

Vještačenje u upravnom sporu i povreda prava na pravično suđenje

Kušević, Matea

Master's thesis / Diplomski 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://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:487664>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-14**



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
SVEUČILIŠNI INTEGRIRANI PRIJEDIPLOMSKI I DIPLOMSKI STUDIJ
PRAVO
KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO

Matea Kušević

**Vještačenje u upravnom sporu i povreda prava na pravično
sudeње**

Diplomski rad

Mentorica: prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, prosinac 2023.

Izjava o izvornosti

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

Matea Kušević, v.r.

SAŽETAK

VJEŠTAČENJE U UPRAVNOM SPORU I POVREDA PRAVA NA PRAVIČNO
SUĐENJE

Postavši strankom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Republika Hrvatska obvezala se na poštivanje zajamčenih konvencijskih prava, a jedno od njih je pravo na pravično suđenje sadržano u članku 6. Ono predstavlja jedno od najvažnijih postupovnih prava na temelju kojeg treba odlučivati o subjektivnim pravima pojedinaca. Radi ostvarivanja tog prava nužno je da osoba koja smatra da su joj odlukom javnopravnog tijela donesenom u upravnom postupku povrijeđena njezina prava i pravni interesi, ima mogućnost takvu odluku osporavati. Stoga se u samom središtu ovog rada nalazi prikaz postupka vještačenja u upravnom sporu, kako bi se o njezinim pravima ili obvezama odlučilo zakonitom odlukom utemeljenom na potpuno i pravilno utvrđenom činjeničnom stanju. Rad je podijeljen u 7 poglavlja. Nakon uvoda (1. poglavlje), u drugom poglavlju objašnjava se vještačenje kao jedno od dokaznih sredstava u upravnom sporu, njegova funkcija te pravila o teretu dokazivanja. U trećem poglavlju opisuje se na koji se način pravo na pravično suđenje ostvaruje u upravnom sporu, a četvrto poglavlje daje poseban osvrt na vještačenje kao jamstvo za osiguranje pravičnog suđenja. Peto poglavlje bavi se pitanjem na koji način dolazi do povrede prava na pravično suđenje u upravnom sporu, a u idućem poglavlju raspravlja se o pojedinim aspektima pravne zaštite koja pojedincu pripada u slučaju povrede njegova prava na pravično suđenje, uz relevantnu praksu Europskog suda za ljudska prava. Rad završava zaključkom o važnosti zakonitog provođenja vještačenja pred upravnim sudovima, što pridonosi jačanju načela vladavine prava i načela demokratskog društva.

Ključne riječi: vještačenje, upravni spor, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravo na pošteno suđenje, jednakost oružja

SUMMARY

EXPERT EVIDENCE IN AN ADMINISTRATIVE DISPUTE AND VIOLATION OF THE RIGHT TO A FAIR TRIAL

By becoming a party of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Republic of Croatia took responsibility to respect conventional rights, one of which is the right to a fair trial guaranteed in Article 6. It represents one of the most important procedural rights on the basis of which subjective rights of each individual should be decided. In order to exercise this right, it is necessary that a person who believes that his rights and legal interests have been violated by a decision of a public authority made in an administrative procedure, has the opportunity to challenge such a decision. Therefore, at the very center of this paper is a presentation of the expert evidence in an administrative in order to decide on his rights by a legal decision, made on the basis of fully and properly established facts. The paper is divided into 7 chapters. After the introduction (chapter 1), the second chapter explains expert evidence as one of the types of evidence in an administrative dispute, its function and the rules on the burden of proof. The third chapter describes how the right to a fair trial is realized in an administrative dispute, and the fourth chapter gives a special overview of expert evidence as a guarantee for ensuring a fair trial. The fifth chapter deals with the question of how the right to a fair trial is violated in an administrative dispute, and the next chapter discusses certain aspects of the legal protection that an individual is entitled to in the event of a violation of his right to a fair trial, along with the relevant case law of the European Court of Human Rights. The paper ends with a conclusion on the importance of legal expert evidence before administrative courts, which contributes to strengthening the principles of the rule of law and the principles of a democratic society.

Key words: expert evidence, administrative dispute, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, right to a fair trial, equality of arms

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. VJEŠTAČENJE	3
2.1 Vještačenje kao dokazno sredstvo	3
2.2 Funkcija vještačenja u upravnom sporu	5
2.3 Pravila o teretu dokazivanja u upravnom sporu	7
3. PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE	9
3.1 Republika Hrvatska kao stranka Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	9
3.2 Članak 6. Konvencije – pravo na pravično suđenje	11
3.3 Načelo jednakosti oružja	13
3.4 Ostali aspekti prava na pravično suđenje	15
4. VJEŠTAČENJE U UPRAVNOM SPORU KAO GARANCIJA PRAVA NA PRAVIČNO SUĐENJE	17
5. POVREDA PRAVA NA PRAVIČNO SUĐENJE U UPRAVNOM SPORU	19
5.1 Olako odbijanje dokaznih prijedloga stranaka	19
5.2 Pretjerani formalizam kao prepreka pravičnog suđenja	21
6. PRAVNA ZAŠTITA U SLUČAJU POVREDE PRAVA NA PRAVIČNO SUĐENJE PRED UPRAVNIM SUDOVIMA	23
6.1 Pravo na pravično suđenje u praksi Ustavnog suda RH	23
6.2 Pravo na pravično suđenje u praksi Europskog suda za ljudska prava	25
a) PREDMET HAMZAGIĆ PROTIV HRVATSKE	26
b) PREDMET TRBOJEVIĆ PROTIV HRVATSKE	27
c) PREDMET ZOVKO PROTIV HRVATSKE	28
7. ZAKLJUČAK	30
LITERATURA	

1. UVOD

Cilj ovog rada je prikazati postupak dokazivanja vještačenjem pred upravnim sudovima koji se provodi nakon što je već proveden u upravnom postupku, kako bi se u potpunosti utvrdilo činjenično stanje i ostvario jedan od preduvjeta za provođenja pravičnog postupka i donošenja zakonite odluke. Novim Zakonom o upravnim sporovima uvedeno je kao pravilo dokazivanje činjenica pred upravnim sudovima, što je do tada postojalo jedino kao iznimka.¹ Tako su upravni sudovi ovlašteni samostalno utvrđivati činjenično stanje te odlučivati o meritumu spora tj. o pravima i obvezama tužitelja čime je upravni spor prerastao iz spora o zakonitosti u spor pune jurisdikcije. Donošenje novog Zakona o upravnim sporovima bilo je nužno radi usklađivanja sa zahtjevima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija, Europska konvencija) te pravnom stečevinom Europske unije.² Članak 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda propisuje pravo svakog čovjeka na pravično suđenje kao temeljno ljudsko pravo koje je u hrvatskom zakonodavstvu sadržano u ustavnoj i zakonskoj normi.³ Samim time bi izostanak usmene i kontradiktorne javne rasprave te nemogućnost kontrole utvrđenja činjeničnog stanja bitno ograničio mogućnost upravnih sudova da utječu na smanjenje grešaka u upravnom postupanju te predstavljao povredu članka 6. Konvencije.⁴ Stoga je bilo nužno da Republika Hrvatska procesne standarde predviđene čl. 6 st. 1 navedene Konvencije uključi u djelovanje svojih upravnih sudova.⁵ Novim zakonom određeno je da predmet upravnog spora čine: „ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom javnopravno tijelo odlučuje o pravu i obvezi u upravnoj stvari, a protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, ocjena zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da u zakonskom roku donese odluku i ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja, izvršavanja upravnih ugovora.“⁶

¹ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, članak 33.

² Britvić Vetma, Bosiljka, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010., Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2/2012., str. 410., <https://hrcak.srce.hr/file/125402>

³ Uzelac, Alan, Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2010. god., str. 102., <https://hrcak.srce.hr/48828>

⁴ Britvić Vetma, B., *op.cit.* (bilj. 2), str. 396.

⁵ *Ibid.*

⁶ Zakon o upravnim sporovima, članak 3. st. 1.

Vještačenje u upravnom sporu zauzima važnu ulogu u razrješenju spora nastalog povodom odluke javnopravnog tijela donesene na temelju nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Da bi se naglasila važnost vještačenja pred upravnim sudovima, objašnjava se njegova funkcija te najvažnije o vještačenju kao dokaznom sredstvu općenito (v. poglavlje 2. ovoga rada). Provođenjem vještačenja u upravnom sporu stranci se pruža mogućnost osporavanja činjeničnog stanja ako nije zadovoljna onim utvrđenim u upravnom postupku te smatra kako su javnopravna tijela površno i nezakonito postupala prilikom utvrđivanja činjenica. U protivnom, odluka donesena na temelju tako utvrđenih činjenica može predstavljati povredu prava na pravično suđenje. Pravo na pravično suđenje, zajamčeno Konvencijom, ali i njegovi aspekti navode se u poglavlju trećem ovoga rada. Nakon toga, opisuje se na koji se način ostvaruje pravo na pravično suđenje u upravnom sporu (v. poglavlje 4. ovoga rada) i zbog čega dolazi do povrede tog istog prava (v. poglavlje 5. ovoga rada). Pravo predložiti izvođenje dokaza vještačenjem pripada svakoj stranci u postupku te se u vezi s tim ostvaruje pravo na pravično suđenje (načelo jednakosti oružja) kao jedno od najvažnijih temeljnih ljudskih prava zajamčenih u sudskom postupku. Osim toga, garantira se i sudska kontrola uprave kao dodatna zaštita od arbitrarnog postupanja tijela koja imaju javne ovlasti u postupku donošenja pojedinačnih akata, što u svakom smislu pridonosi jačanju pravne države.⁷ Naposljetku slijedi nekoliko riječi o zaštiti koja pojedincu pripada u slučaju povrede njegova prava na pravično suđenje, uz utjecaj relevantne prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava na primjenu prava na pravično suđenje i njegova konstitutivnog elementa - „načela jednakosti oružja“ u upravnom sporu (v. poglavlje 6. ovoga rada). Rad završava zaključkom o važnosti pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom sporu kao preduvjeta za vođenje pravičnog postupka i jačanja načela vladavine prava.

⁷ Britvić Vetma, B., *op.cit.* (bilj. 2), str. 409.

2. VJEŠTAČENJE

2.1 Vještačenje kao dokazno sredstvo

Sud izvodi dokaz vještačenjem kada je radi utvrđivanja ili razjašnjenja neke činjenice potrebno stručno znanje kojim on ne raspolaže. Izvođenje dokaza u upravnom sporu provodi se u skladu s pravilima kojima se uređuje dokazivanje u parničnom postupku.⁸ Vještačenje je radnja u okviru koje vještak primjenjuje svoja stručna znanja i vještine na činjenice koje predstavljaju predmet vještačenja i kojom se pribavlja poseban dokaz, odnosno iskaz vještaka.⁹ U iskazu, vještak iznosi svoja stručna zapažanja potrebna za utvrđenje neke pravno relevantne činjenice (nalaz) te svoje stavove o značenju, uzrocima i posljedicama činjenica, koji bi mogli biti od značaja za utvrđivanje istinitosti u dokazivanju (mišljenje vještaka).¹⁰ Prema Pravilniku o stalnim sudskim vještacima, za vještaka može biti imenovana osoba za koju se utvrdi da ispunjava sljedeće uvjete:

- a) da je državljanin Republike Hrvatske, države članice Europske unije ili neke druge države potpisnice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru
- b) zdravstveno sposobna osoba za obavljanje poslova stalnog sudskog vještaka
- c) ima odgovarajući stupanj obrazovanja te da je radio na poslovima u struci i to:
 - 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 studija,
- d) uspješno završila stručnu obuku,

⁸ Zakon o upravnim sporovima, čl. 33 st. 5.

⁹ Čizmić, Josip, Prigovori i problemi kod sudsko-medicinskog vještačenja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2020. godina, str. 633.

¹⁰ Čizmić, Josip, O vještačenju u parničnom postupku s posebnim osvrtom na vještačenje u području medicine Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, br. 1, 2011. godina, str. 474.

- e) ima sklopljen ugovor o osiguranju od odgovornosti za obavljanje poslova stalnog sudskog vještaka.¹¹

Imenovanje sudskih vještaka pokreće se na zahtjev fizičke ili pravne osobe, koja će uz zahtjev priložiti životopis te dokaze o ispunjavanju uvjeta za imenovanje na poziciju sudskog vještaka.¹² Zahtjev se podnosi predsjedniku županijskog ili trgovačkog suda nadležnog prema prebivalištu, odnosno sjedištu podnositelja zahtjeva.¹³ Imenuju se na vrijeme od četiri godine, mogu biti ponovno imenovani te su u tom razdoblju ovlašteni pružati svoje usluge na području cijele Republike Hrvatske.¹⁴ Protiv odluke kojom se zahtjev za imenovanje odbija, može se izjaviti žalba Ministarstvu pravosuđa u roku 15 dana od dostave te odluke.¹⁵ Izbor osobe vještaka, stranke ponekad prepuštaju sudu koji će ih potom izabrati s jedinstvenog službenog lista stalnih sudskih vještaka kojeg vodi Ministarstvo pravosuđa.¹⁶

Vještak u upravnom sporu ima dvije funkcije. Njegovo mišljenje i nalaz služi kao dokazno sredstvo kada svojom stručnošću obavještava sud o svojim zapažanjima, te kao stručni pomagač u obavljanju funkcije suđenja pri utvrđivanju činjeničnog stanja kad svojom stručnošću pomaže sudu da formira svoje mišljenje o zapaženome.¹⁷ Sudski vještaci posjeduju posebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže te mu pomažu prilikom utvrđivanja ili razjašnjenja relevantnih činjenica.¹⁸ Vještak nije ovlašten iznositi svoj stav o primjeni pravne norme niti davati odgovore na pravna pitanja, on eventualno može izložiti sudu stručne informacije o pravilima struke kada je to potrebno radi određivanja značenja mjerodavne pravne norme, onda kada se ona koristi nedefiniranim pojmovima kao što su pravni standardi.¹⁹

Vještak se dužan odazvati pozivu suda i dati nalaz i mišljenje, no ukoliko postoje opravdani razlozi sud ga može osloboditi dužnosti vještačenja.²⁰ Primjerice, ako predmet vještačenja zahtijeva posebno stručno znanje kao što je znanje iz područja medicine, onda će sud u skladu s tim predložiti vještaka koji je stručan u tom području. Vještak se dužan pridržavati rokova

¹¹ Pravilnik o stalnim sudskim vještacima, Narodne novine br. 38/2014, 123/2015, 29/2016, 61/2019, 21/2022, članak 2.

¹² *Ibid.*, članak 5.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Zrilić, Ježek, Željka, Vještačenje u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1., str. 594.

¹⁵ Pravilnik o stalnim sudskim vještacima, članak 5.

¹⁶ Zrilić, Ježek, *op.cit.* (bilj. 14), str. 594.

¹⁷ Zrilić, Ježek, Željka, Dokazivanje u upravnom sporu, završni specijalistički rad, Zagreb 2021., str 45.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Zrilić, Ježek, *op.cit.* (bilj. 14), str. 595.

određenih odlukom kojom mu se vještačenje povjerava, a ako ne može izvršiti vještačenje u zadanom roku, mora u idućih 8 dana prije isteka spomenutog roka obavijestiti sud o razlozima zbog kojih nije u mogućnosti izvršiti svoju obvezu.²¹ Osim toga, mora čuvati kao tajnu sve ono što je tijekom obavljanja poslova saznao, stalno se stručno usavršavati te ne smije isticati svoje svojstvo stalnog sudskog vještaka na javnim i privatnim površinama radi ostvarivanja privatnih interesa.²²

Izuzeće vještaka moguće je iz istih razloga predviđenih za izuzeće suca, a ti razlozi navedeni su u članku 15. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima te iz toga proizlazi da vještak ne može obavljati svoju djelatnost : „ako je stranka, zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke ili ako je sa strankom u odnosu suovlaštenika ili suobveznika, ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stupnja, u pobočnoj do četvrtog stupnja, ili mu je bračni drug, izvanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja, ako je skrbnik, posvojitelj ili posvojenik stranke, njezina zakonskog zastupnika ili opunomoćenika, ako je u istom predmetu sudjelovao u donošenju odluke u upravnom postupku ili prvostupanjskom upravnom sporu, ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost.“²³ Predsjednik određenog županijskog, odnosno trgovačkog suda treba razriješiti dužnosti imenovanog stalnog sudskog vještaka: ako on to sam zatraži, ako se utvrdi da nisu postojali odnosno da su prestali postojati uvjeti na temelju kojih je imenovan, ako je na temelju pravomoćne odluke nadležnog tijela proglašen nesposobnim za obavljanje djelatnosti iz područja za koje je imenovan, ako mu je na temelju pravomoćne sudske odluke oduzeta poslovna sposobnost, ako mu je izrečena pravomoćna presuda za kazneno djelo za koje se postupak vodi po službenoj dužnosti, osim za kazneno djelo počinjeno iz nehaja, ako nesavjesno ili neuredno obavlja povjerene mu poslove vještačenja, ako ne dostavi dokaz o zaključenom ugovoru o osiguranju od odgovornosti za obavljanje poslova stalnog sudskog vještaka, ako povrijedi odredbe članka 130. Zakona o sudovima (suci, suci porotnici, državni službenici, namještenici stalni sudski tumači, vještaci, dužni su za sebe zadržati sve što su obnašanju dužnosti doznali o strankama i njihovim pravima, obvezama i pravnim interesima te čuvati tajnost svih podataka koji tijekom sudskog postupka nisu bili

²¹ Pravilnik o stalnim sudskim vještacima, članak 15.

²² Pravilnik o stalnim sudskim vještacima, članak 17.

²³ Zakon o upravnim sporovima, članak 15.

predmet javne rasprave), ako obavlja poslove stalnog sudskog vještaka i nakon izvršnosti rješenja o privremenoj zabrani obavljanja poslova stalnog sudskog vještaka.²⁴

2.2 Funkcija vještačenja u upravnom sporu

Upravni spor je u hrvatskom zakonodavstvu uređen kao spor pune jurisdikcije u skladu sa europskim standardom funkcioniranja pravne države u kojoj sud mora imati mogućnost sam riješiti stvar, tj. reformacijskom iliti meritornom presudom odlučiti o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.²⁵ Radi se o sudskom postupku koji ne može biti pokrenut po službenoj dužnosti, uvijek je višestranački te nije nastavak upravnog postupka koji mu prethodi.²⁶ Upravni spor se pokreće tužbom koju podnosi tužitelj ako smatra da su odlukom javnopravnog tijela povrijeđena njegova prava i interesi, u tužbi može zahtijevati poništavanje odluke javnopravnog tijela i donošenje iste od strane suda, donošenje odluke ako nije donesena u roku, postupanje tuženika sukladno propisima i oglašavanje ništetnim upravnog ugovora.²⁷ Kako bi upravni sud mogao svoju zadaću ispuniti, potrebno je pravilno i potpuno utvrditi činjenično stanje na koje će primijeniti mjerodavnu normu materijalnog prava. Upravo zbog toga je vještačenje u upravnom sporu vrlo značajno, a u konačnici ponekad i nužno jer bez njega se spor teško može pravilno raz riješiti. Utvrđivanje činjenica vještačenjem samo je jedna, ali i najčešća metoda dokazivanja u upravnom sporu koju predlaže tužitelj prilikom osporavanja zakonitosti upravnog akta. Uz vještačenje, dokazivanje se može provoditi saslušanjem stranaka, iskazivanjem svjedoka, provođenjem očevida ili pomoću isprava koje će poslužiti kao dokazno sredstvo. Dokazivanjem se utvrđuje postoji li ili ne postoji neka pravno relevantna činjenica koja je po svom karakteru sporna i na temelju koje će se naposljetku donijeti pravilna i zakonita odluka. Mogućnost nadopunjavanja činjeničnog stanja i utvrđivanja sporne činjenice nužno je za potpunu sudsku kontrolu pojedinačnih odluka i postupanja javnopravnog tijela.²⁸

Upravni sud će kritički prosuditi nalaz i mišljenje ovlaštenog vještaka (ako je sudjelovao u upravnom postupku), uspoređujući ga sa nalazom i mišljenjem sudskog vještaka koje je

²⁴ Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, članak 127. a

²⁵ Rajko, Alen, „Što označava pojam upravnog spora pune jurisdikcije?“, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sto-oznacava-pojam-upravnog-spora-pune-jurisdikcije-28923>, pristup 19. srpnja 2023.

²⁶ Rajko, Alen, „Koja se istina utvrđuje u upravnom sporu?“, u: Hrvatska pravna revija, listopad 2017., str. 44.

²⁷ Zakon o upravnim sporovima, članak 22.

²⁸ Petković, Josip, Još o dokazima u upravnom sporu, u: Infomator, br. 6230, 20.11.2013., str. 6.

doneseno nakon provođenja vještačenja u upravnom sporu i obrazložiti zašto nekom od njih priklanja veću vjeru.²⁹ Slobodna ocjena dokaza model je utvrđivanja odlučnih činjenica prema kojemu službena osoba na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih zajedno i na temelju cjelokupnog postupka utvrđuje koje će činjenice uzeti kao dokazane. To pravilo sadržano je u članku 33. Zakona o upravnim sporovima koji navodi da sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice te uzima u obzir one utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i one koje je sam utvrdio.³⁰ Slobodna ocjena dokaza pretpostavlja nevezanost suda zakonskim ili drugim pravilima prilikom ocjene dokazne snage pojedinog dokaza, već je u njegovim rukama da ocijeni dokaznu vrijednost dokaza sukladno svojim uvjerenjima, zakonima logike i pravilima općeg ljudskog iskustva te da svoj stav obrazloži u presudi.³¹

2.3 Pravila o teretu dokazivanja u upravnom sporu

Ovdje valja spomenuti latinsku sentencu koja se i danas primjenjuje u području procesnog prava, a glasi „idem est non esse aut non probari“, što na hrvatskom znači: „isto je ne postojati ili ne dokazati“, jer ako neka činjenica nije utvrđena ili dokazana, isto je kao da ona i ne postoji.³² Najveći teret dokazivanja pada na tužitelja, pošto podnosi tužbu sudu i tom radnjom aktivira njegovu djelatnost.³³ Stoga je dužan u tužbi iznijeti sve činjenice na kojima zasniva svoj zahtjev, predložiti dokaze kojima se te činjenice mogu utvrditi i izjasniti se o navodima i dokaznim prijedlozima protivne stranke.³⁴ Iako navedena odredba izričito spominje samo tužbu i odgovor na tužbu, spomenute obveze stranaka vrijede i u ostalim fazama spora, a njihovo povezivanje uz tužbu i odgovor na tužbu smatramo prije svega usmjerenim prema što ranijem iznošenju činjenične argumentacije i dokaznih prijedloga, radi učinkovitijeg vođenja spora.³⁵ Pravila o teretu dokazivanja služe kako bi pridonijela rješavanju činjenične

²⁹ Zrilić, Ježek, Vještačenje u upravnom sporu, *op.cit.* (bilj. 14), str. 607.

³⁰ Peček, Robert, Vještačenje u upravnom sporu, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/vjestacenje-u-upravnom-sporu-29943>, pristup 20. srpnja 2023.

³¹ Slobodna ocjena dokaza, u: Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslava Krlež, <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=56663>, pristup 20. srpnja 2023.

³² Petrak, Marko, *Traditio iuridica*, Vol. 1 *Regulae iuris*, 2010. Zagreb, str. 62.

³³ Britvić Vetma, B., Ljubanović, B., *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 439.

³⁴ Zakon o upravnim sporovima, članak 34.

³⁵ Rajko, Alen, *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 34, br.1, 2013. godina, str. 517.

neizvjesnosti.³⁶ Ako sud ne može na temelju iznesenih dokaza steći uvjerenje o postojanju neke pravno relevantne činjenice, a isto tako pošto od sebe ne smije otkloniti dužnost donošenja odluke, primijeniti će pravila o teretu dokazivanja.³⁷ To je pravilo sadržano u članku 221.a Zakona o parničnom postupku koji navodi da ako sud ne može utvrditi neku činjenicu na temelju izvedenih dokaza primjenjujući pravila o slobodnoj ocjeni dokaza, primijeniti će potom pravila o teretu dokazivanja.³⁸ Ta se pravila temelje na vjerojatnosti te se uzima da je neka činjenica utvrđena, premda nije u potpunosti dokazana, ali izgleda vjerojatnim da je ona istinita, oslanjajući se na slobodnu ocjenu dokaza.³⁹

Postoje sporovi za rješavanje kojih nije nužno u potpunosti utvrditi jesu li u upravnom postupku činjenice odlučne za rješavanje upravne stvari tj. primarno odlučne činjenice, pravilno i potpuno utvrđene, već je za donošenje presude dovoljno utvrditi jednu ili više od nekih sekundarnih činjenica: je li sadržaj obrazloženja osporavanog rješenja udovoljava propisanim standardima; daje li sadržaj obrazloženja nalaza i mišljenja vještaka kvalitetnu osnovu za odluku tuženika; jesu li procesne odluke donesene tijekom upravnog postupka, koje se ne mogu zasebno osporavati, zakonite; je li dostava nekog od akata tijekom postupka obavljena uredno, i drugo.⁴⁰

3. PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

3.1 Republika Hrvatska kao stranka Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda je donesena 1950. godine u okviru Vijeća Europe, a njeno donošenje bijaše potaknuto stravičnim posljedicama ratnih razaranja u Drugom svjetskom ratu. Konvencija predstavlja temeljni pravni instrument za zaštitu ljudskih prava, djelotvorno pridonosi uspostavi vladavine prava i demokracije te se njime regulira

³⁶ Rajko, Alen, Teret dokazivanja u upravnom postupku, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/teret-dokazivanja-u-upravnom-postupku-17759>, pristup 22. srpnja 2023.

³⁷ Zrilić Ježek, Željka, *op.cit.* (bilj. 17), str. 59.

³⁸ Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, 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, čl. 221.a

³⁹ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 35), str. 517.

⁴⁰ Zrilić Ježek, Željka, *op.cit.* (bilj. 17), str. 61.

zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda na području cijele Europe.⁴¹ Također, jedan od najvažnijih povijesnih dokumenata na području zaštite ljudskih prava predstavlja Opća deklaracija o ljudskim pravima u kojoj je već u prvom članku istaknuto kako su svi ljudi rođeni slobodni te imaju pravo biti jednako tretirani, poštivajući njihovo dostojanstvo i prava koja stječu samim činom rođenja.⁴²

Republika Hrvatska potpisnica je Konvencije od 1996. godine, a Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola 1,4,6,7 i 11 uz Konvenciju⁴³, stupa na snagu 1997. godine, stoga je istog dana za Republiku Hrvatsku, Konvencija stupila na snagu. Bilo je nužno da sadržaj tog dokumenta, a poglavito sadržaj članka 6. unese u funkcioniranje svojih sudova, uključujući upravne sudove.⁴⁴ Jedan od mnogobrojnih uspjeha Konvencije na području zaštite ljudskih prava jest uspostava Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP, Europski sud, Sud) sa sjedištem u Strasbourgu, koji je uspostavljen Protokolom broj 11 te predstavlja djelotvoran mehanizam kontrole nad primjenom Konvencije i izvršavanjem obveza koje su stranke prihvatile njenom ratifikacijom. Osim toga, time svaki pojedinac stječe pravo izravno se obratiti Sudu čiju nadležnost su dužne prihvatiti sve države članice.⁴⁵ Njegova praksa uvelike pridonosi razvoju i poštivanju pravnih pravila koja je konstatirala Konvencija te postaje važnim izvorom prava koji bi trebale poznavati sve države ugovornice. Zadaća Suda je tumačiti odredbe Konvencije, a isto tako donositi odluke protiv država potpisnica, ako se krše zajamčena prava.⁴⁶

Do danas je uz Konvenciju doneseno ukupno šesnaest protokola kojima je konvencija izmijenjena i dopunjena. Protokolom broj 14 uspostavljen je još jedan djelotvoran mehanizam zaštite kojim se nastojalo osigurati filtriranje nedopuštenih predmeta upućenih Sudu, uvođenjem instituta suca pojedinca koji će donijeti odluku i navesti iz kojih razloga se zahtjev smatra nedopuštenim i na taj način rasteretiti Vijeće.⁴⁷ Velik broj zahtjeva upućenih sudu i potom donesenih presuda odnosi se upravo na povredu članak 6. Konvencije, kojim se

⁴¹ Šarin, Duška, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu, Pravni vjesnik, god. 30, br. 3-4., godina 2014., str.78., <https://hrcak.srce.hr/file/198083>

⁴² Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine, MU, br. 12/2009, čl. 1.

⁴³ Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola broj 1,4,6,7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, MU, br. 18/97

⁴⁴ Britvić Vetma, Bosiljka, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6.) i upravni spor, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 129., <https://hrcak.srce.hr/31367>

⁴⁵ Marochini Zrinski, Maša, Izazovi u primjeni i tumačenju Konvencije u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 2/2018., str. 424.

⁴⁶ Šarin, Duška, *op.cit.* (bilj. 41), str. 95.

⁴⁷ Marochini Zrinski, Maša, *op.cit.*(bilj. 45), str. 425.

pojedincu jamči pravo na pravično suđenje kao jedno od temeljnih procesnih prava. Posljednjom izmjenom Konvencije, donošenjem Protokola broj 15 koji je stupio na snagu 2021. godine, osnažuje se načelo supsidijarnosti uneseno u preambuli Konvencije, skraćuje se rok za podnošenje zahtjeva Europskom sudu, sa šest na četiri mjeseca od dana donošenja odluke na nacionalnoj razini, mijenjaju se uvjeti predviđeni za dopuštenost zahtjeva u kojima za podnositelja nije nastupila značajna šteta.⁴⁸

Konvencija čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske od 1997. godine, a po pravnoj snazi se nalazi iznad zakona. Njena neposredna primjena omogućuje svim strankama da svoje zahtjeve pred nacionalnim sudovima temelje na odredbama Konvencije i da se u svakom trenutku mogu pozvati na iste. Time je ujedno prihvaćena i jurisdikcija Europskog suda za odlučivanje u predmetima protiv Republike Hrvatske, odnosno time se Republika Hrvatska obvezala osigurati svakoj osobi pod njenom jurisdikcijom određena prava i slobode zajamčene Konvencijom.⁴⁹ Kada govorimo o pravima zajamčenim Konvencijom, govorimo o samostalnom pojmu koji proizlazi iz Konvencije, stoga nije potrebno da privilegij ili interes koji postoji u domaćem pravnom sustavu, taj sustav ne klasificira kao nezavisno pravo jer klasifikacija prema nacionalnom pravu jest značajna, ali nije odlučujuća za njihovo značenje u okviru Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁵⁰ To vodi k stvarnom značenju izraza „autonomno“, pa se tako autonomni pojmovi iz Konvencije ne smiju poistovjetiti istoimenim pojmovima u nacionalnom pravu države ugovornice.⁵¹ Konvencija jamči pravo na život, pravo na siguran i pravičan postupak pred sudom, zabranu mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, slobodu od ropstva, pravo na privatan i obiteljski život, slobodu izražavanja, pravo na djelotvoran pravni lijek, zabranu diskriminacije, pravo vlasništva itd.⁵² Cilj Europske konvencije, ali i Europskog suda za ljudska prava je osigurati prihvaćanje europskih standarda u državama potpisnicama i doprinositi tome da države same riješe što veći broj slučajeva na nacionalnoj razini, primjenjujući odredbe svojih nacionalnih propisa koje su usklađene s Europskom konvencijom.⁵³ Dakle, možemo smatrati Europski sud

⁴⁸ Ured Vlade RH pred Europskim sudom za ljudska prava, „Stupanje na snagu Protokla broj 15 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, <https://uredzastupnika.gov.hr/vijesti/stupanje-na-snagu-protokola-broj-15-uz-konvenciju-za-zastitu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda/709>, pristup 23. srpnja 2023.

⁴⁹ Šarin, Duška, *op.cit.* (bilj. 41), str.84.

⁵⁰ Grbić, Sanja, Građanska prava i obveze kao autonomni pojmovi prema čl. 6 Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku, 2012. godina str. 124., <https://hrcak.srce.hr/file/198355>

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

⁵³ Šarin, Duška, *op.cit.* (bilj. 41), str. 95.

„kreatorom europskih ustavnih standarda“ koje na nacionalnim razinama moraju provoditi i osiguravati nacionalna tijela.⁵⁴ Minimalne standarde zaštite jamči Konvencija, njihovo ostvarivanje nadzire Europski sud za ljudska prava koji ih ujedno nadopunjuje i nadograđuje, a jedan od tih standarda je i pravo na pravično suđenje.

3.2 Članak 6. Konvencije – pravo na pravično suđenje

Kao što je već navedeno, Konvencijom se jamče brojna ljudska prava, a jedno od njih je i pravo na pošteno suđenje (*engl. right to a fair trial*), zajamčeno člankom 6. U njemu se navodi minimum procesnih jamstava na temelju kojih treba odlučivati o subjektivnim pravima pojedinca.⁵⁵ Pravo na pravično suđenje ima popriličnu ulogu u ostvarenju temeljnih načela demokratskog društva. Svatko ima pravo da zakonom ustanovljen neovisan i nepristran sud, pravično, javno i u razumnom roku odluči o njegovom predmetu uz sva ostala postupovna prava, kao što su pravo na besplatnu pravnu pomoć, pravo na odgovarajuće vrijeme za pripremu svoje obrane, pravo da se brani sam ili uz pomoć branitelja te ostala prava.⁵⁶ Osim Konvencijom, to pravo zajamčeno je i člankom 29. Ustava Republike Hrvatske, tako da naš Ustav na više mjesta naglašava važnost jednakosti sviju pred zakonom, sudovima i tijelima javne vlasti.⁵⁷ Članak 6. primjenjuje se neovisno o statusu stranaka, vrsti zakonodavstva koji uređuje spor, bilo to građansko, upravno, trgovačko pravo i neovisno o vrsti tijela nadležnog za konkretno pitanje što može biti redovni sud ili upravno tijelo.⁵⁸ Profesor Uzelac navodi kako iz prakse Europskog suda, uzimajući u obzir komentare i tumačenja Konvencije, možemo izvesti nekoliko aspekata prava na pošteno suđenje koji su izrijeком sadržani u članku 6. Konvencije ili su pak iz njega neposredno izvedeni.⁵⁹ Neki od njih su: pravo na pristup sudu, njegovu nepristranost i neovisnost, pravo na procesnu ravnopravnost, pravo na javno i kontradiktorno suđenje, pravo na saslušanje, pravo na dokazivanje, pravo na sud ustanovljen zakonom, pravo na suđenje u razumnom roku itd. Velik broj pokrenutih postupaka pred

⁵⁴ *Ibid.*, str. 80.

⁵⁵ Šarin, Duška, Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 3-4, 2015., str. 270., <https://hrcak.srce.hr/155994>

⁵⁶ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 6.

⁵⁷ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 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.

⁵⁸ Europski sud za ljudska prava, Vodič kroz članak 6. Europske konvencije o ljudskim pravima, travanj 2021. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_6_HRV, pristup 23. srpnja 2023.

⁵⁹ Marković, Sandra, Zaštita od arbitrarnosti kao aspekt prava na pravično suđenje, u; Informator, br. 6396, 14.12.2015., pristup 24. srpnja 2023.

Europskim sudom odnosi se upravo na povredu prava na pravično suđenje iz članka 6. Konvencije, a što se tiče Republike Hrvatske presude koje se odnose na tu povredu imaju vodeću brojku.

Prvi stavak članak 6. Konvencije glasi ovako: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, svatko ima pravo da zakonom ustanovljen, neovisni i nepristrani sud, pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“⁶⁰ Iako članak izričito navodi „prava i obveze građanske naravi“, on se ipak proteže i izvan područja građanskog prava te je jedino nužno da u pogledu prava i obveza postoji spor, odnosno nedoumice oko činjeničnih i pravnih pitanja te da je rezultat spora odlučujući u pogledu privatnih prava i obveza.⁶¹ Stoga nije važno o kakvom se postupku u konkretnoj situaciji odlučuje, već je važan sadržaj o kojemu se odlučuje te se zato može preispitivati suđenje u svim vrstama postupka, bio to upravni postupak, parnični, stegovni ili bilo koji od ne navedenih.⁶² U područje primjene članka 6. Konvencije ne ulaze porezna pitanja i pitanja obveza plaćanja poreza budući da je to u nadležnosti javnih vlasti, također se ne smatraju građanskim pravima i obvezama te su izuzeta iz područja primjene, pitanja koja se tiču useljništva i azila, služenja vojnog roka, pravo besplatnog školovanja, prijave патената...⁶³ Kada govorimo o situacijama u kojima se država javlja kao poslodavac u odnosu na državne službenike, primjena članka 6. nije isključena u svrhu sve veće zaštite ljudskih prava, osim ako to nije izričito propisano u nacionalnom zakonodavstvu iz opravdanih razloga.⁶⁴ Što znači da bi se država mogla pozivati pred sudom na postojanje statusa državnog službenika kako bi otklonila zaštitu predviđenu člankom 6. ukoliko postoje dva uvjeta, a to su da država isključi

⁶⁰ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 6.

⁶¹ Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 90.

⁶² *Ibid.*, str. 91.

⁶³ Vladušić, Julia, Pravo na pošteno suđenje uz osvrt na utvrđivanje građanskih prava i obveza u smislu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u; Infomator, br. 6124, 14.11.2012, <https://informator.hr/strucni-clanci/pravo-na-posteno-sudenje-uz-osvrt-na-utvrdivanje-gradanskih-prava-i-obveza>, pristup 25. srpnja 2023.

⁶⁴ *Ibid.*

pristup sudu za radno mjesto i kategoriju osoba o kojoj je u konkretnom predmetu riječ te da je isključenje opravdano objektivnim razlozima državnog interesa.⁶⁵ Nije dovoljno da država utvrdi da dotični državni službenik sudjeluje u obavljanju javnih ovlasti, već da dokaže da je predmet spora o kojem je riječ usko povezan sa izvršavanjem ovlasti države ili da je u pitanje dovedena posebna veza povjerenja i odanosti između državnog službenika i poslodavca.⁶⁶

U svakom slučaju potrebno je da nacionalni sudovi u interpretaciji Konvencije proučavaju Konvenciju u cjelini te da se posluže već postojećom sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava koji zajedno s Konvencijom čini „interpretativni korpus“ Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kako bi dolazilo do što manje povreda prava na pravično suđenje, a samim time i do smanjenja troškova za državu.⁶⁷

3.3 Načelo jednakosti oružja

Načelo „jednakosti oružja“ kao konstitutivni element prava na pravično suđenje jamči svakoj stranci u postupku jednaku mogućnost iznošenja svojih stajališta, prijedloga, dokaza, a isto tako garantira svakoj od njih da će biti obaviještena o činjenicama i razlozima koje navodi suprotna stranka te sprječava da se bilo koja od njih u postupku nađe u bitno nepovoljnijem položaj u odnosu na protivnu stranu.⁶⁸ To pravo se nalazi u samom središtu prava na pošteno suđenje te sadržajno sliči pravu na saslušanje stranaka u domaćem pravu, pa podrazumijeva kontradiktorno i javno suđenje što osigurava procesnu ravnotežu stranka, odnosno „equality of arms“ – jednakost oružja.⁶⁹ Važno je da postupak bude kontradiktoran kako bi stranke mogle iznositi činjenice i podupirati ih dokazima za koje smatraju da mogu poslužiti za utvrđivanje istih. Tomu u prilog govore brojne odredbe Zakona o upravnim sporovima kojima se uređuje načelo izjašnjavanja stranaka, usmene rasprave, sloboda stranaka da predlažu dokaze te odredba prema kojoj se sudske odluke mogu temeljiti samo na činjenicama glede kojih je stranci dana mogućnost izjasniti se. Načelo izjašnjavanja stranke sadržano u članku 6. Zakona o upravnim sporovima garantira strankama da će sud prije donošenja odluke svakoj stranci dati

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Held, Mateja, Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2016. godina, str. 538.

⁶⁸ Marković, Sandra, Načelo „jednakosti oružja kao jedan od zahtjeva prava na pravično suđenje“, u; Informator, br.5904, 6.10.2010., str. 12., pristup 1. kolovoza 2023.

⁶⁹ Uzelac, Alan, *op.cit.* (bilj. 61), str 94.

moгуćnost izjasniti se o zahtjevima i navodima protivnih stranaka, kao i o svim drugim pitanjima koja čine predmet spora.⁷⁰ Prema mišljenju Europskog suda, procesna ravnopravnost implicira pravo da se na gotovo jednak ili barem djelomično sličan način tretiraju dokazni prijedlozi stranaka kao i njihova sposobnost da ispituju svjedoke na glavnoj raspravi.⁷¹ Do povrede ovog načela dolazi kada na primjer žalba jedne stranke nije dostavljena drugoj na odgovor, vremenski rokovi prestaju teći samo za jednu stranku u postupku, jedna stranka ima značajnu prednost u saznanju relevantnih informacija te može zauzeti dominantan stav u postupku i imati utjecaj na ocjene suda ili pak onemogućavanjem stranci pravne pomoći čime joj se oduzima mogućnost djelotvorno prikazati svoj slučaj pred sudom nasuprot protivnoj stranci.⁷²

To se načelo u Ustavu Republike Hrvatske nalazi u članku 29. stavak 2. i glasi ovako: „U slučaju sumnje ili optužbe zbog kažnjivog djela osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik ima pravo: da ispituje ili dade ispitati svjedoke optužbe i da zahtijeva da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe.“⁷³ Iz toga proizlazi kako je glavna svrha tog načela osigurati jednakost stranaka u postupku, a to se postiže kroz jednaku zaštitu procesnih prava i kroz isključenu mogućnost arbitrarnog odlučivanja nadležnih tijela.⁷⁴

U upravnim sporovima ono zauzima važnu ulogu zbog goleme nejednakosti koja često postoji među strankama. S jedne strane pojedinac kao fizička ili pravna osoba, a s druge državno tijelo koje snagom svog autoriteta odlučuje o pravima, obvezama ili interesu tužitelja što može dovesti u sumnju u nepristranost i neovisnost upravnog sudovanja.⁷⁵ Razlike između stranaka mogu biti faktične i pravne prirode, one koje postoje u financijskim resursima ili pak nedostatno poznavanje pravnih propisa, pa samim time i prava koja stranci stoje na raspolaganju.

⁷⁰ Zakon o upravnim sporovima, čl.6.

⁷¹ Uzelac, Alan, *op.cit.* (bilj. 61), str.94.

⁷² Dimec, Ksenija, Djelotvorna sudska zaštita, građanskopravni aspekt, Pravosudna akademija, Zagreb, 2017.godine, str. 45, <https://cjc.eu.eu/wp-content/uploads/2019/03/D-3.2.d-Handbook-on-Effective-judicial-protection-Croatian-version.pdf>

⁷³ Ustav Republike Hrvatske, čl. 29. st. 2.

⁷⁴ Marković, Sandra, *op.cit.* (bilj. 68), str. 13.

⁷⁵ Šernhorst, Nevenka, Ograničenje prava na žalbu u upravnom sporu“ u; Informator, 13.04.2013., <https://informator.hr/strucni-clanci/ogranicenje-prava-na-zalbu-u-upravnom-sporu>, pristup 8. kolovoza 2023.

3.4 Ostali aspekti prava na pravično suđenje

Pravo na pravično suđenje sastoji se od nekoliko elemenata, onih izričito navedenih u Konvenciji ali i prava impliciranih u njoj. Neka od njih su: „pravo na sud“, pravo pojedinca da se o njegovom zahtjevu odluči u razumnom roku, pravo na učinkovito pravno sredstvo, pravo na javno i kontradiktorno suđenje...

Pravo na kontradiktoran postupak usko je povezano s načelom jednakosti oružja. To je pravo stranaka da se izjasne o tvrdnjama protivne stranke i da budu saslušane, da iznose vlastite zahtjeve, prijedloge, činjenične navode. Stoga ne dostavljanje podnesaka koji su sudu upućeni predstavlja propust i povredu načela kontradiktornosti jer strankama nije dana mogućnost da se očituju na iste. Primjer povrede prava na pravično suđenje, odnosno načela kontradiktornosti pronalazimo u predmetu *Maravić Markeš protiv Hrvatske* u kojemu je podnositeljica u tužbi istaknula da upravni postupak u njenom slučaju nije bio pravičan zbog prekršenog načela jednakosti oružja koje se očituje u tome da joj Upravni sud nije predao odgovor na tužbu koji je dao Gradski ured te se time nije mogla očitovati na isti. Uz to je sud utemeljio svoju odluku upravo na činjenicama koje je Gradski ured prvi put iznio u odgovoru na tužbu, čime je povrijeđen i članak 6. Zakona o upravnim sporovima koji garantira svakoj stranci mogućnost izjašnjavanja na navode protivne stranke.⁷⁶

Pravo na sud podrazumijeva pravo na zakonom ustanovljen, neovisan i nepristran sud koji će odlučiti o pravima i obvezama pojedinca. Zakonom ustanovljen sud garantira da organizacija sudstva ne ovisi o diskrecijskoj ocjeni izvršne vlasti, ali isto tako i sudbene.⁷⁷ Sud treba odlučivati o pitanjima iz svoje nadležnosti, primjenjujući pravna pravila te u tome mora biti nepristran. Prilikom ocjenjivanja neovisnosti uzimaju se u obzir brojni kriteriji, kao što su okolnosti izbora i imenovanja sudaca, trajanja mandata... Pravo na pristup sudu kao važan element prava na sud, jedno je od impliciranih prava u članku 6. te se njime osigurava pravo pojedinca na pokretanje sudskog postupka i mogućnost da o svakom njegovom zahtjevu bude odlučeno pred sudom, ali ono nije apsolutno pravo i može biti podvrgnuto ograničenjima razmjerno legitimnom cilju koji se time želi ostvariti.⁷⁸

Zaštita građana od odugovlačenja u upravno sudskim postupcima nije bila u središtu pozornosti kao što je to slučaj sa kašnjenjem i otezanjem građanskih i kaznenih postupaka, no u svakom

⁷⁶ ESLJP, *Maravić Markeš protiv Hrvatske*, zahtjev br. 70923/11, presuda od 9.01.2014.

⁷⁷ Šarin, Duška, *op.cit.* (bilj. 55), str. 272.

⁷⁸ *Ibid.*, str. 285.

pogledu jest nužna. Pravo na suđenje u razumnom roku je pravo na brzu i efikasnu, ali ujedno i pravičnu zaštitu koju sud pruža strankama u postupku.⁷⁹ Kod upravnosudskih postupaka, situacija je nešto složenija zbog same činjenice da upravnom sporu prethodi upravni postupak te da odugovlačenje postupka može započeti već podnošenjem zahtjeva prvostupanjskom organu javne vlasti, a ne tek podnošenjem tužbe Upravnom sudu.⁸⁰ Odlučivanje u razumnom roku u interesu je osoba o čijim se zahtjevima odlučuje, ali važno i u pogledu ostvarivanja principa vladavine prava i pravne sigurnosti kojem pravne norme i pravni poredak služe.⁸¹ Procjenu o tome je li postupak predugo traje te je li povrijeđeno pravo na razuman rok, trebalo bi utvrditi na temelju ukupnog trajanja postupka, složenosti konkretnog predmeta, načina na koji su sudovi postupali s predmetom, ponašanja podnositelja koji je mogao doprinijeti odugovlačenju postupka i opravdanih okolnosti koje bi mogle dovesti do dužeg trajanja postupka.⁸² Jedna od najvažnijih novina uvedena ratifikacijom Konvencije jest mogućnost podnošenja ustavne tužbe u slučajevima odugovlačenja postupka i prije nego li je iscrpljen redovni pravni put zaštite, ako je potpuno očigledno da se pobijanim aktom odnosno ne donošenjem akta grubo krše ustavna prava ili slobode i da ne pokretanjem postupka za podnositelja tužbe mogu nastati teške i nepovratne posljedice.⁸³ S obzirom da je hrvatsko pravosuđe opterećeno velikim brojem neriješenih predmeta, povreda prava na pravično suđenje u razumnom roku jedna je od najčešćih povreda temeljnih ljudskih prava.⁸⁴

4. VJEŠTAČENJE U UPRAVNOM SPORU KAO GARANCIJA PRAVA NA PRAVIČNO SUĐENJE

Vještačenje u upravnom sporu mora biti provedeno na pravilan i zakonit način kako bi se ostvarilo jedno od temeljnih ljudskih prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a to je pravo na pravično suđenje. Stoga se vještačenje u upravnom sporu povjerava neovisnim sudskim vještacima koji imaju odgovarajući stupanj

⁷⁹ Radolović, Aldo, Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost ili (pre)skupa avantura ili utopija?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2008., str. 6.

⁸⁰ Šikić, Marko, Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 30, br. 1, 333-372 (2009), str. 334.

⁸¹ Otočan, Sanja, Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 1/2020, str. 180.

⁸² Grbić, Sanja, Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, str. 65.

⁸³ Šikić, Marko, *op.cit.* (bilj. 80), str. 339.

⁸⁴ Grbić, *op.cit.* (bilj. 82) str. 225.

obrazovanja potreban za obavljanje te funkcije. Donošenjem Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine, upravni sud više nije dužan odlučivati samo na temelju stanja spisa iz prethodno provedenog upravnog postupka, već ima mogućnost izvoditi dodatne dokaze, uključujući provedbu rasprave, ali i izvanraspravno komuniciranje sa strankama što je velik iskorak u odnosu na prijašnje stanje u kojem je sud odlučivao na temelju samo dva podneska, tužbe i odgovora na tužbu.⁸⁵ Članak 2. Zakona o upravnim sporovima nastoji osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i svih drugih stranaka čiji su interesi i prava povrijeđeni pojedinačnim odlukama i postupanjem javnopravnih tijela.⁸⁶ Tako vještačenje u upravnom sporu omogućava sudu da utvrdi ili opovrgne činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku koje je utvrđeno od strane ovlaštenih vještaka te na taj način izvrši korekciju odluka javnopravnih tijela kojima se odlučuje o pravima i obvezama pojedinaca. Kada sud utvrdi da je odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i najčešće sam riješiti predmet, pa se tako spor o ocjeni zakonitosti pretvara u spor pune jurisdikcije u kojemu sud sam rješava slučaj i u tu svrhu provodi vještačenje, osim kada to ne može učiniti zbog prirode predmeta.⁸⁷

Dokazni postupak ne počinje tek u upravnom sporu, nego je isti već proveden u upravnom postupku. Rasprava je glavno sredstvo za provođenje dokaznog postupka u upravnom sporu, a njena funkcija je razjasniti sve dvojbe koje postoje u pogledu činjeničnog stanja, ali i njegovo upotpunjavanje.⁸⁸ Osim toga raspravom i kontradiktornošću se ostvaruje pravo na jednakost oružja, procesna ravnopravnost stranaka kao jedan od središnjih elemenata prava na pravično suđenje. Tomu u prilog govori mnogo odredaba Zakona o upravnim sporovima, kao što je načelo izjašnjavanja stranaka, sloboda stranaka da predlažu dokaze te mogućnost da se presuda temelji samo na činjenicama i dokazima o kojima se stranka imala priliku izjasniti. Članak 7. Zakon o upravnim sporovima propisuje načelo usmene rasprave i navodi kako sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave na koju se pozivaju stranke, svjedoci i vještaci, a samo iznimno presudom bez rasprave.⁸⁹ U članku 37. stavku 5. Zakona o upravnim sporovima propisano je da sudac zakazuje jedno ročište za izvođenje svih dokaza pošto se najčešće rasprava i dokazivanje u upravnom sporu svode na uvid u stanje stvari utvrđeno u upravnom

⁸⁵ Rajko, Alen, „Koncentracija dokaznog postupka u upravnom sporu“, u; Informator, br. 6357, 16.03.2015., str. 16, pristup 10. kolovoza 2023.

⁸⁶ Zakon o upravnim sporovima, čl. 2.

⁸⁷ Peček, Robert, Vještačenje u upravnom sporu, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/vjestacenje-u-upravnom-sporu-29943>, pristup 13. kolovoza 2023.

⁸⁸ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 35), str. 506.

⁸⁹ Zakon o upravnim sporovima, čl. 7.

postupku ako stranke ne predlažu izvođenje dodatnih dokaza.⁹⁰ Koje su činjenice važne za rješavanje upravne stvari ovisi o odredbama materijalnog prava koje je mjerodavno za rješavanje te upravne stvari.⁹¹ No sud ne mora uvijek meritorno odlučiti, bilo odbijanjem tužbenog zahtjeva ili poništavanjem pobijanog akta, već može odluku poništiti i vratiti predmet na ponovno suđenje tuženiku, odnosno javnopravnom tijelu te se tako postupak vraća u stadij u kojem je bio prije donošenja rješenja, pa ga je potrebno okončati donošenjem novog.⁹²

Sud može tražiti od stranke da se očituje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te da predloži dokaze koji podupiru njezine tvrdnje, a od javnopravnih tijela zatražiti da dostave isprave kojima raspolažu i isto tako po službenoj dužnosti pozvati tuženika da dostavi odgovor na tužbu, ali također i sve spise predmeta u koje će potom izvršiti uvid što predstavlja primarni dokaz u konkretnom sporu.⁹³ Upravni sud slobodno odlučuje koje će dokazne prijedloge stranaka prihvatiti, a izvođenje nekih može odrediti i po službenoj dužnosti, osim toga odlučuje i koje će činjenice utvrđene u upravnom postupku uzeti u obzir, a u kojem dijelu će činjenično stanje utvrđivati izvođenjem dokaza u upravnom sporu.⁹⁴ Oficiozne ovlasti suda omogućuju mu ostvarivanje dvojake postupovne ovlasti kao prvostupanjskog tijela u upravnom sporu, ali i kao provoditelja provjere zakonitosti odluka donesenih u upravnom postupku.⁹⁵ Naglasak se stavlja na dokaznu inicijativu stranaka gdje od njihove aktivnosti ovisi kakav će ishod spora biti, a sud ima dopunjujuću i korektivnu ulogu što je vidljivo na primjeru da ako tuženik ne dostavi u odgovoru na tužbu sve spise koji se odnose na konkretan predmet, sud može donijeti odluku kojom poništava pojedinačnu odluku tuženika i tako sankcionirati neaktivnost stranke u upravnom sporu.⁹⁶

Vještačenje je ključan način da stranka koja nije zadovoljna utvrđenim činjenicama iz upravnog postupka te smatra kako su one nepravilno i nepotpuno utvrđene, može osporavati utvrđeno činjenično stanje.⁹⁷ Da bi se provelo vještačenje stranka mora prethodno predujmiti troškove koji bi tom radnjom bili izazvani, no ako je slabijeg imovinskog statusa i to nije u mogućnosti učiniti, može postupiti sukladno propisu kojim se uređuje besplatna pravna pomoć

⁹⁰ *Ibid.*, članak 37. stavak 5.

⁹¹ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 35), str. 509.

⁹² Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str.229.

⁹³ Zrilić Ježek, Željka, *op.cit.* (bilj. 17), str.30.

⁹⁴ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 35), str. 513.

⁹⁵ *Ibid.*, str. 522.

⁹⁶ Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj. 92), str. 233.

⁹⁷ Zrilić, Ježek, *op.cit.* (bilj. 17), str. 44.

i zatražiti od nadležnog upravnog tijela sekundarnu pravnu pomoć koja uključuje pravni savjet, sastavljanje podnesaka, oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka.⁹⁸ Prihvatanjem dokaznog prijedloga za provođenje vještačenja u upravnom sporu ostvaruje se kontradiktornost i stranci pruža mogućnost da se očituje glede odlučnih činjenica te ospori dokaze i činjenice nepovoljne za uspjeh njenog pravnog zahtjeva.⁹⁹

5. POVREDA PRAVA NA PRAVIČNO SUĐENJE U UPRAVNOM SPORU

Ustavno pravo na pravičan postupak u sebi sadrži obvezu da sud svakoj stranci pruži mogućnost iznošenja činjenica na kojima temelji svoj zahtjev i to na način koji ju ne stavlja u neravnopravan položaj u odnosu na protivne stranke u postupku.¹⁰⁰ Svaka stranka radi ostvarivanja svojih legitimnih interesa ima pravo na predlaganje i izvođenje dokaza kao jedan od preduvjeta za utvrđivanje relevantnog činjeničnog stanja (premisa minor) na temelju kojega će sud donijeti svoju odluku.¹⁰¹ Članak 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima navodi: „Stranke su dužne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.“¹⁰²

5.1 Olako odbijanje dokaznih prijedloga stranaka

Vještačenje u upravnom sporu u pravilu se provodi ako je ono bilo potrebno provoditi u upravnom postupku koji mu prethodi. Pravo predložiti izvođenje dokaza vještačenjem pripada svakoj od stranaka u postupku, no postavlja se pitanje postoji li dužnost suda da taj njihov prijedlog uvaži ili ga može nesmetano zanemariti. U prvom redu sud u upravnom sporu vrlo rijetko po službenoj dužnosti provodi postupak dokazivanja vještačenjem iz razloga što vještak ima pravo na nagradu za obavljeno vještačenje i ostale naknade troškova koji ne mogu ići na

⁹⁸ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/13, 98/19, članak 12.

⁹⁹ Zrilić Ježek, Željka, *op.cit* (bilj. 14), str. 598.

¹⁰⁰ Peček, Robert, Vještačenje u upravnom sporu – nova stajališta Ustavnog suda, IUS-INFO, 2019. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/vjestacenje-u-upravnom-sporu-nova-stajalista-ustavnog-suda-36929>, pristup 20. kolovoza 2023.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Zakon o upravnim sporovima, čl. 34. st. 1.

teret sudskog proračuna.¹⁰³ No profesor Staničić navodi kako upravni sud ponekad ima pravo i dužnost po službenoj dužnosti provesti vještačenje ako je to nužno i ako se pravo stanje stvari ne može ni na koji drugi način pravilno utvrditi, posebice ako se radi o sporu pune jurisdikcije gdje sud sam rješava upravnu stvar, a ne odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta, pa makar stranke i ne istaknule zahtjev za provođenje vještačenja.¹⁰⁴ U slučaju kada bi sud onemogućio strankama izvođenje dokaza vještačenjem, izostala bi sudska kontrola akata javnopravnog tijela što bi dovelo do povrede načela jednakosti oružja, ali i glavne svrhe provođenja postupka, a to je pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.¹⁰⁵

O postupovnim pitanjima poput onih koja se tiču određivanja provođenja nekog dokaza po službenoj dužnosti ili odbijanja/prihvatanja pojedinih dokaznih prijedloga stranaka, sud odlučuje rješenjem.¹⁰⁶ Isto tako rješenjem sud poziva stranke da se izjasne o činjeničnim navodima protivne stranke ili da same predlože izvođenje dokaza kojima se mogu utvrditi činjenice koje navode u tužbi ili odgovoru na tužbu.¹⁰⁷ Ukoliko sud odbije pojedine dokazne prijedloge stranaka, razlog odbijanja mora jasno obrazložiti i navesti zbog čega smatra da provođenje vještačenja u konkretnom upravnom sporu nije potrebno kako bi izbjegao počinjenje bitnih povreda odredaba sudskog postupka.¹⁰⁸ Stoga kada govorimo o odbijanju dokaznih prijedloga stranaka sud je dužan dostaviti stranci pisani primjerak rješenja zajedno sa razlozima njihova odbijanja, a primjerice razlog za odbijanje izvođenja predloženih dokaza može biti taj da sud smatra kako taj dokaz nije potreban za rješavanje spora ili ako ocijeni da je takav dokazni prijedlog upravljen na puko odugovlačenje spora.¹⁰⁹ Sud ne mora obrazlagati rješenja kojima poziva stranke da dostave pojedine dokaze, iznesu činjenice, izjasne se o činjeničnim navodima protivne stranke i slično, a isto tako nije dužan uvijek provesti vještačenje ako smatra da mu ono nije potrebno za utvrđivanje određenih činjenica, pošto sud odlučuje prema slobodnom sudačkom uvjerenju koji su mu dokazi potrebni, iako stranke imaju pravo predlagati koje činjenice treba utvrditi i kojim se dokazima mogu utvrditi, on te prijedloge nije uvijek dužan prihvatiti.¹¹⁰ Naravno od tog pravila postoje i neke iznimke kada sud ima obvezu provoditi vještačenje. Sud bi trebao prihvatiti prijedlog za provođenje

¹⁰³ Staničić, Frane, Vještačenje u upravnom sporu – je li ga i kada sud dužan provesti?, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. 14, 2020. godina, str. 18.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, str. 19.

¹⁰⁶ Zakon o upravnim sporovima, čl. 65. st.1.

¹⁰⁷ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 35), str. 504.

¹⁰⁸ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj. 103), str. 14.

¹⁰⁹ Rajko, Alen, *op.cit.* (bilj. 35), str. 519.

¹¹⁰ Staničić, Frane, *op.cit.* (bilj.103), str. 14.

vještačenja u upravnom sporu kada je činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku sporno, pa postoji obveza suda da pravilno utvrdi činjenično stanje te stranci omogući ostvarivanje načela jednakosti oružja.¹¹¹ Stranke ponekad predlažu sudu da se u upravnom sporu izvedu neki dokazi koji su već izvedeni u upravnom postupku, iako ne postoji nikakvo pravo stranke na dvostruko izvođenje dokaza u istom upravnom predmetu, sud će taj prijedlog prihvatiti ovisno o kakvoj se vrsti predmeta radi, načinu i opsegu dokazivanja provedenog u upravnom postupku, no u svakom pogledu vodeći se načelom učinkovitosti predviđenim člankom 8. Zakona o upravnim sporovima.¹¹² Sudac Rajko navodi kako sud nije dužan prihvatiti dokazni prijedlog stranke i ponovno izvoditi dokaze kojima se ne utvrđuju činjenice relevantne za rješavanje upravne stvari, posebice one koje je stranka bila dužna iznijeti prilikom podnošenja zahtjeva kojim je pokrenula upravni postupak, koje je bila dužna priložiti tijekom trajanja upravnog postupka, koje je prema posebnom propisu bila dužna priložiti tijekom upravnog postupka i koje nije predložila izvesti kroz upravni postupak, a imala je mogućnost to učiniti.¹¹³

5.2 Pretjerani formalizam kao prepreka pravičnog suđenja

Pretjerani formalizam u odlučivanju i suđenju postoji kada su pravna stajališta suda proizvod automatske, mehaničke primjene pravnih normi bez da sud uzme u obzir kontekst i sagleda pravno pitanje kao jedinstvenu i potpunu cjelinu.¹¹⁴ Zbog pretjeranog formalističkog pristupa u dokazivanju i utvrđivanju činjenica, upravni sudovi mogu propustiti ocijeniti stvarno činjenično stanje koje je ključno u donošenju odluke te tako povrijediti odredbe prava na pravično suđenje.¹¹⁵ U praksi Ustavnog suda nailazimo na primjer takve povrede u predmetu u kojem je tužiteljica podnijela ustavnu tužbu zbog toga što su upravna tijela i upravni sud odbili ponuđene dokaze tužiteljice smatrajući ih nevaljanima i smatrajući da oni ne mogu dovesti do drugačijeg rješenja stvari, čime su tužiteljici onemogućili dokazivanje relevantnih

¹¹¹ *Ibid.*, str. 15.

¹¹² Rajko, Alen, „Upravni spor: izvođenje dokaza koji su već predloženi, odnosno izvedeni u upravnom postupku“, IUS-INFO, 2023. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravni-spor-izvo%C4%91enje-dokaza-koji-su-vec-predlozeni-odnosno-izvedeni-u-upravnom-postupku-54406>, pristup 25. kolovoza 2023.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Marković, Sandra; Grbavac, Sidonija, Pretjerani formalizam kao teško premostiva prepreka pravičnog suđenja, u; Hrvatska pravna revija, studeni 2017., 10.-18., Pregledni znanstveni članak UDK 342.56 : 347.91/96, str. 10.

¹¹⁵ *Ibid.*

činjenica o kojima ovisi osnovanost njenog zahtjeva.¹¹⁶ Ustavni je sud tužbu usvojio istaknuvši kako su upravna tijela i sudovi zbog pretjeranog formalizma uskratili tužiteljici mogućnost zaštite koja joj pripada te da upravni sud nije postupao kao sud pune jurisdikcije koji treba utvrditi točno stanje stvari, već je u ovom slučaju olako odbio tužiteljičine dokazne prijedloge smatrajući ih bezvrijednima.¹¹⁷ Ustavni sud tako odlučuje usprkos tome što su upravni sudovi slobodni u ocjeni dokaza i utvrđivanju činjenica, dok pravna pravila kojima se određuje koja konkretna dokazna sredstva treba koristiti za utvrđivanje konkretne činjenice vrijede samo za upravna tijela. Iz toga proizlazi glavna svrha dokazivanja u upravnom sporu koja može dovesti do toga da odluka suda bude različita u odnosu na odluku upravnih tijela donesenu u upravnom postupku.¹¹⁸ Ustavni sud naglašava važnost tumačenja i primjenjivanja pravnih normi u skladu s okolnostima konkretnog slučaja, tako da ako je u konkretnoj situaciji mjerodavan jedan zakon, ali skupni učinci tog i nekog drugog zakona utječu na zakonska pravila ili obveze stranaka, onda su nadležna tijela dužna tumačiti sve mjerodavne pravne norme u njihovoj ukupnosti kako odluka ne bi dovela do nerazumnog i objektivno neopravdanog ishoda za samu stranku.¹¹⁹ Uz to Ustavni sud naglašava kako pravo postoji da bi se primjenjivalo na stvarne životne situacije pod uvjetom da ta primjena ne bude toliko nefleksibilna, slijepa i mehanička da dovede do neuvažavanja pravičnosti u postupku.¹²⁰ Odluke Ustavnog suda ne zamjenjuju pravna stajališta ostalih sudova, sve dok njihove odluke nisu rezultat arbitrarnosti, ako su dostatno obrazložene i upućuju na mjerodavnu sudsku praksu.¹²¹ Prema mišljenju autora, upravni sudovi i druga upravna tijela moraju još puno truda uložiti u zaštitu temeljnih ljudskih prava pojedinaca i osiguravati pravne standarde zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prihvaćajući europsku, ali i ustavnosudsku praksu.¹²²

¹¹⁶ Đuras, Ivana, Sud pune jurisdikcije kao alat protiv ekscesivnog formalizma: primjeri iz odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zagrebačka pravna revija, vol. 9, no. 2, stručni rad, 2020., str. 163.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Marković, Sandra; Grbavac, Sidonija, *op.cit.* (bilj. 114)

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Orlić Zaninović, Senka, Senjak Krunić, Kristina, Nova praksa Vrhovnog suda RH i Ustavnog suda RH u upravnim stvarima, priručnik za polaznike/ice, Zagreb, lipanj 2022., str. 9.

¹²² Marković, Sandra; Grbavac, Sidonija, *op.cit.* (bilj. 114)

6. PRAVNA ZAŠTITA U SLUČAJU POVREDE PRAVA NA PRAVIČNO SUĐENJE PRED UPRAVNIM SUDOVIMA

Kroz sudsku praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske koja se razvijala kroz dulje vremensko razdoblje, najveća zaštita je posvećena upravo pravu na pravično suđenje zajamčenim člankom 29. i 19. Ustava RH. Osim Ustavom, to se pravo jamči Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, stoga osim Ustavnog suda zaštitu pruža i Europski sud za ljudska prava. Na nacionalnim sudovima je da provode i štite pravni poredak i europske pravne standarde te da sporove rješavaju na temelju pravnih standarda u okviru nacionalnih propisa. Ustavni sud ispituje mogućnost postojanja povrede u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositelju ili podnositeljici osigurava pravično suđenje.¹²³

6.1 Pravo na pravično suđenje u praksi Ustavnog suda RH

Ustavni sud Republike Hrvatske državno je tijelo u čijem je djelokrugu apstraktna i konkretna kontrola ustavnosti i zakonitosti.¹²⁴ Temeljna je apstraktna kontrola ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa u kojoj Ustavni sud ima kasacijske ovlasti, ali i konkretna ustavnosudska kontrola pojedinačnih akata javnopravnih tijela koja se provodi pomoću instituta ustavne tužbe.¹²⁵ Razlog za podnošenje ustavne tužbe može biti povreda ustavnog prava, odnosno ako je podnositelju ustavne tužbe povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena isključivo Ustavom te Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu samoupravu, a povreda ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom mora biti učinjena pojedinačnim pravnim aktom donesenim od strane tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o pravima i obvezama podnositelja.¹²⁶ Prilikom podnošenja ustavne tužbe sudu, sud nadzire presude i rješenja upravnih sudova i Visokog upravnog suda tako što će u prvom redu ispitati

¹²³ Marković, Sandra, Povreda prava na pravično suđenje u upravnom sporu, u; Informator, br. 5922, Zagreb, 2010. godine

¹²⁴ Vučković, Josip, Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 16, no. 2, str. 341., 2016., <https://hrcak.srce.hr/file/241499>, pristup 27. kolovoza 2023.

¹²⁵ Arlović, Mato, Međudnos Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudbene vlasti Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2015. godina, str. 373.

¹²⁶ Macan, Nikolina, Uloga prakse Europskog suda za ljudska prava u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, specijalistički diplomski stručni, Zagreb, 2023. godina, str. 52.

jesu li pojedinačnim odlukama javnopravnih tijela ili postupanjem upravnih sudova povrijeđena ljudska prava, kao što je npr. pravo na pravično suđenje zajamčeno Ustavom, zakonima i međunarodnim ugovorima. Ustavnosudska zaštita prava na pravično suđenje jamči se u hrvatskom Ustavu člankom 29. stavak 1. i člankom 19. stavkom 2. Članak 29. glasi ovako: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljen neovisni i nepristran sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama...”¹²⁷, dok se u članku 19. stavku 2. garantira sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.¹²⁸

Ustavni zakon o Ustavnom sudu propisuje mogućnost svakoga da podnese Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima (kojim su oni odlučivali o njegovim pravima i obvezama), povrijeđena njegova ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske.¹²⁹ Ustavni sud ne odlučuje meritorno, već odlučuje o tome je li došlo do povrede ustavnih prava. Ustavna tužba nije ni redovni niti izvanredni pravni lijek, nego posebno sredstvo zaštite ustavnih prava i zato se nije dovoljno u njoj pozivati na povrede koje su rezultat nezakonitosti koje je počinilo određeno tijelo ili sud u sudskom postupku jer protiv takvih povreda zaštitu pružaju redovni sudovi koji su stupnjevito ustrojeni, niti je dovoljno istaknuti razloge koji su već navedeni u žalbi, već je potrebno navesti koje je točno ustavom zajamčeno pravo povrijeđeno.¹³⁰ Primjerice, ako je to pravo na pravično suđenje onda navesti to pravo i dati detaljno obrazložene razloge navedene povrede ustavnog prava kako bi ustavna tužba bila uzeta u razmatranje i usvojena.

Ustavni sud donio je odluku broj U-III-2984/2012 i dr. od 20.3.2014. kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositeljice te ukinuo presudu Visokog upravnog suda i rješenje Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: Hanfa), a predmet vratio na ponovni postupak Hanfi.¹³¹ Podnositelj je u tužbi istaknuo bitnu povredu pravila upravnog postupka zbog nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i uz to nepravilne primjene mjerodavne pravne norme te zbog toga što u postupku nije provedena usmena rasprava niti su saslušane stranke, stoga joj je time onemogućeno da se očituje o važnim činjenicama relevantnim za

¹²⁷ Ustav Republike Hrvatske, čl. 29. st. 2.

¹²⁸ Ustav Republike Hrvatske, čl. 19. st. 2.

¹²⁹ Ustavni zakon o ustavnom sudu, Narodne novine, br. 99/99, 29/02, 49/02, čl. 59.

¹³⁰ Strniščak, Tomislav, Povreda prava na pravično suđenje, 2022., <https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/povreda-prava-na-pravicno-sudenje/>, pristup 3. rujna 2023.

¹³¹ Povreda prava na pravično suđenje – saslušanje stranaka, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/povreda-prava-na-pravicno-su%C4%91enje-saslusanje-stranaka-18985>, pristup 3. rujna 2023.

donošenje odluke.¹³² Ustavni sud je utvrdio kako u obrazloženju presude Visokog upravnog suda nisu dostatno obrazloženi razlozi na kojima se odluka temelji te da su u konkretnom predmetu usmena rasprava i saslušanje stranaka bili nužni faktori u upravnom sporu, a kako u ovom slučaju ti faktori nisu bili ispunjeni, došlo je do povrede prava na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.¹³³

6.2 Pravo na pravično suđenje u praksi Europskog suda za ljudska prava

Što se tiče Republike Hrvatske, velik broj presuda Europskog suda odnosi se na povredu konvencijskih prava kao što je pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 6. Tužbu Europskom sudu može podnijeti svatko tko smatra da su mu povrijeđena prava priznata Konvencijom, a što ih je počinila ugovorna stranka (država) te u slučaju da Europski sud utvrdi kako je do povrede došlo i da je podnositelj zahtjeva pretrpio znatnu štetu, dosudit će mu pravičnu naknadu.¹³⁴ Iz toga proizlazi važno pravo implicirano u članku 6. Konvencije, a to je „pravo na sud“ i važan aspekt tog prava – pravo na pristup sudu, tj. pravo pokretanja postupka pred sudom, jer pravo na pokretanje postupka pred sudom pretpostavka je svih drugih jamstava sadržanih u članku 6. Konvencije.¹³⁵ Prema ustaljenom stajalištu Europskog suda ocjena o povredi prava na pravično suđenje ovisi o tome je li postupak, sagledavajući ga kroz jedinstvenu cjelinu, bio vođen na način koji je pravičan za podnositelja, no pri tome neće svaka postupovna povreda dovesti do povrede prava na pravično suđenje, nego će to biti samo ona povreda koja je takvog značenja da podnositelju ugrožava pravo na pravično suđenje.¹³⁶

Svaka stranka mora imati jednaku mogućnost iznošenja dokaza i očitovanja na iste koje predlaže suprotna stranka, a to će biti moguće jedino ako bude pravodobno i pravilno obaviještena o svim dokaznim prijedlozima suprotne stranke na koje će potom moći staviti svoje primjedbe ako one postoje.¹³⁷ Ako bi stranci ta mogućnost bila oduzeta, došlo bi do povrede načela jednakosti oružja, a time ujedno i do povrede prava na pravično suđenje i zakonitog utvrđivanja činjeničnog stanja, što predstavlja povrede relevantne za ovaj rad.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Strnišćak, Tomislav, Povreda prava na pravično suđenje, <https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/povreda-prava-na-pravicno-sudenje/>, 2022. godine, pristup 11. prosinca 2023.

¹³⁵ Šarin, Duška, *op. cit.* (bilj. 55), str. 267.

¹³⁶ *Ibid.*, str. 270.

¹³⁷ Rajko, Alen, Neka pitanja u vezi s činjenicama i dokazivanjem u upravnom sporu, u; Pravo i porezi, br. 6/15, 2015. godina, str. 26.

Procesna ravnopravnost stranaka zauzima važnu ulogu u hrvatskom procesnom pravu, a njena povreda sankcionira se svim vrstama pravnih lijekova, no unatoč tome u hrvatskom pravu i praksi Europskog suda za ljudska prava i dalje postoje neka odstupanja.¹³⁸

a) PREDMET HAMZAGIĆ PROTIV HRVATSKE

Dana 9. prosinca 2021. godine Europski sud za ljudska prava objavio je presudu u predmetu Hamzagić protiv Hrvatske u kojoj je utvrdio kako ne postoji povreda prava na pravično suđenje. Ovaj predmet će poslužiti kao koristan oslonac prilikom provođenja medicinskih vještačenja u upravnom sporu.¹³⁹ U upravnom sporu se najčešće prihvaća dokazni prijedlog tužitelja za provođenje sudsko-medicinskog vještačenja kako bi se provjerila pravilnost nalaza i mišljenja institucionalnih vještaka donesenih u upravnom postupku.¹⁴⁰

U ovom predmetu podnositelj je podnio zahtjev za ostvarivanje invalidske mirovine u Republici Hrvatskoj na osnovu toga što je proveo 3 mjeseca u zarobljeništvu za vrijeme rata te mu je u Njemačkoj prema njihovom zakonodavstvu dijagnosticiran posttraumatski stresni poremećaj i odobrena invalidska mirovina.¹⁴¹ Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO) zaprimio je od njemačkih vlasti svu medicinsku dokumentaciju iz koje proizlazi kako podnositelj boluje od kroničnog pankreatitisa i djelomične gluhoće na oba uha, uz prisutan posttraumatski stresni poremećaj.¹⁴² Međutim, podnositelj u Hrvatskoj nije uspio ostvariti invalidsku mirovinu jer sukladno hrvatskim propisima njegovo zdravstveno stanje ne predstavlja invaliditet.¹⁴³ Sud je utvrdio kako svaka država ima svoje kriterije za priznanje invaliditeta te da je postupak proveden u skladu sa člankom 6. stavkom 1. Konvencije, a podnositelju je dana mogućnost da u upravnom sporu osporava rješenje HZMO-a i vještačke nalaze na kojima se to rješenje temeljilo, što je i učinio.¹⁴⁴ Sud ne smatra da je sporno to što su nalaz i mišljenje podnijeli vještaci koji nisu bili specijalizirani za psihijatriju jer je njihova zadaća bila samo procijeniti stanje tužitelja na temelju medicinske

¹³⁸ Uzelac, Alan, *op.cit.* (bilj. 61), str. 107.

¹³⁹ Rajko, Alen, Presuda ESLJP-a u predmetu Hamzagić protiv Hrvatske – koristan orijentir za medicinska vještačenja u upravnome sporu, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/presuda-esljp-a-u-predmetu-hamzagic-protiv-hrvatske-koristan-orijentir-za-medicinska-vjestacenja-u-upravnome-sporu-ili-koji-su-medicinski-kriteriji-i-55505>, pristup 27.rujna 2023.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ ESLJP, Hamzagić protiv Hrvatske, zahtjev br. 68437/13, odluka od 9. prosinca 2021.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

dokumentacije, odnosno procijeniti postoji li učinak njegovih zdravstvenih problema na njegovu radnu sposobnost, što su svakako bili sposobni procijeniti u skladu sa svojim stručnim i obrazovnim iskustvom koje su stekli tijekom dugogodišnjeg rada u svojoj struci.¹⁴⁵ No sudac Rajko smatra kako je u ovom predmetu ipak trebalo utvrditi povredu prava na pravično suđenje zbog toga što uz odbijanje dokaznog prijedloga vještačenja po psihijatru, tužitelj nije bio pozvan da se izjasni je li suglasan da se sudsko vještačenje provede po specijalistu medicine rada, a sudsko vještačenje jedini je mehanizam zaštite koji preostaje tužitelju u upravnom sporu kako bi osporio činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku, no na kraju svega svejedno je u okviru koje specijalnosti će ono biti izvršeno.¹⁴⁶

b) PREDMET TRBOJEVIĆ PROTIV HRVATSKE

U predmetu Trbojević protiv Hrvatske, Europski sud za ljudska prava odlučio je da je zahtjev podnositeljice neosnovan te da nije došlo do povrede njezinog prava na pravično suđenje. Podnositeljica je tvrdila kako nije imala priliku sudjelovati u postupku u vezi s ostvarivanjem njenog prava na invalidsku mirovinu te da je na taj način došlo do povrede načela jednakosti oružja s obzirom na pribavljanje nalaza i mišljenja vještaka o tom pravnom pitanju.¹⁴⁷ Podnositeljica je zahtijevala invalidsku mirovinu te je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje primio svu medicinsku dokumentaciju potrebnu za odlučivanje o toj pravnoj stvari. HZMO je zatražio od ovlaštenog medicinskog vještaka da provede vještačenje zdravstvenog stanja podnositeljice koji je utvrdio kako njeno stanje ne opravdava utvrđivanje invaliditeta, pa je stoga odbijen zahtjev za razmjerni dio invalidske mirovine.¹⁴⁸ Nakon što je podnijela žalbu, vještačenje je provela viša vještakinja Središnje službe HZMO-a koja je također utvrdila isto, a podnositeljica nezadovoljna rezultatima i utvrđenim činjenicama tijekom upravnog postupka podnosi tužbu Upravnom sudu kako bi se predmet ponovno ispitao.¹⁴⁹ Upravni sud provodi javnu raspravu na koju poziva i podnositeljicu, a nakon provedene rasprave sud donosi odluku kojom odbija tužbu podnositeljice kao neosnovanu navodeći da su dva ovlaštena vještaka ispravno utvrdila kako ne postoji nikakav invaliditet.¹⁵⁰ Nakon toga podnositeljica podnosi ustavnu tužbu navodeći kako je postupak nepošteno proveden jer je bila isključena iz postupka

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ ESLJP, Trbojević protiv Hrvatske, zahtjev br.57228/13, odluka o nedopuštenosti od 15. svibnja 2018.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

traženja i pribavljanja nalaza vještaka upravnih tijela, a uz to Upravni sud je odbio njezin zahtjev za pribavljanje nalaza i mišljenja neovisnog sudskog vještaka o tom pitanju.¹⁵¹ Ustavni sud je također odbacio ustavnu tužbu podnositeljice kao neosnovanu.

Prema Uredbi o medicinskom vještačenju u mirovinskom osiguranju, invaliditet se utvrđuje prema nalazu i mišljenju ovlaštenog vještaka, a dužnost vještaka je mogla obavljati osoba koja je doktor medicine s najmanje pet godina radnog iskustva.¹⁵² Vlada kao tuženik tvrdi kako tužiteljica nije iscrpila sva domaća pravna sredstva jer nije pred Upravnim sudom prigovorila nedostatku nepristranosti vještaka, a Upravni sud to nije dužan činiti po službenoj dužnosti.¹⁵³ Podnositeljica zahtjeva je tvrdila kako su nadležna tijela isključila iz postupka traženje i pribavljanje nalaza vještaka u pogledu njezine nesposobnosti za rad te da je Upravni sud o njezinom predmetu odlučivao pozivajući se na nalaze vještaka koje je pribavio njezin protivnik u postupku, odnosno na nalaze i mišljenja ovlaštenih vještaka HZMO-a.¹⁵⁴

Sud je odlučio da se prigovori podnositeljice u pogledu nepristranosti vještaka ne mogu smatrati relevantnima ako ne postoji ništa što bi objektivno opravdavalo bojazan da su vještaci bili pristrani u obavljanju svoje djelatnosti, a sama činjenica da su vještaci bili zaposleni u ustanovi javnog zdravstva ne opravdava strah da ti vještaci neće moći postupiti neutralno prilikom izrade stručnih mišljenja i nalaza.¹⁵⁵

c) PREDMET ZOVKO PROTIV HRVATSKE

Europski sud za ljudska prava 23. svibnja 2017. godine donosi presudu kojom utvrđuje da gospođi Zovko nije povrijeđeno pravo na pošteno suđenje. Postupak pokreće podnositeljica koja je 2009. godine vraćajući se kući s posla doživjela prometnu nesreću te joj je na temelju toga Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje priznao ozljedu uzrokovanu prometnom nesrećom kao ozljedu zadobivenu na radu, no nakon izvjesnog vremena, točnije 2011. godine je podnositeljica posjetila hitni bolnički centar zbog bolova u vratu i leđima te joj je potom njezin liječnik opće prakse utvrdio kako ima teške ozljede kralježnice s deformacijom i na temelju te činjenice joj odobrio bolovanje.¹⁵⁶ Podnositeljica je podnijela prigovor na ocjenu

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Uredba o medicinskom vještačenju u mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br.25/2014, čl.3. st. 3.

¹⁵³ ESLJP, Trbojević protiv Hrvatske, *op.cit.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ ESLJP, Zovko protiv Hrvatske, zahtjev br. 56935/13, odluka od 23. svibnja 2017.

svog liječnika i tvrdila kako joj je bolovanje trebalo biti odobreno na temelju ozljeda koje je zadobila u prometnoj nesreći, stoga ju je spomenuti liječnik uputio na medicinsko vještačenje na kojemu je stručni doktor HZZO-a utvrdio da ne postoji uzročna veza između ozljede na radu i bolovanja koje joj je bilo odobreno u 2011. godini.¹⁵⁷

Podnositeljica podnosi tužbu Upravnom sudu u Zagrebu i osporava nalaze stručnih medicinskih tijela Zavoda, pozivajući se na medicinsku dokumentaciju i na to da je pokazala da postoji uzročna veza između ozljede na radu iz 2009. godine i bolovanja te je zatražila da se pribavi nalaz i mišljenje sudskog vještaka za medicinu o tom pitanju.¹⁵⁸ Upravni sud je odbio tužbu podnositeljice kao neosnovanu i istaknuo da su stručna tijela Zavoda i liječnik opće prakse utvrdili da bolovanje iz 2011. godine nije uzročno povezano sa ozlijedom na radu zadobivenom 2009. godine.¹⁵⁹ Nakon toga podnosi ustavnu tužbu (koja je također odbijena) navodeći kako je bila isključena iz postupka traženja i pribavljanja nalaza i mišljenja vještaka upravnih tijela, a Upravni sud ju je odbio saslušati i pribaviti nalaz i mišljenje neovisnog sudskog vještaka medicine o tom pitanju.¹⁶⁰ Podnositeljica se poziva na povredu članka 6. Konvencije i povredu načela jednakosti oružja te navodi kako nije imala prilike sudjelovati u postupku u vezi s njezinim pravom na bolovanje i pribavljanju dokaza u vezi s tim pitanjem, dok s druge strane Vlada ističe kako je podnositeljica zahtjeva bila upoznata sa svim dokumentima iz spisa i da je mogla iznijeti sve relevantne tvrdnje, a s tim što je Upravni sud odbio pribaviti još jedan, točnije četvrti nalaz i mišljenje sudskog vještaka nije počinjena nikakva povreda pravičnog postupanja.¹⁶¹ Europski sud je prihvatio dane razloge države kako je tužiteljica bila obaviještena o rezultatima vještačenja te da je mogla na njih prigovoriti i stoga smatra kako je u dovoljnoj mjeri sudjelovala u cjelokupnom postupku vještačenja.¹⁶² Sud smatra razumljivim da se kod podnositeljice mogla pojaviti sumnja u nepristranost medicinskih vještaka čiji su nalazi i mišljenja korištena za odlučivanje o osnovanosti zahtjeva, s obzirom da su ti vještaci zaposlenici Zavoda (kao njezina protivnika u postupku), no ne postoji ništa što objektivno opravdava strah od toga da su vještaci bili pristrani u njihovoj stručnoj procjeni.¹⁶³ Sud smatra kako ne postoji ništa zbog čega bi smatrao kako je postupak bio nepravedan, uzimajući u obzir i postupak pred upravnim tijelima Zavoda koji je prethodio upravnom sporu.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

7. ZAKLJUČAK

Ostvarivanju načela vladavine prava i načela demokratskog društva pridonosi pravično provođenje postupka kao jedno od najvažnijih procesnih prava zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ali i Ustavom Republike Hrvatske.

Pravo na pravično suđenje u upravnom sporu očituje se u pravu pojedinca da pobija upravni akt donesen u upravnom postupku ako smatra da njime nije zakonito odlučeno o njegovim pravima i obvezama. Zbog tog je važno da se u upravnom sporu pravilno provede postupak dokazivanja vještačenjem jer jedino potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje može rezultirati donošenjem pravilne i zakonite odluke koja će svojom pravomoćnošću izazvati određene pravne učinke. Stoga vještačenje kao dokazno sredstvo zauzima važnu ulogu u ostvarivanju prava na pravično suđenje, ali i u razrješenju nastalog spora, pa stranci nezadovoljnoj činjeničnim stanjem utvrđenim u upravnom postupku služi kao najučinkovitije oružje kojim može pobijati takva utvrđenja javnopravnih tijela. Ako bi strankama ta mogućnost bila oduzeta, došlo bi do izostanka sudske kontrole zakonitosti upravnih akata, ali i do povrede načela jednakosti oružja koje strankama garantira procesnu ravnopravnost i jednake mogućnosti u ostvarivanju povoljnih rezultata postupka. Novi Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine predstavlja velik iskorak u ostvarivanju prava zajamčenih, ne samo Ustavom RH, već i Konvencijom te uvelike pridonosi funkcioniranju pravne države u kojoj sud mora moći sam meritorno okončati spor.

LITERATURA

1. Arlović, Mato, Međuodnos Ustavnog suda Republike Hrvatske i sudbene vlasti Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2015. godina, str. 369-405.
2. Britvić Vetma, Bosiljka, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Čl. 6) i upravni spor iz 2010., Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008., str. 129-148., <https://hrcak.srce.hr/file/125402>
3. Britvić Vetma, B., Ljubanović, B., Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 429-441.
4. Čizmić, Josip, O vještačenju u parničnom postupku s posebnim osvrtom na vještačenje u području medicine, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 2011. godina, str. 473-508.
5. Čizmić, Josip, Prigovori i problemi kod sudsko-medicinskog vještačenja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2020. godina, str. 633-655.
6. Dimec, Ksenija, Djelotvorna sudska zaštita, građanskopravni aspekt, Pravosudna akademija, Zagreb, 2017.godine, <https://cjc.eui.eu/wp-content/uploads/2019/03/D-3.2.d-Handbook-on-Effective-judicial-protection-Croatian-version.pdf>
7. Đuras, Ivana, Sud pune jurisdikcije kao alat protiv ekscesivnog formalizma: primjeri iz odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zagrebačka pravna revija, 2020. godina, str. 161-171.
8. Europski sud za ljudska prava, Vodič kroz članak 6. Europske konvencije o ljudskim pravima, pravo na pošteno suđenje (građanski aspekti), travanj 2021. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_6_HRV
9. Grbić, Sanja, Građanska prava i obveze kao autonomni pojmovi prema čl. 6 Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku, 2012. godina, str. 177-146., <https://hrcak.srce.hr/file/198355>
10. Grbić, Sanja, Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima, disertacija, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, 2014. godina
11. Held, Mateja, Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2016. godina, str. 527-551.

12. Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.52, 1/2015., str. 223-242.
13. Macan, Nikolina, Uloga prakse Europskog suda za ljudska prava u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, specijalistički diplomski stručni, Zagreb, 2023. godina, str. 52.
14. Marković, Sandra; Grbavac, Sidonija, Pretjerani formalizam kao teško premostiva prepreka pravičnog suđenja, u; Hrvatska pravna revija, 2017., str. 10-18.
15. Marković, Sandra, Načelo „jednakosti oružja kao jedan od zahtjeva prava na pravično suđenje“, u;Informator, br. 5904, 2010. godina
16. Marković, Sandra, Povreda prava na pravično suđenje u upravnom sporu, u; Informator,br. 5922, Zagreb, 2010. godina
17. Marković, Sandra, Zaštita od arbitrarnosti kao aspekt prava na pravično suđenje, u; Informator, br. 6396, 14.12.2015.,
18. Marochini Zrinski, Maša, Izazovi u primjeni i tumačenju Konvencije u Republici Hrvatskoj Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 2/2018., str. 423-446.
19. Orlić Zaninović, Senka, Senjak Krunić, Kristina, Nova praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske u upravnim stvarima, priručnik za polaznike/ice, Zagreb, lipanj 2022, <https://www.pak.hr/wp-content/uploads/2022/04/Nova-praksa-VSRH-i-USRH-u-upravnim-stvarima.pdf>
20. Otočan, Sanja, Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 1/2020, str. 179-193.
21. Peček, Robert, Vještačenje u upravnom sporu, IUS-INFO, 2017. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/vjestacenje-u-upravnom-sporu-29943>
22. Peček, Robert, Vještačenje u upravnom sporu – nova stajališta Ustavnog suda, IUS-INFO, 2019. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/vjestacenje-u-upravnom-sporu-nova-stajalista-ustavnog-suda-36929>,
23. Petković, Josip, Još o dokazima u upravnom sporu, u: Infomator, br. 6230, 20.11.2013., str. 6.
24. Petrak, Marko, Traditio iuridica, vol. 1 Regulae iuris, Zagreb 2010., str. 62.
25. Radolović, Aldo, Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost ili (pre)skupa avantura ili utopija?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2008. godina, str. 277-315.

26. Rajko, Alen, „Koja se istina utvrđuje u upravnom sporu?“, u: Hrvatska pravna revija, listopad 2017., str. 44-47.
27. Rajko, Alen, „Koncentracija dokaznog postupka u upravnom sporu“, u; Informator, br. 6357, 16.3.2015., str. 15-16.
28. Rajko, Alen, Neka pitanja u vezi s činjenicama i dokazivanjem u upravnom sporu, u; Pravo i porezi, br. 6/15, 2015. godina, str. 25-29.
29. Rajko, Alen, Presuda ESLJP-a u predmetu Hamzagić protiv Hrvatske – koristan orijentir za medicinska vještačenja u upravnome sporu, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/presuda-esljp-a-u-predmetu-hamzagic-protiv-hrvatske-koristan-orijentir-za-medicinska-vjestacenja-u-upravnome-sporu-ili-koji-su-medicinski-kriteriji-i-55505>
30. Rajko, Alen, Što označava pojam upravnog spora pune jurisdikcije?“, IUS-INFO, 2017. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/sto-oznacava-pojam-upravnog-spora-pune-jurisdikcije-28923>
31. Rajko, Alen, Teret dokazivanja u upravnom postupku, IUS-INFO, 2014. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/teret-dokazivanja-u-upravnom-postupku-17759>
32. Rajko, Alen, „Upravni spor: izvođenje dokaza koji su već predloženi, odnosno izvedeni u upravnom postupku“, IUS-INFO, 2023. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravni-spor-izvo%C4%91enje-dokaza-koji-su-vec-predlozeni-odnosno-izvedeni-u-upravnom-postupku-54406>
33. Rajko, Alen, Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v.34, br. 1, 2013. godina, str. 495-522.
34. Sentenca Ustavnog suda Republike Hrvatske, Povreda prava na pravično suđenje – saslušanje stranaka, IUS-INFO, 2014. godina, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/povreda-prava-na-pravicno-su%C4%91enje-saslusanje-stranaka-18985>
35. Slobodna ocjena dokaza, u: Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslava Krleže, <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=56663>
36. Staničić, Frane, Vještačenje u upravnom sporu – je li ga i kada sud dužan provesti?, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. 14, 2020. godina, str. 7-20.,
37. Strnišćak, Tomislav, Povreda prava na pravično suđenje, 2022., <https://www.odvjetnik-strniscak.hr/strucni-clanci/povreda-prava-na-pravicno-sudenje/>
38. Šarin, Duška, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru

- zaštite ljudskog prava na pristup sudu, Pravni vjesnik, god. 30, br. 3-4., godina 2014, str. 77-100., <https://hrcak.srce.hr/134195>
39. Šarin, Duška, Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava, Pravni vjesnik, vol. 31, br. 3-4, 2015., str. 267-296., str. 270., <https://hrcak.srce.hr/155994>
40. Šernhorst, Nevenka, Ograničenje prava na žalbu u upravnom sporu“ u; Informator, 13.04.2013., <https://informator.hr/strucni-clanci/ogranicenje-prava-na-zalbu-u-upravnom-sporu>
41. Šikić, Marko, Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 30, br. 1, 333-372 (2009)
42. Ured Vlade RH pred Europskim sudom za ljudska prava, „Stupanje na snagu Protokla broj 15 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, <https://uredzastupnika.gov.hr/vijesti/stupanje-na-snagu-protokola-broj-15-uz-konvenciju-za-zastitu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda/709>
43. Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 88-125.
44. Uzelac, Alan, Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskog suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2010. godina, str. 101-148., <https://hrcak.srce.hr/48828>
45. Vladušić, Julia, Pravo na pošteno suđenje uz osvrt na utvrđivanje građanskih prava i obveza u smislu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u; Infomator, br. 6124, 14.11.2012. <https://informator.hr/strucni-clanci/pravo-na-posteno-sudenje-uz-osvrt-na-utvrdivanje-gradanskih-prava-i-obveza>
46. Vučković, Josip, Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 16, no. 2, str. 341-380., 2016., <https://hrcak.srce.hr/file/241499>
47. Zrilić, Ježek, Željka, Dokazivanje u upravnom sporu, završni specijalistički rad, Zagreb, 2021. godina, <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/islandora/object/pravo%3A4792/datastream/PDF/view>
48. Zrilić, Ježek, Vještačenje u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, str. 591-615., 2019., <https://hrcak.srce.hr/file/320238>

PRAVNI IZVORI

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, MU, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17
2. Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine, MU, br. 12-143/2009
3. Pravilnik o stalnim sudskim vještacima, Narodne novine, br. 38/14, 123/15, 29/16, 61/19
4. Uredba o medicinskom vještačenju u mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 25/2014
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
6. Ustavni zakon o Ustavnom sudu, Narodne novine, br. 99/99, 29/02, 49/02
7. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/2013, 98/19
8. Zakon o parničnom postupku, Narodne novine br. 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
9. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola broj 1,4,6,7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, MU, br. 18/97
10. Zakon o sudovima, Narodne novine br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23
11. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

1. Hamzagić protiv Hrvatske, zahtjev br. 68437/13, presuda od 9. prosinca 2021.
2. Maravić Markeš protiv Hrvatske, zahtjev br. 70923/11, presuda od 9. siječnja 2014.
3. Trbojević protiv Hrvatske, zahtjev br. 57228/13, odluka o nedopuštenosti od 15. svibnja 2018.
4. Zovko protiv Hrvatske, zahtjev br. 56935/13, presuda od 23. svibnja 2017.