Rješavanje upravne stvari

Kožić, Klaudija

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

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

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:905309

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-22**

Repository / Repozitorij:

Repository Faculty of Law University of Zagreb

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Klaudija Kožić

RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI

ZAVRŠNI RAD

Zagreb, 2022.godina

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Klaudija Kožić

RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI

ZAVRŠNI RAD

Mentor: Marko Šikić, prof.dr.sc.

Zagreb, 2022.godina

Izjava o izvornosti

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

Klaudija Kožić, v.r.

Sadržaj

1. UVOD 1
2. UPRAVNA STVAR I ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU 2
3. RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI 5
3.1. Neposredno rješavanje 5
3.2. Ispitni postupak 6
3.3. Dokazi i dokazna sredstva 7
3.3.1. Isprave 8
3.3.2. Svjedoci 8
3.3.3. Vještačenje 10
3.3.4. Očevid 11
3.3.5. Izjava stranke 11
3.4. Rješavanje upravne stvari 12
3.4.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja 12
3.4.2. Donošenje rješenja 12
3.5. Obavješćivanje i dostava 15
4. PRAVNI LIJEKOVI 19
4.1. Redovni pravni lijekovi 19
4.2. Izvanredni pravni lijekovi 21
5. ZAKLJUČAK 24
6. LITERATURA 25

1. UVOD

Upravni postupak je skup procesnih pravila o redu i obliku radnji prilikom donošenja upravnih akta kao i o obliku tih akata. Razlikujemo opći upravni postupak kojeg uređuje Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 110/21) (ZUP), te posebne postupke koji su uređeni posebnim zakonom. ZUP određuje način tijek i oblik i vođenja upravnog postupka pa se prema tome taj zakon ubraja u skupinu procesnih propisa. Ukoliko je posebnim propisom reguliran posebni postupak, ZUP se primjenjuje supsidijarno, odnosno posebni zakon derogira opći zakon. Prema zakonu postupaju javnopravna tijela rješavajući upravnu stvar. Ovim radom nastoji se opisati tijek upravnog postupka od samog početka odnosno pokretanja upravnog postupka pa sve do donošenja rješenja o određenoj upravnoj stvari, te pravnim lijekovima na koje stranka ima pravo ukoliko nije zadovoljna ishodom rješavanja upravne stvari. Objasnit će se tko su stranke u upravnom postupku, službena osoba i njezino postupanje, nadležnost javnopravnih tijela, zatim rješavanje upravne stvari neposredno i provedbom ispitnog postupka te utvrđivanje činjeničnog stanja, donošenje rješenja te pravo korištenja pravnih lijekova. Svrha pisanja ovog rada je upoznavanje društva sa pravnim pravilima kao i pravima i obvezama koje im sustav pruža kako bi se time zaštitili njihova prava i interesi, ali i opći društveni interesi, te da ih se upozna sa novonastalim promjenama koje je Hrvatski sabor izglasao 2021. godine, a stupile su na snagu 2022. godine.

2. UPRAVNA STVAR I ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Upravna stvar je svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, a smatra se i svaka stvar koja je ZUP-om određena kao upravna stvar.[1]

Upravni postupak sastoji se od procesnih pravila o redu i obliku radnji prilikom donošenja upravnih akata kao i o samom obliku tih akata. Svrha procesnih pravila je da se utvrdi način djelovanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti kod primjene materijalno pravnih propisa na konkretan slučaj i sredstva kojima se pri tome mogu služiti, a sve u svrhu pravilnog rješavanja upravne stvari.[2] U cilju obavljanja javnih poslova, javna uprava poduzima brojne radnje. Javna uprava se brine o obavljanju javnih službi, vodi potrebne evidencije i očevidnike te poduzima niz drugih radnji s ciljem održavanja javnog reda i sigurnosti.[3] Upravni postupak uvjetovan je načelima koja se prožimaju kroz sve njegove institute i postupovne radnje koje propisuje. [4] Načela upravnog postupka na kojima počiva ZUP su načelo zakonitosti, načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, načelo pristupa podacima i zaštite podataka, pravo stranke na pravni lijek, načelo zaštite stečenih prava stranaka, te načelo službene uporabe jezika i pisma.[5] Stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Stranka može biti i tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom ako može biti nositelj prava odnosno obveza o kojima se rješava.[6] Upravni postupak je pretežito jednostranački postupak jer u njemu uglavnom sudjeluju samo jedna stranka ili više stranaka s istovjetnim zahtjevima i interesima. No upravni postupak može biti i višestranački. Tada je riječ o slučaju kada u upravnom postupku sudjeluju dvije ili više

[1] Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21), čl. 2.
[2] Borković, I. (2002.), *Upravno pravo,* Zagreb: Narodne novine d.d.
[3] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro
[4] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro
[5] Stipić, M., Jagić, Z. (2015.), *Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja,* Zagreb; Effectus
[6] ZUP, čl. 4.

stranaka sa suprotnim zahtjevima i interesima. Ako pritom stranke nisu ni u kakvom međusobnom pravnom odnosu (npr. dvije ili više stranaka zahtijevaju podizanje građevine na istom zemljištu), govori se o tzv. kolidirajućim strankama, a ako stranke iznose direktno suprotne zahtjeve jedna prema drugoj (npr. na javnopravno tijelo je preneseno odlučivanje o naknadi poljske štete i sl.), govori se o tzv. kontrarnim strankama. Položaj takve kontrarne stranke sličan je položaju stranke u parničnom postupku.[7]

Nadležnost je pravo i dužnost nekog tijela da rješava konkretnu stvar u upravnom postupku odnosno da vodi postupak u određenoj upravnoj stvari i da donese rješenje. Stvarna nadležnost javnopravnih tijela određuje se zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili određuje nadležnost javnopravnih tijela. Ako se ona ne može utvrditi na temelju zakona, utvrditi će se po naravi upravne stvari. Mjesna nadležnost određuje se prema propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli, odnosno o ustrojstvu javnopravnih tijela.[8] Odredbe o nadležnosti su prisilne naravi te se nadležnost ne može mijenjati voljom stranaka, dogovorom organa i stranaka te dogovorom organa, a javnopravno tijelo dužno je, po službenoj dužnosti, tijekom vođenja čitavog postupka paziti na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost. Ako postoji opasnost od odgode, a mjesno nadležno tijelo ne može poduzeti potrebnu hitnu radnju, drugo stvarno nadležno javnopravno tijelo može poduzeti radnju izvan područja svoje mjesne nadležnosti. O poduzetoj radnji dužno je odmah obavijestiti mjesno nadležno javnopravno tijelo.[9]

Postoji mogućnost da se dva javnopravna tijela ili više njih izjasne kao stvarno ili mjesno nadležna ili nenadležna u istoj upravnoj stvari, dolazi do sukoba nadležnosti, a o tijelu nadležnom za rješavanje u toj upravnoj stvari odlučit će rješenjem nadležno javnopravno tijelo drugog stupnja u djelokrugu kojeg se nalazi ta upravna stvar, a ako takvog tijela nema, o sukobu nadležnosti odlučit će tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.[10] Postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti pokreće se na prijedlog tijela koje je posljednje rješavalo o nadležnosti ili na prijedlog stranke. Tijelo koje rješava sukob nadležnosti istodobno će poništiti odluku koju je donijelo nenadležno javnopravno tijelo, odnosno poništiti će odluku kojom se nadležno javnopravno tijelo izjasnilo kao nenadležno i dostaviti predmet na rješavanje nadležnom tijelu. Protiv odluke kojom je riješeno o sukobu nadležnosti ne može se izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.[11]

[7] Ljubanović, B., Petrović, I. (2015.), *Stranke u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu,* Pravni vjesnik
[8] ZUP, čl. 15. i čl.16. st.1.
[9] ZUP, čl. 17.
[10] ZUP, čl. 19. st. 1.
[11] ZUP, čl. 20.

Službena osoba postupa u upravnom postupku, kojoj je u opisu posla vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnim stvarima sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela. Službena osoba mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit. Ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje upravne stvari, rješenje donosi čelnik javnopravnog tijela.[12]

Upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Kad se postupak pokreće na zahtjev stranke, smatra se pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu, a kada se pokreće po službenoj dužnosti, smatra se pokrenutim kad službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti. O postupku pokrenutom po službenoj dužnosti moraju se obavijestiti osobe koje će u njemu sudjelovati, zakonsku osnovu pokretanja ili točno određen javni interes radi zaštite kojeg se vodi upravni postupak nužno pokreće te sve ostale podatke potrebne za pravilno i zakonito vođenje upravnog postupka. [13]Zahtjev za pokretanje postupka stranka može neposredno podnijeti javnopravnom tijelu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, a može takav zahtjev poslati poštom ili dostaviti elektroničkim putem.[14]

[12] ZUP, čl. 23.
[13] Stipić, M., Jagić, Z. (2015.), *Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja,* Zagreb; Effectus
[14] ZUP, čl. 40,, 41., 42.

3. RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI

3.1. Neposredno rješavanje

Službena osoba u javnopravnom tijelu može riješiti upravnu stvar bez provedbe ispitnog postupka u slučajevima propisanim zakonom, ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima (neposredno rješavanje).[15] Od iznimne je važnosti istaknuti kako je hrvatski zakonodavac postupak neposrednog rješavanja želio urediti kao opće pravilo za rješavanje upravnih stvari. Uvođenjem neposrednog rješavanja kao pravila ZUP iz 2009. godine je zapravo želio reagirati na činjenicu da je vođenje ovakve vrste postupka praksa u velikom broju upravnih područja te je dominantno u hrvatskom pravu.[16] Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti ako se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspolažu javnopravna tijela, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa, ili ako je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima.[17] Za neposredno rješavanje, dakle nužno je da se činjenično stanje može utvrditi na temelju podataka koji imaju službeni karakter, odnosno podataka koji moraju biti izdani u sklopu pravnom normom povjerenih poslova vođenja određenih evidencija: matica, knjiga, registra i sl. Druga je pretpostavka za neposrdeno rješavanje da službena osoba ocijeni da nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa. Nužno je istaknuti kako se prilikom razmatranja potrebe izjašnjenja stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa ne radi o diskrecijskoj ocjeni službene osobe, pa je, ako službena osoba ocijeni da takvo izjašnjenje nije potrebno, moguća i upravno-sudska zaštita. U upravno-pravnoj teoriji najosjetljiviji je slučaj neposrednog rješavanja zbog nužnosti poduzimanja hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti. Kod poduzimanja hitnih mjera, stranke nisu u mogućnosti sudjelovati u utvrđivanju činjeničnog stanja, a ocjenu o tomu što je javni interes i zahtijeva li on u konkretnom slučaju poduzimanje hitnih mjera donosi isključivo službena osoba koja provodi

[15] ZUP, čl. 48.
[16] Šikić, M. (2010.), *Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku,* u: Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 31, br.1, suppl., 219.-230.
[17] ZUP, čl. 49

postupak.[18] U postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke službena osoba neposredno rješava upravnu stvar kad je stranka u svojem zahtjevu navela sve činjenice ili podnijela potrebne dokaze na temelju kojih se može utvrditi pravo stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na temelju općepoznatih činjenica ili službenih podataka kojima raspolaže javnopravno tijelo te kad je propisano da se stvar može riješiti na temelju činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti slučaja proizlazi da se u zahtjevu stranke može udovoljiti.[19]

3.2. Ispitni postupak

Ispitni postupak provodi se kad je to nužno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari, kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima te radi omogućivanja strankama ostvarenja i zaštite njihovih prva i pravnih interesa.[20] Zakonodavčeva želja za utvrđivanjem neposrednog rješavanja kao općeg pravila vidljiva je iz isticanja da se ispitni postupak provodi samo kada je to nužno. No, smatra se kako isključivo na temelju propisivanja vođenja ispitnog postupka, kada je to nužno, nije moguće zaključiti da je takav postupak zaista podredan neposrednom rješavanju.[21] Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, kao i o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima. Također, službena osoba dužna je stranci omogućiti da sudjeluje u izvođenju dokaza i postavlja pitanja drugim strankama u postupku, svjedocima, vještacima i drugima preko službene osobe. Stranka također ima pravo biti upoznata sa svim rezultatima o izvođenju dokaza te je službena osoba dužna o tome izvještavati stranku.[22] Stranka može davati izjave usmeno na zapisnik ili u pisanom obliku. U složenim upravnim stvarima službena osoba može naložiti stranci podnošenje izjave u pisanom obliku, što ne isključuje pravo stranke na usmeno izjašnjavanje. Također, dužna je sudjelovati utvrđivanju činjenica važnih za rješavanje o upravnoj stvari te osobno dati izjavu kad to zatraži službena osoba ili kad je to propisano zakonom. Ako se u tijeku postupka osoba koja do tada nije sudjelovala u postupku traži da joj se prizna svojstvo

[18] Šikić, M. (2010.), *Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku,* Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 31, br.1, suppl., 219.-230.
[19] ZUP, čl. 50.
[20] ZUP, čl. 51., st. 1.
[21] Šikić, M. (2010.), *Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku,* Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 31, br.1, suppl., 219.-230.
[22] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro

stranke u tom postupku, službena osoba ispitat će njezino pravo da kao stranka sudjeluje u postupku i o tome donijeti rješenje, a žalba protiv istog ne zaustavlja tijek postupka.[23]

3.3. Dokazi i dokazna sredstva

Dokazivanje je procesna radnja koja se provodi radi utvrđivanja pravno relevantnih činjenica za rješavanje stvari koja je predmet postupka. Dokazivanje je najsloženiji dio svakog postupka o čijem uspješnom obavljanju ovisi i rezultat.[24] Važno je razlikovati izravne i neizravne dokaze. Izravnim dokazima neposredno se utvrđuju određene činjenice na osnovi kojih se stvara predodžba da postoji pravno relevantnih činjenica, dok neizravni dokaz samo upućuje na mogućnost postojanja neke pravno relevantne činjenice. Pravno relevantne činjenice utvrđuju se dokazima, tako da iz toga proizlazi da je dokaz sredstvo koje javnopravnom tijelu služi za stvaranje pravilne slike o svim bitnim činjenicama i okolnostima koje se utvrđuju.[25]

Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid. Nije potrebno dokazivati činjenice o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju, općepoznate činjenice, činjenice koje su poznate službenoj osobi ni činjenice koje propis pretpostavlja, ali je dopušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica. Osiguranje dokaza provodi službena osoba po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti, a postoji opravdana sumnja da se pojedini dokaz neće moći izvesti kasnije u tijeku postupka ili da će njegovo izvođenje biti otežano, radi osiguranja dokaza taj se dokaz može izvesti u tijeku cijelog postupka i prije nego što je postupak pokrenut. Za osiguranje dokaza prije pokretanja postupka nadležno je javnopravno tijelo prvog stupnja na području kojeg se nalazi stvar koju treba razgledati ili na kojem borave osobe koje treba saslušati, odnosno drugo javnopravno tijelo zamoljeno za pravnu pomoć, ako nije drukčije propisano. O osiguranju dokaza donosi se rješenje koje ne prekida tijek postupka.[26]

[23] ZUP, čl. 52., st. 3. i 4., čl. 53.
[24] Borković, I. (2002.), *Upravno pravo,* Zagreb: Narodne novine d.d.
[25] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro
[26] ZUP, čl. 58. i 59.

3.3.1. Isprave

Dokazivanje se izvodi javnim ili privatnim ispravama, koja može biti i u elektroničkom obliku. Javne isprave su isprave koje su izdali nadležni sudovi ili javnopravna tijela u granicama svoje nadležnosti i u propisanom obliku. Javne isprave dokazuju ono što se njima utvrđuje ili potvrđuje. Ako postoji sumnja u vjerodostojnost isprave, službena osoba provjerit će po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke vjerodostojnost takve isprave kod suda, odnosno javnopravnog tijela koji su takvu ispravu izdali. Stranka ili druga osoba kod koje se nalazi isprava potrebna kao dokaz u postupku dužna je omogućiti uvid u ispravu na zahtjev službene osobe. Ako fizička osoba kod koje se nalazi isprava, bez opravdanog razloga odbije dati ispravu na uvid službenoj osobi, rješenjem će se novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Ako pravna osoba kod koje se nalazi isprava bez opravdanog razloga odbije dati ispravu na uvid službenoj osobi, rješenjem će se novčano kazniti odgovorna osoba te pravne osobe u iznosu do 3 prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.[27]

3.3.2. Svjedoci

Svjedok može biti svaka osoba za koju se smatra da ima saznanja o određenim činjenicama i koja svoja saznanja može priopćiti. Svjedoku se poziv dostavlja u pisanom obliku osam dana prije svjedočenja. Svaka osoba pozvana kao svjedok dužna je svjedočiti. Svjedoka će se poučiti da ima pravo uskratiti svjedočenje, odnosno odgovore na pojedina pitanja kojima bi sebe, svoje srodnike u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do trećeg stupnja srodstva zaključno, bračnog druga, životnog partnera ili srodnike po tazbini do drugog stupnja srodstva zaključno, pa i onda kad su brak ili životno partnerstvo prestali, te skrbnika i štićenika, odnosno posvojitelja i posvojenika izložio kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti. Također, ima pravo uskratiti odgovore i na pojedina pitanja na koja ne bi mogao odgovoriti, a da ne povrijedi propisima utvrđenu tajnu, a posebice na pitanja o onome što mu je stranka povjerila kao svojem opunomoćeniku ili ispovjedila kao vjerskom ispovjedniku. Svjedok ne može, zbog opasnosti od imovinske štete, uskratiti svjedočenje o pravnim poslovima kojima je bio nazočan kao svjedok, zapisničar ili posrednik odnosno o radnjama koje je poduzeo u vezi sa spornim

[27] ZUP, čl. 60. i 61.

odnosom kao pravni prednik ili zastupnik jedne od stranaka te o drugim radnjama o kojima je na temelju propisa dužan podnijeti prijavu ili dati izjavu. Kad službena osoba ocijeni potrebnim, svjedok mora učiniti vjerojatnim razloge uskrate svjedočenja, odnosno odgovara na pojedina pitanja.

Svjedoka će se saslušati bez nazočnosti ostalih svjedoka. Kad je pozvano više svjedoka, svjedok koji je ispitan ne smije napuštati službene prostorije javnopravnog tijela ili mjesto očevida bez dopuštenja, prije saslušanja ostalih svjedoka. Svjedok koji je ispitan može se ponovno saslušati, odnosno suočiti s ostalim svjedocima ako se njihovi iskazi ne podudaraju. Svjedok koji se zbog bolesti ili drugog opravdanog razloga ne može odazvati pozivu može se ispitati u svojem stanu ili na drugom prikladnom mjestu. Ukoliko svjedok ne zna jezik na kojem se vodi postupak, saslušat će se preko prevoditelja. Svjedoku koji je gluh pitanja će se postavljati u pisanom obliku, a ako je nijem odgovarat će u pisanom obliku. Kad se saslušanje svjedoka ne može obaviti na taj način, kao tumač pozvat će se osoba koja se sa svjedokom može sporazumjeti. Od svjedoka će se uzeti sljedeći osobni podaci: osobno ime, datum i mjesto rođenja, zanimanje i mjesto prebivališta, odnosno boravišta ako nema prebivalište na području Republike Hrvatske te srodstvo, odnosno u kakvom je odnosu sa strankama. Ako službena osoba posumnja da postoje određeni razlozi koji dovode u sumnju objektivnost svjedoka, svjedoka će se ispitati i o tim okolnostima, a prethodno će ga se upozoriti da je dužan govoriti istinu i da ne smije ništa prešutjeti, te mu predočiti posljedice lažnog iskaza. Svjedoku će se predočiti posljedice davanja lažnog iskaza, a postavljat će mu se samo pitanja o upravnoj stvari koja je predmet postupka i pozvat će se da iznese sve ono što mu je o tome poznato. Nije dopušteno postavljati pitanja na način kojim bi se svjedoka uputilo kako odgovoriti. Kad je svjedok maloljetna osoba saslušat će se uz prisutnost zakonskog zastupnika.[28]

Nakon što svjedok da svoj iskaz, mogu mu se postavljati pitanja radi provjeravanja, dopunjavanja i razrješenja njegova iskaza. Cilj postavljanja pitanja svjedoku nakon davanja iskaza jest u tome da se otklone sve nejasnoće i proturječnosti u njegovom iskazu.[29]

[28] ZUP, čl. 62., 63., 64.
[29] Stipić, M., Jagić, Z. (2015.), *Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja,* Zagreb; Effectus

3.3.3. Vještačenje

Kad je za utvrđivanje ili ocjenu određene činjenice koja je bitna za rješavanje upravne stvari potrebno posebno stručno znanje kojim službena osoba ne raspolaže, dokaz se može izvesti vještačenjem. Službena osoba određuje vještačenje po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Za vještaka će se zaključkom odrediti osoba koja je odgovarajuće struke, a ovlaštena je za davanje mišljenja o pitanjima odgovarajuće struke ili osoba registrirana za vještačenje. Ako takvih osoba nema, za vještaka se može odrediti i druga osoba koja ima odgovarajuću stručnost potrebnu za vještačenje. Stranke će se uvijek prethodno saslušati o osobi vještaka. Ako bi troškovi izvođenja dokaza vještačenjem bili nerazmjerni vrijednosti predmeta, o upravnoj stvari može se riješiti i na temelju drugih dokaza, bez vještačenja. Za vještaka se ne može odrediti osoba koja ne može biti svjedok.

Vještačenje se može obaviti na usmenoj raspravi, a vještaku se može naložiti i obavljanje vještačenja izvan usmene rasprave, u kojem će se slučaju vještaku odrediti da nalaz i mišljenje dostavi u pisanom obliku u primjerenom roku te da na usmenoj raspravi obrazloži svoj nalaz i mišljenje. Prije početka vještačenja vještaka treba upozoriti da je dužan predmet vještačenja pažljivo razmotriti i u svojem nalazu točno navesti što zapazi i utvrdi te svoje obrazložene mišljenje iznijeti nepristrano i u skladu s pravilima struke, odnosno vještine. Kad se vještačenje ne obavlja na usmenoj raspravi, službena osoba odrediti će vještaku predmet vještačenja, odnosno osobe ili stvari koje treba razmotriti i u kojem pogledu. Kad vještak izloži svoj nalaz i mišljenje, službena osoba i stranke mogu mu postavljati pitanja i tražiti objašnjena o izloženom nalazu i mišljenju. Kad je određeno više vještaka, oni mogu svoj nalaz i mišljenje dati zajednički. Ako se ne slažu, svaki od njih će odvojeno izložiti svoj nalaz i mišljenje. Ako nalaz ili mišljenje vještaka nisu potpuni ili jasni, ako se nalazi i mišljenja dvaju ili više vještaka bitno razlikuju, ako nisu dovoljno obrazložena ili se pojavi osnovana sumnja u točnost danog mišljenja, a ti se nedostaci ne mogu otkloniti ni ponovnim saslušanjem vještaka, ponovit će se vještačenje s drugim vještacima, a može se zatražiti i mišljenje znanstvene ili stručne ustanove. Mišljenje znanstvene ili stručne ustanove može se tražiti i onda kad se zbog složenosti slučaja ili radi potrebe obavljanja analize može opravdano pretpostaviti da će se na taj način doći do točnijeg mišljenja.

Ako svjedok ili vještak bez opravdanog razloga izostanu s usmene rasprave ili odbiju svjedočiti odnosno vještačiti te ako vještak bez opravdanog razloga u ostavljenom roku ne dostavi nalaz i mišljenje u pisanom obliku, službena osoba može ih rješenjem novčano kazniti

u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini i odrediti da snose troškove prouzročene njihovim propustom. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.[30]

3.3.4. Očevid

Očevid se provodi kad je za utvrđivanje neke činjenice ili za razjašnjenje bitnih okolnosti potrebno neposredno opažanje službene osobe, a njegovo provođenje određuje se zaključkom. Stranke imaju pravo nazočiti očevidu, a može se provesti i bez nazočnosti stranke u slučaju poduzimanja hitnih mjera radi zaštite života, zdravlja ili imovine veće vrijednosti. Službena osoba određuje po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke koje će još osobe nazočiti očevidu. Ako vlasnik, odnosno posjednik stvari, odnosno druga osoba bez opravdanog razloga onemogući obavljanje očevida, službena osoba može ih rješenjem novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini, a za provedbu očevida mogu se upotrijebiti i druge prikladne mjere koje će omogućiti njegovu provedbu, uključujući i neposrednu prisilu uz pomoć policije. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja. Službena osoba zatražit će u pisanom obliku pomoć policije ako se očevid nije mogao obaviti zbog neopravdanog protivljenja vlasnika, posjednika ili drugih osoba ili kad se pri obavljanju očevida opravdano očekuje pružanje otpora. Nadležno policijsko tijelo dužno je pružiti zatraženu pomoć pri očevidu, sukladno propisima o postupanju policije.[31]

3.3.5. Izjava stranke

Ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, za utvrđivanje takvih činjenica može se kao dokazno sredstvo uzeti i izjava stranke.[32]

[30] ZUP, čl. 65., 66., 67.
[31] ZUP, čl. 68. i 69.
[32] ZUP, čl. 70.

3.4. Rješavanje upravne stvari

3.4.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja

U pravnoj doktrini upravo pravilno utvrđeno činjenično stanje pretpostavka je zakonitog rješavanja upravne stvari, te je utvrđivanje činjeničnog stanja „najvažnije faza upravnog postupka“. Iz navedenog razloga proizlazi da upravni postupak uopće nije moguće provesti bez utvrđivanja činjeničnog stanja.[33]

Službena osoba utvrđuje sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari i pribavit će po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi javnopravno tijelo kod kojeg se vodi postupak, odnosno drugo javnopravno tijelo ili sud. Stranka je dužna iznijeti točno, istinito i određeno činjenično stanje na kojem temelji svoj zahtjev. Kad se ne radi o općepoznatim činjenicama, stranka je dužna za svoje navode ponuditi dokaze i po mogućnosti ih podnijeti. Ako stranka tako ne postupi, službena osoba zaključkom će je pozvati da to učini u primjerenom roku. Kad stranka nije u ostavljenom roku dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut na zahtjev stranke, službena osoba ocijenit će od kakve je to važnosti za rješavanje upravne stvari. Ako se bez tih dokaza ne može udovoljiti zahtjevu stranke, zahtjev će se rješenjem odbiti. Kad stranka nije u ostavljenom roku dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev protivne stranke, službena osoba nastavit će postupak te riješiti upravnu stvar.[34]

3.4.2. Donošenje rješenja

O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem, a sukladno zakonu akt kojim se odlučuje može imati i drugi naziv. Rješenje se donosi u pisanom obliku, može se izdati na propisanom obrascu. Iznimno, može donijeti i u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti. Rješenje u usmenom obliku dostavlja se stranci i u pisanom obliku, kad je to propisano zakonom, ili ako stranka to zahtijeva, ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Rješenje u pisanom obliku dostavlja se bez odgode, a najkasnije u roku od

[33] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro
[34] ZUP, čl. 47.

osam dana od dana donošenja usmenog rješenja. Službena osoba dužna je upozoriti stranku da ima pravo tražiti pisani otpravak usmenog rješenja.

Rješenje se sastoji od zaglavlja, uvoda, izreke, obrazloženja, upute o pravnom lijeku te vlastoručnog potpisa ovlaštene službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificiranog elektroničnog potpisa ovlaštene službene osoba ili kvalificiranog elektroničkog pečata javnopravnog tijela.

Uvod sadržava naziv i osobni identifikacijski broj javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo, propis o nadležnosti, osobno ime, odnosno naziv stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje, osobni identifikacijski broj stranke ako joj je dodijeljen i osobe ovlaštene za zastupanje, kratku oznaku predmeta postupka te naznaku je li postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. Uvod sadržava i naznaku da su rješenje donijela dva javnopravna tijela ili više njih ili da je rješenje doneseno u ponovljenom postupku ili po presudi suda nadležnog za upravne sporove ili uz suglasnost, potvrdu ili po pribavljenom mišljenje drugog tijela. Kad je upravnu stvar riješilo kolegijalno tijelo, navodi se dan sjednice na kojoj je stvar riješena. Izreka sadržava odluku od upravnoj stvari, mora biti kratka i određena. Kad odluka sadržava rok, uvjet, namet, pridržaj ukidanja ili obvezu sklapanja upravnog ugovora, to treba biti sadržano u izreci. Izreka se može podijeliti u više točaka. Troškovi postupka utvrđuju se u posebnoj točki izreke, kao i to da žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Obrazloženje sadržava kratko izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, razloge donošenja zaključaka tijekom postupka te propise na temelju kojih je riješena upravna stvar. Kad žalba ne odgađa izvršenje rješenja, obrazloženje sadržava i pozivanje na zakon koji to propisuje. Uputom o pravnom lijeku stranka se obavješćuje može li protiv rješenja izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, kojem tijelu, u kojem roku i na koji način. Uputa o pravnom lijeku sadrži i napomenu da se stranke imaju pravo odreći prava na žalbu od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. Rješenje potpisuje ovlaštena službena osoba vlastoručno ili kvalificiranim elektroničkim potpisom. Rješenje izdano iz informacijskog sustava javnopravnog tijela može se ovjeriti damo kvalificiranim elektroničkim pečatom.[35]

U stvarima manjeg značaja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes niti interes trećih osoba, rješenje se može sastojati samo od izreke u obliku zabilješke u

[35] ZUP, čl. 96., 97. i 98.

spisu, ako su razlozi za takvu odluku očiti. Kad se u upravnoj stvari rješava o više pitanja, a samo se o nekima od njih može riješiti na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, može se donijeti rješenje samo o tim pitanjima (djelomično rješenje). Ako javnopravno tijelo rješenjem nije riješilo sva pitanja koja su predmet postupka, može se, na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti, donijeti rješenje o pitanjima koja nisu riješena (dopunsko rješenje). O odbijanju prijedloga stranke donosi se rješenje. Ako prema okolnostima slučaja prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi, rješenje će se donijeti na temelju činjenica poznatih u vrijeme njegova donošenja. To rješenje mora biti označeno kao privremeno (privremeno rješenje). Privremeno rješenje ukinut će se rješenjem kojim se rješava o upravnoj stvari. Djelomično, dopunsko i privremeno rješenje u pogledu pravnih lijekova i izvršenja smatraju se samostalnim rješenjem. Službena osoba dužna je u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Službena osoba dužna je u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Ako službena osoba u propisanom roku ne donese rješenje i dostavi ga stranci, stranka ima pravo izjaviti žalbu, odnosno prekinuti upravni spor.[36]

Kad je to propisano zakonom, smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku pokrenutom na uredan zahtjev stranke u kojem je ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar, ne donese rješenje u propisanom roku. Stranka ima pravo tražiti da javnopravno tijelo donese rješenje kojim se utvrđuje da je zahtjev stranke usvojen. Javnopravno tijelo dužno je izdati takvo rješenje u roku od osam dana od dana traženja stranke. Javnopravno tijelo može stranci jamčiti stjecanje određenog prava, kad je to propisano zakonom. Jamstvo ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba. O jamstvu se odlučuje rješenjem koje obvezuje javnopravno tijelo, osim ako su se pravna osnovna i činjenično stanje bitno izmijenili. Javnopravno tijelo može rješenjem ispraviti pogreške u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju te druge očite netočnosti u rješenju koje je donijelo ili u njegovim ovjerenim prijepisima. Ispravak pogreške proizvodi pravni učinak od dana od kojeg proizvodi pravni učinak rješenje koje se ispravlja.[37]

[36] ZUP, čl. 99., 100. i 101.
[37] ZUP, čl. 102., 103. i 104.

3.5. Obavješćivanje i dostava

Službena osoba može stranku i druge sudionike u postupku obavijestiti o tijeku i radnjama u postupanju usmeno, elektroničkim putem, neposrednim uručenjem pismena ili slanjem pismena poštom ili na drugi prikladan način. Obavješćivanje elektroničkim putem smatra se obavljenim u trenutku kad je zabilježeno na poslužitelju za primanje takvih poruka. Obavješćivanje putem informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu obavlja se slanjem obavijesti u korisnički pretinac stranke ili drugog sudionika u postupku. Obavješćivanje poštom obavlja se prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku koje se odnose na posrednu dostavu. Stranka i drugi sudionici u postupku obavješćuju se osobno, osim kad stranka ima osobu ovlaštenu za zastupanje ili opunomoćenika za primanje obavijesti. Stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, nacrta rješenja i drugih akata koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba. Razgledavanje spisa obavlja se u službenim prostorijama javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak. U opravdanim slučajevima spisi se mogu razgledati u službenim prostorijama drugog javnopravnog tijela. Kad se spis predmeta vodi u elektroničkom obliku, javnopravno tijelo dužno je osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledanje. Javnopravno tijelo može osigurati dostupnost spisa elektroničkim putem, ako su osigurani uvjeti za zaštitu privatnosti stranke. O odbijanju zahtjeva za razgledavanje i umnožavanje spisa donosi se rješenje.[38]

Dostava se obavlja osobno naslovljenoj osobi kad od obavljanja dostave počinje teći rok koji se ne može produžiti ili kad je takva dostava propisana (osobna dostava). Kad se naslovljena osoba ne zatekne na mjestu dostave, dostavljač će u poštanskom sandučiću ili pretincu ili kod osobe zatečene na mjestu dostave ostaviti pisanu obavijest da u određeni dan i sat bude na mjestu dostave radi primanja pismena i gdje do toga dana sama može podići pismeno. Ako dostavljač u naznačeno vrijeme ne pronađe naslovljenu osobu ili ako ona odbije primiti pismeno, dostavljač će ostaviti pismeno u njezinom poštanskom sandučiću ili pretincu ili ako toga nema, na vratima ili drugom za primatelja vidljivom mjestu. Na dostavnici uz ostavljeno pismeno dostavljač će naznačiti razlog takve dostave, dan i sat kad je ostavio pismeno i potpisati se. Kad dostavljač prilikom pokušaja dostave sazna da postoje razlozi zbog kojih pismeno uopće nije moguće uručiti naslovljenoj osobi, pismeno će vratiti pošiljatelju uz

[38] ZUP, čl. 83. i 84.

naznaku razloga zbog kojih pismeno nije moguće dostaviti. Dostava se smatra obavljenom danom uručenja, odnosno danom kad je pismeno ostavljeno u poštanskom sandučiću ili pretincu ili ako toga nema, na vratima ili drugom za primatelja vidljivom mjestu, osim ako stranka dokaže da iz opravdanih razloga nije mogla primati pismeno. Dostavom pismena osobi ovlaštenoj za zastupanje stranke ili opunomoćeniku za primanje pismena smatra se da je dostava izvršena samoj stranci. Dostava odvjetniku koji zastupa stranku može se obaviti i tako da se pismeno uruči zaposleniku odvjetničkog ured.[39]

Kad osobna dostava nije obvezna, a dostavljač ne zatekne naslovljenu osobu na mjestu dostave, pismeno se može uručiti odraslom članu kućanstva, a ako ta osoba ne želi preuzeti pismeno ili nije u mogućnosti predati pismeno, pismeno se ostavlja u poštanskom sandučiću ili pretincu naslovljene osobe. U tom slučaju na dostavnici pismena naznačuje se dan i način dostave. Pismeno se ne može uručiti osobi koja u istom postupku sudjeluje s protivnim interesom. Dostava se smatra obavljenom danom uručenja naslovljenoj osobi, ostavljanjem pismena odraslom članu kućanstva, odnosno danom ostavljanja pismena u poštanskom sandučiću ili pretincu. Kad u postupku sudjeluje veći broj stranaka s istovjetnim zahtjevima ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, dostava se obavlja uručivanjem pismena zajedničkom predstavniku. Dostava pismena pravnoj osobi, osobi koja obavlja registriranu djelatnost i javnopravnom tijelu obavlja se uručivanjem pismena osobi ovlaštenoj za primanje pismena. Ako se osoba ovlaštena za primanje pismena ne zatekne na mjestu dostave, pismeno će se uručiti drugom zaposleniku. Osobi na službi u oružanim snagama ili policiji, osobi u kopnenom, riječnom, pomorskom i zračnom prometu, osobi koja je lišena slobode ili joj je na drugi način ograničeno kretanje, dostava se može obaviti preko zapovjedništva, uprave, drugih službenih tijela, odnosno pravne osobe u kojima je zaposlena ili kojima se nalazi. Osobama koje se nalaze u inozemstvu, kao i stranim državama, međunarodnim organizacijama i osobama s diplomatskim imunitetom dostava se obavlja preko tijela državne uprave nadležnog za vanjske poslove ako međunarodnim ugovorima nije drugačije određeno. Dostava potvrda izdanih na zahtjev stranke koja se nalazi u inozemstvu dostavlja se neposredno stranci.

Dostava stranci obavlja se na adresu koja je naznačena u zahtjevu za pokretanje postupka, odnosno na adresu mjesta na kojem se stranka trenutačno nalazi. Kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti dostava stranci obavlja se na adresu prebivališta, boravišta ili mjesta na kojem se trenutačno nalazi. Dostava pravnoj osobi, podružnici ili drugoj osobi koja obavlja

[39] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro

registriranu djelatnost obavlja se na adresu sjedišta. Ostalim osobama koje sudjeluju u postupku dostava se obavlja na adresu prebivališta, boravišta ili mjesta gdje se trenutačno nalazi, odnosno sjedišta. Dostava javnopravnim ili drugim tijelima obavlja se na adresu njihova sjedišta. Stranka je dužna o promjeni adrese prebivališta, boravišta ili sjedišta obavijestiti javnopravno tijelo. Ako stranka promijeni adresu prebivališta, boravišta ili sjedišta, a o tome ne obavijesti javnopravno tijelo, daljnja dostava u postupku obavlja se stavljanjem pismena na oglasnu ploču javnopravnog tijela. Dostava se smatra obavljenom istekom osmog dana od dana stavljanja pismena na oglasnu ploču. Ako osoba ovlaštena za zastupanje ili opunomoćenik za primanje pismena u tijelu postupka promijeni adresu i o tome propusti obavijestiti javnopravno tijelo, dostava se obavlja izravno stranci, kao da osoba ovlaštena za zastupanje ili opunomoćenik za primanje pismena nisu određeni.

Dostavlja se obavlja radnim danom u vremenu od 08.00 do 20.00 sati. Kad postoje osobito važni razlozi ili se dostava ne može odgoditi, javnopravno tijelo može odrediti da se dostava obavi i u drugo vrijeme.[40]

Obavljena dostava potvrđuje se dostavnicom. Dostavnicu vlastoručno potpisuje osoba koja je preuzela pismeno, uz obveznu naznaku datuma primitka. Kad je naslovljena osoba nepismena ili se ne može potpisati, dostavljač će na dostavnici naznačiti osobno ime naslovljene osobe s datumom dostave i naznakom zašto osoba nije potpisala dostavnicu. Ako dostava nije obavljena osobno, dostavljač će na dostavnici naznačiti kome je predao pismeno i u kojem je odnosu osoba koja je primila pismeno s naslovljenom osobom. Dostava se obavlja elektroničkim putem na zahtjev, uz izričit pristanak stranke ili kad je to propisano zakonom. Ako je stranka zahtjev podnijela u elektroničkom obliku, smatra se da je pristala da joj se dostava obavlja elektroničkim putem, dok se ne izjasni drukčije. Elektronička dostava može se obaviti u bilo koje vrijeme. Kad osobna dostava nije obvezna, dostava elektroničkim putem može se obaviti na adresu elektroničke pošte naznačene u zahtjevu ili s koje je zahtjev poslan, a smatra se obavljenom u trenutku kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka. Stranka elektroničkim putem potvrđuje primitak pismena na zahtjev službene osobe. Dostava elektroničkim putem u korisnički pretinac informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku strukturu smatra se obavljenom potvrdom primitka pismena, a najkasnije istekom osmog dana od dana kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka osim ako zakonom nije propisan kraći rok. Dostava elektroničkim putem obavljena dostavom u

[40] ZUP, čl. 86., 87., 88., 89., 90., 91. i 92.

korisnički pretinac informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu smatra se osobnom dostavom.

Dostava javnom objavom obavlja se kad je to propisano ili su drugi oblici dostave nemogući ili neprikladni. Obavlja se na način stavljanjem pismena na oglasnu ploču javnopravnog tijela, objavom pismena u dnevnim novinama, na internetskoj stranici javnopravnog tijela ili na drugi prikladan način. Dostava se smatra obavljenom istekom osmog dana od dana javne objave.[41] Ovaj način dostave može biti vrlo koristan, iako bi ga zbog mogućnosti ozbiljnog ugrožavanja prava stranaka trebalo koristiti s velikim oprezom.[42]

[41] ZUP, čl. 93., 94. i 95.
[42] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro

4. PRAVNI LIJEKOVI

Pravni lijekovi su radnje u postupku koje omogućavaju ispravak odluka odnosno mogućih pogrešaka u radu službenih osoba ili stranaka u postupku. Pravne lijekove možemo podijeliti a redovite i izvanredne pravne lijekove.[43]

4.1. Redovni pravni lijekovi

U redovne pravne lijekove ubrajaju se žalba i prigovor. Treba naglasiti kako je žalba izrazito važna pravna radnja u postupku. Podnošenjem žalbe na rješenje javnopravnog tijela koje vodi konkretan postupak stranka štiti neka svoja prava ili pravne interese za koje smatra da joj po zakonu pripadaju. Kad stranka u postupku podnese žalbu na prvostupanjsko rješenje, žalba osporava izreku tog rješenja jer se podnošenjem žalbe smatra da rješenje nije pravilno ili da nije zakonito doneseno. Podnošenjem žalbe stranci se otvara mogućnost da u konkretnom postupku koji se vodi, odnosno predmetu postupka odlučuju dva tijela, drugim riječima, kada stranka podnese žalbu na odluku prvostupanjskog tijela, tada će o žalbi odlučiti drugostupanjsko tijelo. Žalba je devolutivni pravni lijek, što znači da se izjavljivanjem žalbe postupanje prvostupanjskog tijela u rješavanju upravne stvari podvrgava nadzoru hijerarhijski višeg, odnosno drugostupanjskog tijela.[44]

Protiv prvostupanjskog rješenja stranka ima pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakonom žalba nije isključena. Stranka može izjaviti žalbu i kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku. Stranka se može odreći prava na žalbu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. Odricanje od prava na žalbu u višestranačkim stvarima ima pravni učinak samo ako se sve stranke odreknu prava na žalbu. Stranka može odustati od žalbe sve do otpreme rješenja o žalbi. Kad stranka odustane od izjavljene žalbe, postupak u povodu žalbe obustavit će se rješenjem. Odricanje ili odustanak od žalbe ne mogu se opozvati.

U žalbenom postupku ispituje se zakonitost rješenja koje se pobija. Kad je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u žalbenom postupku ocjenjuje se i svrhovitost rješenja. U žalbi stranka treba navesti rješenje koje pobija, naziv javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo i zbog čega

[43] Borković, I. (2002.), *Upravno pravo,* Zagreb: Narodne novine d.d.
[44] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro

je nezadovoljna rješenjem. Kad se u žalbi iznose nove činjenice i novi dokazi, stranka je dužna obrazložiti zašto te činjenice i dokaze nije iznijela tijekom prvostupanjskog postupka. Kad se u žalbi iznose nove činjenice i novi dokazi, a u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, svakoj stranci dostavlja se prijepis žalbe i daje rok za izjašnjavanje o novim činjenicama i dokazima. Ako je u upravnoj stvari doneseno privremeno rješenje, u žalbi protiv rješenja o glavnoj stvari može se osporavati utvrđeno činjenično stanje i kad to nije osporavano u postupku donošenja privremenog rješenja. Žalba se izjavljuje u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, ako nije propisan duži rok.

Žalba se predaje prvostupanjskom tijelu na način propisan za predaju podnesaka. Ako je žalba predana drugostupanjskom tijelu, ono će je bez odgode proslijediti prvostupanjskom tijelu. Žalba koja je u roku predana drugostupanjskom tijelu smatra se pravodobnom. Kad stranka izjavljuje žalbu zbog ne donošenja rješenja u propisanom roku, žalba se može predati izravno i drugostupanjskom tijelu. Kad je u rješenju dana pogrešna uputa o pravnom lijeku, stranka može postupiti po važećim propisima ili po uputi. Stranka koja postupi po pogrešnoj uputi ne može zbog toga imati štetnih posljedica. Kad u rješenju nije dana nikakva uputa o pravnom lijeku ili je ta uputa nepotpuna, stranka može postupiti po važećim propisima, a može u roku od 30 dana zatražiti od javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo dopunu rješenja u tom dijelu. U takvom slučaju rok za žalbu teče od dana dostave dopunjenog rješenja. Žalba odgađa pravne učinke rješenja dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano. Kad se rješenje odnosi na dvije stranke ili više njih koje sudjeluju u postupku s istovjetnim zahtjevima, žalba bilo koje od stranaka odgađa izvršenje prema svim strankama. Javnopravno tijelo može iznimno, radi zaštite javnog interesa ili radi poduzimanja hitnih mjera, odnosno radi otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti, odlučiti da žalba nema odgodni učinak. Rješenje mora sadržavati detaljno obrazloženje zašto žalba nema odgodni učinak. [45]

U parlamentarnoj proceduri donošenja Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine, u pogledu prigovora istaknuto je da je riječ o novome pravnom lijeku, koji omogućuje da širi krug upravnih djelatnosti bude pokriven pravnim lijekovima. Cilj je pravna zaštita u slučajevima koji ne rezultiraju donošenjem klasičnog upravnog akta, ali su ipak važni za realizaciju prava građana.[46] Prigovor se izjavljuje čelniku tijela, ako Zakonom o općem

[45] ZUP, čl. 105., 106., 107., 108., 109., 110., 111. i 112.
[46] Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, https://sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168 , (04. kolovoza, 2022.)

upravnom postupku nije drukčije propisano. Odredbe o obliku, sadržaju i predaji žalbe na odgovarajući se način primjenjuju i na prigovor o kojem čelnik tijela odlučuje rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ukoliko nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.

4.2. Izvanredni pravni lijekovi

U hrvatskom upravno postupovnom pravu do stupanja na snagu Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine postojao je čitav niz izvanrednih pravnih lijekova. Tako su do 2009. godine izvanredni pravni lijekovi bili sljedeći: obnova postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti, mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po pravu nadzora, ukidanje i mijenjanje pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, izvanredno ukidanje te oglašivanje rješenja ništavim.[47] Danas u hrvatskom pravnom sustavu postoje samo tri izvanredna pravna lijeka, a to su: obnova postupka, poništavanje i ukidanje rješenja i oglašivanje rješenja ništavim.

Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od 3 godine od dana dostave rješenja stranci ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku, ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu, ako je rješenje donijela osoba koja nije ovlaštena za njegovo donošenje ili osoba koja je morala biti izuzeta, ako kolegijalno tijelo koje je donijelo rješenje nije rješavalo u propisanom sustavu ili ako za rješenje nije glasovala propisana većina, ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije bila dana mogućnost sudjelovanja u postupku, ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, ako osobi koja je sudjelovala u postupku nije bila dana mogućnost da se služi svojim jezikom ili pismom. Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja ako je rješenje doneseno na

[47] Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro

temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvog kaznenog djela, ako se rješenje temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta, ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drukčije.

Stranka može tražiti obnovu postupku u roku od 30 dana od dana saznanja za razloge obnove ili od kad je stekla mogućnost upotrebe novih dokaza. Državni odvjetnik, odnosno drugo ovlašteno državno tijelo može tražiti obnovu postupka uz jednake uvjete kao i stranka.

Nakon provedene obnove postupka, nadležno tijelo donosi rješenje o upravnoj stvari koja je bila predmet obnovljenog postupka. Rješenjem donesenim u obnovljenom postupku, nadležno tijelo može rješenje koje je bilo predmet obnove ostaviti na snazi ili ga zamijeniti novim rješenjem, u kojem će slučaju, s obzirom na okolnosti, prijašnje rješenje poništiti ili ukinuti. Protiv rješenja kojim je odlučeno o prijedlogu za obnovu postupka i protiv rješenja donesenog u obnovljenom postupku može izjaviti žalba samo kad je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo. Kad je rješenje donijelo drugostupanjsko tijelo, protiv tog rješenja može se pokrenuti upravni spor.[48]

Sljedeći izvanredni pravni lijek jest oglašivanje rješenja ništavim. Rješenje će se oglasiti ništavim ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti, ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku, ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće, ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo, ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala, ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja. Rješenje će oglasiti ništavim javnopravno tijelo koje ga je donijelo ili koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke u svako doba. Kad je rješenje o oglašivanju rješenja ništavim donijelo prvostupanjsko tijelo, protiv toga rješenja može se izjaviti žalba. Kad je drugostupanjsko javnopravno tijelo ili tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo rješenje oglasilo ništavim, protiv toga rješenja može se pokrenuti upravni spor. Ništavo rješenje nema pravni učinak. U slučaju oglašivanja rješenja ništavim, smatraju se ništavim i pravni učinci tog rješenja.[49]

Nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu. Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ako ga je donijelo

[48] ZUP, čl. 123. i 127.
[49] ZUP, čl. 128.

nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela, ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena. U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja. U upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, rješenje se može ukinuti samo uz pristanak protivne stranke. Zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo može se ukinuti u cijelosti ili djelomično ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom, ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku, ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Kad je rješenje ukinuto radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, stranka ima pravo na naknadu stvarne štete.[50]

U slučaju oglašivanja rješenja ništavim ili poništavanja rješenja, imovina stečena bez pravne osnove vraća se sukladno propisima građanskog prava.[51]

[50] ZUP, čl. 129. i 130.
[51] ZUP, čl. 132.

5. ZAKLJUČAK

U ovom radu opisan je upravni postupak koji je u Republici Hrvatskog reguliran Zakonom o općem upravnom postupku iz 2021. godine te je uvjetovan načelima koja se primjenjuju kroz njegove postupovne radnje. Cilj svakog upravnog postupka je rješavanje upravne stvari, neposredno ili provođenjem ispitnog postupka. Za donošenje zakonitog rješenja, potrebno je utvrditi činjenično stanje na temelju kojeg se ono donosi. Svako rješenje ili akt kojim se rješava o pravima i obvezama stranaka u postupku mora se dostaviti strankama. Dostava je važan dio provođenja upravnog postupka, budući da od dana dostave počinje teći rok za poduzimanje daljnjih radnji u postupku. Pravni lijekovi su radnje u postupku koje omogućavaju ispravak mogućih pogrešaka u radu službenih osoba i stranaka u postupku. Za vođenje upravnog postupka iznimno je važno poznavati i pridržavati se pravnih propisa koji reguliraju određeno upravno područje o kojem se radi u postupku. U Republici Hrvatskoj postoji česta izmjena osoba na političkoj vlasti što često dovodi do velikog broja izmjena zakona i drugih propisa što nažalost u određenoj mjeri otežava rješavanje upravne stvari. U današnje vrijeme građani žele efikasnije ostvarivanje svojih pravnih interesa, ali i zaštitu svojih prava u slučaju nezakonitog rada uprave. Sve su važnije procesna pravila po kojima službene osobe postupaju prilikom odlučivanja o zahtjevu stranke, a prilikom donošenja takvih pravila zakonodavac je dužan pridržavati se odredbi ustava te implementirati i međunarodne standarde te pravo Europske unije. Promjenama ZUP-a iz 2009. godine Hrvatski sabor utvrdio je opću primjenu ZUP-a u rješavanju svih upravnih stvari, ojačalo je ovlaštenje službene osobe u vođenju postupka i donošenju rješenja, te je zbog učinkovitosti postupka prihvaćeno načelo da drugostupanjska tijela ne vraćaju poništena rješenja ponovno na rješavanje prvostupanjskim tijelima. Kod izmjena iz 2021. godine, riječ je o izmjenama i dopunama kojima se promovira uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije kako bi se provođenje upravnih postupaka ubrzalo i pojednostavilo, na što je nedvojbeno utjecala i pandemija koronavirusa koja je nespremnim zatekla čitavo društvo.

6. LITERATURA

1. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21)
2. Borković, I. (2002.), *Upravno pravo,* Zagreb: Narodne novine d.d.
3. Đerđa, D. (2010.), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb; Inženjerski biro
4. Ljubanović, B., Petrović, I. (2015.), *Stranke u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu,* Pravni vjesnik
5. Stipić, M., Jagić, Z. (2015.), *Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja,* Zagreb; Effectus
6. Šikić, M. (2010.), *Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku,* Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 31, br.1, suppl., 219.-230.
7. Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, https://sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168 , (04. kolovoza, 2022.)