

Biljana KNEZOVIC, dipl. iur.  
Doktorandica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru  
Zavod za školstvo Mostar  
knezovicb@gmail.com

UDK: 342.924 : 061.1EU  
Primljen: 17. 3. 2021.  
Prihvaćen: 24. 12. 2021.  
*Pregledni znanstveni rad*

## POJAM I POLOŽAJ STRANKE U UPRAVNOM I POSEBNOM POSTUPKU U DOMAĆEM ZAKONODAVSTVU U ODNOSU NA EU

**Sažetak:** Osnovni cilj ovog rada je utvrditi pojam i položaj stranke u upravnom postupku, kao i utjecaj posebnog upravnog postupka na stranku u ostvarivanju prava i obveza. Rad obuhvaća analizu pojma osoba koje se pojavljuju u postupku u statusu stranke, njihov položaj, kako u upravnom postupku, tako i u posebnom postupku u kojem su na poseban način regulirane postupovne odredbe. Kao bitan ključni faktor u zaštiti stranke koja nastoji ostvariti prava i interese, upravni postupak jača pravne mehanizme kroz načela upravnog postupka kao temelje zaštite stranke. Presudan utjecaj ima europsko pravo jer države članice kodificiraju upravno postupno pravo i na taj način vraćaju pravnu sigurnost i osnažuju položaj stranke.

**Ključne riječi:** stranka, poseban/upravni postupak, zaštita stranke, EU.

### Uvod

U provođenju upravnog rješavanja odlučujući o pravima i obvezama stranaka temeljni propis koji primjenjuju tijela kao javnopravna tijela je Zakon o upravnom postupku.<sup>1</sup> Za razliku od Zakona o upravnom postupku Republike Hrvatske,<sup>2</sup> Zakon o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini,<sup>3</sup> Zakon o upravnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine,<sup>4</sup> Zakon o opštem upravnom postupku

---

<sup>1</sup> BRITVIĆ, B. V., PIČULJAN, N., Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, Hrvatska, str. 43., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/169160>

<sup>2</sup> *Zakon o upravnom postupku Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. (dalje u tekstu: ZUP RH).

<sup>3</sup> *Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, br. 12/04., 88/07., 93/09., 41/13., i 53/16. (dalje u tekstu: ZUP BiH).

<sup>4</sup> *Zakon o upravnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH, br. 48/99. i 2/98. (dalje u tekstu: ZUP FBiH).

Republike Srpske<sup>5</sup> i Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta (ZUP BD)<sup>6</sup> propisuju svoju supsidijarnost.<sup>7</sup> Time poseban zakon ima prioritet u primjeni, što ostavlja mogućnost drukčijeg reguliranja u određenim područjima rješavajući o upravnim stvarima. Radom se želi ukazati na važnost položaja stranke o čijim se pravima i obvezama odlučuje u postupku, a s obzirom na veliki broj posebnih postupaka stranka može biti u nepovoljnom položaju. Temelji prava na dobru upravu i rješavanje u razumnom roku su izvori i načela koja vrijede za sva tijela EU-a.<sup>8</sup> S tim ciljem treba sagledati članice EU-a, koje su na brojne načine ojačale nacionalna zakonodavstva primjenjujući upravna postupovna prava europskog prava.

## 1. Pojam stranke u upravnom postupku

Zakon o upravnom postupku FBiH<sup>9</sup> propisuje pojam stranke te time određuje fizičke i pravne osobe koje mogu sudjelovati u upravnom postupku kao aktivne ili pasivne stranke, ovisno je li postupak pokrenut po njihovom zahtjevu ili se vodi protiv njih, ili se radi o uzgrednoj stranci koja u procesu sudjeluje zbog zaštite svojih prava ili pravnih interesa.<sup>10</sup> ZUP RS-a za razliku od ostalih zakona

<sup>5</sup> *Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske*, Službeni glasnik RS, br. 13/2002., 87/2007., 50/2010., 66/2018. (dalje u tekstu: ZUP RS).

<sup>6</sup> *Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 48/2011., 21/2018. i 23/2019. (dalje u tekstu: ZUP BD).

<sup>7</sup> ZUP RH ne propisuje svoju supsidijarnost već se primjenjuje kao opći akt i ima primjenu u svim upravnim stvarima. Zakonom mogu biti uređena samo pojedina pitanja upravnog postupka pod uvjetom da je to nužno i da nije u suprotnosti s temeljnim odredbama ovog Zakona.

<sup>8</sup> Oni proizlaze iz Povelje o temeljnim pravima EU iz Nice usvojene 2000. godine.

<sup>9</sup> Stranka u upravnom postupku može biti svaka fizička i pravna osoba. Organi uprave i drugi organ i poslovna jedinica poduzeća (društva), naselje, grupa osoba i dr. koji nemaju svojstvo pravne osobe, mogu biti stranke u postupku, ako mogu biti nositelji prava i obveza o kojima se rješava u upravnom postupku. Stranka može biti i sindikalna organizacija ako se upravni postupak odnosi na kakvo pravo ili pravni interes službenika i namještenika u organima uprave, kao i radnika u poduzeću (društvu), ustanovi ili drugoj pravnoj osobi. Ombudsmen može, ako nađe da ima temelja, prisustvovati upravnom postupku radi ostvarivanja svojih funkcija u zaštiti ljudskog dostojanstva, prava i sloboda građanina zajamčenih Ustavom i instrumentima navedenim u Aneksu Ustava Federacije.

<sup>10</sup> Više vidi u: TURČIĆ, Z., *Komentar zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010., str. 9. Ova odredba ostala je ista još od 1956. godine od tadašnjeg ZUP-a Sl.FNRJ 52/56. i ZUP/56.

o upravnom postupku na razini BiH ne navodi ulogu instituta ombudsmena koji se može pojaviti kao stranka u postupku.<sup>11</sup> Da bi stranka imala stranački status, mora imati stranačku i procesnu sposobnost, te stranačku legitimaciju.<sup>12</sup> Procesna sposobnost je nezamisliva bez stranačke sposobnosti, dok stranačka legitimacija nije uvjetovana procesnom sposobnošću. Ako je fizička osoba procesno nesposobna, radnje u postupku obavlja zakonski zastupnik. On se određuje na temelju zakona ili aktom nadležnog tijela uprave. U upravnom postupku radnje poduzimaju potpuno poslovne osobe, ali mogu i osobe s ograničenom poslovnom sposobnošću kad im se u skladu sa zakonom priznaje ograničena poslovna sposobnost, što ovisi o upravnoj stvari predmeta rješavanja. Tijekom cijelog postupka tijelo po službenoj dužnosti pazi na osobu koja se pojavljuje kao stranka ili kao njen zakonski zastupnik.<sup>13</sup> Smrt stranke tijekom postupka ne mora značiti prekid postupka, sve ovisi o prirodi upravne stvari koja je predmet postupka. Zakon predviđa privremenog zastupnika stranci koja je procesno nesposobna, a koja nema zakonskog zastupnika. To je također i situacija u kojoj se treba poduzeti neka radnja protiv osobe čije je boravište nepoznato, a stranka nema punomoćnika. Postavljanje privremenog zastupnika zakonom je regulirano i za pravne osobe ako nemaju zastupnika ili punomoćnika. Postavljenje privremenog zastupnika često zahtijeva žurnost rješavanja predmeta. Privremeni zastupnik ima privremenu ulogu u zastupanju pa pojavom zakonskog zastupnika, stranke, punomoćnika, njegova uloga prestaje.

U Zakonu o općem upravnom postupku iz 1930. nije definiran pojam stranke, to je prepušteno pravnoj teoriji.<sup>14</sup> Borković smatra da se kod utvrđivanja pojma stranke uglavnom pojam stranke daje u formalnom smislu. To objašnjava činjenicom: “Izbjegavanje određivanja preciznog materijalnog definiranja pojma stranke opravdava se opasnošću koja može nastati time što na osnovi tako utvrđenog pojma može u praksi doći do isključivanja i nepriznavanja položaja

---

“Stranka u upravnom postupku može biti ne samo osoba koja nastupa radi zaštite svojih prava, već i osoba koja zaštićuje svoj pravni interes.” Presuda Saveznog Vrhovnog suda, U-4971/57 od 4. 10. 1957.

<sup>11</sup> ZUP FBiH i ZUP BD propisuju do kada Ombudsmen može prisustvovati u upravnom postupku, i to do donošenja pravomoćnog upravnog akta i u postupcima vanrednih pravnih lijekova.

<sup>12</sup> Stranačka sposobnost podrazumijeva sposobnost biti nositelj prava i obveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku, procesna *legitimitas ad processum* podrazumijeva samostalno poduzimanje procesnih radnji u upravnom postupku, a stranačka legitimacija *legitimitas ad causam* podrazumijeva neposredni odnos predmeta odlučivanja u upravnoj stvari i prava ili obveza osobe.

<sup>13</sup> Članak 53. ZUP FBiH.

<sup>14</sup> Detaljnije o tome u djelu Stranka u upravnom postupku Krbek (1928.).

stranke osobama koje bi stvarno mogle imati takav položaj.<sup>15</sup> Po Krbeku „Precizna, materijalna zakonska definicija stranke može postati pogibeljnom jer se u praksi lako pretvara u isključivanje i nepriznavanje položaja stranke licima koja bi stvarno trebala imati takav položaj.“<sup>16</sup> „...Upravni postupak uvijek se vodi s ciljem davanja određenog prava ili nametanja obveze nekom pojedincu. Ovaj pojedinac u upravnom postupku naziva se strankom.“<sup>17</sup> Đerđa<sup>18</sup> smatra da je nejasna formulacija članka Zakona o upravnom postupku koji definira krug subjekata koji su obvezni postupati po odredbama ovog Zakona.

### 1.1. Položaj stranke u upravnom postupku

Određivanje stranke kao formalni procesni institut dovodi do razlikovanja položaja stranke ovisno u ulozi u postupku, pa time je moguće razlikovati tri vrste stranaka:

*Aktivna stranka* - fizička ili pravna osoba koja zahtjevom pokreće upravni postupak i time traži priznavanje nekog prava, oslobađanje od neke obveze i sl. ZUP BiH, ZUP FBiH, ZUP RS i ZUP DB na isti način propisuju trenutak pokretanja upravnog postupka, te je u skladu s ovim člankom upravni postupak pokrenut čim je nadležno tijelo izvršilo ma koju radnju radi vođenja postupka. S pojavom aktivne stranke, odnosno njezinog zahtjeva, nastaje na strani nadležnog tijela obveza da pokrene postupak i odluči o zahtjevu.<sup>19</sup> Iz ovog proizlazi da stranka prilikom podnošenja zahtjeva ima namjeru pokrenuti upravni postupak, ali to ne znači da ga je činom podnošenja zahtjeva pokrenula. Taj momenat je na strani nadležnog tijela koje zaprima zahtjev i ako utvrdi da prema važećim propisima nema uvjeta za pokretanje postupka, nadležno tijelo donijet će zaključak kojim se taj zahtjev odbacuje kao preuranjen. Protiv donesenog zaključka dopuštena je posebna žalba. Dakle, poduzimanje radnje nadležnog tijela o pokretanju postupka može biti ujedno i trenutak završetka upravnog postupka, ovisno o tome donosi li nadležno tijelo pozitivnu ili negativnu odluku za stranku. U zakonodavstvu Repu-

<sup>15</sup> BORKOVIĆ, I., *Upravno pravo*, Narodne novine d.d., VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2002., str. 418.

<sup>16</sup> KRBEK, I., *Pravo jugoslovenske javne uprave*, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 63.

<sup>17</sup> ĐERĐA, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerijski biro, Zagreb, 2010., str. 82.

<sup>18</sup> *Ibid*, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, 1991., V. 28., broj 1., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/25371> (27. 1. 2021.).

<sup>19</sup> BORKOVIĆ, I., *loc. cit.*

blike Hrvatske pokretanje upravnog postupka je učinjeno i predajom urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu. Time je potvrđena definicija o načinu pokretanja upravnog postupka po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti.<sup>20</sup> Zakon o upravnom postupku RH daje mogućnost podnošenja zahtjeva putem elektroničke pošte, kao i odustajanje od zahtjeva na taj način.<sup>21</sup> Zakon o opštem upravnom postupku u RS regulirao je elektroničku komunikaciju, te se time prijem podnesaka elektroničkim putem smatra podnesenim onog trenutka kada je tijelo stranci poslalo potvrdu o prijemu.<sup>22</sup> Takve odredbe je propisao i Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta i Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine,<sup>23</sup> ali Zakonom o upravnom postupku FBiH to nije propisano. Kao olakšavajuća okolnost za stranku pri podnošenju zahtjeva je uspostavljanje jedinstvenog upravnog mjesta<sup>24</sup> koje je zakonski regulirano u ZUP-u RS-a i ZUP-u RH.

*Pasivna stranka* - je stranka protiv koje nadležno tijelo vodi postupak. Nadležno tijelo po službenoj dužnosti pokreće postupak kad se stranki nameću neke obveze ili mu se mijenjaju dosadašnje obveze. Tijelo suglasno pravnoj normi pokreće postupak s ciljem zaštite javnog interesa ili drugih razloga. O pasivnoj stranci se radi i kada je slučaj o dvostranačkom odnosu u kojem su suprotni interesi stranaka. Ona stranka protiv koje se ističe zahtjev ima položaj pasivne stranke.

*Uzgedna stranka ili intervenijent* - je osoba koja sudjeluje u postupku s ciljem zaštite svojih prava ili pravnih interesa. Razlog sudjelovanja je osobni interes jer bi u suprotnom stranci bila nanesena šteta.

ZUP FBiH obuhvaća veći broj subjekata koji mogu biti stranka u upravnom postupku, pa se to odnosi i na one koji nemaju svojstvo pravne osobe pod uvjetom da mogu biti nosioci prava i obveza o kojima se rješava u upravnom postupku. Po ovom zakonu dužna su postupati i poduzeća (društva), ustanove i druga pravna lica kad u obavljanju javnih ovlasti koje su im povjerene zakonom ili propisom gradskog ili općinskog vijeća rješavaju u upravnim stvarima.<sup>25</sup> Javne ovlasti pravnih lica određuju se posebnim zakonom. U upravnom postupku mogu se javiti jednostranačke i višestranačke upravne stvari. O prvim se radi kad u postupku

---

<sup>20</sup> ZUP RH, članak 40.

<sup>21</sup> ZUP FBiH, članak 41., stavak (1) i ZUP RH, članak 46., stavak (1).

<sup>22</sup> ZUP RS, članak 57a.

<sup>23</sup> ZUP BiH, članak 56., „Podnesci se mogu predati i elektroničkim putem. Organi i stranke, odnosno lica ovlaštena za zastupanje stranaka međusobno će komunicirati u elektroničkoj formi ako stranke, odnosno lica ovlaštena za zastupanje stranke na to pristanu izjavom.“

<sup>24</sup> Jedinstveno upravno mjesto prima zahtjeve stranaka, poučava podnositelja zahtjeva umjesto nadležnog organa, pruža informacije stranci i zahtjeve dostavlja nadležnom organu.

<sup>25</sup> ZUP FBiH, članak 1., stavak (3).

sudjeluje jedna ili više stranaka koje imaju zajednički zahtjev ili interes, a više-stranačka kada više stranaka sudjeluje sa suprotnim zahtjevom ili interesom. Da bi takva stranka sudjelovala u postupku, mora imati interes zasnovan na zakonu.

## 2. Poseban upravni postupak

„Upravni postupak<sup>26</sup> je skup pravnih pravila kojima je uređen način djelovanja tijela državne uprave (drugih državnih tijela i pravnih osoba) kada ta tijela primjenom materijalnopравnih propisa na konkretan društveni odnos donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaца, pravnih osoba ili druge stranke).“<sup>27</sup> Pojedina pitanja za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim<sup>28</sup> zakonom urediti drugačije nego što su uređena ZUP-om ako je to nužno za drukčije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti protivna načelima ovog zakona. „Nemoguće je sva upravna područja šablonski podvrgnuti istim procesnim postupcima.“<sup>29</sup> Iz toga proizlazi da se za određene upravne oblasti može odstupiti od odredbi Zakona o upravnom postupku, te time rješavati po odredbama posebnog zakona kojim su na drukčiji način regulirana određena pojedina pitanja pod uvjetom da je to nužno i da nije protivno načelima Zakona o upravnom postupku. Ako su propisane odredbe posebnim zakonom, one imaju prednost

<sup>26</sup> Propisivanje postupovnih pravila i kodifikacije pravila upravnog postupka razvijaju se u dva smjera. Jedan u Austriji drugi u Francuskoj. Austrija je 1925. godine donijela četiri upravni procesna zakona. Nakon Austrije posebna pravila u upravnom postupku donijela je Čehoslovačka i Poljska 1928. godine i Jugoslavija 1930. godine. U Francuskoj se upravni postupak uređivao internim propisima uprave, a kontrolu zakonitosti provode upravni sudovi.

<sup>27</sup> BORKOVIĆ, I., *Opći upravni postupak i poreznopravna postupovna pravila*, Hrvatska javna uprava, god. 1., 1999., br. 1., str. 43. - 65.

<sup>28</sup> Primjerice u Republici Hrvatskoj za više od 70 posebnih zakona propisano je provođenje posebnog upravnog postupka. Raniji ZUP je imao karakter supsidijarnosti, tj. primjenjivao se ako nema drugih postupovnih pravila koja bi se primjenjivala u upravnim stvarima koja važe za pojedina pitanja, međutim novi ZUP ne propisuje svoju supsidijarnost. On se primjenjuje kao opći upravni zakon, a samo pojedina pitanja mogu biti propisana posebnim zakonom koji nije u suprotnosti sa ZUP-om.

Iz sudske prakse: „Ako je posebnim zakonom regulirana određena upravna materija i pravila postupka za odlučivanje u toj oblasti, tada organi uprave postupaju prema pravilima postupka reguliranim posebnim zakonom, a samo supsidijarno se primjenjuje Zakon o upravnom postupku.“ (Sud Bosne i Hercegovine, U-395/05., od 20. 4. 2006.).

<sup>29</sup> KRBEK, I., *op. cit.*, str. 55.

u primjeni nad Zakonom o upravnom postupku.<sup>30</sup> Posebne upravne procedure mogu unositi pravnu nesigurnost<sup>31</sup> pa je time to jedna od loših strana posebnog upravnog postupka. Ljublanović smatra da se posebne postupovne odredbe koje materijalnim zakonima reguliraju pojedinu oblast mogu dijeliti u dvije skupine. U prvu skupinu spadaju zakoni koji reguliraju specifična proceduralna pravila koja odstupaju od Zakona o upravnom postupku ili koja taj zakon nije uredio. Drugu skupinu čine zakoni koji sadrže manji broj postupovnih odredbi i znatno odstupaju od Zakona o upravnom postupku.<sup>32</sup> Medvedović je također isticao da pojedini zakoni odstupaju od Zakona o upravnom postupku i kad to nije potrebno, prepisuje se pojedine postupovne odredbe iz stranih propisa, prepisuje se iz drugih zakona, posebne norme su dvosmislene, nerazumljive, zbunjujuće. U praksi se susreću posebni zakoni u kojima se isključuje pravo na žalbu, prvostupanjsko tijelo donosi odluku, a žalba se upućuje istom tijelu koje ima ulogu drugostupanjskog tijela, zatim slučajevi u kojima propis skraćuje rokove za ulaganje žalbe ili su na drukčiji način propisane faze postupka. Borković smatra da odstupanje od pravila općeg upravnog postupka treba biti svedeno samo na ona pravila postupanja koja će uvjetovati posebnost materije za koju se pojedina pitanja postupka posebno i drukčije propisuju.<sup>33</sup> Što se tiče odnosa općeg i posebnog upravnog postupka, za upravna područja u kojima je propisano drugačije, postupka se po tim odredbama *lex specialis*, a gdje nije propisan poseban postupak nužno je postupati po odredbama Zakona o upravnom postupku *lex generalis*. Time je određena supsidijarna primjena ovog zakona. Ofak<sup>34</sup> smatra da se odredbama posebnog zakona ne smije odstupiti od odredbi Zakona o upravnom postupku

---

<sup>30</sup> „Smisao donošenja posebnih postupovnih zakona u zadovoljenju pravozaštitne potrebe, a ti postupci (upravni, prekršajni, parnični) mogu se nazvati pravozaštitni“, više u Babac, B., (2004.). *Upravno pravo, odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 2004.

<sup>31</sup> Postupanja upravnih tijela po odredbama posebnog zakona unosi pravnu nesigurnost, negativno utječe na legitimna očekivanja građana. S druge strane, uočava se potreba za posebnim propisima, pa u izvješćima i preporukama SIGMA naznačeno je da te odredbe trebaju biti iznimne, u skladu sa zakonom i dobro obrazložene. „Good Administration through a Better System of Administrative Procedures“, 2012., [http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments\\_LawAdminProceduresKosovo\\_JN\\_Oct2012\\_Eng%20%20.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf), (23. 2. 2021.).

<sup>32</sup> LjUBANOVIĆ, B., *Posebni upravni postupci u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 6., br. 3., 2006., str. 5. - 22.

<sup>33</sup> BORKOVIĆ, I., *op. cit.*, str. 411.

<sup>34</sup> OFAK, L., *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, HKJU-CCPA, god. 14., 2014., br. 4., str. 991., dostupno na <https://hrcak.srce.hr/134714> (10. 1. 2021.).

koje određuju stranku u upravnom postupku, ne samo što su te odredbe sadržane u Temeljnim odredbama, nego i iz razloga zato što pravo stranke štiti Ustav, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda<sup>35</sup> i praksa Europskog suda za ljudska prava. Potreba za donošenjem posebnih postupovnih pravila kroz posebne zakone ne nailazi na velik broj istomišljenika. Dok jedni smatraju da je dovoljan jedan kvalitetan Zakon o upravnom postupku koji će biti konkretan, dobro razrađen, primjenjiv za sve na koje se odnosi, drugi su mišljenja da se pojedina pitanja moraju regulirati na drugi način, te je time ostavljena mogućnost zakonodavcu da prilagodi postupovna pravila specifičnom upravnom području na koje se odnosi. Dopustiti u cijelosti ili djelomično propisivanje posebnih odredbi je također nedoumica, mada Zakon o upravnom postupku postavlja ograničenje kojim izuzetno određena upravna oblast može biti uređena posebnim zakonom. Svrha takve odredbe težište nalazi u opravdanju prilagodbe odredbi Zakona o upravnom postupku specifičnim područjima kojima se daje mogućnost donošenja posebnih postupovnih odredbi. U praksi se susreću primjeri donošenja cijelog posebnog postupka za određenu oblast ili neujednačenost, neusklađenost zakona. Nužnost za drugačije donošenje odredbi koja je propisana kao uvjet morao bi utvrditi zakonodavac, a pri tome voditi računa da to nije protivno odredbama Zakona o upravnom postupku. „Ograničenja mogućnosti propisivanja posebnih postupaka, o kojima je riječ, nesumnjivo upućuju na tendenciju izraženu u hrvatskom pravu da se pojave posebnih postupaka svedu na što manju mjeru, odnosno da se što je moguće više stvari rješava prema odredbama samog Zakona o općem upravnom postupku.“<sup>36</sup> Zakonodavac pri donošenju posebnog zakona kojim regulira određeno područje posebnim postupovnim odredbama nema obvezu opravdavati nužnost propisanu zakonom, pa često dolazi do odstupanja i od općih pravila i procedura.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> „Europski je sud, u predmetu Stauder, još 1963. godine razjasnio kako su temeljna ljudska prava dio općih načela prava EU-a, kojima Europski sud pruža pravnu zaštitu. Međutim, tek Lisabonski ugovor, pola stoljeća kasnije, uzdiže temeljna ljudska prava na rang jedne od vrednota EU-a (čl. 2), a u čl. 6. priznaje Povelji temeljnih prava EU-a pravni status i jednak pravni značaj kao i samim Osnivačkim ugovorima“, detaljnije u: ČIPEŠA, T., RODIN, S., *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2010., str. 137.

<sup>36</sup> BORKOVIĆ, I., *op. cit.*, str. 51.

<sup>37</sup> „Posebna pravila postupka, utvrđena Zakonom o porezu na dohodak, kojima se odstupa od odredaba Zakona o općem upravnom postupku ogledaju se posebno u sljedećem. Zakon o porezu na dohodak propisuje da su obveznici tog poreza dužni plaćati porez na način i u rokovima utvrđenim tim zakonom i propisima donijetim na osnovi zakona. Takva odredba pokazuje namjeru zakonodavca da sve rokove za plaćanje poreza utvrdi posebnim zakonom ili propisima donijetim na temelju zakona. Nama se, međutim, čini da je drugi dio ove norme upitan sa stajališta zakonitosti. Propisati, naime, da će se rokovi za



## 2.1. Stranka u posebnom upravnom postupku

Pojam stranke u posebnom upravnom postupku može biti sužen, odnosno ograničen u odnosu na širu definiciju propisanu Zakonom o upravnom postupku. Prema Medvedoviću, Zakonom o prostornom uređenju<sup>38</sup> pojam stranke je ograničen. “U upravnom postupku izdavanja urbanističke suglasnosti svojstvo stranke ima podnositelj zahtjeva - investitor, te njegovi susjedi i druge osobe (fizičke ili pravne), ukoliko prema Zakonu o prostornom uređenju investitor ima obaveze u odnosu na njih i njihova prava.”<sup>39</sup> Prema Odluci Ustavnog suda Republike Slovenije, ukinute su odredbe Zakona o gradnji koje su ograničavale pojedine stranke u postupku kod izdavanja građevinske dozvole. Ukinute odredbe Zakona o gradnji su se odnosile na određivanje osoba koje imaju status strane kod izdavanja građevinske dozvole. U skladu s tim osim investitora u postupku mogu sudjelovati i umješaci. Pod tim se podrazumijevaju vlasnici nekretnina i nositelji prava služnosti ili prava građenja na takvim nekretninama, zatim vlasnici zemljišta na kojima je predviđeno u skladu s projektom pristupna cesta ili komunalni priključak, kao i nositelji prava služnosti ili prava građenja na takvim nekretninama i drugi subjekti ako je to propisano zakonom. Problematiku položaja stranke u Zakonu o gradnji ističu i drugi autori, te se najčešće u literaturi spominje kao primjer upravo taj zakon. Stranci se mora osigurati uvid u predmet pri izdavanju građevinske dozvole. Međutim, prijašnji Zakon o gradnji NN 175/03 i 100/04 ograničavao je pravo uvida u spis predmeta pri izdavanju građevinske dozvole kada nekretnina graniči s više od deset nekretnina. Članak 116. ovog zakona koji je propisivao ovo ograničavajuće pravo stranke izmijenjen je u korist svih stranaka koje graniče s nekretninom za koju se traži izdavanje dozvole za građenje te se javnim pozivom pozivaju sve strane s pravom uvida u spis predmeta. Javni poziv se objavljuje na oglasnoj ploči graditeljstva, na službenim stranicama graditeljstva, kao i poziv na nekretnini za koju se izdaje građevinska dozvola. S ciljem donošenja zakonitog rješenja, utvrđivanja materijalne istine, svih činjenica u postupku, strankama se omogućuje pravo uvida u spis. „Činjenica da postoji deset ili više nekretnina s kojima graniči građevina za koju se izdaje građevinska dozvola jest okolnost koja ne bi trebala biti ključna u ograničavanju prava stranke na osobnu ili posrednu dostavu.”<sup>40</sup>

---

plaćanje poreza utvrđivati i propisima donijetim na osnovi zakona, dakle podzakonskim općim aktima, nije u skladu sa zakonodavnim načelom da se pojedina pitanja postupka (a utvrđivanje rokova pitanje je proceduralne naravi) mogu utvrđivati samo zakonom.“ Više u *ibid.* 53.

<sup>38</sup> Vidi više MEDVEDOVIĆ, D., *Stranka u upravnom postupku*, Komunalno gospodarstvo, Zagreb, Novi informator, 2012., str. 13. - 31.

<sup>39</sup> Iz sudske prakse: Presuda Vrhovnog suda FBiH, U` -165/99., od 3. 11. 1999.

<sup>40</sup> VITEZ, PANDŽIĆ, M., *Stranka u postupku ishoda građevinske dozvole*, Hrvatska i

### 3. Zaštita stranke u upravnom/posebnom postupku

S ciljem pravne sigurnosti stranke upravni postupak uređen je zakonom, te je tako onemogućena moć uprave, a ujedno je jednakost ostvarivanja prava ujednačena. Za učinkovito funkcioniranje moderne javne uprave od izuzetne važnosti je odnos pristupa uprave prema strankama. Po mišljenju Britvić, dobrim procesnim pravilima odredaba Zakona o upravnom postupku štiti se položaj stranke u slučaju „šutnje uprave“ u slučajevima ne postupanja javnog tijela, tj. kada stranka ne dobije povratnu informaciju nakon podnesenog zahtjeva, a propisani rokovi proteknu. „Dobra procesna pravila izravno doprinose učinkovitosti modernih javnih uprava.“<sup>41</sup> „Vrlo je važno da je i suvremeni koncept zaštite ljudskih prava građana u odnosu prema državi potakao snažnu preobrazbu suvremene uprave. Promjene uprave potaknute su i očekivanjima građana za što učinkovitijim rješavanjem njihovih problema.“<sup>42</sup> „U okvirima našeg pravnog sustava može se reći kako sudska kontrola zakonitosti upravnog akta, a time i zaštita subjektivnih prava kroz formu upravnog sudovanja i upravnog spora ima određenu tradiciju. Ona je posljedica povijesnih okolnosti u kojima se razvijao pravni sustav na ovim prostorima i u okviru kojega su u određenom vremenu i pod određenim uvjetima ostvario ovakav ili onakav oblik zaštite.“<sup>43</sup> Šikić i Staničić naglašavaju važnost žalbe kao pravnog sredstva koje stranci stoji na raspolaganju, a pri tome akcent stavljaju na poseban upravni postupak gdje mogućnost žalbe na prvostupanjsko rješenje stranci nije ostavljena.<sup>44</sup> Razumljivo je da odredbe posebnog postupka reguliraju odstupanja od Zakona o upravnom postupku, ali ovdje se radi i o kršenju Ustava koji stranci jamči pravo na žalbu kao pravni lijek. Nadalje, stranka može biti oštećena i zbog kratkog roka za podnošenje žalbe. ZUP propisuje rok od 15 dana od dana dostave prvostupanjskog rješenja stranci (ako posebnim zakonom nije drukčije uređeno), a poseban postupak rok u pola manji, tj. od 8 dana. Ovakvim određenjem roka nije prekršen ZUP, ali se postavlja pitanje je li to vrijeme dovoljno za žalbu. Naravno, to se može promatrati iz više kutova, nekad je to logično zbog opravdanih okolnosti kojie zahtijevaju brzo odlučivanje, a ponekad to ne ide u korist stranci.

---

komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu, Vol. 19., No. 2., 2019., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/222094> (17. 2. 2021.).

<sup>41</sup> BRITVIĆ, B. V., PIČULJAN, N., *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, str. 37., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/169160> (11. 1. 2021.).

<sup>42</sup> *Loc. cit.*

<sup>43</sup> *Ibid*, str. 135.

<sup>44</sup> ŠIKIĆ, M., STANIČIĆ, F., *Uređenje žalbe u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska pravna revija, *Upravno pravo*, travanj 2009., str. 43., dostupno na: [file:///C:/Users/HOMR/Downloads/Ureenjealbeuposebnimupravnimpostupcima%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HOMR/Downloads/Ureenjealbeuposebnimupravnimpostupcima%20(1).pdf) (13. 1. 2021.).

### 3.1. Načela upravnog postupka kao oblik zaštite stranke u Republici Hrvatskoj

„Zemlje članice EU u cilju zaštite stranaka u Zakon o upravnom postupku uvode nova načela upravnog postupka koja su nastala kao rezultat odluka Europskog suda.“<sup>45</sup> Načela predstavljaju temelj za donošenje konkretnih zakonskih pravnih pravila. Temeljno načelo ujedno i najvažnije je načelo zakonitosti. Na tom načelu počiva uprava i donošenje akata javnih tijela. Načelo zakonitosti izvire iz Ustava.<sup>46</sup> Javnopravna tijela pri donošenju akata dužna su postupati u skladu sa zakonom. U teoriji prava načelo zakonitosti se određuje kao temeljna norma pravnog sustava, koja zahtijeva da svi pravni akti državnih i drugih subjekata budu formalno i materijalno usklađeni s višim pravnim normama koje reguliraju iste odnose, propisujući sankcije protiv pravnih radnji i pravnih akata koji taj zahtjev ne poštuju.<sup>47</sup> Temeljno načelo upravnog postupka načelo zakonitosti koje je jamstvo građanima i drugim pravnim subjektima da će se upravna tijela, u svojim postupanjima, držati granica koje su im propisane pravnim normama (članak 5. ZUP RH). „Za utvrđivanje nezakonitosti akta u pravilu je nadležan organ koji donosi akt koji je hijerarhijski jači od akta čija se zakonitost ispituje, odnosno onaj organ koji ima viši položaj na hijerarhijskoj ljestvici državnih organa od organa čiji se akt ispituje.“<sup>48</sup> Dio načela upravnog postupka proizlazi iz Ustava, ali je Hrvatska ulaskom u EU inkorporirala u Zakon o upravnom postupku nova načela europskih upravnih standarda. Jedno od takvih je načelo razmjernosti<sup>49</sup> sa

<sup>45</sup> Način rada Europskog suda odvija se kroz dvije faze pisana i usmena. Presude Europskog suda donose se na zatvorenim sjednicama tajnim glasovanjem. Na sjednici nazoče samo sudci, čak ni prevoditeljima nije dozvoljeno. Kao govor sporazumijevanja koristi se francuski jezik. Europski sud odlučuje u postupcima koje pokreće Europska komisija ili države članice protiv država članica koje su učinile propust u ispunjavanju obveze proisteklih iz prava EU, sud također nadzire pravnu valjanost akata institucija i donosi odluke o prethodnim pitanjima država članica.

<sup>46</sup> „Vladavina prava i pravna sigurnost smatraju se jednim od najvažnijih vrednota pravnoga sustava. Pojam vladavine prava označava sustav političke vlasti utemeljen na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa i od strane građana, tj. adresata pravnih normi, i od samih nositelja državne vlasti, tj. adresanata pravnih normi. Sukladno ovome načelu svi zakoni, drugi propisi, kao i postupci nositelja vlasti moraju biti zasnovani na zakonu, odnosno na zakonu utemeljenom propisu.“ SMERDEL, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, 2013., Zagreb, Narodne novine, str. 8.

<sup>47</sup> VISKOVIĆ, N., *Država i pravo*, Biro tehnika, Zagreb, 1995., str. 165.

<sup>48</sup> PERIĆ, B., *Struktura prava*, Narodne novine Zagreb, 1968., str. 113.

<sup>49</sup> Temeljni načela razmjernosti po pravnoj i političkoj teoriji leže u školama prirodnog prava i rane liberalne misli XVII stoljeća. U skladu s člankom 6. ZUP-a pod naslovom „Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa“: „(1) Pravo stranke može se ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba po-

svrhom zaštite prava stranke i javnog interesa. „Prema tomu načelu pravo stranke može se ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići.“<sup>50</sup> Bitna karakteristika ovog načela ogleda se u povoljnijem odnosu na stranku u slučaju da joj se nalažu obveze, gdje javnopravno tijelo poduzima radnje povoljnije za stranku, ako se njima postiže svrha propisa. Nadalje, primjenjujući ovo pravo, javnopravno tijelo štiti stranku da pri ostvarenju svojih prava ne čine štetu trećim osobama ni javnom interesu. Smisao ovog načela ogleda se u tome da postupanje ograničavanja prava stranke mora biti nužno i razmjerno cilju koji se želi postići. Na osnovu ovog načela moguće je preispitati nacionalne i EU akte. „U odnosu na nacionalne mjere, a imajući na umu nadležnost Suda EU-a, u pravilu će do toga doći u prethodnom postupku, dok je u odnosu na mjere institucija EU-a, Sud unutar Ugovornog okvira kojim su određene osnove osporavanja akta, također prihvatio primjenu općih načela prava pa tako i načela razmjernosti.“<sup>51</sup>

Nova načela upravnog postupka jačaju pravni sustav, pružaju veću pravnu sigurnost strankama pri zaštiti i ostvarenju svojih prava. Na taj način poboljšava se položaj stranke u postupku. Zakon o upravnom postupku u Republici Hrvatskoj osnažuje temelje s načelom slobode pristupa informacijama. Na taj način stranci su na transparentan način dostupne informacije. „U okviru europskih pravnih standarda pravo na pristup dokumentaciji predmeta o kojem je riječ smatra se jednim od temeljnih prava stranke.“<sup>52</sup> Osim načela slobode pristupa informacijama, Zakon štiti osobne, tajne podatke stranaka pozivajući se na propise o zaštiti osobnih podataka. Tijela uprave pribavljaju sama informacije od drugih tijela po službenoj dužnosti.<sup>53</sup> Mnogo pravnih sustava država, svijeta

---

stići. (2) Kad se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa. (3) Pri vođenju postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom.“

<sup>50</sup> LJUBANOVIĆ, B., PETROVIĆ, I., *Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu*, Pravni vijesnik, god. 31., br. 1., 2015., str. 129.

<sup>51</sup> VEZMAR, BARLEK, I., *Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta, Sveučilišta Rijeka, 1991., v. 38., br. 1., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/178219> (7. 2. 2021.).

<sup>52</sup> KOPRIĆ, I., *Upoznavanje s novim zakonom o općem upravnom postupku*, str. 18., dostupno na: <https://bib.irb.hr/datoteka/554551.zakonoopecemupravnompostupku.pdf> (3. 2. 2021.).

<sup>53</sup> *Narodne novine*, br. 75/1993., čl. 87., “U rješavanju u upravnim stvarima ne smije se zahtijevati od stranaka da u postupku pribavljaju uvjerenja o činjenicama o kojima tijela

važnost pridaje načelu legitimnih očekivanja.<sup>54</sup> „Tako je Europski parlament donio Rezoluciju 15. siječnja 2013. god. s preporukama Komisiji o Zakonu o upravnom postupku Europske unije (2012/2024(INL). U Preporuci 3 o općim načelima po kojima bi uprava trebala djelovati, definirano je i načelo dosljednosti i legitimnih očekivanja.“<sup>55</sup> „Važnost načela legitimnih očekivanja stranaka ističemo posebno u kontekstu dvojbe o postojanju potrebe za posebnim upravnim postupcima pri čemu ono može biti ugroženo jer stranke ne znaju koja se postupovna pravila trebaju primijeniti.“<sup>56</sup> Nadalje, Šikić i Ofak analizirajući novi Zakon o upravnom postupku u odnosu na prijašnji iz 1991. godine, naglašavaju kako novi zakon ne sadrži institut konačnosti, ali to nije promijenjeno u posebnim zakonima gdje je i dalje stranci važeća odredba koja propisuje kad je rješenje konačno u upravnom postupku.<sup>57</sup> Načelo stečenih prava također je jedno o novih načela uvedeno izmjenom Zakona o upravnom postupku.

#### 4. Stranka u pravu Europske unije

Propisi prava Europske unije propisuju nadležnost vođenja upravnog postupka i time određuju vertikalnu koordinaciju tijela Unije i drugih institucija, ali i osnažuju horizontalnu koordinaciju država članica. Prema Đerđi „nisu

---

državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i uprave ili pravne osobe koje imaju javne ovlasti vode službene očevidnike. Takva uvjerenja moraju se pribaviti po službenoj dužnosti.”

<sup>54</sup> S obzirom da se javilo u njemačkom pravu tu je i doseglo najdetaljniju razradu.

<sup>55</sup> ROMIĆ, D., HORVAT, B., VAJDA, HAJAK, Ž., (Ne)usklađenost posebnih postupovnih odredbi u postupcima izvlaštenja sa Zakonom o općem upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54., 4/2017., str. 903. - 920., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/189029> (22. 2. 2021.).

<sup>56</sup> *Ibid.*, str. 4. Neki autori ističu da načelo legitimnih očekivanja može biti ugroženo u posebnim postupcima jer stranke ne znaju koja se postupovna pravila trebaju primijeniti. Iz prakse Europskog suda proizlazi da mora postojati jedan zakon o upravnom postupku za sva tijela s iznimkom samo pojedinih postupovnih pravila u manjem broju kada je to zaista potrebno.

<sup>57</sup> Više u ŠIKIĆ, M., OFAK, I., Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, 1991., v. 32., br. 1., str. 127. - 153. (2011.), dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/82231> (23. 2. 2021.). Pojedini autori smatraju da se u primjeni odredaba posebnih propisa konačan akt treba shvaćati kao izvršni akt prema novom ZUP-u. V. Bienenfeld, Josip, Primjena Zakona o upravnim područjima prostornog uređenja i gradnje nakon stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku, Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 283.

propisane postupovne radnje, nisu ni strankama utvrđena postupovna prava. Tako primjerice u ovim propisima nije utvrđeno može li stranka samostalno poduzimati postupovne radnje i tko sve može zastupati stranku, kako postupiti u slučaju sukoba interesa službenika koji vodi postupak i odlučuje u pravnoj stvari, može li stranka proširiti ili izmijeniti svoj zahtjev, treba li se provesti usmena rasprava, na koje načine tijelo i stranka mogu komunicirati, kako se obavlja dostava, ima li stranka pravo uvida u spis i pod kojim uvjetima, na kojem se jeziku postupak vodi, koja su prava stranaka tijekom vođenja upravnog postupka i sl.<sup>58</sup> U predmetu *Ortenberg protiv Austrije* (1994.) i *Emsenhuber protiv Austrije* (2003.) Europski sud je zauzeo stav zaštite susjednog zemljišta pri gradnji i prostornom uređenju nekretnine. Naime, Austrijska Vlada je zastupala stajalište da izdavanje dozvole za gradnju nema utjecaj na vlasnika susjednog zemljišta. Međutim, Europski sud je uvažio žalbu vlasnice susjedne nekretnine u kojoj je istakla da gradnja na susjednom zemljištu čini povredu njenih imovinskih prava i umanjuje tržišnu vrijednost njene nekretnine. Europski sud je utvrdio da se u tim predmetima radi o „građanskom pravu“ te da se gradnjom na jednom zemljištu ne mogu ugroziti imovinski interesi susjednog zemljišta. Iz ovakvih predmeta proizlazi zapažanje da Europski sud vodi računa o strankama u širem smislu kad se radi o predmetima koji imaju građanski karakter te da odobravanje zahtjeva stranke s jedne strane ne smije biti na štetu druge stranke kad utječu na imovinska privatna prava i obveze pojedinaca. Prema Borkoviću: „Ako ishod nekog upravnog postupka (način na koji može biti riješena upravna stvar) može ići na štetu prava ili pravnih interesa neke osobe, da bi se ta prava ili pravni interesi mogli zaštititi još u tijeku vođenja upravnog postupka, toj se osobi mora priznati svojstvo stranke u postupku.“<sup>59</sup> „Razvilo se kao odgovor na povredu stečenih prava pojedinca u slučaju ukidanja zakonitih ovlašćujućih upravnih odluka, a kasnije je prošireno na čitavu paletu slučajeva, od zaštite prava ovlaštenika u slučaju poništavanja nezakonite upravne odluke pa sve do legitimnih očekivanja koja neka osoba temelji na neformalnim obavijestima upravnih tijela. Iako je u početku isključivo rezultat rada upravnih sudova, ono je ubrzo normativnu osnovu našlo u njemačkom Zakonu o upravnom postupku.“<sup>60</sup>

<sup>58</sup> ĐERĐA, D., *Pravila upravnog postupka u Europskom pravu*, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, 1991., v. 33., br. 1., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/87705> (5. 2. 2021.).

<sup>59</sup> BORKOVIĆ, I., *op. cit.*, str. 418., Borković ističe da je cilj upravnog postupka u rješavanju konkretne stvari doći do materijalne istine i da se pritom adekvatno zaštite kako prava i interesi stranaka tako i općedruštveni interesi, str. 402.

<sup>60</sup> ĐERĐA, D., *Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu* Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, 1991. v. 34., br. 1., str. 83. - 113., 2013., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/116273> (22. 2. 2021.).

## 4.1. Uloga Europskog suda u zaštiti stranke

U Izvješću Europske komisije za Republiku Hrvatsku navedeno je: “Zakon o općem upravnom postupku nije u potpunosti usklađen sa zajedničkim europskim standardima o vladavini prava...”<sup>61</sup> Đerđa smatra da se u primjeni posebnih postupovnih odredbi ponekad odstupa od općih pravila upravnog postupka, a također i od temeljnih načela Zakona o općem upravnom postupku.<sup>62</sup> Europski kodeks<sup>63</sup> dobrog upravnog postupanja europskog ombudsmana iz 2009. (usvojen od Europskog parlamenta) utvrđuje brojna načela i pravila koja će se kao dobra praksa primjenjivati u državama članicama Europske unije (primjerice – zakonitost, jednakost u postupanju, objektivnost, saslušanje, razumni rok za odluke, obrazloženje odluka).<sup>64</sup> Opća pravna načela su odredbe od općeg i temeljnog značaja koja kao pravna načela ipak imaju karakter pravnih odredbi, dakle obvezuju, kako vlasti, tako i sudove (npr. načelo *bona fidae*), opća zabrana diskriminacije, zabrana samovolje, obveza odanosti ostvarivanju zajednice (tzv. *Gebot der Gemeinschaftstreue* itd.).<sup>65</sup> „Navedena se načela u praksi Europskog suda najčešće navode kao elementi (dijelovi) pojma vladavine prava.”<sup>66</sup> Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950<sup>67</sup>

<sup>61</sup> European Commission, Croatia 2005., Progres report {COM (2005) 561 final}, Bruxelles, 2005.

<sup>62</sup> ĐERĐA, D., *op. cit.*, str. 3.

<sup>63</sup> Načela usvojena Europskim kodeksom temelje se na dobrom upravnom postupanju pučkog pravobranitelja Europske unije, njime su obrazloženi zahtjevi za vođenje upravnog postupka u pravu Europske unije, načela upravnog postupanja, zakonitost, razmjernost, legitimna očekivanja, nepristranost, objektivnost, komunikacija na jeziku stranke, uslužnost, pismena potvrda kod prijema podnesaka, naznaku službene osobe nadležne za vođenje postupka unutar institucije, uputa za pritužbe, pravo na saslušanje, na davanje izjava, slobodu pristupa informacijama, zaštitu podataka i dr.

<sup>64</sup> KOPRIĆ, I., Novi Zakon o upravnom postupku – tradicija ili modernizacija, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 37.

<sup>65</sup> LECHER, H., Doprinos općih pravnih načela europskoj integraciji osvrt i perspektiva, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 42., 2005., str. 152., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/37858> (16. 2. 2021.).

<sup>66</sup> LJUBANOVIĆ, B., PETROVIĆ, I., *op. cit.*, str. 127. - 139.

<sup>67</sup> Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU 18/97) Članak 13. Europske konvencije propisuje zaštitu stranke pred domaćim zakonodavstvom u slučaju povrijeđenosti prava i sloboda, te time svatko ima pravo na efikasnu pravnu zaštitu. U Konvenciji je to navedeno kao „djelotvorni pravni lijek pred nacionalnim vlastima“. Njemački Bundesverfassungsgericht je donio odluku da odredbe Konvencije trebaju imati prioritet u odnosu na novije zakone.

temeljno je polazište donošenja odluka Europskog suda za ljudska prava. Posebno se to odnosi na članak 6.<sup>68</sup> stavak 1. Konvencije kojim se utvrđuje pravo na pravično suđenje. “Po uzoru na taj članak je Europski sud<sup>69</sup> definirao pravo na suđenje u razumnom roku kao jedno od općih načela prava Europske unije.”<sup>70</sup> Postupovna prava stranaka utvrđena su u izvorima primarnog i sekundarnog prava i svoje izvorište temelje iz prakse Suda Europske unije. Sudska praksa je najvažniji izvor upravnog prava Unije. „Tako je, primjerice, pravo stranke na uvid u spis<sup>71</sup> te pravo stranke izjasniti se o činjenicama i pravnim pitanjima utvrđenim primarnim pravom Unije, što je slučaj i s obvezom nadležnog tijela riješiti upravnu stvar nepristrano, pravično i u razumnom roku, jednako postupiti prema svim strankama u postupku, primijeniti razmjernost u odlučivanju, obrazložiti upravnu odluku i sl.”<sup>72</sup> Praksom Europskog suda postavljena je obveza tijelima koja vode upravne postupke da pri odlučivanju uzmu u obzir sve relevantne činjenice kako bi odluka bila donesena pažljivo i objektivno.<sup>73</sup> „Istaknuo je kako ‘razumni rok’ za poduzimanje postupovne radnje nije jedinstven te se treba odrediti prema okolnostima svakoga pojedinog slučaja. Svojom praksom inzistira i na obrazloženosti svake odluke kako bi stranci u maksimalnoj mjeri otvorio mogućnost zaštite njezinih prava i pravnih interesa.”<sup>74</sup> Poveljom o temeljnim

<sup>68</sup> O članku 6. Konvencije detaljnije u: Van Dijk i dr. *Theory and Practice of the European Convention*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006., str. 511. - 650.

<sup>69</sup> Lisabonskim ugovorom naziv Europski sud promijenjen je iz Sud Europske zajednice u Sud Europske unije. Čine ga tri suda: Europski sud, Opći sud i Službenički sud.

<sup>70</sup> BRITVIĆ, V. B., *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6.) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010.*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 129. - 148. dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/31367> (11. 1. 2021.).

<sup>71</sup> Ovo pravo podrazumijeva da stranka ima pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima u postupku u pravu Unije proizlaze iz „prava na dobru upravu” propisanog Poveljom o temeljnim pravima Europske unije, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, 2000., C 364, točnije iz članka 41. stavak 1. i stavak 2. podstavci a) i b) ove Povelje te iz članka 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

<sup>72</sup> ĐERĐA, D., JERČINOVIĆ, A., *Upravni postupak u pravu Europske unije: Kodifikacijski izazov*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57.1/2020., str. 89., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/234569> (11. 1. 2021.).

<sup>73</sup> Vidi odluku Suda Europske unije u predmetu *Transocean Marine Paint Association/ Komisija*, Case C-17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission of the European Communities*, 1974., *European Court Reports – 1063.*, te u Predmetu *Hyper/Komisija*, Case T-205/99., *Hyper Srl v Commission of the European Communities*, 2002., *European Court Reports II – 3141.*

<sup>74</sup> ĐERĐA, D., POPOVSKI, A., *Utjecaj sudske prakse Suda Europske unije na hrvatsko*



pravima Europske unije (Nica, 2009.) uspostavljeno je pravo na dobru upravu (*right to good administration*). Njene odredbe o nepristranosti, korektnosti i rješavanju predmeta u razumnom roku treba primjenjivati i u upravnom postupku.<sup>75</sup>

Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu nije zahtijevao usmenu raspravu na upravnim sudovima jer je smatrao da je stranci pružena mogućnost u ranijim fazama postupka u skladu s člankom 6. Konvencije. „Pojam stranke određen je i izvorima upravnog prava EU-a, koji su dakako i izvor prava u upravnom postupanju.“<sup>76</sup> Podnošenje zahtjeva u općem interesu *acciones populares* ne dopušta Konvencija. To je iz razloga da bi se izbjeglo rješavanje pred Europskim sudom za postupke u kojima nisu stranka.<sup>77</sup> Iako se praksa Europskog suda za ljudska prava odnosila na odlučivanje o pravima i obvezama građanske naravi, kod upravnih postupaka također se primjenjivao članak 6/1 ako se po procjeni suda predmet odnosi na odlučivanje o pravima i obvezama građanske naravi. Pri tome je ključno da pravna narav dotičnog prava ili obveze bude privatna.<sup>78</sup>

## Zaključak

Slijedeći primjere dobre prakse zemalja članica EU-a, Bosna i Hercegovina mora težiti kodifikaciji upravno postupnog prava jer je to jedini temelj osiguranja pravne zaštite stranke modernog društva. Osiguranjem položaja i zaštite stranke jača se pravna sigurnost, te ne ostavlja prostor za arbitrarno (samovoljno) djelovanje uprave. Uvođenjem novih načela upravnog postupka osnažuje se odnos stranke i upravnog tijela, čime se postiže modernizacija uprave

---

upravno pravo, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, 1991., v. 35., br. 1., str. 119. - 145., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/130784> (11. 2. 2021.).

<sup>75</sup> Više o tome u: Koprić, I., *op. cit.*, str. 40., i Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, Zagreb, 2014., str. 7.

<sup>76</sup> *Ibid.*, Osnove upravnog prava Europske unije, Rijeka, Hrvatska, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2012.

<sup>77</sup> (Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španjolske, 2004., L'Erablière A.S.B.L. protiv Belgije, 2009.). U ovom predmetu radilo se o udruzi vlasnika koji nisu željeli izgradnju brane štiteći zaštitu javnog interesa. Europski sud je donio odluku o primjenjivosti Konvencije, jer se osim zaštite javnog interesa javlja i osobni interes njenih članova za svoje osobno zdravlje.

<sup>78</sup> OMEJEC, J., Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava - strasbourški *acquis*, Zagreb, Novi informator, 2013.

i pravna sigurnost. Jedan od bitnih koraka u skladu s vremenom u kojem živimo, a koje ide u prilog modernizaciji je uvođenje jedinstvenog upravnog mjesta (one stop shop) gdje bi stranka na jednom mjestu imala sve potrebne zahtjeve, obrasce, savjete i slično. To bi uveliko olakšalo sporu i neučinkovitu birokraciju s kojom se stranke susreću. Uvođenje elektroničkog načina podnošenja podnesaka uveliko bi olakšalo komunikaciju stranke i tijela, što trenutno nije regulirano Zakonom o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine. Specifična upravna područja zahtijevaju ispitivanje nužnosti odstupanja od propisanih pravila Zakona o upravnom postupku. Prava stranke ne bi smjela biti ograničena posebnim postupovnim odredbama, a to se posebno odnosi na ograničavanje stranke u ostvarenju prava i interesa jer je jednakost svih pred zakonom utemeljeno polazište zajamčeno Ustavom i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Upravnim postupkom nije moguće sva područja obuhvatiti, ali je potrebno voditi računa da posebna regulacija nije u suprotnosti s temeljnim odredbama Zakona o upravnom postupku. Kako odstupanja ne bi stvarala pravnu nesigurnost stranke u ostvarenju prava i obveza potrebno je posebne postupke svesti na minimum.

## **PARTY CONCEPT AND POSITION IN AN ADMINISTRATIVE AND SPECIAL PROCEDURE IN OUR COUNTRY LEGISLATION RELATED TO THE EU**

***Summary :** The main objective of this paper is to determine the concept and position of a party in the administrative procedure as well as the impact of a special administrative procedure on the party while obtaining the rights and obligations. The paper includes an analysis of the concept of people appearing in the procedures in the status of a party, their position both in the administrative procedures and in the special ones in which the procedural directives are regulated in a special way. As an important key factor in the protection of a party seeking to accomplish rights and interests, the administrative procedure strengthens legal mechanisms through the principles of administrative procedure as the basis for the protection of a certain party. European law has a decisive influence because the Member States codify the administrative procedural law and thus restore legal certainty and strengthen the position of a party.*

***Key words:** party, special/administrative procedure, party protection, EU.*