

# DOKAZI I DOKAZNI POSTUPAK U UPRAVNOM POSTUPKU

---

**Belak, Mia**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2019**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:221004>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-30**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**Mia Belak**

**Dokazi i dokazni postupak u upravnom postupku**

**Završni rad**

**Šibenik, 2019.**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**UPRAVNI STUDIJ**

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**Dokazi i dokazni postupak u upravnom postupku**

**Završni rad**

**Kolegij:** Upravno procesno pravo

**Mentor:** Ivan Malenica

**Studentica:** Mia Belak

**Matični broj studenta:** 1219054238

**Šibenik, rujan 2019.**

## Sadržaj:

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. UPRAVNI POSTUPAK</b> .....	2
<b>2.1. Posebnosti upravnog postupka</b> .....	3
<b>2.2. Zakonsko reguliranje upravnog postupka u Republici Hrvatskoj</b> .....	5
<b>3. NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA</b> .....	6
<b>3.1. Načelo utvrđivanja materijalne istine</b> .....	6
<b>3.2. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza</b> .....	7
<b>4. POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA</b> .....	8
<b>4.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja</b> .....	9
<b>4.2. Neposredno rješavanje upravne stvari</b> .....	11
<b>4.3. Ispitni postupak</b> .....	13
<b>4.4. Usmena rasprava</b> .....	14
<b>4.5. Prethodno pitanje</b> .....	15
<b>5. DOKAZIVANJE</b> .....	18
<b>5.1. Osiguranje dokaza</b> .....	19
<b>5.2. Isprave</b> .....	19
<b>5.3. Iskaz svjedoka</b> .....	21
<b>6. NEPOTPUNO I POGREŠNO UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE</b> .....	28
<b>7. ZAKLJUČAK</b> .....	31

## TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Upravni odjel

Završni rad

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

### DOKAZI I DOKAZNI POSTUPAK U UPRAVNOM POSTUPKU

Mia Belak

ADRESA,mia.belak66@gmail.com

#### Sažetak rada

Cilj ovog rada je pobliže opisati dio upravnog postupka koji se odnosi na dokazivanje u upravnom postupku i sva sredstva kojima se javnopravno tijelo pritom koristi. Koristeći se dokaznim sredstvima kao što su: isprave, iskaz svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, očevid te izjava stranke, javnopravno tijelo utvrđuje bitne činjenice i prikuplja dokaze koji će odrediti kako će se određena upravna stvar riješiti. Upravni postupak u Republici Hrvatskoj reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku koji je donesen 27. ožujka 2009. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2010. godine.

(37 stranica/ 73 literarna navoda/ jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: upravni postupak, dokazivanje, dokazni postupak

Mentor: mag. iur.v. pred. Ivan Malenica

Rad je prihvaćen za obranu:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Department of Administration

Final paper

Professional Undergraduate Studies of Administration

EVIDENCE AND EVIDENTIARY PROCEDURE IN ADMINISTRATIVE  
PROCEDURE

Mia Belak

ADRESA, mia.belak66@gmail.com

Abstract

The aim of this work is to closely describe a part of the administrative procedure which refers to attestation in administrative procedure and all the resources that are used in the process. By using evidential resources such as: documents, witness testimony, expert opinion, investigation and party testimony public law body establishes all of the important facts and collects evidence that are going to determine the outcome of the administrative matter.

(37 pages/ 73 references/ original in Croatian language)

Stored in: Library of Polytechnic in Šibenik

Keywords: administrative procedure, attestation, evidentiary procedure

Mentor: mag.iur.v.pred. Ivan Malenica

Work accepted:

## 1. UVOD

U ovom završnom radu kroz sedam poglavlja pojašnjeno je dokazivanje u upravnom postupku, kao poseban dio postupka koji se odnosi na prikupljanje dokaza i utvrđivanje činjenica od velike važnosti za rješavanje određene upravne stvari koja je predmet upravnog postupka. Pri tome se za dokazivanje mogu upotrijebiti sva sredstva koja odgovaraju pojedinačnom slučaju. Zakon ističe najprihvatljivija dokazna sredstva, ali službena osoba koja vodi postupak sama odlučuje kojim će se od njih i koliko služiti. Dokazni postupak podrazumijeva: predlaganje dokaza, prihvaćanje dokaza, pribavljanje dokaza te izvođenje i ocjenjivanje dokaza. Prema njihovoj dokaznoj snazi, razlikujemo izravne i neizravne dokaze. Ono što se u pravilu dokazuje su sporne činjenice i pravno relevantne činjenice, dok se općepoznate i činjenice čije postojanje zakon pretpostavlja, ne trebaju dokazivati. Nakon uvodnog dijela, u drugom poglavlju ovog rada pojašnjen je upravni postupak općenito, njegove posebnosti, te njegova zakonska regulacija. Dolazimo do načela upravnog postupka, a posebno su opisana dva načela: načelo utvrđivanja materijalne istine i načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza. U nastavku se pojašnjava način pokretanja upravnog postupka te ono što slijedi nakon toga; utvrđivanje činjeničnog stanja; opisuje se neposredno rješavanje upravne stvari, usmena rasprava te rješavanje prethodnog pitanja. Središnji dio rada odnosi se na sam pojam dokazivanja u upravnom postupku te pobliže pojašnjavanje dokaznih sredstava kao što su: isprave, iskaz svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, očevid te izjava stranke. Obradeno je i nepotpuno i pogrešno utvrđeno činjenično stanje kao razlog zbog kojeg se može osporavati odluka javnopravnog tijela.

## 2. UPRAVNI POSTUPAK

Upravni postupak je skup pravnih pravila kojima je propisan način postupanja javne uprave kada primjenom materijalnih propisa na konkretno činjenično stanje u upravnoj stvari odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinih osoba.<sup>1</sup>

Upravni postupak čine, dakle, procesna pravila o redu i obliku radnji pri donošenju upravnih akata kao i obliku tih akata. Njihova je svrha da se utvrde način djelovanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela, te pravnih osoba(kad te pravne osobe djeluju na temelju javnih ovlasti) kod primjene materijalno pravnih propisa na konkretni slučaj i sredstva kojima se pritom mogu služiti, a sve u svrhu pravilnog rješavanja stvari. Ali i pored toga razrađeni se upravni postupak ne može ni zamisliti bez precizno propisanih pravila kojima se utvrđuju prava(i obveze) stranaka koje sudjeluju u postupku kako bi se osigurala zaštita njihovih legitimnih prava i interesa. U području upravne djelatnosti kodificirani upravni postupak dobiva tako istu onu važnost koju parnični postupak ima za sudske djelovanje. U djelatnosti moderne uprave ističe se stoga sve više zahtjev za cjelovitom kodifikacijom pravila postupanja.<sup>2</sup>

I uz činjenicu da se ideja o potrebi postojanja pravnih pravila o postupku u upravnom djelovanju javlja u razvoju pravne države već u drugoj polovici 19. stoljeća, ipak se formalnopravno vezivanje uprave pojavilo razmjerno kasno(početkom 20. stoljeća)i s različitim tempom, načinom i posljedicama u različitim zemljama.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Đerđa, D.: Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj; Inženjerski biro, Zagreb, 2010.;str.9.

<sup>2</sup> Borković, I.: Upravno pravo, Narodne novine; Zagreb 2002., str.399.

<sup>3</sup> Ibid.; str. 400.



## 2.1. Posebnosti upravnog postupka

Upravni postupak ne može voditi bilo koja osoba, već samo posebno ovlaštena tijela javne vlasti koja odlučuju u ime javne zajednice. Ova tijela skupno se nazivaju javnopravnim tijelima. Nadređenost položaja javnopravnih tijela osnovna je pretpostavka za jednostrane i autoritativne odluke koje u upravnom postupku donose.<sup>4</sup>

Predmet upravnog postupka uvijek je odlučivanje o nekoj konkretnoj upravnoj stvari. U stvarima koje nisu upravne, kao što je, primjerice, utvrđivanje vlasništva, naknada štete proizašle iz ugovornog odnosa, utvrđivanje kaznene odgovornosti i sl., ne odlučuje se u upravnom, već u parničnom, kaznenom ili kojem drugom postupku. Upravna stvar o kojoj se u upravnom postupku odlučuje uvijek je konkretna, što znači da se određenom pojedincu dodjeljuje neko specifično pravo kao, primjerice, pravo na mirovinu, pravo gradnje određenog objekta na određenoj lokaciji ili pravo obavljanja određene djelatnosti, odnosno nameće mu se neka specifična obveza, kao, primjerice, plaćanje poreza za određenu kalendarsku godinu, rušenje bespravno sagrađenog objekta, zabrana obavljanja neke djelatnosti i sl.

Odluka javnopravnog tijela donesena u upravnom postupku u pravilu se naziva rješenjem te uvijek rezultira pravnim učinkom. To znači da ona ima izravan učinak na prava i obveze neke osobe, jer se njome mijenja pravna situacija osobe na koju se ona odnosi.<sup>5</sup> Odlučivanje o pravima i obvezama nekog pojedinca u upravnom postupku ponekad može imati utjecaj i na pravne interese neke druge osobe. Tako, primjerice, dopuštenje da neka osoba izgradi stambeni objekt na više etaža u potpunosti može zakloniti pogled ili svjetlo osobi koja stanuje u susjednoj kući. Utjecaj na pravne interese osobe o čijem se pravu odnosno obvezi u pravnom postupku ne odlučuje nije primarna svrha upravnog postupka, već se ona javlja kao uzgredna prilikom donošenja rješenja kojim se rješava upravna stvar.

---

<sup>4</sup> Đerđa, D. Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str. 9

<sup>5</sup> Ibid.; str. 10.

Odluka donesena u upravnom postupku uvijek je rezultat primjene materijalnog pravnog pravila sadržanog u zakonu, drugom propisu ili općem aktu na činjenično stanje utvrđeno u konkretnoj pravnoj stvari. Prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja i primjene materijalnog pravila upravna tijela ne mogu postupati svojevóljno, odnosno na način koji bi prema njihovom mišljenju bio najbolji, jer bi u takvom slučaju moglo doći do neobjektivnog, proizvoljnog i pristranog rješavanja. Upravo s ciljem izbjegavanja negativnih posljedica, a time i pravne nesigurnosti, u svakoj se državi propisuju pravila sukladno kojima upravna tijela prilikom odlučivanja o pravima i obvezama pojedinaca u upravnim stvarima moraju postupati tzv. pravila općeg upravnog postupka.<sup>6</sup>

Kako bi donijelo zakonitu odluku o upravnoj stvari, javnopravno tijelo mora poduzeti sve postupovne radnje koje zakon nalaže te na pravilan način na činjenično stanje primijeniti odgovarajuće materijalno pravilo.<sup>7</sup>

U svrhu zaštite prava stranaka, ali i zaštite javnog interesa koji može biti povrijeđen u korist neke stranke te uklanjanja mogućih pogrešaka tijekom vođenja upravnog postupka i donošenja rješenja u upravnom postupku postoje pravni lijekovi. Dakle, ako pojedinac u postupku pred javnopravnim tijelom nije uspio ostvariti svoj interes, prema njegovu mišljenju nezakonito, on se može obratiti hijerarhijski višem tijelu koje je ovlašteno nadzirati rad tijela koje je u prvom stupnju rješavalo o upravnoj stvari. Riješiti upravnu stvar bez vođenja prvostupanjskog upravnog postupka uopće nije moguće, jer se o upravnoj stvari, osim u iznimnom slučaju rješavanja izravno od drugostupanjskog tijela u slučaju “šutnje uprave”, uvijek odlučuje u prvostupanjskom postupku. Drugostupanjski upravni postupak vodi se samo kada se sumnja u zakonitost ili pravilnost prvostupanjske odluke. Dakle, drugostupanjski upravni postupak vodit će se samo kada stranka u slučajevima propisanim zakonom pravodobno izjavi žalbu.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ibid., str. 11.

<sup>7</sup> Ibid., str. 12.

<sup>8</sup> Ibid., str. 13.

## 2.2. Zakonsko reguliranje upravnog postupka u Republici Hrvatskoj

Prvi zakon o općem upravnom postupku donesen je bio na kraju 1930. godine (stupio je na snagu 26. veljače 1931. godine). Taj je zakon vrijedi i za područja Hrvatske koja su bila u sastavu Jugoslavije. Nakon drugog svjetskog rata, stavljajući posebnim zakonom iz 1946. godine izvan snage sve pravne propise donesene prije 6. travnja 1941. godine, u FNRJ je bio stavljen izvan snage i Zakon o općem upravnom postupku.

Do donošenja novog zakona kojim su procesna načela na području upravnog djelovanja trebala biti detaljno regulirana, propisivanje pojedinih načela upravnog postupanja bilo je dijelom izvršeno Zakonom o narodnim odborima.

Zakon o općem upravnom postupku (ZUP) donesen je u Jugoslaviji nakon Drugog svjetskog rata prvi put godine 1956. čime su osnovna pitanja zakonitosti, oblika i procedure upravnog akta bila riješena jedinstveno zakonskim putem. Taj je zakon značajnije mijenjan u više navrata.<sup>9</sup>

Republika Hrvatska preuzela je godine 1991. u svoj pravni sustav Zakon o općem upravnom postupku prema pročišćenom tekstu kakav je utvrđen 1986. godine. To je preuzimanje izvršeno posebnim Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj 1991. godine.<sup>10</sup> Novi Zakon o općem upravnom postupku Hrvatski sabor donio je na sjednici 27. ožujka 2009. godine, a objavljen je u Narodnim novinama, br. 47 od 16. travnja 2009. Na temelju članka 171. toga Zakona, novi Zakon o općem upravnom postupku stupio je na snagu 1. siječnja 2010. godine. Njegovim stupanjem na snagu prestao je vrijediti Zakon o općem upravnom postupku (Nar. nov., br. 53/91 i 103/96).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Borković, I.; Upravno pravo; Narodne novine; Zagreb 2002.; str. 401.

<sup>10</sup> Ibid., str. 402.

<sup>11</sup> Zakon o općem upravnom postupku, dostupno na <https://informator.hr/>

### **3. NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA**

Upravni postupak je, baš kao i sudski postupci, uvjetovan načelima koja se prožimaju kroz sve njegove institute i postupovne radnje koje propisuje.<sup>12</sup> Stoga se može ustvrditi kako su načela upravnog postupka vodilja kako za zakonodavca koji propisuje ove postupke, tako i za obveznike njihova vođenja, koji ih primjenjuju. Važnost načela upravnog postupanja nije samo u tomu što ona tvore osnovu cjelokupnog upravnog postupka nego se njihov značaj ogleda i u obvezi strogog pridržavanja ovih načela tijekom cijelog postupka, od pokretanja pa sve do donošenja rješenja, ali i pri izjavljivanju pravnih lijekova i postupanju po njima. Načela upravnog postupka su: načelo zakonitosti, načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, načelo pristupa podacima i zaštite podataka, pravo stranke na pravni lijek, te načelo zaštite stečenih prava stranaka.

#### **3.1. Načelo utvrđivanja materijalne istine**

Načelo utvrđivanja materijalne istine primjenjuje se u svim postupcima, pa tako i u upravnom. Nije moguće provesti upravni postupak bez realizacije<sup>13</sup> ovoga načela, jer je pretpostavka donošenja zakonitog rješenja potpuno i pravilno utvrditi činjenično stanje na koje će se materijalni propis primijeniti. Materijalna istina uvijek se utvrđuje u prvostupanjskom upravnom postupku, jer se rješenje niti ne može donijeti bez utvrđenog činjeničnog stanja. Nepotpuno i netočno utvrđeno činjenično stanje je razlog zbog kojeg se može osporavati rješenje u žalbenom postupku i u upravnom sporu, a u određenim slučajevima i razlog za obnovu postupka.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Đerđa, D.; Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str. 42.

<sup>13</sup> Ibid.; str. 49.

<sup>14</sup> Ibid.; str. 50.

### **3.2. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza**

Budući da je samostalnost u radu pretpostavka učinkovitog postupanja javnopravnih tijela prilikom rješavanja mnogobrojnih i složenih javnih zadaća, i načelo samostalnosti u upravnom postupku zauzima važno mjesto. Zakon o općem upravnom postupku ovlašćuje službenu osobu u javnopravnome tijelu da samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te da na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti samostalno donese odluku o upravnoj stvari. Upravo načelo samostalnosti onemogućuje svaki oblik nadređenosti i miješanja hijerarhijski višeg javnopravnog tijela prilikom vođenja upravnog postupka i rješavanja upravnih stvari. Načelo samostalnosti smije se ograničiti samo određenim oblicima upravnog nadzora, kao, primjerice, ovlastima drugostupanjskog tijela u postupanju po žalbi ili tijela koje obavlja nadzor u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima. Ovo načelo, nadalje, ovlašćuje službenu osobu da slobodnom ocjenom dokaza, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka, utvrdi koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazne. Time Zakon o općem upravnom postupku osnažuje tzv. slobodnu dokaznu maksimu prema kojoj službena osoba prema slobodnom uvjerenju ocjenjuje koje će činjenice utvrđivati kojim dokaznim sredstvima te hoće li ih uzeti kao dokazne ili ne.<sup>15</sup> Treba li neku činjenicu dokazivati ili ne odlučuje službena osoba, ovisno o tome može li ta činjenica, prema njezinoj ocjeni, utjecati na rješavanje upravne stvari. S druge strane, kojim će dokaznim sredstvom službena osoba utvrditi činjenicu ovisi o njezinoj slobodnoj procjeni. I konačno, službena osoba sama odlučuje hoće li takvu činjenicu uzeti za dokaznu ili ne.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ibid.; str. 51.

<sup>16</sup> Ibid.; str. 52.

## 4. POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Kad se postupak pokreće na zahtjev stranke, postupak se smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnome tijelu. Kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti, postupak se smatra pokrenutim kad službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti. Zahtjev za pokretanje postupka stranka može neposredno podnijeti javnopravnom tijelu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, a može takav zahtjev poslati poštom ili dostaviti elektroničkim putem.<sup>17</sup>

Podnoseći zahtjev za pokretanje upravnog postupka, stranka u pravilu želi ostvariti neko pravo koje joj po zakonu pripada. Tako će stranka u praksi podnijeti zahtjev kako bi ishodila lokacijsku ili građevinsku dozvolu, dobila odobrenje za obavljanje kakve djelatnosti, ostvarila neko pravo iz mirovinskog, socijalnog ili zdravstvenog osiguranja i sl.<sup>18</sup> Zahtjev mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupati, a posebno naziv javnopravnog tijela kojem se upućuje, naznaku upravne stvari na koju se odnosi, osobno ime stranke, odnosno osobe ovlaštene za zastupanje ako je stranka ima, te adresu te osobe. Stranka, naravno, u zahtjevu može navesti i druge podatke koje ona smatra potrebnima za što brže okončanje upravnog postupka, a ako zahtjevu prilaže neke isprave, uvijek je korisno da ih u njemu i naznači.<sup>19</sup> Službena osoba koja primi zahtjev dužna je na traženje podnositelja primitak potvrditi. No ona je istodobno dužna i razmotriti postoje li pretpostavke za pokretanje postupka. Tako, kada javnopravno tijelo utvrdi da ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje upravnog postupka, zahtjev treba odbaciti rješenjem.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>

<sup>18</sup> Đerđa, D.: Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str.112.

<sup>19</sup> Ibid, str. 113.

<sup>20</sup> Ibid.; str. 114

## 4.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja

Nakon pokretanja upravnog postupka zadaća je javnopravnog tijela utvrditi činjenično stanje na koje će, u svrhu rješavanja upravne stvari, primijeniti materijalni propis. Dakle, kako bi se odlučilo o upravnoj stvari i donijelo rješenje, najprije je nužno utvrditi činjenično stanje u upravnom predmetu, Načelo utvrđivanja materijalne istine, a sukladno kojem se u upravnom postupku trebaju utvrditi sve činjenice i okolnosti bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari, ima posebnu važnost za rješavanje svakog upravnog predmeta. Prema Zakonu o općem upravnom postupku javnopravno tijelo mora utvrditi sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje upravne stvari. No nikako se ne smije smetnuti s uma da se u postupku stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje ove stvari jer propuštanje pružanja stranci ove mogućnosti predstavlja bitnu povredu pravila postupka. U tvrditi sve činjenice i okolnosti od važnosti za rješavanje uvijek je obveza prvostupanjskog tijela koje rješava upravnu stvar.<sup>21</sup>Odgovor na pitanje koje su činjenice važne za rješavanje upravne stvari uvijek daje materijalni propis na temelju kojeg se upravna stvar rješava, jer on propisuje uvjete za podjeljivanje prava odnosno nametanje obveze. Materijalni propis ponekad čak izravno određuje kojim se dokazima koja činjenica utvrđuje. Činjenično stanje utvrđuje se na način da javnopravno tijelo samo pribavi podatke o činjenicama relevantnim za odlučivanje, na način da ove podatke dobije od stranke ili na način da činjenično stanje utvrdi dokazivanjem u ispitnom postupku.<sup>22</sup>

Kada se upravni postupak pokreće na zahtjev stranke, javnopravno tijelo će do podataka o činjeničnom stanju nerijetko doći upravo od same stranke, koja je ujedno činjenično stanje na kojem se temelji zahtjev obvezna iznijeti točno, istinito i određeno.<sup>23</sup>Stranka je dužna za svoje navode ponuditi dokaze, a po mogućnosti ih i podnijeti. Iznošenje točnog, istinitog i određenog činjeničnog stanja te podnošenje dokaza na temelju kojih se to stanje može utvrditi u interesu je i same stranke, jer se tijelu koje rješava o zahtjevu omogućuje brže i lakše donošenje odluke, često i postupkom neposrednog rješavanja. Treba naglasiti kako javnopravno tijelo nije vezano činjenicama i dokazima koje je stranka navela u zahtjevu ili koje je podnijela.

---

<sup>21</sup> Ibid.; str. 128.

<sup>22</sup> Ibid.; str. 129.

<sup>23</sup> Ibid.; str.130.

Stoga ona ima pravo po službenoj dužnosti izvesti i neki dokaz, kada god smatra da je to potrebno radi utvrđivanja pravog stanja stvari. Ako stranka u zahtjevu ne iznese činjenično stanje sama, javnopravno tijelo zaključkom će je pozvati da to učini u primjerenom roku.<sup>24</sup>

Propuštanje stranke da na poziv javnopravnog tijela predloži i podnese dokaze u propisanom roku može za stranku imati vrlo nepovoljan ishod. Kad stranka u ostavljenom roku nije dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut na zahtjev stranke, javnopravno tijelo ocjenjuje od kakve je to važnosti za rješavanje upravne stvari. Ako se bez tih dokaza ne može udovoljiti zahtjevu stranke, javnopravno tijelo jednostavno će zahtjev odbiti. No kad stranka nije u ostavljenom roku dostavila zatražene dokaze, a postupak je pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev protivne stranke, javnopravno tijelo mora nastaviti postupak te na temelju stanja koje je samo utvrdilo riješiti upravnu stvar.<sup>25</sup>

Međutim, prilikom utvrđivanja relevantnih činjenica u postupku, javnopravno tijelo može samo u nekim slučajevima od stranke tražiti određene dokaze, dok sve druge mora izvesti samo. Konačno, kada javnopravno tijelo utvrdi kako je za rješavanje upravne stvari bitno ustanoviti postojanje neke činjenice ili okolnosti koju ne može utvrditi iz podataka kojima raspolaže i dokaza koje je podnijela stranka, dokaz će izvesti prema pravilima o dokazivanju. Zakon o općem upravnom postupku kao posebno pogodna dokazna sredstva utvrđuje: isprave, saslušanje svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, očevid, a u nekim slučajevima i izjavu stranke. Zakon o općem upravnom postupku također propisuje kako se upravna stvar može riješiti u postupku neposrednog rješavanja ili uz provedbu ispitnog postupka.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid.; str. 131.

<sup>25</sup> Ibid.; str.132.

<sup>26</sup> Ibid.; str. 133.



## 4.2. Neposredno rješavanje upravne stvari

Pod neposrednim rješavanjem podrazumijeva se rješavanje upravne stvari bez provedbe ispitnog postupka, bez davanja stranci mogućnosti da se izjasni o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari i bez obavljanja posebnih radnji u dokaznom postupku, kao što su npr. saslušanje svjedoka, vještačenje, provedba očevida i sl. Prilikom neposrednog rješavanja upravne stvari javnopravno tijelo ne poduzima posebne postupovne radnje za utvrđivanje činjeničnog stanja, nego sjedinjuje dva stadija upravnog postupka: ispitni postupak i meritorno rješavanje. Neposrednim rješavanjem rješava se niz upravnih stvari u području lokalne i područne samouprave kao, primjerice, o obvezi razreza lokalnih poreza, doprinosa i naknada, odnosno poreza, doprinosa i naknada koji su prihod jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica područne samouprave.<sup>27</sup>

Prema Zakonu o općem upravnom postupku javnopravno tijelo može neposredno riješiti upravnu stvar samo u slučajevima propisanim zakonom kada u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima. Javnopravno tijelo može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti kad se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspolažu javnopravna tijela, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa. Javnopravno tijelo može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti i ako je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji utvrđene su ili barem učinjene vjerojatnima.<sup>28</sup>

Javnopravno tijelo može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku pokrenutom na zahtjev stranke kad je stranka u svojem zahtjevu navela sve činjenice ili podnije potrebne dokaze na temelju kojih se može utvrditi pravo stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na temelju općepoznatih činjenica ili službenih podataka kojima raspolaže javnopravno tijelo.

---

<sup>27</sup> Ibid.; str. 134.

<sup>28</sup> Ibid.; str. 135.

Također, upravnu stvar u postupku neposrednog rješavanja pokrenutom na zahtjev stranke javnopravno tijelo može riješiti i kad je propisano da se stvar može riješiti na temelju činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posebno utvrđuju, pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti slučaja proizlazi da se zahtjevu stranke može udovoljiti.

Važno je naglasiti kako u slučaju dvojbe može li se upravna stvar neposredno riješiti ili je s ciljem rješavanja upravne stvari potrebno provesti ispitni postupak, svakako bi trebalo provesti ispitni postupak te na taj način omogućiti stranci da se izjasni o pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju.<sup>29</sup>

Ako javnopravno tijelo ocijeni da su u upravnom postupku ispunjeni uvjeti za neposredno rješavanje, a tijekom rješavanja posumnja u točnost ili pouzdanost nekog podatka kojim raspolaže ili, primjerice, utvrdi kako je u postupku nužno izjašnjavaње stranke, ona treba zastati s neposrednim rješavanjem i provesti ispitni postupak.

Konačno, treba upozoriti kako u slučajevima u kojima je propisana mogućnost neposrednog rješavanja upravne stvari javnopravno tijelo mora posebnu pozornost obratiti na mogućnost realizacije predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke, a sukladno kojoj će se u zakonom propisanim slučajevima, ako se rješenje ne donese i dostavi stranci u propisanom roku od 30 dana, smatrati da je zahtjev stranke usvojen. Ovdje se radi o stjecanju prava ex lege zbog propuštanja javnopravnog tijela da pravodobno donese rješenje i dostavi ga stranci, što od njega zahtjeva da posebnu pozornost u zakonom propisanim slučajevima u kojima se upravna stvar može neposredno riješiti obrati upravo na pravodobnost rješavanja.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid.; str. 136.

<sup>30</sup> Ibid.; str. 137.

### 4.3. Ispitni postupak

Iako se većina upravnih stvari u praksi rješava u postupku neposrednog rješavanja, kada god je to nužno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari, kada god u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima te kada god strankama treba omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, provodi se ispitni postupak.<sup>31</sup> U ispitnom postupku javnopravno tijelo treba utvrditi pravo stanje stvari koju rješava. U tu svrhu ovlašteno je naložiti izvođenje dokaza kada god utvrdi da je to potrebno i time upotpunjavati činjenično stanje. Javnopravno tijelo u ispitnom postupku izvodi dokaze o činjenicama koje prije u postupku nisu bile iznesene ili još nisu utvrđene, a potrebno ih je utvrditi kako bi se riješila upravna stvar.

Zakon o općem upravnom postupku izričito propisuje prava i dužnosti stranke u ispitnom postupku. Tako stranka ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke u upravnoj stvari te davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari i osporavati točnost navoda koji se ne slažu s njezinim navodima.<sup>32</sup> Dakle, dužnost je javnopravnog tijela da stranci omogući sudjelovanje u postupku, no hoće li stranka u postupku sudjelovati ili ne, ovisi o njezinoj volji.<sup>33</sup> Prema Zakonu o općem upravnom postupku stranka može davati izjave usmeno na zapisnik ili u pisanom obliku. U složenim upravnim stvarima službena osoba može naložiti stranci podnošenje izjave u pisanom obliku, što ne isključuje pravo stranke na usmeno izjašnjavanje. Stranka je dužna sudjelovati u utvrđivanju činjenica važnih za rješavanje o upravnoj stvari te osobno dati izjavu kad to zatraži službena osoba ili kad je to zakonom propisano.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid. ;str.137.

<sup>32</sup> Ibid.; str. 138.

<sup>33</sup> Ibid.; str. 139.

<sup>34</sup> čl. 51 stavci 3. do 4. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

#### 4.4. Usmena rasprava

Vrlo učinkovit oblik utvrđivanja činjenica, ali i davanja stranci mogućnosti da zaštiti svoja prava i pravne interese u ispitnom postupku je održavanje usmene rasprave. U pravnoj doktrini ističe se kako se usmenom raspravom ostvaruje načelo učinkovitosti i ekonomičnosti upravnog postupka, jer će se na raspravi, u pravilu brže i s manje troškova, raspraviti pitanja od važnosti za rješavanje upravne stvari. Ona se u pravilu održava u prvostupanjskom upravnom postupku, i ako ne postoji zapreka da se održi i u drugostupanjskom postupku, posebno kada drugostupanjsko tijelo meritorno rješava upravnu stvar, pa u tu svrhu mora provesti u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima te kada je potrebno provesti očevid ili saslušati svjedoke ili vještake.<sup>35</sup>

Održavanje usmene rasprave određuje se zaključkom.<sup>36</sup> Već prije održavanja rasprave treba se utvrditi koje činjenice i okolnosti na raspravi treba razjasniti. Do ovog zaključka službena će osoba doći razmatrajući prirodu stvari, pravila upravnog postupka i drugih materijalnih zakona koji određuju upravnu stvar koja se rješava, stanje spisa u predmetu, odnose među strankama itd.

Usmena rasprava je javna. To znači da usmenoj raspravi, osim stranaka i drugih sudionika postupka, mogu sudjelovati i treće osobe. Javnost usmene rasprave pridonosi transparentnosti rada javne uprave općenito. Iznimno, javnost se može isključiti s usmene rasprave, ali samo kada to propisuje zakon. Javnopravno tijelo ovlašteno je isključiti javnost s usmene rasprave samo kad to zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti, javnog morala ili javne sigurnosti ili kad postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja rasprave.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Đerđa, D.; Opći upravni postupak u Republici hrvatskoj, str. 140.

<sup>36</sup> Ibid.; str. 141.

<sup>37</sup> Ibid.; str. 142.

Osigurati strankama pravo sudjelovanja na usmenoj raspravi te pružiti strankama i drugim sudionicima rasprave mogućnost dopunjavanja danih navoda, izjašnjavanje o navodima protivne stranke i svim drugim činjenicama i okolnostima bitnim za rješavanje upravne stvari obveza je javnopravnog tijela o kojoj službena osoba mora posebno voditi računa. Usmena rasprava provodi se u prostorijama javnopravnog tijela, iako se ona, radi smanjenja troškova postupka ili temeljitijeg, bržeg ili jednostavnijeg raspravljanja stvari, iznimno može provesti i na mjestu očevida ili na kojem drugom prikladnom mjestu.<sup>38</sup>

Javnopravno tijelo može provesti usmenu raspravu i bez nazočnosti stranke, samo ako uredno pozvana stranka bez opravdanog razloga ne pristupi raspravi. Tako, ako na usmenu raspravu ne dođe uredno pozvana stranka na čiji je zahtjev postupak pokrenut, a iz cjelokupnog stanja stvari se može zaključiti da je stranka od zahtjeva odustala, javnopravno tijelo će rješenjem obustaviti postupak.<sup>39</sup>

#### **4.5. Prethodno pitanje**

Prilikom rješavanja upravne stvari javnopravnom tijelu je ponekad potrebno saznanje o postojanju ili nepostojanju činjenice o kojoj odluku treba donijeti nadležno tijelo različito od tijela koje vodi postupak. Takvo pravno pitanje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije je rješavanje nadležan sud ili drugo javnopravno tijelo, a ne ono koje vodi postupak, a koje je prema svojoj prirodi takvo da se bez njegova rješavanja ne može riješiti konkretna upravna stvar koja je predmet postupka, naziva se prethodnim pitanjem.

Sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, ako se u postupku rješavanja upravne stvari pojavi prethodno pitanje, javnopravno tijelo može riješiti to pitanje samo ili postupak rješenjem prekinuti sve dok nadležni sud ili javnopravno tijelo to pitanje ne riješe.

Odlučivanje o prethodnom pitanju ovlast je javnopravnog tijela, a ne i njegova obveza. Pri odlučivanju hoće li se javnopravno tijelo samo upustiti u rješavanje prethodnog pitanja ili ne, u obzir treba uzeti sve što je bitno za utvrđivanje činjeničnog stanja u rješavanju upravne stvari,

---

<sup>38</sup> Ibid.; str. 143.

<sup>39</sup> Ibid.; str. 144.

ali i druga pitanja od značenja za donošenje odluke, kao što su npr. javni interes, značaj rješavanja upravne stvari, hitnost postupka i sl.

Tako interes za rješavanjem prethodnog pitanja od samog tijela koje vodi postupak svakako postoji kada se radi o izvlaštenju ili rješavanju upravne stvari zbog teškog socijalnog položaja stranke i sl. Štoviše, u pravnoj doktrini ističe se kako bi javnopravno tijelo trebalo riješiti prethodno pitanje kada god to može, a osobito kad je to u javnom interesu.

Međutim, Zakon o općem upravnom postupku javnopravnom tijelu ipak ograničava slobodu odlučivanja o prethodnom pitanju taksativno propisujući relativne odnosno apsolutne slučajeve kada tijelo ne smije samo riješiti prethodno pitanje, nego mora prekinuti vođenje upravnog postupka. Tako se javnopravno tijelo koje vodi postupak ne smije upustiti u rješavanje prethodnog pitanja kada se ono odnosi na postojanje kaznenog djela, postojanje braka, utvrđivanje očinstva ili majčinstva, kao ni u drugim zakonom propisanim slučajevima. Iznimka je propisana samo kada se prethodno pitanje odnosi na kazneno djelo, a nema mogućnosti kaznenog progona, pa javnopravno tijelo treba razmotriti i to pitanje.

Rješavanje prethodnog pitanja treba ići samo do mjere koja je bitna za utvrđivanje pravno relevantnih činjenica u upravnom postupku. Prilikom rješavanja ovog pitanja javnopravno tijelo primjenjuje materijalne propise na temelju kojih nadležno tijelo rješava ovo pitanje, nastojeći ga riješiti na isti način kako bi to učinilo i nadležno tijelo. Svakako valja naglasiti kako rješavanje prethodnog pitanja od strane javnopravnog tijela koje vodi postupak nije i meritorno rješavanje tog pravnog pitanja, pa sve što se utvrdi u njegovu raspravljanju smatra se dijelom utvrđenog činjeničnog stanja u upravnom postupku rješavanja određene upravne stvari. Stoga se o tome navodi unose samo u obrazloženje, a ne i izreku rješenja. Rješavanje prethodnog pitanja ima pravni učinak samo u upravnoj stvari u kojoj je to pitanje riješeno.

Međutim, s druge strane, javnopravno tijelo koje vodi upravni postupak vezano je pravomoćnom odlukom nadležnog tijela kojom je riješeno ovo pitanje. Ako tek po okončanju upravnog postupka, tj. Po pravomoćnosti rješenja kojim je upravna stvar riješena, nadležno javnopravno tijelo koje je vodilo upravni postupak te je o njemu odlučilo kao o prethodnom pitanju, stranka može zatražiti obnovu postupka. U postupku obnove mjerodavnom će se uzeti odluka nadležnog javnopravnog tijela odnosno suda.

Ako se postupak za rješavanje prethodnog pitanja pred nadležnim sudom ili tijelom može voditi samo na zahtjev stranke, javnopravno tijelo ovlašteno je zaključkom stranci naložiti da u primjerenom roku pred nadležnim tijelom pokrene postupak te dostavi dokaz da je to učinila.

Javnopravno tijelo tada će ujedno upozoriti stranku na posljedice propuštanja naloženog. Slučaj kada stranka ovaj dokaz ne podnese javnopravnom tijelu koje vodi postupak po zahtjevu stranke, Zakon o općem upravnom postupku izričito propisuje kao odustanak od zahtjeva te javnopravnom tijelu nalaže da tada postupak obustavi rješenjem. Ako je upravni postupak u kojem se javilo prethodno pitanje pokrenut po službenoj dužnosti, nema zapreke da javnopravno tijelo od stranke također zatraži pokretanje postupka koji se može voditi samo na zahtjev stranke pred nadležnim tijelom.

Međutim, ako stranka ne podnese zahtjev za pokretanje ovog postupka, javnopravno tijelo koje vodi postupak tada ne bi smjelo isti obustaviti, jer bi time povrijedilo pravni interes, već bi, ako za to postoje pretpostavke, trebalo samo riješiti prethodno pitanje. Postupak prekinut radi rješavanja prethodnog pitanja pred nadležnim sudom ili javnopravnim tijelom nastavit će se kad odluka o tom pitanju postane pravomoćna. No ako javnopravno tijelo ocijeni da više nema razloga čekati na pravomoćnost rješenja, može nastaviti postupak po službenoj dužnosti i bez pravomoćne odluke o prethodnom pitanju, osim u slučajevima kada prema zakonu mora prekinuti postupak.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ibid.; str. 144.-149.

## 5. DOKAZIVANJE

Dokazivanje je postupovna radnja koja se provodi radi utvrđivanja činjenica pravno relevantnih za rješavanje stvari koja je predmet postupka. Pravno relevantne činjenice bitne za utvrđivanje činjeničnog stanja utvrđuju se dokazima- postupovnim sredstvima koja služe za stjecanje pravilne predodžbe o činjenicama koje se utvrđuju. Treba razlikovati izravne i neizravne dokaze. Izravnim dokazima neposredno se utvrđuje određena činjenica, dok se neizravnim dokazom, tzv. Indicijom, utvrđuju činjenice na osnovi kojih se stvara uvjerenje o postojanju pravno relevantne činjenice. Zadaća javnopravnog tijela je daleko zahtjevnija kada neku pravno relevantnu činjenicu treba utvrditi neizravnim dokazom, budući da se tada spoznaja dobiva iz ocjene ukupnosti svih okolnosti u svezi s upravnom stvari o kojoj se odlučuje.<sup>41</sup>

Prema Zakonu o općem upravnom postupku: službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid. Nije potrebno dokazivati činjenice o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju, općepoznate činjenice, činjenice koje su poznate službenoj osobi ni činjenice koje propis pretpostavlja, ali je dopušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica.<sup>42</sup>

Kod izvođenja dokaza razlikuju se formalna (zakonska) dokazna maksima, kod koje je pravnom normom propisano koja dokazna sredstva valja koristiti za utvrđivanje određenih činjenica, od slobodne dokazne maksime, kod koje voditelj postupka odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno, te svih dokaza zajedno.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid.; str. 149.

<sup>42</sup> Članak 58. stavak 1.-2. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

<sup>43</sup> Rajko, A., *Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013, str. 495-522., str. 502.



## 5.1. Osiguranje dokaza

Ponekad prijeti opasnost da neki dokaz nestane ili se izmijeni, pa se on više neće moći izvesti u redovitom tijeku postupka ili će zbog promijenjenih svojstava izgubiti svoju dokaznu vrijednost.<sup>44</sup>Osiguranje dokaza uređeno je i Zakonom o općem upravnom postupku. Osiguranje dokaza provodi službena osoba po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke.

Kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti, a postoji opravdana sumnja da se pojedini dokaz neće moći izvesti kasnije u tijeku postupka ili da će njegovo izvođenje biti otežano, radi osiguranja dokaza taj se dokaz može izvesti u tijeku cijelog postupka i prije nego što je postupak pokrenut.

Za osiguranje dokaza prije pokretanja postupka nadležno je tijelo državne uprave prvog stupnja nadležno za poslove opće uprave na području kojeg se nalazi stvar koju treba razgledati ili na kojem borave osobe koje treba saslušati, odnosno drugo javnopravno tijelo zamoljeno za pravnu pomoć, ako nije drukčije propisano.

O osiguranju dokaza donosi se rješenje koje ne prekida tijek postupka.<sup>45</sup>Ovim rješenjem trebalo bi jasno i potpuno odrediti koji će se dokaz izvesti, kako i u koju će svrhu poslužiti, a u obrazloženju treba argumentirano navesti razloge osiguranja određenog dokaza. Rješenje treba donijeti i kada javnopravno tijelo odbije prijedlog stranke za osiguranjem dokaza, jer smatra da za to nisu ispunjeni uvjeti. Stranka, naravno, protiv ovog rješenja može koristiti pravna sredstva tj. izjaviti žalbu u upravnom postupku, odnosno pokrenuti upravni spor.<sup>46</sup>

## 5.2. Isprave

Isprave su najčešće korišteno dokazno sredstvo u upravnom postupku. Ispravom u širem smislu smatra se svaki predmet koji može poslužiti za utvrđivanje relevantnih činjenica, jer sadrži trag čije opažanje može pomoći pri stjecanju spoznaje o takvoj činjenici. U užem, tj. tehničkom

---

<sup>44</sup> Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str. 152.

<sup>45</sup> Članak 59. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

<sup>46</sup> Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str.153.

smislu, isprava je dokazno sredstvo izdano u pisanom obliku kojim se utvrđuje postojanje ili nepostojanje određene činjenice ili događaja.<sup>47</sup>

Zakonom o općem upravnom postupku podrazumijevaju se isprave u užem smislu ovog pojma. Međutim, u kontekstu što snažnije i brže informatizacije javne uprave općenito, isprava može biti i u elektroničkom obliku. Hoće li se neka isprava koristiti kao dokazno sredstvo te kakva je njena dokazna snaga ocjenjuje javnopravno tijelo.

Javnom ispravom Zakon o općem upravnom postupku smatra ispravu koju je izdao nadležni sud ili javnopravno tijelo u granicama svoje nadležnosti i u propisanom obliku. Tako se javnim ispravama, primjerice, smatraju sudske presude, upravni akti, potvrde o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija i sl. Posebno značenje javnih isprava ogleda se u njihovoj dokaznoj snazi. Zakon o općem upravnom postupku postavlja opću zakonsku predmnjevu istinitosti sadržaja javnih isprava propisujući kakao javna isprava dokazuje ono što se njome utvrđuje ili potvrđuje. Međutim, zakonska predmnjeva istinitosti sadržaja javnih isprava ipak je samo oboriva predmnjeva te se može dokazivati kako sadržaj ove isprave nije istinit. Dokazna snaga javne isprave može se osporavati i zato što je na njoj nešto precrtano, izbrisano, umetnuto, kao i kada ima drugih vanjskih nedostataka.<sup>48</sup>

U svrhu utvrđivanja istinitosti sadržaja javne isprave Zakon o općem upravnom postupku utvrđuje da kada god postoji sumnja u njezinu vjerodostojnost, javnopravno tijelo obvezno je po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke provjeriti vjerodostojnost takve isprave kod suda, odnosno javnopravnog tijela koje je takvu ispravu izdalo.

Štoviše, kada to nije moguće, jer je, primjerice, tijelo koje je ispravu izdalo prestalo postojati, a navedena isprava nije arhivirana, radi otklanjanja nedostataka u ispravi javnopravno tijelo može utvrditi i upotpunjavati činjenično stanje i drugim dokaznim sredstvima te podatke o činjenicama naznačenim u ispravi pribaviti na drugi način. Ocjena javnopravnog tijela kako sadržaj isprave nije istinit odnosi se samo na upravni postupak u kojem se ta isprava koristi kao dokaz. Međutim, ako se naknadno u kaznenom postupku utvrdi kako je neka isprava na temelju koje je doneseno rješenje lažna postupak se može i obnoviti.

---

<sup>47</sup> Ibid., str. 153.

<sup>48</sup> Ibid., str. 154.

Za razliku od javnih, privatne isprave ne uživaju zakonsku predmnjevu istinitosti. Njima se dokazuje da je osoba koja je sastavila i potpisala ispravu dala izjavu koja je sadržana u njoj. Dokaznu snagu privatnih isprava procjenjuje javnopravno tijelo.

Privatna isprava ovjerena od strane javnog bilježnika potvrđuje da je upravo osoba čiji je potpis ovjeren potpisala tu ispravu. Stoga ona ima jaču dokaznu snagu od neovjerene isprave.<sup>49</sup> Zakon o općem upravnom postupku ne sadrži detaljne odredbe o pribavljanu isprava, nego samo propisuje kako je stranka, ali i svaka druga osoba kod koje se nalazi isprava potrebna kao dokaz u postupku dužna, na zahtjev javnopravnog tijela omogućiti uvid u tu ispravu.<sup>50</sup>

Prema Zakonu o općem upravnom postupku: ako fizička osoba kod koje se nalazi isprava, bez opravdanog razloga odbije dati ispravu na uvid službenoj osobi, rješenjem će se novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Ako pravna osoba kod koje se nalazi isprava bez opravdanog razloga odbije dati ispravu na uvid službenoj osobi, rješenjem će se novčano kazniti odgovorna osoba te pravne osobe u iznosu do tri prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.<sup>51</sup>

### **5.3. Iskaz svjedoka**

Stjecanje predodžbe o postojanju činjenice na osnovi saznanja neke osobe naziva se svjedočenjem. Svjedočenje je postupovna radnja u kojoj određena osoba koja nije stranka u upravnom postupku daje iskaz o činjenicama koje su važne za rješavanje određene upravne stvari.<sup>52</sup>

Svjedok može biti svaka osoba za koju se smatra da ima saznanja o određenim činjenicama te koja ova svoja saznanja može priopćiti te to može biti samo fizička osoba. Svjedok mora imati sposobnost da u trenutku nastanka ili postojanja činjenice koja se utvrđuje, svojim osjetilima opazi tu činjenicu. Tako se, primjerice, od slijepe ili jako slabovidne osobe ne može očekivati da svjedoči o nekoj činjenici koju može percipirati vidom, baš ako što se ni od osobe oštećena sluha ne može očekivati svjedočenje vezano uz buku.

---

<sup>49</sup> Ibid., str. 155.

<sup>50</sup> Ibid., str. 156.

<sup>51</sup> Članak 61. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

<sup>52</sup> Ibid., str. 156.

Svjedok još mora biti sposoban ova saznanja na odgovarajući način priopćiti, jer saznanje neke osobe o postojanju ili nepostojanju činjenice bez mogućnosti priopćavanja istoga neće rezultirati nikakvim učinkom na utvrđivanje činjeničnog stanja.

Treba uočiti kako Zakon o općem upravnom postupku mogućnost svjedočenja, sasvim logično, ne vezuje uz poslovnu sposobnost na temelju čega se kao svjedoci mogu javljati i maloljetne osobe, kao i osobe s ograničenom poslovnom sposobnošću. Ovdje svakako valja spomenuti i stajalište pravne doktrine sukladno kojem svjedok u postupku nikako ne bi smjela biti stranka s protivnim interesom, ali ni osoba koja u postupku ima položaj zainteresirane treće osobe.<sup>53</sup>

Osoba koja je pozvana kao svjedok dužna je svjedočiti. Samo u nekim slučajevima može uskratiti odgovore na određena pitanja.<sup>54</sup> Prema Zakonu o općem upravnom postupku:

- svjedoka će se poučiti da ima pravo uskratiti svjedočenje, odnosno odgovore na pojedina pitanja kojima bi sebe, svoje srodnike u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do trećeg stupnja srodstva zaključno, bračnog druga ili srodnike po tazbini do drugog stupnja srodstva zaključno, pa i onda kad je brak prestao, te skrbnika i štićenika, odnosno posvojitelja i posvojenika izložio kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti

- svjedoka će se poučiti da ima pravo uskratiti odgovore i na pojedina pitanja na koja ne bi mogao odgovoriti, a da ne povrijedi propisima utvrđenu tajnu, a posebice na pitanja o onome što mu je stranka povjerila kao svojem opunomoćeniku ili ispovjedila kao vjerskom ispovjedniku.

- svjedok ne može, zbog opasnosti od imovinske štete, uskratiti svjedočenje o pravnim poslovima kojima je bio nazočan kao svjedok, zapisničar ili posrednik odnosno o radnjama koje je poduzeo u vezi sa spornim odnosom kao pravni prednik ili zastupnik jedne od stranaka te o drugim radnjama o kojima je na temelju propisa dužan podnijeti prijavu ili dati izjavu.

-kad to službena osoba ocijeni potrebnim, svjedok mora učiniti vjerojatnima razloge uskrate svjedočenja, odnosno odgovora na pojedina pitanja.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Ibid., str. 157.

<sup>54</sup> Ibid., str. 158

<sup>55</sup> Članak 63., stavak 2.-5. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Zakon o općem upravnom postupku uređuje i način saslušanja svjedoka. Kada god je potrebno saslušati svjedoka, provodi se usmena rasprava.<sup>56</sup> Svjedoka će se saslušati bez nazočnosti ostalih svjedoka.

Kad je pozvano više svjedoka, svjedok koji je ispitan ne smije napustiti službene prostorije javnopravnog tijela ili mjesto očevida bez dopuštenja, prije saslušanja ostalih svjedoka. Svjedok koji je ispitan može se ponovo saslušati, odnosno suočiti s ostalim svjedocima ako se njihovi iskazi ne podudaraju.

Svjedok koji se zbog bolesti ili drugog opravdanog razloga ne može odazvati pozivu može se ispitati u svojem stanu ili na drugom prikladnom mjestu.

Kad svjedok ne zna jezik na kojem se vodi postupak, saslušat će se preko prevoditelja. Svjedoku koji je gluh pitanja će se postavljati u pisanom obliku, a ako je nijem, odgovarat će u pisanom obliku. Kad se saslušanje svjedoka ne može obaviti na taj način, kao tumač pozvat će se osoba koja se sa svjedokom može sporazumjeti.

Od svjedoka će se uzeti sljedeći osobni podaci: osobno ime, datum i mjesto rođenja, zanimanje i mjesto prebivališta, odnosno boravišta ako nema prebivalište na području Republike Hrvatske te srodstvo, odnosno u kakvom je odnosu sa strankama.

Ako službena osoba posumnja da postoje određeni razlozi koji dovode u sumnju objektivnost svjedoka, svjedoka će se ispitati i o tim okolnostima.

Svjedoka će se prethodno upozoriti da je dužan govoriti istinu i da ne smije ništa prešutjeti. Svjedoku će se predočiti posljedice davanja lažnog iskaza. Svjedoku će se postavljati samo pitanja o upravnoj stvari koja je predmet postupka i pozvat će se da iznese sve ono što mu je o tome poznato. Nije dopušteno postavljati pitanja na način kojim bi se svjedoka uputilo kako odgovoriti. Kad je svjedok maloljetna osoba saslušat će se uz prisutnost zakonskog zastupnika.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str. 159.

<sup>57</sup> Članak 64., stavak 1.-8. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

## 5.4. Nalaz i mišljenje vještaka

Kada je za utvrđivanje ili ocjenu neke činjenice koja je bitna za rješavanje upravne stvari potrebno posebno stručno znanje kojim službena osoba ne raspolaže, dokaz se izvodi vještačenjem. Tako osoba koja ima odgovarajuće stručno znanje-vještak vještačenjem pomaže službenoj osobi u stjecanju nužnih saznanja te pravilnom izvođenju potrebnih zaključaka o određenom pitanju, odnosno činjenicama važnim za rješavanje upravne stvari.

Vještačenje se može odnositi na područje tehnike, medicine, geodezije, prometa, knjigovodstva i sl. Osim utvrđivanja određene činjenice, predmet vještačenja može biti i ocjena neke već utvrđene činjenice, tj. davanje mišljenja o utjecaju te činjenice na stanje stvari koje se utvrđuje u upravnom postupku.<sup>58</sup>

Nakon provedenog vještačenja vještak podnosi nalaz i mišljenje. Nalaz vještaka smatra se javnom ispravom. Iz nalaza treba biti vidljivo činjenično stanje stvari koja je predmet vještačenja, dok mišljenje razjašnjava određene činjenice i pomaže službenoj osobi u izvođenju zaključka o činjeničnom stanju u upravnoj stvari koja je predmet postupka. Ako stranka nije zadovoljna nalazom i mišljenjem vještaka, ona protiv njih ne može izjaviti žalbu, nego žalbom može osporavati samo rješenje o upravnoj stvari doneseno na osnovu takvog nalaza i mišljenja.<sup>59</sup>

Prema Zakonu o općem upravnom postupku, vještačenje se može obaviti na usmenoj raspravi. Vještaku se može naložiti i obavljanje vještačenja izvan usmene rasprave, u kojem će se slučaju vještaku odrediti da nalaz i mišljenje dostavi u pisanom obliku u primjerenom roku te da na usmenoj raspravi obrazloži svoj nalaz i mišljenje.<sup>60</sup>

Kad se vještačenje ne obavlja na usmenoj raspravi, službena osoba odredit će vještaku predmet vještačenja, odnosno osobe ili stvari koje treba razmotriti i u kojem pogledu. Kad vještak izloži svoj nalaz i mišljenje, službena osoba i stranke mogu mu postavljati pitanja i tražiti objašnjenja o izloženom nalazu i mišljenju. Kad je određeno više vještaka, oni mogu svoj nalaz i mišljenje dati zajednički. Ako se ne slažu, svaki će od njih odvojeno izložiti svoj nalaz i mišljenje.

---

<sup>58</sup> Đerđa, D. ,Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str 161.

<sup>59</sup> Ibid., str. 162.

<sup>60</sup> Članak 66. Stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Ako nalaz, odnosno mišljenje vještaka nisu jasni ili potpuni, ako se nalazi i mišljenja dvaju ili više vještaka bitno razlikuju, ako mišljenje vještaka nije dovoljno obrazloženo ili se pojavi osnovana sumnja u točnost danog mišljenja, a ti se nedostaci ne mogu otkloniti ni ponovnim saslušanjem vještaka, ponovit će se vještačenje s drugim vještacima, a može se zatražiti i mišljenje znanstvene ili stručne ustanove.

Mišljenje znanstvene ili stručne ustanove može se tražiti i onda kad se zbog složenosti slučaja ili radi potrebe obavljanja analize može opravdano pretpostaviti da će se na taj način doći do točnijeg mišljenja.<sup>61</sup>

Ako svjedok ili vještak bez opravdanog razloga izostanu s usmene rasprave ili odbiju svjedočiti, odnosno vještačiti te ako vještak bez opravdanog razloga u ostavljenom roku ne dostavi nalaz i mišljenje u pisanom obliku, službena osoba može ih rješenjem novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini i odrediti da snose troškove prouzročene njihovim propustom. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.<sup>62</sup>

## 5.5. Očevid

Kada službena osoba neposrednim opažanjem treba utvrditi činjenice i okolnosti kako bi utvrdila ili razjasnila određena pitanja relevantna za rješavanje upravne stvari promatrajući ili pregledavajući određeni predmet, prostor, mjesto događaja i sl., ona provodi očevid.<sup>63</sup> Očevid je posebna vrsta dokaznog sredstva pomoću kojega sam voditelj postupka opaža neposredne činjenice i okolnosti relevantne za rješavanje stvari koja je predmet postupka.<sup>64</sup>

Očevid je, primjerice, najvažnija postupovna radnja za utvrđivanje činjenica u provođenju inspekcijuskog nadzora. Tako se ovdje upravo očevidom utvrđuje obavlja li se neka djelatnost zakonito.

---

<sup>61</sup> Članak 66., stavak 3.- 7. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

<sup>62</sup> Članak 76. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

<sup>63</sup> Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str. 167.

<sup>64</sup> Borković, I., Upravno pravo, str. 452.

Ponekad se očevidom može provjeriti i činjenica utvrđena u nekoj ispravi, kao npr. jeli zemljište u prirodi onakvo kakvo je navedeno u zemljišnoknjižnim ispravama, je li roba po količini i kvaliteti onakva kakva je navedena u fakturi, carinskim ispravama i sl. Predmet očevida mogu biti i granični znakovi, međaši, mjerni instrumenti i sl.<sup>65</sup>

Očevid se, u pravilu, obavlja na mjestu gdje se stvar nalazi, ali ako se stvar može bez teškoća donijeti na mjesto gdje se vodi postupak, onda se uviđaj obavlja na tom mjestu.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku kada god se obavlja očevid održava se i usmena rasprava. Stranke imaju pravo nazočiti očevidu, očitovati se o rezultatima očevida te postavljati pitanja u svezi s predmetom očevida. O obavljenom očevidu sastavlja se zapisnik.

U dijelu koji opisuje utvrđeno činjenično stanje predmeta očevida, ne smiju se unositi nikakvi drugi podaci izvan onoga što je utvrđeno na mjestu očevida i u kakvom je stanju utvrđeno. Uz zapisnik o očevidu prilaže se dokumentacija koja je u svezi s očevidom, kao npr. fotografije, skice mjesta, određene isprave i sl.<sup>66</sup>

Prema Zakonu o općem upravnom postupku, vlasnik, odnosno posjednik stvari na tražit će u pisanom obliku pomoć policije ako se očevid nije mogao obaviti zbog neopravdanog protivljenja vlasnika, posjednika ili drugih osoba ili kad se pri obavljanju očevida opravdano očekuje pružanje otpora.

Nadležno policijsko tijelo dužno je pružiti zatraženu pomoć pri očevidu, sukladno propisima o postupanju policije. kojima je potrebno obaviti očevid dužni su dopustiti da se očevid provede. Šteta koja nastane provedbom očevida uračunava se u ukupne troškove postupka.

Ako vlasnik ili posjednik stvari, odnosno druga osoba bez opravdanog razloga onemogućiti obavljanje očevida, službena osoba može ih rješenjem novčano kazniti u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini, a za provedbu očevida mogu se upotrijebiti i druge prikladne mjere koje će omogućiti njegovu provedbu, uključujući i neposrednu prisilu uz pomoć policije. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja.

---

<sup>65</sup> Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, str. 167.

<sup>66</sup> *Ibid.*, str. 168.



Službena osoba zatražit će u pisanom obliku pomoć policije ako se očevid nije mogao obaviti zbog neopravdanog protivljenja vlasnika, posjednika ili drugih osoba ili kad se pri obavljanju očevida opravdano očekuje pružanje otpora, a nadležno policijsko tijelo dužno je pružiti zatraženu pomoć pri očevidu, sukladno propisima o postupanju policije.<sup>67</sup>

## **5.6. Izjava stranke**

Kada za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, kao dokazno sredstvo za utvrđivanje tih činjenica može se uzeti i izjava stranke. Dakle, izjava stranke kao dokazno sredstvo može se koristiti samo za utvrđivanje određene činjenice, ali ne i cjelokupnog činjeničnog stanja. Tako je izjava stranke najčešće dokazno sredstvo o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija, kao npr. Kada stranka izjavljuje tko sve s njom živi u zajedničkom kućanstvu, kakvo je njeno imovinsko stanje i sl.<sup>68</sup> Izjava stranke često se ne uzima kao vjerodostojni dokaz, jer je stranka izravno zainteresirana za rješavanje upravne stvari na određeni način. Davanje lažne izjave je kazneno djelo te kada god je stranka na osnovi lažnog iskaza ostvarila kakvo materijalno pravo, treba nadoknaditi štetu nastalu stjecanjem takvog prava. Donošenje rješenja povoljnog za stranku na temelju neistinitih navoda stranke kojima je javnopravno tijelo dovedeno u zabludu je razlog za obnovu postupka.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Članak 69. Stavak 1.-4. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

<sup>68</sup> Đerđa, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, str. 169.

<sup>69</sup> Ibid., str. 170.

## 6. NEPOTPUNO I POGREŠNO UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

Žalba je jedini redoviti pravni lijek koji je na raspolaganju stranci koja nije zadovoljna rješenjem javnopravnog tijela. U ZUP-u utvrđeno pravni institut žalbe u upravnom postupku (čl. 105-121.) proizlazi iz čl. 18. Ustava Republike Hrvatske: “Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.“ Žalbom stranka pred drugostupanjskim javnopravnim tijelom osporava zakonitost ili pravilnost donesenog prvostupanjskog rješenja. Tijelo više hijerarhijske razine na taj način kroz kontrolu zakonitosti odlučivanja nižih tijela, štiti pravne interese stranaka u postupku. ZUP propisuje da se žalba u upravnom postupku može izjaviti protiv svakog prvostupanjskog rješenja, osim u slučajevima kada je zakonom isključena. Dakle, isključenje žalbe propisuje se zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. Tim se zakonima određuje i nadležno drugostupanjsko tijelo za postupanje po žalbi.<sup>70</sup>

Sa stajališta zakonitosti najteža je povreda pravila postupka koji prethodi donošenju upravnog akta ako činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno, ili ako je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja. Naime, upravni akt kao instrument primjene apstraktne pravne norme na konkretan društveni slučaj ne može biti zakonito donesen ne prethodi li njegovu donošenju postupak utvrđivanja činjenica i okolnosti od značenja za rješavanje upravne stvari (pravno relevantno činjenično stanje). Koje su relevantne činjenice što se u postupku moraju pravilno utvrditi ovisi o materijalno pravnim odredbama temeljem kojih se stvar rješava i u svjetlu kojih se utvrđuje i sama stranačka legitimacija, te uvjeti o kojima ovisi donošenje konkretnog bilo konstitutivnog bilo deklaratornog upravnog akta. Činjenično stanje “nije potpuno” utvrđeno onda kada u upravnom postupku nisu utvrđene “sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje” (članak 133. stavak 1. ZUP-a). Činjenično stanje “nije pravilno” utvrđeno onda kada u upravnom postupku nisu točno utvrđeni podaci koji su bitni za pravo stanje stvari (članak 7. ZUP-a).

---

<sup>70</sup> Britvić Vetma, B., Pičuljan, N., Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. , br. 3-4/2016, 2016, str. 37-51.

Iz utvrđenih činjenica u upravnom postupku izveden je “nepravilan zaključak” o činjeničnom stanju onda kad je nadležno tijelo iz tih činjenica ili samo nekih činjenica pogrešno izvelo zaključak o stanju stvari.<sup>71</sup>

Ako je žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, a tijelo koje je donijelo prvostupanjsko rješenje nije novim rješenjem zamijenilo rješenje koje se žalbom pobija, drugostupanjsko tijelo će uzeti predmet u rješavanje. Drugostupanjsko tijelo može odbiti žalbu kad utvrdi da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje osnovano na zakonu a žalba neosnovana. Drugostupanjsko tijelo će proglasiti ništavim rješenje kad su u postupku njegovog donošenja učinjene nepravilnosti izrekom utvrđene kao razlozi za ništavost, a po službenoj dužnosti će poništiti rješenje koje je donijelo nenadležno tijelo.

Kad su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, ili se nije vodilo računa o pravilima postupka, a to je utjecalo na rješenje stvari, kad je izreka nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem prvostupanjskog rješenja, drugostupanjsko će tijelo upotpuniti postupak i otkloniti nedostatke, te će, ako nađe da se stvar mora riješiti drugačije nego što je riješena prvostupanjskim rješenjem, svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti stvar. Ako te nedostatke može brže i ekonomičnije otkloniti prvostupanjsko tijelo, drugostupanjsko će tijelo svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i vratiti predmet tijelu prvog stupnja na ponovni postupak i ukazati mu u kojem pogledu treba upotpuniti postupak. Prvostupanjsko je tijelo dužno postupiti po uputi i najkasnije u roku trideset dana donijeti novo rješenje. Drugostupanjsko tijelo će svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti stvar kad utvrdi da su u prvostupanjskom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak o činjeničnom stanju, da je pogrešno primijenjen materijalni propis, ili je na temelju slobodne ocjene trebalo donijeti drugačije rješenje.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Pehar, S., *Razlozi zbog kojih se upravni akt može pobijati u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008, str. 101-127.

<sup>72</sup> Kustec, S., *Primjena zakona o općem upravnom postupku*, HGK – Sektor za trgovinu, Trinaesti forum poslovanja nekretninama, str. 101 dostupno na: <http://www.agenti.hr/sadrzaj/info-agent/strukovni-forumi/forum-13/13-forum-Primjena-Zakona-o-opcem-upravnom-postupku.pdf>

Upravni akt (rješenje) donosi nadležno tijelo na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku. Prije donošenja toga rješenja moraju se u upravnom postupku utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješavanje upravne stvari i strankama omogućiti da u tom postupku ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Prema tome, kad to nije postignuto u upravnom postupku, bit će nepotpuno ili pogrešno utvrđeno činjenično stanje u rješavanju upravne stvari i prema odredbama čl. 10. toč. 3. ZUS-a to predstavlja razlog za pobijanje upravnog akta u upravnom sporu.

Isto tako upravni akt se može poništiti i u slučaju kad je iz utvrđenog činjeničnog stanja izveden pogrešan (nepravilan) zaključak o činjeničnom stanju. Oспорavajući upravni akt, tužilac, po pravilu, ne može uživati pogodnosti noveliranja činjeničnog stanja. Dakle, načelno, *beneficium novorum* to jest isticanje novih činjenica i dokaza u tužbi, nema pravnoga značenja. Ukratko, sud rješava spor, po pravilu, na osnovu činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Ukoliko su te činjenice netočno utvrđene ili je pak iz pravilno utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak upravni akt je nezakonit i zbog toga se može poništiti u upravnom sporu.

## 7. ZAKLJUČAK

Upravni postupak u Republici Hrvatskoj reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku koji je stupio na snagu 2010.godine. Javnopravno tijelo u upravnom postupku o određenoj upravnoj stvari odlučuje na temelju utvrđenih činjenica i dokaza. Dokazivanje je postupovna radnja u kojoj javnopravno tijelo koristi sve relevantne činjenice za rješavanje određene upravne stvari. Dokazna sredstva koja se pritom koriste su: isprave, izjava svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka te izjava stranke. Isprave se najčešće korištene kao sredstvo u dokaznom postupku. Kad se stranka sasluša radi dokazivanja, ona postaje svjedok u vlastitoj stvari i preuzima odgovornost za istinitost svoje izjave. Lažna izjava stranke, na temelju koje je doneseno rješenje, kazneno je djelo. Iskaz svjedoka je također jedno od dokaznih sredstava gdje se svjedoka ispituje o: osobnim svojstvima i okolnostima koje bi trebale pružiti službenoj osobi sliku o osobi svjedoka, te o predmetu dokazivanja. Ukoliko je za ocjenu neke činjenice potrebno stručno znanje kojim službena osoba ne raspolaže, dokaz će se izvesti vještačenjem. Za razliku od ostalih dokaznih sredstava, prilikom provedbe očevida, službena se osoba služi izravno svojim osjetilima da bi se uvjerila u postojanje ili nepostojanje neke činjenice. Upravni postupak se može pokrenuti na zahtjev stranke, po službenoj dužnosti ili javnom objavom a zakonom propisani načini za rješavanje upravne stvari su neposredno rješavanje i ispitni postupak. Dužnost službene osobe u postupku je utvrditi sve važne činjenice i okolnosti, pribaviti dokaze te pozvati stranku da priloži dokaze kojima raspolaže, dok je dužnost stranke da u prilog osnovanosti svog zahtjeva, ponudi dokaze te ih po mogućnosti podnese. Tijela pred kojima se provodi upravni postupak mogu biti razna: od ministarstava do nadležnih tijela u općinama ili gradovima, a pred kojim će se tijelom postupak voditi ovisi o prirodi pravne stvari o kojoj se u postupku odlučuje. O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem ali ono može imati i drugi naziv; odluka. Važno načelo upravnog postupka je pravo stranke na pravni lijek, što znači da ukoliko stranka nije zadovoljna prvostupanjskim rješenjem, odnosno, ako tijelo nije donijelo rješenje u propisanom roku, stranka može uložiti žalbu o kojoj odlučuje hijerarhijski više tijelo. Protiv drugostupanjskog rješenja, odnosno kada žalba nije dopuštena u prvostupanjskom postupku, stranka može pokrenuti upravni spor pred sudom( Upravni sudovi u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu).

## POPIS LITERATURE

### Knjige:

1. Borković, I.;Upravno pravo; Narodne novine,2002.
2. Đerđa, D.; Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj; Inženjerski biro, Zagreb, 2010.

### Stručni radovi:

- 1.
2. Britvić Vetma, B., Pičuljan, N., Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. , br. 3-4/2016, 2016, str. 37-51.
3. Kustec, S. : *Primjena zakona o općem upravnom postupku*, HGK – Sektor za trgovinu, Trinaesti forum poslovanja nekretninama
4. Pehar, S., Razlozi zbog kojih se upravni akt može pobijati u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008, str. 101-127.
5. Rajko, A., Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013, str. 495-522.,

### Zakoni:

1. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, dostupno na:  
<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>

### Internetske stranice:

1. <https://informatior.hr/>