

Doc. dr. sc. Alen Rajko\*

## OPĆA PRAVILA HRVATSKOGA UPRAVNOG POSTUPKA I UPRAVNOG SPORA PREDVIĐENA ZA IZVANREDNE SITUACIJE

UDK: 342.9 : 616.2-036.21 (497.5)  
DOI: 10.31141/zrpf.2022.59.145.587  
Pregledni znanstveni rad  
Primljeno: 6. 4. 2022.

Zakon o općem upravnom postupku sadržava više odredaba na temelju kojih se, u slučaju izvanrednih situacija, u konkretnim predmetima može odstupiti od redovitih postupovnih pravila. Tiču se neposrednog rješavanja upravne stvari, usmenog rješenja (uz moguće hitno izvršenje), isključenja odgovornog učinka žalbe, određivanja privremenog zastupnika stranke, vremena dostave akta i poduzimanja radnji bez obzira na mjesnu nadležnost. Po prirodi stvari, pretpostavke za primjenu tih odredaba propisane su općenito, a uglavnom rezultiraju donošenjem oneroznih upravnih akata. Premda Zakon o upravnim sporovima nema takve odredbe, postoje instituti uređeni tim Zakonom koji su u većoj mjeri povezani s rješavanjem predmeta u izvanrednim situacijama. Spomenuta opća pravila hrvatskoga upravnog postupka i upravnog spora predviđena za izvanredne situacije u radu su analizirana i sistematizirana, uz prateće interpretacije i pojmovna razgraničenja.

**Ključne riječi:** *izvanredne situacije, hitne mjere, COVID-19, upravni postupak, upravni spor*

### 1. UVOD

Stanje prouzročeno pandemijom bolesti COVID-19 aktualiziralo je pitanje normativnih instrumenata koje hrvatski pravni poredak predviđa za suočavanje s takvim izazovima. U ovom radu analiziramo s time povezane norme domaćega upravnog postupovnog prava. To je područje ponajprije uređeno dvama temeljnim zakonima: Zakonom o općem upravnom postupku (*Narodne novine*, 47/2009, 110/2021, u nastavku teksta: ZUP) i Zakonom o upravnim sporovima (*Narodne novine*, 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021, u nastavku teksta: ZUS).

U Republici Hrvatskoj ni u jednom razdoblju trajanja epidemije nije bio proglašen bilo koji formalan oblik izvanrednog stanja. Stoga se pojam „izvanredne situacije“ u ovom radu odnosi na elemente faktičnog stanja, a ne na formalno aktivirane pravne institute.

---

\* Doc. dr. sc. Alen Rajko, sudac Upravnog suda u Rijeci, vanjski suradnik pravnih fakulteta u Rijeci i Zagrebu, e-mail: alen.rajko@usri.pravosuđe.hr

ZUP i ZUS ne sadržavaju posebne odredbe primjenjive samo u izvanrednim situacijama na širem planu, već imaju više odredaba predviđenih za pojedinačne nestandardne situacije. Te su odredbe, naravno, tim više primjenjive u situacijama poput epidemije (pandemije) i drugih velikih nepogoda, ali samo pri rješavanju konkretnih upravnih stvari. Naime, nijedna od analiziranih odredaba rečenih zakona ne daje ovlast donošenja općih akata, niti mjera općeg karaktera, već mogu biti primijenjene samo u konkretnome upravnom postupku. U nastavku teksta navodimo ih kao odredbe za izvanredne situacije.

Istodobno, izvanredne situacije razumijevaju dodatne izazove primjenjivačima pravnih normi u pogledu svih načela općega upravnog postupka (čl. 5.-11. ZUP-a)<sup>1</sup>.

Po prirodi stvari, odredbe koje ćemo razmotriti u prvom su redu namijenjene donošenju oneroznih akata, kojima se adresatima pravnih normi određuju obveze, zabrane, kazne i sl. ili im se ograničavaju postojeća prava i ovlasti, tj. kojima se njihov položaj u odnosu na stanje prije donošenja rješenja pogoršava.<sup>2</sup>

U radu sistematiziramo odredbe ZUP-a za izvanredne situacije prema bitnim elementima njihova sadržaja, uz određena dodatna tumačenja tih odredaba i njihovo razgraničenje od srodnih normi. Dotičemo se i nekih generalnih instituta ZUP-a čija primjena dodatno dobiva na važnosti u izvanrednim situacijama (slobodna ocjena, načelo razmjernosti, izvršenje upravnog akta). Raščlanjujemo odredbe ZUS-a koje se u većoj mjeri tiču upravnih stvari vezanih uz izvanredne situacije. Pored analize i sistematizacije mjerodavnih pravnih normi hrvatskoga upravnog procesnog prava, donosimo i sažeta s njima povezana dosadašnja teorijska razmatranja. Zaključno sumiramo glavne teze rada.

## 2. STANDARDNA STRUKTURA ODREDABA ZUP-a

Odredbe ZUP-a za izvanredne situacije možemo podijeliti u dva tipa.

Tip 1 sastoji se od dvaju elemenata. Prvo, od kriterija poput nužnosti, hitnosti, neodgodivosti primjene predviđenih mjera. Drugo, od normiranja dobara koja se poduzimanjem tih mjera štite. Ova dobra nisu u svim odredbama definirana jednako. Ipak, u osnovi, obuhvaćaju bitne elemente javnog interesa (javni red, sigurnost, život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrijednosti). Pravni standard javnog interesa nije unaprijed normativno definiran, već se utvrđuje tumačenjem u kontekstu mjerodavnoga materijalnog prava i okolnosti konkretnog slučaja.<sup>3</sup> Istodobno, ne

---

<sup>1</sup> Općenito o modificiranju načela zakonitosti zbog iznimnih stanja v.: Borković (2002., str. 77-81).

<sup>2</sup> Pored oneroznih rješenja, prema kriteriju učinka na položaj stranke, rješenja (upravni akti) mogu biti favorabilna – pri poboljšanju položaja stranke (npr. priznavanje prava, dodjela ovlasti i sl.; pozitivna rješenja podvrsta su favorabilnih rješenja, donesena na zahtjev stranke), te negativna – kada se položaj stranke ne mijenja (kod odbijanja zahtjeva stranke za donošenje favorabilnog rješenja).

Više o tome v. npr. u: Rajko (2021., str. 545-547).

<sup>3</sup> Više o tome v. primjerice u: Rajko (2017., str. 1-3 i 8).

može im se odreći ni element zaštite privatnih interesa, osobito u pogledu zaštite zdravlja ljudi i njihove imovine.

Pretpostavke za primjenu mjera tipa 2 propisane su manje strogo, šire su, bez posebnog normiranja zaštićenih dobara. Riječ je, primjerice, o osobito važnim razlozima, odnosno o poduzimanju potrebne hitne radnje.

Odredbama obaju tipova zajedničko je sljedeće:

- u zakonskim formulacijama uglavnom se barata općenitim pravnim standardima, s obzirom na to da je ovakvu materiju teško regulirati u većem stupnju preciznosti;
- rečene odredbe predstavljaju odstupanja od standardnih procesnih solucija, posrijedi su iznimke od općih pravila.<sup>4</sup>

Na umu je potrebno imati da se odredbe za izvanredne situacije u upravnoj praksi mogu kombinirati. To vrijedi za različite odredbe (obaju tipova) unutar ZUP-a, ali i za kombiniranje normi ZUP-a s odredbama posebnih (sektorskih) zakona.<sup>5</sup> Vezano uz epidemijske okolnosti, primjer je takvog propisa Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (*Narodne novine*, 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, 143/2021). To je, ipak, tek jedan u nizu posebnih zakona koji sadržavaju i procesne odredbe o hitnim mjerama u izvanrednim situacijama. S druge strane, za primjenu odredaba ZUP-a nije nužno da postoji njihov pandan u posebnome zakonu mjerodavnom za dotično upravno područje. Norme ZUP-a u tom pogledu čine osnovu za samostalno postupanje javnopravnih, odnosno upravnih tijela.

Pored odredaba ZUP-a koje imaju bitna obilježja tipa 1 odnosno tipa 2, spomenimo i da suočavanju s izvanrednim situacijama neizravno mogu doprinijeti tehnološki iskoraci uvedeni prvom novelom toga Zakona.<sup>6</sup>

U nastavku donosimo primjere odredaba ZUP-a koje pripadaju u neki od spomenutih dvaju tipova.

---

<sup>4</sup> Pregled odredaba ZUP-a obaju tipova, bez njihove sistematizacije po tipovima i dodatne obrade, sadržan je, primjerice, u: Rajko (2020.).

<sup>5</sup> O vezi odredaba ZUP-a s materijalnim propisima čijim je odredbama propisano kada je potrebno poduzeti hitne i neodgodive upravne mjere v. primjerice: Krijan (2006.), str. 246.

<sup>6</sup> Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, 110/2021. V. osobito sljedeće odredbe ZUP-a: čl. 75., čl. 83. i čl. 94., u njihovu tekstu nakon prve novele toga Zakona.

## 2.1. Odredbe tipa 1

Odredbu tipa 1 čini članak 49. točka 2. toga Zakona, kojim je uređena posebna osnova za neposredno rješavanje upravne stvari, bez provedbe ispitnog postupka.<sup>7</sup> Primjenjiva je samo u odnosu na upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, što je kod hitnih mjera i radnji ionako najčešća varijanta. Za primjenu ove odredbe propisana je dodatna pretpostavka, kojom se odstupa i od načela utvrđivanja materijalne istine (čl. 8. ZUP-a): odlučne činjenice ne moraju biti utvrđene, već je dovoljno da su učinjene vjerojatnima.<sup>8</sup>

Dalje, člankom 97. stavcima 2. i 3. ZUP-a propisano je kada rješenje (upravni akt), umjesto u pisanoj formi (što je pravilo), može biti doneseno usmeno.<sup>9</sup> Stranku se pritom treba obavijestiti da ima pravo tražiti naknadnu dostavu rješenja u pisanom obliku. Takva naknadna dostava rješenja, pored slučaja kada to stranka zatraži, može biti propisana i posebnim zakonom, a može je odrediti i službena osoba. Pisano rješenje treba stranci biti dostavljeno u roku od osam dana.<sup>10</sup> Ovo ne treba poistovjećivati s jednostavnijim oblikom donošenja favorabilnog rješenja u obliku

<sup>7</sup> Čl. 49. t. 2. ZUP-a glasi:

*Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti:*

*(...)*

*2. ako je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgoditi, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima.*

Pod neposrednim rješavanjem ZUP razumijeva rješavanje upravne stvari bez provedbe ispitnog postupka, bez davanja stranci mogućnosti da se izjasni o odlučnim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima i bez obavljanja posebnih radnji u dokaznom postupku (Đerda, 2010., str. 134).

Pojmu neposrednog rješavanja u prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku (*Narodne novine*, 53/91, 103/96) korespondira pojam rješavanja u skraćenom postupku. Pritom Križan (2006., str. 246) ističe da se u skraćenom postupku mogu rješavati stvari i manjega i većeg značaja jer skraćeni postupak nije postupak manjeg značaja, nego racionalnije rješavanje upravne stvari kada je to prema zakonskim odredama moguće.

„Kod skraćenog postupka sjedinjuju se, zapravo, sam ispitni postupak i neposredno rješavanje.“ (Borković, 2002., str. 442).

<sup>8</sup> „Ako činjenice na kojima bi se trebalo temeljiti rješenje nisu utvrđene ili barem nisu utvrđene vjerojatnima, ova odredba (...) ne bi smjela biti primijenjena (...). Čini nam se da je ovu točku trebalo podijeliti u dvije, tako da poseban razlog za neposredno rješavanje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti bude samostalno i slučaj kad je takvo rješenje u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima.“ (Turčić, 2012., str. 136).

<sup>9</sup> Čl. 97. ZUP-a glasi:

*(1) Rješenje se donosi u pisanoj obliku. Rješenje se može izdati na propisanom obrascu.*

*(2) Iznimno, rješenje se može donijeti i u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti.*

*(3) Rješenje u usmenom obliku dostavlja se stranci i u pisanoj obliku, kad je to propisano zakonom, ili ako stranka to zahtijeva, ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Rješenje u pisanoj obliku dostavlja se bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja usmenog rješenja. Službena osoba dužna je upozoriti stranku da ima pravo tražiti pisani otpisak usmenog rješenja.*

<sup>10</sup> Kada se usmeno rješenje dostavlja u pisanoj obliku, Turčić (2012., str. 233) navodi da rok za žalbu protiv usmenog rješenja počinje teći od dana dostave rješenja u pisanoj obliku, ali da bi usmeno rješenje trebalo postati izvršno čim je doneseno i usmeno priopćeno stranci. Dodaje da rješenje doneseno u usmenom obliku mora biti zabilježeno u spisu predmeta.

službene bilješke iz članka 99. ZUP-a. Odredbama ZUP-a o usmenom rješenju komplementarna je norma toga Zakona o hitnom izvršenju usmenog rješenja (čl. 149. ZUP-a).<sup>11</sup> Usto, okolnost da je usmeno rješenje pisano zabilježeno, primjerice, u zapisniku o inspekcijskom nadzoru, ne znači da je riječ o dostavi pisanog rješenja stranci.<sup>12</sup>

Derđa (2010., str. 221) naglašava da se usmeno rješenje donosi kada je to nužno da se, zbog iznenadno nastale situacije, djeluje brzom intervencijom, radi sprečavanja štetnih posljedica, a nema vremena za donošenje rješenja u pisanom obliku. Tada javnopravno tijelo, u skladu s ovlastima iz materijalnog propisa, može poduzeti nužne mjere. S druge strane, usmeno rješenje stvara određenu pravnu nesigurnost, jer ga je teško dokazivati, a značajno se otežava i mogućnost da ga se osporava pravnim lijekovima.

U tip 1 ulazi i ovlast javnopravnog tijela da odredi da u dotičnom slučaju žalba izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja nema odgodni učinak, uz dužnost detaljnog obrazloženja takve odluke (čl. 112. st. 3. ZUP-a),<sup>13</sup> pri čemu odluka da žalba nema odgodni učinak čini i zasebnu točku izreke rješenja (čl. 98. st. 4. ZUP-a). Žalba, naime, u pravilu ima odgodni učinak, osim u pogledu onih vrsta predmeta za koje je posebnim zakonom određeno da taj učinak nema. Međutim, ovdje nema ni iznimke propisane posebnim zakonom, već je riječ o samostalnoj ovlasti upravnog tijela, primijenjenoj zbog okolnosti konkretnog slučaja, a ne zbog generalnih obilježja odnosne vrste upravne stvari i rješenja kojima se o njoj odlučuje. Isključenje odgodnog učinka žalbe na temelju članka 112. stavka 3. ZUP-a ne treba poistovjetiti ni s faktučnom nemogućnošću izvršenja pojedinih vrsta izreka rješenja, poput negativnog rješenja.

Na koncu, odredbom tipa 1 uređena je i jedna od osnova koje ovlašćuju službenu osobu javnopravnog tijela da, samo za konkretnu radnju, stranci koja u izvođenju radnje ne može sudjelovati, odredi privremenog zastupnika (čl. 34. st. 4. ZUP-a).<sup>14</sup> O tome se odlučuje zaključkom (čl. 77. st. 1. ZUP-a).

---

<sup>11</sup> Čl. 149. ZUP-a glasi:

Ako je doneseno usmeno rješenje, javnopravno tijelo može narediti da se provede izvršenje bez donošenja rješenja o izvršenju.

<sup>12</sup> O uređenju donošenja usmenog rješenja u posebnom zakonodavstvu v. primjerice čl. 70. st. 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

<sup>13</sup> Čl. 112. st. 3. ZUP-a glasi:

*(3) Javnopravno tijelo može iznimno, radi zaštite javnog interesa ili radi poduzimanja hitnih mjera, odnosno radi otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti, odlučiti da žalba nema odgodni učinak. Rješenje mora sadržavati detaljno obrazloženje zašto žalba nema odgodni učinak.*

<sup>14</sup> Čl. 34. st. 4. ZUP-a glasi:

*Kad interes stranke ili zaštita života i zdravlja, odnosno imovine veće vrijednosti nalažu hitno obavljanje postupovne radnje i ako je sudjelovanje stranke, odnosno osobe ovlaštene za zastupanje stranke u obavljanju te radnje nemoguće, ili je vezano uz nerazmjerne troškove, odredit će se privremeni zastupnik samo za tu radnju i o tome će se bez odgode obavijestiti stranku odnosno osobu ovlaštenu za zastupanje stranke.*

## 2.2. Odredbe tipa 2

Dvije su odredbe ZUP-a za izvanredne situacije koje pripadaju u tip 2, sa šire propisanim pretpostavkama za primjenu.

Prvom je dopušteno odstupanje od općeg pravila da se dostava akata obavlja radnim danom od 8 do 22 sata, zbog osobito važnih razloga ili nemogućnosti odgode (čl. 92. ZUP-a).<sup>15</sup>

Drugom se odredbom odstupa od striktnosti pravila o mjesnoj nadležnosti, dajući ovlast stvarno nadležnom tijelu da poduzme radnju izvan područja svoje mjesne nadležnosti, kada postoji opasnost od odgode, a mjesno nadležno tijelo ne može poduzeti potrebnu hitnu radnju (čl. 17. st. 3. ZUP-a).<sup>16</sup> To je različito od pružanja pravne pomoći na zamolbu drugog tijela (čl. 26.-29. ZUP-a). U slučaju iz članka 17. stavka 3. ZUP-a mjesno nenadležno javnopravno tijelo postupa na vlastitu inicijativu, uz naknadnu obavijest nadležnom tijelu.

## 3. DRUGI POVEZANI INSTITUTI ZUP-a

Pored netom raščlanjenih odredaba ZUP-a normiranih upravo za izvanredne situacije, još neki instituti općega upravnog postupka, premda nisu isključivo ni primarno vezani uz izvanredne situacije, mogu u većoj ili manjoj mjeri doći do izražaja pri poduzimanju postupovnih radnji i rješavanju upravnih stvari u izvanrednim situacijama. U nastavku ukratko analiziramo navedene poveznice u kontekstu primjene slobodne ocjene, načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, te izvršenja upravnog akta.

Dio hitnih mjera predviđenih materijalnim zakonodavstvom podrazumijeva primjenu slobodne (diskrecijske) ocjene, kao oblika slabije vezanosti pravnom normom, tamo gdje postoji mogućnost odabira između više mjera (opcija) unutar propisanog raspona, u skladu sa svrhom diskrecijske ovlasti (čl. 5. st. 2. ZUP-a).<sup>17</sup> Tada na važnosti dobiva individualizacija odlučivanja, te pravilno i svrhovito „kalibriranje“ mjere, kao i valjano obrazlaganje konkretnog odabira. Slobodnu (diskrecijsku) ocjenu, što se primjenjuje pri rješavanju upravne stvari, potrebno je

---

<sup>15</sup> Čl. 92. ZUP-a glasi:

*Dostava se obavlja radnim danom u vremenu od 8.00 do 20.00 sati. Kad postoje osobito važni razlozi ili se dostava ne može odgoditi, javnopravno tijelo može odrediti da se dostava obavi i u drugo vrijeme.*

<sup>16</sup> Čl. 17. st. 3. ZUP-a glasi:

*(3) Kad postoji opasnost od odgode, a mjesno nadležno tijelo ne može poduzeti potrebnu hitnu radnju, drugo stvarno nadležno javnopravno tijelo može poduzeti radnju i izvan područja svoje mjesne nadležnosti. O poduzetoj radnji dužno je odmah obavijestiti mjesno nadležno javnopravno tijelo.*

<sup>17</sup> Čl. 5. st. 2. ZUP-a glasi:

*(2) U upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana.*

Općenito o slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni u upravnog postupku v. primjerice u: Borković (2002., str. 82-88).

razlikovati od slobodne ocjene dokaza pri utvrđivanju činjenica dokazivanjem (čl. 9. st. 2. ZUP-a).

Uz primjenu slobodne ocjene usko je vezano i načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, iz članka 6. ZUP-a.<sup>18</sup> Primjena ovog načela „jedan je od najtežih zadataka javnopravnog tijela“<sup>42</sup> (Đerđa, 2010., str. 46). Kod oneroznih rješenja osobito je važan stavak 2. toga članka, koji uređuje podnačelo najmanje tegobnosti. Odabir svrhovite opcije kod primjene slobodne ocjene nerijetko uključuje primjenu načela razmjernosti. Istodobno, prostor za primjenu načela razmjernosti u pravilu je obrnuto razmjernan stupnju kognitivnosti mjerodavne pravne norme. Što je stupanj diskrecijskog odlučivanja veći, to je zahtjev razmjernosti naglašeniji. I kod načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa nužno je u obrazloženju rješenja prikladno argumentirati njegovu primjenu u dotičnom slučaju.

Poglavlje ZUP-a posvećeno izvršenju (čl. 133.-149.) sadržava dodatne odredbe povezane s dosadašnjim izlaganjem, poput odredaba o odstupanju od pravila da se izvršenje provodi radnim danom (čl. 141. st. 2.), o načinima prisilnog izvršenja nenovčane obveze (čl. 142.-144.), o razmjernosti u postupku izvršenja (čl. 145.), kao i o već spomenutome hitnom izvršenju usmenog rješenja (čl. 149.).

#### **4. UPRAVNI SPOR – GLAVNE POSEBNOSTI U PREDMETIMA VEZANIMA UZ IZVANREDNE SITUACIJE**

Prelazimo na razmatranje odredaba ZUS-a koje u praksi najčešće mogu biti povezane s izvanrednim situacijama.

Za razliku od ZUP-a, ZUS nema posebne odredbe vezane uz hitne situacije, osim dviju općih preventivnih mjera – odgovornog učinka tužbe i privremene mjere (čl. 26. i čl. 47. ZUS-a). Tome je, u objektivnome upravnom sporu (ocjeni zakonitosti općih akata od strane Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske), potrebno pridodati opću ovlast Suda da obustavi izvršenje osporavanog općeg akta do donošenja presude (čl. 85. st. 2. ZUS-a). Riječ je o općim aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Stoga potonjem instrumentu ne podliježu opći akti državnih tijela (uključujući opće protuepidemijske mjere državne razine) koji su obuhvaćeni ustavnosudskim nadzorom.

---

<sup>18</sup> Čl. 6. ZUP-a glasi:

(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 postići.*

(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.*



No, u upravnom sporu ocjenjuje se zakonitost hitnih mjera primijenjenih u upravnom postupku.

Ako žalba u upravnom postupku ne odgađa izvršenje rješenja, u upravnom sporu ne može biti određena odgoda izvršenja osporavanog rješenja, putem određivanja odgodnog učinka tužbe (čl. 26. st. 2. ZUS-a). Ove zapreke nema ako žalba nije dopuštena, tj. kada je rješenje osporavano u upravnom sporu doneseno u jednostupanjskome upravnom postupku.

Hitan karakter pojedinog predmeta sâm po sebi nije razlog za donošenje presude bez rasprave. U tom pogledu vrijede opća pravila za rješavanje spora bez rasprave (čl. 36. ZUS-a, vezano uz čl. 7. toga Zakona). U praksi, presuda se bez rasprave najčešće donosi kada nisu sporne činjenice, već samo primjena prava, a stranke nisu izričito zatražile provedbu rasprave (čl. 36. t. 4. ZUS-a).

Pri donošenju tzv. serijskih rješenja, u većem broju povezanih predmeta, u obzir može doći primjena oglednog spora (čl. 48. ZUS-a). Tada se jedan predmet rješava kao ogledni spor, a pravomoćna odluka donesena u tom predmetu čini podlogu za rješavanje povezanih predmeta.

Nadalje, okolnost da je konkretan upravni akt izvršen prije pokretanja spora, što je kod hitnih mjera često, ne znači da stranka nema pravni interes pokrenuti upravni spor.

I u upravnom sporu postoji poveznica sa slobodnom (diskrecijskom) ocjenom. Upravni sud nema ovlast primijeniti slobodnu ocjenu umjesto javnopravnog tijela, ali je ovlašten ocijeniti je li slobodna ocjena primijenjena u okviru zakonske ovlasti, te je li primijenjena u skladu sa svrhom diskrecijske ovlasti (čl. 4. st. 2. ZUS-a). Stoga smatramo da sud nije ovlašten primijeniti (odabrati) drugu soluciju unutar propisanoga raspona diskrecijskog odlučivanja, ali je ovlašten utvrditi da izabrana opcija u konkretnom slučaju nije sukladna odnosnoj diskrecijskoj ovlasti (svaka diskrecijska ovlast ima svrhu, bilo da je izrijeком propisana, bilo – što je češće – da ju je potrebno utvrditi pravnom interpretacijom). Podnošenjem tužbe tužitelj ne može doći u lošiji pravni položaj od onoga u kojem bi bio da nije pokrenuo upravni spor, pa sudske utvrđenje da primjena slobodne ocjene u dotičnom slučaju nije u skladu sa svrhom diskrecijske ovlasti ima zbiljski učinak dužnosti javnopravnog tijela da u izvršenju presude primijeni za stranku blažu opciju unutar propisanog raspona. Netom izneseno ne vrijedi ako je osporavano rješenje poništeno, primjerice, zbog nedostataka u obrazloženju primjene slobodne ocjene, tj. kada sud nije ujedno utvrdio nesukladnost odabrane opcije mjerodavnoj diskrecijskoj ovlasti.

Naposljetku, novelom ZUS-a iz 2021. stvorene su normativne pretpostavke da i u ovu vrstu sudske postupka budu uvedeni rasprava na daljinu i elektronička komunikacija (Zakon o izmjenama i dopunama ZUS-a, *Narodne novine*, 110/2021).<sup>19</sup> Ovi su alati, dakako, korisni ne samo u izvanrednim okolnostima, nego i u redovitoj situaciji. Elektronička komunikacija funkcionira u oba smjera: od stranaka prema

---

<sup>19</sup> V. naročito izmijenjene odredbe čl. 37. st. 2. te čl. 49. i čl. 50. ZUS-a. Mjerodavan je i Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji, *Narodne novine*, 139/2021.



sudu i od suda prema strankama. Za profesionalne aktere, poput odvjetnika i javnopravnih tijela, ova je komunikacija obvezna, a za ostale stranke fakultativna.

## 5. ZAKLJUČAK

Odredbama ZUP-a za izvanredne situacije uređeni su slučajevi odstupanja od općih postupovnih pravila u konkretnim predmetima, pri vođenju konkretnih upravnih postupaka. Te odredbe podijelili smo u dva tipa.

Odredbe tipa 1 sastoje se od kriterija poput nužnosti, hitnosti i sl., te od definiranja dobara koja se poduzimanjem tih mjera štite. Te se odredbe odnose na nesporedno rješavanje upravne stvari u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, donošenje usmenog rješenja (uz nastavnu mogućnost hitnog izvršenja usmenog rješenja), isključenje odgodnog učinka žalbe odlukom javnopravnog tijela, te na određivanje privremenog zastupnika za pojedinu procesnu radnju.

Odredbe ZUP-a tipa 1 sistematiziramo u sljedećoj tablici:

Odredba	Kriterij	Zaštićeno dobro
čl. 49. t. 2.	nužnost poduzimanja hitnih mjera	zaštita života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu
čl. 97. st. 2.	potreba poduzimanja hitnih mjera	osiguranje javnog reda i sigurnosti, otklanjanje neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti
čl. 112.	nužnost isključenja odgodnog učinka žalbe u konkretnom predmetu	zaštita javnog interesa ili poduzimanje hitnih mjera, <sup>20</sup> odnosno otklanjanje štete koja se ne bi mogla otkloniti
čl. 34. st. 4.	nužnost hitnog obavljanja postupovne radnje	interes stranke ili zaštita života i zdravlja, odnosno imovine veće vrijednosti

Pretpostavke propisane za primjenu odredaba ZUP-a tipa 2 propisane su blaže, bez normiranja zaštićenog dobra. Tiču se poduzimanja radnji izvan područja mjesne nadležnosti javnopravnog tijela, odnosno odstupanja od općeg pravila o vremenu dostave. Iznosimo ih u sljedećoj tablici:

<sup>20</sup> Ovdje se poduzimanje hitnih mjera javlja ne kao sredstvo, nego kao jedan od ciljeva odstupanja od općeg pravila o suspenzivnosti žalbe u upravnom postupku. Ipak, poduzimanje hitnih mjera po prirodi je stvari instrumentalno za zaštitu drugih normiranih dobara.

Odredba	Kriterij	Zaštićeno dobro
čl. 17. st. 3.	opasnost od odgode	-
čl. 92.	postoje osobito važni razlozi ili se dostava ne može odgoditi	-

Nadalje, izvanredne situacije, naročito kada postoji potreba za serijskim donošenjem upravnih akata, dodatno potiču sklonost uprave prema rješavanju predmetâ „po špranci“, bez odgovarajuće individualizacije odlučivanja u skladu s posebnostima konkretnog slučaja. No, kada se ne primjenjuju kogentne norme, to može kolidirati s elementom slobodne (diskrecijske) ocjene što se odnosi na svrhovitost primjene ocjene u konkretnom slučaju, tj. s nužnošću individualiziranog odabira prikladne opcije unutar propisanog raspona odlučivanja (izbora mjere, kazne i dr.). Još veći rizik kolizije jednoobraznog postupanja postoji spram ostvarivanja načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa.

Što se tiče upravnog spora, predmeti što se tiču izvanrednih situacija u prvom su redu povezani s institutima odgodnog učinka tužbe, donošenja presude bez rasprave, ogleđnog spora, te ograničenja kojima je upravno sudstvo podvrgnuto u pogledu ocjene zakonitosti upravnih akata donesenih primjenom slobodne ocjene.<sup>21</sup>

Normiranje materije razmotrene ovim radom po naravi stvari često koristi općenite pravne standarde. Upravni postupci u pravilu se pokreću po službenoj dužnosti, te uglavnom rezultiraju oneroznim rješenjima.<sup>22</sup> Odredbe ZUP-a za izvanredne situacije moguće je, kada su za to ispunjene propisane pretpostavke, kombinirati međusobno, kao i s odredbama posebnih (sektorskih) zakona.

I u upravnom postupku i u upravnom sporu nedavno uvedeni tehnološki iskoraci vezani uz elektroničku komunikaciju i druge alate olakšavaju vođenje postupka i u redovitim situacijama, a još više u onim izvanrednima.

Epidemija bolesti COVID-19 tek je jedna od situacija u kojima u obzir može doći primjena općih pravila hrvatskoga upravnog postupovnog prava predviđenih za izvanredne situacije. Ta se pravila u praksi rijetko primjenjuju, ali tim više je važno njihovo poznavanje te pravilna i dosljedna primjena.

<sup>21</sup> Upravno sudstvo je, po izbivanju epidemije bolesti COVID-19, očekivalo određeni broj upravnih sporova vezanih uz donošenje upravnih akata primjenom Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, napose imajući u vidu donošenje usmenih rješenja. Takvi su sporovi, međutim, skoro posve izostali.

<sup>22</sup> Kada se tijekom upravnog postupka utvrdi da nisu ispunjene pretpostavke za onerozno odlučivanje, postupak je potrebno obustaviti (čl. 46. st. 5. ZUP-a).

## LITERATURA

1. Borković, I. (2002.). *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
2. Đerđa, D. (2010.). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro.
3. Krijan, P. (2006.). *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb: Novi informator.
4. Rajko, A. (2017.). „Javni interes u hrvatskom upravnom postupovnom pravu“. *Informator*, 65(6458), 1-3 i 8.
5. Rajko, A. (2020.). „Hitne mjere i radnje u upravnom postupku (na primjeru zaštite pučanstva od zaraznih bolesti)“. *Ius-Info*, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2020B1361>
6. Rajko, A. (2021.). „Pojmovi „pravo“ i „obveza“ u kontekstu Zakona o općem upravnom postupku“. *Uz XXXVI. tradicionalno savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 28. (539-547)*. Zagreb. Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu i Organizator.
7. Turčić, Z. (2012.). *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb: Organizator.
8. Zakon o općem upravnom postupku. *Narodne novine*, 47/2009, 110/2021.
9. Zakon o općem upravnom postupku. *Narodne novine*, 53/91, 103/96.
10. Zakon o upravnim sporovima. *Narodne novine*, 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021.
11. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. *Narodne novine*, 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, 143/2021.
12. Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji. *Narodne novine*, 139/2021.

## **GENERAL RULES OF THE CROATIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISPUTE PROVIDED FOR EMERGENCIES**

The General Administrative Procedure Act contains several provisions on the basis of which, in case of emergency, regular procedural rules may be deviated from in specific cases. They concern the direct deciding, oral decision (with possible urgent enforcement), exclusion of the suspensive effect of the appeal, appointment of a temporary representative of the party, time of service (delivery) of the act, and taking procedural action regardless of local jurisdiction. By the nature of things, the preconditions for the application of these provisions are prescribed in general, and mainly result in the adoption of onerous administrative acts. Although the Act on Administrative Disputes does not contain such provisions, there are institutes regulated by this Act that are more related to resolving cases in emergency situations. In this paper the mentioned general rules of the Croatian administrative procedure and administrative dispute envisaged for emergencies are analyzed and systematized, with corresponding interpretations and conceptual distinctions.

**Key words:** *emergencies, urgent measures, COVID-19, administrative procedure, administrative dispute*