

Argument zdravog razuma u upravnom sporu

Dominić, Karen

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:439635>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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



**PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU,
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE,
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA**

Karen Dominić

ARGUMENT „ZDRAVOG RAZUMA” U UPRAVNOM SPORU

Završni rad

izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, rujan 2023.

Izjava o autorstvu rada

Ja, _____KAREN DOMINIĆ_____ (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog rada te da svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju mrežni izvori, udžbenici, knjige, znanstveni, stručni ili popularni članci) u radu su jasno označeni kao takvi te adekvatno navedeni u popisu literature.

Karen Dominic'

(potpis studenta/ice)

SADRŽAJ

1	UVOD	1
2	ZAŠTITA POJEDINAČNIH PRAVA I PRAVNIH INTERESA	2
2.1	Upravnosudska zaštita u Republici Hrvatskoj	2
2.2	Ustavnosudska zaštita u Republici Hrvatskoj	4
2.3	O utjecaju Vijeća Europe i Europskog suda za ljudska prava na zaštitu prava i pravnih interesa	6
3	UPRAVNI SPOR	7
3.1	Priroda upravnog spora	7
3.2	Predmet upravnog spora	8
3.3	Načela upravnog spora	9
3.4	Stranke u upravnom sporu	10
3.5	Odluke u upravnom sporu	11
4	ELEMENTI ARGUMENTA „ZDRAVOG RAZUMA“	11
4.1	Pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja	11
4.1.1	Činjenice, činjenično stanje i materijalna istina	11
4.1.2	Dokazivanje	13
4.1.3	Rješavanje upravnog spora	14
4.2	Važnost tumačenja i pravilne primjene materijalnog prava u upravnom sudovanju	16
4.2.1	Uniformno tumačenje	16
4.2.2	Načini ujednačene primjene materijalnog prava u usporednom pravu	18
4.3	Značenje argumenta „zdravog razuma“ u sudskoj praksi	19
4.3.1	Pojam „zdravog razuma“	19
4.3.2	Ustavnosudska praksa i argument „zdravog razuma“	21
4.3.3	Primjeri argumenta „zdravog razuma“ u upravnim sporovima	25
5	ZAKLJUČAK	29
6	LITERATURA	31

Argument “zdravog razuma” u upravnom sporu

Sažetak

Rad je posvećen argumentu zdravog razuma u sudskoj praksi na temelju kojeg Ustavni sud odlukama ukida presude i rješenja upravnih sudova radi zaštite vladavine prava i ustavnih prava pojedinaca. U radu je predstavljena zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa putem zaštite upravnih sudova, Ustavnog suda i Vijeća Europe.

Pažnja je posvećena definiranju upravnog spora kao važne grane sudovanja u kojoj je važnost primjene argumenta zdravog razuma naročito naglašena. Također, u radu se razrađuje pitanje pravilnog i potpunog utvrđenja činjeničnog stanja te tumačenja i pravilne primjene materijalnog prava na konkretan društveni odnos, bez čega sudovi ne mogu donositi pravične odluke, odnosno presude i rješenja. Argument zdravog razuma zaživio je u ustavnosudskoj praksi s obzirom na to da se pravna pravila ne smiju mehanički primjenjivati na konkretne životne situacije te je potrebno u svakom pojedinom slučaju razmotriti kontekst. Navode se Ustavne odluke temeljene na argumentu zdravog razuma kao zaštite objektivnog pravnog poretka, te praksa upravnih sudova koji se u odlučivanju o konkretnom pitanju pozivaju na odluke Ustavnog suda.

Zaključkom se ukratko predstavljaju sve iznesene činjenice o sudskom nadzoru javne uprave, zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno donošenja zakonite odluke i ostvarivanja jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti, te važnosti uniformnog tumačenja sudske prakse.

Ključne riječi: *upravni spor, utvrđivanje činjeničnog stanja, tumačenje i primjena materijalnog prava, argument zdravog razuma, Ustavni sud, Europski sud za ljudska prava.*

Summary

The paper is dedicated to the argument of common sense in judicial practice, on the basis of which the Constitutional Court annuls judgments and decisions of administrative courts in order to protect the rule of law and the constitutional rights of individuals. The paper presents the protection of individual rights and legal interests through the protection before administrative courts, the Constitutional Court and the European Court of Human Rights.

Attention is devoted to defining the administrative dispute as an important branch of litigation in which the importance of applying the argument of common sense is particularly emphasized. Also, the paper elaborates on the issue of correct and complete determination of the factual situation and interpretation and correct application of substantive law to a concrete social relationship, without which the courts cannot make fair decisions, i.e. verdicts and rulings. The argument of common sense has taken root in constitutional judicial practice, given that legal rules must not be mechanically applied to concrete life situations, and it is necessary to consider the context in each individual case. Constitutional decisions based on the argument of common sense as a protection of the objective legal order are cited, as well as the practice of administrative courts that refer to the decisions of the Constitutional Court when deciding on a specific issue.

The conclusion briefly presents all the presented facts about judicial supervision of public administration, the protection of human rights and fundamental freedoms, i.e. the adoption of a

legal decision and the realization of a guarantee of judicial control of the legality of individual acts of administrative authorities and bodies that have public powers, and the importance of a uniform interpretation of judicial practice.

Keywords: *administrative dispute, determination of factual situation, interpretation and application of substantive law, argument of common sense, the Constitutional Court of the Republic of Croatia, European Court of Human Rights.*

1 UVOD

Jedan od većih izazova svakog pravnog sustava jest uniformno tumačenje i primjena mjerodavnog prava kako o tome ovisi jedinstvenost sudske prakse i oživotvorenje načela zakonitosti te pravne sigurnosti. Prilikom tumačenja, primjenjivač ima slobodu odabrati onu normu koja je prikladnija za konkretnu društvenu vrijednost. No, izgradnja objektivnog pravnog poretka u društvu utemeljenom na vladavini prava te zaštita ustavnih prava pojedinaca ne može se zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma. Mjerodavno pravo trebalo bi tumačiti u skladu sa zdravim razumom i pravnom logikom kako bi se spriječili apsurdni učinci u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Stoga, u novije vrijeme, argument zdravog razuma zaokuplja pozornost sudova i postaje važan dio ustavnosudske prakse. Također postoji problem pretjeranog formalizma u odlučivanju, s obzirom na to da se pozitivno pravo često mehanički primjenjuje na konkretne situacije, bez osvrtnja na kontekst i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline, protivno zaštiti ustavnih prava podnositelja i temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Završni rad podijeljen je u 5 poglavlja:

Uvodni dio predočava strukturu rada i kratak opis svakog poglavlja.

U drugom poglavlju opisuje se zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa kroz rad upravnih sudova i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Predstavljene su i temeljne ovlasti sudova u praksi te promjene uočene ulaskom u Europsku uniju i ratifikacijom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U trećem poglavlju definiran je upravni spor i predmet upravnog spora. Predstavljena su njegova temeljna obilježja i načela. Ukratko se razjašnjava tko su stranke u upravnom sporu i kakve odluke sud može donijeti povodom tužbe.

Četvrto poglavlje posvećeno je utvrđivanju činjenica i dokaznom postupku radi uspješnog rješavanja upravnog spora. Prikazan je problem pretjeranog formalizma te potrebu za uniformnim tumačenjem apstraktne pravne norme. Pažnja se pridaje i ujednačenoj i pravilnoj primjeni prava u usporednom pravu. Opisuje se pojam zdravog razuma kroz povijesna filozofska tumačenja te njegova primjenjivost u praksi Ustavnog suda te se ukazuje na važnost odluka temeljem kojih upravni sudovi donose presude.

Peto poglavlje je zaključno i u njemu su jezgrovito predočene sve informacije i činjenice iznesene kroz rad.

2 ZAŠTITA POJEDINAČNIH PRAVA I PRAVNIH INTERESA

2.1 Upravnosudska zaštita u Republici Hrvatskoj

Kao posljedica razvoja pravne države osigurava se široka pravna zaštita na području upravnog prava te sudski nadzor zakonitosti rada uprave i institut upravnog spora postaju jedno od najvažnijih pitanja upravnog prava svake države. Upravno sudstvo „zbog svoje stručnosti i organizacijske neovisnosti u odnosu prema upravi“¹ pojavljuje se kao prikladni nositelj takvog nadzora, kao „tijelo čija neovisnost i autoritet osiguravaju da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi pozitivnog prava“.² Uloga nadzora vidljiva je kroz represivnu primjenu sankcija prilikom povrede pravnog poretka, ali ne treba zanemariti preventivnu funkciju upravnog nadzora koja utječe na tijek upravnih postupaka.³ Đerđa navodi da je „sudski nadzor predstavljao najsavršeniji oblik nadzora nad zakonitošću akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba, osigurava zaštitu prava pojedinaca te preventivno sprječava prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana“.⁴

Upravni spor kao „djelatnost sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama“⁵ najznačajniji je „vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnom ustroju ovoga pravnog instituta uvelike ovisi učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave“.⁶ Sudskim presudama moguće je staviti van snage nezakonit ili nepravilan upravni akt te naložiti državi naknadu štete oštećenom građaninu, čime se unaprjeđuje javna upravna djelatnost, štiti javna vlast države te jača povjerenje građana u javne institucije.⁷ Prema

¹ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128.

² *Ibid.*

³ Prema Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom*, Pravo i porezi, god. 7, br. 10, 1997., str. 31.: „postojanje mogućnosti da se pokrene upravni spor utječe na službenu osobu tijela koje vodi upravni postupak iz razloga što pri rješavanju upravne stvari, pozornost se stavlja na postupak, ali i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti bitnih za donošenje zakonitog rješenja“.

⁴ Đerđa, Dario, *Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., (str. 111 – 147.), str. 112.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, str. 113 – 114.

Zakonu o upravnim sporovima (dalje: ZUS), cilj je osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stanaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela. Cjelokupna regulacija upravnog spora podređuje se tom cilju, uključujući legitimaciju za pokretanje postupka, položaj stranaka, tijek postupka, usmenu raspravu, ovlasti suda te osiguravanje izvršenja sudskih odluka. U drugom planu je osiguranje objektivnog prava, odnosno kroz zaštitu subjektivnih prava tužitelja štiti se objektivni pravni poredak.⁸

Pravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje: VUS RH).⁹ U upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac, odnosno vijeće od tri suca unutar VUS-a RH, osim u slučaju ocjenjivanja zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca.¹⁰ Upravni sudovi kao prvostupanjski sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka ili propuštanja donošenja pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, tužbama protiv postupanja ili propuštanja postupanja javnopravnih tijela u zakonom propisanom roku, tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora te drugim zakonom propisanih slučajeva.¹¹ Budući da u prvom stupnju odlučuje više upravnih sudova, uz prethodno navedenu stvarnu nadležnost, bitno je odrediti i mjesnu nadležnost suda. Mjesna nadležnost predviđa se i za slučajeve kada je prebivalište, boravište ili sjedište upitno, no naš ZUS propisuje da je uglavnom mjesno „nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište, odnosno sjedište, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako tužitelj nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, mjesno je nadležan sud na području kojeg tužitelj ima boravište“.¹² Posebice važna pravna zaštita osigurava se povodom žalbe na odluku prvostupanjskog suda. Kada VUS RH utvrdi da je počinjena bitna povreda pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje ili je pogrešno primijenjeno materijalno pravo, dužan je poništiti osporenu odluku, sam otkloniti utvrđene pogreške i riješiti stvar.¹³ Njegove ovlasti omogućuju mu da odlučuje i kao prvostupanjski i kao drugostupanjski sud. Drugim riječima, da odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata, sukobu nadležnosti između upravnih sudova i drugim zakonom propisanim slučajevima.¹⁴

⁸ Đerđa, Dario; Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, 2012., str. 32.

⁹ Čl. 12., st. 1. i 2. ZUS-a, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

¹⁰ Čl. 14. ZUS-a.

¹¹ Čl. 12., st. 2. ZUS-a.

¹² Čl. 13., st. 1. ZUS-a.

¹³ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 65.

¹⁴ Vidi čl. 12., st. 3. ZUS-a.

U objektivnom upravnom sporu ocjenjuje se isključivo zakonitost općih akata, no prilikom ispitivanja zakonitosti nekog općeg akta automatski se dovodi u pitanje i ustavnost osporene odluke što je van nadležnosti upravnog sudstva, odnosno VUS-a RH.¹⁵ Time dolazimo do ustavnosudske zaštite koja se proteže i do odlučivanja o zakonitosti i ustavnosti drugih propisa te upravni sudovi, kako se navodi, mogu odlučivati samo o općim aktima za koje nije nadležan Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud).¹⁶

2.2 Ustavnosudska zaštita u Republici Hrvatskoj

U demokratskom društvu borba za pravo odvija se pretežno kroz razvijeni sustav institucija koje pružaju zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te u tom sustavu, Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav)¹⁷ pojavljuje se kao osnovni politički instrument društvene integracije, pravni akt i temelj unutar kojeg se odvija politička borba oko vlasti te rješavaju sporovi između pojedinaca i pravnih osoba. U odnosima s državnim službama i službenicima, građani se redovito pozivaju na Ustav koji se primjenjuje izravno te za čije kršenje slijede sankcije.¹⁸ Vladavina prava i poštovanje prava čovjeka najviše su vrednote našeg ustavnog poretka zajamčene Ustavom,¹⁹ stoga, pojedinačni akti državne uprave i tijela s javnim ovlastima moraju biti utemeljeni na zakonu.²⁰ Ustav štiti od arbitrarnog odlučivanja sudova i drugih državnih tijela, a obrazloženja sudskih odluka ne mogu ostati zanemarena jer je „nedostatak ozbiljnih, relevantnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su odlukom dane, prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno sudsko odlučivanje“.²¹

Jedna od zadaća Ustavnog suda je odlučivanje o zahtjevu za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,²² no ovlasti mu se protežu na rješavanje sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, provođenje postupka za utvrđivanje odgovornosti predsjednika Republike Hrvatske, provođenje nadzora nad

¹⁵ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 35.

¹⁶ *Ibid.*, str. 36.

¹⁷ 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.

¹⁸ Marković, Sandra, *Argument „zdravog razuma“ u ustavnosudskoj praksi*, portal IUS INFO, objavljeno 5. travnja 2018., str. 1.

¹⁹ Čl. 3. Ustava RH, 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.

²⁰ Marković, *op.cit.* u bilj. 18, str. 2.

²¹ *Ibid.*

²² Vidi čl. 35 – 44. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99, 29/02, 49/02. (dalje: Ustavni zakon).

ustavnošću programa i djelovanja političkih stranaka, nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora i državnog referenduma i izbornih sporova, provođenje nadzora nad donošenjem propisa za izvršenje ustava, zakona i drugih propisa, te o uočenim pojavama neustavnosti i zakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor.²³ Ustavni sud može ukinuti zakon ili propis, odnosno pojedine odredbe zakona ili propisa te može poništiti propis i pojedine odredbe uzimajući u obzir važnost za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, težinu povrede Ustava ili zakona i interes pravne sigurnosti ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, odnosno ako se njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj.²⁴

Svatko ima pravo podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu samoupravu, ali tek nakon što je iscrpljen svaki redovno propisan pravni put.²⁵ Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.²⁶ U konačnici, Ustavni sud može rješenjem odbaciti tužbu²⁷ ili odlučiti odlukom kojom tužbu usvaja ili odbija kao neosnovanu.²⁸

²³ Vidi čl. 35 – 44. i čl. 85 – 86. Ustavnog zakona.

²⁴ Vidi čl. 55. Ustavnog zakona.

²⁵ Sukladno čl. 62., st. 3. Ustavnog zakona: „u stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, pravni put je iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima“.

²⁶ Vidi čl. 62 – 63. Ustavnog zakona.

²⁷ Prema čl. 72. Ustavnog zakona, rješenjem se odbacuje ustavna tužba ako sud nije nadležan; tj. ako je ustavna tužba „nepravodobna, nepotpuna, nerazumljiva ili nedopuštena“.

²⁸ Vidi čl. 75 – 76. Ustavnog zakona, prema kojem ne postoje razlozi kojim se akt osporava, odnosno osporavanim aktom se vrijeđa zajamčeno ustavno pravo.

2.3 O utjecaju Vijeća Europe i Europskog suda za ljudska prava na zaštitu prava i pravnih interesa

U svezi s time, upravno sudovanje je jedno od važnijih pitanja kojim se bavi Europska unija (dalje: EU), s obzirom na to da se veliki dio europskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, odnosno upravni sudovi kao i EU štite javni interes i temeljna ljudska prava.²⁹ Stajališta Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP)³⁰ primjenjuju se u ustavnosudskim postupcima pokrenutim po ustavnim tužbama kako bi se zaštitila ustavna i konvencijska prava, utvrđuje jesu li učinci odlučivanja spojivi s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17. (dalje: Konvencija). Ukoliko u postupku zaštite konvencijskih prava odluke nadležnih nacionalnih tijela ne otkrivaju nikakvu arbitrarnost, ESLJP u pravilu ne zadire u pravna stajališta nadležnih nacionalnih sudova. Suvremeno shvaćanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, njihove učinkovite zaštite od nezakonitih djelovanja javne uprave, zahtijevalo je temeljitu reviziju upravnosudske kontrole i novu pravnu regulaciju. Stupanjem Republike Hrvatske u EU, sudovi u upravnom sporu postupaju i na temelju pravnih akata EU štiteći subjektivna prava stranaka utemeljena na pravnoj stečevini EU.³¹

Prema odredbama Ustava, ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine EU izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretom. Drugim riječima, pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama EU primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom EU te je izravna primjena prava EU omogućena svim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima.³²

Za razvoj ustavnosudskog aktivizma u Republici Hrvatskoj važna je uloga konvencijskog prava i stajališta ESLJP-a, čiji utjecaji na stajališta Ustavnog suda je nesporan. Ratifikacijom Konvencije države potpisnice dužne su ispunjavati niz obveza i standarda relevantnih za upravne sporove, što je vidljivo i kroz odnos Ustavnog suda i Ustava, na najvišoj nacionalnoj razini.³³

²⁹ Đerđa, *op.cit.* u bilj. 4, str. 113.

³⁰ Više o ESLJP-u dostupno je na: <https://uredzastupnika.gov.hr/europski-sud-za-ljudska-prava/186> (11. srpnja 2023.), te na: <https://www.echr.coe.int/> (11. srpnja 2023.).

³¹ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 24., 27. i 33.

³² Čl. 145. Ustava RH.

³³ Marković, *loc. cit.*

3 UPRAVNI SPOR

3.1 Priroda upravnog spora

Upravni spor u središtu je interesa pravne teorije zbog svoje „uloge u zaštiti objektivne zakonitosti i subjektivnih prava građana“.³⁴ Upravni spor je oblik sudske kontrole nad upravom, a dijeli se na spor o zakonitosti, odnosno spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni spor te prvotni i naknadni spor. Spor o zakonitosti znači da sud ima ovlast poništiti nezakoniti upravni akt, odnosno uloga suda sastoji se u tome da se ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema zakonu te način primjene zakona na zahtjev stranke. O sporu pune jurisdikcije govorimo kada sud može meritorno riješiti upravnu stvar.³⁵ „Odredbe ZUS-a omogućuju sudu da riješi spor rješavajući predmet o kojem se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to priroda stvari dopušta i da podaci postupka pružaju za to pouzdan temelj“.³⁶

Razlikujemo dvije koncepcije upravnog spora, subjektivni i objektivni spor, gdje je osim cilja, potrebno razmotriti i vrstu akta čija se zakonitost ispituje u predmetnom sporu.³⁷ Objektivni spor pruža zaštitu objektivne zakonitosti i može se pokrenuti protiv općih akata, dok subjektivni spor štiti subjektivna prava pojedinaca i vodi se protiv upravnih akata. Razlika je u kriterijima, odnosno cilju i predmetu spora.³⁸ No, subjektivni upravni spor pokreće se tužbom dok se objektivni pokreće zahtjevom ovlaštene osobe, po službenoj dužnosti VUS-a RH, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.³⁹ Primarni cilj ovlaštene osobe je zaštita subjektivnih prava i interesa, te ona „ne pokreće postupak ocjene zakonitosti općeg akta da bi se ocijenila zakonitost općeg akta, nego sa svrhom da se nezakonita pojedinačna odluka stavi izvan snage. U središtu odredbe čl. 83. st. 1. ZUS-a jest pojedinačna odluka, a ne opći akt“.⁴⁰ Zaključno,

³⁴ Derđa, Šikić, *loc. cit.*

³⁵ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka: *Vrste upravnih sporova*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, vol. 11, br. 3, 2011., (str. 753 – 772.), str. 757.

³⁶ *Ibid.*, str. 756 – 758.

³⁷ Crnković, Mateja, *Koncepcije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, br. 5, 2015., (str. 693 – 719.), str. 694.

³⁸ Ljubanović, Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 35, str. 764.

³⁹ Crnković, *op. cit.* u bilj. 37, str. 715.

⁴⁰ *Ibid.* prema Staničić, Frane, Đanić, Ana, *Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska komparativna i javna uprava, vol. 14, br. 4, 2014., (str. 961 – 986.), str. 972.

„Subjektivno pravo tako ne može postojati bez objektivnog prava jer svako pitanje subjektivnog prava pokreće i ono objektivnog prava“.⁴¹

U konačnici, između prvotnog i naknadnog spora razlika jest u tome što „prvotni upravni spor pokreće se i vodi prije nego što se donese ikakav upravni akt, što znači da u tom slučaju sud donosi odluku o spornoj upravnoj stvari prije nego što je uprava konkretnim aktom odlučila o pravima i obvezama pojedinog subjekta. U slučaju naknadnog spora sud rješava naknadno, odnosno nakon što je upravni akt već donesen“.⁴²

3.2 Predmet upravnog spora

Iako se u počecima prvenstveno kontrolirala zakonitost konačnog pojedinačnog akta u upravnom sporu, ustavnosudska zaštita je novim ZUS-om osigurana daleko šire. Ovdje govorimo o predmetu upravnog spora koji uključuje zaštitu od pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, postupanja odnosno propuštanja postupanja javnopravnih tijela. Kada je javnopravno tijelo svojom odlukom ili postupanjem povrijedilo neko pravo, obvezu ili pravni interes, stranka ima pravo podnijeti tužbu ako nije dopušteno izjaviti redoviti pravni. Dakle, predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti u slučaju da je bilo da odlučeno ili nije bilo odlučeno, da je tijelo postupilo ili nije postupilo u određenom roku te da je na taj način povrijedilo pravo, obvezu ili pravni interes stranke. Premet upravnog spora još je i ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovoru te je u zakonu posebno naglašena ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne samouprave, pravne osobe koja ima pravne ovlasti i pravne osobe koja obavlja javnu službu.⁴³

⁴¹ Crnković, *op. cit.* u bilj. 37, str. 694 – 695.

⁴² Ljubanović, Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 35, str. 767.

⁴³ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 34 – 35.; čl. 3. ZUS-a.

3.3 Načela upravnog spora

Zakon o upravnim sporovima proklamira pet načela koje upravni sudovi moraju imati u vidu prilikom postupanja, no na prvom mjestu su temeljne vrednote koje proklamira i štiti sam Ustav te ratificirani međunarodni dokumenti. Sadržaj Ustava nadzakonske je pravne snage i važan dio hrvatskog pravog poretka. Članak 3. Ustava propisuje temeljne vrednote kao temelj za tumačenje Ustava. Pojedina načela su sadržana u Ustavu (primjerice u čl. 15., 16., 18. i 29.) te Konvenciji (primjerice čl. 2, 6.1, 14.1 i 18.1), a neka od načela koja se spominju u prethodno navedenim pravnim izvorima su jednakost svih pred zakonom, sudovima i tijelima javne vlasti, zabrana diskriminacije po različitim osnovama, zajamčeno pravo na žalbu, pravo na pravično suđenje, suđenje u razumnom roku, načelo razmjernosti, itd.⁴⁴

Prvo načelo navedeno u ZUS-u je načelo zakonitosti,⁴⁵ odnosno u upravnom sporu sud odlučuje na temelju Ustava i zakona. Ustav propisuje da: „sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava“.⁴⁶ Prema tome, u upravnom sporu sudovi su dužni postupati prema Ustavu, zakonu i međunarodnim ugovorima. Drugo načelo je načelo izjašnjavanja stranke koje propisuje da će prije donošenja presude sud svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora. Samo iznimno u slučajevima propisanim zakonom se može odlučivati bez primjene navedenog načela.⁴⁷ U vezi s prethodnim načelom navodimo načelo usmene rasprave prema kojem upravni sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Sud može odlučiti u upravnom sporu bez održavanja rasprave samo u slučajevima propisanim ZUS-om. Važno je spomenuti i načelo učinkovitosti s obzirom da bi upravnosudska zaštita trebala biti brza i učinkovita, odnosno da se upravni sporovi provedu bez odugovlačenja uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućavajući zlouporabu prava stranaka i drugih sudionika, donoseći odluku u razumnom roku. Subjektivna prava stranaka, povrijeđena pojedinačnim odlukama javnopravnog tijela ili njihovim propuštanjem da odluku donesu u propisanom roku, traže brzu reakciju suda jer upravo na takav način mogu biti pravilno zaštićena. Zakašnjela sudska odluka za stranku nema učinak ili je on bitno smanjen od onoga koji bi imala

⁴⁴ Derđa, Šikić, *loc. cit.*

⁴⁵ Vidi čl. 5. ZUS-a.

⁴⁶ Čl. 115. Ustava RH.

⁴⁷ Vidi čl. 6. ZUS-a.

pravodobno donesena odluka.⁴⁸ Kao posljednje načelo navodimo načelo pomoći neukoј stranci prema kojemu će sud voditi brigu o tome da neznanje i neukost stranke i drugih sudionika u upravnom sporu ne bude na štetu prava koja imaju na temelju zakona.⁴⁹ Njegovom primjenom se pokušava olakšati pristup sudu, ostvarivanje i zaštita subjektivnih prava strankama i sudionicima koji nemaju pravna znanja ili su ona nedostatna, dok bi suci trebali voditi računa da stranke ne manipuliraju sa svojim navodnim neznanjem ili neukošću.⁵⁰

3.4 Stranke u upravnom sporu

Stranke u upravnom sporu su tužitelj i tuženik te to može biti zainteresirana osoba. Kada se govori o tužitelju, zapravo je riječ o fizičkoj ili pravnoj osobi, osobi bez pravne osobnosti (npr. podružnica trgovačkog društva) ili skupine osoba, kada su im djelovanjem javnopravnog tijela povrijeđena prava i pravni interesi. Može biti javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora (ako su odluku trebali donijeti dva ili više tijela u različitim oblicima suradnje te je potrebna njihova suglasnost, potvrda, mišljenje i sl.) te državno tijelo ovlašteno zakonom.⁵¹ Tužitelj podnosi tužbeni zahtjev protiv tuženika, javnopravnog tijela koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora. Javnopravnim tijelom smatra se tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga).⁵² Kao stranka upravnog spora može se pojaviti i zainteresirana osoba ili javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona.⁵³ Tužitelj i zainteresirana osoba mogu samostalno poduzimati radnje

⁴⁸ Vidi čl. 8. ZUS-a.

⁴⁹ Vidi čl. 9. ZUS-a.

⁵⁰ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 32 – 34.

⁵¹ Ovdje je riječ o zakonu koji uređuje nadležnost tog tijela ili neko upravno područje.

⁵² Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 42 – 43.; čl. 18. i čl. 2., st. 2. ZUS-a.

⁵³ Sukladno čl. 19., st. 4. ZUS-a: „zainteresirana osoba može se uključiti u spor u svakom trenutku na poziv suda po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, a sud će bez odgode obavijestiti sve stranke o uključivanju zainteresirane osobe u spor“.

u sporu ili to može u njihovo ime poduzimati osoba ovlaštena za zastupanje, zajednički predstavnik i zajednički opunomoćenik skupine osoba.⁵⁴

3.5 Odluke u upravnom sporu

Kada tužitelj tužbom⁵⁵ zahtijeva donošenje, poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, odnosno zahtijeva postupanje koje je tuženik dužan izvršiti sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci, Sud presudom odlučuje o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja (bilo da je riječ o naknadi štete ili povratu stvari). Također, u tijeku postupka, rješenjem će Sud odlučiti o svim pitanjima određenim odredbama ZUS-a, ali i svim drugim postupovnim pitanjima.⁵⁶ Sud odlučuje isključivo u granicama tužbenog zahtjeva, no nije vezan razlozima tužbe.⁵⁷ Dakle, tužbeni zahtjev može se odbiti ili usvojiti, ovisno o razlozima koji su navedeni u tužbenom zahtjevu.⁵⁸

4 ELEMENTI ARGUMENTA „ZDRAVOG RAZUMA“

4.1 Pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja

4.1.1 Činjenice, činjenično stanje i materijalna istina

Pravne činjenice moguće je definirati kao „sve činjenice što ih pravne norme postavljaju u početnoj hipotezi i u određenju delikta (sekundarnoj hipotezi), kao uvjete za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih odnosa, tj. za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih ovlaštenja i pravnih

⁵⁴ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 41 – 42. i 44.; čl. 17. i čl. 19 – 21. ZUS-a.

⁵⁵ Vidi čl. 62. ZUS-a.

⁵⁶ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 56 – 57.

⁵⁷ Prema čl. 31. ZUS-a Sud ima ovlast sam poništiti osporeni akt ili utvrditi da je djelovanje/propuštanje djelovanja javnopravnog tijela nezakonito te po službenoj dužnosti pazi na razloge ništavosti/ništetnosti.

⁵⁸ Vidi čl. 57 – 58. ZUS-a.

obveza“.⁵⁹ Pravne činjenice, ovisno o tome je li riječ o apstraktnome ili konkretnom pravnom odnosu, mogu se spoznati putem pronalaženja ili tumačenja opće pravne norme, odnosno mogu se spoznati putem neposrednog zapažanja i izvođenjem dokaza. Razlikujemo dva tipa pravnih činjenica, prirodne događaje (npr. prirodna smrt, elementarna nepogoda i sl.), te ljudske radnje koje izražavaju ljudsku svijest i volju te mogu biti pravno dopuštene ili zabranjene (npr. krađa, odnosno podnošenje tužbe i sl.).⁶⁰

Činjenično stanje čini skup činjenica, „označava sadržaj neke stvari, njezin način postojanja u vremenu i prostoru“⁶¹ te „okolnosti koje se odnose na konkretni slučaj koji rješava sud ili druga pravna instanca čine životno zbiljsko (činjenično) stanje“.⁶² Nasuprot tomu, razlikujemo apstraktno ili normativno činjenično stanje. Apstraktni jezični izričaj može se pronaći u zakonima jer se zakonom izražava neka mogućnost te se predviđaju situacije do kojih bi moglo doći u budućnosti. Utvrđivanje činjeničnog stanja bitno je i za parnični postupak s obzirom da se bez utvrđenog činjeničnog stanja ne može suditi. Dužnost utvrđivanja konkretnog činjeničnog stanja je na primjenjivaču pravnih normi te on mora razumjeti pravne akte kako bi donio zakonitu i pravilnu odluku.⁶³

Materijalnom istinom „podrazumijeva se potpuno i točno utvrđeno činjenično stanje, koje je podloga za donošenje odluke glavna aktivnost suda jest utvrđivanje činjeničnog stanja potrebnog za odlučivanje“⁶⁴ koje se utvrđuje slobodnom ocjenom dokaza. Utvrđivanje svih činjenica i okolnosti bitnih za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari propisuje se odredbom čl. 8. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21. (dalje: ZUP), kako bi se utvrdilo pravo stanje stvari.⁶⁵ Utvrđuje se da „velik utjecaj na saznanje istine o važnim činjenicama ima stručno znanje, iskustvo u utvrđivanju činjenica i razum procesnog tijela, kao i njegov odnos prema konkretnom slučaju i osobama koje sudjeluju u postupku. Izrazom traženje materijalne istine naglasak se stavlja na metodu, način utvrđivanja činjeničnog stanja, na aktivnost u potrazi za

⁵⁹ Rajko, Alen, *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., (str. 495 – 524.), str. 498. prema Visković, Nikola, *Država i pravo*, 2. izmij. izd., Zagreb, CDO Birotehnika, 1997., str. 212.

⁶⁰ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 498.

⁶¹ Rajko prema Visković, *loc. cit.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 498 – 499.

⁶⁴ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 500. prema Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Inženjerski biro, 2010., str. 50.

⁶⁵ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 500 – 501.

istinom“.⁶⁶ Načelo traženja materijalne istine, odnosno metoda ili način utvrđivanja činjeničnog stanja, „ostvaruje se u granicama koje određuju zakon“.⁶⁷ Važno je naglasiti i važnost drugih pravila koja se uključuju prilikom traženja istine, recimo dopuštenost iznositi nove činjenice i dokaze u žalbi, te druga pravila važna za utvrđivanje činjeničnog stanja propisana člancima ZUP-a: čl. 9., st. 3., čl. 47., st. 1., čl. 51., st. 2. čl. 66., st. 4., čl. 108., st. 2., čl. 123., st. 1., t. 1., čl. 108., st. 1., čl. 117., st. 1., t. 1–3. te čl. 115., st. 1.⁶⁸

4.1.2 Dokazivanje

Dokaz svakako možemo definirati kao „procesno sredstvo koje služi za stjecanje pravilne predodžbe o činjenicama koje se utvrđuju. Dokazuju se, u pravilu, sporne činjenice i činjenice koje su pravno relevantne, tj. one koje mogu utjecati na rješenje stvari“.⁶⁹ Dokazivanje kao postupovna radnja kojom se utvrđuju pravno relevantne činjenice, podrazumijeva postupovna sredstva. Prema ZUS-u, dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva.⁷⁰

Pod načelom slobodne ocjene dokaza,⁷¹ kojim se utvrđuje materijalna istina, podrazumijeva se nevezanost službene osobe o zakonskim pravilima koja se odnose na dokaznu snagu određenog dokaza. Ipak, kada bi se radilo o apsolutnoj slobodi ocjene dokaza, moglo bi se reći da bi „žalba protiv prvostupanjskog rješenja (zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđena činjeničnog stanja) bila nepotrebna“.⁷²

⁶⁶ Ljubanović, Boris, *Načelo traženja materijalne istine i upravni postupak*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, vol. 19, br. 4, 2019., (str. 659 – 675.), str. 665.

⁶⁷ *Ibid.*, str. 672.

⁶⁸ Vidi više u *Ibid.*, str. 665 – 667.

⁶⁹ Također se navodi da u kaznenom postupku činjenično stanje nije uvjetovano dokazima, Borković, *op. cit.* u bilj. 1, str. 446.

⁷⁰ Prema čl. 33., st. 4. ZUS-a.

⁷¹ Čl. 9., st. 2. ZUP-a prema Ljubanović, *op. cit.* u bilj 66, str. 666. navodi sljedeće: „Koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazane, utvrđuje službena osoba slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka“.

⁷² Ljubanović, *op. cit.* u bilj 66, str. 666.

4.1.3 Rješavanje upravnog spora

Pravilna primjena materijalnog prava i donošenje zakonite odluke ovise po pravilnom i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju, čime se ostvaruje i jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.⁷³ Rajko navodi da: „Kombinacija jačanja kontradiktornosti spora i mogućnosti utvrđivanja činjenica te provedbe i ocjene dokaza od strane suda bitan je iskorak u kvaliteti utvrđivanja materijalne istine u upravnom sporu (ne samo u odnosu reformacijsko, već i kasacijsko odlučivanje), što ujedno ima povoljne učinke u ostvarivanje preventivne funkcije upravnog sudovanja u odnosu na rad uprave, kao i na ostvarivanju postupovnog standarda jednakosti oružja“⁷⁴ te se tako „olakšava ostvarivanje cilj(ev)a upravnog spora, te čini jedan od glavnih elemenata reforme čija je provedba započela stupanjem na snagu ZUS-a“.⁷⁵ Na takav način povezuje se utvrđivanje činjenica, dokazivanje i rasprava. Nadalje, upravni sudovi imaju široke ovlasti te na području upravnog prava ostvaruju dvojaku ulogu, kao prvostupanjski sud u upravnom sporu te kao nadziratelj zakonitosti odluke donesene u drugome, „dovršenom pravnom postupku“.⁷⁶

Pružanje veće pravne sigurnosti i bolje zaštite prava stranaka, od arbitrarnih odluka i postupanja javnopravnih tijela, postiže se davanjem mogućnosti sudovima da sami utvrđuju činjenice i da, u pravilu, provode usmenu raspravu. Sukladno tome, postiže se i brže rješavanje sudskih predmeta.⁷⁷ Pomoću usmene rasprave⁷⁸ upravni sudovi sami utvrđuju činjenice, a stranci se omogućuje da zaštiti svoja prava i pravne interese te da se izjasni o zahtjevima, navodima drugih

⁷³ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 495.

⁷⁴ *Ibid.*, str. 522.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, str. 497.

⁷⁸ Sukladno čl. 36. ZUS-a Sud ne mora provesti usmenu raspravu kada se predmet rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu jer može primjeniti sve izvedene dokaze ako je stranka, odnosno tužitelj zadovoljan presudom donesenom u oglednom sporu. Kada sud utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržavaju nedostatke koji sprječavaju ocjenu njegove zakonitosti, neće održati usmenu raspravu jer ne bi mogla pridonijeti donošenju drukčije odluke. Konačno, usmena rasprava se ne mora provesti kada tužitelj osporava primjenu materijalnog prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili odgovoru na tužbu izričito ne zahtjevaju održavanje rasprave. Dakle, i u ovom slučaju usmena rasprava bi samo usporila i poskupila utvrđivanje upravne pravde jer je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno. Međutim, ako neka od stranaka inzistira na provođenju usmene rasprave sud bi je morao održati jer u tom slučaju stranke nisu izrjekom suglasne iako je sud utvrdio da ne treba izvoditi nove dokaze. Zakonodavac je ocijenio da se usmena rasprava ne provodi kada je tuženik priznao u cijelosti tužbeni zahtjev iz razloga što se u tom slučaju ne protivi tužbenom zahtjevu nego u odgovoru na tužbu potvrđuje njegovu istinitost te bi održavanje rasprave bilo nesvrhovito, neekonomično i neučinkovito.

stranaka i o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora u skladu s načelom izjašnjavanja stranke.⁷⁹

Utvrđivanje odlučnih činjenica ovisi i o opsegu tužbenog zahtjeva. U slučaju kada tuženik predmet rješava „po slobodnoj ocjeni, za odluku suda odlučne su činjenice je li osporavana odluka donesena u skladu sa zakonom, je li donesena u granicama diskrecijske ovlasti te je li sukladna svrsi dane ovlasti“.⁸⁰ Kako se upravni spor rješava temeljem činjenica nastalih prije donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela, iznošenje činjenica koje su nastale nakon donošenja osporavane pojedinačne odluke ili postupanja neće imati utjecaj na rješavanje upravnog spora u tijeku, ali stranke na temelju toga mogu ostvarivati prava u drugom (novom) upravnom postupku.⁸¹ Dakle, „u upravnom sporu ocjenjuje se zakonitost u odnosu na činjeničnu i pravnu situaciju u vrijeme vođenja upravnog postupka, odnosno postupanja te sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Odredbe o predmetu upravnog spora pritom logično slijede uređenje ustavnog prava na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata uprave“.⁸² U slučaju kada akt ili postupanje javnopravnog tijela nije nezakonit u vrijeme donošenja, te ukoliko su utemeljeni na onodobnome činjeničnom stanju, osnova za upravnosudsku intervenciju smatra se nepostojećom.⁸³

U ustavnosudskoj praksi pojavljuju se neke iznimke. Ustavnosudska praksa primjenjiva je onda kada „relevantne norme materijalnog prava sadrže promjenjive činjenice značajne za cjelovitu ocjenu postoji li u odnosnom slučaju stanje sukladno zakonu, s naglaskom na analizi svrhe propisa“.⁸⁴ Dakle, potrebno je ocijeniti radi li se o povredi zakona javnopravnog tijela u slučaju

⁷⁹ Đerđa, Šikić, *op.cit.* u bilj. 8, str. 209 – 211.; čl. 36., čl. 6., st. 1. i čl. 8. ZUS-a.

⁸⁰ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 510. sukladno čl. 4. ZUS-a.

⁸¹ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 511.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Rajko, *loc. cit.*; također čl. 33. i čl. 34. ZUS-a navodi da Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan i činjenice koje je sam utvrdio. Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima. Stranke su obvezne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka. Sud može od stranke zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje. U tu joj svrhu sud može odrediti primjereni rok. Sud može od stranke zatražiti da u primjerenom roku dopuni i obrazloži svoje podneske, dostavi isprave i druge dokaze koji se mogu koristiti u sporu. Ako stranka u određenom roku ne dostavi sudu tražena dokazna sredstva, sud ih može pribaviti prema pravilima kojima je uređeno pribavljanje dokaza u parničnom postupku.

⁸⁴ Rajko, *loc. cit.*

izostanaka „utvrđivanja pojedine činjenice koja je postojala u vrijeme vođenja upravnog postupka“.⁸⁵

4.2 Važnost tumačenja i pravilne primjene materijalnog prava u upravnom sudovanju

4.2.1 Uniformno tumačenje

U svakom pravnome sustavu uniformno tumačenje i primjena prava jedan je od najvećih izazova. Jedinstvenost sudske prakse neke države ovisi o uniformnom tumačenju i primjeni prava, te pravilnim tumačenjem i primjenom materijalnog prava ostvaruje se načelo zakonitosti i pravne sigurnosti. Međutim, postoje brojni izazovi na koje primjenjivač zakona, propisa ili drugog općeg akta mora obratiti pažnju.⁸⁶ S obzirom da se radi o širokom krugu subjekata koji primjenjuju odredbe zakona, propisa ili drugih općih akata, tj. tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima kao što su: „ministarstva, središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije, tj. državne uprave, državni zavodi i državna ravnateljstva, te uredi državne uprave u županijama; u zakonom određenim slučajevima i druga državna tijela, kao npr. Vlada Republike Hrvatske, državno odvjetništvo, pučki pravobranitelj i sl.; jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao npr. izvršna i upravna tijela gradova, općina i županija; te vrlo veliki broj najrazličitijih pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javne usluge, a koje čine javne ustanove, trgovačka društva, ali i brojne *sui generis* pravne osobe“⁸⁷, ujednačena primjena prava, odnosno upravnoga prava cilj je kojem svaki pravni sustav teži. Također, brojnost pravnih propisa upravnog prava, sadržanih u zakonima, drugim propisima te općim aktima jedinica lokalne i područne samouprave i pravnih osoba koje imaju javnu ovlast ili obavljaju javnu službu, uključujući pravne propise upravnog prava u materijalnom smislu, čine propise iz područja autorskog prava, žiga, tržišnog natjecanja, medija i telekomunikacija, financijskog prava, iz područja građenja, prostornog uređenja, komunalnog sustava i katastra, imovinskog prava, iz područja službeničkih i radnih odnosa i sl.⁸⁸ Zakoni, propisi i opći akti kao „apstraktni pravni akti

⁸⁵ Rajko, *op. cit.* u bilj. 59, str. 512. navodi da „polazeći od načelne dopustivosti utvrđivanja relevantnosti tih činjenica u upravnom sporu koju zagovaramo, može li se utvrditi da postoji neka od posebno propisanih iznimki slijedom koje javnopravna tijela za tu činjenicu nisu bila dužna znati, niti su je bila dužna utvrđivati“.

⁸⁶ Aviani, Damir; Đerđa, Dario, *Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, br. 2, 2012., (str. 369 – 394.), str. 393.

⁸⁷ *Ibid.*, str. 373.

⁸⁸ *Ibid.*

formulirani na način da uređuju cijeli skup društvenih odnosa⁸⁹, koji „na općenit način predviđaju da će se u društvu dogoditi niz odnosa među pravnim subjektima“.⁹⁰ Pravna norma primjenjuje se na određeno činjenično stanje čime se stvaraju konkretni pravni odnosi u svakom pojedinačnom slučaju. Prema tome i sudovi i tijela javne uprave primjenjuju općenormativne akte čime se ista materijalna norma, uglavnom, različito primjenjuje na isto ili u bitnome slično činjenično stanje. Takva primjena materijalne norme ugrožava načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, te opći pravni ideal pravičnosti u pravnome sustavu.⁹¹

Važnost sudske prakse, kao jednog od izvora prava, uočava se prilikom odlučivanja sudova i upravnih tijela. Kao izvor prava, sudska praksa trebala bi biti konzistentna. Poželjno je da su primjena i tumačenje sudske prakse ujednačeni u svim slučajevima, odnosno da donošenje različitih odluka prilikom rješavanja istovjetne činjenične i pravne osnove sudska praksa onemogućí. Pravilno funkcioniranje pravnog sustava uopće te osiguravanje pravne sigurnosti kao modernog standarda svake pravne države ovise o rješavanju predmeta iste činjenične i pravne osnove na isti način.⁹² Različito tumačenje odredbe dovodi do njezina različitog shvaćanja. Subjektivnim ili statičkim tumačenjem pronalazi se izvorna volja donositelja određenog propisa te je relevantno ono značenje koje je donositelj odredio u pravnoj normi u trenutku donošenja, odnosno objektivnim ili dinamičnim tumačenjem cilj je utvrditi značenje pravnog akta u okolnostima, potrebama i ciljevima suvremenog društva. S obzirom da primjenjivač norme istražuje različite predmete, različitost značenja iste norme dovodi i do neujednačenosti. To bi značilo da se jezičnim tumačenjem utvrđuje sam smisao i sadržaj pravnog pravila shvaćanjem riječi u rečenici, međusobne povezanosti te razmjешtenosti. Međutim, cilj radi kojega se pravna norma donosi teško je ostvariv ukoliko primjenjivač isključivo slijedi „jezičnu sintaksu“ sadržanu u zakonu, propisu ili općem aktu.⁹³ Dakle, ovdje govorimo o ciljnom tumačenju koje se zasniva na poimanju da se u „cilju, odnosno svrsi pravnog akta uvijek nalaze određene društvene vrijednosti kojima pravna norma uopće služi“.⁹⁴ Uz jezičnu formulaciju pravne norme, ciljno tumačenje

⁸⁹ *Ibid.*, str. 370.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, str. 369.

⁹³ *Ibid.*, str. 370 – 371.

⁹⁴ *Ibid.*, str. 371.

primjenjivaču služi da se odluči za onu normu koja može bolje i svrhovitije ispunjavati i štiti konkretnu društvenu vrijednost.⁹⁵

4.2.2 Načini ujednačene primjene materijalnog prava u usporednom pravu

Slijedom navedenog, upravna praksa se primarno ujednačava pred upravnim tijelima, a do neujednačenosti i nejedinstvenosti sudske prakse iz područja upravnog prava dolazi zbog velikog broja pravnih izvora koje primjenjuje veliki broj primjenjivača. Prakse prvostupanjskih javnopravnih tijela ujednačuju se u žalbenom postupku pred drugostupanjskim upravnim tijelima u Republici Hrvatskoj. Ovlaštenje postupati po žalbi imaju ministarstva ili u tu svrhu specijalno osnovana (središnja državna) tijela kao što su npr. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave⁹⁶ ili Odbor za državnu službu.⁹⁷ No ovakav model podrazumijeva da žalbu u upravnom postupku ima pravo uložiti stranka kada je njen zahtjev za ostvarivanjem kakvog prava odbijen, odnosno kada je stranci odlukom javnopravnog tijela nametnuta obveza.⁹⁸

Presude i mišljenja upravnih sudova, donesena na njihovim sjednicama, utvrđuju kako primijeniti zakonska rješenja materijalnog i postupovnog prava. U upravnom sporu ocjenjuje se zakonitost rada uprave, a izvršenje presuda upravnih sudova obvezno je svim strankama, uključujući javnopravna tijela koja se javljaju u položaju tuženika. Svim tijelima koja namjeravaju primjenjivati određeni propis presude služe kao smjernice prilikom tumačenja i primjene prava, odnosno presude utvrđuju kako u kontroverznim slučajevima primjenjivati materijalno pravo. Osim žalbenog postupka postoje izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu u svrhu zaštite zakonitosti. Protiv odluke upravnih sudova ili VUS-a RH nadležan je državni odvjetnik⁹⁹ kada se radi o povredi zakona, propisa ili općeg akta protivno javnom interesu te Vrhovni sud Republike Hrvatske odlučit će o navedenom zahtjevu¹⁰⁰ ispitivanjem pobijane odluke samo u granicama zahtjeva.¹⁰¹

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Prema čl. 96. Zakona o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17, 107/20.

⁹⁷ Prema čl. 65. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/ 15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22.

⁹⁸ Aviani, Đerđa, *op. cit.* u bilj. 86, str. 374.

⁹⁹ Vidi čl. 78. ZUS-a.

¹⁰⁰ Prema Aviani, Đerđa, *op. cit.* u bilj. 86, str. 378.: „Da bi takav zahtjev po tada važećem zakonu bio dopušten, bilo je potrebno da su ispunjene dvije pretpostavke: da su sudovi drugog stupnja donijeli dvije različite odluke u istoj činjeničnoj i pravnoj stvari i da u dotičnom slučaju nije bilo dopušteno podnošenje izvanrednog pravnog lijeka“.

¹⁰¹ *Ibid.*, str. 374 – 378.

Važno je naglasiti i važnost odluka Ustavnog suda. Ustavni sud očitovao se o važnim pitanjima upravnog prava, primjerice radi li se u određenim slučajevima o upravnom aktu ili ne. Očitovanje se provodi putem odluka donesenima u postupcima po ustavnim tužbama podnesenima protiv odluka upravnih sudova. Činjenica je da Ustavni sud nema u nadležnosti usklađivanje sudske prakse s obzirom da je to u nadležnosti VUS-a RH,¹⁰² no „ipak postoji snažan neformalni utjecaj Ustavnog suda na jednako tumačenje i primjenu prava te jedinstvenost sudske prakse, jer se i odluke Ustavnog suda u praksi primjenjuju kao instrument ujednačavanja sudske prakse“.¹⁰³

Sukladno tome, Ustavni sud odlukom, br. U-I/190/2001 od 12. srpnja 2001., nakon pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti čl. 36. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 129/2000.) s Ustavom, u dijelu koji se odnosi na odredbe st. 2. i 3. novog čl. 73.c, kojima se dopunjavaju odredbe Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 3/94, 100/96, 115/97, 131/97.), ukida djelomično odredbe čl. 73.c, st. 2., te odredbu čl. 73.c, st. 3. u cijelosti. Ustavni sud je u odluci naveo da „ako su zakonske odredbe takve da potiču dvojbe o njihovu smislu i načinu primjene, raspravljanje unutar sudova o spornim pitanjima i ujednačavanje sudske prakse o njima, spadaju u mjere koje podižu razinu učinkovitosti sudačke djelatnosti“.¹⁰⁴

4.3 Značenje argumenta „zdravog razuma“ u sudskoj praksi

4.3.1 Pojam „zdravog razuma“

Prema svim prethodno iznesenim tvrdnjama dolazimo do uporabe argumenta zdravog razuma, koji se u posljednjih nekoliko godina pojavio pri tumačenju i primjeni propisa, inauguriranog od strane Ustavnog suda. Smatra se jedim od važnijih dijelova ustavnosudske prakse te se sudovi ponekad, izrijeком ili bez posebnog referiranja, pozivaju na njega u svojim odlukama.¹⁰⁵

Zdravorazumsko svakodnevno razumijevanje proizlazi iz povijesne filozofske rasprave. Zdravim ljudskim razumom vladaju određena mišljenja, a da čovjek toga uopće nije svjestan. Radi

¹⁰² Vidi odluku Ustavnog suda, br. U-III-795/2004. od 27. listopada 2004.

¹⁰³ Aviani, Đerđa, *op. cit.* u bilj. 86, str. 379.

¹⁰⁴ Temeljem odluke Ustavnog suda, br. U-I/190/2001 od 12. srpnja 2001.

¹⁰⁵ Rajko, Alen, *Argument zdravog razuma u upravnom sporu*, Recepcija stajališta Ustavnog suda u praksi Upravnog suda u Rijeci, *Pravo u gospodarstvu*, br. 3, 2019., (str. 387 – 406.), str. 404.

se o načinu mišljenja nekoga vremena u kojemu su sadržane pretpostavke toga vremena. Prema Kantu ispravna uporaba razuma je prema njegovim vlastitim načelima, odnosno „pozivati se na ljudski razum tada kada čovjeku ponestane pametnih dokaza za njegove tvrdnje, a ne prije, jest jedno od suptilnih iznašaša novoga vremena“¹⁰⁶ dok Karl Marx zdravi ljudski razum vezuje neposredno na pervertiranu i otuđenu, ideologijsku svijest.¹⁰⁷ Zdrav razum ili „zdrava praktična prosudba“ može se definirati kao posjedovanje sposobnosti vidjeti stvari onakvima kakve jesu i raditi stvari onako kako bi se trebale činiti, no može označavati nereflektirajuće znanje, neovisno o specijaliziranoj obuci ili promišljenom razmišljanju. Onaj tko ima zdrav razum je u dodiru sa zdravorazumskim idejama, a takve ideje izviru iz proživljenog iskustva onih dovoljno zdravorazumskih da ih percipiraju. Zdravorazumske ideje pokreću donošenje pravnih odluka, te neki tvrde je da je zdrav razum „skriveni prijepis“ zakona, „temeljni i nesvjesni okvir“ koji utječe na prosuđivanje.¹⁰⁸

Osobita važnost primjene argumenta zdravog razuma naglašena je upravo u upravnim sporovima.¹⁰⁹ Njegova korisnost primjećuje se kod potiskivanja pretjeranog formalizma u okviru smanjivanja prostora primjenjivača normi za arbitrarnost. Argument zdravog razuma češće se koristi kod materijalnopravne interpretacije nego u pogledu utvrđivanja i ocjene samih činjenica, te je u bliskoj vezi s teološkim tumačenjima i zahtjevom konkretizacije odlučivanja, u skladu s objektivnim i relevantnim osobitostima konkretnog slučaja.¹¹⁰ S obzirom na razna upravna iskustva „pretjerani formalizam i srodne pojave nespojive s ustavnopravno prihvatljivim tumačenjem, često nisu posljedica neznanja i/ili pogrešnog odnosa službenih osoba u javnopravnim tijelima, već im je - u kontekstu hijerarhije unutar izvršno-upravnog sloja vlasti i s time povezanoga upravnog mentaliteta - „probijanje brana“ i putem argumenta zdravog razuma lakše prepustiti upravnim sucima“.¹¹¹ Ustavna funkcija i narav predmeta upravnog spora čini ga važnom granom sudjelovanja primjene argumenta zdravog razuma. „Ustavni sud ističe da se objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi, a zaštita ustavnih prava pojedinaca ne može se zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma.

¹⁰⁶ Prema Kant, Immanuel, *Prolegomena to Any Future Metaphysics*, Cambridge University Press 1997., 2004., str. IX iz Naklade Breza, *Imperij zdravoga razuma Uz recenziju Porfirijeva spisa Vita Plotini*, Zagreb, 2004., str. 301.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Maroney, Terry A., *Emotional Common Sense as Constitutional Law*, Vanderbilt Law School Faculty Publications, 2009., str. 852.

¹⁰⁹ Rajko, *op. cit.* u bilj. 105, str. 387.

¹¹⁰ *Ibid.*, str. 405.

¹¹¹ *Ibid.*

Stoga svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici jer bi u protivnom moglo imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Takav način tumačenja i primjene mjerodavnog prava posljedično ne može se drukčije nazvati nego arbitrarnim¹¹².

U jednom od nastavnih potpoglavlja prikazuju se primjeri recepcije argumenta zdravog razuma pri obrazlaganju presuda Upravnog suda u Rijeci u različitim upravnim područjima kao što su policijsko upravno pravo, porezno područje, područje socijalnog prava, te druga upravna područja.

4.3.2 Ustavnosudska praksa i argument „zdravog razuma“

Praksom Ustavnog suda zastupa se stajalište da do „pretjeranog formulizma“ u odlučivanju dolazi zbog „mehaničke“ primjene pozitivnog prava. Kada važnost konteksta ostane zanemarena i pravni problem se ne sagleda kao jedinstvena cjelina, može doći do povrede ustavnih prava podnositelja, ali i temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske.¹¹³ Svrha pravnih odredbi je njihova primjenjivost u praksi, odnosno uređenje konkretnih društvenih odnosa. Iako se vladavina prava ostvaruje kroz apstraktno vrednovanje samog zakonodavstva, kategoričnošću objektivnog prava ne može se opravdavati nefleksibilna primjena pravnih pravila na konkretne životne odnose, u smislu ignoriranja imperativa razumnosti i pravičnosti.¹¹⁴

Argument „zdravog razuma“, Ustavni sud u svojim odlukama dovodi u vezu obrazlaganjem eventualnih povreda prava na pravično suđenje, te sukladno tome navodi da se „objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi ni zaštita ustavnih prava pojedinaca zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu „zdravog razuma“. Stoga svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici jer bi u protivnom moglo imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Takav način tumačenja i primjene mjerodavnog prava posljedično se ne može drukčije nazvati nego arbitrarnim¹¹⁵. Ustavni sud usvojio je tužbene zahtjeve temeljem argumenta zdravog razuma

¹¹² Odluka Ustavnog suda, br. U-III-555/2015 od 9. srpnja 2015., T.11. obrazloženja.

¹¹³ Prema odluci Ustavnog suda, br. U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014.

¹¹⁴ Marković, *op.cit.* u bilj. 18, str. 2.

¹¹⁵ *Ibid.*, str. 3. sukladno odlukama Ustavnog suda.

sljedećim odlukama: br. U-III/1311/2014, U-III/5184/2013, U-III/1215/2015, U-III/357/2016, U-III/3659/2014, U-III/2215/2019, U-III/2791/2016, U-III/555/2015, U-III/5642/2016, U-III/5055/2021, U-III/673/2018, U-III/5694/2013, U-III/2782/2018 i U-III/412/2016.¹¹⁶

Ustavni sud je utvrdio da je podnositelju osporenom presudom i rješenjem VUS-a RH, br. Usž-566/14-5 od 2. srpnja 2015.,¹¹⁷ povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje.¹¹⁸ Presudom i rješenjem VUS-a RH uvažena je žalba tuženika i poništena presuda Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-1201/13-12 od 18. kolovoza 2014., te je podnositeljeva tužba odbačena. Podnositelj ističe postojeću povredu ustavnih prava, zajamčenih čl. 19. i 29., st. 1. (podredno čl. 14. i 18.) Ustava, osporenom odlukom. Ustavni sud podsjeća da na arbitrarno odlučivanje upućuje nedostatak relevantnih i dostatnih razloga navedenih u osporenim odlukama. Ustavni sud je utvrdio da u konkretnom ustavnosudskom postupku treba odgovoriti na pitanje je li podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje te se poziva na odluku, br. U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010., kojom je utvrđeno da se jamstvo prava na pravično suđenje, primjenjuje i na sudski postupak pred tadašnjim Upravnim sudom Republike Hrvatske,¹¹⁹ koji je uređen čl. 19., st. 2. Ustava.¹²⁰

Ustavni sud utvrđuje činjenice kao dokazane ili nedokazane iznimno, tj. ukoliko ocijeni da je riječ o arbitrarnom postupanju redovnih tijela. Postoji li arbitrnost u načinu na koji su Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija), klasa: UP/I 034-03/14-01/002, ur. br. 580-09/88-2015-100 od 17. ožujka 2015. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje) i VUS RH, br. UsII-40/15-10 od 22. travnja 2016.,¹²¹ utvrdili da su na predmetnom sastanku pružatelji zaštitarskih usluga (među kojima je i podnositelj) sklopili zabranjeni sporazum na način da su dogovorili minimalnu cijenu privatne tjelesne zaštite, zadaća je Ustavnog suda koji je pošao od činjenica onako kako su ih nakon provedenog dokaznog postupka utvrdili Agencija i VUS RH, a koje su ih u konačnici dovele do zaključka da je riječ o zabranjenom sporazumu.¹²² Kao dokaz postojanja zabranjenog sporazuma, Agencija i VUS RH navode novinski članak, objavljen na internetskoj

¹¹⁶ Vidi praksu Ustavnog suda na stranici: <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf> (14. srpnja 2023.).

¹¹⁷ Vidi odluku Ustavnog suda, br. U-III-357/2016 od 1. veljače 2018.

¹¹⁸ Pravo zajamčeno čl. 29., st. 1. Ustava RH.

¹¹⁹ Ustavni sud ukida presudu Upravnog suda Republike Hrvatske, br. Us-5297/02 od 28. prosinca 2006. i vraća predmet na ponovni postupak, prema Odluci Ustavnog suda, br. U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010.

¹²⁰ Marković, *op.cit.* u bilj. 18, str. 2.

¹²¹ Vidi odluku Ustavnog suda, br. U-III-2791/2016 od 1. veljače 2018.

¹²² Odlukom Ustavnog suda, br. U-III-2791/2016 od 1. veljače 2018. navodi se da je njihovo preispitivanje Ustavnom sudu nužno u mjeri u kojoj Ustavni sud mora utvrditi jesu li one u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja bile dostatne i relevantne za kvalifikaciju utvrđivanja minimalne cijene sata rada zaštitara kao zabranjenog sporazuma u smislu mjerodavnog prava, kako bi mogao ocijeniti prigovor podnositelja da su odluke sudova arbitrarne.

stranici „N. 1.“. Kao glavni razlog podnositeljeve krivnje navodi se činjenica što on, a ni ostali sudionici sastanka, pružatelji zaštitarskih usluga, nisu osporili navedeno priopćenje. Pri tome, utvrđenje je da ni Agencija ni VUS RH nisu uzeli u obzir i razmotrili prigovore koje je isticao podnositelj (a i svi ostali sudionici sastanka) da nisu imali razloga osporavati njegov sadržaj, budući da u njemu nije bilo ništa netočno navedeno, uključujući i podatak o minimalnom trošku sata rada zaštitara. No, isticali su da se taj trošak ne može nikako izjednačiti s minimalnom cijenom zaštitarskih usluga te da Agencija, a kasnije i VUS RH, neosnovano i pogrešno izjednačuju ta dva (različita) pojma.¹²³

Prema ocjeni Ustavnog suda, Agencija u obrazloženju rješenja nije navela ništa zbog čega smatra da su „minimalni trošak sata rada zaštitara“ i „minimalna cijena zaštitarskih usluga“ identični termini između kojih nema razlike, stoga prigovori podnositelja i ostalih sudionika sastanka kojim navode njihovu različitost ostaju neosnovani (iznose prigovor da navedeni pojmovi mogu obuhvaćati i druge komponente kao što su tehnička pomagala). U odluci, br. U-III-2791/2016 od 1. veljače 2018., navodi se propust Agencije da obrazloži koji su elementi sklapanja zabranjenog sporazuma između podnositelja i ostalih sudionika sastanka kada sudjeluju u postupku javne nabave. Naime, u postupku javne nabave najpovoljnijim ponuditeljem smatra se onaj koji ponudi najnižu cijenu. Time zaključujemo da kako postoji veći broj pružatelja usluga na tržištu, javna objava takvog sporazuma može samo štetiti podnositeljima i ostalim sudionicima sastanka jer bi na taj način omogućili drugim pravnim osobama (pružateljima tržišnih usluga) da snize cijenu. Ustavni sud je ocijenio da bi takvo ponašanje podnositelja (i ostalih sudionika) bilo protivno argumentu zdravog razuma. VUS RH u obrazloženju osporene presude prihvatio je razloge Agencije kao dostatne te se također, prema ocjeni Ustavnog suda, nije posebno očitovao na prigovore podnositelja. Stoga, iako je imao priliku, nije otklonio nedostatke u obrazloženju rješenja Agencije. Agencija i VUS RH nisu razmotrili sve činjenične i pravne elemente objektivno mjerodavne za donošenje odluke, odnosno njihov propust se sastoji u neobuhvaćanju svih aspekata razmatranog slučaja, te je Ustavni sud utvrdio da se navedeni pristup Agencije i VUS-a ne može ocijeniti drukčije nego arbitrarnim te je odlukom¹²⁴ usvojio ustavnu tužbu, ukinuo presudu i rješenje VUS-a RH, br. Usž-566/14-5 od 2. srpnja 2015. te je predmet vratio na ponovni postupak.¹²⁵

¹²³ Marković, *op.cit.* u bilj. 18, str. 3.

¹²⁴ Odluka Ustavnog suda, br. U-III-357/2016 od 1. veljače 2018.

¹²⁵ Marković, *op.cit.* u bilj. 18, str. 2 – 4.

Argument „zdravog razuma“ Ustavni sud ističe i u odluci, br. U-III-1215/2015 od 30. ožujka 2017, kojom usvaja ustavnu tužbu, ukida presudu VUS-a RH, br. Us-7150/11-4 od 15. siječnja 2015. i rješenje, klasa: UP/II-112-07/11-01/412, ur. br. 566-01/5-11-4 od 4. svibnja 2011. Odbora za državnu službu, te predmet vraća Odboru za državnu službu na ponovni postupak. Ustavni sud je odlukom, br. U-III-1807/2009 i U-III-1872/2009 od 23. prosinca 2010., među ostalim, usvojio podnositeljevu ustavnu tužbu i ukinuo prethodno presudu Upravnog suda Republike Hrvatske, br. Us-10083/2008-6 od 11. veljače 2009., drugostupanjsko i prvostupanjsko disciplinsko rješenje te vratio predmet na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu. Podnositelj je istaknuo da su mu osporenim odlukama¹²⁶ povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode zajamčene čl. 26., čl. 55., st. 1. i čl. 56., st. 1. Ustava. I u ovom obrazloženju odluke Ustavni sud je istaknuo da se objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi ni zaštita ustavnih prava pojedinaca zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma. Ustavni sud je ocijenio da je u osporenoj presudi, suprotno tim zahtjevima, izneseno sljedeće stajalište VUS-a RH: „S obzirom da odlukom Ustavnog suda nisu poništena rješenja niti pravne posljedice koje su ona izazvala već je onemogućeno daljnje proizvođenje pravnih posljedica ukinutih rješenja, Sud ocjenjuje pravilnim stanovište tuženog tijela da je osnovano tužitelj vraćen u službu s danom konačnosti rješenja, nakon zaključka Prvostupanjskog disciplinskog suda o obustavi postupka uslijed zastare“.¹²⁷ Time je potvrđeno isto takvo stajalište Odbora za državnu službu. No, VUS RH je naveo i da je tužiteljev zahtjev za povratkom u službu s danom prestanka radnog odnosa po osnovi disciplinske odluke neosnovan, iz već navedenih razloga, uz što navodi da je razlog obustave disciplinskog postupaka nastup zastare, a ne iz razloga koji bi otklanjali tužiteljevu odgovornost. Značajno je istaknuti navod Ustavnog suda koji je u ovoj odluci podsjetio Ustavni sud da kad usvaja ustavne tužbe, Ustavni sud nema ovlast poništavati nego samo ukidati osporene akte kojima je povrijeđeno neko ustavno pravo.¹²⁸ Čak i kad bi Ustavni sud imao tu ovlast, sama činjenica da ne bi takav akt poništio nego ukinuo ne bi sprječavala tijelo kojem je predmet

¹²⁶ Odnosno, to „što je na radnom mjestu stručno-pedagoškog voditelja programa izobrazbe odraslih radio zaposlenik koji nije imao odgovarajuću stručnu spremu (...) ne znači da je to radno mjesto bilo slobodno“ pa je, po ocjeni Vrhovnog suda, tuženik-protutužitelj razmotrio sve mogućnosti da podnositeljicu „trajno rasporedi na odgovarajuće poslove“, ali „takvog radnog mjesta u tom trenutku nije bilo“ pa je podnositeljici „pravilno otkazan ugovor o radu zbog organizacijskih razloga“.

¹²⁷ Presuda VUS-a RH, br. Us-7150/11-4 od 15. siječnja 2015.

¹²⁸ Na temelju čl. 76., st. 1. Ustavnog zakona.

vraćen na ponovni postupak da reparira povrede dotičnih ustavnih prava na način koji bi bio ekvivalent poništenja ukinutih osporenih akata ako to Ustavni sud ne bi izrijekom isključio.¹²⁹

Ustavni sud je utvrdio da je podnositeljici osporenom presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29., st. 1. Ustava. Ustavni sud je u odluci posebno naglasio da je presudu Vrhovnog suda ukinuo u cijelosti, a ne samo u dijelu koji je osporen ustavnom tužbom kako odluka Ustavnog suda ne bi potencijalno povrijedila ustavna prava podnositeljčine protustranke. Ustanovljeno je da osporenom presudom nisu poštovana ni ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata (čl. 19., st. 2. Ustava), koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne uprave i drugih tijela s javnim ovlastima.¹³⁰

4.3.3 Primjeri argumenta „zdravog razuma“ u upravnim sporovima

Kao prvi primjer upravnosudske prakse navodimo odlučivanje u području policijskog upravnog prava, a riječ je o prebivalištu¹³¹ odnosno odjavi prebivališta po službenoj dužnosti.¹³² U obrazloženju osporavanog rješenja, vlasnik nekretnine obavijestio je policijsku upravu da tužitelj ne živi na prijavljenoj adresi prebivališta, već u improviziranoj kućici na nekretnini koja graniči sa spomenutom nekretninom, udaljenoj približno 20 metara od zgrade u kojoj se nalazi nekretnina osobe koja je dostavila prijavu. Kako predmetni objekt nema kućni broj utvrđeno je da stranka ima prijavljeno prebivalište na adresi na kojoj zapravo ne stanuje, stoga joj je prebivalište odjavljeno. Prema presudi razmatranje glasi: „Za razliku od najčešćeg razloga za odjavu prebivališta po

¹²⁹ Marković, *op.cit.* u bilj. 18, str. 4.

¹³⁰ Prema Marković, nešto jednostavniji opis apsurdne situacije je da ukoliko naš otac ili djed izgubi vlasništvo na kući (nekretnini koja je predmet ovrhe i predaje u posjed), a kuća je u međuvremenu kupljena od strane treće fizičke osobe, obveza iseljenja odnosi se samo na oca odnosno djeda kao ovršenika, što bi značilo da mi zadržavamo pravo u njoj živjeti jer je ona naš dom, pa je ujedno naše pravo na dom bilo bi jače od prava kupca kuće (novog vlasnika) da uđe u njezin posjed., Marković, *op.cit.* u bilj. 18, str. 4 – 5.

¹³¹ Prema čl. 2. st. 1. Zakona o prebivalištu, Narodne novine, br. 1442/12 i 158/13.: „prebivalište je mjesto i adresa u Republici Hrvatskoj na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za životne interese kao što su obiteljski, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi interesi“.

¹³² Prema čl. 12., st. 1. Zakona o prebivalištu, policijska uprava na čijem području osoba ima prijavljeno prebivalište po službenoj će dužnosti donijeti rješenje o odjavi prebivališta osobe ako se terenskom provjerom utvrdi da osoba stvarno ne živi na prijavljenoj adresi ili o tome bude obaviještena od strane tijela javne vlasti te drugih pravnih i fizičkih osoba. Odredbom st. 3. navedenoga članka propisano je da nadležna policijska uprava, prije donošenja rješenja o odjavi prebivališta osobe, mora utvrditi činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta.

službenoj dužnosti koji ovaj Sud uočava u svojoj praksi - utvrđenja da osoba prebiva na drugome mjestu, ovdje je nesporno da tužitelj živi u objektu u odnosu na koji je faktički i imao prijavljeno prebivalište. Pri tome je fakticitet trajnog nastanjenja jedan od ključnih elemenata prebivališta. Na jasnu namjeru predlagatelja zakona, a nastavno na to i zakonodavca, da naglase objektivni element prebivanja, te da prijavljeno prebivalište održava stvarno stanje nastanjenja¹³³. Također, prema obrazloženju Konačnog prijedloga zakona o popisima birača¹³⁴ navodi se problematika pri sastavljanju popisa birača, izdavanja javnih isprava s netočnim podacima, nemogućnosti pronalaska osoba od strane sudova i drugih državnih tijela i slično. Zahtjeva se da evidencija prebivališta i boravišta građana odgovara stvarnom stanju nastanjenja građana, s obzirom da se na prebivalištu temelji niz prava propisanih posebnim propisima, kao što su, primjerice, porezni propisi, propisi o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, socijalnoj skrbi i sl., stoga ju treba u što većoj mjeri uskladiti sa stvarnim stanjem.¹³⁵ Upravni sud ne nalazi valjanu pravnu podlogu za interveniranje tuženika u postojeću prijavu tužiteljeva prebivališta temeljem čega poništava osporavano rješenje tuženika, odnosno nadležne policijske uprave Ministarstva unutarnjih poslova, te postupak u kojem je doneseno rješenje je obustavljeno.¹³⁶

Sud navodi da je argumentacija tuženika utemeljena primarno na kućnom broju objekta zapravo pretjerani formalizam. Meritornom odlukom Sud je sam riješio stvar, uspostavivši stanje koje je postojalo prije pokretanja postupka. Utvrđeno je da okolnosti predmetnog slučaja, sagledane u cjelini s argumentom zdravog razuma ne dovode do zaključka da je tužitelju trebalo odjaviti prebivalište s obzirom da pri interpretaciji mjerodavnog normativnog okvira treba imati na umu pravne i faktične posljedice odjave prebivališta po službenoj dužnosti, odnosno posljedice vraćanja osobne iskaznice na pravni položaj i svakodnevni život građana.¹³⁷

U drugom primjeru koje se odnosi na porezno područje riječ je o primjeni odredbe o oslobođenju od plaćanja poreza na promet nekretnina građana koji na temelju ugovora o kupoprodaji stječu prvu nekretninu kojom rješavaju stambeno pitanje. Sud je upravnu stvar riješio sam bez vraćanja predmeta na ponovni postupak, čime je poništio porezna rješenja donesena u

¹³³ Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. Usl-974/2018-9 od 14. veljače 2019.

¹³⁴ Za detaljnije informacije vidi na: <https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-popisima-biraca-drugo-citanje-pz-br-615> (11. srpnja 2023.).

¹³⁵ Rajko, *op. cit.* u bilj. 105, str. 389.

¹³⁶ Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. Usl-974/2018-9 od 14. veljače 2019.

¹³⁷ Rajko, *op. cit.* u bilj. 105, str. 389 – 390.

prvom i drugom stupnju upravnog postupka.¹³⁸ Međutim, iz sadržaja same isprave o stjecanju treba utvrditi je li istom došlo do stjecanja nekretnine na naplatan način, bez obzira na sam naziv pravnog posla. Takvo shvaćanje zauzeo je i VUS RH u svojoj presudi u kojoj je naveo i sljedeće: „Cilj zakonodavca kod propisivanja poreznih olakšica građanima koji kupuju prvu nekretninu (stan ili kuću) nije bio da se zaštite oni građani koji su tu nekretninu stekli na temelju isprave o stjecanju formalno nazvane „kupoprodajni ugovor“, nego da se pomogne onim građanima koji su kupili (platili) prvu nekretninu kojom rješavaju svoje stambeno pitanje i stambeno pitanje svoje obitelji“.¹³⁹ U tom smislu ističe se shvaćanje Ustavnog suda izraženo u odluci godine prema kojemu „Ustavni sud ističe da se objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi, a zaštita ustavnih prava pojedinaca ne može se zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma“.¹⁴⁰

U okviru socijalnog prava postoje primjeri s područja obveznog zdravstvenog osiguranja, socijalne skrbi te u nastavku s područja mirovinskog osiguranja. Prilikom utvrđivanja gubitka radne sposobnosti također se primjenjuje argument zdravog razuma. Osiguranik u mirovinskom osiguranju, rođen 21. srpnja 1951. godine, zahtjeva pravo na invalidsku mirovinu s obzirom da je gubitak radne sposobnosti nastupio prije navršenih 65 godina života. U prvostupanjskom postupku nalazom i mišljenjem utvrđuju se nesporne činjenice o potpunom gubitku radne sposobnosti zbog bolesti i ozljede izvan rada. Prvostupanjskom presudom upravnog suda poništavaju se osporavana rješenja javnopravnih tijela Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje te s obzirom da je sporno bilo pitanje nastupa potpunog gubitka radne sposobnosti, sud je utvrdio datum 7. lipnja 2016. godine.¹⁴¹ Prilikom sagledavanja cjeline Sud je ocijenio da se odbijanje tužiteljeva zahtjeva temelji na pretjerano formalističkoj interpretaciji mjerodavnoga normativnog okvira, te da nije sukladna argumentu zdravog razuma (na kojeg se u novije doba ukazuje u ustavnosudskoj praksi¹⁴² u kontekstu izgradnje objektivnog pravnog poretka i zaštite prava pojedinaca).¹⁴³

Može se zaključiti kako se argument zdravog razuma, prije svega, primjenjuje u pogledu interpretacije materijalnog prava, no u sljedećem primjeru prikazuje se kako se upotrebljava i pri ocjeni odlučnih činjenica i njihova supsumiranja pod mjerodavne materijalnopravne norme. Dakle,

¹³⁸ *Ibid.*, str. 392.

¹³⁹ Presuda VUS-a, br. Usž-1677/15-2 od 15. listopada 2015.

¹⁴⁰ Odluka Ustavnog suda, br. U-III-555/2015 od 9. srpnja 2015.

¹⁴¹ Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. Usi-258/18-9 od 5. prosinca 2018.

¹⁴² Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. i dr.

¹⁴³ Rajko, *op. cit.* u bilj. 105, str. 399 – 400.

u upravnome postupku utvrđena je teža povreda službene dužnosti¹⁴⁴ od strane policijskog službenika koji je za vrijeme službe i u policijskoj odori, upravljajući službenim automobilom s policijskim obilježjima prouzročio prometnu nesreću udarivši prednjom stranom službenog vozila u stražnji dio drugog vozila zbog nedržanja potrebnog razmaka, što je za posljedicu imalo materijalnu štetu na službenom vozilu. Reformacijskom presudom¹⁴⁵ upravnog suda poništena su rješenja disciplinskih tijela obaju stupnjeva, te je utvrđeno da tužitelj u sporu (policijski službenik) nije odgovoran za počinjenje spomenute povrede službene dužnosti. Zaključak da zbog nepridržavanja prometnih propisa od strane vozača vozilo udari u vozilo koje se kreće ispred njega nije primjenjiv beziznimno, neovisno o okolnostima konkretnog slučaja.¹⁴⁶ „Općepoznato je da takvu beziznimnost pri tumačenju navedene zakonske odredbe ne primjenjuju ni prekršajni sudovi“.¹⁴⁷

Sud utvrđuje da okolnosti predmetnog slučaja, sagledane u cjelini s argumentom zdravog razuma te s odredbom članka 3. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika Narodne novine, br. 141/2011., ne dovode do zaključka da tužitelj nije izvršavao svoje službene obveze, niti da ih je izvršavao nesavjesno, nepravodobno ili nemarno.¹⁴⁸ Naime, za vrijeme kretanja u kružnom toku, vozačica vozila koja se kretala ispred vozila kojim je upravljao tužitelj uključila je desni pokazivač smjera i s vozilom djelomice prešla u desnu traku (počevši napuštati prostor ispred službenog vozila), da bi potom, bez promjene pokazivača smjera naglo skrenula ulijevo, gdje se vozilo zaustavilo, a na njega je naletjelo vozilo kojim je upravljao tužitelj. Pri stanju spisa predmeta koji ne sadržava dokaze o prekomjernoj brzini upravljanja službenim vozilom od strane tužitelja i o točno utvrđenoj udaljenosti između vozila tijekom navedenog događaja, te imajući na umu da se izneseni opis događaja temelji na uvjerljivim iskazima svjedoka danima prometnoj policiji i ovome Sudu (koji opis tuženik suštinski ne osporava, već smatra da se od tužitelja svejedno moglo očekivati da vozilom upravlja na način koji bi mu omogućio reakciju na kretanje prednjeg vozila), Sud ne nalazi da se nedvojbeno može zaključiti da je, u kontekstu kretanja vozila u kružnom toku, do udaranja službenog vozila u prednje vozilo, koje je započelo radnju skretanja

¹⁴⁴ Čl. 96., t. 1. Zakona o policiji, Narodne novine, br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15. – neizvršavanje, nesavjesno, nepravodobno ili nemarno izvršavanje službenih obveza, zbog čega mu je izrečena novčana kazna.

¹⁴⁵ Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-634/17-12 od 28. studenog 2018. godine.

¹⁴⁶ Zaključak utemeljen na čl. 109., st. 1. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine, br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19.

¹⁴⁷ Rajko, *op. cit.* u bilj. 105, str. 401. prema presudi Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-634/17-12 od 28. studenog 2018. godine.

¹⁴⁸ U smislu odredbe čl. 96., t. 1. Zakona o policiji.

u skladu s uključenim pokazivačem smjera, a potom naglo i bez najave pokazivačem smjera skrenulo u suprotnu stranu te se - što je naročito bitno - pritom i zaustavilo, došlo ponašanjem tužitelja koje bi sadržavalo bitna obilježja teže povrede službene dužnosti.¹⁴⁹

5 ZAKLJUČAK

Upravni spor pridonosi učinkovitosti sudskog nadzora nad djelatnošću javne uprave jer se pojavljuje kao nadzorna djelatnost upravnih sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama, odnosno radi li se o zakonitom upravnom aktu. Cilj obrazloženja sudskih odluka je sprječavanje arbitrarnih sudskih odlučivanja. Potrebno je potpuno i pravilno utvrditi činjenično stanje kako bi se omogućila pravilna primjena materijalnog prava, a time donošenje zakonite odluke i ostvarivanja jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.

Suvremeno shvaćanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, njihove učinkovite zaštite od nezakonitih djelovanja javne uprave, zahtijevalo je temeljitu reviziju upravnosudske kontrole i novu pravnu regulaciju. Stupanjem Republike Hrvatske u Europsku uniju sudovi u upravnom sporu postupaju i na temelju pravnih akata EU štiteći subjektivna prava stranaka utemeljena na pravnoj stečevini EU. Sudska praksa mora biti konzistentna te mora onemogućiti donošenje različitih odluka prilikom rješavanja istovjetne činjenične i pravne osnove, odnosno njezino tumačenje i primjena trebali bi u svim slučajevima upravnog prava ostati ujednačeni. U postojanju velikog broja pravnih izvora koje primjenjuje veliki broj primjenjivača, upravna praksa se primarno ujednačava pred upravnim tijelima. U upravnom sporu ocjenjuje se isključivo zakonitost općih akata, no prilikom ispitivanja zakonitosti nekog općeg akta automatski se involvira i pitanje ustavnosti osporene odluke.

Prakse prvostupanjskih javnopravnih tijela se ujednačuju u žalbenom postupku pred drugostupanjskim upravnim tijelima u Republici Hrvatskoj, odnosno presuda donesenima u postupcima po ustavnim tužbama i podnesenim protiv odluka Upravnog suda. Prema Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske utvrđeno je da se objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi, a zaštita ustavnih prava pojedinaca ne može se

¹⁴⁹ Rajko, *op. cit.* u bilj. 105, str. 401 – 402.

zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu zdravog razuma, te takvo tumačenje mjerodavnog prava koje nema uporište u zdravom razumu i pravnoj logici može imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava.

Stoga, primjena argumenta zdravog razuma korisna je kod potiskivanja pretjeranog formalizma u okviru smanjivanja prostora primjenjivača normi za arbitrarnost. Iz primjera izričitog pozivanja na argument zdravog razuma u presudama Upravnog suda u Rijeci citiranima u ovom priopćenju proizlazi da se argument prevladavajuće koristi kod materijalnopravne interpretacije, a rjeđe u pogledu utvrđivanja i ocjene činjenica. Pretjerani formalizam i srodne pojave nespojive s ustavnopravno prihvatljivim tumačenjem, često nisu posljedica neznanja i/ili pogrešnog odnosa službenih osoba u javnopravnim tijelima, već im je u kontekstu hijerarhije unutar izvršno-upravnog sloja vlasti i s time povezanoga upravnog mentaliteta rješavanje problema putem argumenta zdravog razuma, lakše prepustiti upravnim sucima. Pritom se nerijetko nadaju sudskim odlukama koje ne idu u prilog osporavanim upravnim aktima.

Dolazimo do zaključka da je upravo upravni spor, zbog svoje funkcije i naravi predmeta s kojima se bavi, ona grana sudovanja u kojoj je važnost primjene argumenta zdravog razuma naročito naglašena. Pravnu normu sudovi oživljavaju primjenjujući ju na konkretne životne situacije, stoga argument zdravog razuma koji se javlja u novije vrijeme otvara mogućnost da pravna norma ispuni svrhu zbog koje se i uspostavlja. Jedino smislenim i logičnim tumačenjem pravnih pravila donose se ispravne odluke i u tome se uviđa važnost aktivnosti sudova.

6 LITERATURA

Aviani, Damir; Đerđa, Dario, *Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, br. 2, 2012., str. 369 – 394.

Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Crnković, Mateja, *Koncepcije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, br. 5, 2015., str. 693 – 719.

Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom*, Pravo i porezi, god. 7, br. 10, 1997.

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

Đerđa, Dario, *Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 111 – 147.

Đerđa, Dario; Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, 2012.

Kant, Immanuel, *Prolegomena to Any Future Metaphysics*, Cambridge University Press, 2004.

Ljubanović, Boris, *Načelo traženja materijalne istine i upravni postupak*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, vol. 19, br. 4, 2019., str. 659 – 675.

Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka: *Vrste upravnih sporova*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, vol. 11, br. 3, 2011., str. 753 – 772.

Marković, Sandra, *Argument „zdravog razuma“ u ustavnosudskoj praksi*, portal IUS INFO, objavljeno 5. travnja 2018.

Maroney, Terry A., *Emotional Common Sense as Constitutional Law*, Vanderbilt Law School Faculty Publications, 2009.

Naklada Breza, *Imperij zdravoga razuma Uz recenziju Porfirijeva spisa Vita Plotini*, Zagreb, 2004.

Rajko, Alen, *Argument zdravog razuma u upravnom sporu*, Recepcija stajališta Ustavnog suda u praksi Upravnog suda u Rijeci, Pravo u gospodarstvu, br. 3, 2019., str. 387 – 406.

Rajko, Alen, *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., str. 495 – 524.

Staničić, Frane, Đanić, Ana, *Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska komparativna i javna uprava, vol. 14, br. 4, 2014., str. 961 – 986.

Visković, Nikola, *Država i pravo*, 2. izmij. izd., CDO Birotehnika, Zagreb, 1997.

Pravni izvori

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.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99, 29/02, 49/02.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

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

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

Zakona o sudovima, Narodne novine, br. 3/94, 100/96, 115/97, 131/97.

Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine, br. 129/2000.

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22.

Zakon o prebivalištu, Narodne novine, br. 144/12, 158/13.

Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17, 107/20.

Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Narodne novine, br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19.

Zakon o policiji, Narodne novine, br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15.

Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, Narodne novine, br. 141/2011.

Praksa sudova

Odluka Ustavnog suda, br. U-I/190/2001 od 12. srpnja 2001.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III-555/2015 od 9. srpnja 2015.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III-357/2016 od 1. veljače 2018.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III-2791/2016 od 1. veljače 2018.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/1311/2014 od 17. srpnja 2015.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/5184/2013 od 8. prosinca 2016.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/1215/2015 od 30. ožujka 2017.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/3659/2014 od 25. svibnja 2017.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/2215/2019 od 10. lipnja 2021.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/5642/2016 od 5. ožujka 2020.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/5055/2021 od 30. lipnja 2022.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/673/2018 od 2. srpnja 2019.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/5694/2013 od 1. ožujka 2016.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/2782/2018 od 8. lipnja 2021.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III/412/2016 od 3. lipnja 2016.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III-1807/2009 i U-III-1872/2009 od 23. prosinca 2010.

Odluka Ustavnog suda, br. U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016.

Presuda VUS-a RH, br. Us-7150/11-4 od 15. siječnja 2015.

Presuda VUS-a RH, br. Usž-1677/15-2 od 15. listopada 2015.

Presuda VUS-a RH, br. UsII-40/15-10 od 22. travnja 2016.

Presuda i rješenje VUS-a RH, br. Usž-566/14-5 od 2. srpnja 2015.

Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, br. Us-5297/02 od 28. prosinca 2006.

Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, br. Us-10083/2008-6 od 11. veljače 2009.

Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-1201/13-12 od 18. kolovoza 2014.

Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-974/2018-9 od 14. veljače 2019.

Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-258/18-9 od 5. prosinca 2018.

Presuda Upravnog suda u Rijeci, br. UsI-634/17-12 od 28. studenog 2018. godine

Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, klasa: UP/I 034-03/14-01/002, ur. broj: 580-09/88-2015-100 od 17. ožujka 2015.

Rješenje Odbora za državnu službu, klasa: UP/II-112-07/11-01/412, ur. broj: 566-01/5-11-4 od 4. svibnja 2011.

Internetske stranice

European Court of Human Rights, <https://www.echr.coe.int/> (11. srpnja 2023.).

Europski sud za ljudska prava, <https://uredzastupnika.gov.hr/europski-sud-za-ljudska-prava/186> (11. srpnja 2023.).

Konačni prijedlog zakona o popisima birača, <https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-popisima-biraca-drugo-citanje-pz-br-615> (11. srpnja 2023.).

Portal IUS INFO, <https://www.iusinfo.hr/> (20. srpnja 2023.).

Praksa Ustavnog suda, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf> (14. srpnja 2023.).