

# Dokazivanje u upravnom postupku i upravnom sporu

---

**Mateša, Dora**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2023**

*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:199:408078>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-10-16**



*Repository / Repozitorij:*

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**PRAVNI FAKULTET**

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE**

**Dora Mateša**

**DOKAZIVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU**

**I UPRAVNOM SPORU**

**ZAVRŠNI RAD**

Mentorica: Izv. prof. dr. sc. Mateja Held

**ZAGREB, 2023.**

## Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. UPRAVNI POSTUPAK</b> .....	2
2.1. Pokretanje upravnog postupka.....	3
2.2. Rješavanje upravne stvari.....	4
2.2.1. Neposredno rješavanje i ispitni postupak.....	4
2.2.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja.....	5
2.3. Dokazivanje u upravnom postupku.....	6
2.4. Donošenje rješenja.....	11
<b>3. UPRAVNI SPOR</b> .....	11
3.1. Pokretanje upravnog spora.....	13
3.1.1. Činjenice.....	14
3.1.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja.....	14
3.2. Dokazivanje u upravnom sporu.....	15
3.3. Sudska presuda.....	20
<b>4. ZAKLJUČAK</b> .....	27
<b>5. LITERATURA</b> .....	28

## Dokazivanje u upravnom postupku i upravnom sporu

*Sažetak: Ovim je radom analiziran dio upravnog postupka i upravnog spora. Opisani su pojedini dijelovi upravnog postupka i upravnog spora koji se odnose na dokazivanje. Isprave, iskaz svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, očevid te izjava stranke su dokazna sredstva. U upravnom postupku, javnopravno tijelo rješava upravnu stvar pomoću činjenica i tih dokaznih sredstva. U upravnom sporu, postoje dokazi koji su izvedeni u upravnom sporu i u upravnom postupku. Upravni postupak reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku (NN 47/09), a upravni spor Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)*

*Ključne riječi: upravni postupak, upravni spor, dokazivanje, dokazna sredstva*

## Evidentiary proceedings in administrative proceedings and administrative disputes

*Abstract: This paper analyzes a portion of the administrative procedure and administrative dispute. It describes specific parts of the administrative procedure and administrative dispute related to their evidentiary aspects. Documents, witness statements, expert findings and opinions, inspections, and statements by parties are means of evidence. In the administrative procedure, a public authority resolves administrative matters based on facts and these evidentiary means. In administrative disputes, there is evidence that is presented in both the administrative dispute and the administrative procedure. The administrative procedure is regulated by the General Administrative Procedure Act (OG 47/09), and administrative disputes are governed by the Administrative Disputes Act (OG 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).*

*Key words: administrative procedure, administrative dispute, evidentiary aspects, evidence*

### **Izjava o autorstvu rada**

Ja, Dora Mateša, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima osim onih navedenih u radu.

Dora Mateša, v.r.

## 1. UVOD

Upravni postupak reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21 (dalje: ZUP), a upravni spor reguliran je Zakonom o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (dalje: ZUS).

Pojašnjava se pojam upravni postupak, njegovo pokretanje, zadaća javnopravnog tijela koje nakon tog pokretanja počinje rješavati upravnu stvar te u tom pogledu utvrđuje činjenično stanje te će na koncu odlučiti o toj upravnoj stvari i donijeti rješenje. Postoje i dva oblika rješavanja upravne stvari koja se ovim radom nastoje objasniti, kao i što predstavlja dokazivanje u upravnom postupku. Zatim se pojašnjava pojam upravni spor, njegovo pokretanje, činjenice koje su utvrđene u upravnom postupku pomoću kojih sud rješava spor, činjenično stanje koje mora biti potpuno i pravilno utvrđeno kako bi se mogla donijeti zakonita odluka i kako bi se ostvarilo jamstvo sudske kontrole zakonitosti određenih akata. Pojašnjava se što predstavlja dokazivanje u upravnom sporu i na kraju kako sud donosi presudu koja predstavlja sudsku odluku koja se donosi nakon pokretanja upravnog spora, utvrđivanja činjeničnog stanja i dokazivanja. U upravnom postupku, dokazivanje se provodi za utvrđivanje pravno relevantnih činjenica u svrhu rješavanja upravne stvari. U upravnom sporu, dokazivanje obuhvaća sve činjenice koje su bitne za donošenje odluke. Ovim se radom također nastoje pojasniti i dokazna sredstva odnosno dokazi. Dokazna sredstva kao što su isprave, iskaz svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, očevid te izjava stranke imaju važnu ulogu u dokazivanju i upravnom postupku i u upravnom sporu te će se ovim radom pojasniti svaki od tih dokaza, dok je zadnje poglavlje u radu zaključak.

## 2. UPRAVNI POSTUPAK

Zakonom o općem upravnom postupku reguliran je upravni postupak.

Upravni postupak definira se kao „skup pravnih pravila kojima se propisuje način postupanja javne uprave, kada primjenom materijalnih propisa na konkretan društveni odnos u upravnoj stvari odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata.“<sup>1</sup> Upravna stvar u upravnom postupku smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, a osim toga smatra se i svaka stvar koja je određena kao upravna stvar.<sup>2</sup> Odlučivanje o toj upravnoj stvari je predmet i sama svrha upravnog postupka.

„Upravni je postupak pretežito jednostranački postupak jer u njemu uglavnom sudjeluje samo jedna stranka ili više stranaka s istovjetnim zahtjevima i interesima. No, upravni postupak može biti i višestranački upravni postupak. Tada je riječ o slučaju kada u upravnom postupku sudjeluje dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima i interesima.“<sup>3</sup> Stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koji se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Stranka može biti i tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom ako može biti nositelj prava odnosno obaveza o kojima se rješava.<sup>4</sup> U tom postupku, rješenjem se naziva odluka o upravnoj stvari koja je donesena, a upravo takva odluka predstavlja rezultat primjene materijalnog pravnog pravila.

---

<sup>1</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 365.

<sup>2</sup> Čl. 2. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>3</sup> Ljubanović, B.; Petrović, I., *Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu*, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 1, 2015., str.128.

<sup>4</sup> Čl. 4. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

## 2.1. Pokretanje upravnog postupka

Ovdje se pojašnjava kako se upravni postupak pokreće kao i ostale bitne karakteristike potrebne za njegovo pokretanje. „Trenutak pokretanja postupka važan je u upravnom postupku. Razlog su tome rokovi koji od tog trenutka počinju teći, a vezani su za okončanje postupka.“<sup>5</sup> Upravni postupak pokreće se na dva načina, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.<sup>6</sup> Postoji mogućnost pokretanja postupka i javnom objavom. U tom slučaju postupak se pokreće kad su stranke nepoznate ili je takav način pokretanja postupka propisan zakonom.<sup>7</sup>

Prvi je način pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti. U tom slučaju, „postupak se smatra pokrenutim kad službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti. Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kada je to propisano zakonom ili kad nadležno tijelo ustanovi ili sazna da, s obzirom na postojeće činjenično stanje, treba radi zaštite javnog interesa pokrenuti upravni postupak.“<sup>8</sup>

Drugi je način pokretanja upravnog postupka na zahtjev stranke. Postupak se smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu. Zahtjev za pokretanje postupka stranka može neposredno podnijeti javnopravnom tijelu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, a može takav zahtjev poslati poštom ili dostaviti elektroničkim putem.<sup>9</sup> Kada stranka pokreće zahtjev za pokretanje postupka, ona želi ostvariti neko pravo koje joj po zakonu pripada.

Treći, mogući način pokretanja upravnog postupka, javnom je objavom i to kad su stranke nepoznate ili je takav način pokretanja postupka propisan zakonom. Tim se strankama mora odrediti rok od najmanje 30 dana za odazivanje na javnu objavu koja se oglašava u odgovarajućem službenom glasilu.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Britvić Vetma, B.; Pičuljan, N., *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, v. 3-4, 2016., str. 37-51., str. 45.

<sup>6</sup> Čl. 40. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>7</sup> Čl. 43. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>8</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 437.

<sup>9</sup> Čl. 40. stavak 2 i čl. 41. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>10</sup> Čl. 43. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).



## 2.2. Rješavanje upravne stvari

„Nakon pokretanja upravnog postupka javnopravno tijelo započinje s rješavanjem upravne stvari. Zadaća mu je utvrditi činjenično stanje, te primjenom za upravnu stvar odgovarajućeg materijalnog propisa, odlučiti o upravnoj stvari i donijeti rješenje. ZUP propisuje dva oblika rješavanja upravne stvari: neposredno rješavanje i provedba ispitnog postupka.“<sup>11</sup>

### 2.2.1. Neposredno rješavanje i ispitni postupak

Službena osoba u javnopravnom tijelu može riješiti upravnu stvar bez provedbe ispitnog postupka u slučajevima propisanim zakonom, ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima (neposredno rješavanje).<sup>12</sup> Moguće je neposredno rješavanje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti i postupku pokrenutom na zahtjev stranke. U prvom slučaju službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar ako se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspolažu javnopravna tijela, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa, ili ako je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima. U postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke službena osoba neposredno rješava upravnu stvar kad je stranka u svojem zahtjevu navela sve činjenice ili podnijela potrebne dokaze na temelju kojih se može utvrditi pravo stanje stvari.<sup>13</sup> „Neposredno rješavanje vezano je uz manje složene upravne stvari, gdje su činjenice utvrđene. Stoga tu nije potrebno izjašnjavanje stranaka, niti izvođenje dokaza. No, neposredno rješavanje moguće je samo onda kad u postupku ne sudjeluju stranke sa suprotnim interesima. Kad u upravnom postupku sudjeluju stranke sa suprotnim interesima obvezatno se provodi ispitni postupak.“<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Britvić Vetma, B.; Pičuljan, N., *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, v. 3-4, 2016., 37-51., str. 45.

<sup>12</sup> Čl. 48. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>13</sup> Čl. 49. i čl. 50. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>14</sup> Britvić Vetma, op. cit. u bilj. 11, str. 46.

Ispitni postupak prema ZUP-u definiran je kao postupak koji se provodi kad je to nužno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari, kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima te radi omogućivanja strankama ostvarenja i zaštite njihovih prava i pravnih interesa. U tom postupku, službena osoba ima zadaću utvrditi činjenično stanje i koristiti razna dokazna sredstva te osigurati stranci ostvarenje i zaštitu njenih prava i pravnih interesa.<sup>15</sup> Također, utvrđena je i mogućnost sudjelovanja stranke u ispitnom postupku sve do donošenja odluke o upravnoj stvari. Stranka može davati izjave, objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari te pobijati točnost navoda koji se ne slažu s njezinim navodima.<sup>16</sup> „Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, kao i o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima. Također, službena osoba dužna je stranci omogućiti da sudjeluje u izvođenju dokaza i postavlja pitanja drugim strankama u postupku, svjedocima, vještacima i drugima preko službene osobe. Stranka također ima pravo biti upoznata sa svim rezultatima o izvođenju dokaza te je službena osoba dužna o tome izvještavati stranku.“<sup>17</sup> Prema ZUP-u, stranka može davati izjave usmeno na zapisnik ili u pisanom obliku, a u složenim upravnim stvarima službena osoba može naložiti stranci podnošenje izjave u pisanom obliku, što ne isključuje pravo stranke na usmeno izjašnjavanje. Dužnost je stranke sudjelovati u utvrđivanju činjenica koje su važne za rješavanje o upravnoj stvari te osobno dati izjavu kad to zatraži službena osoba ili kad je to propisano zakonom.<sup>18</sup>

### 2.2.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja

Kao što je ranije rečeno, nakon pokretanja upravnog postupka ili po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, javnopravno tijelo ima zadaću utvrditi i činjenično stanje. Upravo to utvrđivanje koje mora biti potpuno, vrlo je važno kako bi se upravna stvar mogla zakonito i istinito riješiti. U pravnoj doktrini upravo pravilno utvrđeno

---

<sup>15</sup> Čl. 51. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>16</sup> Čl. 52. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21).

<sup>17</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 139.

<sup>18</sup> Čl. 51. stavak 3 i 4 Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

činjenično stanje pretpostavka je zakonitog rješavanja upravne stvari, te je utvrđivanje činjeničnog stanja „najvažnije faza upravnog postupka“, a iz tog proizlazi da upravni postupak uopće nije moguće provesti bez utvrđivanja činjeničnog stanja.<sup>19</sup> ZUP ističe kako službena osoba utvrđuje sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari te da će pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi javnopravno tijelo kod kojeg se vodi postupak, odnosno drugo javnopravno tijelo ili sud. S druge strane, stranka je dužna prilikom utvrđivanja iznijeti točno, istinito i određeno činjenično stanje na kojem temelji svoj zahtjev. Kad se ne radi o općepoznatim činjenicama, stranka je dužna za svoje navode ponuditi dokaze i po mogućnosti ih podnijeti. Ako stranka tako ne postupi, službena osoba zaključkom će je pozvati da to učini u primjerenom roku. Ako je postupak pokrenut na zahtjev stranke, a ona nije u ostavljenom roku dostavila zatražene dokaze, službena osoba ocijenit će od kakve je to važnosti za rješavanje upravne stvari. Ako se bez tih dokaza ne može udovoljiti zahtjevu stranke, zahtjev će se rješenjem odbiti. Kad stranka u istom tom roku nije dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev protivne stranke, službena osoba nastavit će postupak te riješiti upravnu stvar.<sup>20</sup>

### 2.3. Dokazivanje u upravnom postupku

Za rješavanje upravne stvar važno je i dokazivanje koje utvrđuje činjenice i prikuplja dokaza i tom je pogledu značajna faza upravnog postupka. Ona se provodi radi utvrđivanja pravno relevantnih činjenica. „Pravno relevantne činjenice bitne za utvrđivanje činjeničnog stanja utvrđuju se dokazima - postupovnim sredstvima koja služe za stjecanje pravilne predodžbe o činjenicama koje se utvrđuju.“<sup>21</sup> „U pravilu, to su one činjenice koje materijalni propis predviđa kao uvjet da se stranci prizna određeno pravo ili odredi neka obveza. Kao dokazno sredstvo može se upotrijebiti sve ono što je podesno i može koristiti za utvrđivanja stanja stvari i odgovora pojedinom slučaju, a u tu svrhu službena osoba može: pribaviti isprave, saslušati svjedoke,

---

<sup>19</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.

<sup>20</sup> Čl. 47. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>21</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 149.

pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid. Za utvrđivanje činjeničnog stanja službena osoba može upotrijebiti i druga sredstva.“<sup>22</sup> Potrebno je istaknuti kako „kod izvođenja dokaza razlikuju se formalna (zakonska) dokazna maksima, kod koje je pravnom normom propisano koja dokazna sredstva valja koristiti za utvrđivanje određenih činjenica, od slobodne dokazne maksime, kod koje voditelj postupka odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno, te svih dokaza zajedno.“<sup>23</sup>

U upravnom postupku, isprave se najčešće koriste kao dokazno sredstvo. Prema ZUP-u dokazivanje se izvodi javnim ili privatnim ispravama. Isprava može biti i u elektroničkom obliku. Pod javnim ispravama smatraju se isprave koje su izdali nadležni sudovi ili javnopravna tijela u granicama svoje nadležnosti i u propisanom obliku. Javne isprave dokazuju ono što se njima utvrđuje ili potvrđuje.<sup>24</sup> Potvrde su posebna vrsta isprava koja se koriste prilikom dokazivanja u upravnom postupku. Njih izdaju javnopravna tijela, a potvrdama se smatraju i uvjerenja, izvadci i druge javne isprave o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju.<sup>25</sup> „Za razliku od javnih isprava, privatne isprave ne uživaju zakonsku predmnjevu istinitosti. Njima se samo dokazuje da je osoba koja je sastavila i potpisala ispravu dala izjavu koja je sadržana u njoj. Zakon o općem upravnom postupku ne sadrži posebne odredbe o privatnim ispravama niti o njihovoj dokaznoj snazi. Stoga dokaznu snagu privatnih isprava procjenjuje javnopravno tijelo.“<sup>26</sup> Na osnovu toga, razlika između javnih i privatnih isprava, u njihovoj je dokaznoj snazi. Zakon o općem upravnom postupku ukazuje i na činjenicu na osnovu koje ako fizička osoba kod koje se nalazi isprava, bez opravdanog razloga odbije dati ispravu na uvid službenoj osobi, rješenjem će se novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. S druge strane, ako pravna osoba kod koje se nalazi isprava bez opravdanog razloga odbije dati ispravu na uvid službenoj osobi, rješenjem će se novčano kazniti odgovorna osoba te pravne osobe u iznosu do tri prosječne

---

<sup>22</sup> Turčić, Z., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010. str. 136.

<sup>23</sup> Rajko, A., *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1., 2013., str. 495-522., str. 502.

<sup>24</sup> Čl. 60. stavak 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>25</sup> Čl. 151. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>26</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 155.

godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.<sup>27</sup>

Za dokazivanje u upravnom postupku kao dokazno sredstvo služi i iskaz svjedoka. „Svjedočenje je postupovna radnja u kojoj određena osoba koja nije stranka u upravnom postupku daje iskaz o činjenicama koje su važne za rješavanje određene upravne stvari. Treba li neku činjenicu dokazivati svjedocima odlučuje javnopravno tijelo, ovisno o tome može li tako utvrđena činjenica imati utjecaj na utvrđivanje činjeničnog stanja.“<sup>28</sup> ZUP ističe nekoliko činjenica koje su bitne za svjedoka i njegovo svjedočenje. Tako npr. svjedok može biti svaka osoba za koju se smatra da ima saznanja o određenim činjenicama i koja svoja saznanja može priopćiti, a osoba koja je pozvana kao svjedok dužna je svjedočiti.<sup>29</sup> Prema ZUP-u propisano je nekoliko slučajeva u kojima svjedok može uskratiti svjedočenje odnosno odgovore na pojedina pitanja ako za to postoje važni razlozi.<sup>30</sup> Svjedoka će se saslušati bez nazočnosti ostalih svjedoka. Kad je pozvano više svjedoka, svjedok koji je ispitan ne smije napustiti službene prostorije javnopravnog tijela ili mjesto očevida bez dopuštenja, prije saslušanja ostalih svjedoka. Svjedok koji je ispitan može se ponovo saslušati, odnosno suočiti s ostalim svjedocima ako se njihovi iskazi ne podudaraju.<sup>31</sup>

Za dokazivanje u upravnom postupku koristi se i očevid. „Kada službena osoba neposrednim opažanjem treba utvrditi činjenice i okolnosti kako bi utvrdila ili razjasnila određena pitanja relevantna za rješavanje upravne stvari promatrajući ili pregledavajući određeni predmet, prostor, mjesto događanja i sl., ona provodi očevid. Očevid je dokazno sredstvo kojim se službena osoba neposredno opaža činjenice i okolnosti relevantne za rješavanje upravne stvari koja je predmet upravnog postupka.“<sup>32</sup> Očevid se u smislu Zakona o općem upravnom postupku određuje zaključkom. Za provođenje očevida potrebno je neposredno opažanje službene osobe koja ga provodi po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Službena osoba na isti način određuje koje će osobe nazočiti očevidu, ali se i očevid može provesti bez

---

<sup>27</sup> Čl. 61. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>28</sup> Ibid., str. 156.

<sup>29</sup> Čl. 62. stavak 1. i čl. 63. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>30</sup> Čl. 63. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>31</sup> Čl. 64. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>32</sup> Derđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010. str. 167.

njihove nazočnosti radi zaštite života, zdravlja ili imovine veće vrijednosti.<sup>33</sup> Propisana je i dužnost službene osobe u slučaju kada vlasnik, odnosno posjednik stvari, odnosno druga osoba bez opravdanog razloga onemogući obavljanje očevida, rješenjem će ih novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini, a za provedbu očevida mogu se upotrijebiti i druge prikladne mjere koje će omogućiti njegovu provedbu, uključujući i neposrednu prisilu uz pomoć policije. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja. Službena osoba zatražit će u pisanom obliku pomoć policije ako se očevid nije mogao obaviti zbog neopravdanog protivljenja tih spomenutih osoba ili kad se pri obavljanju očevida opravdano očekuje pružanje otpora. Nadležno policijsko tijelo dužno je pružiti zatraženu pomoć pri očevidu, sukladno propisima o postupanju policije.<sup>34</sup> Prema ZUP-u, o obavljenom očevidu sastavlja se zapisnik, a usmena rasprava određuje se kad je god potrebno provesti očevid.

Pribavljanje nalaza i mišljenje vještaka odnosno vještačenje također je jedno od dokaznih sredstava pomoću kojeg se izvodi dokazivanje. A to znači da se dokaz može izvesti vještačenjem kad je za utvrđivanje ili ocjenu određene činjenice koja je bitna za rješavanje upravne stvari potrebno posebno stručno znanje kojim službena osoba ne raspolaže. Službena osoba određuje vještačenje po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Za vještaka će se zaključkom odrediti osoba koja je odgovarajuće struke, a ovlaštena je za davanje mišljenja o pitanjima odgovarajuće struke ili osoba registrirana za vještačenje. Ako takvih osoba nema, za vještaka se može odrediti i druga osoba koja ima odgovarajuću stručnost potrebnu za vještačenje. Stranke će se uvijek prethodno saslušati o osobi vještaka. Ako bi troškovi izvođenja dokaza vještačenjem bili nerazmjerni vrijednosti predmeta, o upravnoj stvari može se riješiti i na temelju drugih dokaza, bez vještačenja. Za vještaka se ne može odrediti osoba koja ne može biti svjedok.<sup>35</sup> „Dakle, zadaća vještaka u upravnom postupku je iznijeti potrebna obavještenja o onome što je prema pravilima struke utvrdio i opazio na predmetu vještačenja, dajući eventualno i svoje stručno mišljenje i zaključke o činjenicama koje su se dogodile u prošlosti. Stoga nakon provedenog vještačenja

---

<sup>33</sup> Čl. 68. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>34</sup> Čl. 69. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>35</sup> Čl. 65. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

vještak podnosi nalaz i mišljenje. Nalaz vještaka ovlaštenog za davanje mišljenja o pitanjima odgovarajuće struke i osobe registrirane za vještačenje smatra se javnom ispravom. Iz nalaza treba biti vidljivo činjenično stanje stvari koja je predmet vještačenja, dok mišljenje razjašnjava određene činjenice i pomaže službenoj osobi u izvođenju zaključaka o činjeničnom stanju u upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka.<sup>36</sup> ZUP također propisuje da se vještačenje može obaviti na usmenoj raspravi i izvan usmene rasprave. U slučaju kad se obavlja na usmenoj raspravi, vještaku se može naložiti i obavljanje vještačenja izvan usmene rasprave, u kojem će se slučaju vještaku odrediti da nalaz i mišljenje dostavi u pisanom obliku u primjerenom roku te da na usmenoj raspravi obrazloži svoj nalaz i mišljenje. Kad se obavlja izvan usmene rasprave, službena osoba odredit će vještaku predmet vještačenja, odnosno osobe ili stvari koje treba razmotriti i u kojem pogledu. Kad vještak izloži svoj nalaz i mišljenje, službena osoba i stranke mogu mu postavljati pitanja i tražiti objašnjenja o izloženom nalazu i mišljenju. Kad je određeno više vještaka, oni mogu svoj nalaz i mišljenje dati zajednički. Ako se ne slažu, svaki će od njih odvojeno izložiti svoj nalaz i mišljenje. Vještačenje će se ponoviti s drugim vještacima a može se zatražiti i mišljenje znanstvene ili stručne ustanove ako nalaz, odnosno mišljenje vještaka nisu jasni ili potpuni, ako se nalazi i mišljenja dvaju ili više vještaka bitno razlikuju, ako mišljenje vještaka nije dovoljno obrazloženo ili se pojavi osnovana sumnja u točnost danog mišljenja.<sup>37</sup> Prema ZUP-u, propisane su novčane kazne za svjedoke odnosno vještake u situaciji ako bez opravdanog razloga izostanu s usmene rasprave ili odbiju svjedočiti, odnosno vještačiti te ako vještak bez opravdanog razloga u ostavljenom roku ne dostavi nalaz i mišljenje u pisanom obliku, službena osoba može ih rješenjem novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini i odrediti da snose troškove prouzročene njihovim propustom. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.<sup>38</sup>

Na kraju, za dokazivanje u upravnom postupku koristi se izjava stranke ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi.<sup>39</sup> „Dakle, izjava stranke kao

---

<sup>36</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010. str. 162.

<sup>37</sup> Čl. 66. stavak 1. i 3. – 6. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>38</sup> Čl. 67. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>39</sup> Čl. 70. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

dokazno sredstvo može se koristiti samo za utvrđivanje određene činjenice, ali ne i cjelokupnog činjeničnog stanja.“<sup>40</sup>

#### 2.4. Donošenje rješenja

Nakon pokretanja upravnog postupka, rješavanja upravne stvari, utvrđivanja činjeničnog stanja, ali i dokazivanja koje služi za utvrđivanje činjenica, zadaća javnopravnog tijela je i odlučivanje o upravnoj koja rezultira donošenjem rješenja. Donošenjem tog rješenja, završava upravni postupak. Upravo ta posljednja faza „podrazumijeva primjenu materijalnog propisa na utvrđeno konkretno činjenično stanje.“<sup>41</sup> „Rješenje je upravni akt kojim se u slučajevima predviđenim u pravnoj normi, od strane državnih tijela ili pravnih osoba s javnim ovlastima na autoritativan i jednost66ran način odlučuje o pravima i obvezama pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj stvari.“<sup>42</sup> Rješenjem se usvaja zahtjev stranke ili se odbija. Prema ZUP-u rješenje se donosi u pisanom obliku, no postoje slučajevi kada se može donijeti u usmenom obliku i to kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti.<sup>43</sup> Službena osoba mora donijeti rješenje u propisanom roku i dostaviti ga stranci. Ako to ne učini, stranka ima pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor.<sup>44</sup>

### 3. UPRAVNI SPOR

Upravni spor „specifična je vrsta pravnog postupka“<sup>45</sup> a reguliran je Zakonom o upravnim sporovima.

Upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

U upravnom sporu, sud odlučuje na temelju Ustava i zakona.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 169.

<sup>41</sup> Ibid., str. 211.

<sup>42</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 362.

<sup>43</sup> Čl. 97. stavak 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>44</sup> Čl. 101. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 47/09, 110/21).

<sup>45</sup> Rajko, A., EDUS-INFO, <https://www.edusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=32262> pristupljeno: 29. srpanj 2023.

<sup>46</sup> Čl. 12. i čl. 5. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).



U odnosu na upravni postupak, „upravni spor je sudski postupak koji ne može biti pokrenut po službenoj dužnosti, a ne može biti ni nastavljen u slučaju povlačenja tužbe. Upravni spor nužno je višestranački, a to znači da u svakome upravnom sporu postoje barem tužitelj i tuženik, a ponekad i više tužitelja te jedna ili više zainteresiranih osoba, pri čemu stranke imaju međusobno ravnopravan položaj, za razliku od nadređenog položaja javnopravnog tijela u upravnom postupku. Upravni spor čini komplementarnu cjelinu s upravnim postupkom, no nije nastavak upravnog postupka. Za razliku od upravnog postupka, predmet ne mora biti definitivno riješen, već sudskom presudom može biti vraćen nadležnome javnopravnom tijelu na ponovni postupak.“<sup>47</sup> „Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta. Upravni akt prema Zakonu o upravnim sporovima jest akt kojim državno tijelo ili tijelo s javnim ovlastima rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.“<sup>48</sup>

Stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Tužitelj je fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Tuženik je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora.<sup>49</sup> „Tuženik je najčešće drugostupanjsko javnopravno tijelo koje je odlučivalo o žalbi ili prigovoru izjavljenom protiv odluke prvostupanjskog tijela. Međutim, u slučaju kada je zakonom propisano da protiv odluke prvostupanjskog javnopravnog tijela nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, već se može pokrenuti upravni spor, tuženik je prvostupanjsko javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti odluku, postupilo ili propustilo postupiti.“<sup>50</sup> Zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje

---

<sup>47</sup> Rajko, A., EDUS-INFO, <https://www.edusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=32262>  
pristupljeno: 29. srpanj 2023.

<sup>48</sup> Karlovičan-Đurović, Lj., *Upravni spor u praksi upravnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008., str. 95-100., str. 95.

<sup>49</sup> Čl. 16., čl. 17. stavak 1. i čl. 18. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>50</sup> Rostaš-Beroš, L., *Zastupanje strane u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016., str. 735-751., str. 737.

postupanja javnopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes, a takva osoba može se uključiti u spor u svakom trenutku.<sup>51</sup>

### 3.1. Pokretanje upravnog spora

Kako bi se upravni spor mogao pokrenuti, potrebno je podnijeti tužbu. Tom se tužbom prema ZUP-u može zahtijevati poništavanje ili oglašivanje ništavom pojedinačne odluke, donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obavezan izvršiti, oglašivanje ništetnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora.<sup>52</sup> „Tužbu može podnijeti fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, upravnim ugovorom te postupanjem odnosno propuštanjem postupanja javnopravnog tijela.“<sup>53</sup> Tužba nema odgodni učinak, a sud će nakon primitka tužbe ispitati nadležnost za postupanje po tužbi, urednost tužbe kao i postojanje pretpostavki za vođenje spora.<sup>54</sup> „Rok za podnošenje tužbe je 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje. U tužbi, tužitelj mora naznačiti podatke o sudu, svoje podatke, kao i podatke o tuženiku uz obavezno naznačivanje osporavane odluke i opseg osporavanja iste. Nadalje, tužitelj je dužan naznačiti svoj tužbeni zahtjev, razloge za pokretanje spora te naravno, činjenice i dokaze na kojima temelji svoj tužbeni zahtjev.“<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Čl. 19. stavak 1. i 4. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>52</sup> Čl. 22. stavak 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>53</sup> Odvjetnik Strinščak Tomislav, <https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/kako-pokrenuti-upravni-spor/> pristupljeno: 30. srpanj 2023.

<sup>54</sup> Čl. 26. stavak 1. i čl. 27. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>55</sup> Odvjetnik Strinščak Tomislav, <https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/kako-pokrenuti-upravni-spor/> pristupljeno: 31. srpanj 2023.

### 3.1.1. Činjenice

„Prema Zakonu o upravnom sporu sud rješava spor, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.“<sup>56</sup> Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio, a stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima.<sup>57</sup>

Dika navodi da sud, „kako bi mogao odlučiti o zahtjevu tužitelja da mu u odnosu na stanovitog tuženika pruži pravnu zaštitu određenog sadržaja koja će se ticati pravnih posljedica, mora utvrditi postoje li činjenice nastankom kojih norma materijalnog prava uvjetuje prihvaćanje toga zahtjeva.“<sup>58</sup>

Za rješavanje upravnog spora koriste se primarne i sekundarne odlučne činjenice. „Primarne odlučne činjenice u upravnom sporu relevantne su za odlučivanje o meritumu predmeta odnosne upravne stvari prilikom rješavanja upravnog spora, dok sekundarne odlučne činjenice zbog drugih razloga mogu činiti podlogu za poništenje osporavanoga upravnog akta i vraćanje predmeta nadležnome javnopravnom tijelu na ponovni postupak.“<sup>59</sup> Može se zaključiti kako sud u upravnom sporu nema obvezu utvrditi materijalnu istinu jer on ispituje samo sporne pretpostavke.

### 3.1.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja

„U Zakonu o upravnim sporovima najveću novinu predstavlja regulacija upravno-sudskog utvrđivanja činjenica i izvođenja dokaza, te je potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje pretpostavka pravilne primjene materijalnog prava i donošenja zakonite odluke, a time i ostvarivanja jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Novim Zakonom o

---

<sup>56</sup> Britvić Vetma, B., *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Čl. 6) i upravni spor*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008., str. 129-148., str. 143.

<sup>57</sup> Čl. 33. stavak 1., 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>58</sup> Dika, M., *Utvrđivanje činjeničnog stanja u reformiranom parničnom postupku*, Zagreb, Pravo u gospodarstvu, 2003., str. 64-65.

<sup>59</sup> Rajko, A., *Primarne i sekundarne činjenice odlučne za rješavanje upravnog spora*, web portal: ius-info, objava 29. svibnja 2017.

upravnim sporovima napuštena je koncepcija prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima koji je utvrđivanje činjeničnog stanja od strane suda određivao kao iznimku, te je propisivao da sud, u pravilu, rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.<sup>60</sup> „Nadalje, nesporno je da se u upravnom sporu svakako treba potpuno i točno utvrditi činjenično stanje, ali na način da se utvrđuje temeljem prijedloga stranaka u upravnom sporu, a ne po službenoj dužnosti, povezujući navedeno i uz činjenicu da se upravni spor niti u kojem slučaju ne pokreće po službenoj dužnosti, već isključivo tužbom odnosno aktivnošću stranke koja smatra da je djelovanjem javnopravnih tijela povrijeđen zakon na štetu te stranke.“<sup>61</sup>

Tužitelj i tuženik imaju određene obaveze prilikom utvrđivanja. Tužitelj koji osporava upravni akt, u tužbi mora podnijeti činjenice i dokaze na kojima on temelji svoj tužbeni zahtjev.<sup>62</sup> Dok tuženik ima obavezu da se u odgovoru na tužbu treba izjasniti o zahtjevima i navodima te tužbe te predložiti dokaze kojima potkrepljuje svoje navode. Uz odgovor na tužbu tuženik je dužan priložiti sve dokaze kojima raspolaže<sup>63</sup>. U upravnom sporu, stranke imaju obaveze da u tužbi i odgovoru na tužbu trebaju 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.<sup>64</sup> Kod utvrđivanja činjeničnog stanja, sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice te uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio.<sup>65</sup>

### 3.2. Dokazivanje u upravnom sporu

Upravni spor sudski je postupak koji je pokreće podnošenjem tužbe. Njegov dokazni materijal čini dokaze izvedene u upravnom postupku i dokaze izvedene u upravnom sporu.

---

<sup>60</sup> Horvat, B., Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015, str. 223-242., str. 230.

<sup>61</sup> Ibid., str. 232.

<sup>62</sup> Čl. 23. stavak 1. toč. 8. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>63</sup> Čl. 32. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>64</sup> Čl. 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>65</sup> Čl. 33 stavak 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

Sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku, a prema Zakonu o upravnim sporovima dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva.<sup>66</sup> Dokazivanje obuhvaća sve činjenice koje su važne za donošenje odluke, a sud na osnovu toga odlučuje koje će od predloženih dokaza izvesti radi utvrđivanja odlučnih činjenica.<sup>67</sup>

Isprave u upravnom sporu važno su dokazno sredstvo. Njih podnose stranke koje su ih dužne same podnijeti kao dokaz svojih navoda te su ih dužne podnijeti u trenutku predlaganja tog dokaza. Ako su isprave sastavljene na stranom jeziku, te su stranke dužne podnijeti ovjereni prijevod za ispravu. U slučaju da se isprave nalaze nalazi kod državnoga tijela ili koje pravne ili fizičke osobe koja ima javna ovlaštenja, sud će pribaviti ispravu na prijedlog stranke.<sup>68</sup> Ako sud posumnja u autentičnost isprave, može zatražiti da se o tome izjasni tijelo od kojega bi ona trebala da potječe. U upravnom sporu postoje javne i privatne isprave. Javne isprave su one koje imaju najveću dokaznu snagu koju je izdala pravna ili fizička osoba u obavljanju javnog ovlaštenja koje joj je povjereno zakonom ili propisom utemeljenim na zakonu te se njome dokazuje istinitost onoga što se u njoj potvrđuje ili određuje. Isto tako, ako su u javnoj ispravi neistinito utvrđene činjenice ili ako je isprava nepravilno sastavljena, dopušteno se služiti dokazivanjem.<sup>69</sup> „Ostale su isprave privatne. Njihova se autentičnost i istinitost sadržaja prosuđuje po slobodnoj ocjeni dokaza.“<sup>70</sup>

„Svjedoci spadaju često u ovisnosti o vrsti sporova, među najvažnija i praktično nezaobilazna dokazna sredstva.“<sup>71</sup> Svaka osoba koja se poziva kao svjedok dužna se odazvati pozivu te je dužna i svjedočiti. Kao svjedoci mogu se saslušati samo osobe koje su sposobne dati obavijesti o činjenicama koje se dokazuju.<sup>72</sup> Zadaća je suda pribaviti informacije od svjedoka. Postoji iznimka svjedočenja u slučaju kada bi osoba

---

<sup>66</sup> Čl. 33. stavak 4. i 5. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>67</sup> Čl. 220. Zakona o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22).

<sup>68</sup> Čl. 232. Zakona o parničnom postupku

<sup>69</sup> Čl. 230. Zakona o parničnom postupku

<sup>70</sup> Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=27963> pristupljeno: 2. kolovoz 2023.

<sup>71</sup> Dika, M., *Dokazivanje saslušanjem svjedoka u hrvatskom parničnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 2-3, 2006., str. 501-548., str. 501.

<sup>72</sup> Čl. 235. Zakona o parničnom postupku

svojim iskazom povrijedila dužnost čuvanja službene ili vojne tajne, dok je nadležno tijelo ne oslobodi te dužnosti.<sup>73</sup> Propisani su razlozi u kojima svjedok može i uskratiti svjedočenje. O onome što mu je stranka kao svom punomoćniku povjerila, o onome o čemu se stranka ili druga osoba svjedoku kao vjerskom ispovjedniku ispovjedila te 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.<sup>74</sup> 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 staranika, usvojitelja ili usvojenika. Sudac pojedinac ili predsjednik vijeća upozorit će svjedoka da može uskratiti davanje odgovora na postavljeno pitanje.<sup>75</sup> U upravnom sporu potrebno je provesti ovo dokazno sredstvo kako bi se raspravila neka činjenica i sve okolnosti konkretnog slučaja.

„Provođenje vještačenja u upravnom sporu ponekad je, ovisno o predmetu upravne stvari, jedino učinkovito dokazno sredstvo koje stoji na raspolaganju tužitelju pri osporavanju zakonitosti upravnog akta.“<sup>76</sup> Prema tome, vještačenje obavljaju vještaci koje određuje sud. Sud će izvesti dokaz vještačenjem kad je radi utvrđivanja ili razjašnjenja kakve činjenice potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže.<sup>77</sup> Postoje stalni sudski vještaci koji prema Zakonu o sudovima, izrađuju nalaz i mišljenje (vještačenje) na temelju svoga stručnog znanja i to u slučaju kada je to potrebno radi utvrđivanja ili razjašnjenja činjenica koje se utvrđuju u postupku.<sup>78</sup> Vještačenje obavlja jedan vještak, a kad sud ocijeni da je vještačenje složeno, može odrediti dva ili više vještaka. Vještaci se određuju u prvom redu iz reda stalnih sudskih vještaka za određenu vrstu vještačenja, a to znači da se kod izbora mora voditi računa o potrebnim

---

<sup>73</sup> Čl. 236. Zakona o parničnom postupku

<sup>74</sup> Čl. 237. Zakona o parničnom postupku

<sup>75</sup> Čl. 238. Zakona o parničnom postupku

<sup>76</sup> Zrilić Ježek, Ž., *Vještačenje u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019., str. 591-613., str. 591.

<sup>77</sup> Čl. 250. Zakona o parničnom postupku

<sup>78</sup> Čl. 125. Zakona o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23).

kvalifikacijama. Vještačenje se može povjeriti i stručnoj ustanovi ako je vještačenje složeno za izradu nalaza i mišljenja te su potrebna posebna sredstva i znanja.<sup>79</sup> „Za određenu vrstu vještačenja, sud može odrediti vještake i izvan reda stalnih sudskih vještaka. Primjerice, ako za određenu vrstu vještačenja nema stalnog sudskog vještaka, ili je stalni sudski vještak spriječen, ili postoji opasnost od odgađanja.“<sup>80</sup> Pravilnik o stalnim sudskim vještacima definirao je uvjete imenovanja. Može se imenovati osoba koja je završila preddiplomski ili diplomski sveučilišni studij te stručni studij. Može se imenovati i osoba sa završenom srednjom školskom spremom odgovarajuće struke. Može se imenovati osoba koja je državljanin Republike Hrvatske, državljanin države članice Europske unije ili državljanin države potpisnice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru. Osoba koja je zdravstveno sposobna i da je nakon završenog odgovarajućeg studija odnosno odgovarajuće škole radila na poslovima u struci. Za takvu osobu propisan je broj godina nakon odgovarajućeg studija odnosno škole.<sup>81</sup> Sud će odrediti hoće li vještak iznijeti svoj nalaz i mišljenje samo usmeno na raspravi ili će ih podnijeti i u pisanom obliku prije rasprave, a vještak uvijek mora obrazložiti svoje mišljenje.<sup>82</sup> Činjenice koje vještak sazna istraživanjem u skladu s pravilima svoje znanosti ili struke, predstavljaju nalaz vještaka, a u tom nalazu su sadržani podaci o svemu što je on zapazio ili otkrio vještačenjem, odnosno podaci o činjenicama koje su od važnosti za parnični postupak. Nalaz mora biti potpun i objektivan navod utvrđenoga činjeničnog stanja. Nalaz je vjeran opis. Na temelju nalaza u skladu s pravilima znanosti i struke, vještak daje svoje mišljenje koje predstavlja njegovu stručnu ocjenu o zapaženim činjenicama te predstavlja i iskaz koji moraju biti utemeljeni na provjerenim činjenicama te izneseni precizno i jasno. Nalaz je svojevrсни opis predmeta vještačenja jer se u njemu daju temeljni podaci o predmetu vještačenja i nađenom stanju. Mišljenje je odgovor koji je sud tražio od vještaka.<sup>83</sup> „Iskaz vještaka

---

<sup>79</sup> Čl. 252. Zakona o parničnom postupku

<sup>80</sup> 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. 473-508., str. 485.

<sup>81</sup> – najmanje 8 godina – ako je završila diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij,

– najmanje 10 godina – ako je završila odgovarajući preddiplomski sveučilišni studij ili preddiplomski stručni studij,

– najmanje 12 godina – ako je završila odgovarajuću srednju školu, a za pojedinu struku nema odgovarajućeg preddiplomskog sveučilišnog studija ili preddiplomskog stručnog studija odnosno diplomskog sveučilišnog studija ili specijalističkog diplomskog stručnog studij

<sup>82</sup> Čl. 260. Zakona o parničnom postupku

<sup>83</sup> Čizmić, J., op. cit., str 491-492.

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.<sup>84</sup>

Uviđaj odnosno očevid poduzima se kad je za utvrđivanje neke činjenice ili za razjašnjenje okolnosti potrebno neposredno opažanje suda, a može se obavljati i uz sudjelovanje vještaka.<sup>85</sup> Ono se definira kao „parnična radnja suda (ili suca) koja se sastoji u neposrednom promatranju i istraživanju svojstava osoba ili stvari radi utvrđivanja istinitosti navoda koji su predmet dokazivanja.“<sup>86</sup> Takvo dokazno sredstvo u pravilu se ne koristi u upravnom sporu, zbog toga što „značenje predmeta uviđaja kao dokaznog sredstva i uviđaja kao tehnike izvođenja dokazivanja svakako ovisi o vrsti spora koji treba riješiti. Treba, međutim, konstatirati da je ono u praksi podcijenjeno, osobito sa stajališta neposrednosti tog dokaznog sredstva i važnosti uloge suda u njegovu provođenju. To se očituje i u tendenciji da se provedba uviđaja u praksi pretežno prepušta vještacima, koji u tom smislu preuzimaju na sebe i stanovite prerogative suda.“<sup>87</sup>

Na kraju se postavlja pitanje je li Upravni sud u prvostupanjskome upravnom sporu dužan saslušati tužitelja, ako tužitelj to traži? „Kako u upravnom postupku, tako i u upravnom sporu, potrebno je razlikovati pravo stranke na sudjelovanje u postupku, od dokaznog sredstva saslušanja stranke. Pravo stranke na sudjelovanje u postupku regulirano je ponajprije: u okviru upravnog postupka – odredbama Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP) o pokretanju postupka na zahtjev stranke, o izjašnjavanju stranke, o njezinom zastupanju, o pravima i dužnostima stranke u ispitnom postupku, o komunikaciji tijela i stranaka, o načelu pomoći stranci, te o pravima stranke na podnošenje redovitih i izvanrednih pravnih lijekova. U upravnom sporu (ovdje se referiramo na zaštitu prava tužitelja) – normama ZUS-a o pokretanju spora, o zastupanju tužitelja, o dužnosti i ovlasti predlaganja činjenica koje treba

---

<sup>84</sup> Ibid., str. 488.

<sup>85</sup> Čl. 227. Zakona o parničnom postupku

<sup>86</sup> Triva, S., Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 509.

<sup>87</sup> Dika, M., *O predmetu uviđaja i uviđaju u parničnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 31, br. 1 Supplement, 2010., str. 1-21, str. 4.



utvrditi te dokaza kojima to može biti učinjeno, kao i izjašnjenja o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka, o ovlasti predlaganja rješavanja spora bez rasprave, o sudjelovanju na raspravi, o radnjama u sporu, o ovlasti predlaganja odgovnog učinka tužbe odnosno privremene mjere, o komuniciranju suda i tužitelja, o pravima tužitelja na podnošenje redovitih i izvanrednih pravnih lijekova, te o pravu na iniciranje postupka upravnosudske ocjene zakonitosti općeg akta. Da bi bilo ostvareno pravo stranke na sudjelovanje u upravnom postupku, odnosno u upravnom sporu, u većini predmeta uopće nije nužno da bude ostvaren neposredan kontakt stranke i javnopravnog tijela, odnosno suda, jer spomenuto pravo može biti osigurano i pisanom komunikacijom, odnosno putem opunomoćenika ili druge osobe ovlaštene za zastupanje stranke. (...) Međutim, u oba slučaja riječ je o supsidijarnome, manje pouzdanom dokaznom sredstvu, koje se može primijeniti kada za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi (ZUP i ZPP), odnosno kada se unatoč izvedenim drugim dokazima ustanovi da je to potrebno za utvrđivanje važnih činjenica (ZPP). Dodatno u pogledu saslušanja tužitelja kao stranke u upravnom sporu, treba imati u vidu da takvo saslušanje može biti nesvrhovito/neekonomično kada je tužitelj u pravilan način omogućeno izjašnjenje u upravnom postupku. Ni javnopravno tijelo ni sud nisu dužni usvojiti dokazni prijedlog saslušanja stranke. Odbijanje takvog prijedloga može činiti procesnu povredu u smislu propuštanja utvrđivanja odlučnih činjenica, ali ne predstavlja povredu prava stranke na sudjelovanje u postupku.“<sup>88</sup>

### 3.3. SUDSKA PRESUDA

Nakon pokretanja upravnog spora, utvrđivanja činjeničnog stanja i dokazivanja sud donosi presudu. Presuda predstavlja sudsku odluku kojom se odlučuje o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja. Presuda se donosi i objavljuje u ime Republike Hrvatske. Sud presudu donosi prema slobodnom uvjerenju te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja. Presuda se može temeljiti samo na činjenicama i dokazima o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjavanja.<sup>89</sup> Tužbeni zahtjev se može usvojiti i odbiti. U prvom slučaju, prema ZUS-u, sud će usvojiti tužbeni zahtjev ako je pojedinačna odluka javnopravnog tijela

---

<sup>88</sup> Rajko, A., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/saslusanje-stranke-u-upravnom-postupku-odnosno-tuzitelja-u-upravnom-sporu-16068> pristupljeno: 6. kolovoz 2023.

<sup>89</sup> Čl. 55. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

nezakonita i ako je ništava. Ako utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku nije donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti. Ako sud utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru. Ako sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan. I na kraju, ako utvrdi da je javnopravno tijelo nezakonito raskinulo upravni ugovor.<sup>90</sup> U drugom slučaju, sud će odbiti tužbeni zahtjev ako utvrdi da je neosnovan, isto tako sud će odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan i kada utvrdi da je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka te ako utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih navedenih u odluci.<sup>91</sup> Presuda se objavljuje na ročištu na kojem je rasprava zaključena te nju objavljuje sudac kojem je predmet dodijeljen u rad. Ona se dostavlja svim strankama u sporu pisanim ili elektroničkim putem te se otprema u propisanom roku.<sup>92</sup>

Primjer iz prakse u slučaju sudske presude: „Presudom Upravnog suda u O. Uvodno navedenog broja poništeno je rješenje tuženog tijela kojim je tužiteljici, kao predstavnici Obiteljskog doma sa sjedištem u S. B., J. D. 49 i B. 56, zabranjeno pružanje usluga obiteljskog doma kao profesionalne djelatnosti. Tuženik je podnio pravovremenu žalbu osporavajući u cijelosti navedenu presudu iz razloga pogrešno odnosno nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i bitne povrede odredaba sudskog postupka. U žalbi navodi da je prvostupanjski sud u cijelosti poklonio vjeru iskazu tužiteljice, iako je isti u suprotnosti s njenim iskazom u upravnom postupku, a da nije za to imao posebnog, dapače nikakvog razloga. Spori kao neuvjerljive i neživotne navode tužiteljice da je inspeksijski nadzor izazvao stanje neracionalnog postupanja u kojem je dala izjavu koja nije odgovarala istini. Navodi da je tužiteljica kao dugogodišnji predstavnik Obiteljskog doma svjesna svojih obveza pa je davanjem izjave da više ne stanuje u sklopu Obiteljskog doma, morala znati da čini povredu koja će sa posljedicu imati zabranu rada Obiteljskog doma. Stoga tuženi smatra njen iskaz potpuno nelogičnim i neuvjerljivim. I ostale tvrdnje tužiteljice vezane uz navodnu

---

<sup>90</sup> Čl. 58. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>91</sup> Čl. 57. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

<sup>92</sup> Čl. 61. stavak 1. i 2., čl. 62. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21).

zabranu odlaska po ključ u Župni ured tuženik drži neistinitim i neuvjerljivim, s obzirom na trajanje inspekcijuskog nadzora (6 sati) i zakonska ovlaštenja koja ne dopuštaju onemogućavanje kretanja osoba u ustanovi u kojoj se nadzor provodi. Tuženi posebno analizira iskaz svjedoka na kojem sud gradi svoju presudu, navodeći kako on ni u čemu ne potvrđuje bitnu okolnost stambenog statusa tužiteljice jer je samo potvrdio da viđa tužiteljicu, što je logično s obzirom da u navedenom Domu radi. Bitnu povredu pravila sudskog postupka Sud vidi u propustu Suda na saslušanju inspektorica koje su provele nadzor čime je Sud propustio u potpunosti utvrditi odlučujuće činjenično stanje. Nadalje, tuženi upozorava i na druge propuste i povrede zakona u radu tužiteljice konstatirane navedenim nadzorom. Zaključno, naglašavajući da je sama činjenica što tužiteljica ne živi više u Obiteljskom domu razlog za zabranu rada Doma, tuženi predlaže da Sud tužbu uvaži i poništi prvostupanjsku presudu te sam otkloni nedostatke i presudom riješi stvar. Žalba tuženika dostavljena je tužiteljici na odgovor u smislu odredbe članka 72. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.). Tužiteljica u svom odgovoru osporava sve navode žalbe ističući kako u upravnom sporu tijekom kojeg je razjasnila sve bitne okolnosti glede činjenice stanovanja, razjašnjen očiti nesporazum u zapisniku. Nalazi da je pravilan zaključak Suda da tužiteljica nije iselila, pa navodi žalbe ne dovode u sumnju pravilnost osporene presude. S obzirom da je provedenim dokazom - saslušanjem župnika D. S. Upravni sud razjasnio sve nejasnoće te pravilno ocijenio da tužiteljica živi u predmetnom stanu, a tuženi nisu ničim dokazali da ona tu ne stanuje, drži da su navodi žalbe bez utjecaja na pravilnost i zakonitost prvostupanjske presude. Dalje u svom odgovoru tužiteljica spori da bi ikada iskazala da su je inspektorice spriječile da pribavi ključ od svog stana, a što se tiče ostalih povreda zakona utvrđenih nadzorom ističe da su riješeni u prekršajnom postupku. Zaključno tužiteljica smatra žalbu neosnovanom i predlaže njeno odbijanje. Odgovor tužiteljice na žalbu dostavljen je tuženome tijelu u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima. Imajući na umu sadržaj spisa predmeta, nakon razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja Sud je u smislu odredbe članka 55. Zakona o upravnim sporovima zaključio da je žalba tuženika osnovana. Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi da je nad radom Obiteljskog doma u S. B., kojeg je predstavnica tužiteljica B. P., izvršen izvanredni nadzor na temelju članka 222. i 233. Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine, broj 157/13.).

Nadzor su obavile više inspektorice S. D. i D. B., u nazočnosti tužiteljice kao predstavnice Obiteljskog doma. Iz zapisnika o nadzoru, klasa: 550-06/14-06/21, urbroj: 519-04-2-1-2/1-14-2 od 10. veljače 2014., proizlazi se tužiteljica očitovala u vezi prijave koju je podnijela određena stranka vezano uz smještaj jedne korisnice doma, kojim povodom je nadzor izvršen. Nadalje proizlazi da je izvršen uvid u dostupne evidencije i dokumentaciju, uvid u prostor i opremu objekta u kojem se pružaju usluge skrbi za starije i nemoćne osobe u pratnji tužiteljice, a radi utvrđivanja sukladnosti s Pravilnikom o načinu pružanja usluga obiteljskog doma te o uvjetima prostora, opreme, stručnih i drugih radnika (Narodne novine, broj 52/10.). Tijekom nadzora je utvrđeno da je na smještaju zatečena 31 starija i nemoćna osoba, dakle 11 više od dopuštenog broja, od toga 10 u prizemlju, koji dio prostora nije obuhvaćen uvjetima izdanim za rad navedenog Doma. Također je utvrđeno da se ne vodi sva propisana dokumentacija sukladno odredbi članka 12. navedenog Pravilnika. Kako proizlazi iz navedenog zapisnika sa str. 4, tužiteljica je izrijeком izjavila da obitelj ne stanuje u objektu u kojem se pružaju usluge obiteljskog doma, već u svojoj kući u T., a kao razlog je navela ponašanje župnika koji je taj prostor (prostor u vlasništvu Župe) privremeno dao na korištenje jednoj mladoj obitelji s troje djece, a njima osigurao neadekvatni prostor. Zapisnik je tužiteljica potpisala bez primjedbi. Rješenjem tuženog tijela, osporenim u predmetnom sporu, tužiteljici je zabranjen daljnji rad odnosno pružanje usluga obiteljskog doma kao profesionalne djelatnosti, s obzirom da su ispunjeni uvjeti propisani odredbom članka 231. stavkom 1. točkom 2. Zakona o socijalnoj skrbi. Prema toj odredbi je inspektor u obavljanju inspekcijskih poslova dužan zabraniti rad domu socijalne skrbi, centru za pružanje usluga u zajednici i drugom pružatelju usluga iz članka 223. stavka 1. ovoga Zakona, ako više ne ispunjava propisane uvjete za obavljanje djelatnosti. Naime, prema odredbi članka 175. Zakona o socijalnoj skrbi, socijalna skrb može se pružati i u okviru obiteljskog doma. Obiteljski dom je oblik pružanja usluge ili smještaja ili boravka za 5 do 20 odraslih osoba, odnosno 4 do 10 djece koji žive ili s obitelji pružatelja usluge. Odredbom članka 5. Pravilnika o načinu pružanja usluga obiteljskog doma te o uvjetima prostora, opreme, stručnih i drugih radnika propisano je da se usluge obiteljskog doma pružaju u objektu u kojem živi predstavnik obiteljskog doma i članovi njegove obitelji. Stavkom 2. je propisano da se navedene usluge mogu pružati najviše u dva objekta

uključujući i objekt u kojem živi predstavnik obitelji i članovi njegove obitelji, te je propisana maksimalna udaljenost navedenih objekata. Proizlazi da je stanovanje predstavnika obiteljskog doma i njegove obitelji u objektu u kojem se pružaju usluge obiteljskog doma pretpostavka za dozvolu pružanja te usluge te da prestankom stanovanja u istom objektu prestaje i mogućnost obavljanja te djelatnosti. Prvostepeni sud je u provedenom postupku proveo dokaze saslušanjem tužiteljice te saslušanjem svjedoka župnika D. S. te je ocijenivši njihove iskaze zaključio da je osporeno rješenje temeljeno na kratkoj prepričanoj izjavi tužiteljice datoj u nelagodnoj situaciji te je poklonio vjeru neposrednim iskazima na raspravi. Međutim, analizirajući iskaze tužiteljice na raspravi kod suda te iskaz svjedoka ovaj Sud ne nalazi da predstavljaju valjanu osnovu za izvedeni zaključak. Naime, prije svega valja imati na umu da se u upravnom sporu ocjenjuje zakonitost rješenja javnopravnog tijela u smislu je li isto doneseno na osnovi potpuno i pravilno utvrđenih činjenica, bez povreda postupka i uz pravilnu primjenu materijalnog propisa. U odnosu na utvrđeno činjenično stanje valja naglasiti da je u provedenom inspekcijskom nadzoru tužiteljica dala svoj iskaz te je isti i obrazložila. Dakle, protivno zaključku Suda prvog stupnja, iako se radi samo o jednoj rečenici, iskaz tužiteljice sadrži izričitu, obrazloženu izjavu da obitelj ne stanuje u objektu u kojem se pružaju usluge obiteljskog doma, već u svojoj kući u Trnjanima uslijed postupka župnika koji je privremeno dao stan na korištenje drugoj obitelji. Imajući na umu da je tužiteljica osoba zrele životne dobi i, kako iz spisa proizlazi, dugogodišnji pružatelj usluga obiteljskog doma, sigurno je bila svjesna sadržaja svoje izjave, a oprečni iskaz u sudskom postupku je životno nelogičan i neprihvatljiv sam za sebe (strah i iracionalno postupanje) i promatran u odnosu na iskaz svjedoka saslušanog na istom ročištu. Iako je svjedok iskazao da tužiteljicu i njezinu mlađu kćer viđa svaki dan, nije izrijeком potvrdio da tužiteljica i dalje stanuje u predmetnome stanu u sklopu Obiteljskog doma, već se jasno od takve tvrdnje ogradio (strana 2., posljednji odlomak zapisnika sa rasprave 12. lipnja 2014.). Stoga, po ocjeni ovog Suda, činjenično stanje ne daje osnove za zaključak koji je izveo Sud prvog stupnja. Proizlazi da je prvostepeni sud uslijed pogrešno izvedenog zaključka i polazeći od pogrešnog stanovišta, pogrešno primijenio materijalni propis poništivši rješenje tuženoga tijela. Stoga je Sud u smislu odredbe članka 74. stavka 2. Zakona o upravnim

sporovima usvojio žalbu kao osnovanu, poništio prvostupanjsku presudu i sam riješio predmetni upravni spor odbivši zahtjev tužiteljice kao neosnovan.<sup>93</sup>

Iz navedenog primjera vidljivo je kako se za izvođenje dokaza kao dokazno sredstvo koristio iskaz svjedoka. Na to ukazuju dijelovi iz presude kada je tuženik u žalbi naveo da je prvostupanjski sud u cijelosti poklonio vjeru iskazu tužiteljice, isto tako smatra da je njen iskaz neuvjerljiv jer je tužiteljica kada je davala izjavu da više ne stanuje u sklopu Obiteljskog doma, trebala znati da time čini povredu koja će za posljedicu imati zabranu rada Obiteljskog doma. Drugo dokazno sredstvo koje se spominje je saslušanje stranaka odnosno u ovoj presudi saslušanje župnika D. S., gdje je Upravni sud razjasnio sve nejasnoće i pravilno ocijenio da tužiteljica živi u predmetnom stanu, a tuženi nisu ničim dokazali da ona tu ne stanuje, kao i da su navodi žalbe bez utjecaja na pravilnost i zakonitost prvostupanjske presude.

Drugi primjer u slučaju sudske prakse iz kojeg je vidljivo još jedno često korišteno dokazno sredstvo: „Osporenim rješenjem tuženog tijela odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Porezne uprave, Područnog ureda R. od 19. srpnja 2010. godine, kojim rješenjem je utvrđeno da tužitelj na taj dan s osnove neplaćenih poreza, doprinosa, članarina i pripadajućih kamata duguje iznos od 1.432.149,56 kn te mu je naloženo plaćanje ovog iznosa na za to propisane račune državnog proračuna. U tužbi kojom osporava rješenje tuženika, tužitelj ističe da je isto nepravilno i nezakonito jer u obrazloženju prvostupanjskog rješenja se navodi jedna ovršna isprava vezana za obvezu poreza na dodanu vrijednost ali za preostale obveze nema naznake o kojim bi se ovršnim ispravama radilo . Stoga nije prihvatljivo obrazloženje tuženog tijela kako je prvostupanjsko tijelo ovršne i vjerodostojne isprave priložilo spisima predmeta. Rješenja donesena u upravnom postupku moraju biti obrazložena pa stoga nije dovoljno utvrditi da nešto prileži spisima predmeta i da je to nešto uredno, ako ta dokumentacija nije dostavljena stranci niti joj je na bilo koji način priopćen sadržaj iste. Nadalje, prema odredbama Općeg poreznog zakona rješenje o ovrsi može se donijeti ili temeljem ovršnih isprava ili temeljem vjerodostojnih, a ne temeljem i jednih i drugih što tuženo tijelo potvrđuje da se u konkretnom slučaju dogodilo. Od toga zavisi i izjavljivanje pravnih lijekova, te kako uz rješenje o ovrsi nisu dostavljene

---

<sup>93</sup> Citirana presuda Visokog upravnog suda posl. br. : Usž-467/2014-5 od 17. lipnja 2014.

ovršne niti vjerodostojne isprave temeljem kojih je isto donijeto, tužitelj ne može ocijeniti jesu li te isprave podobne za ovrhu, to jest je li u njima naznačen i vjerovnik i dužnik te predmet, vrsta, opseg i vrijeme ispunjenja obveze. Pored toga ističe da ima sjedište u D. zbog čega je u žalbi istaknuo prigovor mjesne nenadležnosti prvostupanjskog tijela, na što se tuženo tijelo ni na koji način nije očitovalo, te konačno predlaže da se tužba uvaži i osporeno rješenje kao nezakonito poništi. U odgovoru na tužbu tuženo tijelo smatra tužbu neosnovanom iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja te predlaže istu odbiti. Tužba nije osnovana. Iz spisa predmeta je razvidno da rješenjem Porezne uprave, Područni ured R. od 19. srpnja 2010. godine tužitelju utvrđena visina duga kao što je to naprijed navedeno. Odredbom članka 128. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, broj 147/08.) propisano je da se ovrha provodi na temelju ovršne ili vjerodostojne isprave, da je ovršna isprava iz stavka 1. citiranog članka rješenje o utvrđivanju poreza, a vjerodostojna isprava knjigovodstveni izlist stanja poreznog duga potpisan od ovlaštene osobe poreznog tijela. Prvostupanjsko tijelo je spisu predmeta priložilo ovršne i vjerodostojne isprave na kojima dokazuje visinu i porijeklo utvrđenih obveza tužitelja i to rješenje Porezne uprave, Područnog ureda R. od 21. siječnja 2009. godine kao i PDV obrasce za razdoblje u 2009. godini te za 1. do 4. mjeseci 2010. godine. Opći porezni zakon propisuje da se ovrha provodi na temelju ovršne ili vjerodostojne isprave, s tim da je ovršna isprava rješenje o utvrđivanju poreza, a vjerodostojna isprava je knjigovodstveni izlist stanja poreznog duga potpisan od ovlaštene osobe poreznog tijela. Kako je prvostupanjsko tijelo priložilo i ovršne i vjerodostojne isprave to je rješenje o ovrsi donijeto na temelju zakonito utvrđenih poreznih obveza tužitelja, te je prigovor iznijet u tužbi da to prvostupanjsko tijelo nije učinilo kao neosnovano valjalo odbiti. Što se tiče prigovora mjesne nenadležnosti isti je neosnovan jer je odredbom članka 37. Općeg poreznog zakona propisano da se mjesna određenost poreznog obveznika utvrđuje za pravne osobe prema sjedištu upisanom u sudski registar ili drugi registar odnosno upisnik. Kako je tužitelj upisano sjedište imao u P., to je Porezna uprava, Područnog ureda R. nadležna za donošenje rješenja o ovrsi te je prigovor istaknut u tužbi kao neosnovan valjalo odbiti. Temeljem svega iznesenog, Sud nije našao da bi osporenim rješenjem tuženog tijela bio povrijeđen zakon na štetu tužitelja radi čega je riješeno kao u izreci ove presude

primjenom odredbe članka 42. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 53/91., 9/92. i 77/92.) i članka 90. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.).<sup>94</sup>

Ovaj primjer presude ukazuje na činjenicu kako se isprave često koriste kao dokazno sredstvo i na temelju kojih sud donosi presudu.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Ovim je radom opisan upravni postupak i upravni spor. Upravni postupak koji je reguliran Zakonom o općem upravnom postupku. Upravni postupak može biti jednostranački i višestranački. Pravna pravila koja se koriste u upravnom postupku, bitne su za rješavanje upravne stvari, a primjenom materijalnih propisa propisuje se način postupanja javne uprave te se odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata. Neposredno rješavanje i provedba ispitnog postupka, dva su oblika rješavanje upravne stvari. Upravni spor reguliran je Zakonom o upravnim sporovima, a upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Upravni postupak može se pokrenuti po službenoj dužnosti, na zahtjev stranke, a u nekim slučajevima i javnom objavom dok s druge strane upravni spor pokreće se tužbom. U upravnom postupku i upravnom sporu postoje stranke. Stranke u upravnom postupku su fizička ili pravna osoba, tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom. S druge strane, u upravnom sporu, stranka može biti tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Kako bi se moglo donijeti rješenje odnosno sudska presuda, potrebno je utvrditi činjenično stanje, upravo je to utvrđivanje zadaća službene osobe u upravnom postupku kao i korištenje raznih dokaznih sredstava. U upravnom sporu, pretpostavka pravilne primjene materijalnog prava i donošenja zakonite odluke je pravilno utvrđeno činjenično stanje. U upravnom postupku za rješavanje upravne stvar važno je dokazivanje koje služi za prikupljanje dokaza i utvrđivanje činjenica. Ono je važno i

---

<sup>94</sup> Citirana presuda Visokog upravnog suda posl. br. : Us-5947/2011-4 od 6. travnja 2011.



za upravni spor čiji dokazni materijal čine dokazi izvedeni u upravnom postupku i dokazi izvedeni u upravnom sporu. U upravnom sporu, sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku. Dokazna sredstva koja se koriste su isprave, iskaz svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, očevid te izjava stranke s time da se u pravilu očevid ne koristi u upravnom sporu. Isprave se najčešće koriste kao dokazno sredstvo u upravnom postupku, a mogu privatne i javne. Postoje i potvrde koje predstavljaju posebnu vrstu isprava za dokazivanje u upravnom postupku. Prema ZUP-u svjedok može biti svaka osoba za koju se smatra da ima saznanja o određenim činjenicama i koja svoja saznanja može priopćiti, a osoba koja je pozvana kao svjedok dužna je svjedočiti. Očevid u upravnom postupku koristi se kada je potrebno je neposredno opažanje službene osobe koja ga provodi po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Nalaz i mišljenje vještaka dokazno je sredstvo u upravnom postupku koje se koristi za rješavanje upravne stvari i to kada je potrebno posebno stručno znanje kojim službena osoba ne raspolaže. Ako ne postoje drugi dokazi, izjava stranke koristi se kao dokazno sredstvo u upravnom postupku. U upravnom sporu, isprave također mogu biti privatne i javne te ih podnose stranke koje ih podnose kao dokaz svojih navoda. Svjedoci su najvažnija dokazna sredstva u ovisnosti o vrsti sporova. Vještačenja u upravnom sporu ponekad je jedino učinkovito dokazno sredstvo koje ovisi o predmetu upravne stvari. Kada je radi utvrđivanja ili razjašnjenja neke činjenice potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže, sud će izvesti vještačenje. U upravnom postupku, vještačenje i vještaka određuje službena osoba, a u upravnom sporu takvu ulogu ima sud. Jednako kao i u upravnom postupku, izjava odnosno saslušanje stranke u upravnom sporu može se primijeniti kada za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi i zbog toga je riječ o manje pouzdanom dokaznom sredstvu.

## **5. LITERATURA**

### Propisi

1. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21)
2. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)

3. Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22)
4. Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23)

#### Knjige i članci

5. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
6. Ljubanović, B.; Petrović, I., *Stranke u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu*, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 1, 2015.
7. Britvić Vetma, B.; Pičuljan, N., *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, v. 3-4, 2016., 37-51.
8. Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
9. Turčić, Z., *Komentar Zakona o općem upravom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010.
10. Rajko, A., *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišt u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013, str. 495-522
11. Karlovčan-Đurović, Lj., *Upravni spor u praksi upravnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008., str. 95-100.
12. Rostaš-Beroš, L., *Zastupanje strane u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016., str. 735-751.
13. Britvić Vetma, B., *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Čl. 6) i upravni spor*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008., str. 129-148.
14. Dika, M., *Utvrđivanje činjeničnog stanja u reformiranom parničnom postupku*, Zagreb, Pravo u gospodarstvu, 2003.

15. Horvat, B., *Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015, str. 223-242.
16. Dika, M., *Dokazivanje saslušanjem svjedoka u hrvatskom parničnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 2-3, 2006., str. 501-548.
17. Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
18. Zrilić Ježek, Ž., *Vještačenje u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019., str. 591-613.
19. 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. 473-508.
20. Dika, M., *O predmetu uviđaja i uviđaju u parničnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 31, br. 1 Supplement, 2010, str. 1-21.

#### Web izvori

21. Rajko, A., EDUS-INFO, <https://www.edusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=32262>
22. Odvjetnik Strinščak Tomislav, <https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/kako-pokrenuti-upravni-spor/>
23. Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=27963>
24. Rajko, A., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/saslanje-stranke-u-upravnom-postupku-odnosno-tuzitelja-u-upravnom-sporu-16068>