

# Žalba u upravnom sporu

---

**Baček, Matea**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*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:199:062732>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-07**



*Repository / Repozitorij:*

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



Pravni fakultet u Zagrebu  
Stručni studij javne uprave

Matea Baček

## ŽALBA U UPRAVNOM SPORU

Završni rad

Mentor: Marko Šikić

Zagreb, kolovoz, 2024. godine

Ja, Matea Baček, ovime potvrđujem da sam osobno napisala rad pod nazivom: Žalba u upravnom sporu. Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane, parafrizirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju knjige, sudske odluke ili statistički podaci) su u radu jasno označeni kao takvi te adekvatno navedeni u popisu literature. U izradi rada nisam koristila druge izvore od onih navedenih u radu.

Mjesto i datum:

Zagreb, 04.08.2024. godine

Potpis studenta s navođenjem punog imena i prezimena:

Matea Baček, v.r.

## Sadržaj

1. UVOD .....	3
2. OPĆE ODREDNICE I OBILJEŽJA UPRAVNOG POSTUPKA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	4
2.1. Upravna stvar .....	4
2.2. Upravni postupak .....	5
2.2.1. Provođenje upravnog postupka i nadležnost .....	5
2.2.2. Načini pokretanja upravnog postupka .....	7
2.2.3. Izmjena upravnih stvari i odustanak od upravnog postupka .....	8
2.3. Upravni spor .....	8
2.4. Temeljna načela .....	9
2.4.1. Temeljna načela upravnog postupka .....	9
2.4.2. Temeljna načela upravnog spora .....	11
2.5. Tijela i sudionici upravnog postupka i upravnog spora .....	12
3. ŽALBA U UPRAVNOM SPORU .....	15
3.1. Povijesni razvoj žalbe .....	15
3.2. Karakteristike i tijek žalbenog postupka .....	18
3.3. Postupci i ovlasti povodom žalbe .....	20
4. KONKRETNI PRIMJERI ŽALBI U UPRAVNOM SPORU .....	24
4.1. Opis slučajeve .....	24
4.1.1. Primjer žalbe zbog bitne povrede pravila sudskog postupka .....	24
4.1.2. Primjer žalbe protiv presude kojom je raskinut upravni ugovor .....	26
4.1.3. Primjer žalbe zbog pogrešne primjene materijalnog prava .....	28
4.2. Postupanje po žalbi od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (iz sudske prakse) .....	31
4.2.1. Primjer odbijanja žalbe .....	32
4.3.2. Primjer prihvatanja žalbe .....	34
5. ZAKLJUČAK .....	37
LITERATURA .....	<b>Pogreška! Knjižna oznaka nije definirana.</b>
Popis slika .....	42
Popis tablica .....	42

## 1. UVOD

U ovom radu razmatra se žalba kao pravni lijek u upravnim sporovima u Republici Hrvatskoj. Sveobuhvatnom analizom procesa i pravnih pravila vezanih uz žalbu dolazi se do saznanja o potrebnoj formi i sadržaju žalbe te o njenoj važnosti i ulozi koju ima u upravnom sporu. U obzir su uzeti neki od primjera žalbe zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, žalbe zbog raskinuća upravnog ugovora i žalbe zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Kroz istraživanje na temelju konkretnih primjera iz sudske prakse, obuhvaćene su presude kojima se odlučuje o podnesenim žalbama. Drugim riječima, prikazuju se neki od primjera kada su žalbe odbijene ili prihvaćene. Rad se u početku fokusira na opće odrednice i obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj te se razlažu pojmovi upravnog postupka, upravne stvari, upravnog spora, te se razmatra uloga žalbe u upravnom sporu. Cilj rada je objasniti i opisati formu i sadržaj žalbe u upravnom sporu na konkretnom slučajevima iz prakse. Budući da se upravni postupak provodi pred upravnim tijelima, a upravni spor pred sudom – pokrenut tužbom protiv upravnog tijela, svrha rada je pojasniti cijeli proces i opisati ulogu žalbe u njemu. U brojnim državama postoje različiti sustavi ograničavanja i isključivanja prava na izjavljivanje žalbe na prvostupanjske presude upravnih sudova, pa je upravo iz tog razloga korisno dati pregled specifičnosti domaće prakse po tom pitanju. Zanimljivost teme je i u tome što se sagledava opseg prava na izjavljivanje žalbe, razne kriterije ograničenja i uloge tijela koja odlučuju o dopustivosti žalbe.

Do podataka za pisanje ovog rada dolazi se prvenstveno iz sekundarnih izvora. Koriste se članci, zakoni, knjige, stručni radovi i ostalo. Rad je podijeljen na teorijski i praktični dio koji sadrži primjere žalbi. Nakon uvodnog razmatranja prikazana je teorijska obrada izabrane teme. U tom dijelu opisani su pojmovi upravne stvari, postupka i spora, te objašnjene njihove razlike i temeljna načela. Slijedi treći dio rada gdje je fokus stavljen na teorijsku analizu žalbe u upravnom sporu. Promatraju se njene karakteristike, postupak žalbe, ovlasti i proces obnove spora. Četvrti dio rada obuhvaća konkretne primjere te opisuje formu i sadržaj žalbi u upravnom sporu. Zaključna razmatranja autora nalaze se u zaključku rada. Na kraju rada, nalazi se cjelokupan popis literature zajedno s priložima.

## 2. OPĆE ODREDNICE I OBILJEŽJA UPRAVNOG POSTUPKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 2.1. Upravna stvar

Upravna stvar je svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo kroz upravni postupak rješava pitanja o pravima, obvezama ili pravnim interesima osoba (fizičkih, pravnih ili drugih stranaka). Postupak koji se bavi rješavanjem upravne stvari provodi se neposrednom primjenom zakona, drugih propisa i općih akata kojima je uređeno upravno područje. Upravna stvar je i svaka ona stvar koja je zakonom određena kao takva.<sup>1</sup> Javnopravno tijelo ima nadležnost koje označava pravo i dužnost za rješavanje određene upravne stvari. Postoje dvije vrste nadležnosti, a to su; stvarna i mjesna nadležnost u postupku. Stvarna nadležnost određena je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili nadležnost javnopravnih tijela. Za razliku od stvarne, mjesna nadležnost određena je propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli koja označava ustrojstvo javnopravnih tijela. Prema tome, u upravnom postupku upravno tijelo obvezano je upravnu stvar riješiti donošenjem upravnog akta ili rješenja. Samo određivanje upravne stvari i upravnog akta nije jednostavno kako u pravnoj teoriji, tako ni u praksi. Upravni akt lakše se definira zbog njegovih glavnih obilježja a to su; konkretnost odnosa koji se reguliraju, autoritativnost donosioca upravnog akta i pravni učinci koji proizlaze iz tog akta. Upravni akt definira se kao autoritativna odluka kojom se izaziva neposredni pravni efekt u pravima i dužnostima fizičkih i kolektivnih lica u konkretnom slučaju. Akt je tako svojevrsna ocjena zakonitosti pojedinačne odluke javnopravnog tijela koje je odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari.<sup>2</sup> Prema tome, upravni akt predstavlja autoritativnu i jednostranu odluku o subjektivnim pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinih subjekata koji čine dio konkretne upravne stvari. Upravni akt smatra se najvažnijom vrstom akta uprave.<sup>3</sup>

Prema definiciji Krijana, upravna stvar je posebna vrsta pravne stvari o kakvoj konkretnoj situaciji koja se autoritativno rješava upravnim aktom na temelju neposredne primjene materijalnog propisa u upravnom postupku i odnosi se na neko pravo, obvezu ili pravni interes građana, pravnih osoba ili drugih stranaka.<sup>4</sup> Turčić upravnu stvar definira kao svaki pojedinačni

---

<sup>1</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 2.

<sup>2</sup> Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, UDK 342.9(497.5), Split, 2016., str. 39.

<sup>3</sup> Antić, Teodor, Javno pravo i javna uprava. Baltazar, Zapresić, 2019., t. 210. (u daljnjem tekstu: Antić, Javno pravo i javna uprava, str. 210.)

<sup>4</sup> Antić, Javno pravo i javna uprava, str. 209.

slučaj iz određenog upravnog područja i to kada se aktom odlučuje o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu, sve na temelju utvrđenih činjenica. Definiciju upravne stvari daje i Tomić koji ju karakterizira kao „pojedinačnu životnu situaciju“ nespornog karaktera gdje je neposredno uključen javni interes. Upravnu stvar potrebno je autoritativno i konkretno pravno urediti ili korektivno usmjeriti.<sup>5</sup>

## **2.2. Upravni postupak**

Definicija upravnog postupka upućuje da je to postupak koji sadržava skup pravnih pravila kojima se regulira način djelovanja organa uprave. Kao rezultat djelovanja organa nastaju upravni akti kojima se rješava o pitanjima prava, obveza ili pravnih interesa određenih subjekata.<sup>6</sup> Za donošenje odluke ključni su materijalni propisi koji uređuju određena upravna područja. Propisima su obuhvaćena pravila za rješavanje upravnih stvari u pojedinim upravnim područjima te se primjenjuju na svaki konkretni slučaj. Tijekom procesa slijedi se zadana procedura i točan slijed utvrđenih postupovnih (procesnih) radnji u cilju rješavanja upravne stvari.<sup>7</sup>

### **2.2.1. Provođenje upravnog postupka i nadležnost**

Upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke, po službenoj dužnosti ili javnom objavom te čini skup postupovnih pravnih pravila koja služe za postupanje javne uprave kod odlučivanja o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinaca. Pravila su procesna zbog toga što se s jedne strane uređuje način djelovanja tijela koja provode upravni postupak, a s druge strane utvrđuju se prava i obveze stranaka koje sudjeluju u postupku kako bi im se osigurala zaštita legitimnih prava i interesa.<sup>8</sup>

ZUP-om (NN 47/09, 110/21) propisana su dva načina rješavanja upravne stvari, a to su neposredno rješavanje i ispitni postupak.<sup>9</sup> Prema članku 14. istog zakona, određeno je da se postupak vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, iako ga je moguće voditi i na drugim jezicima ili pismima koji su u službenoj upotrebi pri javnopravnom tijelu kod kojeg se vodi

---

<sup>5</sup> Antić, Javno pravo i javna uprava, str. 209.

<sup>6</sup> Borković, Ivo, Upravno pravo. Informator, Zagreb, 1995., t. 365.

<sup>7</sup> Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, UDK 342.9(497.5), Split, 2016., str. 38.

<sup>8</sup> Antić, Javno pravo i javna uprava, str. 208.

<sup>9</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/drzavni-ispit/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/upravni-postupak-i-upravni-sporovi/22831>, pristupljeno 18.2.2023.

postupak, sukladno propisanim uvjetima za uporabu jezika i pisma.<sup>10</sup>

Prilikom provođenja upravnog postupka potrebno je utvrditi stvarnu nadležnost javnopravnih tijela koja je uređena zakonom po pojedinom upravnom području. Ukoliko stvarnu nadležnost nije moguće utvrditi na temelju zakona ili po naravi upravne stvari, tada je nadležno prvostupanjsko tijelo državne uprave koje je zaduženo za poslove opće uprave.<sup>11</sup> Postoji i mjesna nadležnost koja je određena propisima o upravno – teritorijalnoj podjeli, tj. određena je na temelju ustrojstva javnopravnih tijela. Ako mjesna nadležnost nije utvrđena, ona se određuje na temelju:<sup>12</sup>

- stvari koje se odnose na nekretninu (prema njenom mjestu),
- stvari koje se odnose na brodove i zrakoplove hrvatske državne pripadnosti (prema matičnom mjestu),
- stvari koje se odnose na poslovnu ili drugu djelatnost stranke (prema mjestu sjedišta stranke ili obavljanja djelatnosti),
- stvari koje se odnose na djelatnost javnopravnih tijela ili pravnih osoba (prema mjestu sjedišta),
- ostalih stvari (prema prebivalištu stranke).

Mogući scenarij je i taj da se mjesna nadležnost ne može odrediti na propisani način pa se u tom slučaju određuje prema mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka.<sup>13</sup>

U praksi je moguć slučaj da se dva javnopravna tijela ili više njih izjasne kao nadležna za istu upravnu stvar. Odluku o pitanju nadležnosti donosi nadležno javnopravno tijelo drugog stupnja u kojem se nalazi ta upravna stvar. Ako takvog tijela nema, odlučuje središnje tijelo državne uprave koje je nadležno za poslove opće uprave. Postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti pokreće se na prijedlog tijela koje se zadnje bavilo rješavanjem pitanja nadležnosti ili na sam prijedlog stranke. Sukob nadležnosti može se razriješiti poništenjem odluke o nadležnosti tijela dok se protiv te odluke ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor. Kada se donosi zajednička odluka o upravnoj stvari gdje sudjeluju dva ili više javnopravna tijela, svako od njih dužno je postupiti i donositi odluke u toj stvari.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 14. (u daljnjem tekstu: ZUP)

<sup>11</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 15.

<sup>12</sup> Ibidem čl. 16.

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Ibidem čl. 19. - 21.



### 2.2.2. Načini pokretanja upravnog postupka

Prethodno je spomenuto kako se upravni postupak može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Kada je pokrenut na zahtjev stranke, tada se smatra pokrenutim u trenutku predaje uredno predanog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu. Zahtjev može biti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, te se može poslati poštom ili dostaviti elektroničkom poštom. Može se dogoditi i slučaj da službena osoba ne utvrdi postojanje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka na što se rješenjem odbacuje zahtjev. Isto tako, ako je poslano više različitih zahtjeva, svakom od njih pristupa se odvojeno.<sup>15</sup>

Tablica 1. Načini pokretanja upravnog postupka

<b>TRI NAČINA POKRETANJA UPRAVNOG POSTUPKA:</b>
- na zahtjev stranke
- po službenoj dužnosti
- pokretanjem postupka od strane javnopravnog tijela

Izvor: Zakon o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21; glava I.

Ako je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti tada službena osoba u javnopravnom tijelu poduzima bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka prema svojoj službenoj dužnosti. Takva vrsta postupka pokreće se kada je to propisano zakonom ili kada se želi zaštititi javni interes. Za ocjenu potrebe pokretanja postupka po službenoj dužnosti uzimaju se u obzir predstavke i ostale obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa. Rok za obavještanje podnositelja o ne postojanju uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti je najkasnije 30 dana od podnošenja predstavke. Podnositelj ima pravo na izjavu prigovora i to u roku od osam dana od dana primanja obavijesti. Pravo prigovora ima i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.<sup>16</sup>

Pokretanje postupka moguće je i u slučaju kada javnopravno tijelo javnom objavom pokreće postupak. Najčešće se takvo pokretanje odvija kad su stranke nepoznate ili je takav način pokretanja propisan zakonom. U tom slučaju, javna objava mora imati naznaku upravne stvari, određenje strana na koje se odnosi, način sudjelovanja strana u postupku, popis isprava koje je potrebno dostaviti i rokove. Javna objava oglašava se u službenom glasilu pomoću sredstava za javno priopćavanje.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 40. i 41.

<sup>16</sup> Ibidem čl. 42.

<sup>17</sup> Ibidem čl. 43.

### ***2.2.3. Izmjena upravnih stvari i odustanak od upravnog postupka***

Upravne stvari podložne su promjenama u pogledu spajanja, razdvajanja i raznih izmjena. Dvije ili više njih mogu se spojiti u jedan postupak, ukoliko se prava ili obveze stranaka iz tog postupka temelje na istoj pravnoj osnovi i na istom ili sličnom činjeničnom stanju. U tom slučaju javnopravno tijelo vodi postupak te je nadležno za vođenje svih postupaka vezanih uz spajanje i razdvajanje upravnih stvari. Do trenutka prvostupanjske odluke o upravnoj stvari, stranka može izmijeniti svoj zahtjev ili podnijeti drugi, pod uvjetom da se ti zahtjevi temelje na istom činjeničnom stanju u svojim bitnim pretpostavkama. Ako se utvrdi da ne postoje uvjeti za izmjenu, tada službena osoba donosi rješenje kojim odbacuje zahtjev.<sup>18</sup>

Stranka tijekom postupka može i odustati od zahtjeva za sporom, a svoj odustanak mora potvrditi u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili putem elektroničke pošte. Prilikom odustanka donosi se rješenje o obustavi postupka. Rješenje se donosi po službenoj dužnosti i u slučaju kada se iz postupanja stranke ili iz drugih okolnosti može zaključiti da je stranka odustala. Postupak je moguće i nastaviti ako je on u javnom interesu ili to zahtjeva protivna stranka. Obustava postupka događa se i onda kada se tijekom postupka utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka.<sup>19</sup>

### **2.3. Upravni spor**

Kako bi se osiguralo i jamčilo načelo zakonitosti, različite vrste i oblici pravnog nadzora nad upravom u većini slučajeva nisu dovoljni. Razvojem pravne države stvorila se potreba za stvaranjem tijela koja pružaju širu pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Sudstvo ima dovoljnu stručnost i organizacijsku neovisnost kako bi ostvarilo pravni nadzor nad upravom. Sudskim nadzorom izbjegavaju se slučajevi kada javna vlast u određenoj upravnoj stvari istodobno ima položaj stranke i položaj suca. Na taj način onemogućava se da uprava bude sudac u vlastitoj stvari.<sup>20</sup> Sud u upravnom sporu donosi akte u obliku presuda i rješenja.<sup>21</sup> Potrebno je razlikovati upravni postupak i upravni spor. Za razliku od upravnog postupka, upravni spor je sudski postupak koji ne može biti pokrenut po službenoj dužnosti. Upravni spor ne može biti nastavljen u slučaju povlačenja tužbe. Prema svojim obilježjima, upravni spor je

---

<sup>18</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 44. i 45.

<sup>19</sup> Ibidem čl. 46.

<sup>20</sup> Antić, *Javno pravo i javna uprava*, str. 223. i 224.

<sup>21</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/drzavni-ispit/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/upravni-postupak-i-upravni-sporovi/22831>, pristupljeno 18.2.2023.

višestranački, tj. u svakome upravnom sporu postoje barem tužitelj i tuženik, a ponekad i više njih. Isto tako, postoji i više zainteresiranih osoba i stranaka pri čemu one imaju međusobno ravnopravan položaj. Upravni spor u hrvatskom pravnom sustavu uređen je Zakonom o upravnim sporovima kojim se uređuje nadležnost i sastav suda te pravila u postupku. Upravnim sporom tako se smatra sudsko odlučivanje o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka, kao i sudsko odlučivanje o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela u okviru upravnog prava.<sup>22</sup> U upravnom postupku postoji nadređeni položaj javnopravnog tijela u upravnom postupku, što je vidljiva razlika u odnosu na upravni spor.<sup>23</sup>

## **2.4. Temeljna načela**

Zakonsko uređenje upravnih i sudskih sporova proizlazi iz načela. Ona čine osnovu za konkretna zakonska rješenja i imaju veliku interpretativnu važnost. Isto tako, interpretativna važnost načela posebno je važna za zaštitu prava i interesa stranaka te javnog interesa.<sup>24</sup>

### **2.4.1. Temeljna načela upravnog postupka**

U hrvatskom pravnom sustavu, načela upravnog postupka proizlaze iz Ustava i prihvaćenih europskih upravnih standarda. Načela upravnog postupka i upravnog spora smatraju se važnim dijelom zakona i podloga su za konkretna zakonska pravna pravila.<sup>25</sup> Prema Zakonu o općem upravnom postupku izdvajaju se sljedeća temeljna načela:<sup>26</sup>

- 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,
- pravo stranke na pravni lijek,
- službena uporaba jezika i pisma,

---

<sup>22</sup> Antić, *Javno pravo i javna uprava*, str. 228.

<sup>23</sup> Rajko, Alen, *Upravni spor – glavne razlike u odnosu na upravni postupak i parnični postupak*, Iusinfo.hr, 2017., na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/32262>, pristupljeno 26.2.2023.

<sup>24</sup> Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, UDK 342.9(497.5), Split, 2016., str. 41.

<sup>25</sup> Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, UDK 342.9(497.5), Split, 2016., str. 41. i 42.

<sup>26</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 5. – 11., 13.

- načelo pristupa podacima i zaštite podataka,
- načelo zaštite stečenih prava stranaka.

Prema načelu zakonitosti prilikom rješavanja upravne stvari od strane javnopravnog tijela koristi se zakon, ostali propisi i opći akti doneseni na temelju zakonski utvrđenih javnih ovlasti. Javnopravno tijelo može odlučivati i po svojoj slobodnoj ocjeni, ali tada odluka mora biti donesena u granicama ovlasti i svrhe njegovog rada.<sup>27</sup> Primjenjuje se i načelo razmjernosti u svrhu zaštite prava stranaka i javnog interesa. Pravo stranke može se ograničiti samo kada je takvo postupanje nužno zbog postizanja zakonom utvrđene svrhe i razmjernosti prema cilju koji se želi postići. Isto tako, prilikom vođenja postupka, javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti što lakše ostvarivanje svojih prava, uz uvjet da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu trećih.<sup>28</sup>

Postoji i načelo pomoći stranci koje podrazumijeva pomoć od strane službene osobe stranci, u trenutku kada službena osoba ocijeni da stranka ima osnovu za ostvarenje nekog prava. Službena osoba ju upozorava na postojanje nekog prava, na razne posljedice radnji koje mogu nastati ili dodatno informiranje stranke u vezi prava koja joj po zakonu pripadaju. U upravnom sporu primjenjuje se i načelo utvrđivanja materijalne istine koje podrazumijeva postupak utvrđivanja svih činjenica i okolnosti koje su važne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.<sup>29</sup> Još jedno načelo je načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza. Načelo podrazumijeva da službena osoba u javnopravnome tijelu samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te tako rješava stvar. Utvrđivanje činjenica i okolnosti službena osoba utvrđuje slobodnom ocjenom na temelju savjesti i dokaza. Uz to načelo, postoji i načelo učinkovitosti i ekonomičnosti koje podrazumijeva to da se u upravnim stvarima postupa što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova.<sup>30</sup>

Stranka u upravnom postupku ima pravo na pravni lijek, tj. podnošenje žalbe ukoliko javnopravno tijelo nije upravnu stvar riješilo u propisanom roku. Protiv drugostupanjske odluke ili protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor. Prigovor se može dati i protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela. Zakonom je određeno načelo službene uporabe jezika i pisma, tj. da se postupak vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.<sup>31</sup> U upravnim sporovima primjenjuju se i načela pristupa podacima i zaštite podataka te načelo zaštite stečenih prava stranaka. Po načelu pristupa

<sup>27</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 5.

<sup>28</sup> Ibidem. 6.

<sup>29</sup> Ibidem čl. 7. i 8.

<sup>30</sup> Ibidem čl. 9. i 10.

<sup>31</sup> Ibidem čl. 12. i 14.

podacima i zaštite podataka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti pristup podacima, obrascima kao i sadržajima internetske stranice. Isto tako, tijela su im dužna pružiti ostale obavijesti, savjete i stručnu pomoć. Pristup i zaštita podataka podrazumijeva i zaštitu osobnih i tajnih podataka prema propisima o zaštiti i tajnosti podataka. Zaštićena su i stečena prava stranaka, tj. načelom zaštite stečenih prava stranaka, stečena prava mogu se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima kada je to propisano zakonom.<sup>32</sup>

#### ***2.4.2. Temeljna načela upravnog spora***

Upravni spor također prati neka osnovna načela. Zakon o upravnim sporovima prepoznaje sljedeća temeljna načela upravnog spora:<sup>33</sup>

- načelo zakonitosti,
- načelo izjašnjavanja stranke,
- načelo usmene rasprave,
- načelo učinkovitosti,
- načelo pomoći neukoj stranci,
- načelo obvezatnosti sudskih odluka,
- načelo službene upotrebe jezika i pisma.

Načelo zakonitosti podrazumijeva da se u upravnom sporu odlučuje na temelju Ustava i zakona. Primjenjuje se i načelo izjašnjavanja stranke, što znači da sud prije donošenja presude svakoj stranci daje mogućnost izjašnjavanja o zahtjevima i navodima drugih stranaka te pruža podatke o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora. Postoje i određeni slučajevi propisani zakonom kada se sud može odlučiti bez toga da daje stranci mogućnost izjašnjavanja. Nadalje, načelo usmene rasprave podrazumijeva to da sud u upravnom sporu odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave, a bez rasprave može odlučivati samo u situacijama propisanim Zakonom. Kako bi se cijeli proces odvijao brzo postoji načelo učinkovitosti koje predviđa to da se upravni spor mora provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova. Rad suda mora biti efikasan, a odluka se mora donijeti u razumnom roku.<sup>34</sup>

Uz navedena načela, postoji i načelo pomoći neukoj stranci. Sud tako vodi brigu da neznanje i neukost stranke i drugih sudionika u sporu ne bude na štetu prava koje sudionici imaju temeljem

---

<sup>32</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 11. i 13.

<sup>33</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 5. – 11. (u daljnjem tekstu: ZUS)

<sup>34</sup> ZUS, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 5. – 9.

zakona. Sudske odluke su pravno obavezujuće na što ukazuje načelo obveznosti sudskih odluka. Pravomoćna presuda suda obvezna je za sve stranke u sporu te za njihove pravne sljedbenike. Upravni spor vodi se prema načelu korištenja službenog jezika i pisma, točnije na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. Stranke i drugi sudionici pred sudom mogu upotrebljavati i svoj jezik ali moraju imati ovlaštenog prevoditelja.<sup>35</sup>

## 2.5. Tijela i sudionici upravnog postupka i upravnog spora

Tijela upravnog postupka ujedno su i obveznici postupanja i rješavanja upravnih stvari primjenom Zakona o općem upravnom postupku. Za sve obveznike utvrđen je zajednički naziv “javnopravna tijela”. Prema Zakonu, javnopravna tijela razvrstana su na ministarstva, državne urede, državne upravne organizacije, urede državne uprave u županijama i tijela jedinica lokalne samouprave.<sup>36</sup> Dakle, u upravnom postupku nadležna su javnopravna tijela koja se mogu podijeliti u nekoliko kategorija:<sup>37</sup>

- tijela državne uprave,
- druga državna tijela,
- tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- i pravne osobe koje imaju javne ovlasti.

U upravnom postupku posebno istaknuto mjesto ima stranka koja može biti fizička ili pravna osoba. Radi stranke može biti pokrenut postupak, protiv nje se može voditi postupak, stranka može biti u postupku radi zaštite svojih prava ili može imati pravni interes za sudjelovanje u postupku. Stranka u postupku mogu biti navedena tijela državne uprave, ostala državna tijela, tijela lokalne i područne jedinice, podružnice ili skupine osoba s povezanim zajedničkim interesima.<sup>38</sup>

Što se tiče upravnog spora, glavni sudionici, odnosno stranke u sporu, predstavljaju tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Tužitelj može biti fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni nekom pojedinačnom odlukom, postupkom javnopravnog tijela ili izvršenjem nekog ugovora. Isto tako, tužitelj može biti osoba koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba te javnopravno i državno tijelo. Tuženik je prema zakonu

---

<sup>35</sup> ZUP, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 9. – 11.

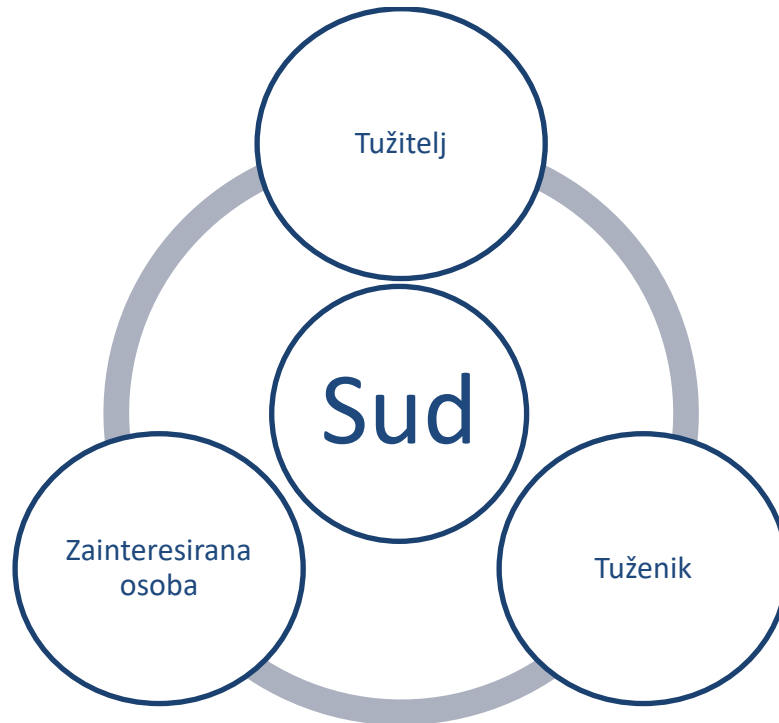
<sup>36</sup> Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, UDK 342.9(497.5), Split, 2016., str. 43.

<sup>37</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/drzavni-ispit/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/upravni-postupak-i-upravni-sporovi/22831>, pristupljeno 18.2.2023.

<sup>38</sup> ZUP, Narodne novine, br. 47/09, 110/21; čl. 4.

javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti i kao takva predstavlja stranku u upravnom sporu.<sup>39</sup>

*Slika 1. Stranke u upravnom sporu*



Izvor: ZUS; Narodne novine; br. 20/2010; čl. 16.

Još jedna strana u sporu je zainteresirana osoba koja predstavlja svaku osobu kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke te neko drugo postupanje povrijedilo njeno pravo ili pravni status. Pod kategoriju zainteresirane osobe smatra se i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese. Zainteresirana osoba može se na poziv suda uključiti u spor u svakom trenutku. Sud također bez odgode obavještava sve stranke o uključivanju u spor.<sup>40</sup>

Upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Naime, na području Republike Hrvatske djeluju četiri upravna suda u četiri grada – Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Upravni sudovi odlučuju o sljedećem:<sup>41</sup>

- tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
- tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,
- tužbama protiv propuštanja donošenja odluka ili postupanja,

<sup>39</sup> ZUS, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 16. – 18.

<sup>40</sup> Ibidem čl. 19.

<sup>41</sup> Antić, Javno pravo i javna uprava, str. 229.

- tužbama protiv upravnih ugovora i njihovog izvršavanja,
- i ostalim slučajevima propisanim zakonom.

Postoji i viša instanca a to je Visoki upravni sud sa sjedištem u Zagrebu. Njegovo djelovanje usmjereno je na odlučivanje o:<sup>42</sup>

- žalbama protiv presuda i rješavanja upravnih sporova,
- zakonitosti općih akata,
- sukobu nadležnosti između upravnih sudova,
- i ostalim slučajevima propisanim zakonom.

Predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti odluka, postupaka i propuštanja javnopravnih tijela, procesa vezanih uz upravne ugovore te opće akte. U upravnom sporu ocjenjuju se tako pojedinačne odluke kojima je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari, a protiv koje se ne može izjaviti redoviti pravni lijek. Isto tako, predmet upravnog spora može biti ocjena postupanja ili slučaj propuštanja odlučivanja javnopravnog tijela iz područja javnopravnog prava. Predmet je također sklapanje, raskidanje i izvršavanje upravnih ugovora. Ocjena zakonitosti može se dati i za neki opći akt jedinice lokalne i područne samouprave te pravne osobe koje imaju javnu ovlast ili pak one koje obavljaju javnu službu.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Antić, Javno pravo i javna uprava, str. 229.

<sup>43</sup> Ibidem, str. 228.



### 3. ŽALBA U UPRAVNOM SPORU

Žalba služi kako bi se osporila zakonitost, a često i pravilnost donesenog prvostupanjskog rješenja. Od više upravne instance obično se zahtjeva da se doneseno rješenje poništi, ukine ili izmjeni. Žalitelj smatra da je oštećen prvostupanjskim rješenjem te podnosi žalbu kojoj je predmet osporavanje donesenog rješenja od strane prvostupanjskog tijela.<sup>44</sup> Svrha žalbe je pobijanje prvostupanjskog rješenja kada postoje određeni razlozi za to. Namie, razlozi mogu biti pogrešna primjena pravnog propisa, pitanje nadležnosti tijela koje je donijelo rješenje, pogrešna primjena pravila postupka rješavanja stvari, pogrešno ili nepotpuno utvrđene činjenice, krivo izvedeni zaključci i slične nepravilnosti.<sup>45</sup> Žalbom se ispituje formalna i materijalna zakonitost donesenog prvostupanjskog rješenja te se osigurava jača zaštita prava i pravnih interesa stranaka u sporu.<sup>46</sup> Rješavanje upravne stvari sa sobom nosi i konkretan pravni učinak te se na autoritativan način nastoji zasnovati, promijeniti ili ukinuti neki pravni odnos ili pak utvrditi određeno stanje.<sup>47</sup>

#### 3.1. Povijesni razvoj žalbe

Začetak pravnog uređenja prava na žalbu dogodio se još u 19. stoljeću. Razni procesni zakoni uređivali su materiju upravnog spora. Među relevantnim propisima od 1874. do 1991. godine relevantni su propisi koji čine povijesnopravno uporište i započinju pravno uređenje prava na žalbu u upravnom sporu. Među prvim relevantnijim propisima bili su oni o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922., zatim, propisi iz Zakona o upravnim sporovima iz 1952. (s izmjenama 1965. godine), i propisi iz Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine. Tijekom vremena upravni spor se polako normirao te se dopuštalo izjavljivanje žalbe u upravnom sporu, uz korištenje različitih teleoloških, gramatičkih i logičkih metoda tumačenja. Tako je u određenim razdobljima postojala mogućnost izjavljivanja žalbe u upravnom sporu, kao i širina njezine primjene.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Krijan, Pero, Komentar općeg upravnog postupka. Novi informator, Zagreb, 2001., t. 322. (u daljnjem tekstu: Krijan, Komentar općeg upravnog postupka)

<sup>45</sup> Turčić, Zlatan, Komentar zakona o općem upravnom postupku. Organizator, Zagreb, t. 252.

<sup>46</sup> Krijan, Komentar općeg upravnog postupka t. 322.

<sup>47</sup> Krijan, Pero, Komentar općeg upravnog postupka, Novi informator, Zagreb, 2006., t.18.

<sup>48</sup> Đanić Čeko, A., Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj, Osijek, 2021., t.490. (u daljnjem tekstu: Đanić Čeko, Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj)

Promatrajući tijek pravne zaštite u povodu žalbe u upravnom sporu do 1918. godine, može se tvrditi kako se kroz nekoliko pravnih režima uređivalo upravno sudovanje i regulirali pravni lijekovi u upravnom sporu, pogotovo žalbe. Pravna regulacija i organizacija tadašnjeg upravnog sudstva dopuštala je strankama da tužbom u roku od šezdeset dana pokrenu upravni spor na austrijskome upravnom sudu tek nakon što su iscrpile hijerarhijski put pred upravnim organima. Stranke su se morale obavezno koristiti pravnim lijekom unutar upravnog postupka, što je otežavalo proces i zaštitu stranaka. Sud je ispitivao samo zakonitost osporavanog akta, uz strogo korištenje kasatornih ovlasti. Za razliku od austrijskog, francuski sustav je dopuštao strankama podnošenje upravnosudske tužbe, bez obveze izjavljivanja žalbe na prvostupanjski akt. U kasnijem pravnom razvoju upravnog spora, 20-ih godina prošlog stoljeća, prvi put je regulirana žalba u upravnom sporu koja je vrlo široko postavljena. Vođenje upravnih sporova stavljeno je pod nadležnost Državnog savjeta i upravnih sudova, a odlučivanje o žalbama bilo je u nadležnosti Državnog savjeta u Beogradu. O žalbama se odlučivalo u vijeću od pet sudaca. Prema Zakonu iz 1929. godine, žalba se mogla izjaviti samo protiv presuda upravnih sudova, a ne i protiv drugih odluka.<sup>49</sup> U daljnjem razvoju pravne regulative oko upravnih sporova, u desetljeću prije Drugog svjetskog rata, postojali su pravni akti državnih vlasti na području Banovine Hrvatske. Upravni je sud rješavao upravne sporove protiv akata državnih organa, njegova odluka nije bila konačna jer je propisana mogućnost izjavljivanja žalbe Državnom savjetu u Beogradu.<sup>50</sup> Nadalje, nakon proglašenja Nezavisne Države Hrvatske 1941. Upravni sud u Zagrebu nastavlja s radom te 1942. godine dolazi do promjene. Sud je promijenio naziv u Upravno sudište u Zagrebu i kao takvo postalo jedini upravni sud opće nadležnosti u državi. Uz njega su osnovana i tri posebna upravna suda (Računski dvor, Vrhovni vojni sud i Vrhovni sud radničkog osiguranja u Zagrebu). Spor se mogao voditi protiv „rješidbe upravne vlasti“, a protiv rješenja nije bila predviđena žalba u upravnom sporu.<sup>51</sup>

Nakon Drugog svjetskog rata, upravni spor bio je uveden u jugoslavensko pravo, što je predstavljalo bitan iskorak. Ovlast vođenja, odlučivanja i rješavanja upravnih sporova povjeren je vrhovnim sudovima narodnih republika, Vrhovnom sudu i kasnije Vrhovnom vojnom sudu. O žalbama na odluke Vrhovnog nacionalnog suda odlučivao je Vrhovni sud federacije i to u sastavu vijeća trojice članova. Najvažniji sastojci žalbe bili su određenost žalbenog zahtjeva i obrazloženi žalbeni navodi. U slučajevima nedostataka elemenata žalbe, sud bi pozivao žalitelje

---

<sup>49</sup> Đanić Čeko, Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj, t. 498.

<sup>50</sup> Ibidem, t. 502.

<sup>51</sup> Ibidem, t. 502. i 503.

da ih isprave. Ako bi žalba ostala neuredna, tada bi kao takva bila odbačena. Prema zakonu iz 1952. godine, žalba protiv prvostupanjskih rješenja i presuda republičkih sudova mogla se izjaviti u roku od petnaest dana od dana dostave odluke. Ukoliko bi se taj rok propustio, moguć je bio povrat u prijašnje stanje. Prijedlog za povrat istodobno se sa žalbom podnosio prvostupanjskom sudu. Isti je sud odlučivao o opravdanosti razloga propusta žalbenog roka i dopustivosti povrata u prijašnje stanje. Protiv rješenja o odbijanju povrata bilo je dopušteno izjaviti žalbu vrhovnom sudu federacije. U skladu s federativnim načelom državnog uređenja, nije se dopuštala žalba protiv svih konačnih odluka vrhovnih republičkih sudova, već samo u određenim zakonom propisanim stvarima. U novelama zakona iz 1965. godine drukčije je postavljena formulacija dvostruke svrhe upravnog spora, nadzor nad upravnim aktima proširen je i na druge subjekte, radi se proširenje prema subjektima zaštite, preciziraju rješavanja pri „vršenju javnih ovlaštenja“ te se izričito navodi formulacija u pojedinačnim upravnim stvarima. U kasnijem razdoblju od 1974. do 1991., dogodio se velik događaj u hrvatskom upravnom sudovanju. Nakon donošenja Ustava SFRJ 1974. godine, na temelju Zakona o redovnim sudovima iz 1977. osnovan je specijalizirani Upravni sud Hrvatske (Upravni sud). Žalba je kao odgovarajuće sredstvo bila dopustiva i predviđena novim zakonom iz 1977. godine, na način i sukladno republičkim karakterom pravosuđa i točno određenim ovlastima Saveznog suda. Dopustivost izjavljivanja žalbe nije ni približno imala širinu primjene kao u propisima koji su je prethodno uređivali. Prema tome, regulacija po pitanju instituta žalbe i postupka u upravnom sporu vezanog uz žalbu, tijekom vremena doživjela je razne promjene i utjecala na povijesni razvoj upravnog sudovanja. Pravno uređenje žalbe bilo je prožeto okolnostima pojedinih razdoblja u kojima je Hrvatska bila u sastavu složenih država i njihovih pravnih sustava.<sup>52</sup>

U Republici Hrvatskoj je u cilju osiguranja upravnosudske zaštite dopuštena žalba u upravnom sporu. Pravo stranaka na žalbu postavljeno je vrlo restriktivno pa se s razlogom postavlja pitanje je li zbog toga smanjena pravna funkcionalnost pravnog lijeka. Naime, žalba u upravnom sporu ima tri značajna ograničenja. Prvo ograničenje odnosi se na načelnu nedopuštenost izjavljivanja žalbe protiv rješenja. Zatim, drugo ograničenje odnosi se na stavljanje određenih predmeta u prvostupanjsku nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske pa je žalba na taj način isključena. Treće ograničenje odnosi se na „filtriranje“ žalbi, tj. ograničavanje prava na žalbu protiv svake presude upravnog suda. Na taj način, veliki broj presuda upravnih sudova izmiče drugostupanjskom nadzoru Visokog upravnog suda.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Đanić Čeko, Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj, t. 507. – 523.

<sup>53</sup> Đerđa, Dario; Galić, Ante, Žalba u upravnom sporu, UDK: 342. 9 (497.5), Split, 2014., t. 344.

### 3.2. Karakteristike i tijek žalbenog postupka

Žalbeni postupak specifičan je iz nekoliko razloga. Protiv presude upravnog suda žalba se podnosi zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili pogrešne primjene materijalnog prava. Žalba se podnosi Visokom upravnom sudu kada je upravni sud donio odluku, odnosno, kada je presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.<sup>54</sup> Moguće je podnijeti žalbu i u slučaju kada se dogodila bitna povreda pravila sudskog postupka, što je u konačnici utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude. Razlog žalbe može biti i pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, a produkt toga bio je pogrešan zaključak u rješenju. Žalba se podnosi i radi pogrešne primjene materijalnog prava i neadekvatnog primjenjivanja odredbe materijalnog prava od strane suda. Karakteristika žalbe je ta da ona ne odgađa izvršenje pobijane presude u upravnom sporu. Odgodu izvršenja pobijane presude može izvršiti Visoki upravni sud na prijedlog žalitelja.<sup>55</sup> Protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba nije dopuštena. Visoki upravni sud eventualno može poništiti nezakonito rješenje.<sup>56</sup> Moguće je i odricanje prava na žalbu i to od objave presude. Ako presuda nije objavljena, odricanje je moguće od dostave prijepisa presude pa do isteka roka za žalbu. Odricanje od žalbe i njeno povlačenje mora biti izričito i ne može se opozvati, a stranka je uvijek u mogućnosti povući žalbu prije donošenja drugostupanjske presude.<sup>57</sup>

---

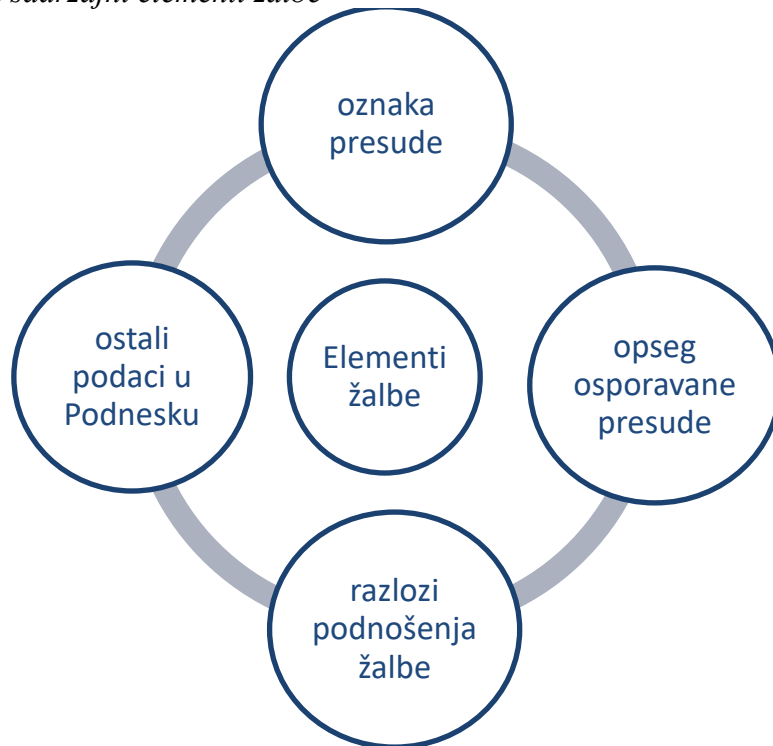
<sup>54</sup> Antić, *Javno pravo i javna uprava*, str. 231.

<sup>55</sup> ZUS, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 66.

<sup>56</sup> Ibidem, čl. 67.

<sup>57</sup> Ibidem, čl. 68.

Slika 2. Glavni sadržajni elementi žalbe



Izvor: Izradio autor

Žalbu čini nekoliko sadržajnih elemenata poput razloga, raznih oznaka i podataka. Preciznije, žalba treba sadržavati oznaku presude protiv koje je upućena, zatim, opseg osporavane presude, razloge zbog kojih se podnosi te ostale podatke.<sup>58</sup> Podnositelj žalbe u okviru ostalih podataka treba dostaviti podnesak koji mora biti razumljiv. Podnesak treba sadržavati opis njegove svrhe, oznaku suda, osobno ime, nazive i adrese stranaka i osoba ovlaštenih za zastupanje, predmet spora, sadržaj izjave i potpis. Ukoliko je podnesak dostavljen elektronički, potrebno ga je ovjeriti elektroničkim potpisom kako nalaže zakon.<sup>59</sup> Razlozi žalbe moraju biti detaljno obrazloženi, a u žalbi nije moguće iznositi nove činjenice.<sup>60</sup>

Kao što se može vidjeti na slici ispod, nakon presude upravnog suda, stranka podnosi žalbu ako nije zadovoljna presudom. Slanje žalbe odvija se neposrednom predajom u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, poštom ili elektroničkim putem. Nakon toga, upravni sud bez odgode pošiljatelju potvrđuje primitak žalbe. Upravni sud razmatra je li žalba uredna i ako je, dužan je u roku od osam dana dostaviti žalbu Visokom upravnom sudu na odlučivanje. Žalba može biti i neuredna pa je moguće da upravni sud u roku od 15 dana od primitka rješenjem poziva žalitelja kako bi dopunio ili ispravio žalbu u predviđenom roku. Urednu žalbu Visoki upravni sud rješenjem može odbaciti nepravodobnu ili neurednu. Visoki upravni sud traži očitovanje

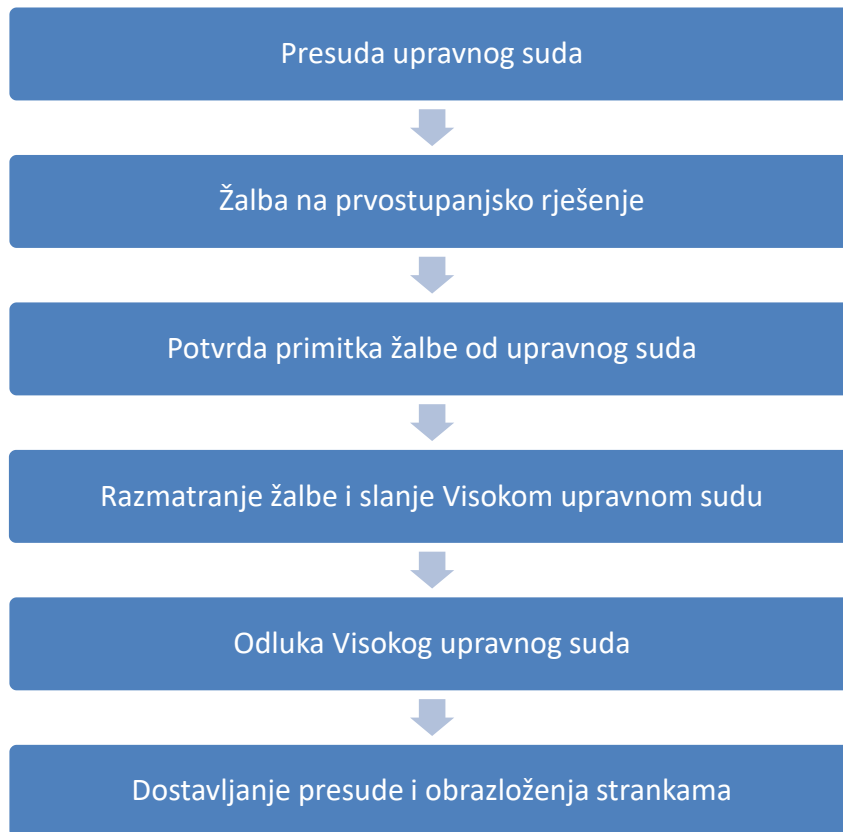
<sup>58</sup> ZUS, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 69.

<sup>59</sup> Ibidem, čl. 49., st. 2.

<sup>60</sup> Ibidem, čl. 69.

stranaka o žalbi kako bi u cijelosti mogao preispitati prvostupanjsku presudu u dijelu koji se osporava žalbom. Nakon što je presuda donesena, Visoki upravni sud presudu dostavlja strankama.

*Slika 3. Tijek žalbe u upravnom sporu*



Izvor: Izradio autor

### **3.3. Postupci i ovlasti povodom žalbe**

Nakon što upravni sud donese presudu, stranka može podnijeti žalbu ukoliko nije zadovoljna rješenjem. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana dostave presude. Što se tiče forme, žalba se podnosi u adekvatnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu.<sup>61</sup> Nadležnom sudu potrebno je neposredno predati žalbu u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, poslati poštom ili dostaviti elektroničkim putem. Žalba se smatra danom sudu u trenutku predaje ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga. Ukoliko je predana elektroničkim putem, predana se smatra u trenutku kada je zabilježena na poslužitelju za slanje elektroničkih poruka. Sud bez odgode pošiljatelju potvrđuje primitak žalbe.<sup>62</sup> Ako je žalba nepravodobna ili podnesena od neovlaštene

<sup>61</sup> ZUS, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 70.

<sup>62</sup> Ibidem, čl. 25., 1. do 3.

osobe, upravni sud će ju odbaciti rješenjem u roku od 15 dana od primitka. Žalba može biti i neuredna pa je moguće da upravni sud u roku od 15 dana od primitka rješenjem poziva žalitelja kako bi dopunio ili ispravio žalbu u predviđenom roku. Ako žalitelj ne postupi tako kako se od njega traži sud rješenjem odbacuje žalbu. Ukoliko je uredna, upravni sud je dužan u roku od osam dana dostaviti žalbu Visokom upravnom sudu na odlučivanje.<sup>63</sup>

Visoki upravni sud rješenjem može odbaciti nepravodobnu ili neurednu žalbu, ako je to propustio upravni sud. Isto tako, žalba se odbacuje ako ne postoji osnova za podnošenje žalbe. Visoki upravni sud dostavlja žalbu svim strankama u sporu kako bi se u roku od osam dana očitovali o njoj. Odgovor stranaka predaje se prema pravilima o predaji podneska, a zatim odgovor na žalbu Visoki upravni sud bez odgode dostavlja žalitelju.<sup>64</sup> U cijelom procesu razmatranja žalbe, Visoki upravni sud preispituje prvostupanjsku presudu u dijelu koji se osporava žalbom, sve u okviru razloga navedenih u žalbi. Odlučivanje o žalbi Visoki upravni sud vrši na sjednici vijeća, u većini slučajeva bez rasprave.<sup>65</sup>

Prilikom odlučivanja o žalbi, Visoki upravni sud ima razne ovlasti. Sud može odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija. Poništenje presude od strane Visokog upravnog suda događa se i u slučaju bitne povrede pravila sudskog postupka od strane upravnog suda. Takvi slučajevi mogu biti kada upravni sud pogrešno ili nepotpuno utvrdi činjenično stanje ili pogrešno primijeni materijalno pravo.<sup>66</sup> U svom obrazloženju, Visoki upravni sud mora ocijeniti žalbene navode koji su od odlučnog značenja te navesti sve razloge zbog kojih je donijeo takvu presudu. Nakon što je presuda donesena, Visoki upravni sud presudu dostavlja strankama.<sup>67</sup>

Za pobijanje žalbe upravnog akta postoji nekoliko razloga. Naime, upravni akt moguće je pobijati prema odredbama Zakona o upravnim sporovima u članku 10. Razlozi mogu biti sljedeći:<sup>68</sup>

- u upravnom aktu nije nikako ili nije pravilno primijenjeno materijalno pravo,
- upravni akt je donijelo nenadležno tijelo,
- u upravnom postupku koji je prethodio donošenju upravnog akta nije postupano prema pravilima tog postupka
- činjenično stanje nije bilo pravilno utvrđeno,

---

<sup>63</sup> ZUS, Narodne novine, br. 20/2010; čl. 71.

<sup>64</sup> Ibidem, čl. 72.

<sup>65</sup> Ibidem, čl. 73.

<sup>66</sup> Ibidem, čl. 74.

<sup>67</sup> Ibidem, čl. 75.

<sup>68</sup> Krijan, Komentar općeg upravnog postupka t. 15.

- iz činjenica je izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju,
- u rješavanju upravne stvari po slobodnoj ocjeni nije postupljeno u granicama ovlasti i u skladu sa svrhom ovlasti.

Ukoliko postoji bilo koji od navedenih razloga, stranka ili tužitelj može samo iz tog jednog razloga pobijati zakonitost upravnog akta. Treba napomenuti i to da sve povrede zakonitosti nemaju istu težinu, a neke od njih čak mogu bitno utjecati na rješavanje upravne stvari. Razlog za vođenje upravnog spora može biti i slučaj da nadležno tijelo ne primijeni materijalne propise ili ih primijeni nepravilno. Kako bi moglo rješavati upravne stvari, tijelo mora imati mjesnu i stvarnu nadležnost. Stvarna nadležnost određuje se propisima za uređenje upravne materije, a mjesna nadležnost označava područje na kojem stvarno nadležno tijelo može neposredno provoditi propise iz svoje stvarne nadležnosti.<sup>69</sup>

U upravnom sporu moguće je pobijati upravni akt koji je donesen slobodnom ocjenom i ako se smatra da je donositelj tog akta prekoračio granice svojih ovlasti. Isto tako, akt je moguće pobijati ako je donositelj odlučio suprotno svrsi svojih ovlasti ili ako se nije pridržavao postupka. Moguća je i pojava ostalih nezakonitosti koje mogu biti razlog za pobijanje upravnog akta. Naime, u upravnom sporu moguće je pobijati upravni akt i zbog ostalih nezakonitosti koje su razlog povrede pravila, pogotovo ako su one utjecale na zakonitost upravnog akta. Postoji mogućnost da je postupak vodila ili rješenje donijela službena osoba koja je morala biti izuzeta ili osoba koja nije imala ovlast za donošenje. Isto tako, razlog može biti ako je dispozitiv osporenog akta bio nejasan ili proturječan obrazloženju. Postoji i treći razlog za pobijanje upravnog akta, a to je da ako u upravnom aktu nedostaje obrazloženje ili je sadržaj tog obrazloženja nepotpun ili nejasan.<sup>70</sup>

Razlog za pokretanje upravnog spora može biti i nerješavanje žalbe. Naime, rješenje o žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci čim je to moguće, a najkasnije u roku od dva mjeseca, računato od dana predaje žalbe. Moguće je i to da se posebnim propisom odredi kraći rok za predaju žalbe. Ukoliko drugostupanjsko tijelo žalbu ne riješi u roku i ne donese drugostupanjsko rješenje, stranka može pokrenuti upravni spor jer se smatra da je žalba odbijena. Spor se pokreće pred drugostupanjskim tijelom koje vodi žalbeni postupak i to pod uvjetom da se prethodno pisanom požurnicom traži od drugostupanjskog tijela brzo rješavanje žalbe. Ako tijelo to ne učini u roku od sedam dana, stranka može odmah pokrenuti upravni spor, kao da je žalba odbijena, tj. da je nepovoljno riješena.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Krijan, Komentar općeg upravnog postupka t. 15.

<sup>70</sup> Ibidem, t. 18.

<sup>71</sup> Ibidem, t. 84.



Zakonom je propisano da u pojedinim slučajevima žalba nije dopuštena. Isto tako, u pojedinim organizacijama upravne vlasti ne postoji organ drugog stupnja pa je zbog toga sužena mogućnost izjavljivanja žalbe. U takvim slučajevima stranka može pokrenuti upravni spor jer se smatra da je njezin zahtjev odbijen. Stranka može pokrenuti upravni spor pod uvjetom da to uradi posebnom pisanom požurnicom prema prvostupanjskom upravnom tijelu. Zadaje se rok od sedam dana, a ako se dogodi bezuspješan istek tih sedam dana, stranka može odmah pokrenuti upravni spor kao da joj je zahtjev odbijen. Postoje slučajevi kada stranka može odmah pokrenuti upravni spor i to u slučaju kad prvostupanjsko tijelo nije u roku donijelo rješenje, a također nakon toga ni drugostupanjsko tijelo. Takva situacija kada ni prvostupanjsko ni drugostupanjsko tijelo u roku ne donesu svoja rješenja naziva se „šutnja uprave“, tj. nedjelovanje upravne vlasti na svim nadležnim razinama.<sup>72</sup>

Zakonom o upravnim sporovima nisu posebno propisani pravni lijekovi protiv sudske odluke donesene o prijedlogu za ponavljanje postupka. Člankom Zakona upućuje se da se radi samo o pravnim lijekovima koji su dopušteni u glavnoj stvari. Pod glavnom stvari podrazumijeva se ona „stvar“ koja je riješena upravnosudskim postupkom uz odgovarajuću pravomoćnu presudu. Kasnije se u glavnoj stvari traži ponavljanje postupka prema Zakonu, te se u tom postupku mogu koristiti samo pravni lijekovi koji su inače dopušteni u istoj upravne stvari kod istog upravnog spora. Treba spomenuti i to da protiv odluka Upravnog suda nema redovnog pravnog lijeka, već se može koristiti izvanredni pravni lijek u smislu da protiv odluke i za ponavljanje postupka pred Vrhovnim sudom može djelovati državni odvjetnik koji podnosi zahtjev.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Krijan, Komentar općeg upravnog postupka t. 19.

<sup>73</sup> Ibidem, t. 122.

## 4. KONKRETNI PRIMJERI ŽALBI U UPRAVNOM SPORU

U ovom dijelu rada prikazat će se primjeri žalbi po pitanju forme i sadržaja. Na konkretnim primjerima iz prakse analizirano je kako žalba u upravnom sporu treba izgledati. Naime, žalbe u upravnom sporu moraju sadržavati nekoliko bitnih dijelova. Najprije se navode osobna imena, nazivi i adrese podnositelja, zatim naziv općeg akta i naznaka donositelja, slijede oznake zakonskih osporavanih odredbi i razlozi nezakonitosti općeg akta. Na kraju žalbe nalazi se potpis podnositelja.<sup>74</sup> Detaljnije o formi i sadržaju žalbi te o rješenjima povodom njih, razmatra se u nastavku.

### 4.1. Opis slučajeve

Opisani su slučajevi žalbe zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, žalbe zbog raskinuća ugovora i žalbe zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

#### 4.1.1. *Primjer žalbe zbog bitne povrede pravila sudskog postupka*

U slučaju podnošenja žalbe potrebno je pratiti određene kriterije forme. U primjeru žalbe zbog bitne povrede sudskog postupka na samom vrhu spisa najprije se navodi da je žalba podnesena u tu svrhu. Nakon toga navodi se da se žalba podnosi točno određenom Upravnom sudu, u ovom slučaju Upravnom sudu u Rijeci. Ispod toga, navedene su strane u postupku, tj. tužitelji i tuženik. Ukoliko se radi o pravnim osobama i državnim institucijama, uz njihove nazive navode se adrese sjedišta. Kod navođenja imena fizičkih osoba navode se njihova imena, adrese, i opunomoćenici. Nakon osnovnih informacija o predmetu spisa, uključenim stranama u sporu i razloga žalbe, istančano se navodi predmet spisa a to je žalba. U ovom slučaju, žalbu podnosi tuženik, tj. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske i to protiv presude Upravnog suda u Rijeci uz navođenje poslovnog broja i datuma presude. Nakon toga navodi se razlog podnošenja žalbe „zbog primitka u hrvatsko državljanstvo“. Tek kada je naveden osnovni razlog žalbe, fokus se stavlja na detaljnije obrazloženje. Tuženik se pritom poziva na stavke raznih zakona, primjerice Zakona o hrvatskom državljanstvu i objašnjava svoja postupke.

---

<sup>74</sup> Sudovi.hr; na: <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/nadleznost>, pristupljeno 4.4.2023.

Slika 4. Žalba zbog bitne povrede pravila sudskog postupka (1.dio)

**Žalba zbog bitne povrede pravila sudskog postupka  
(čl. 66. st. 1. t. 1. ZUS-a)**

Na poslovni broj: UsI-\_\_

**UPRAVNOM SUDU U RIJECI**

**R I J E K A**

Tužitelj: Vinko Vinkić, Riječka 1, Rijeka, kojeg zastupa opunomoćenik Darko Darkić, dipl. iur., odvjetnik u Rabu, Opatijska 2

Tuženik: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ulica grada Vukovara 33, Zagreb

zbog primitka u hrvatsko državljanstvo

**Ž A L B A**  
tuženika

protiv presude Upravnog suda u Rijeci  
posl. broj: UsI-\_\_ od 3. travnja \_\_

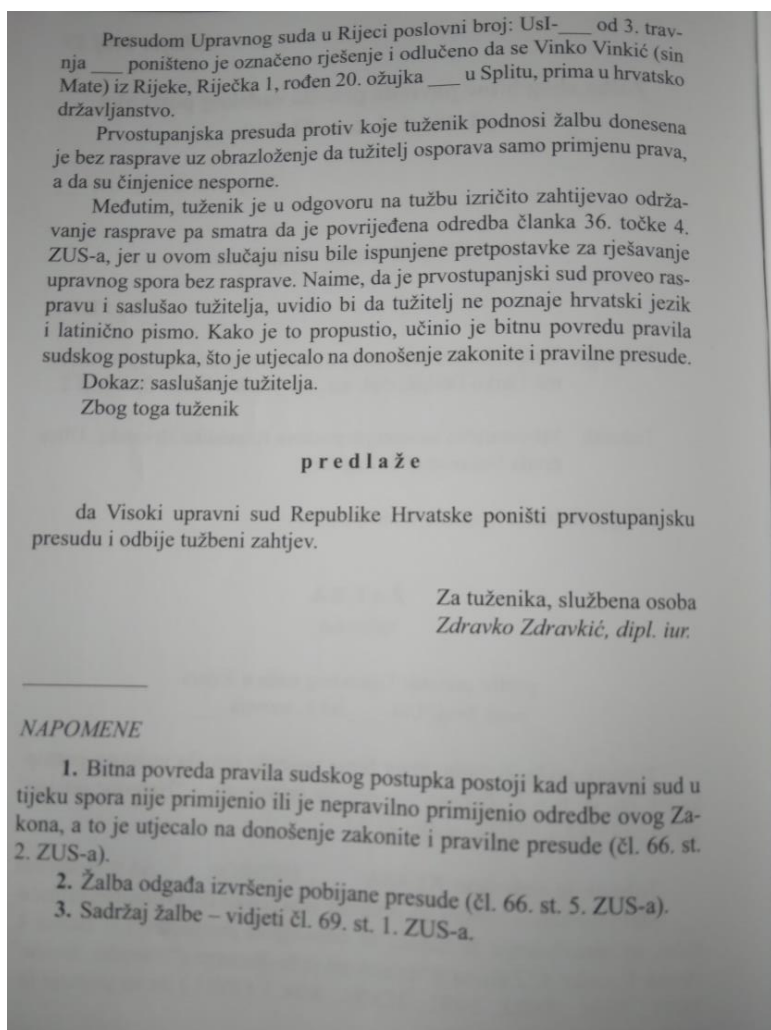
Tuženik podnosi žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka (čl. 66. st. 1. t. 1. Zakona o upravnim sporovima – “Narodne novine” 20/10., 143/12. i 152/14., dalje: ZUS).

Tuženik je rješenjem KLASA: \_\_, URBROJ: \_\_ od 6. kolovoza \_\_ odbio tužiteljev zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo prirodjenjem, uz obrazloženje da tužitelj ne udovoljava pretpostavci iz članka 8. stavka 1. točke 4. Zakona o hrvatskom državljanstvu (“Narodne novine” 53/91., 70/91., 28/92., 29/92., 113/93., 4/94. i 130/11.) jer ne poznaje hrvatski jezik i latinično pismo.

Izvor: Galić, Ante, Upravni spor u praksi – primjeri tužbi, žalbi, ostalih podnesaka, presuda i rješenja. Organizator, Zagreb, t. 283. (u daljnjem tekstu: Galić, Upravni spor u praksi)

U nastavku žalbe navode se razlozi zašto se dogodila bitna povreda pravila sudskog postupka te se upućuje na glavni argument žalbe a to je da tužitelj ne poznaje hrvatski jezik i latinično pismo. Slijedom toga, tvrdi se da je učinjena bitna povreda pravila sudskog postupka te je zbog toga postavlja pitanje o zakonitosti i pravilnoj presudi. Uz navođenje argumenata, navode se i ključni dokazi. U slučaju ove žalbe predloženi dokaz je saslušanje tužitelja. Isto tako, na samom kraju žalbe, predlaže se poništavanje prvostupanjske presude i odbijanje tužbenog zahtjeva Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

## Slika 5. Žalba zbog bitne povrede pravila sudskog postupka (2.dio)



Izvor: Galić, Upravni spor u praksi, t. 284.

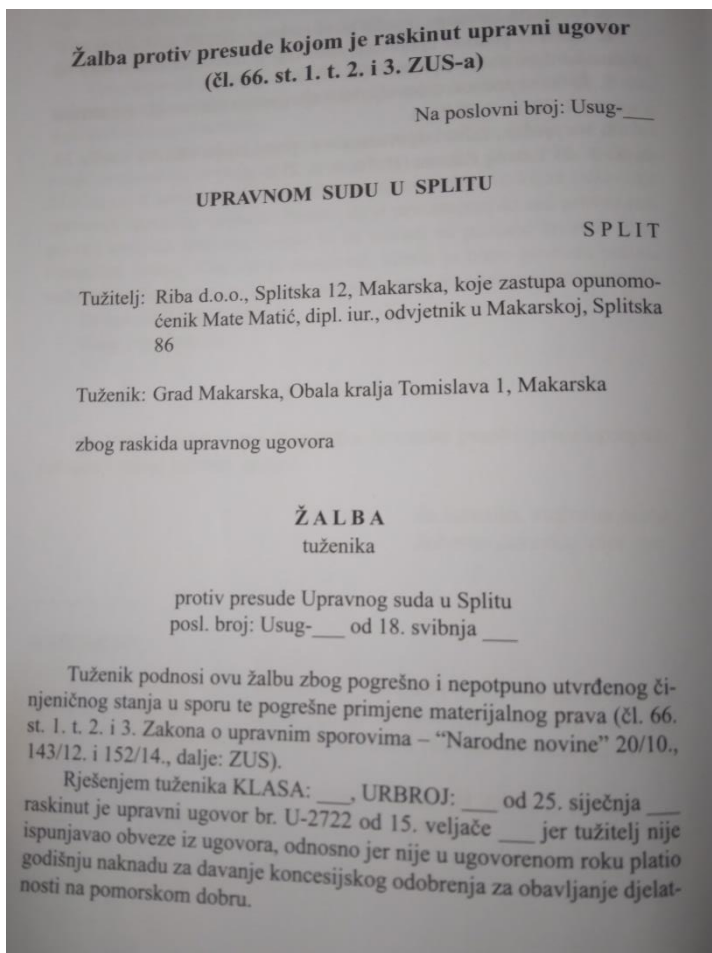
Žalbu potpisuje ovlaštena osoba ili opunomoćenik, u ovom slučaju službena osoba koja žalbu podnosi za tuženika.

### 4.1.2. Primjer žalbe protiv presude kojom je raskinut upravni ugovor

Žalba u upravnom sporu podnosi se i u slučajevima kada je raskinut upravni ugovor. Što se tiče forme, žalba je u ovom primjeru slično koncipirana kao i prethodna žalba u slučaju bitne povrede pravila sudskog postupka. U ovom slučaju, žalba protiv presude kojom je raskinut

upravni ugovor podnosi se Upravnom sudu u Splitu te se navode strane u postupku – tužitelj, pravna osoba zastupana po odvjetniku i tuženik Grad Makarska. Kao glavni razlog žalbe ističe se raskid upravnog ugovora. Nakon osnovnih informacija navodi se predmet spisa – žalba tuženika i presuda protiv koje se žalba podnosi. Tuženik u žalbi navodi da je pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sporu te da se dogodila pogrešna primjena materijalnog prava. Uz to, spomenute su i okolnosti koje su dovele do raskinuća upravnog ugovora i spornog Rješenja, tj. da tužitelj nije u ugovorenom roku platio naknadu za koncesiju na pomorskom dobru.

*Slika 6. Žalba zbog presude kojom je raskinut upravni ugovor (1.dio)*



Izvor: Galić, Upravni spor u praksi, t. 286.

Nadalje, u žalbi se iznosi argument da sud nije ocijenio sve dokaze niti je utvrdio sve činjenice. Spominje se i argument da je tužitelj ispunio ugovorenu obvezu, međutim nije dostavljena

originalna uplatnica (od strane tužitelja) pa je sud pogrešno utvrdio da je preslik uplatnice krivotvoren. Sud je tako pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje zbog čega nije mogao pravilno primijeniti odredbe materijalnog prava. U žalbi se predlaže da Visoki upravni sud poništi prvostupanjsku presudu i sam ukloni nedostatke u sporu.

*Slika 7. Žalba zbog presude kojom je raskinut upravni ugovor (2.dio)*

Označenom presudom usvojen je tužbeni zahtjev i poništeno rješenje tuženika.

U upravnom sporu sud donosi presudu prema slobodnom uvjerenju te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja. Međutim, u ovom sporu Sud nije ocijenio sve dokaze niti je utvrdio sve činjenice. Naime, Sud je uvidom u preslik uplatnice broj \_\_\_ od 30. siječnja \_\_\_ utvrdio da je tužitelj u korist gradskog proračuna Grada Makarske na ime naknade za predstojeću \_\_\_ godinu uplatio iznos od \_\_\_ kuna. Međutim, tuženik i dalje tvrdi da tužitelj nije ispunio ugovornu obvezu te da je spomenuti preslik uplatnice krivotvoren. Stoga je trebalo naložiti tužitelju dostavu originalne uplatnice ili provesti vještačenje uplatnice, kako je predlagao tuženik.

Kako je Sud odbio izvesti taj dokaz, ta je odlučna činjenica pogrešno utvrđena te je stoga i činjenično stanje u sporu ostalo pogrešno utvrđeno. Zbog tako pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja Sud nije mogao ni pravilno primijeniti odredbe materijalnog prava, pa je osnovan i taj razlog zbog kojeg se podnosi žalba.

Zbog toga tuženik

**p r e d l a ž e**

da Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi prvostupanjsku presudu, sam otkloni nedostatke u sporu i odbije tužbeni zahtjev.

Za tuženika, službena osoba  
*Vice Vicić, dipl. iur.*

---

**NAPOMENE**

1. Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio (čl. 33. st. 1. i 2. ZUS-a).
2. Sud presudu donosi prema slobodnom uvjerenju te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja (čl. 55. st. 3. ZUS-a).

Izvor: Galić, *Upravni spor u praksi*, t. 287.

U ovom primjeru žalbe argumentirano se objašnjava zašto je presuda sporna te se predlaže Visokom upravnom sudu poništavanje presude. Žalbu potpisuje ovlaštena službena osoba u ime tuženika.

#### **4.1.3. Primjer žalbe zbog pogrešne primjene materijalnog prava**

U praksi upravnih sporova može se dogoditi pogrešna primjena materijalnog prava, što također može razlog žalbe. Primjer prikazan na slici ispod upućuje na slučaj žalbe podnesene Upravnom sudu u Osijeku. Na početku žalbe navedene su osnovne informacije o sporu, sudionici spora i glavni razlog podnošenja žalbe. Sudionici spora su tužiteljica – fizička osoba koju zastupa opunomoćenik, tuženik – Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja te zainteresirana

osoba – fizička osoba zastupana po opunomoćenoj osobi (odvjetniku). Razlog žalbe je izdavanje lokacijske dozvole. Naveden je predmet – žalba, a žalbu podnose zainteresirane osobe protiv presude Upravnog suda u Osijeku. Uz to, naveden je poslovni broj i datum presude. Na početku obrazloženja žalbe navodi se pravni razlog podnošenja žalbe te se poziva na razne članke Zakona o upravnim sporovima.

*Slika 8. Žalba zbog pogrešne primjene materijalnog prava (1.dio)*

**Žalba zbog pogrešne primjene materijalnog prava**  
(čl. 66. st. 1. t. 3. ZUS-a)

Na poslovni broj: UsI-\_\_\_

**UPRAVNOM SUDU U OSIJEKU**

OSIJEK

Tužiteljica: Ana Anić, Slavonska 3, Vukovar, koju zastupa opunomoćenik Ivo Ivić, dipl. iur., odvjetnik u Osijeku, Dravska 4

Tuženik: Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Ulica Republike Austrije 20, Zagreb

Zainteresirana osoba: Matej Matejić, Slavonska 1, Vukovar, kojeg zastupa opunomoćenik Miše Mišić, dipl. iur., odvjetnik u Vukovaru, Visoka 8

zbog izdavanja lokacijske dozvole

**ŽALBA**  
zainteresirane osobe

protiv presude Upravnog suda u Osijeku  
posl. broj: UsI-\_\_\_ od 16. rujna \_\_\_

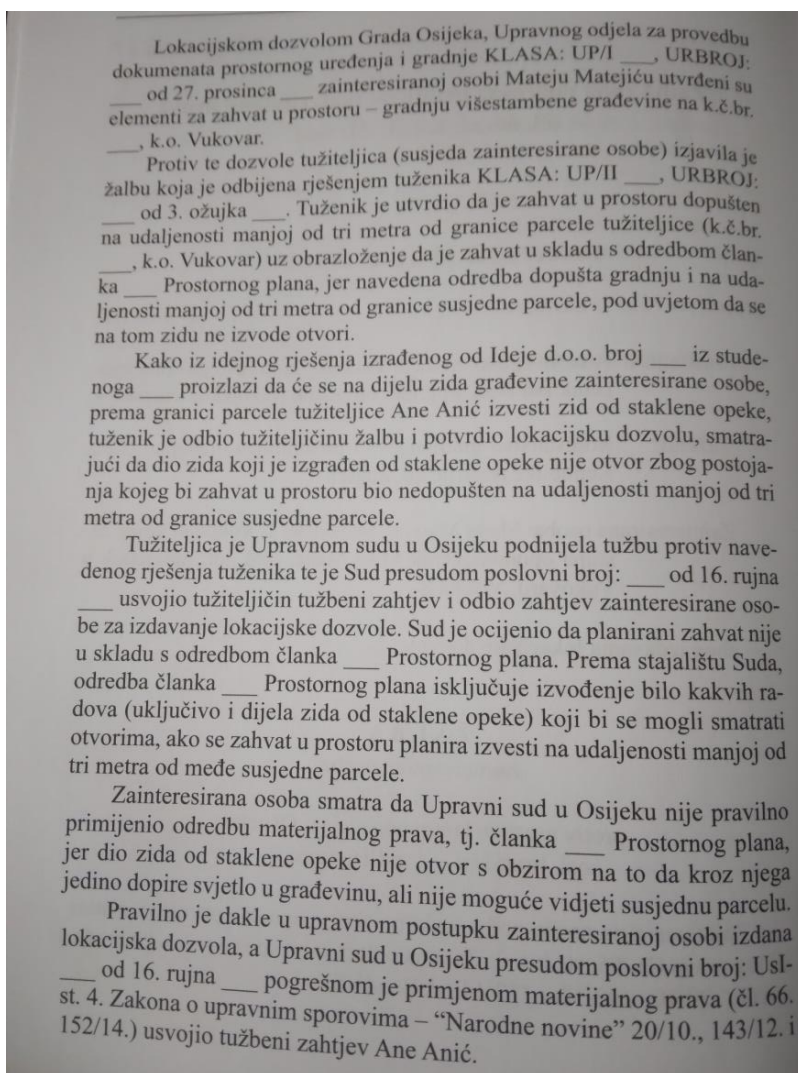
Zainteresirana osoba podnosi žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava (čl. 66. st. 1. t. 3. Zakona o upravnim sporovima – “Narodne novine” 20/10., 143/12. i 152/14., dalje: ZUS).

Izvor: Galić, Upravni spor u praksi, t. 289.

U nastavku žalbe opisuju se činjenice i događaji koji su doveli do sporne presude. Zainteresirana osoba radila je zahvat u prostoru i gradila višestambenu građevinu s potrebnom

lokacijskom dozvolom. Tužiteljica je izjavila žalbu protiv te dozvole (s argumentom da je zahvat bio poduzet na udaljenosti manjoj od tri metra), no žalba je odbijena od strane tuženika (budući da se na zidu koji je bio udaljen manje od tri metra nisu izvodili otvori). Tuženik je smatrao da zid od staklene opeke ne predstavlja zid s otvorom te je odbio tužiteljčinu žalbu. Međutim, tužiteljica se obratila Upravnom sudu u Osijeku te je protiv rješenja tuženika podnijela tužbu. Sud je usvojio tužiteljčin zahtjev i odbio zahtjev zainteresirane osobe za izdavanje lokacijske dozvole. Na sve to, zainteresirana osoba podnijela je žalbu Upravnom sudu u Osijeku te je kao argument navela pogrešnu primjenu materijalnog prava.

*Slika 9. Žalba zbog pogrešne primjene materijalnog prava (2.dio)*



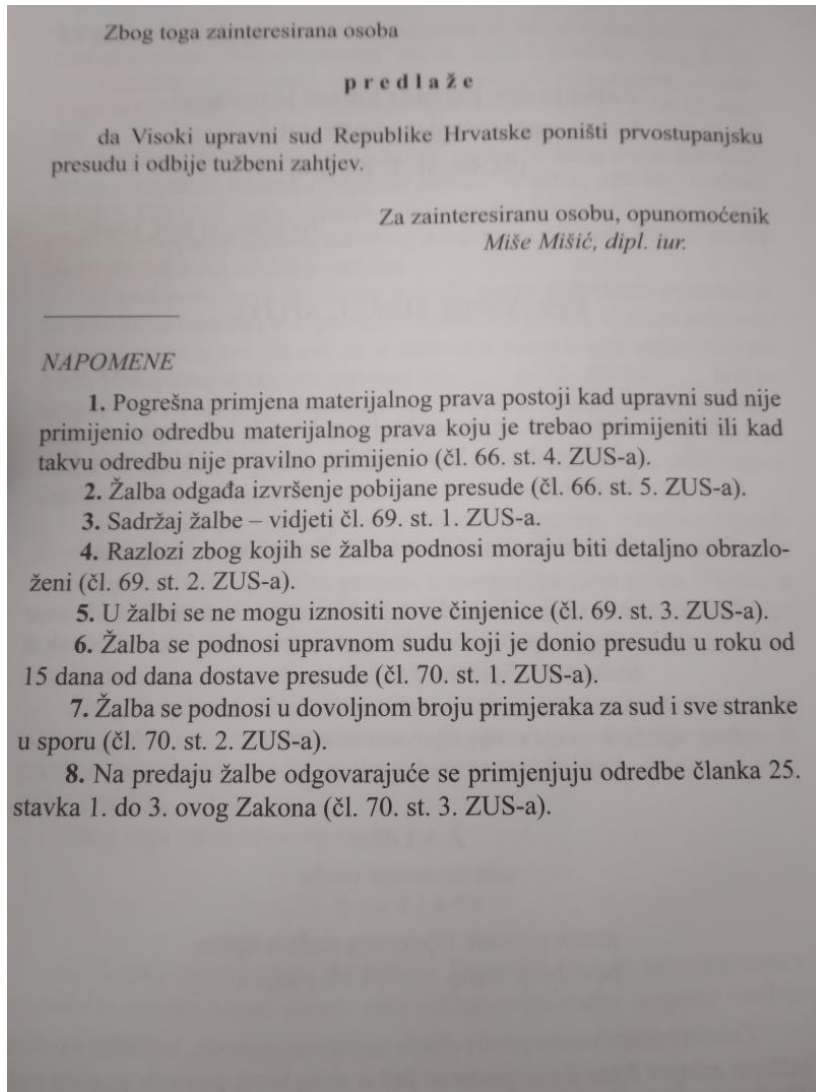
Izvor: Galić, Upravni spor u praksi, t. 290.

Zainteresirana osoba u svojoj žalbi pozivala se na to da Upravni sud u Osijeku nije adekvatno primijenio odredbu materijalnog prava (konkretnog članka Prostornog plana). Argument je bio taj da dio zida od staklene opeke ne predstavlja otvor te da kroz njega jedino može doprijeti svjetlo u građevinu. Isto tako, kroz zid od staklene opeke nije moguće vidjeti susjednu parcelu.



Upravni sud u Osijeku tako je pogrešnom primjenom materijalnog prava usvojio tužbeni zahtjev tužiteljice. Na kraju žalbe, zainteresirana osoba predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi prvostupanjsku presudu i odbije tužbeni zahtjev. Žalbu potpisuje, za zainteresiranu osobu, ovlaštenu opunomoćenik.

*Slika 10. Žalba zbog pogrešne primjene materijalnog prava (3.dio)*



Izvor: Galić, Upravni spor u praksi, t. 291.

#### **4.2. Postupanje po žalbi od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (iz sudske prakse)**

Visoki upravni sud razmatra žalbe i prvostupanjske presude te na temelju svojih zaključaka donosi presude o tome odbija li se ili prihvaća žalba. Žalba se može odbaciti kao nepravodobna, nedopuštena, neuredna te zbog toga što je podnesena od neovlaštene osobe. Sud može odbaciti

žalbi i izdati rješenje kojim se tužitelj poziva da dopuni žalbu.<sup>75</sup> Konkretnije, Visoki upravni sud presudom odbija žalbu kao neosnovanu i potvrđuje prvostupanjsku presudu ako utvrdi da ne postoje razlozi za njeno pobijanje ili ne mogu utjecati na donošenje drugačije odluke. Isto tako, Sud može poništiti prvostupanjsku presudu i sam odlučiti ako utvrdi da upravni sud nije dobro postupio.<sup>76</sup> U narednom dijelu prikazani su primjeri odbijanja i prihvatanja žalbe u sudskoj praksi. Prikazana su i obrazloženja na temelju kojih je Visoki upravni sud odbio ili prihvatio žalbu.

#### ***4.2.1. Primjer odbijanja žalbe***

U sljedećem primjeru prikazana je presuda Visokog upravnog suda u Zagrebu iz 2022. godine kojom je odbijena žalba tužitelja i potvrđena presuda Upravnog suda u Zagrebu. Što se tiče forme, na početku presude navode se osnovni podaci o tome tko vodi sudski proces, tko su suci, savjetnici, zapisničari, tužitelji, tuženik, što je prvostupanjska presuda i žalba koja je predmet odluke. Nakon toga, istaknuta je presuda suda kojom se žalba odbija i potvrđuje presuda Upravnog suda. Slijedi obrazloženje koje se sastoji od ukupno 12 točaka. U obrazloženju se najprije navodi slijed događaja i okolnosti koji su doveli do žalbe tužitelja, kao i razlozi žalbe. Ukratko je navedeno da je tužitelj podnio žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Navedeno je i to što se u žalbi predlaže – ukinuće presude i vraćanje predmeta na ponovni postupak. Činjenica je da tuženik nije dostavio odgovor na žalbu iako je pozvan da na to odgovori. Visoki upravni sud žalbu je okarakterizirao kao neosnovanu.

---

<sup>75</sup> Galić, A. i drugi (2015), Upravni spor u praksi – primjeri tužbi, žalbi, ostalih podnesaka, presuda i rješenja, Organizator, Zagreb, str. 301. – 309.

<sup>76</sup> Antić, Javno pravo i javna uprava, str. 232.

## Slika 11. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – odbijanje žalbe (1.dio)



Poslovni broj: Usž-4045/22-2

### U IME REPUBLIKE HRVATSKE

#### PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga Suda Ante Galića, predsjednika vijeća, Sanje Štefan i mr. sc. Mirjane Juričić, članica vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja M. P., iz K., kojeg zastupa opunomoćenik N. D., odvjetnik u I.-G., protiv tuženika Ministarstva financija Republike Hrvatske, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak, Z., radi prisilne naplate, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: 18 Usl-27/22-7 od 26. kolovoza 2022., na sjednici vijeća održanoj 18. siječnja 2023.

#### presudio je

Odbija se žalba tužitelja i potvrđuje presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: 18 Usl-27/22-7 od 26. kolovoza 2022.

#### Obrazloženje

1. Presudom Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: 18 Usl-27/22-7 od 26. kolovoza 2022. odbijen je tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja tuženika, klasa: UP/II-415-01/21-01/403, urbroj: 513-04-21-2 od 5. studenoga 2021.
2. Tužitelj je podnio žalbu protiv navedene presude zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Ističe da prvostupanjski sud nije ispitao tužbene navode niti dao razloge za svoju odluku. Ističe da je protiv ovršne isprave tužitelj podnio tužbu u predmetu koji nije pravomoćno dovršen. Dakle ističe da još nije pravomoćnom odlukom utvrđeno da postoji ikakva financijska obveza ili dug tužitelja. Smatra da s obzirom da nije pravomoćnim aktom utvrđeno postoji li obveza tužitelja, da je neosnovano određivanje ovrhe. Predlaže da Visoki upravni sud usvoji žalbu, ukine presudu i predmet vrati na ponovni postupak.
3. Tuženik, iako uredno pozvan, nije dostavio odgovor na žalbu.
4. Žalba nije osnovana.
5. Ispitivanjem prvostupanjske presude sukladno odredbi članka 73. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16.,

Izvor: Sudska praksa.csp.vsrh.hr, na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ddf058>, pristupljeno 2.4.2023.

U nastavku obrazloženja tvrdi se, na temelju odredbi članaka Zakona o upravnim sporovima, kako ne postoje žalbeni razlozi zbog kojih se presuda pobija. Isto tako, obrazlaže se kako tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan te da je prvostupanjski sud pravilno zaključio. Napominje se kako je prvostupanjski sud pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje i pravilno primijenio materijalno pravo. Prvostupanjski sud je jasno i razložno otklonio sve prigovora tužitelja čiji žalbeni razlozi nisu osnovani. Visoki upravni sud također navodi da svi ostali prigovori u žalbi nisu osnovani i nemaju utjecaja na drugačije rješavanje predmetne upravne stvari. Sud tako prema službenoj dužnosti odbacuje žalbu kao neosnovanu i potvrđuje prvostupanjsku presudu. Presudu Visokog upravnog suda potpisuje predsjednik sudskog vijeća.

## Slika 12. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – odbijanje žalbe (2.dio)

29/17. i 110/21.; dalje: ZUS) ovaj Sud je utvrdio da ne postoje žalbeni razlozi zbog kojih se presuda pobija.

6. Iz podataka spisa predmeta dostavljenih ovom Sudu uz žalbu proizlazi da je rješenjem o ovrsi od 19. svibnja 2021. određena ovrha na novčanim sredstvima tužitelja radi naplate poreznog duga u ukupnom iznosu 475.679,55 kuna. Odlučujući o žalbi tužitelja izjavljenoj protiv rješenja o ovrsi tuženik je žalbu odbio. Osporavajući zakonitost rješenja tuženika, tužitelj je pokrenuo upravni spor te je prvostupanjski sud na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja utvrdio da tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

7. Prvostupanjski sud je pravilno zaključio, s obzirom na sadržaj spisa tuženika, da je prvostupanjsko tijelo zakonito postupilo kada je odredilo ovrhu na novčanim sredstvima tužitelja radi prisilne naplate tražbine u iznosu utvrđenom ovršnom ispravom s obzirom da je utvrdilo da dospjeli dug nije plaćen u za to propisanom roku.

8. Prvostupanjski sud je pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje i na tako utvrđeno činjenično stanje pravilno primijenio materijalno pravo, odredbe članka 136., članka 140. i članka 178. Općeg poreznog zakona („Narodne novine“ 115/16., 106/18., 121/19., 32/20. i 42/20.; dalje: OPZ). Tužitelj svojim žalbenim navodima koje je u bitnom ranije isticao i u tužbi nije doveo u sumnju pravilnost i zakonitost prvostupanjske presude te je prvostupanjski sud u obrazloženju presude odgovorio na sve navode tužitelja istaknute u tužbi, obrazlažući razloge zbog kojih ih smatra neosnovanim.

9. Žalbeni navodi tužitelja da pobijano rješenje tuženika ne može egzistirati ako nije pravomoćnom sudskom odlukom odlučeno postoji li ikakav dug tužitelja prema tuženiku nisu osnovani. Odredbom članka 178. stavaka 3. i 4. OPZ-a propisano je da se protiv rješenja kojim je odlučeno o žalbi može podnijeti tužba nadležnom sudu te da podnesena tužba ne odgađa izvršenje poreznog akta. Činjenica da je tužitelj pokrenuo upravni spor (koji je u tijeku) osporavajući porezno rješenje koje je temelj rješenja o ovrsi ne utječe na zakonitost rješenja o ovrsi. Za zakonitost rješenja o ovrsi ključno je da u vrijeme donošenja rješenja o ovrsi postoji valjana ovršna isprava. Tužitelju valja ukazati na odredbu članka 147. stavka 1. točke 1. OPZ-a kojom je propisano da će se ovrha obustaviti ako je ovršna isprava nakon pravomoćno dovršenog postupka preinačena, ukinuta ili poništena.

10. Iz obrazloženja presude vidljivo je da je prvostupanjski sud postupio na temelju članka 60. stavka 4. ZUS-a te jasno i razložno otklonio sve prigovore tužitelja navedene u tužbi.

11. Ostali prigovori istaknuti u žalbi su neosnovani i bez utjecaja na drugačije rješavanje predmetne upravne stvari, pogotovo budući da se radi o istim prigovorima koje je tužitelj isticao i u postupku pred prvostupanjskim sudom, o kojima se prvostupanjski sud očitovao, a s čijim zaključcima se slaže i ovaj Sud. Odlukom prvostupanjskog suda nisu povrijeđena prava tužitelja utemeljena na zakonu.

12. Budući da ne postoje razlozi zbog kojih tužitelj pobija prvostupanjsku presudu, kao ni razlozi na koje Sud pazi po službenoj dužnosti na temelju članka 73. stavak 1. ZUS-a, to je na temelju članka 74. stavka 1. ZUS-a žalba odbijena kao neosnovana i prvostupanjska presuda potvrđena.

U Zagrebu 18. siječnja 2023.

Predsjednik vijeća

Ante Galić, v.r.

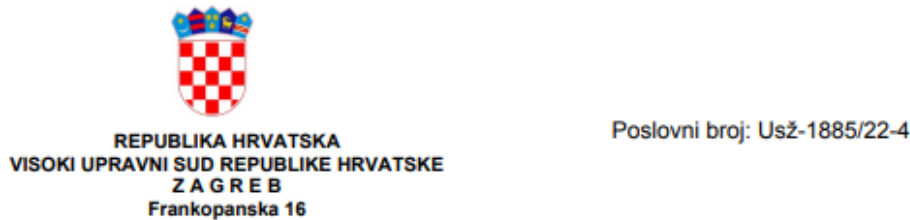
Izvor: Sudska praksa.csp.vsrh.hr, na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ddf058>, pristupljeno 2.4.2023.

### **4.3.2. Primjer prihvaćanja žalbe**

U sudskoj praksi Visokog upravnog suda postoje i slučajevi presuda kada je sud prihvatio žalbu i poništio presudu Upravnog suda. Sljedeći primjer prikazuje presudu kojom je sud odbacio presudu Upravnog suda u Splitu, uz istodobno odbijanje zahtjeva tužitelja za naknadu troškova upravnog spora. Na početku rješenja navedeni su opće informacije o sudionicima spora, sucima, tužitelja, tuženika, opunomoćenicima, zapisničarima i savjetnicima. Nakon toga slijedi navod toga što je Visoki upravni sud presudio i to prema dvije točke. U narednom dijelu slijedi obrazloženje koje je podijeljeno u 23 točke. Na početku obrazloženja ukratko je navedeno da

je poništeno rješenje tuženika, rješenje Porezne uprave, Područnog ureda, Službe za nadzor, Odjela za otkrivanje porezno kaznenih djela, te su istaknute ostale činjenice.

*Slika 13. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – prihvaćanje žalbe (1.dio)*



## U IME REPUBLIKE HRVATSKE

### PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga Suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, Ante Galića i Ljiljane Karlovičan - Đurović, članova vijeća te sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja V. C., vlasniku obrta „V. C.“, Ž., zastupan po punomoćniku I. M., odvjetniku u S., protiv tuženika Ministarstva financija Republike Hrvatske, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak, Z., radi poreznog nadzora, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Uslpn-34/19-38 od 10. veljače 2022., na sjednici vijeća održanoj 22. prosinca 2022.

#### presudio je

- I. Poništava se presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Uslpn-34/19-38 od 10. veljače 2022. i odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Ministarstva financija Republike Hrvatske, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak klasa: UP/II-215-01/17-01/35, urbroj: 513-04-19-3 od 19. srpnja 2019. i poništenje rješenja Porezne uprave, Područnog ureda D., Službe za nadzor, Odjela za otkrivanje porezno kaznenih djela klasa: UP/I-215-01/16-01/2, urbroj: 513-07-29-01-17-6 od 17. veljače 2017.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

#### Obrazloženje

1. Presudom prvostupanjskog suda poništeno je rješenje tuženika, klasa: UP/II-215-01/17-01/35, urbroj: 513-04-19-3 od 19. srpnja 2019. (točka I. izreke), poništeno je rješenje Porezne uprave, Područnog ureda D., Službe za nadzor, Odjela za otkrivanje porezno kaznenih djela, klasa: UP/I-215-01/16-01/2, urbroj: 513-07-29-01-17-6 od 17. veljače 2017. (točka II. izreke), obustavljen je postupak poreznog nadzora utvrđenja tužitelju manje obračunatog poreza na dodanu vrijednost i poreza na dobit za 2012. (točka III. izreke) te je utvrđeno da je tuženik dužan naknaditi tužitelju troškove upravnog spora u iznosu od 30.111,00 kuna, dok je u preostalom dijelu odbijen tužiteljev zahtjev za naknadu troškova spora u iznosu od 6.205,00 kuna (točka IV. izreke).

2. Navedenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja protiv rješenja od 17. veljače 2017. kojim je tužitelju utvrđen manje obračunati porez na dodanu vrijednost

Izvor: Sudska praksa.csp.vsrh.hr, na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ddf058>, pristupljeno 2.4.2023.

U obrazloženju se navodi da je žalba osnovana, kao i to da tužitelj nije podnio odgovor na žalbu. Također, sud je utvrdio da postoje žalbeni razlozi (Prilog 1. i 2. u Prilogu). Na kraju obrazloženja presude Visoki upravni sud navodi da je zaključak prvostupanjskog suda pogrešan te da su osporavana rješenja tuženika i prvostupanjskog tijela nezakonita. Isto tako, zaključuje da je porezno tijelo u predmetnom postupku dostatno obrazložilo zašto je tužitelju obračunat manji porez. Visoki upravni sud prihvaća utvrđeno činjenično stanje od poreznog tijela. Navodi

i to da je tužitelj izgubio spor i nema pravo na naknadu troška upravnog spora.

*Slika 14. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – prihvaćanje žalbe (4.dio)*

15. Odredbom članka 65. OPZ-a propisano je da se knjigovodstvo mora voditi u skladu s propisima i na način da stručna treća osoba može u primjerenom roku steći pregled nad poslovanjem poduzetnika te nastankom, razvojem i okončanjem poslovnih događaja. Pritom se bilježenje podataka u poslovne knjige mora temeljiti na urednim i vjerodostojnim knjigovodstvenim ispravama čiji materijalni sadržaj nedvojbeno odražava nastali poslovni događaj u skladu s člankom 66. stavkom 2. OPZ-a, a u skladu sa stavkom 4. toga članka Zakona smatra se da je isprava za knjiženje uredna kad se iz nje nedvosmisleno može utvrditi mjesto i vrijeme njezina sastavljanja i njezin materijalni sadržaj, što znači narav, vrijednost i vrijeme nastanka poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna isprava je ona koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj.

16. Iz činjenica utvrđenih u poreznom nadzoru proizlazi, a što tužitelj nije s uspjehom osporio tijekom upravnog spora, da tužitelj nije uredno vodio poslovne knjige i da su se ispunili uvjeti za odmjeravanje porezne obveze na temelju članka 92. OPZ-a.

17. Odredbom članka 92. stavka 3. OPZ-a je propisano da će pri utvrđivanju porezne osnovice procjenom, porezno tijelo polaziti od: 1. raspoložive uredne poslovne dokumentacije, ako ona postoji, a nije proknjižena, 2. raspoložive uredne poslovne dokumentacije o poslovanju u određenom razdoblju kraćem od razdoblja oporezivanja (dnevnim, tjednim ili mjesečnim primicima), tako da se na temelju podataka o tom dijelu poslovanja procijeni porezna osnovica određenog razdoblja, 3. podataka i činjenica o ostvarenim primicima (dnevnim, tjednim ili mjesečnim) utvrđenih očevidom ili poreznim nadzorom, tako da se na temelju tih podataka procijeni porezna osnovica određenog razdoblja, 4. usporedbe iskazanih primitaka s primicima drugih poreznih obveznika koji obavljaju istu djelatnost na istoj ili sličnoj lokaciji ili usporedbe s prosječnim primitkom više poreznih obveznika iste djelatnosti na istoj ili sličnoj lokaciji, 5. podataka o mogućnostima isporuka dobara ili obavljanja usluga (instaliranog kapaciteta) utvrđenih očevidom ili poreznim nadzorom.

18. Dakle, slijedom utvrđenih činjenica upravnog postupku, a s obzirom na to da je tužitelj naknadno, nakon poreznog nadzora, dostavio dokumentaciju kojom nastoji potkrijepiti svoje tvrdnje kao i da je provedenim sudskim vještačenjem utvrđeno da je knjigovodstvena dokumentacija samo u dostatnoj mjeri u suglasju s provedenim vještačenjem, ali ne i u potpunosti, primjenom odredaba ZPDV-a i OPZ-a ovaj Sud nalazi da je tužitelju, na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pravilne primjene materijalnog prava, pravilno utvrđen manje obračunati porez na dodanu vrijednost za 2012. i porezna obveza u iznosu od 317.657,40 kuna, kao i manje obračunat porez na dobit za 2012. i porezna obveza u iznosu 277.705,67 kuna.

19. Stoga je pogrešan zaključak prvostupanjskog suda da su osporavana rješenja tuženika i prvostupanjskog tijela nezakonita, a što tužitelj prigovorima iznijetim u tužbi nije s uspjehom osporio.

20. U predmetnom postupku porezno je tijelo dostatno obrazložilo zašto smatra da je tužitelju manje obračunat porez na dodanu vrijednost i porez na dobit, a koja utvrđenja je utemeljeno prihvatio tuženik, dok s druge strane tužitelj svojim prigovorima nije doveo u sumnju zakonitost navedenih utvrđenja.

21. Ovaj Sud prihvaća utvrđeno činjenično stanje od strane poreznog tijela, jer po ocjeni Suda provedenim sudskim postupkom, kao ni provedenim sudskim vještačenjem, nisu dovedene u sumnju odlučne činjenice kako ih je utvrdio tuženik, a imajući na umu relevantnu dokumentaciju koja prileži spisu.

22. Slijedom svega navedenog, na temelju članka 74. stavka 2. u vezi članka 57. stavka 1. ZUS-a valjalo odlučiti kao u točki I. izreke presude.

23. Budući da je tužitelj izgubio spor u cijelosti, na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a, nema pravo na naknadu troška upravnog spora (točka II. izreke).

U Zagrebu 22. prosinca 2022.

Predsjednica vijeća  
Sanja Štefan, v.r.

Izvor: Sudska praksa.csp.vsrh.hr, na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ddf058>, pristupljeno 2.4.2023.

## 5. ZAKLJUČAK

Pravni lijekovi imaju veliku važnost za demokratski poredak i cijeli pravni sustav. Institut žalbe je zajamčen Ustavom što dodatno ojačava pravni sustav i osigurava mu čvrste temelje. Stranka u upravnom sporu, na taj način je zaštićena u slučajevima kada su joj prava povrijeđena, uskraćena ili kada želi ostvariti neka prava. Ovim radom uspješno se opisala veza između upravnog postupka i upravnog spora, kao i sve važne činjenice vezane uz tu temu. Upravni postupak odvija se pred upravnim tijelima, a upravni spor pred sudom i pokreće se tužbom protiv odluke upravnog tijela. Žalba kao pravni lijek predstavlja oblik ostvarivanja zakonskih prava i pruža zaštitu od nezakonitog postupanja javnopravnih tijela i dvojbenih odluka. Poznavanje instituta žalbe kao pravnog lijeka pomaže u ostvarivanju i zaštiti vlastitih prava. Kroz rad, prikazane su karakteristike žalbe u smislu forme i sadržaja temeljenih na konkretnim primjerima gdje se osporava zakonitost i pravilnost donesenog prvostupanjskog rješenja. Žalbom koja ispunjava sve bitne elemente forme, poput oznaka presude protiv koje je upućena, opsega osporavane presude, razloga zbog kojih se podnosi te ostalih podataka, moguće je osporiti donesenu pravilnost ili zakonitost putem više instance suda. Isto tako, žalba ima svoju temeljnu svrhu a to je pobijanje prvostupanjskog rješenja kada postoje razlozi za to. Radom se došlo i do zaključka da žalba kao pravni lijek osigurava jaču zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u sporu.

Odnos javne uprave prema zajednici postaje sve važnije pitanje za suvremeno društvo. Snaga i djelovanje uprave dovodi do potrebe za jačom sudskom kontrolom kako bi građani efikasno mogli ostvariti svoje pravne interese te zaštititi svoja prava u slučajevima lošeg i nezakonitog rada uprave. Pravo stranaka na žalbu u upravnom sporu u Republici Hrvatskoj, postavljeno je vrlo restriktivno pa je moguće postaviti pitanje je li zbog toga smanjena pravna funkcionalnost pravnog lijeka. Postoje značajna ograničenja, prvenstveno po pitanju načelne nedopuštenosti izjavljivanja žalbe protiv rješenja, stavljanje određenih predmeta u prvostupanjsku nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i isključenost žalbi te „filtriranje“ žalbi, tj. ograničavanje prava na žalbu protiv svake presude upravnog suda. Zbog toga, događa se slučaj da veliki broj presuda upravnih sudova izmiče drugostupanjskom nadzoru Visokog upravnog suda. Budući da se Hrvatska kroz zadnja dva desetljeća jače integrirala u Europsku Uniju, promjene su itekako vidljive i na tom području. Usklađivanjem domaćeg i europskog zakonodavstva stvoren je otporniji i jači sustav uprave i zakonodavstva. Pozitivne promjene u tom smjeru očekuju se i u budućnosti.

## Prilozi

### Prilog 1. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – prihvaćanje žalbe (2.dio)

za 2012. godinu u iznosu porezne obveze od 317.657,40 kuna uz pripadajuće kamate, porez na dobit za 2012. godinu u iznosu porezne obveze od 277.705,67 kuna uz pripadajuće kamate (točka I. izreke), uz specifikacije za uplatu zadanih naloga, popratnih utvrđenja za uplatu utvrđenog iznosa i odgovarajućih knjiženja, roka za plaćanje od 8 dana od konačnosti rješenja i upozorenja da će se u slučaju neizvršenja naplata izvršiti ovrhom (točke II., III., IV. i V. izreke).

3. Tuženik je podnio žalbu protiv prvostupanjske presude zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U žalbi u bitnome iznosu kronologiju tijeka postupka te navodi da je vještak, čiji nalaz sud prihvaća, pogrešno utvrdio stanje stvari u ovom predmetu. Navodi da tužitelj u konkretnom slučaju nije izdao izlazne račune niti je posjedovao prateće listove te da je tek u upravnom sporu dostavio otpremnice, odnosno račune, koje ranije nije dostavio niti uz prigovor niti uz žalbu u upravnom postupku, što je protivno zakonu jer se računi i otpremnice dostavljaju u trenutku nastanka poslovnog događaja. Stava je da se radi o naknadno sastavljenim ispravama te da su na taj način povrijeđeni važeći propisi. Ističe da je skupljač otpada dužan uz svaku pošiljku otpada koju predaje osobi ovlaštenoj za uporabu, obradu i zbrinjavanje otpada predati prateći list s podacima iz očevidnika o nastanku i tijeku otpada. Navodi da je, vezano za spomenuti očevidnik o nastanku i tijeku otpada, propisana evidencija u pisanom i/ili elektronskom obliku, koju su dužni voditi svi proizvođači i posjednici otpada te sve ovlaštene osobe za gospodarenje otpadom, a sastoji se od obrasca očevidnika i pratećih listova za pojedinu vrstu otpada. Ističe da je pogrešan stav suda i vještaka da prateći listovi nisu bitni za procjenu u situaciji kada se količine otpadnih voda tužitelja i V. i k. d.o.o. podudaraju, kao što je slučaj u ovom predmetu. Smatra da se utvrđeni podaci kod tužitelja i V. i k. d.o.o. podudaraju iz razloga što je V. i k. d.o.o. samo preuzeo podatke od tužitelja iz pratećih listova i to samo za onaj otpad za koji su dostavljeni ti listovi. Predlaže da ovaj Sud poništi presudu suda prvog stupnja te sam otkloni nedostatke na način da presudom riješi upravnu stvar.

4. Tužitelj, iako uredno pozvan, nije podnio odgovor na žalbu.

5. Žalba je osnovana.

6. Ispitivanjem pobijane prvostupanjske presude sukladno odredbi članka 73. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.; dalje: ZUS), ovaj Sud je utvrdio da postoje žalbeni razlozi zbog kojih se presuda pobija.

7. Iz podataka spisa predmeta kao i obrazloženja prvostupanjske presude proizlazi da je proveden postupak poreznog nadzora, o čemu je sastavljen zapisnik klasa: UP/II-215-01/16-01/2, urbroj: 513-07-29-01-16-3 od 11. studenog 2016., predmet kojega nadzora kod poreznog obveznika je porez na dodanu vrijednost za razdoblje od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2013. i skraćeni nadzor poreza na dobit za 2012. U provedenom postupku utvrđeno je da je tužitelj u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012. obavljao djelatnost pražnjenja i čišćenja septičkih jama i tankova pravnim osobama i građanima te je praznio cisterne u sabirnom centru, a koji posluje u sustavu društva V. i k. d.o.o. S..

8. U postupku pred prvostupanjским sudom je bilo sporno je li tužitelj uredno evidentirao broj pražnjenja cisterni u sabirnom centru za pročišćavanje otpadnih voda koji se nalazi na TTTS-u S., pogon S., koji posluje u sustavu društva V. i k. d.o.o. S., odnosno je li tužitelj evidentirao manji broj pražnjenja cisterni u odnosu na broj

Izvor: Sudska praksa.csp.vsrh.hr, na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ddf058>, pristupljeno 2.4.2023.



## Prilog 2. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – prihvaćanje žalbe (3.dio)

pražnjenja koje je utvrdilo porezno tijelo, kao i je li porezno tijelo pravilno odredilo osnovicu poreza u slučaju da postoji navedena vrijednosna razlika.

9. Prvostupanjski sud je poništio rješenje tuženika od 19. srpnja 2019. i rješenje prvostupanjskog tijela od 17. veljače 2017. uz obrazloženje da porezno tijelo nije pravilno i potpuno utvrdilo sve činjenice koje su bitne za oporezivanje te da rješenja javnopravnih tijela nisu zakonita zbog povreda odredbi članka 6. stavka 2. Općeg poreznog zakona („Narodne novine“, 115/16.; dalje: OPZ) i članaka 8., 9. i 47. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09. i 110/21., dalje: ZUP).

10. Pri utvrđivanju činjeničnog stanja u sporu prvostupanjski sud je proveo vještačenje po stalnom sudskom vještaku za ekonomsko financijske poslove, S. K., koji je vještačenjem otpremnica i izlaznih računa utvrdio da je tužitelj obavio onoliko pražnjenja koliko su zabilježile video snimke nadzornih kamera, a da je navedeno razvidno i iz potvrde V. i k. d.o.o. S. o evidenciji broja cisterni i količini otpadnih voda na razini tri mjeseca i cijele godine. Nadalje, vještačenjem je utvrđeno da je u 2012. ukupan broj cisterni iznosio 6.428, dok je ukupna količina otpadnih voda 64.310 m<sup>3</sup>, pa je, iz tog razloga, zaključio da je V. i k. d.o.o. evidentirao 6.428 pražnjenja i da ih je tužitelj evidentirao u otpremnicama koje su vezane za izlazne račune. Nadalje, u tom dijelu je predmetni vještak istaknuo da je u poslovnim knjigama tužitelja evidentirana čak veća količina pražnjenja u iznosu od 932 m<sup>3</sup> (1,4 % više) u odnosu na evidentirano u društvu V. i k. d.o.o. S. i da je to posljedica točnosti (ili netočnosti) mjerača na samom uređaju za pražnjenje na TTTS-u.

11. Sud prvog stupnja je u obrazloženju osporene presude utvrdio da vjeruje navedenom nalazu i mišljenju sudskog vještaka kao objektivnom i vjerodostojnom dokazu te da je vještačenje provedeno po pravilima struke i sukladno najvišim znanstvenim dostignućima, a koji je nalaz i mišljenje u dostatnoj mjeri u suglasnosti sa sadržajem knjigovodstvene dokumentacije priložene sudskom spisu.

12. Takvo stajalište prvostupanjskog suda ovaj Sud ne može prihvatiti. Naime, pored utvrđenog činjeničnog stanja u upravnom postupku i dokumentacije koja prileži spisu, ovaj Sud nalaz i mišljenje sudskog vještaka ne drži krucijalnim prilikom utvrđivanja stvarnog stanja stvari u ovom predmetu. Posebice iz razloga što se vještačenje provodi u slučajevima kada o pravno relevantnim činjenicama nema dovoljno stručnih znanja, što u konkretnom predmetu nije slučaj.

13. Iz obrazloženja prvostupanjske presude i stanja spisa proizlazi da je vještačenje provedeno da bi se utvrdila ukupna stvarna količina otpadnih voda koje je tužitelj obavio u 2012. i je li evidentirao manji broj pražnjenja cisterni u odnosu na broj pražnjenja koje je utvrdila Porezna uprava. Prvostupanjski sud u obrazloženju presude navodi da je nalaz i mišljenje vještaka u dostatnoj mjeri u suglasju sa sadržajem knjigovodstvene dokumentacije. Budući da se vještačenjem nastoje razjasniti pravne činjenice o kojima sud nema stručnog znanja, ovaj Sud smatra da navedeno vještačenje u ovom predmetu nije od presudnog značaja za utvrđenje činjeničnog stanja.

14. Prvostupanjski sud je, odlučujući o predmetnoj stvari, citirao ovdje mjerodavne odredbe OPZ-a i Zakona o porezu na dodanu vrijednost („Narodne novine“ 47/95., 106/96., 164/98., 105/99., 54/00., 73/00., 127/00., 48/04., 82/04., 90/05., 76/07., 94/09. i 87/09., dalje: ZPDV), ali ih je pogrešno primijenio. Primjenom mjerodavnih propisa javnopravna tijela su zakonito utvrdila poreznu obvezu tužitelju.

Izvor: Sudska praksa.csp.vsrh.hr, na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ddf058>, pristupljeno 2.4.2023.

## Popis literature

### Knjige:

1. Antić, Teodor, Javno pravo i javna uprava. Baltazar, Zaprešić, 2019.
2. Borković, Ivo, Upravno pravo. Informator, Zagreb, 1995.
3. Đanić Čeko, A., Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj, Osijek, 2021.
4. Galić, A., Upravni spor u praksi – primjeri tužbi, žalbi, ostalih podnesaka, presuda i rješenja, Organizator, Zagreb, 2015.
5. Koprić, I., Upravna znanost : javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.
6. Krijan, Pero, Komentar općeg upravnog postupka, Novi informator, Zagreb, 2006.
7. Krijan, Pero, Komentar općeg upravnog postupka. Novi informator, Zagreb, 2001.
8. Petak, Z., Kasapović, M., Lalić, D., Lokalna politika u Hrvatskoj : tri studije, Fakultet političkih znanosti; Zagreb, 2004.
9. Šutić, B., Državno i političko uređenje Republike Hrvatske, Veleučilište - Nikola Tesla; Hrvatska sveučilišna naklada; Zagreb, 2011.
10. Turčić, Zlatan, Komentar zakona o općem upravnom postupku. Organizator, Zagreb, 2012.

### Znanstveni članci i radovi:

1. Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, UDK 342.9(497.5), Split, 2016.
2. Đerđa, D., Galić, A., Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, UDK: 342. 9 (497.5), 2014.
3. Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T., Koprić, I., Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje; izvorni znanstveni članak, 2019.
4. Rajko, Alen, Upravni spor – glavne razlike u odnosu na upravni postupak i parnični postupak, Iusinfo.hr, 2017., na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/32262>, pristupljeno 26.2.2023.

#### Sudska praksa:

1. Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, na: <https://mpu.gov.hr/istaknute teme/drzavni-ispit/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/upravni-postupak-i-upravni-sporovi/22831>, pristupljeno 18.2.2023.
2. Ministarstvo pravosuđa i uprave; <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave-23139/23139>; 28.9.2021.
3. Sudovi.hr; preuzeto s: <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/nadleznost>, 4.4.2023.
4. Sudska praksa.csp.vsrh.hr;  
<https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ddf058>; pristup: 2.4.2023.

#### Pravni izvori:

1. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21
2. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010

## **Popis slika:**

Slika 1. Stranke u upravnom sporu .....	13
Slika 2. Glavni sadržajni elementi žalbe .....	19
Slika 3. Tijek žalbe u upravnom sporu .....	20
Slika 4. Žalba zbog bitne povrede pravila sudskog postupka (1.dio) .....	25
Slika 5. Žalba zbog bitne povrede pravila sudskog postupka (2.dio) .....	26
Slika 6. Žalba zbog presude kojom je raskinut upravni ugovor (1.dio) .....	27
Slika 7. Žalba zbog presude kojom je raskinut upravni ugovor (2.dio) .....	28
Slika 8. Žalba zbog pogrešne primjene materijalnog prava (1.dio) .....	29
Slika 9. Žalba zbog pogrešne primjene materijalnog prava (2.dio) .....	30
Slika 10. Žalba zbog pogrešne primjene materijalnog prava (3.dio) .....	31
Slika 11. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – odbijanje žalbe (1.dio).....	33
Slika 12. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – odbijanje žalbe (2.dio).....	34
Slika 13. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – prihvaćanje žalbe (1.dio).....	35
Slika 14. Presuda i obrazloženje Visokog upravnog suda – prihvaćanje žalbe (4.dio).....	36

## **Popis tablica:**

Tablica 1. Načini pokretanja upravnog postupka .....	7
--	---