćanja izražena u odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, Suda Europske unije ili Europskog suda za ljudska prava, a mogu predočiti i pravno mišljenje stručnjaka, odnosno gledišta znanstvenika.

Iako je u članku 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima propisano da su stranke obvezne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka, smatramo da nema zapreke isto učiniti i naknadno dostavljenim podnescima i tijekom cijelog upravnog spora, naročito kada su oni rezultat poduzetih radnji, očitovanja i dokaznih prijedloga suprotne stranke²³. Za naglasiti je kako sud u takvim slučajevima mora voditi računa o načelu učinkovitosti²⁴ prema kojem upravni spor treba provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, stoga je obvezan naći razumnu mjeru u odnosu na pravo stranke izjasniti se o svim činjeničnim i pravnim pitanjima uz istovremenu obvezu onemogućiti nepotrebno odugovlačenje i zlouporabu procesnih ovlaštenja. Iako izričaj „sve činjenice“ iz citiranog članka upućuje na to da stranka ne bi trebala kasnije tijekom postupka iznostiti nove činjenice na kojima temelji svoja stajališta, Rajko²⁵ također ukazuje da se podnescima ili na raspravi mogu otvoriti nova činjenična pitanja vezana uz predmet spora.

Osnovno pravilo jest da sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice.²⁶ Ocjenjujući zakonitost pobijanog rješenja sud će saznanje o činjeničnom supstratu dobiti prvenstveno uvidom u spis tuženika koji sadrži isprave, zapisnike o iskazima svjedoka, nalaze i mišljenja vještaka, i sl., jer dokazivanje u pojedinoj upravnoj stvari ne započinje tek pokretanjem upravnog spora. Tako utvrđenim činjeničnim stanjem u prethodno provedenom upravnom postupku sud

²³ Horvat, međutim, smatra da stranke nakon podnošenja tužbe odnosno odgovora na tužbu ne mogu nastavno predlagati dokaze. U tom smislu, rasprava treba isključivo predstavljati mogućnost suda da na temelju dokaza, koje su stranke predložile u tužbi i odgovoru na tužbu, odnosno u svojem očitovanju (zainteresirana osoba), utvrdi činjenice koje su bitne za ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke javnopravnog tijela i za donošenje reformacijske presude odnosno za meritorno odlučivanje, onda kada to tužitelj zatraži tužbenim zahtjevom, odnosno kada prema prirodi stvari sud može sam riješiti stvar, *Horvat, B., Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 231., 232.*

²⁴ Članak 8. Zakona o upravnim sporovima

²⁵ Rajko, A., *Teret dokazivanja u upravnom postupku i upravnom sporu*, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2016., str. 99.

²⁶ Članak 33. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima

nije vezan, već je isto ovlašten preispitati, ponovno utvrditi ili nadopuniti, temeljem vlastite procjene i dostupnosti svakog dokaznog sredstva²⁷. Sud će prihvatiti činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku u slučajevima kada utvrdi da je isto pravilno i potpuno utvrđeno, da je na temelju provedenog dokaznog postupka i utvrđenih činjenica izveden pravilan zaključak, da ne postoje proturječja o pravno relevantnim činjenicama, te ako stranka ne osporava činjenično utvrđenje. „Ocjena utvrđenog činjeničnog stanja u upravnom postupku, ali i mogućnost njegova nadopunjavanja i ponovnog utvrđivanja, nužna je za potpunu kontrolu zakonitosti pojedinačnih odluka i postupanja javnopravnih tijela“.²⁸

U postupku utvrđivanja pravno-relevantnih činjenica sud izvodi u pravilu one dokaze koje predlože stranke, iako nije vezan tim dokaznim prijedlozima i često ih neće niti prihvatiti, što ne znači samovolju u postupanju i proizvoljnost već podrazumijeva obvezu suda obrazložiti izbor dokaznog sredstva, odnosno iznijeti razloge odbijanja, jer će samo ako je stranka upoznata s razlozima izbora nekoga dokaznog sredstva biti zajamčeno njeno pravo na pristup sudu. Sud nema neograničenu, arbitrarnu slobodu u izboru dokaznih sredstava, jer svoju odluku mora dostatno obrazložiti, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza zasebno i u njihovoj ukupnosti na temelju rezultata cjelokupnog postupka, obzirom je obrazloženje sudske odluke osnovni način kontrole od strane više sudske instance²⁹, ali i ispunjenja konvencijskih standarda suđenja.

Ustavni sud Republike Hrvatske se u nizu svojih odluka izjasnio da su obrazloženja sudskih odluka iznimno važna jer je nedostatak relevantnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su odlukom dane prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno sudsko odlučivanje. Međutim, ta ustavna i konvencijska obveza ne smije biti shvaćena tako da sudovi moraju detaljno odgovoriti na svaki argument koji stranke iznesu u postupku, odnosno u žalbama ili drugim odgovarajućim podnescima. Koliko će široka biti obveza suda da u pisanom obrazloženju svoje odluke navede

²⁷ Članak 33. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima glasi: „Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio“.

²⁸ Đerđa, D., Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima s uvodnim člankom prof. dr. sc. Dragana Medvedovića*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 200.

²⁹ Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. br. Usž-1048/15-2 od 24. rujna 2015. navedeno je: „što se tiče tužiteljevog prijedloga za izvođenje dokaza vještačenjem, da sud nije vezan prijedlozima stranaka ni u pogledu činjenica koje treba utvrditi, ni dokaza kojima se one mogu utvrditi (čl.33. st. 3. ZUS-a). Međutim, sud je dužan u obrazloženju presude izjasniti se o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom spora (čl. 60. st. 4. ZUS-a), što je Upravni sud i učinio.“

razloge kojima se vodio pri njezinu donošenju uvijek ovisi o osobitim okolnostima svakog pojedinog slučaja³⁰.

Ustavni sud Republike Hrvatske posebno naglašava da je „sud slobodan u izboru dokaznih sredstava i u ocjenjivanju njihove dokazne vrijednosti, ali nije apsolutno slobodan, već je dužan u obrazloženju presude (između ostalog), iznijeti razloge zbog kojih je pojedine činjenice uzeo kao dokazane ili nedokazane, kao i razloge zbog kojih nije prihvatio pojedine dokazne prijedloge stranaka.“³¹

Pravo na pravično suđenje smatra se djelotvornim ako su zahtjevi i očitovanja stranaka stvarno „saslušani“, te je stajalište Ustavnog suda da sve dok u sudskoj odluci koja se osporava nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pravično suđenje.³²

Sud je ovlašten po službenoj dužnosti utvrđivati činjenice i izvoditi dokaze³³, ali samo one koji ne zahtijevaju predujmljivanje troškova iz sredstava suda. Tako, „sud odlučuje o vještačenju na

³⁰ npr. odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-2886/2018. od 11. rujna 2019., odluka broj: U-III-3156/2017 od 31. siječnja 2019., točka 8., objavljeno na www.usud.hr

³¹ odluka i rješenje broj: U-III-4820/2010 od 1. listopada 2015., objavljeno na www.usud.hr Obveza obrazlaganja ne odnosi se samo na prvostupanjske upravne sudove već i na Visoki upravni sud Republike Hrvatske, te je u odluci broj: U-III-3927/2018. od 10. prosinca 2020. izraženo slijedeće: „U konkretnom slučaju Upravni sud u Splitu u povodu tužbe podnositelja tijekom upravnog spora proveo je dokaze koji nisu bili izvedeni tijekom upravnog postupka, utemeljivši, dakle, svoju odluku na cjelokupno utvrđenom činjeničnom supstratu i pravnim stajalištima iz svih sprovedenih dokaza. Budući da su i podnositelj (tužitelj) i tuženik podnijeli žalbe drugostupanjskom sudu protiv prvostupanjske presude (v. točku 7. obrazloženja ove odluke) zadaća Visokog upravnog suda bila je da argumentirano odgovori na njihove žalbene prigovore, uvažavajući činjenicu različitog shvaćanja (i prijepora) javnopravnih poreznih tijela i prvostupanjskog suda glede (pravilne) primjene materijalnog prava u konkretnom slučaju i (ne)postojanje porezne obveze na strani podnositelja (u odnosu na pojedina razdoblja i novčane iznose). Ustavni sud je, u odnosu na prigovor podnositelja da je Visoki upravni sud "kao jedino mjerilo utvrđenja porezne obveze uzeo stajalište poreznih tijela, a da nije sam proveo ocjenu dokaza podnositelja izraženih u žalbenom postupku, kao i u upravnom sporu pred Upravnim sudom u Splitu", utvrdio da i sam Visoki upravni sud u obrazloženju svoje presude (na dva mjesta) navodi kao mjerodavno činjenično stanje ono koje je "utvrđeno u provedenom upravnom postupku".

³² odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-462/2018. od 20. listopada 2020., točka 5.7., objavljeno na www.usud.hr

³³ Upravni sud slobodno odlučuje koje dokazne prijedloge stranaka će prihvatiti, a izvođenje pojedinih dokaza može odrediti i po službenoj dužnosti, što upravnom sporu daje inkvizitorni karakter. Staničić, Britvić Vetma i Horvat mišljenja su da se jednako validno može ustvrditi da sud ima pravo, pa i obvezu, utvrđivati činjenice po službenoj dužnosti, bez obzira na to što ih stranke nisu u tužbenom zahtjevu i/ili odgovoru na tužbu istaknule odnosno predložile njihovo utvrđivanje. Ovo bi, prema njihovom mišljenju, posebno moralo važiti u sporovima

prijedlog stranke i ne provodi dokazivanje vještačenjem po službenoj dužnosti, prvenstveno iz razloga što sudski vještak ima pravo na nagradu za obavljeno vještačenje i određene naknade, a ti troškovi ne mogu ići na teret suda“³⁴.

Zakon o upravnim sporovima propisuje da se dokazi izvode prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku, međutim, ne regulira niti upućuje na analognu primjenu odredaba o troškovima za izvođenje predloženih dokaza. Smatramo da bi u ovom slučaju ipak trebalo smisljeno i logički posegnuti za parničnim pravilom³⁵ prema kojem stranke moraju osigurati sredstva za izvođenje tih dokaza.

Smatramo da činjenica što sud zbog ograničenih sredstava ne može po službenoj dužnosti odrediti izvođenje nekog dokaza, primjerice vještačenja, a što bi bilo svrsishodno za razjašnjenje neke pravno relevantne činjenice, uvažavajući ostale raspoložive dokaze, može imati za posljedicu poništavanje osporenog akta i vraćanje predmeta na ponovni postupak. Stoga se sud svojim inkvizitornim ovlaštenjem može koristiti radi pribavljanja isprava iz službenih evidencija javnopravnih tijela (koja nisu stranke u upravnom sporu), može zatražiti priklop sudskih spisa (npr. spisa Općinskog prekršajnog suda radi razjašnjenja dinamike nastanka prometne nesreće, u postupku priznavanja ozljede na radu) odnosno poziva stranke dostaviti određeni dokaz radi

pune jurisdikcije. Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2017., str. 125.

³⁴ presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. br. Usž-3257/19-2 od 21. studenoga 2019. U ovom predmetu tužiteljica je isticala kako je prvostupanjski sud svoju odluku utemeljio na vještačenju iz upravnog postupka te da je propustio odrediti nadvještačenje ili bar saslušati vještake iz upravnog postupka na javnoj raspravi. Smatra da je sud po službenoj dužnosti trebao odrediti vještačenje stalnog sudskog vještaka. Nastavno je u presudi navedeno da su mišljenja vijeća vještaka oba stupnja Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom mogli poslužiti sudu prvoga stupnja za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja. Tužiteljica tijekom upravnog spora nije, u smislu članka 33. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, predlagala provođenje sudskog medicinskog vještačenja radi osporavanja i dovođenja u sumnju ocjene vijeća vještaka o njenoj radnoj sposobnosti.

³⁵ Članak 153. Zakona o parničnom postupku (Narodne novine broj: 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 25/13., 89/14., 70/19.) regulira pitanje troškova za izvođenje dokaza. Do primjene konkretne odredbe doći će u dijelu kojim je propisano da je stranka, koja predloži izvođenje dokaza, dužna po nalogu suda unaprijed položiti iznos potreban za podmirenje troškova koji će nastati u povodu izvođenja dokaza. Pod pojmom stranke smatramo da se, u kontekstu predlaganja i predujmljivanja troškova za izvođenje dokaza, može raditi samo o tužitelju i eventualno zainteresiranoj osobi, jer, po prirodi stvari, nije izgledno da bi tuženik predlagao izvođenje dokaza koji zahtijevaju teret troška, tim više što on ustraje na pravilnosti provedenog upravnog postupka a time i izvedenih dokaza, te posljedično pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju. Tuženik u tim slučajevima može biti eventualno suglasan s prijedlogom stranke da se izvedu konkretni dokazi.

razjašnjenja neke činjenice (npr. dokaz radi li se o građevinskom ili poljoprivrednom zemljištu, i sl.).

Stranke u prilog svojim tvrdnjama i činjenicama na kojima temelje svoje zahtjeve također mogu predlagati dokaze za čije je izvođenje potrebno predujmiti određena sredstva. Čak i u situaciji kada sud usvoji prijedlog stranke i odredi dokaz za koji je potrebno uplatiti predujam (npr. vještačenje, saslušanje svjedoka³⁶) isto se neće provesti ukoliko stranka u danom roku ne predujmi zatražena sredstva i položi ih na račun suda³⁷. Dakle, stranka je dužna prethodno predujmiti troškove za izvođenje predloženih dokaza, te ako uspije u sporu i osporeno rješenje bude poništeno, a eventualno sud donese i meritornu odluku u korist stranke, imat će pravo na povrat predujmljenog iznosa. Međutim, ako je stranka slabijeg imovnog stanja, te nije u mogućnosti predujmiti potrebne troškove za izvođenje dokaza, dužna je postupiti sukladno posebnom propisu kojim se uređuje besplatna pravna pomoć i podnijeti zahtjev nadležnom upravnom tijelu na području čije teritorijalne nadležnosti podnositelj zahtjeva ima prebivalište ili boravište³⁸. Besplatnom pravnom pomoći ostvaruje se jednakost svih pred zakonom, te se osigurava, u skladu s odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, djelotvorno ostvarenje pravne zaštite i pristup sudu.

³⁶ Prema odredbi članka 249. Zakona o parničnom postupku svjedok ima pravo na naknadu putnih troškova i troškova za prehranu i prenoćište te na naknadu izmakle zarade.

Člankom 256. Zakona o parničnom postupku propisano je da vještak ima pravo na naknadu putnih troškova i troškova za prehranu i prenoćište, na naknadu izmakle zarade i troškova vještačenja te pravo na nagradu za obavljeno vještačenje. U pogledu naknade troškova za svjedoka i vještaka primjenjuju se ista pravila, te su oni dužni zatražiti naknadu odmah nakon saslušanja, inače gube pravo, o čemu ih je sud dužan upozoriti. Trošak svjedoka i vještaka isplaćuje sud iz položenog predujma.

³⁷ U skladu s odredbom članka 153. stavak 3. Zakona o parničnom postupku

³⁸ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, broj: 143/13., 98/19. Prema članku 12. ovog Zakona sekundarna pravna pomoć obuhvaća: pravni savjet, sastavljanje podnesaka u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem, sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima, zastupanje u sudskim postupcima, pravnu pomoć u mirnom rješenju spora, te oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka i oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi. Rješenje o odobravanju pravne pomoći obuhvaća pravo na korištenje pojedinih ili svih oblika sekundarne pravne pomoći za postupak određene vrste i stupnja. Navedeno rješenje sadržava osobne podatke tražitelja besplatne pravne pomoći, kratak opis pravne stvari za koju je pravna pomoć odobrena, oblik i opseg odobrene pravne pomoći, podatke o odvjetniku koji će pružati pravnu pomoć te ostale podatke bitne za postupanje po rješenju navedene u Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći. Odobravanje pravne pomoći odnosi se na potpuno ili djelomično osiguravanje plaćanja troškova sekundarne pravne pomoći. Odobrena pravna pomoć može biti ograničena samo u slučajevima predviđenima Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Rješenjem o odobravanju pravne pomoći tražitelj besplatne pravne pomoći može biti oslobođen plaćanja troškova sudskog postupka (oslobođenje od polaganja predujma troškova svjedoka, tumača, vještaka, uviđaja i sudskih oglasa), troškova sudskih pristojbi i troškova s osnove naknade za rad odvjetnika u punom ili smanjenom opsegu.

Zakonsko rješenje prema kojem sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, uzima u obzir činjenice utvrđene u upravnom postupku koji je prethodio donošenju osporavane odluke tijela ali kojima nije vezan, te nije vezan prijedlozima stranaka koje činjenice treba utvrditi i kojim dokaznim sredstvima, ukazuje da je u upravnom sporu naglašeno inkvizitorno načelo.³⁹ Ono je prvenstveno usmjereno ka ostvarenju objektivne zakonitosti, naglašavajući javnopravni karakter upravnog spora. Nastavno, Đerđa i Šikić naglašavaju kako unatoč činjenici da, uz prikupljanje podataka i dokaza, novi Zakon o upravnim sporovima velik naglasak stavlja na raspravno načelo, u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja ipak presudno značenje ima inkvizitorno načelo, koje sudu daje pravo samostalno odlučiti koje će dokaze izvesti i koje činjenice uzeti utvrđenima, jer sud samostalno prosuđuje koje se činjenice trebaju utvrditi i odlučuje o dokazima na temelju kojih će se to učiniti, te nije vezan prijedlozima stranaka ni u pogledu činjenica koje treba utvrditi ni dokaza ne temelju kojih se one mogu utvrditi⁴⁰.

Također, i Rajko⁴¹ ukazuje da odredbe članka 33. stavak 1.-3. Zakona o upravnim sporovima daju utvrđivanju činjenica i dokaznom postupku u upravnom sporu snažan oficijozni karakter jer sud slobodno odlučuje koje dokazne prijedloge stranaka će prihvatiti, a izvođenje pojedinih dokaza može odrediti i po službenoj dužnosti. Ipak, nadovezuje, kako cjelokupna regulacija upravnog spora naglasak stavlja na dokaznu inicijativu stranaka, dok je uloga suda ponajprije dopunjujuća i korektivna.

Nastavno, u pravnoj literaturi susreće se i stav da se u upravnom sporu utvrđuje tzv. „modificirana stranačka istina“, uz obrazloženje kako dodatno utvrđivanje činjenica u upravnom sporu, kao sudskom sporu između ravnopravnih stranaka, u najvećoj mjeri proizlazi iz dokaznih prijedloga stranaka, ali ovlast suda da *ex offico* utvrđuje pojedine činjenice nije posve isključena. Primjerice, nezamislivo je rješavati upravni spor bez uvida u dostavljeni spis predmeta upravnog postupka (što također čini izvođenje dokaza), premda nije nužno da stranke to predlože. Model

³⁹ jednako tako i Đerđa, D., Šikić, M., op. cit., str. 52.

⁴⁰ Đerđa, D., Šikić, M., op. cit., str. 204. Nastavno, navode da se: „Sud kao dokazom može koristiti svakim sredstvom koje smatra odgovarajućim za utvrđivanjem kakve činjenice“. Međutim, svakako treba naglasiti da sud, iako smatra neki dokaz oportunistički provesti u konkretnoj upravnoj stvari, radi razjašnjenja koje odlučne činjenice, ograničen je u svom izboru ukoliko isti zahtijeva naknadu troška na teret sredstava suda. Iznimka je trošak sudskih tumača u postupcima odobravanja međunarodne i privremene zaštite i nezakonite migracije. Upravo zbog ograničenih mogućnosti suda, provođenje dokaza najčešće proizlazi iz prijedloga stranaka.

⁴¹ Rajko, A., *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 34, br. 1., (2013.), str. 513.

modificirane stranačke istine odgovara bitnim obilježjima upravnog spora, naročito njegovome dvojakom cilju (zaštiti objektivne zakonitosti te zaštiti prava i pravnih interesa stranaka), kao i razlikama upravnog spora od upravnog postupka i parničnog postupka⁴². Staničić, Britvić Vetma i Horvat⁴³ izloženom stavu upućuju kritiku jer može dovesti do dvije krajnosti, budući da bi primjena potpuno ovisila o sucu koji vodi spor. Jedan sudac bi, moguće, smatrao da nema ovlasti utvrđivati određene činjenice, a drugi bi, pak, mogao smatrati da ima ovlast utvrđivati sve činjenice koje smatra potrebnima kako bi na zakonit i pravilan način riješio upravni spor. Ipak, smatraju da bi ovo načelo moglo poslužiti kao dobro prijelazno rješenje kojim bi se mogao riješiti „sukob“ stajališta pobornika primjene načela materijalne istine i pobornika primjene načela stranačke istine.⁴⁴

B. Horvat,⁴⁵ pak, smatra da se Zakon o upravnim sporovima u odnosu na utvrđivanje činjenica odnosno predlaganje dokaza radi utvrđivanja činjenica, ne temelji na načelu materijalne istine već na načelu stranačke istine, pa je tako tuženik u odgovoru na tužbu dužan dostaviti i sve spise predmeta koji se odnose na konkretan slučaj te sud može riješiti stvar i u slučajevima kada tuženik ne dostavi sve spise predmeta, obzirom je u sudskoj praksi zauzet stav da se u takvim slučajevima poništava pojedinačna odluka tuženika, što također potvrđuje da o aktivnosti same stranke u upravnom sporu ovisi i ishod upravnog spora. U prilog ovim tvrdnjama ide i činjenica što Zakon o upravnim sporovima u odnosu na dokazni postupak upućuje na primjenu Zakona o parničnom postupku, koji se također temelji na načelu stranačke istine, što se tiče predlaganja dokaza i utvrđivanja činjenica, kao i tereta dokazivanja i ocjene dokaza. Nastavno, zaključuje da regulacija upravnog spora isključivo stavlja naglasak na dokaznu inicijativu stranaka, gdje sud ima dopunjujuću i korektivnu ulogu, osobito ako se uzmu u obzir bitno različite temeljne pravne karakteristike parnice i upravnog spora, odnosno gotovo zauzet stav sudske prakse o sankcioniranju neaktivnosti stranaka u upravnom sporu.

⁴² Rajko, A., *op. cit.*, str. 102.

⁴³ Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *op. cit.*, str 126.-127.

⁴⁴ Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *op. cit.*, str. 106.-107.

⁴⁵ Horvat, B., *op. cit.*, str. 228. i 233.

IV VREMENSKI OKVIR UTVRĐIVANJA ČINJENICA

U svezi s činjeničnim stanjem koje je temelj za donošenje odluke u upravnom sporu, Zakon o upravnim sporovima/91. je propisivao da sud, u pravilu, rješava spor, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku⁴⁶. Dakle, bilo je pravilo da sud u upravnom sporu ne utvrđuje činjenično stanje, već je relevantno bilo ono utvrđeno u upravnom postupku. Sud u upravnom sporu samo ocjenjuje kako je na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, od strane tijela u upravnom postupku, primijenjen zakon (materijalni i formalni)⁴⁷.

Ako sud nađe da se spor ne može raspraviti na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji proturječnost u spisima, što su one u bitnim točkama nepotpuno utvrđene, što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili nađe da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, sud će osporeni upravni akt poništiti presudom. U takvu slučaju nadležni organ dužan je postupiti onako kako je u presudi određeno i donijeti nov upravni akt⁴⁸.

Sud je bio ovlašten ocjenjivati zakonitost osporenog upravnog akta, pa je isti mogao potvrditi i tužbu odbiti kao neosnovanu. No u slučaju ako bi sud našao da u prethodno provedenom upravnom postupku činjenično stanje nije pravilno utvrđeno ili je iz utvrđenih činjenice izveden nepravilan zaključak u svezi s činjeničnim stanjem, mogao je presudom tužbu uvažiti, poništiti upravni akt i predmet vratiti na ponovni postupak.

Zakon o upravnim sporovima/91. propisivao je kao iznimku mogućnost suda da sam utvrdi činjenično stanje i da na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja donese presudu ako bi poništenje osporenoga upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti, ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drugačije od onoga utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležni organ

⁴⁶ Članak 39. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima/91.

⁴⁷ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, kolovoz 2002., VII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, str. 514.

⁴⁸ Članak 39. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima/91.

nije u potpunosti postupio po presudi. U takvim slučajevima sud je mogao i sam utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti odluku (presudu ili rješenje). Ukoliko bi sud odlučio iskoristiti svoju ovlast i sam utvrditi činjenično stanje, to je mogao učiniti neposredno na raspravi, ili preko jednog člana vijeća, ili preko drugoga redovnog suda, ili preko drugog organa. Međutim, tom svojom ovlasti tadašnji Upravni sud Republike Hrvatske nije se koristio, te je praksa bila suglasna da sud ne može riješiti stvar na podlozi novih razloga i dokaza koji nisu bili poznati tijekom vođenja upravnog postupka, te donijeti odluku na osnovi novih činjenica i dokaza o kojima se stranke (dakle niti tijelo⁴⁹ niti tužitelj) nisu mogli očitovati.

Vežanost Upravnog suda Republike Hrvatske na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici ondašnjeg upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta⁵⁰.

Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije (*acquis communautaire*) izazvalo je pravu revoluciju u oblasti upravnog sudovanja, prvenstveno s aspekta prava, ali i obveze suda, da sam utvrđuje činjenično stanje i na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja, u sporu pune jurisdikcije, donese meritornu odluku. Međutim, u trenutku donošenja Zakona o upravnim sporovima, usudili bismo se reći, vladala je velika neizvjesnost o načinu primjene novog uređenja upravnog sudovanja, uloge prvostupanjskih upravnih sudova, tumačenja spora pune jurisdikcije i s time u svezi utvrđivanja činjenica na temelju kojih sudovi donose svoju odluku, te se rješenje mnogih nedoumica nalazilo u budućem razvoju sudske prakse.

Nova ovlast u skladu s kojom sud u upravnom sporu može utvrđivati činjenice, i to po pravilima parničnog postupka, otvorila je ozbiljno pitanje koje je to činjenice sud ovlašten utvrđivati, provjerava li on samo pravilnost i potpunost utvrđenog činjeničnog stanja u upravnom postupku i eventualno ga nadopunjuje ili se dana ovlast tumači na način da sud može temeljiti svoju odluku na novonastalim činjenicama i dokazima o kojima tijelo nije imalo saznanja u tijeku vođenja

⁴⁹ organi državne uprave i drugi državni organi

⁵⁰ Britvić Vetma, B., Bassegli Gozze, V., *Prava i obveze upravnih sudova – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 225.

upravnog postupka jer one tada nisu niti postojale, i hoće li time prekoračiti zakonom propisane ovlasti i Ustavom definiran predmet upravnog spora⁵¹.

Naime, u većini slučajeva upravni spor se vodi radi ocjene 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 lijek⁵².

Zakonitost akta može se pobijati, između ostalog, jer tijelo nije pravilno ili potpuno utvrdilo činjenično stanje, ili nije pravilno provelo dokazni postupak zbog čega su povrijeđena prava stranaka, u kojem slučaju sud može sam upotpuniti dokazni postupak i provjeriti činjenično utvrđenje tijela i iznesene prigovore. Uvriježen je stav da se sud ograničava na ocjenu je li u upravnom postupku, dakle u prošlosti, na pravilno utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenjen materijalni propis, dok svaka činjenica nastala nakon okončanja upravnog postupka i donošenja (osporenog) rješenja predstavlja osnov za pokretanje novog postupka. Za rješavanje upravnog spora i prema Đerđi je relevantno činjenično stanje koje je postojalo u vrijeme donošenja pojedinačne odluke ili postupanja. Stoga, iznošenje činjenica koje su nastale nakon donošenja osporavane pojedinačne odluke ili postupanja ne utječe na rješavanje upravnog spora, osim u slučajevima propisanim zakonom. Takve činjenice su osnova za ostviranje prava stranke u novom upravnom postupku⁵³. Istog stava je i Bogdanović, koja ističe kako sud treba dokazivati samo činjenice koje su bile predmetom činjeničnoga stanja u upravnom postupku, jer kada bi mogao utvrđivati činjenice koje nisu postojale do donošenja osporene pojedinačne odluke, sud bi

⁵¹ Člankom 19. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine broj: 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.) propisano je da se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.

⁵² Člankom 3. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima propisan je predmet upravnog spora:

1. 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,
2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu,
4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.

⁵³ Đerđa, D., *Prvostupanjski upravni spor*, Biblioteka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, rujan 2017., str. 99.-100.

prešao granice upravnog spora propisanog Zakonom o upravnim sporovima, u vidu ocjene zakonitosti pojedinačne odluke ili postupanja javnompravnog tijela⁵⁴.

Neki posebni materijalni propisi decidirano vežu relevantne činjenice s određenim vremenskim trenutkom, pa je primjerice Zakonom o porezu na promet nekretnina⁵⁵ za nastanak porezne obveze relevantna tržišna vrijednost nekretnine u trenutku stjecanja nekretnine. Stoga, u upravnom sporu moguće je provjeriti pravilnost činjeničnog utvrđenja u odnosu na tržišnu vrijednost nekretnine samo na neki točno određeni dan u prošlosti, dok novo saznanje o vrijednosti nekretnine do koje se došlo nakon provedenog dokaznog postupka u upravnom sporu ne predstavlja novu činjenicu nastalu nakon okončana upravnog spora, već ispravak pogrešnog činjeničnog utvrđenja tijela. S druge strane, novonastala okolnost u vidu raskida ugovora o prijenosu vlasništva na nekretnini voljom stranaka prije nego što se obavi prijenos u zemljišnim knjigama na novog vlasnika te raskid, poništenje ili utvrđenje ništetnosti ugovora odlukom suda sukladno izričitoj zakonskoj odredbi razlozi su za obnovu postupka i poništenje rješenja o utvrđivanju poreza na promet nekretnina⁵⁶. Pored navedene kogentne odredbe, smatramo da nije moguće u konkretnom slučaju donijeti odluku uvažavajući nove okolnosti o kojima je sud stekao saznanje u tijeku upravnog spora, iako bi to za stranku bilo optimalno, jer bi postupio izvan zakonom propisanih ovlasti i donio odluku umjesto tijela.

Ipak, nove činjenice i novi dokazi mogu doista u nekim slučajevima biti od utjecaja na odluku u upravnom sporu, pa prvotno pravilna odluka tijela, pozivom na razumnost ali i otklanjanje moguće nepopravljive štete, vodeći računa o svrhovitom tumačenju propisa u njihovoj ukupnosti, dovedu u pitanje zakonitost učinaka donesenog rješenja upravnog tijela. U stvari, radi se o novom dokazu koji se odnosi na staru činjenicu, relevantnu u vrijeme vođenja upravnog postupka, te je od bitnog utjecaja na pravilnu primjenu materijalnog propisa⁵⁷.

⁵⁴ Bogdanović, T., Prvostupanjski upravni spor u Republici Hrvatskoj, *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013., str. 49.-50. Iznimkom smatra jedino slučaj kada sud utvrđuje naknadno nastale činjenice i okolnosti koje utječu na ocjenu pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja u ranije provedenom upravnom postupku.

⁵⁵ Narodne novine br. 115/16., 106/18.

⁵⁶ Članak 29. stavak 1. Zakona o porezu na promet nekretnina

⁵⁷ Pravomoćnom presudom Upravnog suda u Zagrebu posl. br. Usl-3286/19-13 od 28. siječnja 2012. istaknuto je kako u tijeku ovog upravnog spora tužiteljica dostavlja na spis ovršnu presudu Općinskog suda u Čakovcu posl. br. xxxx od 20. veljače 2020. kojom se, između ostalog, utvrđuje da Izvanredni otkaz ugovora o radu broj: xxxx od 6. prosinca 2018., kojim je izvanredno otkazan tužiteljici Ugovor o radu na neodređeno vrijeme od dana 9. lipnja

I u primjeni Zakona o upravnim sporovima/91. opisane izuzetne situacije bile su prepoznate i ocijenjene odlučnim za donošenje odluke, stoga je zauzet stav da pravomoćnim okončanjem prekršajnog odnosno kaznenog postupka tijekom upravnog spora, odlukom kojom tužitelj nije osuđen, utječe se na zakonitost rješenja kojim je oružje oduzeto⁵⁸. U svim opisanim slučajevima izbjegava se strogi formalizam⁵⁹ u skladu s kojim bi se ocijenilo rješenje zakonitim samo zato što tijelu u trenutku donošenja rješenja nije bio poznat ključan dokaz, koji bi, sasvim sigurno, doveo do drugačijeg rješenja uprave stvari.

Nadalje, u postupcima priznavanja prava na međunarodnu zaštitu, odluku je sud dužan donijeti na temelju činjenica i okolnosti koje postoje na dan donošenja odluke. Naime, iz Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti⁶⁰ proizlazi da se odluka i tijela i suda o ispunjavanju uvjeta za međunarodnu zaštitu mora donijeti uvažavajući sve okolnosti konkretnog slučaja koje su relevantne na sam dan donošenja odluke, budući se moraju uzeti u obzir ne samo osobni razlozi tražitelja međunarodne zaštite već i stanje u zemlji podrijetla koje može biti izloženo dinamičnim promjenama. U tom smislu izražena i je praksa Europskog suda za ljudska prava koji je u presudi F.G. protiv Švedske⁶¹ izrazio stav koje sve činjenice i okolnosti treba uzeti u obzir prilikom

2014. nije dopušten i da radni odnos tužiteljice nije prestao. S danom 15. siječnja 2020. (kao danom zaključenja glavne rasprave u parničnom postupku) prestaje radni odnos tužiteljice (sudski raskid ugovora o radu). Sud ističe da učinak ove presude djeluje unatrag, odnosno na razdoblje od 12. prosinca 2018. pa nadalje, tj. od trenutka od kada je utvrđeno da izvanredan otkaz tužiteljice nije dopušten. Nastavno iz službene evidencije osiguranih osoba pribavljene u tijeku spora utvrđeno je da je tužiteljica na osnovu prijave i odjave Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje od 17. rujna 2020., dakle nakon donošenja rješenja tuženika, u vremenu od 13. prosinca 2018. do 15. siječnja 2020. obvezno zdravstveno osigurana kao osoba u radnom odnosu kod poslodavca xxxx, a od 16. siječnja 2020. kao korisnica prava na mirovinu. Zaključeno je da iako se radi o okolnostima koje su nastale nakon donošenja osporenog rješenja, one su od bitnog utjecaja na donošenje odluke u ovom upravnom sporu jer se radi o pravno-relevantnim činjenicama koje su na drugačiji način riješene upravo za razdoblje na koje se odnosi zahtjev tužiteljice. Drugim riječima, nije osnovan navod tuženika da bi tužiteljica trebala podnijeti novi zahtjev sukladno odredbi članka 134. stavak 1. Zakona, obzirom je u trenutku privremene nesposobnosti za rad 13. prosinca 2018. bila u radnom odnosu kod poslodavca xxxx i po kojoj osnovi je bila obvezno zdravstveno osigurana, već je u nastavnom postupku tuženo tijelo dužno odlučiti o postavljenom zahtjevu od 7. lipnja 2019.

⁵⁸ Zaključak sjednice imovinsko-pravnog odjela Upravnog suda Republike Hrvatske od 5. srpnja 2011.

⁵⁹ Formalno-pravno stranku bi se u opisanim situacijama trebalo uputiti na obnovu postupka, međutim, zbog isticanja novog dokaza u upravnom sporu postoji realna opasnost da ne bi bio održan subjektivni rok za traženje obnove postupka.

⁶⁰ Narodne novine broj: 70/15., 127/17.

⁶¹ Europski sud za ljudska prava, F.G. protiv Švedske, no. 43611/11 od 23. ožujka 2016.

Radi se o iranskom državljaninu koji je 2009. u Švedskoj zatražio azil zbog političkog djelovanja u Iranu, uslijed čega je uhićen tri puta. Pobjegao iz države nakon što su ga nadležne vlasti pozvale da se pojavi pred Sudom revolucije u studenom 2009. godine. U svom zahtjevu za azil, dodatno je istaknuo kako se po dolasku u Švedsku preobratio na kršćanstvo, ali to nije ni pred Migracijskim odborom ni pred Migracijskim sudom htio isticati kao razlog za ostvarivanje azila, jer je smatrao kako se radi o osobnoj stvari. Migracijski odbor je odbio podnositeljev zahtjev

donošenja odluke, te je zauzeo shvaćanje da pravilna primjena članka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda traži potpunu *ex nunc* evaluaciju zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Kada je država svjesna činjenica koje mogu izložiti tražitelja individualnom riziku od ozbiljne nepravde, bez obzira na to je li tražitelj izabrao temeljiti svoj zahtjev na takvim činjenicama, država je obvezna procijeniti takav rizik *ex proprio motu* (po službenoj dužnosti).

U odnosu na vremenski okvir utvrđivanja činjenica, iznose se i stavovi prema kojem ne postoji zapreka da se stranka, barem do trenutka pozivanja na sud, ne bi mogla pozvati na novonastale činjenice. Naime, što se tiče datuma kada će sudac procijeniti ono što treba biti zamjenska odluka u odnosu na onu koja je opravdano osporena, to je upravo datum donošenja njegove odluke. Stoga je potrebno (kako bi njegova odluka zaista bila ono što treba biti) uzeti u obzir promjene koje su mogle utjecati na pravno stanje i/ili činjenične okolnosti.⁶² Izneseni stav nalazi uporište na uvažavanju utvrđenja relevantnih činjenica do presuđenja, kao suštinu i pravilnost, čime se mijenjaju ranije utvrđeni postulati koji su u upravnom sudovanju bili uobičajeni i koji se nakon uvođenja spora pune jurisdikcije u pravni sustav trebaju revidirati.

Također, izražena su mišljenja prema kojem je u sporu pune jurisdikcije irelevantno vrijeme nastanke činjenice jer je težište spora na rješavanju spornog odnosa, a ne ocjene je li javnopravno tijelo u prošlosti valjano odlučilo o predmetu. Temelj za iznesno crpi se iz današnje prakse postupanja prvostupajskih upravnih sudova pa i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske,

odlukom koju je naknadno u lipnju 2011. godine potvrdio i Migracijski sud. Švedske vlasti zaključile su da iako je podnositelj pretjerivao u kritiziranju vladajućeg režima, ono nije bilo većih razmjera te stoga nije ni postojala potreba za odobravanjem azila u Švedskoj. Budući da je odbijen podnositeljev zahtjev za azil podnesen na temelju političkih razloga, podnositelj je zatražio odgodu protjerivanja pozivajući se na preobraćenje na kršćanstvo kao na novu okolnost koju treba uzeti u obzir. Švedske vlasti su odbile podnositeljev zahtjev uz obrazloženje da njegovo preobraćenje ne predstavlja novi razlog koji bi zahtijevao ponovno ispitivanje slučaja. Budući da podnositelj nije zatražio azil na temelju preobraćenja, švedske vlasti nisu detaljno ispitivale razloge zbog kojih je do preobraćenja došlo niti ozbiljnost njegovih uvjerenja, način na koji je prakticirao kršćanstvo u Švedskoj niti kako bi ga prakticirao u Iranu u slučaju protjerivanja. Nadalje, niti u ponovljenom postupku, preobraćenje nije uzeto u obzir kao nova okolnost koja bi zahtijevala ponovno ispitivanje slučaja. Švedske vlasti stoga nikada nisu napravile procjenu rizika kojem bi podnositelj bio izložen u Iranu zbog preobraćenja na kršćanstvo. – izvor: Pregled prakse Europskog suda za ljudska prava, siječanj-ožujak 2016., Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava.

⁶² Britvić Vetma, B., Bassegli Gozze, V., *op. cit.*, str. 229.

tako da ti sudovi prihvaćaju i novonastale činjenice kao pravno relevantne te na njima temelje svoje odluke⁶³.

Britvić Vetma⁶⁴ ističe kako afirmacija spora pune jurisdikcije u Republici Hrvatskoj počiva na zaštiti subjektivnih prava stranaka, a sve s ciljem približavanja upravnog sudovanja strankama i raspravnom sporu. Sukladno tom cilju, težište namjere je na zaštiti subjektivnog prava stranaka, iz kojeg se razloga logično pomiču granice utvrđivanja činjeničnog stanja i to s utvrđenim činjeničnim stanjem okončanim u prošlom vremenu, na utvrđivanje činjeničnog stanja u trenutku donošenja sudske odluke.

Može se postaviti pitanje, treba li sud, u situaciji kada utvrdi postojanje nove relevantne činjenice nastale nakon donošenja osporavanog akta, akt ocijeniti zakonitim i stranku uputiti na podnošenje novog zahtjeva ili ima ovlast sam meritorno riješiti predmet u sporu pune jurisdikcije. Ovo pitanje je izuzetno naglašeno posebice u predmetima ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja na temelju smanjenja radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost te djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti, jer se zdravstveno stanje osobe može bitno promijeniti zbog značajnog vremenskog odmaka od trenutka podnošenja zahtjeva nadležnom

⁶³ Bassegli Gozze, V., Prica, L., *Spor pune jurisdikcije – iznimka ili pravilo*, Zbornik radova 8. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2020., str. 231. Pozivaju se na opisano djelovanje ne samo kod priznavanja prava na invalidsku mirovinu (nastanak invalidnosti je kao izvadak objektivne stvarnosti – činjenica) već i u drugim statusnim predmetima, primjerice u postupcima primitka u hrvatsko državljanstvo – presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. br. Usž-4506/18 od 3. travnja 2019. u kojoj je navedeno slijedeće: „Postupak za primitak u hrvatsko državljanstvo može se pokrenuti samo po zahtjevu stranke kako je to propisano člankom 24. Zakona o hrvatskom državljanstvu ("Narodne novine", broj: 53/91., 70/91., 28/92. i 113/93.). Prema odredbi članka 126. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 53/91. i 103/96.), koji se ovdje primjenjuje sukladno odredbi članka 168. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09.) u stvarima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje upravnog postupka potreban zahtjev stranke nadležno tijelo može pokrenuti i voditi postupak samo ako postoji takav zahtjev. Dakle, postupak se vodi po zahtjevu stranke pa je nadležno upravno tijelo koje vodi postupak vezano za pravnu i činjeničnu osnovu na kojoj stranka temelji svoj zahtjev. Stoga, kako je majka tužitelja podnijela zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo za sebe i svoju tada maloljetnu djecu to je o takvom zahtjevu moglo biti jedino odlučeno imajući u vidu odredbu članka 13. naprijed citiranog Zakona, kojom je propisano kad maloljetno dijete stječe prirođenjem hrvatsko državljanstvo. Međutim, u konkretnom slučaju su se zbog proteka vremena za rješavanje ove pravne stvari izmijenile okolnosti te su tužitelji u međuvremenu postali punoljetni to je evidentno da zahtjev koji i kakav je podnijela njihova majka ne može više opstati. Stoga je, polazeći od načela pomoći neukoju stranci bilo potrebno, sada punoljetne tužitelje, pozvati da se izjasne o postavljenom zahtjevu jer se postupak za primitak u hrvatsko državljanstvo vodi na temelju dispozicije stranaka te je vezan za pravnu i činjeničnu osnovu na kojoj stranka temelji svoj zahtjev. Tek nakon tako upotpunjenog postupka moguće je donijeti odluku u ovoj upravnoj stvari.“

⁶⁴ Britvić Vetma, Bosiljka, *Primjenjivost upravnog spora pune jurisdikcije u Republici Hrvatskoj*, Okrugli stol Upravno sudovanje u Hrvatskoj, održan 29. lipnja 2017., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

prvostupanjskom tijelu do trenutka odlučivanja u upravnom sporu⁶⁵. Argumentirani stav iznosi Britvić Vetma te ukazuje da kad upravni sud utvrđuje činjenično stanje, ubrazava se i rješavanje upravne stvari, što je vrlo često vrlo značajno za ostvarivanje prava stranke, odnosno za upravno djelovanje u javnom interesu. Predmet je s formalne strane konačno riješen, konačno su uređena procesna i druga formalna pitanja koja su u danom trenutku osnovna pitanja upravnog spora.⁶⁶

Raspravljajući o utvrđivanju relevantnog činjeničnog stanja i o ovlastima suca u upravnom sporu, s druge strane, ne smije se zaboraviti na Ustavom Republike Hrvatske zajamčenu sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, a potom i na zakonsko definiranje predmeta upravnog spora, jer bi utvrđivanjem novonastalih činjenica o kojima upravno tijelo nije rješavalo, sud izašao iz ustavnih i zakonskih okvira.

Imajući u vidu jedinstvo upravnog postupka, te zakonom propisan predmet upravnog spora koji se u pretežnom broju slučajeva odnosi na ocjenu zakonitosti te posebno ustavom zajamčenu kontrolu upravnih akata koja se temelji na ideji o diobi vlasti uz uzajamne kontrole, u ovom slučaju sudske nad upravom, smatramo da, u pravilu, nije osnovano utvrđivati činjenice koje su nastale nakon donošenja osporenog rješenja. One bi trebale biti predmet novoga upravnog postupka, kako se ne bi narušila pravila o formalnoj i materijalnoj pravomoćnosti u upravnom postupku, jer bi se u sudskom postupku rješavalo o pravima i obvezama stranaka iz određenog upravnoga područja, a bez da se o istome izjasnilo javnopravno tijelo, a donesena presuda bila bi *res iudicata*.

O važnosti ocjene činjenica koje je utvrđivalo upravno tijelo i o kojima se moglo izjasniti provodeći upravni postupak, te o prihvatljivost činjenica čije postojanje izlazi izvan vremenskog okvira vođenja upravnog postupka i donošenja osporenog akta izjasnio se Visoki upravni sud Republike Hrvatske⁶⁷ navodeći da je „predmet upravnog spora, između ostalog, ocjena

⁶⁵ Tako, relevantan trenutak za priznavanje prava na invalidsku mirovinu Zakon o mirovinskom osiguranju temelji na nalazu i mišljenju prvostupanjskog tijela Zavoda za vještačenje kojim je utvrđen djelomični ili potpuni gubitak radne sposobnosti. Pri donošenju nalaza i mišljenja kao datum nastanka smanjenja radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost, djelomičnog gubitka radne sposobnosti ili potpunog gubitka radne sposobnosti, neposredne opasnosti od nastanka smanjenja radne sposobnosti, odnosno oštećenja organizma-tjelesnog oštećenja, smatra se datum kada je na temelju obavljenog pregleda dano mišljenje vijeća vještaka o toj činjenici i ostalim činjenicama o kojima se vještači (datum, uzrok nastanka i dr.).

⁶⁶ *ibid.*, str. 106.

⁶⁷ Presuda Usž-3880/17-2 od 10. svibnja 2018., koju zbog značaja zauzetog stava smatramo svrhovitim citirati u većem dijelu.

zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o stanovitom pravu ili obvezi, protiv koje odluke nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek (članak 3. stavak 1. točka 1. ZUS-a). Iz navedene odredbe, proizlazi da upravnom sporu prethodi upravni postupak, u kojem je donijeto rješenje protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, te nezadovoljna stranka može tužbom pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom (članak 22. stavak 1. ZUS-a). Nakon što sud ocijeni urednost tužbe, nadležnost i pretpostavke za vođenje upravnog spora (članci 27., 28., 29. i 30. ZUS-a) sud odlučuje o tužbenom zahtjevu na način da ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, pri čemu uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke kojima nije vezan i činjenice koje je sam utvrdio (članak 33. stavak 1. i 2. ZUS-a). U tom pravcu upravni sud ocjenjuje, jesu li činjenice u upravnom postupku pravilno sublimirane na pravnu normu, te je li obrazloženje rješenja cjelovito, konzistentno i logično. Dakle, zadaća upravnog suda je da utvrdi, je li rješenje tuženika koje je predmet upravnog spora, zakonito, te o tomu dade valjano obrazloženje, ako nije zakonito, zbog čega smatra da nije zakonito a ako jeste zakonito, zbog čega smatra da jeste zakonito.

U ovom upravnosudskom sporu sud je rješenja tuženika i prvostupanjskog javnopravnog tijela, ocijenio nezakonitim, jer se temelje na nalazima i mišljenjima stručnih tijela medicinskog vještačenja u upravnom postupku, a koji nalazi stručnih tijela medicinskog vještačenja nisu istovjetni sa nalazom i mišljenjem sudskog vještaka prof. dr. sci. B.M., dr. med., čiji nalaz je sud prihvatio kao valjan i na kojem temelji odluku, da je kod tužitelja nastupila opća nesposobnost za rad dana 5. rujna 2016. Prigovore tijela medicinskog vještačenja u upravnom postupku, da je vještačena medicinska dokumentacija nastala nakon upravnog postupka i donošenja osporenih rješenja, sud je obrazložio navodima da „opća nesposobnost za rad tužitelja koja je nastupila nakon okončanja upravnog postupka nije razlog da ovaj sud odbije tužbeni zahtjev“, jer se tako ubrzava ostvarivanje prava tužitelja, što je intencija ZUS-a. Potom sud ocjenjuje da je u upravnom postupku na pogrešan način utvrđeno činjenično stanje i povrijeđeno materijalno pravo, zbog čega je poništio rješenja tuženika kao nezakonita.

U obrazloženju presude Upravnog suda u Zagrebu, nema razloga zbog čega sud smatra da su nalazi i mišljenja stručnih tijela medicinskog vještačenja data u upravnom postupku, neosnovana, neutemeljena, zapravo u tom pravcu nema očitovanja suda. Sud prihvaća nalaz i mišljenje sudskog vještaka, dato temeljem medicinske dokumentacije nastale nakon upravnog postupka i

donošenja osporenih rješenja 9. prosinca 2013. i 28. travnja 2014. sa utvrđenjem da je došlo do pogoršanja zdravstvenog stanja, pa zbog ekonomičnosti postupka, sud je odlučio, da će bez provođenja upravnog postupka, u vremenu od 5. prosinca 2013. kada je u upravnom postupku tužitelj pregledan, pa do 5. rujna 2016. godine, kada je tužitelj pregledan u upravnom sporu od strane sudskog vještaka, donijeti odluku o pravu iz mirovinskog osiguranja, bez prethodnog provođenja upravnog postupka, držeći da je to intencija ZUS-a.

Na ovaj način sud je počinio bitne povrede odredbi ZUS-a i ZUP-a, kada je odlučio o pravu tužitelja, bez prethodno provedenog upravnog postupka za navedeno razdoblje od 2013. do 2016. godine, bez podnesenog zahtjeva za postupanje upravnom tijelu u tom periodu, što je razlog ništetnosti, bez da je upravno tijelo donijelo konačnu odluku o pravu u tom periodu, i bez zakonske osnove za takovo postupanje suda.

Sukladno odredbi članka 3. stavak 1. točke 1. ZUS-a, predmet upravnog spora, je ocjena zakonitosti odluke javnopravnog tijela protiv koje nije dozvoljeno izjaviti pravni lijek, kada je protiv takove odluke pokrenut upravni spor, sukladno članku 22. ZUS-a. Sud je time povrijedio načelo zakonitosti iz članka 5. ZUS-a, jer se postupanje suda i donijeta odluka suda, ne temelji na procesnim i na materijalnim odredbama ZUS-a i Zakona o mirovinskom osiguranju - ZoMO/98.

Osnovano tuženik ukazuje na povrede odredaba ZoMO/98 i to članka 115. stavak 1. koji propisuje, da se kao dan nastanka invalidnosti uzima dan kada je na temelju pregleda ovlaštenog vještaka dano mišljenje u smislu članka 113. stavak 1. tog Zakona, a iznimno prije toga. Dakle, ni u kom slučaju, ne tri godine nakon provedenog vještačenja u upravnom postupku, i donjetih odluka tuženika. U postupku ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja primjenjuju se odredbe ZUP-a, ako ZoMO/98 nije drukčije odredio (članak 9. stavak 1. i 2. ZoMO/98), a o pravu iz mirovinskog osiguranja rješava nadležna Područna ustrojstvena jedinica Zavoda, a u drugom stupnju tuženik (članak 105. ZoMO/98) i to po osnovi zahtjeva za ostvarivanje prava, koji podnosi osiguranik ili u povodu prijedloga izabranog doktora medicine primarne zdravstvene zaštite.

Od donošenja osporenog akta tuženika 28. travnja 2014., do 5. rujna 2016. godine, kada je sudski vještak pregledao osiguranika-tužitelja i utvrdio invalidnost, nije vođen upravni postupak,

sukladno odredbama ZoMO/98, te stoga sud nije ni mogao ocjenjivati zakonitost nepostojećeg upravnog akta i upravnog postupka, sukladno članku 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a.“⁶⁸

Zakonom o upravnim sporovima sudu je dana opća ovlast da slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, u tu svrhu može uzeti u obzir činjenice utvrđene u upravnom postupku prilikom donošenja osporene pojedinačne odluke, kojima nije vezan, a može i sam utvrditi činjenice koristeći kao dokazna sredstva isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i ali i svako drugo pogodno dokazno sredstvo. Međutim, propisana široka ovlast pati od ozbiljnih nedostataka, i to od same konceptualne uloge upravnih sudova u odnosu na podjelu funkcija između različitih nositelja vlasti do postupovnih ovlasti radi utvrđivanja pravno relevantnih činjenica na kojima bi sud mogao zasnovati meritornu odluku i razumijevanje spora pune jurisdikcije. Prije svega, potrebno je imati na umu i ovlast upravnog suda⁶⁹ da presudom usvoji tužbeni zahtjev, poništi pobijanu odluku i sam riješi stvar (osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni) samo u slučaju ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, slijedom čega proizlazi da zbog novoutvrđenih relevantnih činjenica, nastalih nakon okončanja upravnog postupka i donošenja pobijane odluke, u pravilu, ma koliko bilo ekonomično i učinkovito, nema legitimitet poništiti zakonito rješenje.

V DOKAZIVANJE

Prema Borkoviću dokazivanje je procesna radnja koja se provodi radi utvrđivanja činjenica pravno relevantnih za rješenje stvari koja je predmet postupka. Pravno relevantne činjenice utvrđuju se dokazima, pa je, prema tome, dokaz procesno sredstvo koje služi za stjecanje pravilne predodžbe o činjenicama koje se utvrđuju⁷⁰.

⁶⁸ citirana presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. br. 3880/17-2 od 10. svibnja 2018.

⁶⁹ Članak 58. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima

⁷⁰ Borković, I., *op. cit.*, str. 445., 446.

Dokazivanje obuhvaća sve činjenice koje su važne za donošenje odluke, pri čemu sud odlučuje o tome koje će od predloženih dokaza izvesti radi utvrđivanja odlučnih činjenica⁷¹.

I u upravnom postupku i u upravnom sporu uvijek se odlučuje o izvjesnom pravnom pitanju, stoga je uvjet za pravilnu primjenu nekog materijalnog propisa činjenično stanje koje je pravilno i potpuno utvrđeno. To znači, da se primjeni pravnih pravila radi odlučivanja u konkretnoj upravnoj stvari može prići tek nakon što se stvori nedvojbeno uvjerenje o činjenicama koje su pravno relevantne⁷².

U svakom postupku, pa tako i u upravnom sporu, dokazuju se, u pravilu, sporne činjenice i pravno relevantne činjenice.

Borković dokaze dijeli na direktne, kojim se neposredno utvrđuje određena činjenica, te je sam dokaz dovoljan da se stekne pravilna predodžba o istinitosti pravno relevantne činjenice, i na indirektne, kojim se utvrđuju druge činjenice kako bi se onda na temelju njih stvorilo uvjerenje o postojanju one činjenice koja je pravno relevantna. Kod indirektnog dokaza utvrđivanje posrednih činjenica daje samo veću ili manju mogućnost stvaranju uvjerenja o postojanju pravno relevantne činjenice.

Nije potrebno dokazivati općepoznate (notorne) činjenice, odnosno činjenice koje su kao notorne poznate širokom krugu osoba (npr. činjenica da se dogodio i kada se dogodio razorni potres u Petrinji, i sl.). One se uzimaju kao dokazane i kao takve su temelj za odlučivanje o biti stvari.

Također, nije potrebno dokazivati činjenice čije postojanje zakon pretpostavlja – zakonska presumpcija (*presumptio iuris*). U teoriji se razlikuju oborive zakonske presumpcije, čije nepostojanje je dopušteno dokazivati, za razliku od neoborivih zakonskih presumpcija čije nepostojanje nije dopušteno dokazivati.

Sud može dokazni prijedlog odbiti ako se odnosi na nedopušten ili nevažan dokaz, ako je prijedlog neprikladan, nepotpun, nejasan ili je usmjeren na znatno odugovlačenje postupka. Dokazi se izvode u zakonom propisanoj formi kako bi se osigurala njihova kvaliteta, njihov

⁷¹ Članak 220. Zakona o parničnom postupku

⁷² Borković, I., op. cit., str. 446.

sadržaj očuvao za daljnje potrebe postupka te omogućila kasnija provjera. Nepoštivanje forme može dovesti do nevaljanosti dokaza⁷³.

Koje činjenice i kojim dokaznim sredstvima ih treba utvrditi sudu može predložiti i svaka stranka u sporu (dakle, tužitelj, tuženik ili zainteresirana osoba). Stranke u dokaznom prijedlogu mogu navesti i način izvođenja dokaza. Dokazni prijedlozi su pismene ili usmene parnične radnje stranaka poduzete tijekom postupka kojima oni naznačuju dokazna sredstva pribavljanjem i ispitivanjem kojih treba doći do dokaznih razloga za formiranje zaključka o predmetu utvrđivanja (dokazni prijedlog u užem smislu); dokaznim prijedlozima treba smatrati i prijedloge tih osoba o načinu pribavljanja te ispitivanja dokaznih sredstava (dokazni prijedlozi u širem smislu)⁷⁴.

Dokaznim prijedlozima stranaka sud nije vezan. O tome koje će od predloženih dokaznih sredstava pribaviti i ispitati, i o načinu izvođenja nekog dokaza, sud odlučuje *ex officio* rješenjem. Taj izbor pretpostavlja vrednovanje relevantnosti pojedinih dokaznih sredstava s obzirom na predmet utvrđivanja, njihove dopuštenosti, te njihove podobnosti da pridonese ostvarivanju cilja dokazivanja⁷⁵. Ako sud iznese dostatne i obrazložene razloge o odbijanju dokaznih prijedloga stranaka, izbjegava mogućnost počinjenja bitne povrede pravila sudskog postupka, odnosno isticanja prigovora da je činjenično stanje ostalo pogrešno i nepotpuno utvrđeno. Zakon o upravnim sporovima ne propisuje taksativno u kojim slučajevima uvijek postoji bitna povreda sudskog postupka⁷⁶ već do iste dolazi kad upravni sud u tijeku spora nije

⁷³ „Sukladno citiranoj odredbi članka 52. Zakona o općem upravnom postupku razvidno je da tuženik nije proveo ispitni postupak na način da bi utvrdio sve relevantne činjenice i okolnosti koje su bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari, nije izveo sve potrebne dokaze, niti je tužitelju omogućeno sudjelovanje u postupku, stoga je činjenično stanje ostalo nepravilno i nepotpuno utvrđeno. Iz dostavljenih Zapisnika o izjavi svjedoka razvidno je da tužitelj nije bio prisutan na raspravi kada su saslušavani svjedoci, niti mu je bilo omogućeno postavljanje pitanja, tim više što iz izjave svjedoka D. F. od 3. travnja 2014. proizlazi da tužitelju nije bilo dozvoljeno prisustvovati saslušanju svjedoka, čime je grubo povrijeđena citirana odredba članka 52. Zakona o općem upravnom postupku. Obzirom je utvrđeno da ispitni postupak nije proveden sukladno citiranim odredbama ZUP-a, u ponovljenom postupku tuženik je dužan provesti sve radnje u svrhu pravilnog utvrđivanja svih relevantnih činjenica, a radi donošenja zakonite odluke o zahtjevu tužitelja.“ – pravomoćna presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl. br. Usl-1320/14 od 12. listopada 2017.

⁷⁴ Dika, M., *op. cit.*, str. 428.

⁷⁵ Dika, M., *op. cit.*, str. 440.

⁷⁶ Za razliku od Zakona o upravnim sporovima, u članku 354. stavak 2. Zakon o parničnom postupku propisuje u kojim slučajevima uvijek postoji bitna povreda odredaba parničnog postupka, a konkretno u toč. 11. propisuje da ista postoji: ako presuda ima nedostataka zbog kojih se ne može ispitati, a osobito ako je izreka presude nerazumljiva, ako proturječi sama sebi ili razlozima presude, ili ako presuda nema razloga o odlučnim činjenicama,

primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe ovog Zakona, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude⁷⁷. Drugim riječima, radi se o neprimjenjivanju, odnosno pogrešnom primjenjivanju postupovnih pravila, u koje možemo svrstati i pravila o izvođenju dokaza, a ima za posljedicu donošenje nezakonite ili nepravilne presude.

Jednako tako, donošenje nezakonite ili nepravilne presude može biti uzrokom pretjerano formalističkog pristupa u dokazivanju i utvrđivanju činjenica, jer je, „u konkretnom slučaju, Visoki upravni sud propustio stvarno ocijeniti činjenično pitanje koje je bilo ključno za odluku o zahtjevu podnositelja. Ocjena je Ustavno suda da Visoki upravni sud nije naveo ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za svoju odluku, odnosno nije ju obrazložio na način koji bi otklonio sumnju u arbitrarnost postupanja i odlučivanja, dok je zaključkom da podnositelj nije dokazao opstojnost radnog odnosa istome nametnut prekomjeran teret“.⁷⁸

Sud je dužan, u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima⁷⁹ omogućiti svakoj stranci da iznese svoje dokazne prijedloge, da se izjasni o dokaznim prijedlozima protivne stranke, o dokazima koje treba izvesti, tko i kako ih treba izvesti, o načinu kako je izvođenje dokaza provedeno i njegovim rezultatima, uključujući i o očitovanjima protivne stranke o svemu navedenom. Takvim postupcima strankama se osigurava pravo na pravično suđenje, ostvarenje načela jednakosti oružja i kontradiktornost⁸⁰. Norma o slobodnoj ocjeni dokaza ovlašćuje sud da

ili ako o odlučnim činjenicama postoji proturječnost između onoga što se u razlozima presude navodi o sadržaju isprava ili zapisnika o iskazima danim u postupku i samih tih isprava ili zapisnika.

⁷⁷ Članak 66. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima

⁷⁸ odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-951/2017 od 24. lipnja 2020., točka 8.2., objavljeno na www.usud.hr U ovoj odluci Ustavni sud ne dovodi u pitanje pravo i obvezu javnih tijela da postupaju u skladu sa zakonom i u javnom interesu. Međutim, takvo postupanje ne smije biti na teret građana, u konkretnom slučaju podnositelja, koji je u dobroj vjeri, pouzdajući se u valjano vođenje evidencija HZMO-a i evidencija od strane poslodavca, razumno očekivao „pravičan“ ishod postupka kao i ocjenu priloženih dokaza kojima je kao građanin raspolagao (toč. 7.4.).

⁷⁹ Članak 6. stavak 1. glasi: Prije donošenja presude sud će svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora.

⁸⁰ U predmetu *Perić protiv Hrvatske* (zahtjev br. 34499/06., presuda od 27. ožujka 2008.) Europski sud za ljudska prava istaknuo je da članak 6. Konvencije, koji jamči pravo na pravično suđenje, ne postavlja nikakva pravila o tome koje bi dokazne prijedloge sud trebao u konkretnom slučaju prihvatiti odnosno na koji način bi trebao ocjenjivati dokaze, već ova pitanja regulira nacionalno pravo i nacionalni sudovi (vidi *Schenk v. Switzerland*, presuda od 12. srpnja 1988. godine, Serija A br. 140, p. 29, 45-45, i *Garcia Ruiz v. Spain* [GC] br. 30544/96, ECHR 1999-I, 28). Slično tome, zadaća je u prvom redu nacionalnih vlasti, osobito sudova, interpretirati domaće pravo, pa Sud stoga neće interpretacije nacionalnih sudova zamjenjivati vlastitim, sve dok ne postoji arbitrarnost. To načelo vrijedi, između ostalog, i na primjenu postupovnih pravila koja se tiču svjedoka koje predlože stranke (vidi *Tamminen v. Finland*, br. 40847/98, 38, 15 lipnja 2004). S tim u vezi, Sud nadalje ponovno ističe da nije na njemu da utvrđuje činjenice umjesto nacionalnih sudova. Međutim, prema sudskoj praksi Suda, zahtjevi pravičnosti postupka uključuju način

u svakome konkretnom slučaju ocjenjuje ne samo koje od dokaznih sredstava upotrijebljenih u upravnom sporu i upravnom postupku daje uvjerljivije rezultate nego ujedno isključuje interpretaciju prema kojoj bi, npr. dokaz izveden u upravnom sporu samim time imao veću dokaznu snagu od dokaza izvedenog u upravnom postupku u kojem je donesena osporavana pojedinačna odluka (upravni akt)⁸¹.

Ad.1.) Dokazivanje u upravnom sporu u odnosu na parnični postupak

Upravni spor i parnični postupak sudski su postupci koji se pokreću isključivo temeljem dispozicije tužitelja – podnošenjem tužbe. No, za razliku od parnice, dokazivanje ne započinje pokretanjem upravnog spora već je prethodno provedeno, u određenom obimu, u upravnom postupku. Cjelokupni dokazni materijal u upravnom sporu obuhvaća dokaze provedene u upravnom postupku kao i one izvedene u upravnom sporu, stoga se kao glavno dokazno sredstvo nameće uvid u dostavljeni spis tuženika, poglavito u situaciji kad stranke ne predlažu izvođenje dodatnih dokaza ili predlažu provođenje već (pravilno) izvedenih dokaza u upravnom postupku ili predloženi dokazi nisu odlučni za rješavanje upravne stvari.

Dokazivanje u parničnom postupku ima za cilj razriješiti prijepor između dviju privatnopravnih stranaka, dakle usmjereno je na ostvarenje primarno privatnopravnih interesa. U upravnom sporu tuženik je uvijek javnopravno tijelo, u čemu se odgleda javnopravni karakter upravnog spora. Pored navedenog, javnopravni karakter upravnog spora očituje se i u propisanom cilju – zadatak

predlaganja i prihvaćanja dokaza. Zadaća je Suda ispitati je li postupak kao cjelina bio pravičan u smislu članka 6. Konvencije, uključujući način predlaganja i prihvaćanja dokaza. (vidi, inter alia, *Dombo Beheer B.V. protiv Nizozemske*, presuda od 27. prosinca 1993. , serija A br.274, str.18, 19, par.31)... Sud smatra da načelo jednakosti oružja u kontekstu građanske parnice između privatnih stranaka nužno obuhvaća razumnu mogućnost obaju stranaka da izlože činjenice i podupru ih svojim dokazima, u takvim uvjetima koji niti jednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku. Na nacionalnim je vlastima da osiguraju u svakom pojedinačnom slučaju ispunjenje tih zahtjeva (vidi *Dombo Beheer*, citiran gore, str. 19, par. 33)... U odnosu na razloge odbijanja dokaznih prijedloga koje je predložila podnositeljica zahtjeva, koje su iznijeli domaći sudovi, Sud primjećuje da unatoč postojanju određene slobode prosudbe u odabiru argumenata u konkretnom predmetu i prihvaćanju dokaznih prijedloga u prilog navoda stranaka, sud je dužan opravdati svoje postupanje putem obrazloženja razloga za svoje odluke (vidi *Suominen v. Finland*, br. 37801/97, 36, 1. srpnja 2003.).

⁸¹ Rajko, A., Neka pitanja u vezi s činjenicama i dokazivanjem u upravnom sporu, *Pravo i porezi*, br. 6, lipanj 2015., str. 26.

mu je ocjena objektivne zakonitosti ali i zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba povrijeđenih pojedinačnom odlukom (ili postupanjem) javnopravnog tijela, stoga se uvijek mora imati na umu razmjernost u ostvarivanju i zaštiti privatnog i javnog interesa.

Specifikum upravnog spora, u odnosu na parnični postupak u kojem sud uvijek mora donijeti meritornu odluku i razriješiti parnični spor, jest ovlast poništavanja osporene odluke i vraćanje predmeta na ponovni postupak tuženiku ili prvostupanjskom tijelu. Naime, sud ne mora uvijek meritorno odlučiti, bilo odbijanjem tužbenog zahtjeva bilo poništavanjem pobijanog akta i donošenjem reformacijske odluke. Navedeno ima značajne implikacije na dokazni postupak, koji će u upravnom sporu u cijelosti izostati, čak i u slučaju nerazjašnjenog i nepotpunog činjeničnog stanja, jer je sud ovlašten predmet vratiti na ponovni postupak, posebice u slučaju kad su u upravnom postupku počinjene takove povrede da je ispitni postupak, u biti, potrebno ponovno provesti, a tijelo ga je u mogućnosti provesti brže, bez dodatnih troškova za stranku.

Nastavno, u parničnom postupku sud nema nikakvih ovlasti utvrđivati činjenice i sam predlagati dokaze kojima bi bila svrha pravilno utvrđivanje i razjašnjenje činjeničnog stanja, osim ako posumnja da stranke idu za tim da raspoložu zahtjevima kojima ne mogu raspolagati⁸², odnosno koja su u suprotnosti s prisilnim propisima i pravilima javnog morala⁸³. Suprotno navedenom, u upravnom sporu načelo oficioznosti nije isključeno, pa sud može zatražiti od stranke izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje,⁸⁴ a od javnopravnih tijela (koja nisu stranke spora) može zatražiti da dostave isprave kojima raspoložu.⁸⁵ Isto tako, po službenoj dužnosti poziva tuženika dostaviti odgovor na tužbu ali također i sve spise predmeta, u koji će izvršiti uvid, što predstavlja primarni dokaz u konkretnom sporu.

Obzirom se u upravnom sporu pribavljanje dokaza provodi primjenom odredbi parničnog postupka o pribavljanju dokaza (npr. isprave koja se nalazi kod treće osobe), Maganić⁸⁶ otvara pitanje na koji će se način provesti izvršenje rješenja kojim se trećoj osobi nalaže da podnese ispravu, a koje je doneseno u upravnom sporu. Zakon o upravnim sporovima u posebnom dijelu

⁸² Članak 7. stavak 3. Zakona o parničnom postupku

⁸³ Članak 3. stavak 3. Zakona o parničnom postupku

⁸⁴ Članak 34. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima

⁸⁵ Članak 35. Zakona o upravnim sporovima

⁸⁶ Maganić, A., Đerđa, D., *Primjena odredbi parničnog postupka u upravnom sporu*, Priručnik za polaznike Pravosudne akademije, Zagreb, travanj 2017., str. 36.

uređuje izvršenje sudskih odluka, te u posebnim odredbama o izvršenju rješenja propisuje da se na izvršenje pravomoćnih rješenja odgovarajuće primjenjuju odredbe ovog Zakona o izvršenju pravomoćnih presuda⁸⁷, a odredbe o izvršenju presuda upućuju na provedbu izvršenja prema pravilima kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom postupku.⁸⁸ Stoga, zaključuje, da bi se u tom slučaju rješenje trebalo izvršiti primjenom odredbi Zakona o općem upravnom postupku,⁸⁹ točnije odredbi o izvršenju nenovčanih obveza.

VI DOKAZNA SREDSTVA

Dokaz je procesno sredstvo koje služi za stjecanje pravilne predodžbe o činjenicama koje se utvrđuju⁹⁰.

Dokaz je i izvor saznanja o činjenicama koje se utvrđuju u postupku. U sudskom i upravnom postupku utvrđuju se pravno relevantne činjenice, kao i činjenice-indiciji i pomoćne činjenice⁹¹.

Prema Zakonu o upravnim sporovima dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva⁹², pa stoga proizlazi da je ovaj Zakon naznačio najvažnije vrste dokaznih sredstava te istaknuo najprihvatljivije i najčešće upotrebljavane vrste dokaznih sredstava, ali se kao dokazno sredstvo može upotrijebiti i sve drugo što je podesno za utvrđivanje pravog stanja stvari i što odgovara konkretnoj upravnoj stvari.

⁸⁷ Članak 82. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima

⁸⁸ Članak 81. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima

⁸⁹ Članci 133.-149. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine broj: 47/09.

⁹⁰ Borković, I., op. cit., str. 447.

⁹¹ Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 15. 2. 2021., <http://www.enciklopedija.hr>

⁹² Članak 33. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima

„Dokazom u parničnom postupku može biti sve iz čega se može crpiti saznanje o činjenicama relevantnim za odluku o predmetu spora, a ne samo ono što on (tužitelj) nalazi relevantnim dokazom“.⁹³

Neki materijalni propisi koji reguliraju određeno upravno područje propisuju kojim dokaznim sredstvima je moguće utvrditi određenu činjenicu. U tom smislu govorimo o zakonskoj dokaznoj maksimi jer pravna norma propisuje koje dokazno sredstvo treba koristiti za utvrđivanje određenih činjenica. Uloga tijela koje vodi postupak svodi se ovdje na puko konstatiranje da postoji predviđeno dokazno sredstvo i da se na osnovi pravne norme činjenica na koju se ono odnosi smatra dokazanom, a osobno uvjerenje osobe koja vodi postupak o dokaznosti činjenice nema nikakvu ulogu⁹⁴.

Pri izboru dokaza i ocjeni njegove dopuštenosti i/ili prihvatljivosti sud ima široke ovlasti, ali ne smije zanemariti primjenu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i u njoj proklamiranih načela⁹⁵, pri čemu Europski sud za ljudska prava u svojim odlukama uvijek

⁹³ Presuda i rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Rev-834/2019-3 od 19. ožujka 2019. Vrhovni sud Republike Hrvatske nastavno se izjasnio i o prihvaćanju dokaznih prijedloga te ističe da „tužitelj pogrešno smatra i da je prvostupanjski sud trebao prihvatiti njegove prijedloge za provođenje i drugih dokaza (pa i saslušanjem svjedoka J. Č.), a da je i time što je takve dokaze odbio počinio bitnu postupovnu povredu. Zaključak o tome je li počinjena bitna postupovna povreda u situaciji kad sud ne prihvati svaki prijedlog stranke za provedbu predloženih dokaza zavisi od ocijene je li takvim postupanjem sud nezakonito (u smislu odredbe čl. 354. st. 2. toč. 6. ZPP-a) uskratio stranci mogućnost raspravljanja. U odnosu na to tužitelju je za odgovoriti da mu je u konkretnom slučaju raspravljanje o predmetu spora omogućeno već i time što je pozivan na ročišta na kojima se mogao izjasniti o provedenim dokazima i navodima tuženika, odnosno time što mu je dana prilika da predlaže dokaze i da prigovara provedenim dokazima i njihovoj ocjeni, a samo stoga što nije prihvaćeno njegovo shvaćanje o dokazima relevantnim za odluku o predmetu spora i stanju raspravljenosti toga predmeta, odnosno - sve ono što je predložio i zahtijevao, a sve jer su sudovi našli da je predmet spora dovoljno raspravljen provedenim dokazima i da se već i njihovom ocjenom mogu utvrditi sve činjenice relevantne za odluku o tome predmetu, ne može s osnovom temeljiti stav o povredi počinjenoj po sudu“. Zauzeti stav moguće je primijeniti i na postupke pred prvostupanjskim upravnim sudovima, obzirom sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, te nije vezan dokaznim prijedlozima stranaka.

⁹⁴ Borković, I., *op. cit.*, str. 447.

⁹⁵ Nacionalni sudovi prvenstveno trebaju odlučiti je li određeni dokaz formalno prihvatljiv (vidi Garcia Ruiz protiv Španjolske [GC] br. 30544/96, ECHR 1999-I, stavak 28.). Sukladno navedenom, prema članku 6., uloga Suda nije utvrđivati je li dostavljeni nalaz vještaka domaćem sudu bio pouzdan ili ne ... Uz neke iznimke, opće je pravilo da domaći sudac ima široku diskreciju pri izboru između oprečnih nalaza vještaka i odabiru onoga koje smatra dosljednim i vjerodostojnim. Međutim, pravila o prihvatljivosti dokaza mogu se ponekad suprotstaviti načelima jednakosti stranaka i kontradiktornosti ili na drugi način utjecati na pravičnost postupka (vidi, na primjer, Tamminen protiv Finske, br. 40847/98, st. 40-41, 15. lipnja 2004.). U kontekstu vještačenja, pravila o njihovoj dopuštenosti ne smiju oduzeti stranci mogućnost da ih učinkovito ospori, posebno uvođenjem ili pribavljanjem drugih nalaza i mišljenja. U određenim okolnostima odbijanje dopuštanja alternativnog vještačenja materijalnih dokaza može se smatrati kršenjem članka 6., stavka 1. (vidi Stoimenov protiv Bivše Jugoslavenske Republike

naglašava da je prvenstveno na nacionalnim sudovima da razmotre prikupljene dokaze i relevantnost bilo kojeg dokaza koji stranka želi izvesti.

Ad.1.) Isprave

Isprava je predmet (pismeni akt) na kojem su pismom zabilježene neke misli koje pružaju podatke o činjenicama⁹⁶.

U građanskom procesnom pravu isprava je svaki predmet na kojem je pismom zabilježena neka misao. Ona je stvarno dokazno sredstvo⁹⁷.

Isprava u širem smislu je svaki predmet koji može poslužiti za utvrđivanje relevantnih činjenica jer sadrži trag čije promatranje može pomoći pri stjecanju spoznaje o takvoj činjenici, dok je u užem smislu isprava dokazno sredstvo izdano u pisanom obliku kojim se utvrđuje postojanje ili nepostojanje određene činjenice ili događaja⁹⁸.

U osnovi isprave dijelimo na javne i privatne. Javne isprave izdaje u propisanom obliku državno tijelo u granicama svoje nadležnosti, odnosno pravna osoba u obavljanju zakonom danih javnih ovlasti⁹⁹. Za javne isprave vrijedi presumpcija istinitosti, odnosno njome se dokazuje istinitost onoga što potvrđuje ili određuje. Međutim, dopušteno je dokazivati da su u takvoj ispravi činjenice neistinite utvrđene ili da je isprava neispravno sastavljena¹⁰⁰, u kojem slučaju je teret dokaza na onome koji iznosi takove tvrdnje.

Makedonije, br. 17995/02, st. 38. i dalje, 5. travnja 2007.),, Europski sud za ljudska prava, *predmet MATYTSINA v. RUSSIA*, presuda od 27. ožujka 2014., konačna 27. lipnja 2014. toč. 169.

⁹⁶ Hrvatska enciklopedija, op. cit.

⁹⁷ Triva, S., Dika, M., op. cit., str. 511.

⁹⁸ Borković, I., op. cit., str. 448.

⁹⁹ Primjerice, Zakonom o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine broj: 121/17., 98/19.), u članku 151. propisano je da podaci iz Evidencije branitelja koje je Ministarstvo branitelja učinilo dostupnim nadležnim tijelima za potrebe postupaka u tim tijelima smatraju se javnom ispravom.

¹⁰⁰ Članak 230. stavak 3. Zakona o parničnom postupku

Ako sud posumnja u autentičnost javne isprave, može zatražiti da se o tome izjasni tijelo od kojega bi ona trebalo da potječe¹⁰¹.

Sve ostale isprave smatramo privatnim, a njihova se autentičnost i istinitost sadržaja prosuđuje po slobodnoj ocjeni dokaza. Ako je primjerice potpis na privatnoj ispravi javno ovjeren od strane javnog bilježnika, značenje javne isprave ima samo ta ovjera.

Isprave koje su izdala strana tijela po čijim propisima te isprave vrijede kao javne isprave, imaju, pod uvjetima uzajamnosti, istu dokaznu snagu kao i domaće javne isprave, ako su propisno ovjerene.

Zakon o općem upravnom postupku propisuje posebnu vrstu isprava – potvrde. Potvrdama se smatraju i uvjerenja, izvadci i druge javne isprave o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju. Potvrde o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se

¹⁰¹ Vrhovni sud Republike Hrvatske u presudi broj: Revr 764/16-2 od 8. svibnja 2018. povodom izjavljene revizije izjasnio se o kvaliteti javne isprave i dokazivanju njene neistinitosti, te o teretu dokaza takovih tvrdnji: „Na temelju ovlaštenja iz čl. 230. st. 4. ZPP, prema kojem, ako sud posumnja u autentičnost isprave može zatražiti da se o tome izjasni tijelo od kojeg bi ona trebalo da potječe, prvostupanjski sud je zatražio očitovanje Elektrostrojarske obrtničke škole o vjerodostojnosti isprave za koju se tvrdi da je izdana od strane te škole, škola se očitovala da nije izdala predmetnu svjedodžbu i da istu smatra nevjerodostojnom. Stoga predmetna isprava više ne može uživati predmetnu istinitost iz čl. 230. st. 1. ZPP. Navod revidenta da je svjedodžba vjerodostojna jer njena nevjerodostojnost nije utvrđena u upravnom postupku nije osnovan. Budući da je prema čl. 230. st. 3. ZPP dopušteno dokazivati da su u javnoj ispravi neistinito utvrđene činjenice, pa u situaciji kada je tuženik uspješno osporio vjerodostojnost svjedodžbe aktom pribavljenim od Elektrostrojarske škole, tada je teret dokaza na tužitelju da dokaže da je svjedodžba vjerodostojna, a što tužitelj ni po ovom sudu nije dokazao. Stoga su nižestupanjski sudovi u ovom postupku pravilno ocijenili predmetnu svjedodžbu nevjerodostojnom. Neosnovan je i navod revidenta da „obavijest“ škole ne može biti dokaz o nevjerodostojnosti svjedodžbe jer kako je već navedeno to što je aktom u obliku „obavijesti“ osporena vjerodostojnost svjedodžbe, ne znači da tužitelj nije mogao u postupku osporavati istinitost podataka koji proizlaze iz predmetne obavijesti, a koji su u „obavijesti“ dati na temelju evidencija koje službeno vodi i u okviru propisane nadležnosti. Navodi revidenta da je vjerodostojnost svjedodžbe potvrđena nalazom i mišljenjem vještaka grafološke struke koji je tužitelj priložio u spis ne mogu se prihvatiti jer sud u ovom postupku nije utvrđivao formalnu vjerodostojnost svjedodžbe (je li svjedodžba vjerodostojna obzirom na potpis ravnatelja, otisak pečata i originalnost obrasca) već činjenicu je li tužitelj završio školovanje odnosno stekao svjedodžbu o srednjoj stručnoj spremi, a osim toga privatno pribavljen nalaz vještaka ne smatra se vještačkim nalazom u sudskom postupku i ne obvezuje sud. Prema čl. 220. st. 2. ZPP sud odlučuje o tome koje će od predloženih dokaza izvesti radi utvrđivanja odlučnih činjenica. U situaciji kada je prvostupanjski sud koristeći ovlaštenja iz čl. 230. st. 4. ZPP primio očitovanje Elektrostrojarske obrtničke škole da je svjedodžba nevjerodostojna, pravilno je odlučio kada je odbio dokazni prijedlog za saslušanje bivšeg ravnatelja škole na činjenicu vjerodostojnosti svjedodžbe. To stoga jer ne može se utvrđivati vjerodostojnosti svjedodžbe saslušanjem bivšeg ravnatelja škole, a koja škola se očitovala da je predmetna svjedodžba nevjerodostojna. Tužitelj je, kao odgovarajući dokaz za utvrđivanje vjerodostojnosti svjedodžbe mogao predložiti da se izvrši uvid u upisnik škole i slično, a što nije učinio“.

u skladu s podacima iz službene evidencije¹⁰². Takve su potvrde javne isprave. Ako stranka, na temelju dokaza kojim raspolaže, smatra da potvrda nije izdana sukladno podacima iz službene evidencije, može zahtijevati izmjenu potvrde¹⁰³.

Nasuprot potvrdama koje se smatraju javnim ispravama, javnopravna tijela izdaju potvrde o činjenicama o kojima ne vode službenu evidenciju ako je to zakonom propisano. U tom slučaju činjenice se utvrđuju prema odredbama o dokazivanju, a takve potvrde ne obvezuju javnopravno tijelo kojem su podnesene kao dokaz te može ponovo utvrđivati činjenice navedene u toj potvrdi¹⁰⁴.

Potvrde su značajno dokazno sredstvo, te se i u upravnom sporu i u upravnom postupku, isključivo njima dokazuje, primjerice, status hrvatskog branitelja i dragovoljca Domovinskog rata, koje potvrde izdaje ministarstvo nadležno za obranu, odnosno ministarstvo nadležno za unutarnje poslove¹⁰⁵.

Isprava je temeljno dokazno sredstvo u upravnom sporu. Njih podnose stranke u prilog svojim tvrdnjama, te su ih dužne podnijeti u trenutku predlaganja tog dokaza. Zakon o parničnom postupku¹⁰⁶ određuje da je stranka samo u tri slučaja bezuvjetno dužna podnijeti sudu ispravu koja se kod nje nalazi i to: ako se ona sama u parnici pozvala na tu ispravu za dokaz svojih navoda, ili ako je riječ o ispravi koju je po zakonu dužna predati ili pokazati, ili ako se isprava s obzirom na njezin sadržaj smatra zajedničkom za obje stranke. Ako se isprava nalazi kod treće osobe, koja nije stranka u upravnom sporu, ima obvezu, po nalogu suda, podnijeti je ili pokazati, kada je po zakonu dužna tu ispravu pokazati ili podnijeti ili kada je isprava po svojem sadržaju zajednička za treću osobu i za stranku koja se na nju poziva. U protivnom, treća osoba može isto

¹⁰² Javnopravna tijela vode velik broj evidencija, npr. o prebivalištu i boravištu, o hrvatskom državljanstvu, porezne evidencije, evidencije koje se odnose na rođenje, sklapanje braka, smrti i sl.

¹⁰³ Članak 159. Zakona o općem upravnom postupku

¹⁰⁴ Članak 160. Zakona o općem upravnom postupku

¹⁰⁵ Zakonom o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji ustrojena je Evidencija hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata kao službena evidencija u koju se upisuju sve osobe kojima je priznat status hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, koja se vodi temeljem službenih podataka nadležnih ministarstava za obranu, odnosno unutarnje poslove. Podaci sadržani u ovim evidencijama predstavljaju temelj za ostvarivanje svih prava propisanih Zakonom. Nadalje, ovaj Zakon decidirano propisuje dokumentaciju koju je potrebno priložiti, da bi se ostvarila propisana prava propisana Zakonom. Tako, primjerice, članak 103. ovog Zakona taksativno propisuje isprave koje osoba treba priložiti da bi ostvarila pravo prednosti pri zapošljavanju. Isto tako, da bi se ostvarilo pravo na stambeno zbrinjavanje potrebno je dostaviti dokumentaciju propisanu Zakonom i provedbenim propisima.

¹⁰⁶ Članak 233. Zakona o parničnom postupku

uskratiti iz razloga zbog kojih svjedok može uskratiti davanje iskaza, odnosno uskratiti odgovor na pojedino pitanje¹⁰⁷. Sud će, s obzirom na sve okolnosti, po svom uvjerenju cijeniti od kakva je značenja što stranka koja drži ispravu neće postupiti po rješenju suda kojim joj se nalaže da podnese ispravu ili protivno uvjerenju suda poriče da se isprava kod nje nalazi.¹⁰⁸

Ako je isprava sastavljena na stranom jeziku, stranka je dužna dostaviti ovjereni prijevod te isprave.

Isprave ili dijelove isprava kojima je pristup ograničen ili zabranjen sukladno posebnim propisima javnopravno tijelo će posebno označiti. S takvim ispravama postupat će se sukladno tim propisima.

Ako se isprava nalazi kod državnoga tijela ili koje pravne ili fizičke osobe koja ima javna ovlaštenja, a sama stranka ne može postići da se isprava preda ili pokaže, sud će na prijedlog stranke pribaviti tu ispravu. Sud može, koristeći se svojim inkvizitornim ovlastima, isprave pribaviti i po službenoj dužnosti, prvenstveno od tijela koja nisu stranke u upravnom sporu.

Pored navedenog, isprave priložene spisu tuženika predstavljaju sudu osnovni izvor saznanja o činjenicama utvrđenim u tijeku upravnog postupka. Isprava u upravnom sporu ima prednost pred drugim dokaznim sredstvima jer je njihov sadržaj trajan i pouzdan, bez mogućnosti da stranke mijenjaju ili deformiraju njihov sadržaj.

Rješavanje u stvarima iz pojedinog upravnog područja može se temeljiti isključivo na ispravama koje su stranke dužne priložiti uz podneseni zahtjev, odnosno koje su pribavljene po službenoj dužnosti. Međutim, Ustavni sud je ukazao kako je upravno tijelo vezano pravnom normom kojom je propisano koja konkretna dokazna sredstva treba koristiti za utvrđivanje konkretnih relevantnih činjenica, ali ne i upravni sud koji je slobodan u ocjeni dokaza i utvrđivanju činjenica kako bi mogao potpuno i točno utvrditi činjenično stanje, referirajući se na članak 33. Zakona o upravnim sporovima sukladno kojem sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice; uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, te činjenice koje je sam utvrdio; a stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi. Ustavni sud je istaknuo da „utvrđujući ispunjava li podnositeljica uvjete za

¹⁰⁷ Članak 234. Zakona o parničnom postupku

¹⁰⁸ Članak 233. stavak 5. Zakona o parničnom postupku

konvalidaciju radnog staža, obrazlažući donesene presude, upravni sudovi nisu iznijeli valjane razloge, odnosno nisu obrazložili zbog čega je, unatoč postojanju materijalnog dokaza u vidu zdravstvene iskaznice i predložena dva svjedoka koja nisu ispitana te činjenice da je podnositeljica bila zaposlenik u državnoj službi, nespornim utvrđeno da podnositeljica nije dokazala valjani radni staž koji prema mjerodavnim propisima može konvalidirati. Imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje da su zbog pretjerano formalističkog pristupa u dokazivanju i utvrđivanju činjenica u konkretnom slučaju upravni sudovi propustili stvarno ocijeniti činjenično pitanje koje je bilo ključno za odluku o zahtjevu podnositeljice.¹⁰⁹

U poreznim predmetima isprave su, u pravilu, jedino dokazno sredstvo na kojem se temelji odluka poreznog tijela, a potom i ocjena suda o zakonitosti donesenog akta, budući da su porezni obveznici dužni izdavati račune te voditi poslovne knjige i evidencije radi oporezivanja prema propisima kojima se uređuje pojedina vrsta poreza¹¹⁰.

Opći porezni zakon također propisuje posebnu vrstu isprave i njenu kvalitetu – knjigovodstvenu ispravu, koja mora biti uredna i vjerodostojna. Smatra se da je isprava za knjiženje uredna kad se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna je isprava ona koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni

¹⁰⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-4670/2017. od 9. listopada 2019. U konkretnom postupku odluka o zahtjevu podnositeljice ovisila je o pitanju je li u razdoblju od 9. listopada 1991. do 4. kolovoza 1995. bila zaposlena kod poslodavca "Javno pravobranilaštvo" Općine Benkovac. Uz zahtjev upravnom tijelu podnositeljica je priložila zdravstvenu iskaznicu te je u podnesku od 26. lipnja 2015. predložila saslušanje određenih svjedoka. Ustavni sud primjećuje da je upravno tijelo pozvalo podnositeljicu, zaključkom od 2. studenoga 2015., da dostavi pisane i ovjerene izjave tih svjedoka, no podnositeljica po tom zaključku nije postupila. Upravno tijelo odbilo je zahtjev podnositeljice zauzevši stajalište da zdravstvena iskaznica, iako sadržava ovjere poslodavca, sama za sebe, bez drugih relevantnih pisanih dokaza, nije dovoljan dokaz da je podnositeljica imala evidentiran status osiguranika u odgovarajućim evidencijama nadležnih tijela. Druge materijalne dokaze podnositeljica nije predala, a nisu se mogli pribaviti ni po službenoj dužnosti. Što se tiče izjava svjedoka, upravno tijelo navelo je da se prema članku 4. stavku 4. Pravilnika o postupku konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja ('Narodne novine', broj 53/08.), oni, kao i zdravstvena iskaznica, mogu koristiti kao dodatni dokaz, a ne kao jedino dokazno sredstvo. Ova stajališta potvrdilo je drugostupanjsko upravno tijelo. Takvo stajalište o dokaznoj snazi zdravstvene iskaznice i svjedoka u postupku konvalidacije radnog staža zauzeli su i prvostupanjski upravni sud i Visoki upravni sud. Ti su sudovi smatrali, pozivajući se na članak 4. Pravilnika, da se okolnost zaposlenja podnositeljice u spornom razdoblju kod poslodavca "Javno pravobranilaštvo" Općine Benkovac, što je uvjet za konvalidaciju staža u tom razdoblju, može dokazivati isključivo određenim materijalnim dokazima, a dokazi na koje se poziva podnositeljica, zdravstvena knjižica i saslušanje svjedoka, nisu od utjecaja na drugačije rješenje stvari.

¹¹⁰ Članak 62. stavak 1. Općeg poreznog zakona, Narodne novine broj: 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20.

dogadaj. Knjigovodstvene isprave koje su izrađene na papiru mogu se pretvoriti u elektronički zapis ako se osigura vjerodostojnost podrijetla, cjelovitost sadržaja i čitljivost od trenutka pretvorbe do kraja razdoblja propisanog za čuvanje knjigovodstvene isprave¹¹¹.

Nedostatak dokumentacije za koju Opći porezni zakon veže propisanu kvalitetu može za stranku imati negativan učinak i dodatnu obvezu plaćanja određenog poreznog davanja¹¹².

Isto tako, „prema stavu suda, tuženik se pri ocjeni vjerodostojnosti dokumentacije i vođenju poslovnih knjiga pravilno poziva na citirane odredbe Zakona o računovodstvu i Općeg poreznog zakona dok tužitelj ničim ne dokazuje da je na temelju vjerodostojne dokumentacije uredno vodio svoje poslovne knjige. Vođenje urednih knjiga i vjerodostojna dokumentacija je temelj zakonitog poslovanja poreznog obveznika te je porezni obveznik taj koji je dužan predočiti vjerodostojnu dokumentaciju i uredne poslovne knjige, na temelju kojih porezno tijelo provodi nadzor, što tužitelj nije učinio“¹¹³.

U svezi posebne kvalitete isprava u poreznim predmetima izjasnio se i Ustavni sud Republike Hrvatske ocijenivši da je „u odnosu na provedbu spora pune jurisdikcije, podnositelju bilo omogućeno sudjelovanje na raspravama tijekom prvostupanjskog upravnog spora i predlaganje dokaza. Taj je sud obrazložio da izvođenje novih dokaza nije potrebo za okončanje upravnog spora, što je potvrdio i Visoki upravni sud utvrdivši da se kod poreznih predmeta primjenjuje načelo dokumentiranosti, što znači da se poslovni događaji utvrđuju na temelju knjigovodstvene dokumentacije koju sastavljaju ovlašteni računovođe na temelju propisa i drugim standardima financijskog izvještavanja“¹¹⁴.

¹¹¹ Članak 66. Općeg poreznog zakona

¹¹² Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, posl. br. Usž-2313/19-2 od 30. svibnja 2019.: „Prvostupanjski sud je ocijenio da je na temelju provedenog nadzora, pregledom dokumentacije, poslovnih knjiga i drugih isprava, utvrđeno da je tužitelju osporeno pravo na odbitak pretporeza, po točno navedenim računima dobavljača, jer proizlazi da dostavljena poslovna dokumentacija ne predstavlja vjerodostojnu dokumentaciju iz koje se može nedvojbeno utvrditi jesu li i koje usluge, kada, u kojoj količini i po kojoj cijeni obavljene tužitelju. Utvrđeno je da su iscrpno navedeni razlozi zbog kojih dostavljena dokumentacija dobavljača xxxx ne predstavlja vjerodostojnu računovodstvenu dokumentaciju, s obzirom da se iz dostavljenih ugovora o poslovnoj suradnji ne može utvrditi da je usluga stvarno izvršena jer su usluge samo općenito opisane, ali nisu konkretizirane niti ispostavljenim računima u kojima također nije pojedinačno navedena vrsta, količina, cijena i datum obavljene usluge. Utvrđeno je da se dostavljena popratna dokumentacija ne može povezati s izdavateljem računa i ugovorenim uslugom“.

¹¹³ pravomoćna presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl. br. Usl-822/16-7 od 15. veljače 2018.

¹¹⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-2110/2019. od 28. svibnja 2020.

Ad.2.) Svjedoci

Svjedoci su fizičke osobe sposobne opaziti činjenicu o kojoj trebaju svjedočiti i koje mogu to svoje opažanje priopćiti¹¹⁵.

Svjedok je osoba pozvana da pred sudom daje iskaz o svojim prošlim zapažanjima koja bi mogla biti važna za utvrđivanje istinitosti navoda koji su predmet dokazivanja¹¹⁶.

Kao svjedoci mogu se saslušati samo osobe koje su sposobne dati obavijesti o činjenicama koje se dokazuju¹¹⁷. Drugim riječima, svjedok može biti svaka fizička osoba koja je sposobna zapaziti određenu činjenicu te je ujedno sposobna o tom zapažanju iskazivati pred sudom, a nije stranka ili njen zakonski zastupnik.

Propisana je obveza svjedočenja svake osobe koja je sposobna interpretirati zapažene događaje, iste što je moguće više vjerno iznijeti, u cijelosti, bez eventualnih propuštanja dijelova koji bi mogli promijeniti cjelokupnu predodžbu o događaju. Propisana je dužnost svjedoka odazvati se na poziv suda i svjedočiti, dati iskaz pred sudom.

Od opće obveze svjedočenja ipak je propisana iznimka, pa tako sud nije ovlašten saslušati osobu koja bi svojim iskazom povrijedila dužnost čuvanja službene ili vojne tajne, dok je nadležno tijelo ne oslobodi te dužnosti¹¹⁸.

Također, propisano je pravo osobe uskratiti svjedočenje, zbog prirode svog zanimanja, o činjenicama koje su doznali u obavljanju svoje djelatnosti, za koju je specifično postojanje uzajamnog povjerenja davatelja određene usluge i klijenta¹¹⁹.

¹¹⁵ Borković, I., *op. cit.*, str. 450.

¹¹⁶ Triva, S., Dika, M., *op. cit.*, str. 518.

¹¹⁷ Članak 235. stavak 2. Zakona o parničnom postupku

¹¹⁸ Članak 236. Zakona o parničnom postupku

¹¹⁹ Člankom 237. Zakona o parničnom postupku propisano je da svjedok može uskratiti svjedočenje:

- 1) o onome što mu je stranka kao svom punomoćniku povjerila;
- 2) o onome o čemu se stranka ili druga osoba svjedoku kao vjerskom ispovjedniku ispovijedila;
- 3) o činjenicama što ih je svjedok saznao kao odvjetnik, liječnik, ili u obavljanju kakva drugog poziva ili kakve druge djelatnosti ako postoji obveza da se kao tajna čuva ono što se saznalo u obavljanju tog poziva ili djelatnosti.

Osim uskrate svjedočenja, svjedok može uskratiti odgovor na pojedina pitanja ako za to postoje važni razlozi, a osobito ako bi svojim odgovorom na ta pitanja izložio teškoj sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili kaznenom gonjenju sebe ili svoje srodnike po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stupnja, a u pobočnoj liniji do trećeg stupnja zaključno, svoga bračnog druga ili srodnike po tazbini do drugog stupnja zaključno i onda kad je brak prestao te svog skrbnika ili štíćenika, usvojitelja ili usvojenika. Sudac pojedinac ili predsjednik vijeća upozorit će svjedoka da može uskratiti davanje iskaza i odgovora na postavljeno pitanje¹²⁰.

Svjedok nije dužan odgovarati na pitanja koja nisu u vezi s predmetom dokazivanja. Sud je dužan zabraniti postavljanje pitanja u kojima je već sadržano kako bi svjedok trebao odgovoriti (sugestivna pitanja), te pitanja koja polaze od pretpostavke da je pethodno dan odgovor koji u stvari nije dan (kapciozna pitanja).

Svjedok je osoba koja ima svoja, neposredna zapažanja o nekom događaju, te se kao sporno postavilo pitanje može se li se sudska odluka temeljiti na iskazima svjedoka koji nemaju neposredna saznanja o predmetu spora već samo ona posredna. Vrhovni sud Republike Hrvatske je u nizu presuda zauzeo stav kako Zakon o parničnom postupku ne isključuje kao dokazna sredstva svjedoke koji imaju posrednih saznanja o pravno odlučnim okolnostima¹²¹.

¹²⁰ Članak 238. Zakona o parničnom postupku

¹²¹ Prema odredbi čl. 373.a st. 1. Zakona o parničnom postupku drugostupanjski sud će presudom odbiti žalbu i potvrditi prvostupanjsku presudu, odnosno presudom će preinačiti prvostupanjsku presudu ako prema stanju spisa nađe: 1) da bitne činjenice među strankama nisu sporne, ili 2) da ih je moguće utvrditi i na temelju isprava i izvedenih dokaza koji se nalaze u spisu, neovisno o tome je li prvostupanjski sud prigodom donošenja svoje odluke uzeo u obzir i te isprave, odnosno izvedene dokaze. U Glavi osamnaestoj pod nazivom „dokazi i izvođenje dokaza“ odredbama čl. 235. do 249. regulirano je provođenje dokaza svjedocima, pa je tako odredbom čl. 235. ZPP propisano da je svaka osoba koja se poziva kao svjedok dužna odazvati se pozivu, a ako tim zakonom nije drugačije određeno, dužna je i svjedočiti (stavak 1.), a kao svjedoci mogu se saslušati samo osobe koje su sposobne dati obavijesti o činjenicama koje se dokazuju. Prema odredbi čl. 8. ZPP koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje sud prema svom uvjerenju na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza zasebno i svih dokaza zajedno, a i na temelju rezultata cjelokupnog postupka, dok prema odredbi čl. 220. st. 1. ZPP dokazivanje obuhvaća sve činjenice koje su važne za donošenje odluke. Zbog navedenog, neosnovana je tvrdnja revidenata da je drugostupanjski sud počinio bitnu povredu odredaba parničnog postupka iz čl. 354. st. 1. ZPP u vezi s odredbama čl. 373.a u vezi s odredbom čl. 8. ZPP, kada je ocjenjujući provedene dokaze, prihvatio iskaze svjedoka (koji su imali posredna saznanja o predmetu spora). Pritom ovdje valja reći da prema pravilima o subjektivnim granicama pravomoćnosti ova presuda proizvodi pravni učinak samo između parničnih stranaka u ovom postupku, a ne i u odnosu na treće osobe. Dakle, ova presuda ne veže ostale upisane suvlasnike na predmetnoj nekretnini koji nisu obuhvaćeni predmetnom tužbom i koji nisu sudjelovali u predmetnom postupku (Republika Hrvatska). Vrhovni sud RH, Broj: Rev 750/2016-2 od 17. travnja 2019., kao i u odlukama Rev- 1414/2014-2 od 13. lipnja 2018., Rev-104/1993-2 od 7. travnja 1993., Rev-577/1998-2 od 28. veljače 2001.).

U velikom broju slučajeva predloženi dokaz saslušanjem svjedoka u upravnom sporu ocjenjuje se nesvršishodnim, zbog same naravi pojedine upravne stvari, ili je provođenje dokaza saslušanjem svjedoka samo pomoćno dokazno sredstvo. Naime, stranka koja predloži provođenje dokaza saslušanjem svjedoka mora navesti okolnosti zbog kojih bi trebalo saslušati osobu u svojstvu svjedoka i činjenice koje bi se na taj način trebale dokazati, stoga upravo naznačene okolnosti mogu biti razlog zbog kojih će sud odbiti izvođenje ovog dokaza. Zakonom o mirovinskom osiguranju¹²², kao posebnom materijalnom propisu koji regulira prava na i iz mirovinskog osiguranja, izričito je propisano da se mirovinski staž, plaća, osnovice te druge činjenice koje utječu na stjecanje i utvrđivanje prava ne mogu kao jedino dokazno sredstvo koristiti izjave svjedoka¹²³.

Pravilnost odbijanja ovog dokaza izrazio je i Ustavni sud Republike Hrvatske:“ U odnosu na provedbu spora pune jurisdikcije, Ustavni sud primjećuje da je podnositelju bilo omogućeno očitovati se na sve podneske druge strane, zatim sudjelovanje na raspravi i predlaganje dokaza. Pri tome Visoki upravni sud je u konkretnom slučaju, a s obzirom na karakter osporenog upravnog akta, primijenio načelo dokumentiranosti, slijedom čega je nepotrebnim cijenio saslušanje predloženih svjedoka na temelju načela *iura novit curia*. Tijekom upravnog spora ispitane su odredbe mjerodavnih propisa koji se odnose na situaciju podnositelja, kao i potrebna činjenična utvrđenja iz upravnog postupka, pri čemu je sporni konačni upravni akt ocijenjen zakonitim. Slijedom svega navedenog, ocjena je Ustavnog suda da je u konkretnom slučaju Visoki upravni sud iznio ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za svoju presudu, odnosno da je svoja pravna stajališta obrazložio na način koji ne dovodi u sumnju arbitrarnost postupanja i odlučivanja. Stoga, osporenom odlukom podnositelju nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.“¹²⁴

¹²² Članak 122. Zakona o mirovinskom osiguranju, Narodne novine broj: 157/13., 151/14., 33/15., 93/15., 120/16., 18/18., 62/18., 115/18., 102/19.

¹²³ „Uvidom u priloženi spis predmeta, kao i iz tužbenih navoda te dostavljenog podneska, razvidno je da tužiteljica od dokaza za priznavanje staža osiguranja u razdoblju od 8. listopada 1991. do 5. kolovoza 1995. može ponuditi samo izjave svjedoka N. M., K. P. te Đ. i J. Č., te preslike zdravstvene knjižice na ime tužiteljice i njene kćeri Š. M. Izjave svjedoka mogu se uzeti samo kako dodatni dokaz, a ne kao jedino dokazno sredstvo za priznanje staža osiguranja, bez drugih valjanih materijalnih dokaza.“ – pravomoćna presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl. br. Usl-1917/13. od 28. travnja 2015.

¹²⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-2790/2016. od 13. siječnja 2021., objavljeno na www.usud.hr

Oportuno je u upravnom sporu provesti dokaz saslušanjem svjedoka, kako bi se dodatno rasvijetlila neka činjenica i raspravile sve okolnosti konkretnog slučaja, čime se izbjegava vraćanja predmeta na ponovni postupak upravnom tijelu, a ujedno sud ima mogućnost meritorno, u sporu pune jurisdikcije, riješiti predmet. Time izvođenje ovog dokaza predstavlja instrument dopune i kontrole dokaznog postupka koji se vodio pred upravnim tijelom¹²⁵.

Ad.3.) Uviđaj

U upravnom sporu uviđaj bi se trebao provesti kada je za utvrđivanje neke činjenice ili za razjašnjenje bitnih okolnosti potrebno neposredno opažanje suca. Uviđaj se može provesti i uz sudjelovanje vještaka.

Uviđaj je parnična radnja određenog suda (ili suca) koja se sastoji u neposrednom promatranju i istraživanju svojstava osoba ili stvari radi utvrđivanja istinitosti navoda koji su predmet dokazivanja. Uviđaj se provodi da se utvrde važna svojstva nekog predmeta ili da se ispitaju tragovi koji upućuju na postojanje drugih relevantnih činjenica¹²⁶.

Uviđaj je dokazno sredstvo koje se, u pravilu¹²⁷, ne koristi u upravnom sporu. Tome je razlog činjenica što, ukoliko je potrebno, uviđaj provodi tijelo, učinkovito i ekonomično, u

¹²⁵ S obzirom na to da je tužiteljica osporavala zaključak tuženika da ona u 2010. godini nije raspolagala novcem od primljenog dara koji bi joj omogućio kupnju predmetne nekretnine jer je isti iskoristila za ranije stečene i adaptirane nekretnine, prvostupanjski sud je na okolnost stjecanja novčanog iznosa darovanjem od oca i o načinu raspolaganja tim novcem, saslušao tužiteljicu i njezinog supruga. Tužiteljica je u svom iskazu među ostalim izjavila da je za kupnju stana u Zagrebu imala novac na računu u banci, međutim o tome tijekom upravnog spora nije dostavila dokaz. Prvostupanjski sud pravilno je ocijenio da je tužiteljici u poreznom postupku dana mogućnost da se izjasni o svim navodima, dokazima i činjenicama bitnim za oporezivanje u ovom predmetu. Naime, tužiteljica je bila pozvana od poreznog tijela da dostavi podatke o izvorima sredstava, nabavljenoj nepokretnoj, pokretnoj i drugoj imovini te podatke o osobnoj potrošnji, uz analizu razlike između vrijednosti imovine i dokumentirane visine sredstava za njezino stjecanje, a svi dostavljeni podaci i isprave na koje se tužiteljica pozvala razmotreni su i ocijenjeni u zapisniku i obrazloženju prvostupanjskog poreznog rješenja te obrazloženju rješenja tuženika, koja rješenja je prvostupanjski sud osnovano ocijenio zakonitima. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, posl. br. Usž-590/17-2 od 14. lipnja 2017.

¹²⁶ Triva, S., Dika, M., op. cit., str. 509.

¹²⁷ Prema dostupnim statističkim podacima, niti jedan uviđaj nije proveden pred Upravnim sudom u Zagrebu.

prvostupanjskom upravnom postupku¹²⁸. Ako uviđaj nije pravilno proveden, primjenom pravila koje propisuje Zakon o općem upravnom postupku ili kojeg drugog posebnog propisa koji regulira određenu upravnu materiju, a isto je od utjecaja na zakonitost donesenog akta, sud će, primjenjujući svoje kasatarno ovlaštenje, osporeni akt poništiti i predmet vratiti na ponovni postupak tijelu. Ovo iz razloga što su u tom slučaju počinjene takove povrede postupka, da je isti, u biti, potrebno opetovano provesti u cijelosti. U suprotnom, preliminarni trošak provedbe postupka te očevida od strane suda pao bi na teret stranke.¹²⁹

¹²⁸ Primjerice, u postupcima radi ostvarivanja prava iz područja socijalne skrbi, nadležni Centar za socijalnu skrb ima obvezu izvršiti uvid u osobne prilike korisnika socijalnih prava te obaviti izvide (uviđaj) o njihovim životnim uvjetima. Također, Opći porezni zakon propisuje da Porezno tijelo koristi sva dokazna sredstva potrebna za utvrđivanje činjenica bitnih za oporezivanje, a osobito prikuplja obavijesti od poreznog obveznika, drugog sudionika poreznog postupka i drugih osoba, određuje vještake, pribavlja isprave i spise te izlazi na očevid. Opći porezni zakon propisuje u člancima 82. i 83. pravila provođenja očevida, te se očevid obavlja kad je za utvrđivanje ili razjašnjenje činjenica bitnih za oporezivanje potrebno neposredno opažanje službene osobe poreznog tijela. Porezni obveznik ima pravo biti nazočan očevidu i ne smije ometati očevid. Iznimno, očevid se može obaviti bez nazočnosti poreznog obveznika ako bi odgoda očevida mogla ugroziti utvrđivanje činjenica ili bi imala za posljedicu uništenje dokaza bitnih za oporezivanje. Očevid se može obaviti i uz sudjelovanje vještaka. Nalazi utvrđeni očevidom unose se u zapisnik o obavljenom očevidu. Zapisnik o obavljenom očevidu potpisuju sudionici. U zapisnik o obavljenom očevidu obvezno se unose i primjedbe poreznog obveznika, kao i razlozi odbijanja potpisivanja zapisnika. Zapisnik o očevidu prilaže se spisu. Vlasnik ili držatelj stvari, prostorija ili zemljišta koji su predmet očevida ili u kojima ili na kojima se nalaze predmeti očevida, ili preko kojih je potrebno prijeći, dužan je dopustiti da se očevid obavi, te mora biti obaviještena o obavljanju očevida u roku 15 dana prije obavljanja očevida. Nadalje, Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine broj: 74/14., 69/17., 98/19.) u članku 35. propisuje da u postupku izvlaštenja Ministarstvo (nadležno za poslove pravosuđa) odnosno nadležno tijelo obavlja očevid, provodi usmenu raspravu i izvodi dokaze radi utvrđivanja svih bitnih činjenica i okolnosti potrebnih za određivanje naknade za izvlaštenje nekretninu.

¹²⁹ „U naknadno provedenom postupku provjere vjerodostojnosti podataka iskazanih u poreznoj prijavi, prvostupanjsko porezno tijelo utvrdilo je da postoji osnova za izmjenu porezne obveze utvrđene privremenim poreznim rješenjem sukladno članku 17.a. Zakona o porezu na promet nekretnina. U svrhu provjere tržišne vrijednosti nekretnine izvršeno je vještačenje stručne osobe ovlaštene od strane Porezne uprave, sukladno odredbi članka 10. Zakona o porezu na promet nekretnina (Narodne novine, broj: 69/97., 26/00., 127/00., 153/02., 22/11., 143/14. – dalje u tekstu: Zakon). Tužiteljica u žalbi navodi da u ponovnom postupku procjene nekretnine nije sudjelovala, te ističe niz prigovora na izvršenu procjenu. Spisu predmeta priložen je Zapisnik o procjeni tržišne vrijednosti nekretnine od 19. ožujka 2018. iz kojeg proizlazi da je očevid na predmetnoj nekretnini izvršen 26. ožujka 2018. Stranka je poziv od 16. travnja 2018. radi uvida u zapisnik o procjeni tržišne vrijednosti nekretnine za razliku porezne osnovice u odnosu na privremeno prijelazno rješenja od 4. svibnja 2016. zaprimila 28. travnja 2018., te je izjavila da nije suglasna s izvršenom procjenom. Nadalje, u Zapisniku o procjeni tržišne vrijednosti nekretnine opisano je unutarnje uređenje nekretnine, iako tužiteljica nije bila prisutna očevidu niti omogućila pristup ovlaštenom procjenitelju, pa da bi isti mogao utvrditi činjenice o opisu, kvaliteti, stupnju i izgrađenosti nekretnine. Imajući u vidu utvrđeno činjenično stanje, razvidno je da očevid nije proveden sukladno odredbama OPZ-a jer tužiteljica istom nije prisustvovala niti je o istom bila pravilno obaviještena, dok je Zapisnik o procjeni tržišne vrijednosti sastavljen prije održanog očevida. Prigovori tužiteljice izneseni u tužbi kao i u žalbi, nisu se mogli otkloniti jer tuženo tijelo nije pravilno provelo postupak očevida niti je za naknadnu procijenjenu tržišne vrijednosti stečene nekretnine iznijelo valjane razloge, a nije odgovorilo niti na žalbene prigovore tužiteljice iako je tuženo tijelo sukladno odredbi članka 170. OPZ-a bilo dužno ispitati zakonitost pobijanoga poreznog akta u

Ad.4.) Vještačenje

Smatramo da je provođenje vještačenja u upravnom sporu najkompleksnije dokazno sredstvo, koje ujedno izaziva najviše prijepora i različitih stavova. Poglavitito se vode rasprave mora li sud uvijek prihvatiti prijedlog stranke i provesti predloženi dokaz, osobito kada se osporeno rješenje temelji na nalazu i mišljenju vještaka sačinjenom za potrebe odlučivanja u upravnom postupku. Na žalost, niti različiti stavovi u judikaturi ne pomažu u razrješenju ovog značajnog pitanja na koje se nadovezuje pitanje mogućnosti meritornog rješavanja u sporu pune jurisdikcije na temelju nalaza i mišljenja sudskog vještaka.

Mišljenja smo da je provođenje vještačenja u upravnom sporu ponekad, ovisno o predmetu upravne stvari, jedino učinkovito dokazno sredstvo koje stoji na raspolaganju tužitelju pri osporavanju zakonitosti upravnog akta. U duhu ustavnog i konvencijskog prava na pravično suđenje i primjene načela jednakosti oružja u upravnom sporu trebalo bi se provesti neovisno, stručno, sudsko vještačenje kada stranka osporava odlučne činjenice, osobito ako su one utvrđene vještačenjima po ovlaštenim vještacima javnopravnih tijela provedenim u upravnom postupku.

Zakonom o parničnom postupku propisano je da će sud izvesti dokaz vještačenjem kada je radi utvrđivanja ili razjašnjenja neke činjenice potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže¹³⁰.

Stalni sudski vještaci svojim stručnim znanjem pružaju sudu uslugu davanja vještačkog nalaza i mišljenja (vještačenje) kada je to potrebno radi utvrđivanja ili razjašnjenja činjenica koje se utvrđuju u postupku¹³¹.

Iz citiranih zakonskih odredbi Dika¹³² izvodi zaključak o dvije osnovne funkcije vještačenja: kao instrumenta za utvrđivanje činjenica kada je za to potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže i kao instrumenta za razjašnjenje činjeničnog stanja. Kod utvrđivanja činjenica sporno

cijelosti, a posebno u dijelovima na koje se odnosi žalba. Sukladno navedenom, osporeno rješenje nije se moglo ocijeniti zakonitim.“ Pravomoćna presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl. br. Usl-2332/19-9 od 9. srpnja 2020.

¹³⁰ Članak 250. Zakona o parničnom postupku

¹³¹ Članak 125. Zakona o sudovima, Narodne novine broj: 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19.

¹³² Dika, M., op. cit., str. 627.

je postoji li pravno-relevantna činjenica, za koje utvrđenje sud nema potrebno stručno znanje, dok je kod razjašnjenja sudu potrebna pomoć vještaka u ocjeni te činjenice.

Bestvina i Balić¹³³ također navode dvostruku funkciju vještaka, kao dokaznog sredstva kad svojom stručnošću obavještava sud o svojim zapažanjima, te kao stručnog pomagača u obavljanju funkcije suđenja pri utvrđivanju činjeničnog stanja, kad vještak svojom stručnošću pomaže sudu da formira svoje mišljenje o zapaženom.

Sudski vještaci su osobe koje imaju posebno stručno znanje kojim ne raspolaže sud, te davanjem nalaza i mišljenja pomažu pri utvrđivanju ili razjašnjenju neke relevantne činjenice. Sudski vještak iznosi sudu svoje zapažanje o nekoj činjenici, uzročno-posljedičnom odnosu između nekih činjenica, iznosi svoja stručna stajališta te donosi zaključke o specifičnoj materiji koju sud ne poznaje. Ako se radi o utvrđivanju neke činjenice do koje se može doći, primjerice, jednostavnom računskom operacijom, ili pribavljanjem podataka iz službenih evidencija, ili drugim dokaznim sredstvima (saslušanjem stranke, svjedoka i sl.) nema mjesta provođenju vještačenja, jer se u tom slučaju ne radi o potrebi poznavanja nekoga stručnog područja. Kriterij procjene stručnosti kojim sud ne raspolaže jest ona razina znanja koja nadilazi „stupanj znanja čovjeka koji posjeduje opće obrazovanje i životno iskustvo kao sudac“.¹³⁴

Međutim, vještak nikada nije ovlašten davati svoj stav o primjeni pravne norme ili davati odgovore na pravna pitanja, niti mu to smije biti zadani zadatak jer je to u isključivoj nadležnosti suda, pozivom na staro rimsko pravilo *iura novit curia*, prema kojemu je sud dužan poznavati zakon te ga protumačiti i primijeniti. Ipak, ako se radi o utvrđivanju sadržaja stranog prava, dokazivanje je dopušteno, kao i kada pravna pravila sadržavaju i neka pravila iskustva ili standarde.¹³⁵ Vještak može izložiti sudu stručne informacije o pravilima struke kada je to potrebno radi određivanja sadržaja (značenja) mjerodavne pravne norme, osobito onda kada se ona koristi nedefiniranim pojmovima kao što su pravni standardi. U tom slučaju radi se o vještačenju o pravilima struke u funkciji utvrđivanja sadržaja pravne norme.¹³⁶

¹³³ Bestvina, M., Balić, Đ., *Imenovanje sudskih vještaka i procjenitelja u RH i ostalim susjednim državama*, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13. listopada 2018., str. 4.

¹³⁴ Poznić, B., i dr., *Zakon o parničnom postupku s komentarom*, Beograd, 1957., str. 220.

¹³⁵ Triva, S., Dika, M., *op. cit.*, str. 526.

¹³⁶ Dika, M., *op. cit.*, str. 630.

Ako stranka ne predloži provesti dokaz vještačenjem, sud je dužan svoju odluku o zakonitosti osporenog akta donijeti ocjenom svih prikupljenih dokaza kao i danih nalaza i mišljenja u oba provedena stupnja upravnog postupka po pravilima o slobodnoj ocjeni dokaza. Tako će prihvatiti nalaze i mišljenja ovlaštenih vještaka javnopravnog tijela samo ukoliko su dobro obrazloženi, razumljivi i jasni, te potkrijepljeni dokumentacijom priloženom u spisu tuženika, a dostavljenim dokazima uz tužbu stranka iste ne dovodi u sumnju, odnosno, predmet će vratiti na ponovni postupak ukoliko ocijeni da stranka svojim navodima i dostavljenim dokazima dovodi u sumnju nalaz i mišljenje ovlaštenih vještaka na kojem se temelji rješenje tijela. Dakle, dužnost je suda savjesno i brižljivo ocijeniti sve predložene dokaze, svaki za sebe i u njihovoj ukupnosti, te utvrditi kako utječu na zakonitost osporenog akta. Iako su ovlašteni vještaci upravnih tijela nesporno visokoobrazovane i stručne osobe, ipak sudski vještaci u pojedinim slučajevima imaju posebne kvalifikacije i subspecijalnosti što čini njihov nalaz i mišljenje bolje obrazloženim i argumentiranim.

O prihvatljivosti takvih nalaza i mišljenja, kao i prigovoru o eventualnoj neobjektivnosti ovlaštenih vještaka, obzirom su oni zaposlenici tih javnopravnih tijela, odnosno Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom¹³⁷, zauzeo je stav Europski sud za ljudska prava.

U presudi *Zovko protiv Hrvatske*¹³⁸ Europski sud za ljudska prava utvrdio je da nije bilo povrede članka 6. Konvencije prava na pošteno suđenje, te je prihvatio argumente države da su vještaci upravnog tijela razmotrili sve prigovore podnositeljice vezane za njezino zdravstveno stanje, te

¹³⁷ Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom osnovan je Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (Narodne novine broj: 157/13., 152/14., 39/18.), kojim su, između ostalog, propisani poslovi vještačenja prema posebnim propisima radi utvrđivanja tjelesnog, intelektualnog, osjetilnog i mentalnog oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti, razine potpore te radne sposobnosti osobe

¹³⁸ Zahtjev broj 56935/13, presuda od 23. svibnja 2017., konačna 23. kolovoza 2017. – Internet stranica <https://hudoc.echr.coe.int>. U bitnome, podnositeljica zahtjeva pokrenula je postupak radi priznavanja prava na naknadu plaće za vrijeme bolovanja zbog bolesti kao posljedice priznate ozljede na radu. Isticala je da joj nije omogućeno sudjelovati u postupku, smatrajući da je bila u potpunosti isključena iz postupka vještačenja pred upravnim tijelom, te da je povrijeđeno načelo jednakosti oružja s obzirom na to da ju je Upravni sud u Zagrebu odbio saslušati i provesti neovisno medicinsko vještačenje radi utvrđivanja uzročne veze između njene bolesti i priznate ozljede na radu. Europski sud za ljudska prava u svojoj odluci primjećuje da je zahtjev podnositeljice razmatran najprije pred izabranim liječnikom opće prakse, zatim pred upravnim tijelima u dva stupnja, te potom pred Upravnim sudom u Zagrebu kao sudskim tijelom koje ima ovlast preispitati doneseni akt u svim aspektima - i činjeničnim i pravnim, te ističe da se odluka o osnovanosti zahtjeva temelji isključivo na nalazima medicinskih tijela vještačenja Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

na njih odgovorili na zadovoljavajući način, a da je podnositeljica bila obaviještena o rezultatima vještačenja, na njih se mogla očitovati, stoga je u dovoljnoj mjeri sudjelovala u postupku vještačenja. Suci naglašavaju da činjenica da su vještaci zaposlenici Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, i to medicinski eksperti sa značajnim profesionalnim iskustvom i obrazovanjem, nije dovoljna za dovođenje u sumnju njihove nepristranosti, osim ukoliko stranka ne podnese dokaz kojim bi se njihov nalaz doveo u pitanje, što u konkretnom slučaju nije učinjeno.¹³⁹ Osim toga, Europski sud naglašava da je uloga domaćeg suda ocijeniti je li konkretan nalaz vještaka pouzdan i vjerodostojan, dok je sukladno odredbama Konvencije njegova uloga razjasniti je li postupak kao cjelina, uključujući način ocjene dokaza, bio pravičan.

U predmetu *Trbojević protiv Hrvatske*¹⁴⁰ Europski sud za ljudska prava odlučio je da je zahtjev podnositeljice gđe Trbojević zbog navodne povrede prava na pošteno suđenje očito neosnovan. Sud se pozvao na stav zauzet u predmetu *Zovko protiv Hrvatske* o pitanju objektivnosti vještaka zaposlenih kod upravnih tijela, te je ponovio kako je riječ o visokoobrazovanim stručnjacima sa znatnim profesionalnim iskustvom koje domaće pravo obvezuje da nalaze daju nepristrano, stoga nalazi da u konkretnom slučaju nije podnesen dokaz koji bi ukazivao na suprotno. Naglašava da je prvenstveno na domaćem sudu da ocjenjuje relevantnost dokaza čije izvođenje u postupku stranka želi. Europski sud ne nalazi ništa nepravično u činjenici što je Upravni sud na raspravi odbio saslušati ovlaštenog višeg vještaka, stoga je odbacio podnositeljičin zahtjev kao očito neosnovan.

¹³⁹ *ibid*, izraženi stav proizlazi iz paragrafa 44. i 45. ove presude

¹⁴⁰ Zahtjev broj 57228/13, odluka od 7. lipnja 2018., – Internet stranica <https://hudoc.echr.coe.int>. Podnositeljica zahtjeva je dio svojeg radnog vijeka provela u Republici Hrvatskoj, a dio u Kraljevini Norveškoj, te je pred Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje (dalje: HZMO) podnijela zahtjev za priznavanje prava na razmjerni dio invalidske mirovine. Podnositeljica je prigovarala da nije mogla sudjelovati u postupku vještačenja pred HZMO-om, da su vještaci bili pristrani jer su djelatnici HZMO-a, te da Upravni sud u Zagrebu nije naložio novo vještačenje niti saslušao vještake HZMO-a, pa je time povrijeđeno načelo jednakosti oružja. Sud je primijetio da je podnositeljica podnijela žalbu u odnosu na prvo od dva provedena vještačenja pred upravnim tijelom, te da je viši vještak u drugom vještačenju razmotrio njezine konkretne prigovore, a da podnositeljica Upravnom sudu nije niti predložila provođenje neovisnog vještačenja.

Ad.4.a.) Ostvarenje načela jednakosti oružja

Iako je Zakonom o upravnim sporovima propisano da je stranka već u tužbi dužna iznijeti sve dokaze i činjenice na kojima temelji svoj zahtjev,¹⁴¹ smatramo da bi bilo rigidno i suviše formalno, a protivno načelu izjašnjavanja stranke, ne dopustiti iznošenje dokaznih prijedloga na glavnoj raspravi, tim više što je raspravno načelo osnovni postulat upravnog spora.

Uvažavajući načelo usmene rasprave, sud daje mogućnost strankama izjasniti se o predloženom vještačenju, osobi vještaka kao i o vrsti vještačenja koje bi se trebalo provesti te o činjenicama koje je potrebno tim vještačenjem utvrditi. Stranka predlaže vrstu vještačenja radi utvrđivanja ili razjašnjenja neke pravno-relevantne činjenice, o kojem prijedlogu sud odlučuje, ali nema ovlast usvojiti prijedlog stranke i odrediti neku drugu vrstu vještačenja koja nije predložena, iako bi to možda bilo svrhovitije u konkretnom predmetu. Naime, sud može strankama razjasniti¹⁴² koje su relevantne činjenice u konkretnoj upravnoj stvari i kojim dokaznim sredstvima, odnosno vrstom vještačenja bi se iste mogle utvrditi, odnosno razjasniti, ali će odbiti prijedlog stranke ako se radi o vještačenju kojim se ne bi postigla željena svrha ili je ono u potpunosti irelevantno za donošenje odluke o zakonitosti osporenog akta¹⁴³. Time se ostvaruje ne samo načelo učinkovitosti, izbjegavanjem dodatnih troškova strankama radi potrebe izrade dodatnog ili čak novog nalaza i mišljenja odnosno ukoliko se određenim vještačenjem uopće ne bi postigla željena svrha, već se time omogućava vođenje upravnog spora uz stvarno uvažavanje jednakosti oružja.

Smatram izuzetno bitnim usvojiti prijedlog stranke i provesti dokaz vještačenjem, jer sud sam nema posebnih, specijalističkih znanja (većinom medicinskih), jer bi se u protivnom osporilo i

¹⁴¹ Članak 23. Zakona o upravnim sporovima

¹⁴² U ostvarivanju načela otvorenog pravosuđenja sud u raspravljanju o predmetu spora i predloženim dokazima iznosi svoja stajališta o pravnoj kvalifikaciji spora, o pravno-relevantnim činjenicama i o dokazima kojima bi se te činjenice mogle utvrditi.

¹⁴³ Tako, primjerice Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine broj: 80/13., 137/13.) u članku 67. propisuje razloge zbog kojih se neka ozljeda neće priznati ozljedom na radu. Između ostalog, ozljeda se neće priznati ukoliko je do ozljeđivanja došlo zbog skrivljenog, nesavjesnog ili neodgovornog ponašanja na radnome mjestu, odnosno pri obavljanju djelatnosti, kao i na redovitom putu od stana do mjesta rada i obrnuto. U opisanim slučajevima nije svrhovito provoditi medicinsko vještačenje na okolnost postoji li uzročno-posljedična veza između opisanog načina ozljeđivanja i zadobivene ozljede, te će se redovno takav dokazni prijedlog odbiti jer ne utječe na ishod upravnog spora.

samo pravo stranke na pristup sudu, u punom, sadržajnom smislu. U izdvojenom mišljenju¹⁴⁴ odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-191/2018. od 10. ožujka 2020. istaknuto je da sudac „mora provesti dokaz ako 1. stranka osporava činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku, 2. dokaz je podoban da se njime utvrdi sporna i odlučna činjenica, a 3. dokaz stranka na pravilan način predlaže provesti.“

Sud je ovlašten odrediti vještačenje čak i u slučaju protivljenja suprotne strane, uglavnom javnopravnog tijela-tuženika, koji „brani“ činjenična i pravna utvrđenja u donesenom upravnom aktu.

Neovisno o činjenici što je vještačenje u upravnom postupku provedeno u dva stupnja po ovlaštenim vještacima javnopravnog tijela, te su njihovi nalazi i mišljenja doneseni neposrednim pregledom stranke i medicinske dokumentacije koja prileži spisu, sud će usvojiti prijedlog stranke o provođenju neovisnoga sudskog vještačenja kada se navodima u tužbi osporava doneseni nalaz i izraženo mišljenje na kojem se temelji odluka upravnog tijela, radi pravilnog i potpunog utvrđenja spornih činjenica. Time se poštuje načelo jednakosti oružja, u smislu ravnoteže među strankama, jer se stranci (tužitelju) daje mogućnost izložene prigovore na utvrđeno činjenično stanje potkrijepiti dokazima, u odnosu na navode i utvrđenja suprotne strane, odnosno javnopravnog tijela.¹⁴⁵

U predmetu *Korošec protiv Slovenije*¹⁴⁶ Europski sud za ljudska prava ističe kako članak 6. Konvencije jamči pravo na pošteno suđenje, ali ne propisuje pravila o prihvatljivosti dokaza ili načina na koji se oni ocjenjuju, što je primarna zadaća nacionalnog prava i sudova. Ovaj članak ne priječi domaćim sudovima da prihvate nalaze ovlaštenih tijela vještačenja, međutim načelo jednakosti oružja, koje je jedan od elemenata prava na pošteno suđenje, zahtijeva da se svakoj stranci pruži razumna mogućnost da izlože činjenice i podupru ih svojim dokazima, u kojim uvjetima se niti jednu od stranaka ne stavlja u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku. Sud naglašava da u situaciji kada nalazi i mišljenja vještaka ovlaštenih tijela vještačenja imaju

¹⁴⁴ A. Abramović, L. Kušan i G. Selanec

¹⁴⁵ Ustavni sud, „kad je riječ o načelu procesne ravnopravnosti stranaka (načelo jednakosti oružja), ponavlja da ono obuhvaća razumnu mogućnost svake stranke izložiti činjenice i poduprijeti ih svojim dokazima u takvim uvjetima koji nijednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku“, odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-5074/2019 od 15. prosinca 2020., točka 10., objavljeno na www.usud.hr

¹⁴⁶ Zahtjev broj 77212/12, presuda od 8. listopada 2015., konačna 8. siječnja 2016., Internet stranica <https://hudoc.echr.coe.int>.

odlučujući utjecaj na ocjenu činjenica od strane suda jer su se odnosile na područje medicine koje nije bilo u sklopu sudačkog znanja, nedostatak neutralnosti imenovanog vještaka može u određenim situacijama dovesti do povrede načela jednakosti oružja. U predmetu *Sara Lind Eggertsdóttir* Sud je naglasio kako je potrebno uzeti u obzir tri čimbenika: prirodu zadatka koji je povjeren vještaku, njegov položaj u hijerarhiji suprotne strane i njegovu uloga u postupku, poglavito koju težinu pridaje sud danom nalazu. U konkretnom predmetu nalaz vještaka ovlaštenog tijela vještačenja (*Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije*) izravno je utjecao na odluku tijela o osnovanosti podnesenog zahtjeva, te se i odluka suda temeljila upravo na tom nalazu. Stoga je odbijanjem dokaznog prijedloga da se provede neovisno sudsko vještačenje i pruži mogućnost podnositelju zahtjeva osporavati doneseni nalaz, došlo do povrede članka 6. Konvencije.

Ustavni sud Republike Hrvatske, razmatrajući je li došlo do povrede ustavnog prava na pravično suđenje iz članka 29. stavak 1. Ustava¹⁴⁷ u odluci broj: U-III-2335/16 od 14. prosinca 2016. istaknuo je da se „konačna ocjena o uzroku invalidnosti podnositelja temelji na medicinskim nalazima i mišljenjima koji su dani za potrebe upravnog postupka od vještaka koji su zaposleni u upravnim tijelima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO). Ti su nalazi i mišljenja odlučujući dokaz u ovom predmetu, jer se bez njih ne može dati procjena uzroka nastanka invalidnosti podnositelja. Ni sudovi ne posjeduju stručna medicinska znanja bez kojih se ne može procjenjivati nečije zdravstveno stanje, niti uzrok zbog kojega je netko nesposoban za rad. Uz to, u ovom predmetu, podnositelj je uz tužbu priložio presliku svog medicinskog kartona od rođenja pa do sada, a sudovi su sami (iako ne posjeduju stručnost liječnika) procijenili da taj dokaz ne može poslužiti pri ocjeni uzroka podnositeljeve invalidnosti/nesposobnosti za rad. Kako je odlučujući dokaz u ovom postupku ostalo vještačenje provedeno po vještacima iz HZMO-a, može se zaključiti da podnositelju u upravnom sporu koji je vodio protiv javnopravnog tijela (koje se za potrebe ovoga postupka može izjednačiti s državom) nije dana mogućnost da dokazuje svoje tvrdnje, te da je upravni spor proveden bez stvarne namjere provedbe cilja upravnog spora - kontrole zakonitosti upravnih akata, a što je dužnost upravnih sudova propisanih člankom 19. stavkom 2. Ustava. Ovom odlukom Ustavni

¹⁴⁷ Članak 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske glasi: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela“.

sud ne dovodi u pitanje načelo slobodne ocjene dokaza koje vrijedi za sudove u upravnom sporu. Osim toga, nije na Ustavnom sudu ocjenjivati koje odlučne činjenice redovni sudovi trebaju utvrđivati niti koje dokazne prijedloge stranaka moraju prihvaćati ili odbijati. Međutim, Ustavni sud napominje da je obveza sudova da, u cilju osiguranja pravičnog suđenja o pravima i obvezama stranaka, u postupku svakoj stranci omogućuje da iznose dokaze kojima bi potkrijepile odnosno utvrdile svoje navode, a pogotovo one od kojih ovisi meritorno rješavanje spora (stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci broj: U-III-3874/2008 od 4. travnja 2012.).“

Ukazuje se da je od izloženog stava Ustavni sud Republike Hrvatske odstupio u recentnoj odluci¹⁴⁸ navodeći da „ne nalazi da bi, imajući u vidu sve okolnosti ovog slučaja, neprovođenjem vještačenja kako je podnositelj to zatražio u upravnom sporu, dakle i nakon vještačenja provedenog u dva stupnja po vještacima Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom bilo povrijeđeno pravo na pravično suđenje.“ Obrazloženje svoje odluke kao i ključnu razliku u odnosu na ranije izneseno stajalište Ustavni sud Republike Hrvatske nalazi u činjenici da su provedena prvostupanjska i drugostupanjska vještačenja od strane Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom koje je kao jedinstveno tijelo vještačenja i osnovano upravo radi ujednačenosti postupanja u postupcima utvrđivanja oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i radne sposobnosti. Zavod provodi vještačenje sukladno Zakonu o jedinstvenom tijelu vještačenja, kojim je između ostalog propisano da vještačenje obavljaju Vijeće vještaka i Vijeće viših vještaka: doktori medicine, socijalni radnici, psiholozi, stručnjaci edukacijsko rehabilitacijskog profila i pedagozi. Dakle, riječ je o visokoobrazovanim stručnjacima sa znatnim profesionalnim iskustvom koje sam zakon obvezuje da svoje nalaze daju nepristrano i da budu neutralni. Činjenica da je nalaz i mišljenje izradio Zavod, koji je posebno određen za izradu nalaza i mišljenja vještaka o određenom pitanju i koji se financira iz državnog proračuna, sama po sebi ne opravdava bojazan da vještaci nisu postupali objektivno i nepristrano pri izradi nalaza i mišljenja. Također, nije dostatno u ustavnoj tužbi (samo) istaknuti da je nadležni sud trebao provesti novo vještačenje po neovisnom sudskom vještaku. Na podnositelju je da obrazloži zašto smatra da je upravo taj dokazni prijedlog (kojeg je sud odbio) smatrao važnim i nužnim za pravilno utvrđenje činjeničnog stanja, te da je te razloge, također, iznio pred nadležnim redovnim sudovima.

¹⁴⁸ odluka broj: U-III-191/2018. od 10. ožujka 2020.

Isti stav zauzeo je i Europski sud za ljudska prava u predmetu *Matozan protiv Hrvatske*¹⁴⁹ kada je utvrdio da je podnositelj bio upoznat sa rezultatima vještačenja te mu je dana prilika da isti ospori pred nadležnim upravnim tijelima. Tim više, što je drugostupanjsko upravno tijelo zatražilo dodatno vještačenje radi ispitivanja prigovora podnositelja, koja je mogao osporiti i pred nadležnim upravnim sudom. Stoga, Europski sud nije utvrdio da bi postupak u kojem je meritorno odlučeno o zahtjevu podnositelja bio nepošten.

Smatramo da stranci mora biti omogućeno da osporava zaključke i stavove ovlaštenih vještaka u provedenom upravnom postupku te da se njihovi nalazi podvrgnu stručnoj kritici sudskih vještaka, dok je sud dužan dati ocjenu svakog dokaza pojedinačno i svih dokaza zajedno, dajući za svoju odluku valjane razloge.

Vještačenje u upravnom sporu učinkovito je dokazno sredstvo, koje ne samo da ima za cilj omogućiti strankama u punom smislu ostvarenje prava na pravično suđenje i pristup sudu, nego je u nekim predmetima i jedino učinkovito oružje kojim stranke mogu osporavati utvrđenja javnopravnog tijela, osobito kada se ona temelje na ocjenama ovlaštenih vještaka u upravnom postupku, bilo vještaka-zaposlenika javnopravnog tijela bilo vještaka Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, tim više što važeći zakonski propisi omogućuju i strankama slabijeg imovnog stanja predujmiti potrebna sredstva za provođenje ovoga dokaznog sredstva. U suprotnom, mišljenja smo da bi izostala sudska kontrola zakonitosti akta javnopravnog tijela, i to ne samo u procesnom smislu zbog povrede pravila postupka, a time i načela jednakosti oružja, nego još i važnije, u materijalnopravnom aspektu kojem je svrha potpuno i pravilno utvrđenje činjeničnog stanja. Kako prema članku 259. Zakona o parničnom postupku vještačenjem rukovodi sud, imenovanom vještaku potrebno je utvrditi

¹⁴⁹ Zahtjev broj 75112/14, odluka od 29. rujna 2020., Internet stranica <https://hudoc.echr.coe.int>. „43. U tom pogledu, Sud napominje da je Upravni sud u Splitu odbio odrediti još jedno vještačenje, utvrdivši da su dva ovlaštena vještaka ocijenila da podnositeljica zahtjeva na temelju svog zdravstvenog stanja nije ispunjavala uvjete za priznanje prava na mirovinu koje je tražila (vidi stavak 19. ove odluke). Uzimajući u obzir svoju sudsku praksu o ovom pitanju (vidi stavak 42. ove odluke) i činjenicu da je podnositeljica zahtjeva bila obaviještena o zaključcima vještaka i da je imala mogućnost osporavati ih (vidi stavke 13. i 17. ove odluke), Sud ne nalazi ništa nepošteno u zaključcima Upravnog suda u Splitu. 44. S obzirom na navedena razmatranja, Sud smatra da je podnositeljici zahtjeva bila pružena prilika da učinkovito sudjeluje u postupku određivanja vještačenja i pribavljanja nalaza i mišljenja koji su korišteni za odlučivanje o osnovanosti njezina zahtjeva. Ocjenjujući okolnosti predmeta u cjelini, Sud ne nalazi nikakve naznake da je postupak o zahtjevu podnositeljice za priznanje prava na obiteljsku mirovinu bio nepošten.“ Ista odluka donesena je 29. rujna 2020. i po Zahtjevu br. 25824/14, podnositelja Marjana Tarabarića.

zadaću, odnosno precizno odrediti što je predmet vještačenja i na koja sporna pitanja mora odgovoriti i, prema potrebi, tražiti objašnjenja u vezi s danim nalazom i mišljenjem. O načinu na koji je određen zadatak vještaku, te koliko je precizno dana naznaka na koja pitanja treba odgovoriti, ovisi i kvaliteta danog nalaza i mišljenja te hoće li se i u kojoj mjeri na tom nalazu i mišljenju moći temeljiti meritorna odluka suda. Da bi se postigla pravična procesna ravnoteža između stranaka i pouzdano utvrdile činjenice konkretnog slučaja, smatramo da sud treba pomoći stranci u oblikovanju zadatka vještaku uvažavajući relevantne odredbe materijalnog propisa koji regulira određenu upravnu materiju. Tek tada neće biti osnove za zaključak da su provedenim upravnim sporom i donesenom presudom povrijeđene odredbe Ustava Republike Hrvatske i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ad.4.b.) Provedba vještačenja u upravnom sporu

Usvajanjem prijedloga stranke o vrsti vještačenja koje će se provesti, sud prethodno mora omogućiti strankama izjašnjavanje o osobi vještaka, što proizlazi iz odredbe članka 251. Zakona o parničnom postupku. Sukladno navedenoj odredbi, stranka koja predlaže izvođenje dokaza vještačenjem može predložiti osobu vještaka, kojeg će sud i odrediti ako se protivna stranka ne usprotivi predloženom vještaku. U suprotnom, vještaka će odrediti sud, u pravilu, s liste stalnih sudskih vještaka. „Iako parnične stranke imaju pravo predložiti vještaka, ali sud nije vezan njihovim prijedlozima“.¹⁵⁰ „Kada sud odredi za vještačenje stručnjaka iz određene oblasti koji ima stručnu kvalifikaciju i znanje a stranke istom nisu prigovarale, tada nije odlučno što isti nije stalni sudski vještak“.¹⁵¹ Dakle, vještačenje obavljaju vještaci koje određuje sud, pa „prvostupanjski sud nije mogao naložiti ovršeniku da dostavi sudu procjenu pokretnina izvršenu po sudskom vještaku kojeg isti sam odabere, već je to mogao učiniti samo vještak kojeg bi u konkretnom slučaju odredio sam sud upravo stoga jer se dokaz vještačenjem provodi kada je radi utvrđivanja ili razjašnjenja kakve činjenice potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže“.¹⁵²

¹⁵⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III/4214-2013 od 9. ožujka 2016., portal ius info

¹⁵¹ Županijski sud u Varaždinu, Gž-125/10-2 od 9. ožujka 2010., portal ius info

¹⁵² Županijski sud u Varaždinu, Gž-247/07-2 od 24. travnja 2007., portal ius info

Vještačenje se provodi radi utvrđivanja i razjašnjenja pravno-relevantne činjenice, pri čemu je sud vezan materijalno-pravnim propisom koji regulira određenu upravnu materiju. Upravo je najkompleksniji zadatak ocijeniti je li predloženi dokaz vještačenjem uopće dozvoljen, odnosno bi li se takvim dokazom povrijedila kogentna pravna norma¹⁵³. Tužitelji nerijetko smatraju da se u upravnom sporu provode parnične radnje sa ciljem utvrđivanja činjenica i postavljanja zahtjeva kojima sami određuju granice raspravljanja i odlučivanja, gubeći iz vida cilj i predmet upravnog spora, a naročito materijalne propise kojima su propisana specifična pravila dokazivanja. Naime, često se nedostatno poznaju propisi iz određenog upravnog područja, što rezultira teškoćama u oblikovanju predloženih okolnosti o kojima bi se vještak trebao izjasniti. Tako, primjerice, nije dovoljno, u postupku radi ostvarivanja prava na temelju invalidnosti, predložiti vještačenje na okolnost „zdravstvenog stanja tužitelja“, već je potrebno razmotriti kako određeno zdravstveno stanje utječe na radnu sposobnost osobe te ocijeniti je li nastupila invalidnost u smislu zakonskih propisa, i u kojem trenutku. Također, u sporovima radi utvrđivanja poreza na promet nekretnina nije pravilno odrediti vještaku zadatak da „procjeni tržišnu vrijednost nekretnine“, već ju je

¹⁵³ „Prema ocjeni suda, vještaci Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom razmotrili su sve prigovore tužitelja vezane za njegovu zdravstveno stanje, te na njih odgovorili na zadovoljavajući način. Tužitelj u prilog svojim tvrdnjama da je tjelesno oštećenje posljedica ozljede na radu dostavlja međupresudu Općinskog radnog suda u Zagrebu posl. br. xxxxx od 6. rujna 2019. te se poziva i na nalaz i mišljenje vještaka dr. Z.D. sačinjenog za potrebe predmetnog parničnog postupka u kojem je donesena naznačena međupresuda. Također, tužitelj predlaže provesti dokaz medicinskim vještačenjem na okolnost je li njegovo tjelesno oštećenje direktna posljedica ozljede zadobivene u štetnom događaju od 2. kolovoza 2009. u svezi kojeg mu je Dg. xxxx priznata kao ozljeda na radu a u svezi već priznate ozljede na radu pod Dg. xxxx. Prema stavu ovoga suda, u predmetnom postupku za utvrđivanje tjelesnog oštećenja nije moguće utvrđivati postojanje profesionalne bolesti ili ozljede na radu, već je isto moguće jedino u posebnom postupku koji se vodi pred nadležnim Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, sukladno odredbama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i Pravilnika o pravima, uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznoga zdravstvenog osiguranja u slučaju ozljede na radu i profesionalne bolesti. Naime, potrebno je utvrditi u postupku koji se pokreće pred nadležnim tijelom – Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje imaju li se xxxx bolesti priznati kao dodatne dijagnoze ranije priznatoj ozljedi na radu s naslova xxxx, koja dijagnoza je priznata kao ozljeda na radu u svezi već priznate ozljede na radu pod dijagnozom xxxx nastale dana 2. rujna 2009., rješenjem xxxx od 15. rujna 2010. Sukladno navedenom, nema osnove u upravnom sporu pokrenutom radi ocjene zakonitosti rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje u upravnoj stvari postojanja tjelesnog oštećenja provesti vještačenje radi utvrđivanja uzročno-posljedične veze između xxxx bolesti kako dodatne dijagnoze ranije priznate ozljede na radu s naslova xxxx, jer bi time sud izašao izvan Ustavom i Zakonom propisane mu ovlasti, provodeći postupak bez zahtjeva tužitelja a iz nadležnosti upravnog tijela – Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Slijedom navedenog, obzirom tužitelju dodatna dijagnoza nije priznata posljedicom već priznate ozljede na radu, osporenim rješenjem pravilno je utvrđeno da je uzrok tjelesnog oštećenja bolest.“, pravomoćna presuda Upravnog suda u Zagrebu, posl. br. Usl-3476/19. od 29. listopada 2020.

potrebno odrediti u odnosu na relevantni trenutak, odnosno na dan stjecanja predmetne nekretnine.¹⁵⁴

„Sud mora vještaku odrediti zadatak vještačenja ovisno o tome koju činjenicu namjerava utvrditi vještačenjem. U konkretnom slučaju sud je vještaku odredio zadatak „utvrditi pravo stanje duga“. Međutim, vještačenjem se ne može utvrđivati „pravo stanje duga“ već činjenice koje su odlučne za odlučivanje o tužbenom zahtjevu (u konkretnom slučaju ispravnost tužiteljevog obračuna ugovorne kamate, iznos neotplaćenog dijela kredita i slično).“¹⁵⁵ Isto tako, u poreznim predmetima nije moguće odrediti vještačenje na okolnost je li izdani račun vjerodostojna isprava (koja potpuno i istinito odražava poslovni događaj), što je čest slučaj, jer se radi o pravnoj kategoriji za čiju je ocjenu nadležan sud, uzimajući u obzir sve okolnosti pojedinoga poslovnog događaja.

Precizno određenje predmeta i opsega vještačenja iznimno je važno za kasniju fazu razmatranja donesenog nalaza i mišljenja te njegova prihvaćanja kao valjana dokaza na kojem će se moći temeljiti meritorna, reformacijska odluka suda. Osim toga, time se smanjuje potreba za dopunama nalaza i mišljenja, pa tako i dodatnih troškova za stranke.

Prije početka vještačenja vještak se poziva da predmet vještačenja brižljivo razmotri, točno navede sve što opazi i nađe i da svoje mišljenje iznese savjesno i u skladu s pravilima znanosti i vještine, a upozorit će se i na posljedice davanja lažnog iskaza.¹⁵⁶ Iskaz vještaka je lažan kada vještak u nalazu ne navede sve ono što je opazio i našao ili navede da je našao i opazio nešto što ne postoji, kao i onda kada u stručnom mišljenju protivno svojoj savjesti i poznavanju znanstvenih pravila, odnosno pravila struke, izvede nepravilne zaključke.¹⁵⁷

U nalazu vještaka sadržani su podatci o svemu što je vještak zapazio ili otkrio vještačenjem (npr. popis medicinske dokumentacije, opis liječenja, karakteristike nekretnine – veličina, položaj i sl.). Na temelju tog nalaza, prema pravilima struke, iznosi mišljenje o utvrđenim činjenicama, te

¹⁵⁴ Zakon o porezu na promet nekretnina definira tržišnu vrijednost nekretnine kao cijenu nekretnine koja se postiže ili se može postići na tržištu u trenutku nastanka porezne obveze. Porezna obveza nastaje u trenutku sklapanja ugovora ili drugoga pravnog posla kojim se stječe nekretnina (članak 16. stavak 1.).

¹⁵⁵ Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-5870/05 od 8. svibnja 2007.

¹⁵⁶ čl. 258. st. 1. Zakona o parničnom postupku

¹⁵⁷ Čizmić, J., *O vještačenju u parničnom postupku s posebnim osvrtom na vještačenje u području medicine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011., str. 488.

sukladno danom zadatku daje svoj zaključak (o tržišnoj vrijednosti nekretnine, o smanjenju radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost, djelomičnom gubitku radne sposobnosti i potpunom gubitku radne sposobnosti, o trenutku kada je nastupio potpuni gubitak radne sposobnosti djeteta radi ostvarivanja prava na obiteljsku mirovinu i sl.).

Iako prema zakonskoj normi¹⁵⁸ vještak može iznijeti svoj nalaz i mišljenje usmeno na raspravi, u praksi je uobičajeno da vještaci dostavljaju svoj nalaz i mišljenje isključivo u pisanom obliku koji se dostavlja strankama prije održavanja ročišta na kojem će se o njemu raspravljati. Vještak uvijek mora obrazložiti svoje mišljenje, a strankama se mora omogućiti sudjelovanje u raspravljanju o rezultatima vještačenja, u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima. Ukoliko to izneseni prigovori zahtijevaju, na raspravu će se pozvati vještak, kako bi se strankama omogućilo da vještaku postavljaju pitanja i traže objašnjenja u svezi s danim nalazom i mišljenjem. Ipak, na raspravu se neće pozivati vještak kada se stranke izjasne da nemaju primjedbi na dostavljeni nalaz i mišljenje, odnosno, ako se uopće ne očituju na dostavljeni nalaz i mišljenje ili je dostavljeno očitovanje općenito bez navođenja konkretnih primjedbi. Kada sud smatra da bi vještak trebao dopuniti svoj nalaz i mišljenje ili su potrebna dodatna razjašnjenja, pozvat će ga pisanim putem na dopunu, o kojoj će se strankama također dati pravo na očitovanje.

Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, a dokaznu vrijednost vještačenja ocjenjuje na temelju savjesne i brižljive ocjene svih dokaza zajedno i na temelju rezultata cjelokupnog postupka. S time u svezi obveza je suda u obrazloženju presude navesti koje su činjenice utvrđene vještačenjem, zašto i kako su utvrđene, te kako su cijenjени izvedeni dokazi zasebno i u njihovoj ukupnosti. Sud nije vezan ni stručnim nalazom niti mišljenjem vještaka, i može ih, vodeći se pravilima logike, podvrgnuti analizi i kritici.¹⁵⁹ Smatramo da kritici svakako treba podvrgnuti nalaz i mišljenje ukoliko vještak izađe izvan okvira zadanog mu naloga.

Značaj sudskog nalaza i mišljenja ima samo nalaz i mišljenje vještaka kojeg je u tom svojstvu odredio sud i kojem je sud dao zadatak. „Nalazi i mišljenja, iako sudskih vještaka, ali izrađeni po nalogu stranke, nemaju značaj sudskog nalaza već samo privatne isprave dostavljene na spis predmeta, te se svakoj stranci mora dati mogućnost očitovati se na primljenu ispravu. Dokazno

¹⁵⁸ čl. 260. st. 1. Zakona o parničnom postupku

¹⁵⁹ Čizmić, *op. cit.*, str. 489.

sredstvo kojim se dokazuje osnovanost činjeničnih tvrdnji stranaka predstavlja samo onaj nalaz i mišljenje vještaka kojega je u tom svojstvu odredio sud u konkretnoj parnici, iz kojeg razloga sud nije dužan nalaz i mišljenje vještaka koji je tužitelj priložio uz tužbu, te koji je sačinjen po nalogu tužitelja, prihvatiti samo stoga što je isti dan od strane osobe koja je stalni sudski vještak“.¹⁶⁰

O istome se izjasnio i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske navodeći da „premda je i vještak mr. sc. I. T. također iz redova sudskih vještaka, njegov pisani nalaz i mišljenje nije zatražio sud. Stoga njegov pisani nalaz i mišljenje u konkretnom slučaju nemaju dokaznu snagu sudskog vještačkog nalaza. Ovaj pisani nalaz i mišljenje predstavlja privatnu ispravu pribavljenu s tužiteljeve strane, koja također predstavlja valjano dokazno sredstvo. Međutim, privatne isprave, za razliku od javnih, ne tvore predmnijevu istinitosti, pa ih sud treba vrednovati i ocijeniti u sklopu svih ostalih provedenih dokaza, a ujedno i omogućiti suprotnoj stranci očitovati se o njenom sadržaju. Tek za slučaj da su spomenuti pisani nalaz i mišljenje dostavljeni tuženiku, te da se on o njihovom sadržaju ni na jedan način nije usprotivio ili da nije zatražio dodatno očitovanje vještaka ili novo vještačenje, prvostupanjski sud bi ga sukladno pravilu o teretu dokazivanja mogao prihvatiti kao dokaz čija valjanost nije dovedena u pitanje i tek potom na njemu utemeljiti pobijanu presudu“.¹⁶¹

U upravnom sporu vještaku se dostavlja i spis tuženika u kojem se nalazi dokumentacija koja je predmet vještačenja (medicinska dokumentacija stranke, podatci o nekretnini, vozilu i sl.). Naime, u spisu predmeta tuženika priložene su isprave i prikupljeni dokazi (zapisnici o provedenim raspravama, saslušanim svjedocima, nalazi i mišljenja ovlaštenih vještaka,) u svrhu utvrđivanja činjeničnog stanja temeljem kojeg se donosi odluka nakon provedenog upravnog postupka. Uvid u spis tuženika u postupku vještačenja posebno je važan jer vještak u pravilu daje svoj nalaz i mišljenje o činjenicama koje su postojale u vrijeme vođenja upravnog postupka i sukladno dokumentaciji priloženoj u spisu koja je bila temelj za donošenje osporavane odluke.¹⁶²

¹⁶⁰ Županijski sud u Varaždinu, Gž-1652/05 od 3. studenog 2005., portal ius info

¹⁶¹ Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-6184/06 od 14. ožujka 2007., portal ius info

¹⁶² Kako pravila upravnog postupka ne poznaju materijalnu nego samo formalnu pravomoćnost, te stranka ima pravo (ponekad i nebrojeno puta) ponovno podnijeti novi zahtjev u slučaju negativne odluke, sud treba biti oprezan po pitanju činjenica koje vještačenjem utvrđuje kako ne bi prekoračio zakonom dane ovlasti, niti prekršio Ustavom zajamčenu sudsku kontrolu uprave i načelo diobe vlasti kroz uzajamne suradnje i provjere. Također i Bogdanović, T. ističe ako bi se Zakon o upravnim sporovima tumačio na način da sud može utvrđivati i naknadno

Time, u biti, sudski vještak u upravnom sporu dobiva posebnu (kontrolnu) funkciju jer daje svoj nalaz i mišljenje o istim stručnim pitanjima o kojima se raspravljalo pred upravnim tijelom¹⁶³. Ovo stoga što za razliku od parničnog postupka, u upravnom sporu sud uzima u obzir i činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio.

Ocjenjujući utvrđene činjenice i provedeni dokazni postupak, u upravnim stvarima u kojima je vještačenje provedeno i u upravnom postupku, po ovlaštenim vještacima upravnog tijela, sud je obvezan kritički ocijeniti doneseni nalaz i mišljenje ovlaštenog vještaka kao i nalaz i mišljenje stalnoga sudskog vještaka donesen tijekom upravnog spora te iznijeti razloge zbog kojih prihvaća zaključke ovlaštenog ili sudskog vještaka i kome priklanja vjeru, posebno kada su oni suprotni. U situacijama kada su oprečni nalazi i mišljenja ovlaštenog vještaka sačinjenog u upravnom postupku i sudskog vještaka danog po nalogu suda, na raspravu se mora pozvati sudski vještak kako bi otklonio prigovore i razložio nejasnoće, dok je uloga suda ocijeniti sve dokaze, pravilnost utvrđenja činjeničnog stanja u upravnom postupku i onog kojeg je sam utvrdio, formirati svoj stav i donijeti odluku o zakonitosti osporenog akta. Za razliku od parničnog postupka, upravni sud, ukoliko na temelju provedenoga sudskog vještačenja neku činjenicu ipak ne bi mogao nesporno utvrditi, niti bi mogao donijeti reformacijsku odluku u konkretnoj upravnoj stvari, ovlašten je donijeti kasatornu odluku i poništiti osporeni akt te vratiti predmet na ponovni postupak tijelu s jasnom uputom kako provesti postupak i koji dokaz izvesti, radi otklanjanja nejasnoća. „Neuspjeh da se nešto riješi vještačenjem na potrebnoj razini uvjerenosti treba jednako tretirati kao i slučajeve u kojima nema dovoljno drugih dokaza da se sa sigurnošću zaključi o postojanju ili nepostojanju neke činjenice.“¹⁶⁴

Ako se nalazi i mišljenja sačinjeni za potrebe upravnog postupka bitno razlikuju od nalaza i mišljenja sudskog vještaka, mišljenja o postupanju suda u ovoj situaciji su podijeljena. Prema jednom, sud je ovlašten formirati svoj stav, analizirati dostavljene nalaze i mišljenja te

nastale činjenice, tj. one činjenice koje nisu postojale do donošenja osporavanog rješenja, sud bi prešao granice predmeta upravnog spora propisanog Zakonom o upravnim sporovima u vidu ocjene zakonitosti pojedinačnog akta ili postupanja javnopravnog tijela, te bi time doveo stranke u situaciju sudski presuđene stvari koja onda, prema logici stvari, više ne bi mogla biti predmetom upravnog postupka. Bogdanović, T., op. cit., str. 33.

¹⁶³ Ovaj stav izrazila sam već u članku *Vještačenje u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 40, 2019., str. 607.

¹⁶⁴ Dika, M., op. cit., str. 674.-675.

argumentirano prihvatiti mišljenje jednog od njih. Prema drugom, sud je dužan odrediti dodatno vještačenje, koje bi trebalo otkloniti razilaženja u stavovima i protuslovlja, pozivom na odredbu članka 261. Zakona o parničnom postupku¹⁶⁵.

VII TERET DOKAZIVANJA

Prema odredbi čl. 219. Zakona o parničnom postupku svaka stranka dužna je iznijeti činjenice i predložiti dokaze na kojima temelji svoj zahtjev ili koji pobija navod i dokaze protivnika. Dužnost iznošenja činjeničnih tvrdnji i predlaganja dokaza nije specifično samo za parnični postupak, već je također regulirano i Zakonom o upravnim sporovima na način da su stranke obvezne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka¹⁶⁶. Ipak, najveći teret dokazivanja pada na tužitelja, jer on aktivira sud i mora dokazati svoja prava.¹⁶⁷

Međutim, ukoliko sud uz sve napore stranka da dokazima potkrijepe svoje tvrdnje, nije u mogućnosti steći uvjerenje o postojanju neke pravno relevantne činjenice, ne može zbog toga otkloniti dužnost donošenja presude, već je dužan o postojanju te činjenice zaključiti primjenom pravila o teretu dokazivanja. Sud u svakom slučaju mora zauzeti decidirani stav o tome je li određena tvrdnja istinita ili nije. Kad o tome ne uspije fomirati određeno uvjerenje, oslanjajući se na svoju savjest i slobodnu ocjenu dokaza, u igru nužno stupaju stara pravila o teretu dokazivanja.¹⁶⁸

Prema odredbi članka 220. stavak 1. Zakona o parničnom postupku dokazivanje obuhvaća sve činjenice koje su važne za donošenje odluke.

¹⁶⁵ Članak 261. stavak 2. Zakona o parničnom postupku propisuje: Ako se podaci vještaka o njihovu nalazu bitno razilaze, ili ako je nalaz jednog ili više vještaka nejasan, nepotpun ili u proturječnosti sam sa sobom ili s izviđenim okolnostima, a ti se nedostaci ne mogu otkloniti ponovnim saslušanjem vještaka, obnovit će se vještačenje s istim ili drugim vještacima.

¹⁶⁶ Članak 34. Zakona o upravnim sporovima

¹⁶⁷ Britvić Vetma, B., Ljubanović, B., *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 439.

¹⁶⁸ Triva, S., Dika, M., *op. cit.*, str. 499.

Prema odredbi članka 221.a Zakona o parničnom postupku ako sud na temelju izvedenih dokaza (čl. 8. ZPP-a) ne može sa sigurnošću utvrditi neku činjenicu, o postojanju činjenica odlučit će primjenom pravila o teretu dokazivanja¹⁶⁹.

U ovom kontekstu mogli bismo posegnuti za rimskom pravnom tradicijom *idem est non esse aut non probari* (isto je ne postojati ili ne dokazati), koja sadržava i danas aktualno shvaćanje iz područja procesnog prava da ako neka činjenica ili okolnost nije utvrđena ili dokazana u sudskom postupku, isto je kao da ona i ne postoji.

Budući da Zakon o upravnim sporovima ne sadrži izričitu odredbu o teretu dokazivanja, smatramo da se citirane odredbe Zakona o parničnom postupku mogu i trebaju analogno primijeniti i u upravnom sporu, uvažavajući pri tome posebne propise kojima je uređeno pojedino upravno područje. Tako je, primjerice, Općim poreznim zakonom u članku 88. decidirano propisano da u poreznom postupku teret dokaza snosi porezno tijelo za činjenice koje utemeljuju porez, (porezno tijelo dužno je utvrđivati sve činjenice koje su bitne za donošenje zakonite i pravilne odluke, pri čemu je s jednakom pažnjom dužno utvrditi i one činjenice koje idu u prilog poreznog obveznika), a porezni obveznik za činjenice koje smanjuju ili ukidaju porez¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Kako je drugostupanjski sud upravo polazeći od citiranih odredbi, te dokaza ponuđenih od strane tužitelja i izvedenih u postupku, ocijenio da tužitelj u postupku nije uspio dokazati činjenicu da je platio tuženiku radove i koje ovaj nije izveo, to je pravilno tužbeni zahtjev tužitelja ocijenjen neosnovanim te je odbijen. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Revt 145/2018-2 od 3. prosinca 2019.

¹⁷⁰ Na temelju utvrđenog činjeničnog stanja prvostupanjsko porezno tijelo donijelo je rješenje kojim je utvrdilo da tužitelj od 1. siječnja 2011. postaje obveznik poreza na dobit. Pri tome se prvostupanjsko tijelo pozvalo na odredbe članka 2. stavka 1. i 6. Zakona o porezu na dobit te članka 2. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Pravilnika o porezu na dobit. Prvostupanjsko tijelo je zaključilo da tužitelj kao udruga obavlja gospodarsku djelatnost i to samostalno, trajno i radi ostvarivanja dobiti ili prihoda ili drugih gospodarskih procjenjivih koristi te da bi neoporezivanje gospodarske djelatnosti bila pretpostavka stjecanju neopravdanih povlastica na tržištu, zbog čega tužitelj kao takav postaje obveznik poreza na dobit i obvezan je voditi poslovne knjige sukladno odredbama Zakona o računovodstvu. Tuženik je osporenim rješenjem navedeno potvrdio, dodavši da udruga tj. tužitelj obavlja gospodarsku djelatnost, dakle poslovanje kojim se na tržištu prodaje proizvod i usluge, uključujući i prava, uz naknadu, a cilj im je stjecanje dobiti odnosno profita. Prvostupanjski sud je ocijenio pravilnim zaključak poreznog tijela da je tužitelj davanjem u podkoncesiju poslovnog prostora za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, za koju je ugovorena naknada u iznosu od xxxx eura mjesečno, obavljao gospodarsku djelatnost i da bi neoporezivanje navedene djelatnosti dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu u odnosu na druge subjekte obveznike poreza na dobit. Iz iznesenog slijedi, suprotno tvrdnji tužitelja, da prvostupanjsko i osporeno rješenje tuženika nije u suprotnosti sa odredbama članka 88. stavka 5. Općeg poreznog zakona („Narodne novine“ 147/08., 18/11., 78/12., 136/12. i 73/13.) kojima je propisan sadržaj obrazloženja poreznog rješenja, niti je porezno tijelo povrijedilo odredbu članka 6. stavka 2. istog Zakona jer je u pravilno provedenom postupku utvrdilo sve činjenice bitne za oporezivanje. – presuda Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske posl. br. Usš-1032/17-2 od 14. lipnja 2017.

Nastavno, Rajko¹⁷¹ ukazuje da postoje sporovi za rješavanje kojih nije nužno u potpunosti utvrditi činjenicu jesu li u upravnom postupku činjenice odlučne za rješavanje upravne stvari pravilno i potpuno utvrđene, već je za donošenje presude (osobito poništavajuće) dovoljno utvrditi primjerice jednu ili više od sljedećih (sekundarnih) činjenica: udovoljava li sadržaj obrazloženja osporavanog rješenja propisanim standardima; daje li sadržaj obrazloženja nalaza i mišljenja vještaka pouzdanu osnovu za odluku tuženika; jesu li procesne odluke donesene tijekom upravnog postupka, koje se ne mogu zasebno osporavati, zakonite; je li dostava nekog od akata tijekom postupka obavljena uredno, i dr.

Ukazuje se i na suprotstavljeno mišljenje prema kojem, s obzirom na to da Zakon o upravnim sporovima ne sadrži izričitu odredbu o teretu dokazivanja, primjena odredbe članka 221.a Zakona o parničnom postupku ne ulazi u krug odredbi o izvođenju dokaza u smislu odredbe članka 33. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima. Međutim, cijeneći da Zakon o upravnim sporovima ne sadrži izričitu odredbu o teretu dokazivanja, upravni spor kao sudski postupak mora imati odgovarajuću odredbu o teretu dokazivanja, te se odredba članka 221.a Zakona o parničnom postupku može primijeniti u upravnom sporu u odnosu na teret dokazivanja ali u povezanosti s odredbom članka 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, odnosno uz obvezu stranke da u tužbi i odgovoru na tužbu predloži sve dokaze temeljem kojih će se utvrditi bitne odnosno odlučne činjenice¹⁷².

VIII ZAKLJUČAK

Vođenje upravnog spora ne predstavlja više isključivo spor o zakonitosti upravnog akta. Donošenjem Zakona o upravnim sporovima, zakonodavac je bitno izmijenio dotadašnji koncept upravnog sudovanja, primarno zasnovanog na upravnom sporu kao sporu o zakonitosti upravnog akta. Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima, prvostupanjski upravni sudovi kao i Visoki upravni sud dužni su voditi upravni spor kao spor pune jurisdikcije, samostalno utvrđivati činjenično stanje, provesti javnu i kontradiktornu usmenu raspravu te meritorno odlučiti o

¹⁷¹ Rajko, A., *op. cit.*, str. 103.

¹⁷² Horvat, B., *op. cit.*, str. 233., 234.

upravnoj stvari, kada je to moguće, ovisno o prirodi upravne stvari. Provođenje javne, kontradiktorne usmene rasprave temeljno je pravilo postupanja u upravnom sporu, od kojeg postoje izuzeci propisani u članku 36. Zakona o upravnim sporovima.

Radi ostvarenja jamstva sudske kontrole pojedinačnih upravnih akata upravni spor je hrvatskim zakonodavstvom i uređen kao spor pune jurisdikcije u kojem sud mora imati mogućnost preispitivanja svih činjeničnih i pravnih pitanja te u kojem stranka ima prava zajamčena člankom 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske.

Razvoj prava, pravnih odnosa, sudske prakse te posljedično očekivanja subjekata, s jedne strane, pod snažnim su utjecajima europske pravne stečevine, dok je s druge strane, izraženo i teško prihvaćanje novonastalih promjena. Uvođenje u hrvatski pravni sustav spora pune jurisdikcije otvorilo je i pitanje utvrđivanja činjenica, izvođenje dokaza te s tim u svezi i ovlasti upravnog suca kojem je zakonskom normom dana široka ovlast da slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. Upravo je ta dana sloboda, ujedno i značajan teret te izvor stručne rasprave ima li se upravni spor riješiti na temelju činjenica koje su postojale prije donošenja pojedinačne odluke ili se uzimaju u obzir i činjenice koje su nastale naknadno, u tijeku upravnog spora. Jednoznačnog odgovora nema jer je upravno sudovanje iznimno složeno, ne samo zbog širine materije, već su upravni suci dužni pronaći razumnu mjeru u ostvarivanju ravnoteže između općeg, javnog interesa i subjektivnih prava i sloboda pojedinca, te donijeti pravičnu odluku uvažavajući sve okolnosti konkretnog slučaja.

Manjkav pravni okvir, odnosno nerazrađena pravila utvrđivanja činjeničnog stanja i provođenja dokaza stavilo je gotovo isključiv naglasak na tumačenje ovlasti i postupanje upravnog suca u pojedinim predmetima, što je rezultiralo različitim odlukama i stavovima, te se nakon gotovo desetljeća primjene Zakona o upravnim sporovima i nadalje vode rasprave o prirodi spora pune jurisdikcije.

Upravni suci dužni su primjenivati zakone, tumačiti ih, a eventualne nejasnoće rješavati primjenom normi prava Europske unije, te načela koja proklamira Europski sud za ljudska prava u primjeni Konvencije, osobito u svezi prava na pošteno suđenje i djelotvoran postupak, zbog čega je u konačnici i započela reforma upravnog sudovanja. Navedeno predstavlja novi izazov, u svjetlu primjene konvencijskih standarda, jer je potrebno voditi računa o konkretnim učincima

pojedine odluke, dok se napušta strogo formalno, rigidno tumačenje. Time sudovanje dobiva jednu novu, suptilnu dimenziju, vodeći računa o svakoj pojedinoj vrsti spora i okolnostima konkretnog slučaja, interpretirajući pravnu normu u duhu vladavine prava i zaštite temeljnih ljudskim prava.

IX LITERATURA:

1. Bassegli Gozze, V., Prica, L., Spor pune jurisdikcije – iznimka ili pravilo, Zbornik radova 8. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2020.
2. Bestvina, M., Balić, Đ., Imenovanje sudskih vještaka i procjenitelja u RH i ostalim susjednim državama, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13. listopada 2018.
3. Bogdanović, T., Prvostupanjski upravni spor u Republici Hrvatskoj, Upravni spor i organizacija upravnih sudova, Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013.
4. Borković, I., Upravno pravo, VII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, kolovoz 2002.
5. Britvić Vetma, Bosiljka, Primjenjivost upravnog spora pune jurisdikcije u Republici Hrvatskoj, Okrugli stol Upravno sudovanje u Hrvatskoj, održan 29. lipnja 2017., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
6. Britvić Vetma, B., Ljubanović, B., Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013
7. Britvić Vetma, B., Bassegli Gozze, V., Prava i obveze upravnih sudova – sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016.
8. Čizmić, J., O vještačenju u parničnom postupku s posebnim osvrtom na vještačenje u području medicine, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011.
9. Dika, M., Građansko parnično pravo - Utvrđivanje činjenica, VII knjiga, Narodne novine, Zagreb, siječanj 2018.
10. Đerđa, D., Prvostupanjski upravni spor, Biblioteka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, rujanj 2017., str. 99.-100.
11. Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima s uvodnim člankom prof. dr. sc. Dragana Medvedovića, Novi informator, Zagreb, 2012.
12. Đerđa, D., Upravni spor, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2017.
13. Horvat, B., Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015.
14. Maganić, A., Đerđa, D., Primjena odredbi parničnog postupka u upravnom sporu, Priručnik za polaznike Pravosuđne akademije, Zagreb, travanj 2017.
15. Poznić, B., i dr., Zakon o parničnom postupku s komentarom, Beograd, 1957.

16. Rajko, A., Primarne i sekundarne činjenice odlučne za rješavanje upravnog spora, kolumna, web portal: ius-info, objava 29. svibnja 2017.
17. Rajko, A., Neka pitanja u vezi s činjenicama i dokazivanjem u upravnom sporu, Pravo i porezi, br. 6, lipanj 2015.
18. Rajko, A., Teret dokazivanja u upravnom postupku i upravnom sporu, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2016.
19. Rajko, A., Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 34, br. 1., (2013.)
20. Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, lipanj 2017.
21. Triva, S., Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, VII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, studeni 2004.
22. Visković, N., Teorija države i prava, Birotehnika, Zagreb, 2001.
23. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., <http://www.enciklopedija.hr>

X PREGLED ZAKONODAVSTVA:

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj: 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10., 5/14.
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj: 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.
3. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj: 18/97.
4. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ br. 4/77., 36/77., Narodne novine broj: 53/91., 9/92., 77/92.
5. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17.
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine broj: 153/09.
7. Zakona o sudovima, Narodne novine broj: 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19.
8. Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine broj: 144/10.
9. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine broj: 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 25/13., 89/14., 70/19.
10. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine broj: 143/13., 98/19.
11. Zakona o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, broj: 69/97., 26/00., 127/00., 153/02., 22/11., 143/14.
12. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 115/16., 106/18.
13. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine broj: 70/15., 127/17.
14. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine broj: 47/09.
15. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, Narodne novine broj: 121/17., 98/19.
16. Opći porezni zakon, Narodne novine broj: 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 42/20.
17. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine broj: 157/13., 151/14., 33/15., 93/15., 120/16., 18/18., 62/18., 115/18., 102/19.
18. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine broj: 74/14., 69/17., 98/19.
19. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Narodne novine broj: 157/13., 152/14., 39/18.

20. Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Narodne novine, broj: 80/13., 137/13.

XI PREGLED SUDSKE PRAKSE:

EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA:

1. predmet Božić protiv Hrvatske, broj: 22457/02 od 29. lipnja 2006.
2. predmet Vanjak protiv Hrvatske, broj: 29889/04 od 14. siječnja 2010.
3. predmet Lesjak protiv Hrvatske, broj: 25904/06 od 19. srpnja 2011.
4. predmet Majski protiv Hrvatske, broj: 16924/08 od 19. srpnja 2011.
5. predmet F.G. protiv Švedske, broj: 43611/11 od 23. ožujka 2016.
6. predmet Perić protiv Hrvatske, broj: 34499/06 od 27. ožujka 2008.
7. predmet Matytsina protiv Rusije, broj: 58428/10 od 27. ožujka 2014.
8. predmet Zovko protiv Hrvatske, broj: 56935/13 od 23. svibnja 2017.
9. predmet Trbojević protiv Hrvatske, broj: 57228/13 od 7. lipnja 2018.
10. predmet Korošec protiv Slovenije, broj: 77212/12 od 8. listopada 2015.
11. predmet Matozan protiv Hrvatske, broj: 75112/14 od 29. rujna 2020.
12. predmet Tarabarić protiv Hrvatske, broj: 25824/14 od 29. rujna 2020.

USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE:

1. odluka broj: U-III-4670/2017. od 9. listopada 2019.
2. odluka i rješenje broj: U-III-2886/2018. od 11. rujna 2019.
3. odluka broj: U-III-3156/2017 od 31. siječnja 2019.
4. odluka i rješenje broj: U-III-4820/2010 od 1. listopada 2015.
5. odluka broj: U-III-3927/2018 od 10. prosinca 2020.
6. odluka broj: U-III-2110/2019. od 28. svibnja 2020.
7. odluka broj: U-III-2790/2016. od 13. siječnja 2021.
8. odluka broj: U-III-2335/2016 od 14. prosinca 2016.
9. odluka broj: U-III-191/2018 od 10. ožujka 2020.
10. odluka broj: U-III-4214/2013 od 9. ožujka 2016.
11. odluka broj: U-III-951/2017 od 24. lipnja 2020.
12. odluka broj: U-III-462/2018 od 20. listopada 2020.
13. odluka broj: U-III-5074/2019 od 15. prosinca 2020.

VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE:

1. presuda i rješenje posl. br. Rev-834/2019-3 od 19. ožujka 2019.
2. presuda posl. br. Revr-764/16-2 od 8. svibnja 2018.
3. presuda posl. br. Rev-750/2016-2 od 17. travnja 2019.

VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE:

1. presuda posl. br. Usž-1048/15-2 od 24. rujna 2015.
2. presuda posl. br. Usž-3257/19-2 od 21. studenog 2019.
3. presuda posl. br. Usž-3880/17-2 od 10. svibnja 2018.
4. presuda posl. br. Usž-2313/19-2 od 30. svibnja 2019.
5. presuda posl. br. Usž-590/17-2 od 14. lipnja 2017.
6. presuda posl. br. Usž-1032/17-2 od 14. lipnja 2017.

UPRAVNOG SUDA U ZAGREBU:

1. presuda posl. br. UsI-3286/19-13 od 28. siječnja 2012.
2. presuda posl. br. UsI-822/16-7 od 15. veljače 2018.
3. presuda posl. br. UsI-1917/13- od 28. travnja 2015.
4. presuda posl. br. UsI-2332/19-9 od 9. srpnja 2020.
5. presuda posl. br. UsI-3476/19- od 29. listopada 2020.

ŽUPANIJSKOG SUDA U VARAŽDINU:

1. presuda posl. br. Gž-125/10-2 od 9. ožujka 2010.
2. presuda posl. br. Gž-247/07-2 od 24. travnja 2007.
3. presuda posl. br. Gž-1652/05-2 od 3. studenog 2005.

VISOKOG TRGOVAČKOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE:

1. presuda posl. br. Pž-5870/05 od 8. svibnja 2007.
2. presuda posl. br. Pž-6184/06 od 14. ožujka 2007.