

Stranka u upravnom postupku

Kale, Ivan Luka

Master's thesis / Diplomski rad

2022

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:199:193046>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za upravno pravo

Ivan Luka Kale

STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, lipanj 2022.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Ivan Luka Kale, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Ivan Luka Kale

Sadržaj:

1. UVOD	1
2. UPRAVNI POSTUPAK	3
2.1. Pojam upravnog postupka	3
2.2. Tijek upravnog postupka	4
2.3. Izvanredni pravni lijekovi	7
2.4. Načela upravnog postupka	10
3. INSTITUT STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU	16
3.1. Pojam i vrste stranaka	16
3.1.1. Zastupanje stranke u upravnom postupku	20
3.2. Položaj stranke u upravnom postupku	24
3.2.1. Ograničenja položaja stranke u upravnom postupku	26
4. ZAKLJUČAK	29
5. LITERATURA	30

SAŽETAK

Cilj ovog rada jest objasniti pojam i ulogu stranke za svo vrijeme trajanja upravnog postupka. Dakle, u ovom će se radu razmatrati aktualno pravo Republike Hrvatske koje se odnosi na institut stranke u upravnom postupku.

U prvom dijelu rada govori se o samom upravnom postupku, tijeku upravnog postupka te o diferencijaciji pojmova upravnog postupka i upravnog spora. Također, navode se načela općeg upravnog postupka s posebnim naglaskom na ona načela koja se izravno odnose na položaj i prava stranke u upravnom postupku. U radu se pozornost usmjerava na institut stranke prilikom čega se analizira pojam te vrste stranke, pretpostavke za njihovo djelovanje te mogućnosti koje stranke imaju tijekom upravnog postupka. Uz analizu položaja stranke u upravnom postupku, pozornost se usmjerava i na ograničenja koja stranke imaju prema posebnim propisima te opravdanost istih.

Ključne riječi: upravni postupak, institut stranke, položaj stranke

SUMMARY

The aim of this paper is to explain the concept and role of the party in the entire administrative procedure. Therefore, this paper will consider the current law of the Republic of Croatia relating to the institute of a party in administrative proceedings.

The first part of the paper discusses the administrative procedure itself, the course of the administrative procedure and the differentiation of the concepts of administrative procedure and administrative dispute. Also, the principles of general administrative procedure are stated, with special emphasis on those principles that directly relate to the position and rights of the party in the administrative procedure. The paper focuses on the institute of the party, which analyzes the concept of this type of party, the preconditions for their actions and the possibilities that the parties have during the administrative procedure. In addition to the analysis of the position of the party in the administrative procedure, attention is also focused on the restrictions that the parties have under special regulations and their justification.

Key words: administrative procedure, party institute, party position

1. UVOD

Rješavanje o pravima i obvezama građana u upravnim stvarima smatra se jednom od najosjetljivijih zadaća javne vlasti, odnosno svih tijela državne uprave i drugih državnih tijela, jedinica lokalne (regionalne) samoupravne te pravnih osoba koje obavljaju javne vlasti.¹ Budući da u upravnom postupku stranka ima vrlo široke mogućnosti sudjelovanja koje jamče javnopravna tijela koja vode postupak, vrlo je važno sustavno prikazati prava i obveze stranaka za svo vrijeme trajanja upravnog postupka. Bitno je uočiti i posebnosti vezane uz položaj stranaka u upravnom postupku, ali i ograničenja koja su vezana uz položaj stranke u posebnim propisima.

Naime, u Republici Hrvatskoj upravni je postupak uređen Zakonom o općem upravnom postupku² (*lex generalis*) (u daljnjem tekstu moguće: ZUP i Zakon) te brojnim drugim postupovnim odredbama koje su sadržane u posebnim zakonima.³ Zbog toga je bitno cjelokupno razumijevanje materije zakonskih odredbi i sudske prakse vezane uz položaj stranaka u upravnom postupku.

Cilj ovog rada jest objasniti pojam i ulogu stranke u cijelom upravnom postupku. Dakle, u ovom će se radu razmatrati aktualno pravo Republike Hrvatske koje se odnosi na institut stranke u upravnom postupku.

U prvom dijelu rada govorit će se o samom upravnom postupku, tijeku upravnog postupka te pravnim lijekovima koje stranka ima na raspolaganju, s posebnim naglaskom na izvanredne pravne lijekove. Također, navest će se načela općeg upravnog postupka s posebnim naglaskom na ona načela koja se izravno odnose na položaj i prava stranke u upravnom postupku. U drugom će se dijelu rada pozornost usmjeriti isključivo na institut stranke prilikom čega će se analizirati pojam i vrste stranaka, pretpostavke za njihovo djelovanje te mogućnosti koje imaju u upravnom postupku. Također, analizirat će se položaj stranke u upravnom postupku uz

¹ Đerđa, Dario, Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 28, 2007., br.1, str. 1.

² Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21.

³ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 1), str. 2.

ograničenja položaja stranaka u upravnom postupku te na osnovu svega, iznijeti zaključak. Na samom kraju rada moguće je pronaći i popis korištenih bibliografskih jedinica.

2. UPRAVNI POSTUPAK

U ovom će se dijelu rada pozornost usmjeriti na tumačenje ključnih pojmova za razumijevanje teme ovog rada te na pregled tijeka upravnog postupka uz poseban osvrt na izvanredne pravne lijekove. Također, pozornost će se usmjeriti na načela na kojima počiva upravni postupak s posebnim naglaskom na ona načela koja se izravno odnose na položaj stranke u upravnom postupku.

2.1. Pojam upravnog postupka

Upravni postupak predstavlja skup postupovnih pravila kojima je propisan način postupanja upravnih tijela u situacijama kada se primjenom materijalnih propisa na konkretno određeno činjenično stanje u upravnoj stvari odlučuje o pravima, obvezama ili o pravnim interesima određenih osoba. Iz toga proizlazi kako upravni postupak vode upravna tijela kada u određenoj upravnoj stvari autoritativno i jednostrano odlučuju o konkretnom pravu, konkretnoj obvezi ili određenom pravnom interesu neke osobe.⁴

Upravni postupak vode posebno ovlaštena tijela javne vlasti – javnopravna tijela sa svojstvom nadređenosti položaja koja čini osnovnu pretpostavku za jednostrane i autoritativne odluke koje se redovito donose u upravnim postupcima.⁵

Sam predmet upravnog postupka redovito je odlučivanje o konkretnoj upravnoj stvari što podrazumijeva odlučivanje o npr. pravima koje osobe imaju na mirovinu, gradnji određenog objekta na određenoj lokaciji ili pravu obavljanja specifične djelatnosti i sl. Odluka koja se pritom donosi jest zapravo rješenje upravnog postupka, a ono za rezultat ima pravni učinak, tj. izravan učinak na prava i obveze određene osobe.⁶ Iako se donošenjem rješenja nekog upravnog postupka redovito mijenja pravna situacija osobe na koju se rješenje odnosi, moguće je da

⁴ Đerđa, Dario, Pravila upravnog postupka u europskom pravu, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 33, 2012., br. 1, str. 125.

⁵ Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski Biro, Zagreb, 2010., str. 9.

⁶ Ibid.

određeno rješenje ima utjecaj i na pravne interese nekog drugog pojedinca bez obzira što to nije primarna svrha, već uzgredna prilika upravnog postupka.

Rješenje koje se donese u upravnom postupku rezultat je primjenjivanja materijalnog prava koje je sadržano u zakonima ili drugim pravnim propisima ili općim aktima na činjenično stanje koje je utvrđeno u konkretnoj pravnoj stvari. Kako bi se zaštitila prava stranaka, ali i javni interes koji eventualno može biti povrijeđen u korist neke stranke te, u svrhu uklanjanja eventualnih pogrešaka koje nastaju tijekom vođenja upravnog postupka, na raspolaganju su pravni lijekovi. U slučaju primjene pravnog lijeka, pojedinac koji smatra kako nije uspio ostvariti svoj interes, a zakonski na to ima pravo, obraća se hijerarhijski višem tijelu ovlaštenom za nadziranje rada tijela koje je prethodno rješavalo o upravnoj stvari. U pravilu, drugostupanjski se upravni postupak vodi isključivo u slučaju pravodobnog izjavljivanja žalbe od strane stranke ili u iznimnim slučajevima kada se upravna stvar rješava izravno od drugostupanjskog tijela.⁷

Međutim, treba istaknuti kako je u pravnoj doktrini neprihvatljivo da pravomoćnost isključuje mogućnost zahvata u akte budući da je jasno kako isti mogu biti sadržajno nezakoniti. S obzirom na to, jasno je kako je ponekad potrebno ukloniti nezakonitosti u pravnom sustavu što u određenom trenutku više nije moguće putem izjavljivanja žalbe ili pokretanjem upravnog spora jer su prošli prekluzivni rokovi za korištenje tih pravnih sredstava.⁸ U važećem se Zakonu broj izvanrednih pravnih lijekova reducirao na četiri:

- Obnova postupka (čl. 123. – čl. 127.)
- Oglašavanje rješenja ništavim (čl. 128.)
- Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja (čl. 129. – čl. 131.)
- Ukidanje zakonitog rješenja (čl. 130. – čl. 131.)

O položaju stranke pri upotrebi izvanrednih pravnih lijekova, a posebno obnovi upravnog postupka, bit će riječ u daljnjem dijelu rada.

2.2. Tijek upravnog postupka

⁷ Ibid., str. 10-13.

⁸ Ibid., str. 276.

Prema Zakonu (čl. 40. st. 1.), upravni se postupak pokreće na zahtjev stranke ili, s druge strane, po službenoj dužnosti. Kada je riječ o pokretanju postupka od strane stranke, postupak se smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu, a kada se pokretanje postupka čini po službenoj dužnosti, isti se smatra pokrenutim u trenutku kada službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo kakvu radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti (čl. 40. st. 2. i 3.). Trenutak pokretanja postupka vrlo je bitan u upravnom postupku budući da od trenutka pokretanja počinju teći rokovi koji su vezani i uz okončavanje upravnog postupka pokrenutog na zahtjev stranke.⁹

Nakon što je upravni postupak pokrenut, započinje se s rješavanjem upravne stvari što je u apsolutnoj nadležnosti javnopravnog tijela. Naime, njegova je zadaća utvrđivanje činjeničnog stanja te odlučivanje o upravnoj stvari uz donošenje rješenja prilikom čega stranka ima otvorenu mogućnost sudjelovanja prema čl. 30. ZUP-a.¹⁰

Prema ZUP- u, moguće je neposredno rješavanje upravne stvari, ali i provedba ispitnog postupka (čl. 48.- čl. 50.).

Neposredno se rješavanje vrši u slučajevima koji su propisani zakonom, međutim, samo ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima. Također, kada se pravo stanje može utvrditi na temelju službenih podataka u koje javnopravna tijela imaju uvid ili ako je nužno za poduzimanje hitnih mjera, javnopravno tijelo neposredno rješava stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti (čl. 49.). Međutim, upravna se stvar može neposredno riješiti i u postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke ukoliko je stranka u svom zahtjevu navela sve činjenice ili podnijela sve potrebne dokaze koji će služiti za utvrđivanje pravog stanja stvari (čl. 50).¹¹ Općenito, takav način rješavanja upravnih stvari vezan je uz manje složene upravne stvari gdje su činjenice već utvrđene. Upravo zbog toga, moguće je provesti postupak i bez izjašnjavanja stranaka i izvođenja dokaza.¹²

Ako se, s druge strane, provodi upravni postupak, riječ je o slučajevima:

- a. Kada je za razrješavanje upravnog stanja stvari nužno utvrditi neke bitne činjenice i okolnosti
- b. Kada u postupku sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesima

⁹ Britvić Vetma; Bosiljka i Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, u: Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, v. 3-4, 2006., str. 45.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21.

¹² Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, op. cit. (bilj. 9), str. 45-46.

c. Radi omogućavanja strankama ostvarenje i zaštitu njihovih prava (čl. 51.).

Uz to, službena osoba ima dužnost osiguravanja zaštite prava stranaka u postupku. ZUP normira da je službena osoba dužna omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama, o prijedlozima za izvođenje dokaza, sudjelovanje u izvođenju dokaza, postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe te upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o istima.¹³ Sve te aktivnosti smatraju se aktivnim sudjelovanjem stranke u ispitnom postupku koje može trajati najkasnije do donošenja odluke o upravnoj stvari. Međutim, vrlo je bitno istaknuti da, ako je službena osoba zatraži ili je zakonom tako propisano, stranka je dužna sudjelovati u utvrđivanju činjenica koje su važne za rješavanje upravne stvari te osobno dati izjavu.¹⁴ U smislu tijeka ispitnog postupka, potrebno je istaknuti kako je, prema ZUP-u, usmena rasprava obvezna:

- a. Ako u upravnom postupku sudjeluju dvije stranke ili više stranaka s protivnim interesima
- b. Ako je potrebno provesti očevid ili saslušanje svjedoka/vještaka
- c. Kad je to korisno za rješavanje upravne stvari.¹⁵

Takva je rasprava u pravilu javna, a mogućnost isključivanja javnosti postoji isključivo radi zaštite stranaka ili javnog interesa o čemu odlučuje službena osoba.¹⁶

Vrijeme rješavanja upravne stvari nikako ne smije štetiti stranci u postupku pa, iako postoje određeni rokovi unutar kojih javnopravna tijela moraju postupati, Zakon stranku štiti i od ne postupanja javnopravnog tijela. Ako dođe do ne postupanja javnopravnih tijela, kako je u prethodnom tekstu spomenuto, stranka ima mogućnost izjavljivanja žalbe drugostupanjskom tijelu.¹⁷ Međutim, žalba nije uvijek dopuštena, a u tim je slučajevima omogućeno izravno pokretanje upravnog spora. Kada ne postoji nijedna od tih mogućnosti, protiv pravomoćnog se rješenja mogu koristiti izvanredni pravni lijekovi; obnova postupka, oglašavanje rješenja ništavim te poništavanje i ukidanje rješenja. Isti su opisani u sljedećem poglavlju.

¹³ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21., čl. 52.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., čl. 54.

¹⁶ Ibid., čl. 54.

¹⁷ Ibid., čl. 105.

2.3. Izvanredni pravni lijekovi

Obnova postupka izvanredni je pravni lijek koji omogućava obnavljanje postupka koji je u konkretnoj upravnoj stvari već okončan donošenjem rješenja protiv kojeg više ne postoji mogućnost izjavljivanja žalbe. Njegov je cilj zapravo rasvijetliti sve nove činjenice i dokaze koji su za vrijeme vođenja upravnog postupka također postojali, ali se za njih nije znalo. Također, cilj obnove može biti uklanjanje postupovnih pogrešaka te nezakonitog djelovanja za vrijeme vođenja upravnog postupka, ukoliko se donesena odluka temeljila na tim propustima.¹⁸

ZUP propisuje da se obnova postupka može pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti po okončanju upravnog postupka. Dakle, obnova se postupka ne može pokrenuti sve dok se protiv rješenja vodi drugostupanjski postupak ili se protiv rješenja može izjaviti žalba.¹⁹ Zakonom su propisani uvjeti pod kojima je moguće pokrenuti obnovu postupka s(a)²⁰ ili bez vremenskog ograničenja²¹.

Nadležno tijelo ispituje je li prijedlog za obnovom rješenja pravodoban, izjavljen od pravodobne osobe te je li okolnost na kojoj se temelji prijedlog učinjena vjerojatnom. Ako navedeni uvjeti nisu kumulativno ispunjeni, nadležno tijelo odbacuje prijedlog rješenjem.²² Nadležno tijelo prijedlog za obnovom odbija rješenjem ukoliko prethodno utvrdi da su uvjeti za obnovu ispunjeni, ali da dokazi koji se iznose kao razlozi za obnovom ne mogu dovesti do drugačijeg rješenja.²³ Međutim, ukoliko nadležno tijelo ne odbaci niti ne odbije prijedlog za obnovu postupka ili po službenoj dužnosti utvrdi kako postoje razlozi za obnovu postupka, ono

¹⁸ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5), str. 278-279.

¹⁹ Ibid., str. 279.

²⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl. 123, st. 1. „Ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku, ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu, ako je rješenje donijela osoba koja nije bila ovlaštena za njegovo donošenje ili osoba koja je morala biti izuzeta, ako kolegijalno tijelo koje je donijelo rješenje nije rješavalo u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasovala propisana većina, ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije bila dana mogućnost sudjelovanja u postupku, ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, ako osobi koja je sudjelovala u postupku nije bila dana mogućnost da se služi svojim jezikom ili pismom“.

²¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl. 123, st. 2. „Ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvog kaznenog djela, ako se rješenje temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta, ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drukčije“.

²² Ibid., čl. 126. st. 1.

²³ Ibid., čl. 126. st. 2.

donosi rješenje kojim će dopustiti obnovu postupka i određuje u kojem će se opsegu postupak obnoviti.²⁴

Bitno je naglasiti da sam prijedlog za obnovu postupka, u pravilu, ne odgađa izvršenje rješenja po kojem se obnova traži, dok rješenje kojim se dopušta obnova odgađa izvršenje rješenja protiv kojeg je obnova dopuštena.²⁵

Nakon što je provedena obnova postupka, nadležno tijelo donosi rješenje o upravnoj stvari. Novim se rješenjem, rješenje koje je bilo predmet obnove može se ostaviti na snazi ili se zamijeniti novim rješenjem prilikom čega se prijašnje rješenje poništava ili ukida. Bitno je naglasiti da se, protiv rješenja donesenog u obnovljenom postupku, ali i protiv rješenja kojim je odlučeno o prijedlogu za obnovu postupka, može izjaviti žalba samo kada je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo. S druge strane, kada rješenje donosi drugostupanjsko tijelo, protiv njega se može pokrenuti upravni spor.²⁶

Pored mogućnosti obnove postupka, stranka na raspolaganju ima mogućnost oglašavanja rješenja ništavim te poništavanje i ukidanje rješenja.

Prema Zakonu, rješenje se može oglasiti ništavim:

- ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti
- ako je doneseno u stvari u kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku
- ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće
- ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo
- ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala ili
- ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja.²⁷

Bitno je istaknuti da će rješenje oglasiti ništavim javnopravno tijelo koje ga je donijelo ili ono tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, bilo kada. Ukoliko je rješenje o oglašavanju rješenja ništavim donijelo prvostupanjsko tijelo, protiv tog je rješenja moguće podnijeti žalbu. Međutim, ukoliko je rješenje oglasilo ništavim drugostupanjsko javnopravno tijelo ili tijelo koje obavlja nadzor nad tim tijelom,

²⁴ Ibid., čl. 126. st. 3.

²⁵ Vidi Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl. 124., st. 3 i čl. 126. st. 3.

²⁶ Ibid., čl. 127.

²⁷ Ibid., čl. 128. st. 1.

protiv njega se može pokrenuti upravni spor. Također, ništavo rješenje nema pravni učinak, a u slučaju oglašavanja rješenja ništavim, ništavim se smatraju i pravni učinci rješenja.²⁸

Nezakonito se rješenje može poništiti:

- ako je rješenje donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je ono doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugog javnopravnog tijela
- ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena.²⁹

Također, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti, u slučaju očite povrede materijalnog propisa, ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja.³⁰

Nezakonito se rješenje može poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci.³¹

U smislu zaštite prava stranaka od poništavanja i ukidanja pravomoćnih rješenja u za to zakonom propisanom roku, vrijedi istaknuti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. kojom je ukinuo rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva kojim je ukinuta građevinska dozvola, po pravu nadzora. U konkretnom je slučaju zahtjev za izdavanjem građevinske dozvole podnositelja utvrđen osnovanim pa im je i građevinska dozvola izdana, a podnositeljima je njome konačno i pravomoćno priznato pravo gradnje. Za potrebe te gradnje djelomično su uložili i vlastita sredstva, a djelomično su se kreditno zadužili kod banke, s utvrđenim rokovima otplate na određeno vremensko razdoblje. Ustavni je sud ocijenio kako su u konkretnom slučaju podnositelji imali „legitimno“ očekivanje da će uvjeti iz građevinske dozvole biti ispunjeni s obzirom na to da se ono temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu. Takvo je legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes podnositelja pa je u konkretnom slučaju pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine podnositelja.³²³³

²⁸ Ibid., čl. 128. st. 2-4.

²⁹ Ibid., čl. 129. st. 2.

³⁰ Ibid., čl. 129. st. 3.

³¹ Ibid., čl. 131. st. 2.

³² Marković, Sandra; Radin, Marijana; Trgovac, Sanja, Ustavna zaštita prava vlasništva u svjetlu stavova Ustavnog suda Republike Hrvatske, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, v. 32, 2011., br. 1, str. 619-620; prema Ustavni sud Republike Hrvatske U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009

³³ Vidi još ESLJP Gashi protiv Hrvatske od 13. prosinca 2007.

Zakonodavac u članku 130. Zakona normira ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo. Naime, kada je riječ o ukidanju zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo, rješenje je moguće ukinuti:

- ako je ukidanje rješenja dopušteno zakonom
- ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku te
- ako je to potrebno zbog otklanjanja teške ili neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost.³⁴

U kontekstu poništavanja i ukidanja rješenja treba reći kako to može učiniti javnopravno tijelo koje je rješenje donijelo, odnosno, kada rješenje donosi prvostupanjsko tijelo, drugostupanjsko ga nadležno tijelo ima mogućnost poništiti ili ukinuti. Ukoliko drugostupanjsko tijelo ne postoji, rješenje može poništiti ili ukinuti tijelo koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tim tijelom.³⁵ Protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju koje je donijelo prvostupanjsko tijelo, stranka ima mogućnost žalbe, tj. pokretanja upravnog spora kada žalba nije dopuštena.³⁶

Zakon u članku 131. st. 3. normira kako javnopravno tijelo donosi rješenje o poništavanju ili ukidanju rješenja po službenoj dužnosti, na prijedlog stranke ili ovlaštenog državnog tijela. Ukoliko je prijedlog podnijela stranka ili ovlašteno državno tijelo, a javnopravno tijelo ne prihvati isti, javnopravno tijelo obavještava o tome podnositelja prijedloga.³⁷

U kontekstu šticeanja prava stranaka, bitno je uočiti kako stranka ima pravo žalbe protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju koje donosi nadležno tijelo, ali ne i protiv negativne obavijesti iz stavka 3. Naime, negativna se odluka o prijedlogu stranke za primjenu ovog izvanrednog pravnog lijeka priopćuje obaviješću koja se smatra neupravnim aktom pa samim time nema ni karakter postupanja koje podrazumijeva članak 156. ZUP-a.³⁸

2.4. Načela upravnog postupka

³⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21, čl. 130.

³⁵ Ibid., čl. 131. st. 1.

³⁶ Ibid., čl. 131. st. 4.

³⁷ Ibid., čl. 131. st. 3.

³⁸ IUS INFO, [IUS INFO – Upravni postupak: negativne odluke povodom odbijanja prijedlog za oglašivanje rješenja ništavim odnosno prijedloga za poništavanje ili ukidanje rješenja \(iusinfo.hr\)](https://www.iusinfo.hr), 15. lipnja 2022.

Suvremeno razumijevanje procesne teorije podrazumijeva uređenje postupka na način da se postupka ujednačeno te pravično prema svima.³⁹ Važnost načela u upravnom postupku ogleda se u činjenici kako je riječ o samoj osnovi upravnog postupka što je i u skladu sa strogom obligacijom provedbe načela za cijelo vrijeme trajanja upravnog postupka.⁴⁰ Također valja istaknuti da načela imaju snažnu interpretativnu važnost budući da će, prilikom dvojbi koje je moguće pronaći prilikom primjene procesnih normi, pravilni put njihove primjene biti nužno potražiti primjenom odredbi o načelima. To je izrazito važno i za zaštitu prava stranke, ali i za javni interes. Sva načela koja su sadržana u upravnom postupku hrvatskog pravnog sustava proizašla su iz Ustava i prihvaćenih europskih pravnih standarda.⁴¹

Načela sadržana u hrvatskom upravnom postupku jesu;

- a. Načelo zakonitosti
- b. Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa
- c. Načelo pomoći stranci
- d. Načelo utvrđivanja materijalne istine
- e. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza
- f. Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti
- g. Načelo pristupa podacima i zaštite podataka
- h. Pravo stranke na pravni lijek
- i. Načelo zaštite stečenih prava stranaka
- j. Načelo uporabe jezika i pisma.⁴²

Iako su sva načela u službi osiguravanja pravičnog tijeka postupka, neka od njih izravno su vezana uz položaj stranke u samom postupku pa će u ovom dijelu rada pozornost biti usmjerena na njih.

Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa podrazumijeva da se pravo određene stranke u upravnom postupku može ograničiti postupanjem javnopravnih tijela isključivo kada je to propisano zakonom te ukoliko je to nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe, ali i razmjerno cilju koji je potrebno postići. Također, u trenucima kada se temeljem propisa stranci u postupku naloži određena obveza, prema njoj je potrebno primijeniti one mjere

³⁹ Ljubanović, Boris; Bakota, Boris, Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog opće upravnog postupka, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, v. 45, 2008., br. 1., str. 70.

⁴⁰ Rihter, Ana, Načela poreznog i upravnog postupka, Porezni vjesnik, god. 1., 2016., str. 38.

⁴¹ Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, op. cit. (bilj. 9), str. 41.

⁴² Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21 (čl. 5., 5., 7., 8., 9., 10., 11., 13).

za ispunjenje obveze koje se smatraju za istu povoljnijima. U tom je kontekstu potrebno istaknuti dužnost javnopravnih tijela za omogućavanje strankama što lakše zaštite te ostvarenje njihovih prava, vodeći računa o tome da ostvarivanje njihovih prava nikako ne bude na štetu prava trećih osoba, niti da budu u suprotnosti s javnim interesom.⁴³

Nadalje, članak 7. ZUP-a normira kako je nužno u tijeku upravnog postupka poštivati i načelo pomoći stranci. To podrazumijeva da službena osoba ima dužnost upozoravanja stranke o posljedicama određenih radnji ili propuštanja tijekom postupka te o eventualnoj mogućnosti ostvarenja njezinih prava. Uz to, načelo pomoći stranci podrazumijeva i da službena osoba brine da neznanje stranke ili neke druge osobe koja sudjeluje u postupku ne bude na štetu prava koja im zakonski pripadaju.⁴⁴

U kontekstu temeljnih načela upravnog postupka koja se izravno odnose na zaštitu stranaka treba spomenuti i kako su javnopravna tijela dužna omogućiti strankama pristup svim potrebnim podacima, propisanim obrascima i internetskoj stranici javnopravnog tijela te im pružiti sve druge važne obavijesti, savjete pa čak i stručnu pomoć. Pritom je važno da se za vrijeme trajanja upravnog postupka štite osobni te tajni podaci na način koji je određeno propisima o zaštiti osobnih podataka (čl. 11.).⁴⁵⁴⁶

Kako je i iz prethodnog teksta jasno, zakonodavac štiti stranku od nesavjesnog ponašanja javnopravnog tijela. Zbog toga je normirano kako stranka ima pravo žalbe protiv prvostupanjske odluke, tj. ako javnopravno tijelo ne donese rješenje o upravnoj stvari u za to zakonski određenom roku (čl. 12. st. 1). Međutim, zakonodavac nije ostao tek na tako šturom rješenju, već je odredio kako stranka ima pravo pokretanja upravnog spora protiv drugostupanjske odluke, tj. protiv prvostupanjske odluke protiv koje žalba nije dopuštena (st. 2). Konačno, stranka ima pravo i na prigovor protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela (st. 3). U kontekstu zaštite stranke od nesavjesnog postupanja nadležnog javnopravnog tijela, zakonodavac je normirao načelo učinkovitosti i ekonomičnosti kojim štiti stranku od odugovlačenja upravnog postupka (čl. 10).⁴⁷

⁴³ Ibid., čl. 6.

⁴⁴ Ibid., čl. 7.

⁴⁵ Ibid., čl. 11.

⁴⁶ U hrvatskom je pravnom poretku na snazi Opća uredba o zaštiti osobnih podataka (SL EU L119; NN, br. 44/18, 62/22).

⁴⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 10. „U upravnim stvarima postupa se što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari.“

U pravnoj teoriji, ali i praksi, važno mjesto zauzima načelo zaštite stečenih prava stranaka. Ono je usko vezano uz prethodno opisano pravo stranke na pravni lijek. Naime, prema ZUP-u načelo zaštite stečenih prava stranaka podrazumijeva da se odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, a kojom je stranka stekla određeno pravo, može poništiti, ukinuti ili izmijeniti tek u slučajevima propisanim zakonom.⁴⁸

U tom smislu treba istaknuti kako Šikić navodi da su aktualnim Zakonom o upravnom postupku uvedeni instituti kojima je razrađeno načelo legitimnih očekivanja čime se postupovno-pravna zaštita građana dodatno razradila.⁴⁹ Takvo širenje zaštite prava građana vrlo je bitna sastavnica odnosa javne uprave i građana.

Članak 14. ZUP-a propisuje kako se upravni postupak vodi na hrvatskom jeziku i na latiničnom pismu. Međutim, sukladno uvjetima koji su utvrđeni propisima na temelju Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma, postupak se može voditi i na nekom drugom jeziku ili pismu.⁵⁰ Naime, ta se odredba izravno oslanja na Ustav Republike Hrvatske kojim se propisuje da je u RH u službenoj uporabi hrvatski jezik te latinično pismo, a da se u nekim jedincima lokalne samouprave u službeno korištenje može uvesti i drugi jezik i pismo. Pripadnicima nacionalnih manjina tako je, prema člancima 12. i 15. st. 4. Ustava RH⁵¹ zajamčeno slobodno služenje vlastitim jezikom i pismom.⁵² U kontekstu ostvarivanja takvih prava treba istaknuti odluku Ustavnog suda RH⁵³ u kojoj se tumači kako to pravo ostvaruju nacionalne manjine na području jedinice lokalne samouprave u kojoj pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika te jedinice.⁵⁴ Budući da je opisano pravo zaštićeno Ustavom, ali i Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, neprimjenjivanje ravnopravne uporabe jezika i pisma predstavlja bitnu povredu upravnog postupka⁵⁵, a iz prethodnog je teksta jasno i kako je riječ o razlogu dostatnom za obnovu postupka.⁵⁶ Iako u ZUP-u ne postoje odredbe koje se odnose na postupanje u slučaju saslušanja stranke koja ne zna jezik na kojem se postupak vodi, na takve se situacije može primijeniti članak 64. ZUP-a o

⁴⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 13.

⁴⁹ Šikić, Marko, Zaštita pravne sigurnosti strankama u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 35, 2014, br. 1, str. 147.

⁵⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 14.

⁵¹ Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁵² Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5), str. 61.

⁵³ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-322/99 od 23. siječnja 2003.

⁵⁴ Đerđa, Dario, loc. cit.

⁵⁵ Ibid., str. 61.

⁵⁶ Vidi poglavlje 2.3. fusnotu 20.

saslušanju svjedoka.⁵⁷ Naime, članak 64. st. 3. normira kako će se svjedok koji ne zna jezik na kojem se vodi postupak, saslušati preko prevoditelja. Također, svjedoku koji je gluhi, pitanja će se postavljati u pisanom obliku, a ako je nijem, odgovarat će u pisanom obliku. Kada se saslušanje svjedoka ne može obaviti na taj način, pozvat će se osoba (tumač) koja se sa svjedokom može sporazumjeti.⁵⁸ Takvo tumačenje i odredbe koje su predviđene za saslušanje svjedoka jasno pokazuju kako je načelo izjašnjavanja stranke zapravo temelj upravnog postupka kojeg se nadležna tijela, za svo vrijeme trajanja upravnog postupka, moraju pridržavati.

Naime, iako se smatra da pravo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku ne ulazi u načela upravnog postupka, važnost tog prava sugerira kako ga je potrebno promatrati upravo u kontekstu načela upravnog postupka.⁵⁹ Pravo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku opisano je u članku 30. ZUP-a.⁶⁰ Prema njemu, stranka se ima pravo izjasniti o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima koja su važna za rješavanje upravne stvari. U tom je kontekstu bitno i istaknuti kako je riječ o pravu, a ne obavezi stranke što rezultira činjenicom kako javnopravno tijelo ima obvezu pružiti stranci mogućnosti izjašnjavanja, a raspolaganje tim pravom ovisi isključivo o stranci.⁶¹ Ukoliko se povodom žalbe stranke utvrdi kako izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima prethodno nije bilo omogućeno, zbog bitne procesne pogreške drugostupanjsko će tijelo poništiti rješenje. Također, onemogućavanje stranci aktivno sudjelovanje u upravnom postupku jedan je od razloga za obnovu postupka prema čl. 123.⁶²

Međutim, članak 30. predviđa i mogućnosti donošenja rješenja i bez prethodnog izjašnjavanja stranke. Riječ je o situacijama kada se usvaja zahtjev stranke, kada odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kada je to propisano zakonom.⁶³ Međutim, rješenja bez prethodnog izjašnjavanja stranke moguće je donijeti i u svim drugim slučajevima kada se provodi neposredno rješavanje. Budući da je bilo kojim posebnim zakonom moguće propisati mogućnost donošenja rješenja bez izjašnjavanja stranke, jasno je kako je zakonodavcu ostavljena preširoka mogućnost lišavanja stranke temeljnog prava upravnog postupka. Pored

⁵⁷ Đulabić, Vedran; Rajko, Alen, Zakon o općem upravnom postupku – s poveznicama i kazalom, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2009., str. 21.

⁵⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 30. st. 3.

⁵⁹ Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Izjašnjavanje stranke (čl. 30. st. 1. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 06. ožujka, 2020. (2020), 6617, str. 25.

⁶⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 30.

⁶¹ Ibid., čl. 30. st. 1.

⁶² Vidi poglavlje 2.3. fusnotu 20.

⁶³ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 30. st. 2.

toga, izvjesno je kako provođenje postupka bez izjašnjavanja stranke može utjecati na utvrđivanje pravog stanja stvari i time biti u sukobu s ostvarivanjem načela materijalne istine.⁶⁴

Iako je prvi dio rada obuhvatio značenje pojma upravnog postupka i spora te načela na kojima isti počivaju, isti su termini promatrani kroz prizmu stranaka i njihovog položaja. U sljedećem će se dijelu rada pozornost usmjeriti isključivo na institut stranke s naglaskom na pojam i vrste stranke, pretpostavke koje su potrebne da bi osoba bila stranka te na položaj stranke u upravnom postupku uz ograničenja koja su sadržana u posebnim zakonskim propisima.

⁶⁴ Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Izjašnjavanje stranke (čl. 30. st. 2. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 16. ožujka, 2020. (2020), 6618, str. 25.

3. INSTITUT STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU

U upravnoj se procesnoj teoriji, ali i u zakonodavstvu Republike Hrvatske pojam stranke u upravnom postupku definira isključivo formalnim mjerilima.⁶⁵ Takva su mjerila zapravo vrlo široka, a jedan od razloga jest zapravo i činjenica kako se, s druge strane, precizna, materijalna zakonska definicija stranke u praksi vrlo brzo i jednostavno može pretvoriti u isključivanje ili neki oblik nepriznavanja stranke osobama koje bi takav položaj trebale imati.⁶⁶ Iz tog je razloga i sama zakonska definicija stranke ostala nepromijenjena od trenutka kada je prvi put uvedena u članak 49. (i čl. 50.) tadašnjeg važećeg Zakona o upravnom postupku (Sl. list FNRJ 52/56, ZUP/56).⁶⁷

U ovom će se dijelu rada tumačiti pojam i vrste stranaka uz navođenje pretpostavki koje stranka mora ostvarivati za sudjelovanje u upravnom postupku. Uz to, analizirat će se mogućnosti sudjelovanja stranke u upravnom postupku posredstvom opunomoćenika, pravni položaj stranke u upravnom postupku te dati pregled ograničenja položaja stranke u posebnim zakonima.

3.1. Pojam i vrste stranaka

Zakon o općem upravnom postupku stranku definira kao fizičku ili pravnu osobu koja je podnijela zahtjev za pokretanje upravnog postupka, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovanja u postupku.⁶⁸ Osoba koja je podnijela zahtjev za pokretanje postupka smatra se aktivnom strankom, dok se osoba protiv koje se vodi postupak smatra pasivnom strankom. Također, osoba koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovanja u upravnom postupku naziva se intervenijentom.⁶⁹

⁶⁵ Ljubanović, Boris; Petrović, Ivica, Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu, Pravni vjesnik, god. 31, 2015, br. 1, str. 127.

⁶⁶ Ofak, Lana, Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 14, 2014, br. 4, str. 988.; prema Krbeć, Ivo, Pravo jugoslavenske javne uprave, Funkcioniranje i upravni spor, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962, str. 63.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 4.

⁶⁹ Medvedović, Dragan, Stranka u upravnom postupku // Komunalno gospodarstvo, Novi informator: Zagreb, 2012, str. 18.

Zakon naglašava kako stranka može biti i neko tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili, s druge strane, neko drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica ukoliko može biti nositelj prava i obveza o kojima se rješava.⁷⁰ Takvom se zakonskom osobom proširuje pojam stranke na vrlo širok krug subjekata koje nemaju pravnu osobnost, a jedini je uvjet za biti strankom u upravnom postupku zapravo sadržan u činjenici kako stranka mora biti nositelj prava i obveza o kojima se rješava.

Stranačka sposobnost svojstvo je subjekta da može biti nositelj postupovnih prava i dužnosti u upravnom postupku.⁷¹ Kada je riječ o hrvatskom pravnom poretku, treba reći kako su sve fizičke osobe pravno sposobne pa samim time imaju i stranačku sposobnost. Stranačka se sposobnost stječe rješenjem, a gubi se smrću, iako se i nakon smrti, ovisno o prirodi upravne stvari⁷², postupak može nastaviti. Također, u Republici Hrvatskoj vrlo širok i raznolik broj subjekata ima status pravne osobe te se smatraju stranačkim sposobnima.⁷³ Međutim, treba naglasiti kako je stranačka sposobnost širi pojam od pravne osobnosti, a iz članka 4. st. 2 ZUP-a vidljivo je kako se stranačka sposobnost priznaje i nekim subjektima koji nemaju svojstvo pravne osobe.⁷⁴ Naime, određeni subjekti nemaju opću stranačku sposobnost kao fizičke i pravne osobe, već imaju specijalnu stranačku sposobnost koja je uvjetovana postojanjem pravne norme materijalnog prava koja im omogućuje biti nositeljem određenog prava ili obveze.⁷⁵ Dakle, ovisno o postojanju pravne norme aktivira se stranačka sposobnost takvih subjekata. Pritom je važno istaknuti da, ako nadležno tijelo utvrdi da je osoba koja je podnositelj zahtjeva zapravo bez stranačke sposobnosti, zahtjev će biti odbačen.

Također, stranka mora biti i procesno sposobna, tj. sposobna da samostalno obavlja radnje u postupku.⁷⁶ Iako je pravno logično da se samostalno poduzimanje procesnih radnji pred nadležnim upravnim tijelom priznaje samo osobama koje mogu samostalno stjecati prava i obveze, ZUP ostavlja mogućnost sudjelovanja u postupku osobama koje imaju ograničenu

⁷⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 4.

⁷¹ Medvedović, Dragan, op. cit. (bilj. 69), str. 19.

⁷² Priroda upravne stvari u tom je smislu opisana u nastavku rada.

⁷³ Medvedović, Dragan, op. cit. (bilj. 69), str. 20-22.

⁷⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl.4. st. 2 „Stranka može biti i tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica, odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih sa zajedničkim interesom, ako može biti nositelj prava, odnosno obveza o kojima se rješava.“

⁷⁵ Medvedović, Dragan, op. cit. (bilj. 69), str. 22.

⁷⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 31.

poslovnu sposobnost.⁷⁷ Većina autora smatra kako pravne osobe nemaju poslovnu (procesnu) sposobnost što rezultira time da u upravnom postupku moraju sudjelovati isključivo preko svojih zakonskih zastupnika ili predstavnika.⁷⁸

Postupovna se sposobnost punoljetne osobe pretpostavlja te javnopravno tijelo koje vodi postupak u pravilu ne može od osobe tražiti dokaz o postojanju iste, osim u slučaju sumnje kada se može dokazivati na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti.⁷⁹

Konačno, kao treća se pretpostavka za sudjelovanje u upravnom postupku, javlja stranačka legitimacija. ZUP ne propisuje izrijeком postojanje stranačke legitimacije kao opću i nužnu pretpostavku za sudjelovanje u postupku niti propisuje njezin sadržaj.⁸⁰ Sadržaj stranačke legitimacije izrijeком je propisan samo u slučajevima uzgredne stranke, tj. intervenijenta i subjekata koji nemaju svojstvo pravne osobe.⁸¹ No, s obzirom da se u upravnom postupku rješava o upravnoj stvari, a ona se definira kao "svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka", jasno je kako se kao aktivne i pasivne stranke u postupku mogu javiti one osobe o čijim se pravima i interesima radi.⁸² Dakle, ako se odgovor na pitanje „može li u nekom upravnom postupku sudjelovati određena fizička ili pravna osoba u svojstvu stranke?“ nalazi u materijalnopравnim propisima, analogijom bi trebalo biti jasno i kako se odgovor na pitanje sadržaja stranačke legitimacije nalazi na istom mjestu.

Aktivnu legitimaciju u postupku koji se vodi u jednostranačkoj upravnoj stvari ima samo ona stranački sposobna osoba koja prema materijalnopравnim propisima može biti nositelj prava o kojem se rješava. Pasivno legitimirana stranka bit će ona koja je stranački sposobna i koja temeljem materijalnopравne norme može biti nositelj odgovarajuće obveze.⁸³

Međutim, kada je riječ o postupku s kontrarnim strankama, postoje različitosti. Jasno je kako aktivnu legitimaciju za postavljanje zahtjeva prema pasivnoj stranci ima osoba koja prema njoj želi ostvariti određeno pravo ili zaštititi određeno pravo. Međutim, ne postoji zapreka davanja aktivne legitimacije osobi o čijem se pravu ili pravnom interesu ne radi. Naime, takva osoba

⁷⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 31. st. 2. „Radnje u postupku mogu poduzimati i osobe koje imaju ograničenu poslovnu sposobnost kada im se na temelju zakona priznaje takva ograničena poslovna sposobnost u upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka“.

⁷⁸ Medvedović, Dragan, op. cit. (bilj. 69), str. 27.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., str. 27-28.

⁸¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 4. st. 1. „radi zaštite svojih prava i pravnih interesa.“ i čl. 4., st. 2. „ako može biti nositelj prava, odnosno obveza o kojima se rješava.“

⁸² Medvedović, Dragan, op. cit. (bilj. 69), str. 28.

⁸³ Ibid.

želi inicirati upravni postupak te u njemu sudjelovati radi zaštite objektivnog prava i zaštite javnog interesa, a u tu svrhu traži da se pasivnoj stranci nametne određene obveza. S obzirom na to, aktivna bi se legitimacija mogla priznati pravnom normom i faktičnim interesentima. Za to bi moralo postojati uporište u pravnoj normi pa iz toga proizlazi kako bi donositelj pravne norme morao biti vrlo oprezan u određivanju upravnih stvari u kojima je takva legitimacija dopuštena. Također, javlja se pitanje određivanja opsega sudjelovanja stranke u postupku.⁸⁴

U praksi su otvorena i pitanja (ne) priznavanja stranačke legitimacije uzgrednim strankama o čemu će riječ biti u daljnjem dijelu rada.

U situacijama kada je riječ o slučajevima u kojima je upravni postupak već tijeku, a pojavi se osoba sa zahtjevom da bude stranka, a ista do tada u postupku nije sudjelovala u tom svojstvu, njezino će pravo da bude stranka ispitati tijelo koje vodi postupak te o tome dati rješenje.⁸⁵

Također je bitno istaknuti da u jednostranačkim stvarima u postupku sudjeluje jedna stranka ili više stranaka koje stoje na istom pravnom položaju i istupaju zajednički prema javnopravnom tijelu koje vodi postupak. Za razliku od toga, kod dvostranačkih ili višestranaka stvari, tj. kontradiktornih stvari, u postupku sudjeluju dvije ili više stranaka čiji se interesi međusobno protive. Unutar njih je moguće razlikovati stvari u kojima interesi stranaka kolidiraju i stvari u kojima su interesi stranaka kontrarni.⁸⁶

Prije same analize mogućnosti sudjelovanja stranki u upravnom postupku, potrebno je naglasiti kako se, prema ZUP-u, stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i svim pravnim pitanjima koja su važna za rješavanja konkretne upravne stvari osim u slučajevima kada se usvaja zahtjev stranke ili, s druge strane, ukoliko odluka o postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke te u svim slučajevima kada je tako zakonom propisano.⁸⁷ U prethodnom je tekstu istaknuto kako stranka u upravnom postupku ima široke mogućnosti sudjelovanja. Naime, stranka u upravnom postupku sudjeluje na više načina:

- a. Stranka se izjašnjava u odlučnim činjenicama i pravnim pitanjima
- b. Stranka sudjeluje u dokaznom postupku i
- c. Stranka sudjeluje u ostalim procesnim radnjama.⁸⁸

⁸⁴ Medvedović, Dragan, op. cit. (bilj. 69), str. 28-29.

⁸⁵ Kustec, Silvana, Primjena zakona o općem upravnom postupku, HGK – Sektor za trgovinu, Trinaesti forum poslovanja nekretninama, 2010, str. 96.

⁸⁶ Medvedović, Dragan, op. cit. (bilj. 69), str. 17.

⁸⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 30.

⁸⁸ IUS INFO, [IUS-INFO - Sudjelovanje stranke u upravnom postupku \(iusinfo.hr\)](http://iusinfo.hr), 30. svibnja 2022.

Kada je riječ o aktivnosti pod točkom a, treba istaknuti kako stranka ima mogućnost izjasniti se o odlučnim činjenicama i pravnim pitanjima pismeno, tj. u podnescima ili usmeno, u okviru usmene rasprave. Također, u okviru sudjelovanja u dokaznom postupku treba reći kako to podrazumijeva predlaganje izvođenja pojedinih dokaza, dostavljanje dokaza kojima stranka raspolaže javnopravnim tijelima, prisustvovanje izvođenju dokaza te davanje izjava.⁸⁹

Vrijedi istaknuti da, ukoliko dođe do smrti stranke ili na neki drugi način pravna osoba prestane postojati za vrijeme trajanja upravnog postupka, ovisno o naravi upravne stvari koja je predmet postupka, postupak se obustavlja ili nastavlja (čl. 39. st. 1). Naime, u tom je kontekstu bitno reći da su rješenja o kojima se odlučuje o pravima i obvezama stranaka upravni akti, koji se dijele na konstitutivne i deklaratorne pri čemu se konstitutivni dijele na osobne i na stvarne. Kada je riječ o osobnim upravnim aktima, ovlasti ili obveze proizlaze neposredno iz upravnog akta i smatraju se neprenosivima na druge. S druge strane, kada je riječ o stvarnim upravnim aktima, prava i obveze proizlaze posredno iz pravnog akta te djeluju neovisno o individualnoj određenoj osobi. Dakle, potrebno je utvrditi je li upravni postupak takav da su prava ili obveze koje će nastati rješenjem prenosivi ili neprenosivi, tj. je li riječ o upravnom postupku koji bi rezultirao osobnim upravnim aktom ili stvarnim upravnim aktom.⁹⁰ O odluci eventualnog obustavljanja upravnog postupka nasljednici bivaju obaviješteni ili dostavljanjem rješenja o obustavljanju postupka ili javnim objavljivanjem u službenom glasilu u slučaju da pravni sljednici nisu poznati (čl. 39. st. 2).⁹¹⁹²

3.1.1. Zastupanje stranke u upravnom postupku

Zakon jasno određuje tko sve i na koji način može zastupati stranku. Članak 32. normira kako stranku u upravnom postupku može zastupati osoba koja je ovlaštena za zastupanje, tj.:

- a. Zakonski zastupnik
- b. Privremeni zastupnik
- c. Zajednički predstavnik i

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Smrt stranke, odnosno prestanak postojanja pravne osobe (čl. 39. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 26. lipnja 2020. (2020), 6633; 26-26.

⁹¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 39.

⁹² Vidi presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, US-11671/2010-4, 20. ožujak, 2013. o mogućnosti nastavka upravnog postupka i nakon smrti stranke.

d. Opunomoćenik.⁹³

Tijekom postupka službena se osoba redovito obraća osobi ovlaštenoj za zastupanje kada ona postoji. Međutim, iznimno, ako je to nužno za utvrđivanje činjenica i okolnosti, službena osoba može tražiti neposrednu nazočnost stranke u postupku te pritom o tome obavijestiti osobu koja je ovlaštena za njezino zastupanje.⁹⁴ Također, nužno je da osoba ovlaštena za zastupanje stranke službenoj osobi koja vodi postupak dokaže kako je ona uistinu ovlaštena zastupati stranku.⁹⁵

Zakonski zastupnik poduzima radnje u postupku za stranku kojoj nedostaje postupovna sposobnost (čl. 33). Dakle, on je u ime i za račun stranke ovlašten poduzimati sve postupovne radnje, od iniciranja pokretanja upravnog postupka podnošenjem zahtjeva do korištenja pravnih lijekova.⁹⁶ Prilikom vođenja upravnog postupka javnopravno je tijelo po službenoj dužnosti obvezno voditi brigu o tome je li određena stranka sposobna obavljati procesne radnje samostalno. Ukoliko nadležno javnopravno tijelo posumnja da zdravstvene ili neke druge okolnosti sprječavanju u obavljanju radnji u postupku, predložiti će, bez odgode, nadležnom javnopravnom tijelu, tj. sudu, određivanje zakonskog zastupnika.⁹⁷ Međutim, u svrhu zaštite prava i pravnih interesa postupovno nesposobnih stranaka, ako javnopravno nadležno tijelo ocijeni da zakonski zastupnik stranke ne ulaže dovoljno pozornosti prilikom zastupanja stranke, o tome će obavijestiti tijelo koje je zakonskog zastupnika prethodno odredilo te stranci odrediti privremenog zastupnika.⁹⁸ Pritom ne postoji nikakva procesna problematika u slučaju kada bi u postupku kontrole bilo utvrđeno da zakonski zastupnik zaista nije obavljao svoju dužnost u skladu sa zakonom. Međutim, ako bi u postupku kontrole bilo utvrđeno da je zakonski zastupnik svoju dužnost obavljao na ispravan način, to bi značilo kako je službena osoba zapravo neopravdano odredila privremenog zastupnika. S obzirom na to, upitne postaju i sve radnje koje su obavljanje uz nezakonito određenog privremenog zastupnika jer se postavlja pitanje je li stranka bila adekvatno zastupana.⁹⁹

⁹³ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 32. st. 1.

⁹⁴ Ibid., st. 2.

⁹⁵ Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Zastupanje stranke (čl. 32. st. 1. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 27. ožujka 2020. (2020), 6620-6621; str. 25.

⁹⁶ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5), str. 96.

⁹⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 33. st. 2.

⁹⁸ Ibid., st. 3.

⁹⁹ Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Zakonski zastupnik (čl. 33. st. 2. i 3. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 24. travnja 2020. (2020), 6624; str. 21.

Članak 33. st. 3 ZUP-a normira kako „pravnu osobu zastupa zakonski zastupnik ili ovlašteni predstavnik.“ Pritom se zakonski zastupnik pravne osobe određuje zakonom, a ovlašteni predstavnik općim aktom te pravne osobe.¹⁰⁰¹⁰¹

ZUP propisuje čak četiri skupine slučajeva kada se stranci u upravnom postupku postavljaju privremeni zastupnik. Privremeni se zastupnik određuje postupovno nesposobnoj stranci koja nema zakonskog zastupnika. S obzirom da stranka bez postupovne sposobnosti nije u mogućnosti poduzimati postupovne radnje, upravno tijelo ne bi bilo u mogućnosti voditi postupak ukoliko ne bi stranci odredio privremenog zastupnika. U praksi se tako može vidjeti maloljetna osoba nakon smrti oba roditelja prilikom čega joj javnopravno tijelo postavlja privremenog zastupnika koji u upravnom postupku za nju obavlja radnje sve dok joj se ne postavi skrbnik.¹⁰² Privremeni se zastupnik određuje i stranci bez opunomoćenika čije prebivalište, boravište ili sjedište nije poznato, a protiv koje se u postupku hitno trebaju poduzeti neke radnje.¹⁰³ Razlog određivanja privremenog zastupnika ogleda se u činjenici da ne postoji mogućnost obavješćivanja stranke o poduzimanju neke postupovne radnje koja ne trpi odlaganje.¹⁰⁴¹⁰⁵ Nadalje, privremeni se zastupnik određuje i stranci kojoj su identitet i adresa poznati, ali se ne nalazi na području Republike Hrvatske, ukoliko na zahtjev javnopravnog tijela u za to ostavljenom roku ne odredi osobu ovlaštenu za zastupanje.¹⁰⁶ Pritom vrijedi istaknuti kako se odredba primjenjuje tek na one slučajeve kada je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, ali i kada je postupak na zahtjev stranke iz inozemstva već pokrenut, a ona tijekom postupka ostane bez opunomoćenika ili opunomoćenika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj.¹⁰⁷¹⁰⁸

Konačno, privremeni se zastupnik određuje i stranci kada njezin interes ili zaštita života i zdravlja, odnosno imovine veće vrijednosti nalažu hitno obavljanje neke postupovne radnje, a sudjelovanje stranke, tj. osobe ovlaštene za zastupanje stranke u obavljanju te radnje nije

¹⁰⁰ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5), str. 97.

¹⁰¹ Odredbe o zakonskom zastupanju detaljno su propisane u zakonima kojima se uređuju različita područja.

¹⁰² Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5), str. 99.

¹⁰³ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 34. st.1.

¹⁰⁴ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5), str. 100.

¹⁰⁵ Vidi Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5) za primjer postupovne radnje koja ne trpi odlaganje navodi ispitivanje brzo kvarljivih prehrambenih proizvoda.

¹⁰⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 34. st. 2.

¹⁰⁷ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 5), str. 100.

¹⁰⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 37. st.2.

moguće ili je vezano uz nerazmjerne troškove. U tom se slučaju privremeni zastupnik postavlja samo za tu radnju.¹⁰⁹

Privremenog zastupnika, za razliku od zakonskog zastupnika, uvijek određuje javnopravno tijelo koje vodi upravni postupak, zaključkom. S obzirom da protiv zaključka stranka na raspolaganju nema pravo žalbe, postavljanje privremenog zastupnika može se osporavati tek žalbom protiv rješenja o upravnoj stvari.¹¹⁰

Privremeni zastupnik sudjeluje u postupku, tj. obavlja sve radnje za koje je određen sve dok ne bude utvrđena osoba ovlaštena za zastupanje stranke ili, najkasnije, dok ne obavi sve radnje za koje je prethodno određen (čl. 34. st. 5). S obzirom na to, jasno je kako širina ovlasti privremenog zastupnika nije uvijek ista. Konačno, on, prema ZUP-u, ima pravo na nagradu te na naknadu stvarnih troškova koji su nastali postupkom.¹¹¹

O problematici (ne) postavljanja privremenog zastupnika kada je to zakonom jasno normirano, bit će riječ u sljedećem dijelu rada.

ZUP u članku 36. normira položaj i ulogu opunomoćenika. Naime, prema toj zakonskoj odredbi stranka pa i njezin zakonski zastupnik imaju mogućnost određivanja opunomoćenika za zastupanje (čl. 36. st. 1). Za razliku od prethodnih slučajeva, određivanje opunomoćenika nije obvezno, već ovisi o volji i potrebama stranke. Opunomoćenik može biti odvjetnik, odvjetnički ured ili neka druga pravna osoba koja temeljem zakona ima pravo zastupati stranku. Sve radnje koje u upravnom postupku poduzima opunomoćenik, a istovremeno su u granicama punomoći, imaju pravni učinak kao da ih poduzima stranka samostalno (čl. 36. st. 3). Valja reći kako postojanje opunomoćenika u upravnom postupku ne isključuje aktivnosti stranke budući da stranka ima mogućnost, sve do donošenja odluke o upravnoj stvari, opozvati pojedine ili sve radnje opunomoćenika u postupku prilikom čega snosi sve troškove u postupku koji radi toga nastanu (čl. 36. st. 4-5). Međutim, budući da stranka slobodno odlučuje o osobi opunomoćenika, ima pravo, u bilo koje doba i bez posebnog razloga, opozvati danu punomoć.¹¹²

Konačno, treba istaknuti i mogućnost postojanja zajedničkog predstavnika ili opunomoćenika (čl. 35.) Takvo zastupanje dolazi u obzir samo kada nastupaju stranke sa zajedničkim interesima. Pritom su stranke koje sudjeluju u istom predmetu dužne naznačiti koja od njih

¹⁰⁹ Ibid., st. 4.

¹¹⁰ Đerđa, Dario, op. cit (bilj. 5), str. 99.

¹¹¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 162. st. 2.

¹¹² Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Opunomoćenik (čl. 36. st. 3., 4., 5., i 6. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 29. svibnja 2020. (2020), 6629; str. 21.

nastupa kao zajednički predstavnik ili odrediti zajedničkog opunomoćenika. Ukoliko stranke to ne učine do zadanog roka, službena osoba zaključkom određuje jednu od stranaka kao zajedničkog predstavnika, po službenoj dužnosti. Određena stranka nastupa u svojstvu zajedničkog predstavnika sve dok se ne odredi drugi zajednički predstavnik ili zajednički opunomoćenik (čl. 35, st. 1-2). *Ratio* odredbe jest u ostvarivanju procesne ekonomičnosti kako bi službena osoba komunicirala samo s jednom osobom. Pritom je diseminacija svih informacija o stanju i tijeku postupka isključiva obveza zajedničkog predstavnika ili zajedničkog opunomoćenika pa i sami rokovi počinju teći od trenutka dostave toj osobi.¹¹³ Bitno je naglasiti kako, usprkos određivanju zajedničkog predstavnika ili zajedničkog opunomoćenika, svaka stranka zadržava samostalno pravo nastupanja u istom postupku (čl. 35. st. 3).¹¹⁴

3.2. Položaj stranke u upravnom postupku

U poglavlju 3.1. objašnjeno je tko se zapravo smatra strankom u upravnom postupku. Vrlo je važno uočiti kako se svojstvo stranke ne priznaje isključivo podnositeljima zahtjeva i osobama protiv kojih se određeni postupak vodi, već se svojstvo stranke priznaje svakoj trećoj osobi čije pravo ili pravni interes mogu biti ugroženi donošenjem upravnog akta ukoliko ne postoji njezino sudjelovanje u upravnom postupku. Na taj se način štite pravni interesi uzgredne stranke, tj. intervenijenta.

Primjenom ZUP-a često se javljaju čak dva problema koja se izravno odnose na problematiku položaja stranke u upravnom postupku:

- a. Priznavanje položaja stranke u upravnom postupku zainteresiranim trećim osobama
- b. (ne) postavljanje privremenog zastupnika, kada je to Zakonom normirano.¹¹⁵

Praksa pokazuje da je u mnogim situacijama značajno teško odrediti ima li određena osoba pravni interes za sudjelovanjem u konkretnom upravnom postupku.¹¹⁶ Naime, česti su slučajevi neprepoznavanja pravnog interesa određenih osoba kojima radi zaštite prava i interesa mora

¹¹³ Staničić, Frane, *Abecedarij upravnog postupka: Zajednički predstavnik i zajednički opunomoćenik* (čl. 35. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 15. svibnja 2020. (2020), 6627; str. 21.

¹¹⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, čl. 33.-36.

¹¹⁵ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 1), str. 13.

¹¹⁶ Ibid., str. 14.

biti omogućeno sudjelovanje u postupku. Takvi se postupci u konačnici vode bez uzgrednih stranaka, a uz sudjelovanje tek onih osoba na čiji je zahtjev upravni postupak pokrenut ili protiv kojih se isti vodi.¹¹⁷ Uzgredne stranke, naime, za takve postupke često saznaju tek po okončanju upravnog postupka, a rezultat je očit – dolazi do obnove postupka prema članku 123. Zakona.¹¹⁸ Ukoliko, s druge strane, treće osobe saznaju za takav postupak, u praksi im se često na sudjelovanje uskraćuje pravo.¹¹⁹

Takvo postupanje osuđuje i Upravni sud u presudi US-4319/94 od 18. veljače, 1996. godine putem koje utvrđuje kako osoba koja graditelju osporava pravo na izvođenje radova, jer smatra da su istim radovima povrijeđena njezini pravni interesi koji su utemeljeni na zakonu ili općenita prava, ima položaj stranke u upravnom postupku.¹²⁰

U praksi se često ne postavlja privremeni zastupnik usprkos tome što ZUP takve situacije jasno normira. Takva izravna povreda temeljnih načela ZUP-a rezultira vođenjem upravnog postupka bez sudjelovanja stranke u njemu. Takvo postupanje znači i izravno onemogućavanje korištenja pravnih lijekova. U službenom objašnjenju Upravnog suda Hrvatske stoji kako privremeni zastupnik ima sva ovlaštenja zakonskog zastupnika te da ga organ koji je nadležan za rješavanje predmeta može imenovati za pojedinu radnju, ali i za sve radnje u postupku.¹²¹ S obzirom na zakonske odredbe kojima se normira uloga privremenog zastupnika te, s obzirom na objašnjenje Upravnog suda Hrvatske, jasno je kako je imenovanje privremenog zastupnika od iznimne važnosti za šticeenje prava i interesa stranke te, posljedično, pravilno te potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.¹²²

U sljedećem se, posljednjem dijelu rada, ističu ograničenja položaja stranaka u upravnim postupcima.

¹¹⁷ Ibid., str. 13.; prema Gagro, Božo, Važna zapažanja Suda u vezi s primjenom odredaba Zakona o općem upravnom postupku prilikom rješavanja upravnih stvari, u: Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, 1977.-2002., Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 53.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.; prema Gagro, Božo i Jurić-Knežević, Dunja, Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda RH s prijedlozima za unaprjeđenje, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja, HAZU, Zagreb, 2006., str. 23.

¹²⁰ Upravni sud u presudi US-4319/94 od 18. veljače, 1996. godine

¹²¹ Đerđa, Dario, op. cit. (bilj. 1), str. 15; prema Upravni sud Hrvatske, Službeno objašnjenje broj: 05/1-156/79 od 29. lipnja 1979.

¹²² Ibid.

3.2.1. Ograničenja položaja stranke u upravnom postupku

Članak 3. Primjena Zakona

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

Članak 3. Zakona o općem upravnom postupku jasno ističe kako posebne postupovne norme ne smiju biti protivne temeljnim odredbama i svrsi Zakona. S obzirom na to, a budući da se sama odredba o primjeni Zakona (čl. 3.) nalazi u prvom dijelu Zakona o općem upravnom postupku (temeljne odredbe) te, budući da je pravo biti stranka u upravnom postupku zaštićeno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹²³ te Ustavom Republike Hrvatske¹²⁴, određeni autori smatraju¹²⁵ kako se odredbama posebnih zakona ne smije odstupati od članka 3. ZUP-a.¹²⁶

Naime, Ofak polazi od činjenice kako je Europski sud za ljudska prava u svojoj praksi već izgradio autonoman pojam postupaka u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi. Pri tome se primjenjivost članka 6. Konvencije ocjenjuje neovisno o položaju stranaka u domaćem postupku, neovisno o obilježjima domaćeg zakonodavstva tužene države, ali i neovisno o obilježjima tijela koje je nadležno za odlučivanje o konkretnoj stvari.¹²⁷ S obzirom na to, iako potpadaju pod postupke iz područja javnog (upravnog) prava, i upravni će postupci biti obuhvaćeni čl. 6. Konvencije ako Europski sud prosudi da se u njima odlučivalo o pravima i obvezama građanske naravi. Važno je da pravna narav dotičnog prava ili obveze bude privatna.

Konvencija ne dopušta *actio popularis*, tj. zahtjeve u općem interesu odnosno u ime neodređenog i neimenovanog kruga potencijalno ugroženih osoba jer želi izbjeći rješavanje

¹²³ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06, čl. 6.

¹²⁴ Ustav Republike Hrvatske NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 29.

¹²⁵ Ofak, Lana, op. cit. (bilj. 66), str. 991.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid., str. 992; prema Omejec, Jasna, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – strasbourški *acquis*. Zagreb: Novi informator, 2013, str. 726-729.

pred Europskim sudom slučajeva u kojima se pojedinci žale na puko postojanje zakona koji se primjenjuje na bilo kojeg građanina neke države ili, s druge strane, na sudske odluke u postupcima u kojima oni nisu u svojstvu stranke. U tom smislu treba reći da i ZUP normira pokretanje postupka po službenoj dužnosti (čl. 42.). U oba je slučaja nužno utvrditi radi li se samo o faktičnom interesu zaštite objektivne zakonitosti budući da u tom slučaju podnesci imaju značaj obične peticije, a ne stranačkog podneska.¹²⁸ Smjernice za razlikovanje faktičnog od pravnog interesa moguće je pronaći u pravnim shvaćanjima Europskog suda za ljudska prava.¹²⁹

Ofak također ističe kako je članak 4. ZUP-a zapravo odraz načela jednakosti svih pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava Republike Hrvatske). To načelo pruža jamstvo da su svi pred zakonom jednaki i ovlašteni, bez diskriminacije, na jednaku pravnu zaštitu pred sudovima i drugim tijelima koja imaju javnopravne ovlasti.¹³⁰ Time se i osigurava pravo na pravično odlučivanje sadržano u čl. 29. Ustava Republike Hrvatske.

U hrvatskom zakonodavstvu postoje brojni primjeri ograničavanja pojma stranke u posebnim upravnim postupcima. Tako primjerice Zakon o gradnji određuje kako je stranka u postupku građevinske dozvole investitor, vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola (čl. 115, st. 1). Zakon o gradnji određuje i kako je stranka u postupku izdavanja uporabne dozvole investitor, tj. vlasnik građevine na čiji je zahtjev pokrenut postupak izdavanja te dozvole (čl. 138).¹³¹ Ograničenja vezana uz položaj stranke moguće je pronaći u zakonskim odredbama mnogih drugih zakona.¹³²

Ofak smatra kako takvo ograničavanje broja stranaka u upravnom postupku radi ekonomičnosti postupka ne smije biti dopušteni cilj radi kojih se ograničavaju temeljna ljudska prava koja su zajamčena Ustavom Republike Hrvatske i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i

¹²⁸ Ibid., str. 923; prema Krbek, *Upravno pravo FNRJ*, II knjiga, Beograd, Savremena administracija, 1957., str. 238.

¹²⁹ Primjerice u predmetu *Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španjolske* Europski sud je zaključio da je čl. 6. Konvencije primjenjiv i na udruhu vlasnika koji se protive izgradnji brane, jer njezin interes, između ostaloga, leži u zaštiti osobnih interesa njezinih članova od negativnih posljedica izgradnje brane na njihovo pravo mirnog uživanja vlasništva te životni stil i okoliš u kojem žive jer bi došlo do poplavlivanja doline u kojoj se nalaze njihove nekretnine (par. 38. i 46. presude).

¹³⁰ Ofak, Lana, op. cit. (bilj. 66), str. 996.

¹³¹ Zakon o gradnji, NN, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

¹³² Vidi Zakon o prostornom uređenju, NN, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, čl. 141. i 154., Zakon o rudarstvu, NN, br. 56/13, 14/14, 52/18, 115/18, 98/19, čl. 15.

temeljnih sloboda. Isti bi se cilj mogao postići i drugim, nešto prikladnijim mjerama koje bi omogućile izbjegavanje zadiranja u temeljna ljudska prava.¹³³

Iako se Ustavni sud još uvijek nije imao priliku susresti s ocjenjivanjem sukladnosti posebnih zakona kojima se ograničava položaj stranke u upravnim postupcima s Ustavom Republike Hrvatske, dobar primjer pravne prakse pruža praksa Ustavnog suda Republike Slovenije.¹³⁴ Naime, Ustavni je sud Republike Slovenije ukinuo pojedine odredbe slovenskog Zakona o gradnji kojima se ograničavao krug osoba koje imaju pravo sudjelovati u postupku izdavanja građevinske dozvole.¹³⁵ Takva se pravna praksa, prema Ofak, smatra korisnom za primjenu i u hrvatskom zakonodavstvu. Ukoliko ipak zakonodavac smatra kako bi, u svrhu olakšavanja primjene propisa, bilo nužno u određenim postupcima pobliže odrediti koje osobe mogu sudjelovati u upravnom postupku, korisno bi bilo da takve zakonske odredbe sadrže i klauzulu „da stranka može biti i svaka druga osoba koja radi zaštite svojih prava i interesa ima pravo sudjelovati u postupku“.¹³⁶

Međutim, prilikom razmatranja opravdanosti ograničenja položaja stranke u upravnom postupku u obzir treba uzeti i članak 83. Ustava RH kojim se normira da zakone (organske zakone) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi Hrvatski sabor većinom glasova zastupnika.¹³⁷ Iz toga proizlazi kako je moguće, s obzirom na dio odredbe koja se odnosi na djelokrug i način rada državnih tijela, izvesti zaključak o opravdanosti potrebe donošenja Zakona o općem upravnom postupku kao organskog zakona. Iako se, sukladno važećem normativnom uređenju i proceduri donošenja zakona u Saboru, ZUP ne smatra organskim zakonom, smatra se kako bi pravna argumentacija trebala voditi upravo afirmaciji Zakona kao organskog zakona.¹³⁸ Kada bi to bilo postignuto, pravni položaj Zakona o općem upravnom postupku hijerarhijski bi bio iznad posebnih zakona što bi rezultiralo redukcijom posebnih upravnih postupaka, smanjivanju troškova te učinkovitosti uprave.¹³⁹

¹³³ Ofak, Lana, op. cit. (bilj. 66), str. 1011.

¹³⁴ Ibid., str. 996.

¹³⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije U-I-165/09-34 od 3. ožujka, 2011.

¹³⁶ Ofak, Lana, O problemu ograničavanja položaja stranke u posebnim upravnim postupcima, Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 18. travnja 2012. (2012), 6064.

¹³⁷ Ustav Republike Hrvatske NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 83.

¹³⁸ Vitez Pandžić, Marijeta, Stranaka u postupku ishoda građevinske dozvole, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 19, 2019., br. 2, str. 309.

¹³⁹ Ibid.

4. ZAKLJUČAK

Upravni postupak u pravnom je poretku Republike Hrvatske uređen Zakonom o općem upravnom poretku. U ovom je radu opisan pojam i tijek upravnog postupka, načela na kojima počiva, a pozornost je usmjerena i na izvanredne pravne lijekove kao pravna sredstva putem kojih se strankama pruža pravna zaštita protiv nezakonitih pravomoćnih rješenja. Naglasak je stavljen na institut stranke u upravnom postupku te na njezin položaj za svo vrijeme trajanja upravnog postupka.

Kako se temeljem Zakona o općem upravnom postupku normira da je stranka svaka fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, ali i ona fizička i pravna osoba protiv koje se vodi upravni postupak ili koja radi zaštite svojih prava ima pravo na sudjelovanje u postupku (čl. 4. st. 1), u pravnoj se teoriji otvara pitanje opravdanosti reguliranja pojma stranke posebnim propisima. S obzirom na argumentaciju, smatra se kako odredbe ZUP-a o pojmu stranke pružaju sasvim primjerenu razinu regulacije te zaštite svih stranaka u postupcima pa, samim time, ne postoji dovoljno opravdana potreba zakonodavca za reguliranjem tog područja posebnim zakonima.

5. LITERATURA

Britvić-Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, u: Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, v. 3-4, 2006., str. 37-51.

Đerđa, Dario, Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 28, 2007., br.1, str. 407-439.

Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski Biro, Zagreb, 2010.

Đerđa, Dario, Pravila upravnog postupka u europskom pravu, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 33, 2012., br. 1, str. 109-144.

Đulabić, Vedran; Rajko, Alen, Zakon o općem upravnom postupku – s poveznicama i kazalom, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2009.

IUS INFO, [IUS-INFO – Upravni postupak: negativne odluke povodom odbijanja prijedlog za oglašivanje rješenja ništavim odnosno prijedloga za poništavanje ili ukidanje rješenja \(iusinfo.hr\)](#), 15. lipnja 2022.

IUS INFO, [IUS-INFO - Sudjelovanje stranke u upravnom postupku \(iusinfo.hr\)](#), 30. svibnja 2022.

Kustec, Silvana, Primjena zakona o općem upravnom postupku, HGK – Sektor za trgovinu, Trinaesti forum poslovanja nekretninama, 2010., str. 95-102.

Ljubanović, Boris; Bakota, Boris, Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog opće upravnog postupka, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, v. 45, 2008., br. 1, str. 67-74.

Ljubanović, Boris; Petrović, Ivica, Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu, Pravni vjesnik, god. 31, 2015., br. 1, str. 127-140.

Marković, Sandra; Radin, Marijana; Trgovac, Sanja, Ustavna zaštita prava vlasništva u svjetlu stavova Ustavnog suda Republike Hrvatske, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, v. 32, 2011., br. 1, str. 599-631.

Ofak, Lana, Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, god. 14, 2014, br. 4, str. 987-1014.

Rihter, Ana, Načela poreznog i upravnog postupka, Porezni vjesnik, god. 1, 2016., str. 38-45.

Ofak, Lana, O problemu ograničavanja položaja stranke u posebnim upravnim postupcima, Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 18. travnja 2012. (2012), 6064.

Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Izjašnjavanje stranke (čl. 30. st. 1. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 06. ožujka, 2020. (2020), 6617, str. 25-25.

Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Izjašnjavanje stranke (čl. 30. st. 2. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 16. ožujka, 2020. (2020), 6618, str. 25-25.

Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Zastupanje stranke (čl. 32. st. 1. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 27. ožujka 2020. (2020), 6620-6621, str. 25-25.

Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Zakonski zastupnik (čl. 33. st. 2. i 3. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 24. travnja 2020. (2020), 6624, str. 21-21.

Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Zajednički predstavnik i zajednički opunomoćenik (čl. 35. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 15. svibnja 2020. (2020), 6627, str. 21-21.

Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Opunomoćenik (čl. 36. st. 3., 4., 5., i 6. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 29. svibnja 2020. (2020), 6629, str. 21-21.

Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Smrt stranke, odnosno prestanak postojanja pravne osobe (čl. 39. ZUP-a), Informator: instruktivno – informativni list za ekonomska prava i pitanja od 26. lipnja 2020. (2020), 6633, str. 26-26.

Šikić, Marko, Zaštita pravne sigurnosti strankama u upravnom postupku – pravomoćnost i legitimna očekivanja, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 35, 2014., br. 1, str. 147-161.

Vitez Pandžić, Marijeta, Stranaka u postupku ishoda građevinske dozvole, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 19, 201.9, br. 2, str. 305-327.

ZAKONI I SUDSKA PRAKSA

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06, 2/10).

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-322/99 od 23. siječnja 2003.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije U-I-165/09-34 od 3. ožujka, 2011.

Odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, US-11671/2010-4, 20. ožujak, 2013.

Opća uredba o zaštiti osobnih podataka (SL EU L119; NN, br. 44/18, 62/22).

Presuda ESLJP Gashi protiv Hrvatske, br. 32457/05 od 13. prosinca 2007.

Presuda ESLJP Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španjolske, br. 62543/00 od 27. travnja 2004.

Upravni sud u presudi US-4319/94 od 18. veljače, 1996. godine.

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

Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21.

Zakon o gradnji, NN, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

Zakon o prostornom uređenju, NN, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/9, 98/19.

Zakon o rudarstvu, NN, br. 56/13, 14/14, 52/18, 98/19.