

UPRAVNI I UPRAVNOSUDSKI POSTUPAK ZA VRIJEME PANDEMIJE COVID-19

Đerđa, Dario; Galić, Ante

Source / Izvornik: **Primjena prava za vrijeme pandemije COVID-19 : okrugli stol održan 21. i 22. siječnja 2021., 2021, 257 - 292**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:387564>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-01**

PRAVNI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Prof. dr. sc. Dario Đerđa

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

Ante Galić

predsjednik Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

UPRAVNI I UPRAVNOSUDSKI POSTUPAK ZA VRIJEME PANDEMIJE COVID-19

1. Uvod

Godina 2020. obilježena je pandemijom COVID-19 i njezinim posljedicama na zdravlje, gospodarstvo i društveni život ljudi uopće. Bolest uzrokovana virusom SARS-CoV-2 pojavila se krajem prosinca 2019. godine u Wuhanu u Kini. Već u veljači 2020. godine proširila se na veći broj država u Aziji i Europi, a ubrzo zatim i na američki kontinent. Zbog nekontroliranog širenja i velikog broja umrlih, Svjetska zdravstvena organizacija 11. ožujka 2020. proglasila je pandemiju COVID-19. Od pojave te bolesti do 12. siječnja 2021. u svijetu je potvrđeno 90.702.906 oboljelih, 64.825.048 osoba se oporavilo, dok su 1.943.432 osobe, nažalost, preminule.¹

Prvi slučaj zaraze tim virusom u Hrvatskoj potvrđen je 25. veljače 2020. Već idućih dana uslijedio je rast broja zaraženih. Pojava bolesti, koja se u prvome redu širila preko osoba koje su u Hrvatsku dolazile iz inozemstva, u početku se nastojala suzbiti mjerama prevencije, tj. obveznim pranjem ruku, mjerama respiratorne higijene, socijalnog distanciranja te samoizolacije zaraženih osoba i osoba koje su bile u kontaktu sa zaraženima. Poseban izazov svakako je predstavljao nedostatak opsežnijih znanstvenih i stručnih istraživanja o njezinu širenju i simptomima, virulentnosti i načinu liječenja, baš kao i nepostojanje cjepiva i učinkovitoga lijeka.² Zbog konstantnog povećanja broja zaraženih osoba, Hrvatska je sredinom ožujka zatvorila vrtiće, osnovne i srednje škole te fakultete, a nastava se do kraja školske, odnosno akademske godine odvijala *on line*. Samo nekoliko dana kasnije

¹ Podaci preuzeti s: <https://www.koronavirus.hr/> (12. 1. 2021.).

² Prva cjepiva koja bi trebala suzbiti ovu bolest javila su se tek krajem 2020. i početkom 2021. godine.

uvodena je mjera strogog ograničavanja zadržavanja osoba na ulicama, trgovinama i drugim javnim mjestima, zatvorene su trgovine, osim onih koje prodaju prehrambene i drogerijske proizvode, ljekarni i pekara, zatvoreni su ugostiteljski te drugi uslužni i rekreativni objekti, a 21. ožujka donesena je odluka o privremenoj obustavi javnog prometa na području cijele države. Takav mehanizam suzbijanja širenja zaraze u najvećoj mjeri paralizirao je gospodarske aktivnosti, zbog čega je Vlada Republike Hrvatske donijela 66 mjera u svrhu pomoći poduzetnicima i gospodarstvu. Do prvog popuštanja mjera došlo je u mjesecu svibnju, nakon znatnoga poboljšanja epidemiološke situacije.

Međutim, nakon nekoliko mjeseci relativno malog broja zaraženih osoba, zaraza virusom SARS-CoV-2 ponovno je eskalirala ujesen. Krajem studenog i početkom prosinca 2020. godine Hrvatska se suočila s najvišim dnevnim brojem novozaraženih osoba te su ponovo uvedene rigorozne mjere socijalne distance, iako ne u mjeri u kojoj je to bio slučaj tijekom proljeća. Koncem studenoga zabranjena su održavanja javnih događanja i okupljanja na kojima je prisutno više od 25 osoba, privatna okupljanja ograničena su na najviše deset osoba iz najviše dva različita kućanstva, obustavljen je rad ugostiteljskih objekata, kockarnica, automat klubova, teretana, fitness centara te sportskih i rekreacijskih centara, zabranjeno je održavanje dječjih i drugih radionica te organiziranih plesnih škola, amaterskih kulturno-umjetničkih izvedbi, programa i manifestacija, održavanje sajмова i drugih oblika gospodarskih i turističkih događanja ili priredbi na kojima se prodaju, izlažu ili prikazuju proizvodi, zabranjena je prodaja alkoholnih pića u vremenu od 22 sata do 6 sati ujutro, javna događanja, okupljanja i svečanosti svih vrsta ograničena su do najkasnije 22 sata, obustavljeno je održavanje svadbenih svečanosti, ograničen je broj osoba koje mogu prisustvovati pogrebima i posljednjim ispraćajima na najviše 25, zabranjeno je izražavanje sućuti bliskim kontaktom te su uvedene brojne druge mjere zaštite od širenja bolesti zasnovane u prvome redu na socijalnom distanciranju građana.³ Od pojave te bolesti do 12. siječnja 2021. u Hrvatskoj su potvrđena 220.223 slučaja, oporavilo se 210.844 građana, a njih 4.403 je preminulo.⁴

³ Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja od 27. studenog 2020. godine, dostupno na: https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanja%20okupljanja%20i%20druge%20mjere.pdf (12. 1. 2021.).

⁴ Podaci preuzeti s: <https://www.koronavirus.hr/> (12. 1. 2021.).

U 2020. godini, uz epidemiju COVID-19, Hrvatsku su pogodila i dva razorna potresa. Dana 22. ožujka potres magnitude 5,5 stupnjeva po Richteru pogodio je Zagreb, dok je 29. prosinca potres magnitude 6,2 stupnjeva po Richteru pogodio Petrinju. Te potrese pratio je niz podrhtavanja tla različitoga intenziteta, a koji su uzrokovali velika oštećenja na širem pogođenom području, strah građana te, barem ograničeno vrijeme, obustavu niza poslovnih aktivnosti u Gradu Zagrebu i u Banovini. Epidemija uzrokovana bolešću COVID-19 te posljedice dvaju razornih potresa imale su velik utjecaj i na rad javnopravnih tijela. U razdoblju od ožujka do svibnja 2020. godine te od studenog nadalje najveći broj javnopravnih tijela prestao je neposredno primati stranke, a rasprave u sudovima održavane su u vrlo ograničenom obliku. Znatno smanjena dostupnost javnopravnih tijela i sudova imala je značajan učinak i na ostvarivanje prava stranaka u upravnim i sudskim postupcima, kao i nužno modificiranje načina rada javnopravnih tijela i sudova. Te, izvanredne okolnosti imale su neke negativne implikacije na ostvarivanje prava pojedinaca, ali su spontano dovele i do određenih poboljšanja u radu, koja bi trebalo nastaviti primjenjivati i po okončanju ove epidemije. Autori razmatraju ograničenja koja je na rad javnopravnih tijela i sudova imala epidemija COVID-19. U nedostatku znanstvene i stručne literature te sustavnih istraživanja, autori se oslanjaju na neposrednu komunikaciju s upravnim službenicima i sucima te iskustva koja su im prenesena u provedbi upravnog i upravnosudskog postupka. Detaljnije se analiziraju mjere poduzete u vođenju upravnih i upravnosudskih postupaka u vrijeme epidemije COVID-19 radi zaštite zdravlja i suzbijanja bolesti uzrokovane virusom SARS-CoV-2 te se ocjenjuje njihova usklađenost s važećim propisima. Ujedno, ukazuje se na primjere dobre prakse nekih od uvedenih i korištenih mjera koje su dovele do učinkovitijeg i ekonomičnijeg rada javnopravnih tijela i sudova, slijedom čega bi ih bilo korisno nastaviti primjenjivati i u budućnosti. Posebna pozornost posvećena je posljedicama ograničavanja neposredne dostupnosti javnopravnih tijela i sudova, komuniciranju tijela i sudova sa strankama te održavanju očevida i usmenih rasprava. Ukazuje se i na važnost informatizacije javne uprave i sudova te na korist koju njihovu radu donosi intenzivnije korištenje sredstvima informacijsko-komunikacijske tehnologije.

2. Upravni postupak za vrijeme pandemije COVID-19

Mjere donesene radi suzbijanja COVID-19 dovele su do velikih promjena u načinu života građana, ali i bitno drugačijeg obavljanja niza poduzetničkih aktivnosti. Učinak su imale i na rad javnopravnih tijela, u prvom redu zahtijevajući poštivanje mjera socijalne distance. Zakoni i drugi propisi, posebno oni koji ure-

đuju postupanje javnopravnih tijela, nisu se stigli prilagoditi novim zahtjevima, koji su u pravni sustav implementirani u najvećoj mjeri propisima i općim aktima podzakonske pravne snage. Stoga će se u ovome dijelu rada prikazati kojim se mjerama pribjeglo u radu javnopravnih tijela usmjerenom na suzbijanje širenja bolesti COVID-19 te koliko su one usklađene s važećim zakonskim propisima. Ujedno, ocijenit će se učinak tih mjera te utvrditi koje bi od njih kao korisne trebalo zadržati i u budućnosti, uz prilagodbu pravnoga okvira.

Ubrzo po pojavi bolesti COVID-19 u Hrvatskoj Vlada Republike Hrvatske intervenirala je u način rada svih državnih tijela dajući time primjer drugim osobama javnoga prava kako postupiti u okolnostima nekontroliranoga širenja te bolesti. Dana 19. ožujka 2020. godine donijela je Odluku o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. Tom Odlukom određeno je da se do daljnjega u tijelima državne uprave obavljaju samo nužni i neodgodivi poslovi. Čelnici tijela državne uprave bili su dužni utvrditi koji se poslovi imaju smatrati nužnim i neodgodivim te broj službenika i namještenika potrebnih za njihovo obavljanje. Odlukom je određeno kako se rad tijela državne uprave treba organizirati u dvije skupine nužnog osoblja, koje će neovisno jedna o drugoj osigurati kontinuirano obavljanje poslova i koje će se izmjenjivati u radu na radnome mjestu svaka dva tjedna. Službenici i namještenici koji za to vrijeme posao nisu obavljali na radnome mjestu bili su obvezni radnim danom u propisano radno vrijeme raditi od kuće, na način i pod uvjetima koje je odlukom utvrdio čelnik tijela. Propisano je kako se navedena Odluka na odgovarajući način primjenjuje i na sve javne službe, osim one u području zdravstva, znanosti i obrazovanja te socijalne skrbi, u kojima je način rada bio uređen posebnim propisima.⁵ Međutim, ona je imala i širi neformalni učinak jer su, vodeći se tim primjerom, na istovjetan način svoje poslovanje uredile i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javnu ovlast.⁶

⁵ Odluka o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme trajanja epidemije bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, Narodne novine, br. 32/20.

⁶ Držeći se pravila postavljenih za rad u državnoj službi, na isti način rad su uredile i neke jedinice lokalne samouprave. Člankom II. Odluke o organizaciji rada Grada Opatije za vrijeme trajanja epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 23. ožujka 2020., dostupno na: <https://www.opatija.hr/hr/vijesti/novosti/odluka-o-organizaciji-rada-grada-opatije-za-vrijeme-trajanja-epidemije,11969.html> (12. 1. 2021.) primjerice propisano je kako će se u gradskoj upravi grada Opatije obavljati samo nužni i neodgodivi poslovi, a kojima se smatraju prijam i otprema pošte, podnošenje odgovora na tužbe i očitovanja na zahtjev i o rješenju suda i drugih nadležnih institucija, obavljanje poslova u svezi s radom Stožera civilne zaštite, priprema akata gradonačelnika i gradskog vijeća koje su nužne za provedbe odluka Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, preporuka Vlade Republike Hrvatske i nadležnih ministarstva te drugi poslovi po nalogu gradonačelnika. Također je određeno kako su za obavljanje

Na temelju te Odluke Ministarstvo uprave istoga je dana donijelo Uputu za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, čija je odgovarajuća primjena također proširena i na javne službe, osim u području zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi. Uputom su, između ostaloga, utvrđeni kriteriji nužnosti koji su se koristili za određivanje koji službenici trebaju obavljati poslove na radnome mjestu te kriteriji rizičnosti koji su ukazivali kojim je službenicima primarno trebalo osigurati uvjete za rad od kuće. Sukladno kriterijima nužnosti, na radno mjesto u vrijeme tzv. *lock downa* upućivani su službenici čija je prisutnost na radu bila nužna za obavljanje pojedine vrste posla, službenici koji stanuju u blizini radnoga mjesta i ne moraju koristiti javni prijevoz za dolazak na posao i službenici koji posjeduju privatni automobil kojim mogu dolaziti na posao uz osiguranje parkirnog mjesta. Sukladno kriterijima rizičnosti službenici stariji od 60 godina života, službenici s kroničnim bolestima poput hipertenzije, srčanih bolesti, dijabetesa, bolesti dišnih puteva i malignih bolesti, službenici koji su roditelji djece do 12 godina starosti te službenici koji skrbe o starijim članovima obitelji u zajedničkom kućanstvu upućeni su na rad od kuće. Te osobe bile su obvezne rad od kuće obavljati radnim danom u propisano radno vrijeme, na način i pod uvjetima utvrđenim odlukom čelnika tijela.⁷

nužnih i neodgodivih poslova potrebna najmanje dva službenika gradske uprave iz svakog upravnog odjela, koje će imenovati gradonačelnik posebnom odlukom na prijedlog pročelnika svakog upravnog odjela.

⁷ Uputa za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, klasa: 011-02/20-01/76, ur. broj: 515-01/1-20-3 od 19. ožujka 2020. Odgovarajuća primjena te odredbe susreće se i u području lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugih osoba javnoga prava. Tako je primjerice člankom 3. Odluke o organizaciji rada upravnih tijela Primorsko-goranske županije u vezi s pojavom bolesti Covid-19, klasa:032-01/20-01/12, ur. broj: 2170/1-06/1-20-24 od 18. svibnja 2020. propisano kako za vrijeme trajanja epidemije COVID-19 pročelnik upravnog tijela može službeniku s kroničnim bolestima ili službeniku koji ima dijete s kroničnim bolestima, imajući u vidu preporuke Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, na njegov zahtjev odobriti rad od kuće, pod uvjetom da se na taj način može osigurati uredno izvršavanje poslova radnog mjesta na koje je službenik raspoređen. Uz zahtjev, službenik je bio dužan predočiti odgovarajuću potvrdu liječnika. U slučaju kad je službeniku odobren rad od kuće, službenik je bio obavezan rad od kuće obavljati radnim danom u propisano radno vrijeme, na način i pod uvjetima koje je odlukom utvrdio pročelnik upravnog tijela. Člankom 7. Odluke o organizaciji rada Upravnog odjela za turizam, poduzetništvo i ruralni razvoj Primorsko-goranske županije, klasa: 053-02/20-01/29, ur. broj: 2170/1-08/4-20-33, od 24. ožujka 2020. propisano je kako su službenici koji obavljaju rad od kuće obvezni obavljati taj rad radnim danom u propisano radno vrijeme, kako za vrijeme rada od kuće trebaju koristiti vlastita računala, a u nedostatku istih na raspolaganje im se mogu staviti službena prijenosna računala koja se po dogovoru posuđuju, te kako su dužni osigurati korištenje podataka koji se nalaze u njihovim službenim računalima putem USB stickova ili na drugi prikladan način. Propisano je kako su u radu kod kuće službenici dužni komunicirati službenom elektroničkom poštom te da moraju biti dostupni telefonom na svoje osobne brojeve mobitela. Službenici koji obavljaju rad od kuće ujedno su bili dužni svakog radnog dana najkasnije do 16 sati dostaviti dnevni izvještaj o radu, u kojem su trebali navesti koje su poslovne aktivnosti tijekom toga dana obavili. Dnevni izvještaj o radu podnosili su putem elektroničke pošte pročelniku odjela i voditelju odsjeka. O radu od kuće u javnom sektoru u vrijeme epi-

Uputa je zahtijevala i pridržavanje nekih dodatnih mjera u svrhu suzbijanja bolesti COVID-19, u prvom redu držanjem socijalne distance, nošenjem zaštitnih maski za lice te redovitim dezinfekcijom ruku i radnih prostorija. Nastojalo se osigurati da svaki zaposlenik samostalno koristi uredski prostor gdje je to god moguće, pa čak i utvrđivanjem smjenskoga rada. U tu svrhu u nekim tijelima službenici koji dijele isti prostor radili su u vremenu 7 – 13 sati, a drugi 13,30 – 19,30 sati, uz obvezno prozračivanje i dezinfekciju radnih prostora. U radne prostorije često su postavljani i paravani kako bi se smanjila vjerojatnost širenja zaraze među osobama. Među osobama u službenim prostorijama trebala se stalno držati udaljenost od najmanje dva metra. Uputom je preporučeno i smanjenje kontakata na sastancima, slijedom čega je dopušteno održavati samo nužne sastanke kojima je smjelo nazočiti najviše pet osoba uz obvezno pridržavanje udaljenosti od najmanje dva metra među njima. Poticalo se održavanje sastanaka u audiovizualnom okruženju kad god su za to bile osigurane pretpostavke.⁸

Sukladno Uputi, nadalje, službenici koji su pokazivali bilo kakve simptome bolesti COVID-19, kao što su npr. vrućica ili suhi kašalj, kao i povratnici iz područja u kojima je unutar posljednjih 14 dana registrirana pojava te bolesti, nisu smjeli doći na radno mjesto te su imali obvezu javiti se nadležnom epidemiologu. Kako bi se osiguralo nesmetano obavljanje poslova u slučaju izostanka kojeg službenika, svim je službenicima naloženo da u što kraćem vremenu pripreme predmete i pripadajuću dokumentaciju za koju su zaduženi kako bi ona bila raspoloživa drugim službenicima u slučaju njihove spriječenosti.⁹

demije COVID-19 više vidi u: Eric, Branka, Uređenje rada od kuće u realnom i javnom sektoru u vrijeme izvanrednih okolnosti izazvanih pandemijom COVID-19, Iusinfo, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/document?sopi=CLN20V01D2020B1446> (14. 1. 2021.).

⁸ Uputa za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, klasa: 011-02/20-01/76, ur. broj: 515-01/1-20-3 od 19. ožujka 2020. Te preporuke kao standard postupanja prihvatile su i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tako je primjerice člankom 5. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Varaždinske županije, klasa: 023-01/20-01/5, ur. broj: 2186/1-02/1-20-2 od 24. ožujka 2020. propisano kako su pročelnici dužni organizirati rad upravnih odjela kojima rukovode na način da se maksimalno spriječi širenje bolesti izazvane bolešću COVID-19 te osigurati reorganizaciju poslovnih procesa na način da se osigura obavljanje nužnih i neodgodivih poslova u kontinuitetu kroz formiranje dežurnih timova, maksimalnog korištenja godišnjih odmora od strane službenika te, za one kojima je to omogućeno, obavljanjem poslova od kuće. Člankom 7. iste Odluke propisano je da se u slučaju potrebe te sukladno odluci Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske i Stožera Varaždinske županije te drugih nadležnih institucija posebnom odlukom župana može odrediti privremena obustava rada sa strankama te privremeni rad svih službenika Varaždinske županije od kuće. Također, člankom V. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Osječko-baranjske županije, klasa: 030-01/20-02/1, ur. broj: 2158/1-01-02-20-2 od 20. ožujka 2020. sastanci su otkazani ili je naloženo njihovo organiziranje putem telekonferencijske veze, odnosno druge tehnologije za održavanje sastanaka na daljinu.

⁹ Uputa za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, klasa: 011-02/20-01/76, ur. broj: 515-01/1-20-3 od 19. ožujka 2020. Člankom V. Odluke o pri-

Poštivanje mjera zaštite od širenja bolesti COVID-19 propisanih spomenutom Odlukom Vlade Republike Hrvatske te Uputom Ministarstva uprave, kao i odlukama o privremenoj organizaciji rada donesenim na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu vlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu dovelo je do znatnog smanjenja dostupnosti javnopravnih tijela strankama. Dio službenika svoje je poslove obavljao od kuće, dok su se na radnome mjestu poštivali strogi uvjeti socijalnog distanciranja. I sama Odluka Vlade Republike Hrvatske izričito je utvrdila kako za vrijeme trajanja epidemije tijela državne uprave neće neposredno raditi sa strankama, osim ako je to nužno zbog specifičnog djelokruga pojedinih tijela.¹⁰ Odredbe istoga toga značenja unesene su i u brojne odluke o privremenoj organizaciji rada drugih osoba javnoga prava.¹¹ Službenicima u svim javnopravnim tijelima u Hrvatskoj preporučeno je da u najvećoj mogućoj mjeri preusmjere komunikaciju sa strankama, koja bi se u redovitim okolnostima odvijala neposrednim kontaktom, na komunikaciju telefonskim putem i elektroničkom poštom. U tu svrhu, na mrežnim stranicama javnopravnih tijela i drugim uočljivim mjestima građanima i poduzetnicima na raspolaganje su stavljeni kontakti ovlaštenih službenika, upute za kontaktiranje, naznaka vremena u kojem je kontakt moguće ostvariti, a često i obrasci u elektroničkom obliku vezano uza sva područja iz djelokruga rada tog javnopravnog tijela. Slijedom tih uputa dio kontakata koje su stranke i druge osobe s javnopravnim tijelom ostvarivale neposredno u navedenom se razdoblju

vremenoj organizaciji rada upravnih tijela Osječko-baranjske županije, klasa: 030-01/20-02/1, ur. broj: 2158/1-01-02-20-2 od 20. ožujka 2020. utvrđeno je kako se zaposlenicima koji imaju povišenu tjelesnu temperaturu i smetnje s dišnim organima, a posebno suhi kašalj i kratki dah, zabranjuje dolazak na radno mjesto. Uputu dijelom izmijenjenoga sadržaja ovdje spomenutoj Uputi ministar pravosuđa i uprave donio je 27. studenoga 2020. u tzv. drugom valu epidemije COVID-19, na temelju Odluke o poduzimanju mjera u tijelima državne uprave za sprječavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i osiguranje uvjeta za redovito obavljanje poslova u tijelima državne uprave, Narodne novine, br. 116/20. Vidi Uputu o mjerama za sprječavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i osiguranje uvjeta za redovito obavljanje poslova u tijelima državne uprave te uredima i drugim stručnim službama Vlade Republike Hrvatske, dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Upute%20o%20mjerama%20za%20sprje%C4%8Davanje%20%C5%A1irenja%20epidemije%20bolesti%20COVID-19,%202027.%202011.2020..pdf> (12. 1. 2021.).

¹⁰ Uputa za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, klasa: 011-02/20-01/76, ur. broj: 515-01/1-20-3 od 19. ožujka 2020.

¹¹ Tako je npr. člankom 2. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Karlovačke županije za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 30. ožujka 2020., dostupno na: <https://www.kazup.hr/index.php/aktualno/odluka-o-privremenoj-organizaciji-rada-upravnih-tijela-karlovacke-zupanije> (12. 1. 2021.), propisano kako je zbog proglašene epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, u sjedištu te u svim izdvojenim mjestima rada Karlovačke županije te matičnim uredima ograničen neposredni rad sa strankama upravnih tijela Karlovačke županije. Ujedno je utvrđeno kako se u tu svrhu osiguravaju uvjeti za reorganizaciju poslovnih procesa s ciljem sprječavanja širenja bolesti COVID-19.

odvijao telefonskim putem. Kontaktiranje službenika telefonskim putem u za to određeno radno vrijeme pokazalo se dobrom praksom ne samo za stranke već i za službenike. Stranke su se mogle pouzdati kako će u određeno vrijeme određene dane u tjednu moći uspostaviti neposredan kontakt sa službenikom, dok su se službenici u ostalo radno vrijeme koncentrirano mogli posvetiti rješavanju upravnih predmeta. Time je ograničeni pristup službenicima radi suzbijanja zaraze bolešću COVID-19 spontano doveo do veće učinkovitosti u rješavanju upravnih stvari i učinkovitijeg rada javnopravnih tijela uopće, pa bi tu praksu javnopravna tijela svakako trebala zadržati i ubuduće.

Zbog smanjene neposredne dostupnosti javnopravnih tijela strankama, neka su putem mrežnih stranica javno pozivala stranke da zahtjeve, suprotno odredbama Zakona o općem upravnom postupku, upućuju kao skenirane dokumente elektroničkom poštom, često ipak uz naknadnu dostavu izvornika poštom.¹² Primanje stranaka u službenim prostorijama javnopravnih tijela u pravilu je bilo ograničeno samo na slučajeve kada po zahtjevu stranke nije moguće postupiti bez njezine neposredne nazočnosti. Čak i u tim slučajevima primanje stranaka odvijalo se uz poštivanje propisanih epidemioloških mjera, o čemu su računa trebali voditi sami službenici. Za primanje stranaka često se zahtijevalo osiguranje posebne prostorije za tu namjenu. Stranke je bilo dopušteno primiti jedino uz prethodnu najavu i dogovor, jednu po jednu, uz minimalno zadržavanje, držanje fizičke distance od najmanje dva metra te uz korištenje zaštitnih maski i dezinfekcijskih sredstava za ruke ili jednokratnih zaštitnih rukavica. Nakon svakog prijma korištene radne površine i opremu trebalo je dezinficirati, a prostoriju prozračiti.¹³ U nekim su upravnim tijelima stranke pri dolasku u službene prostorije bile

¹² Člankom 2. stavkom 1. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Varaždinske županije, klasa: 023-01/20-01/5, ur. broj: 2186/1-02/1-20-2 od 24. ožujka 2020. primjerice propisano je kako se komunikacija upravnih tijela sa strankama obavlja u pravilu dostavom preporučene pošiljke poštom ili dostavom skeniranog zahtjeva na adresu elektroničke pošte Varaždinske županije te uz naknadnu dostavu izvornika poštom. Člankom 3. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Karlovačke županije za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 30. ožujka 2020. određeno je kako će se u uvjetima proglašene epidemije komunikacija upravnih tijela Županije sa strankama obavljati u pravilu putem elektroničke pošte, telefonskim putem te putem pošte.

¹³ Vidi naprimjer članak 6. Odluke o organizaciji rada Upravnog odjela za turizam, poduzetništvo i ruralni razvoj Primorsko-goranske županije, klasa: 053-2/20-01/29, ur. broj: 2170/1-08/4-20-54, od 26. svibnja 2020. godine. Člankom 3. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Varaždinske županije, klasa: 023-01/20-01/5, ur. broj: 2186/1-02/1-20-2 od 24. ožujka 2020. naprimjer propisano je kako je neposredno zaprimanje stranaka i neposredna komunikacija s njima dopuštena „jedino kada drugi oblici komunikacije sa strankama nisu mogući“. U tom slučaju stranke i druge osobe trebaju se primiti u prostorijama pisarnice ili matičnih ureda, i to isključivo jedna po jedna stranka naizmjenice te uz pridržavanje najviših sigurnosnih i higijenskih standarda koje su propisali Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske i Varaždinske županije te druge nadležne institucije. Člankom 3. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Karlovačke županije za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane

obvezne ostaviti osobne podatke radi sljedivosti kontakata u slučaju naknadne pojave bolesti.¹⁴ U to vrijeme pooštravanje tih mjera činilo se izglednim, slijedom čega su neke od spomenutih odluka propisivale i kako se u slučaju potrebe te sukladno odluci Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske i županijskog stožera te drugih nadležnih institucija posebnom odlukom može odrediti i potpuna obustava rada sa strankama.¹⁵

Pozivanje stranaka u prostorije javnopravnog tijela u dogovoreno vrijeme, s druge strane, u praksi se pokazalo dobrim ne samo za službenike već i za same stranke. Službenici su na taj način mogli bolje upravljati radnim vremenom, a stranke uobičajeno nisu duže vrijeme čekale u prostorijama javnopravnog tijela na prijam. Time je pridržavanje epidemioloških mjera u svrhu suzbijanja bolesti COVID-19 dovelo do racionalnijeg korištenja radnog vremena službenika, kao i

virusom SARS-CoV-2 od 30. ožujka 2020. samo iznimno, kad komunikacija sredstvima na daljinu nije moguća, službenici i namještenici mogli su neposredno komunicirati sa strankama u uredima upravnih tijela, uz poštivanje najviših sigurnosnih i higijenskih standarda koje su propisali Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske i Hrvatski zavod za javno zdravstvo, uz obveznu prethodnu najavu dolaska. Isto je utvrđeno i člankom 2. Odluke o organizaciji rada upravnih tijela Primorsko-goranske županije u vezi s pojavom bolesti COVID-19, klasa: 023-01/20-01/12, ur. broj: 2170/1-06/1-20-24, od 18. svibnja 2020. koja određuje kako će se za vrijeme trajanja epidemije COVID-19 obavljati neposredni rad sa strankama uz prethodnu najavu elektroničkim ili telefonskim putem, „pod uvjetom da zahtjev stranke nije moguće riješiti bez prisutnosti stranke“. Upravna tijela, kada je to god moguće, bila su obvezna osigurati poseban radni prostor za rad sa strankama u kojem službenici primaju stranke uz pridržavanje preporučenih epidemioloških mjera. Isti režim susreće se i u članku 6. Odluke o organizaciji rada Grada Opatije za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 23. ožujka 2020. kojim je propisano kako za vrijeme trajanja epidemije službenici gradske uprave neće neposredno raditi sa strankama, osim ako je to nužno za obavljanje pojedinog specifičnog posla, uz prethodni dogovor i najavu nužnom osoblju. U slučajevima prijama stranaka bilo je obvezno poštivati razmak između sudionika od najmanje dva metra. U tom vremenu stranke su upućene da se obrate gradskoj upravi pisanim putem, slanjem pismena poštom, faksom ili elektroničkom poštom te telefonom na kontakte objavljene i dostupne na mrežnim stranicama. U ožujku 2020. godine mjere neposrednoga pristupa stranaka javnopravnom tijelu bile su još rigoroznije. Tako je člankom 3. stavkom 3. Odluke o organizaciji rada Upravnog odjela za turizam, poduzetništvo i ruralni razvoj Primorsko-goranske županije, klasa: 053-02/20-01/29, ur. broj: 2170/1-08/4-20-33, od 24. ožujka 2020. bilo propisano kako je „potrebno onemogućiti ulaz stranke u poslovne prostorije te prijam osigurati u predprostoru uz dolazak uređujućeg službenika, uz dozvoljen ulaz samo jedne osobe i uz minimalno zadržavanje“.

¹⁴ Vidi: <https://www.koronavirus.hr/primorsko-goranska/155> (12. 1. 2021.)

¹⁵ Naprimjer člankom 7. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Varaždinske županije, klasa: 023-01/20-01/5, ur. broj: 2186/1-02/1-20-2 od 24. ožujka 2020. propisano je da se u slučaju potrebe te sukladno odluci Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske i Stožera Varaždinske županije te drugih nadležnih institucija posebnom odlukom župana može odrediti privremena obustava rada sa strankama. Isto je učinjeno člankom 6. Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Karlovačke županije za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 30. ožujka 2020. kojim je utvrđeno kako se u slučaju potrebe, a sukladno odluci Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske ili drugih nadležnih tijela, posebnom odlukom župana može odrediti privremena obustava rada sa strankama, pa čak i izolacija svih zaposlenika Karlovačke županije na radnome mjestu ili kod kuće.

vremena samih stranaka, stoga praksu prijma stranaka i drugih osoba u ranije dogovoreno vrijeme svakako treba zadržati i u budućnosti radi ekonomičnijeg i učinkovitijeg rada javne uprave uopće.

Iz ovdje naznačenoga dade se zamijetiti kako je provedba epidemioloških mjera za suzbijanje bolesti COVID-19 u prvom redu ograničila neka zakonska prava stranaka u upravnom postupku i drugim postupcima koja provode javno-pravna tijela. Sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, koji se primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima, a na odgovarajući način i pri sklapanju upravnih ugovora, na svako drugo postupanje javnopravnih tijela u području upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka, kao i u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima, pojedinac ima pravo obratiti se javnopravnom tijelu kada god to smatra korisnim radi postavljanja zahtjeva, davanja izjava i poduzimanja radnji u upravnom postupku te dobivanja obavijesti o uvjetima ostvarivanja i zaštite svojih prava.¹⁶ Taj Zakon stranku ovlašćuje na podnošenje zahtjeva za pokretanje upravnoga postupka neposredno u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik i na dostavljanje takvog zahtjeva javnopravnom tijelu poštom ili elektroničkim putem.¹⁷ Nadalje, on postavlja generalno pravilo sukladno kojemu je javnopravno tijelo obvezno stranci u upravnom postupku omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari.¹⁸ Tijekom cjelokupnog upravnog postupka stranka s javnopravnim tijelom može komunicirati podnescima, koji podrazumijevaju zahtjeve, prijedloge, ispunjene obrasce, prijave, molbe, žalbe, predstavke, prigovore, obavijesti, priopćenja te druge dopise kojima se stranke obraćaju javnopravnim tijelima. Navedeni Zakon jedino propisuje da takav podnesak mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti, dok stranka može samostalno odlučiti hoće li ga predati neposredno u pisanom obliku, poslati poštom, dostaviti u obliku elektroničke isprave izrađene sukladno zakonu ili usmeno izjaviti na zapisnik.¹⁹ Na iste načine zainteresirana osoba od javnopravnog tijela može zatražiti i obavijest o uvjetima, načinu i postupku

¹⁶ Članak 3. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

¹⁷ Članak 41. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

¹⁸ Bez prethodnog izjašnjavanja stranke postupak se može provesti samo ako se usvaja zahtjev stranke ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom. Članak 30. Zakona o općem upravnom postupku.

¹⁹ Obvezni sadržaj podneska čini sam naziv javnopravnog tijela kojem se upućuje, naznaka upravne stvari na koju se odnosi, osobno ime (ime i prezime) stranke, odnosno osobe ovlaštene za zastupanje, ako je stranka ima, i adresa osobe. Članak 71. stavci 1. – 3. Zakona o općem upravnom postupku.

ostvarivanja ili zaštite nekog svojeg prava ili pravnog interesa u upravnoj stvari.²⁰ Iako stranke u pravilu podneske javnopravnim tijelima dostavljaju poštom, nemali broj njih često ih predaje neposredno u pisarnicu javnopravnog tijela, a ponekad i u pojedinu unutarnju ustrojstvenu jedinicu tijela, ako to zahtijeva organizacija upravnog poslovanja ili njihova prostorna izdvojenost.²¹ U slučajevima kada stranka želi dati izjavu na zapisnik, službenik pisarnice uputiti će je službeniku zaduženom za rješavanje predmeta iz tog područja.

Dakle, iz prikazanih zakonskih odredbi razvidno je kako stranka ima pravo neposredno pristupiti javnopravnom tijelu te mu neposredno predati podnesak u pisanom obliku, postaviti kakav upit ili dati izjavu. Nesporno je kako je donesenim propisima i općim aktima brojnih osoba javnoga prava o privremenoj organizaciji rada u vrijeme epidemije COVID-19, u svrhu poštivanja epidemioloških mjera i zaštite života i zdravlja ljudi, ograničena primjena zakonskih odredbi o neposrednom pristupu stranke i zainteresiranih osoba u prostorije javnopravnog tijela. To je pitanje pravno vrlo važno, jer su odlukama podzakonske snage građani i poduzetnici izravno spriječeni u korištenju svojih zakonskih prava. Dakle, pravo stranke da se neposredno obrati javnopravnom tijelu, postavi upit i dade izjavu spomenutim odlukama ograničeno je isključivo u slučaju kada „zahtjev stranke nije moguće riješiti bez njezine prisutnosti“.

Ovdje se aktualizira pitanje koji su to slučajevi u kojima „zahtjev stranke nije moguće riješiti bez njezine prisutnosti“, a koji se trebaju uzeti kao iznimka u vrijeme primjene epidemioloških mjera radi suzbijanja zaraze bolešću COVID-19. Nesporno je kako stranka svoja prava i pravne interese može u potpunosti zaštititi komunikacijom s javnopravnim tijelom i u pisanom obliku, putem podnesaka u pisanom obliku upućenih poštom ili elektroničkim putem. Pravo stranke da neposredno pristupi javnopravnom tijelu usmjereno je na olakšavanje stranci poduzimanja neke postupovne radnje, a nije i uvjet zaštite njezinih prava u nekoj upravnoj stvari. Može se zaključiti kako stranka treba biti neposredno nazočna pri poduzimanju neke postupovne radnje jedino u slučaju provođenja usmene rasprave. No, valja naglasiti i kako usmena rasprava u upravnom postupku nije pravilo niti se, osim u nekim posebnim vrstama upravnih stvari, redovito provodi. Ona je obvezna samo u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više stranaka s protivnim interesima, što je primjerice slučaj u postupcima iz-

²⁰ Članak 155. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

²¹ Pisarnica je posebna ustrojstvena jedinica javnopravnog tijela koja obavlja poslove primanja i pregleda pismena i drugih dokumenata, njihova razvrstavanja i raspoređivanja, upisivanja u odgovarajuće evidencije, dostave u rad, otpremanja, razvođenja te njihova čuvanja u pismohrani. Samo ako je opseg poslova manji, poslove pisarnice može obavljati i određeni službenik.

vlaštenja ili u postupcima u kojima aktivna stranka i zainteresirana treća osoba istupaju sa suprotnim zahtjevima. Obvezna je i kada se u upravnom postupku provodi očevid te saslušanje svjedoka ili vještaka. Naravno, nema zapreke da javnopravno tijelo provede usmenu raspravu i u bilo kojem drugom slučaju kada je to korisno za rješavanje upravne stvari, što bi, prema mišljenju autora, ono svakako trebalo učiniti.²² Stoga se može ustvrditi kako osnova za neposredno pristupanje stranke javnopravnom tijelu postoji jedino u slučaju provedbe usmene rasprave, pri čemu treba voditi računa o poštivanju svih epidemioloških mjera radi prevencije širenja bolesti COVID-19.

Međutim, prema podacima dostupnim autorima, u vrijeme epidemije COVID-19 javnopravna tijela nisu tako restriktivno tumačila odredbe o nužnoj neposrednoj nazočnosti stranke već su neposredni pristup dopuštala strankama i kada iz zahtjeva stranke nije bilo jasno što ona traži ili kako bi strankama pojasnili koje radnje u svrhu ostvarivanja prava trebaju poduzeti. Ovdje navedeni primjeri ni u kojem se slučaju ne mogu smatrati opravdanim iznimkama ograničenja neposrednoga pristupa u službene prostore javnopravnog tijela jer je Zakon o općem upravnom postupku utvrdio druge propisane mehanizme koje javnopravno tijelo u tim slučajevima treba primijeniti. Konkretno, kada javnopravno tijelo nađe da je zahtjev stranke nerazumljiv ili da ne sadrži koji propisani podatak ili prilog, ono stranku na to treba upozoriti zaključkom, kojim joj određuje i rok u kojem takav nedostatak treba otkloniti te je upozoriti na pravne posljedice propuštanja da to učini.²³ Takve zaključke javnopravno tijelo u pravilu donosi u pisanom obliku te ih strankama dostavlja poštom.

S druge strane, obavješćivanje stranke i drugih sudionika u postupku može se provesti u usmenom obliku u slučaju neposredne nazočnosti te osobe u prostorijama javnopravnog tijela, ali i na bilo koji drugi način pogodan za javnopravno tijelo i tu osobu. Zakon o općem upravnom postupku propisuje kako službena osoba može stranku i druge sudionike u postupku obavijestiti o tijeku postupka i radnjama u postupanju usmeno, elektroničkim putem, neposrednim uručenjem pismena ili slanjem pismena poštom ili na koji drugi način.²⁴ Iz te odredbe također je razvidno kako neposredna nazočnost stranke u službenim prostorijama javnopravnog tijela nije pretpostavka uspješnoga obavješćivanja, posebno jer postoji niz drugih komunikacijskih kanala kojima joj se može uputiti tražena obavijest. Nešto složenija situacija susreće se u svezi s razgledavanjem spisa i

²² Članak 54. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

²³ Ako stranka u određenom roku ne otkloni nedostatke, a javnopravno tijelo smatra da se po zahtjevu ne može postupiti, zahtjev će odbaciti rješenjem. Članak 73. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁴ Članak 83. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

umnažanjem akata iz spisa. Kako se spis čuva u prostorijama javnopravnog tijela, logično je kako stranka u tu svrhu treba neposredno pristupiti u te prostorije ili, u opravdanim slučajevima, u prostorije drugog javnopravnog tijela gdje će joj biti omogućeno razgledavanje spisa. Jedino kada se spis upravnog predmeta vodi u elektroničkom obliku, javnopravno tijelo dužno je osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledanje na daljinu, uz uvjet da je osigurana zaštita privatnosti stranke.²⁵ Kako se stranci, osim razgledavanja spisa, dopušta i da umnoži određene dijelove spisa, nema razloga da javnopravno tijelo, posebno u slučajevima spisa koji nisu opsežni, stranci elektroničkim putem na raspolaganje stavi skenirane preslike cijelog spisa ili pojedinih njegovih dijelova.

Ujedno, treba naglasiti kako je komuniciranje stranaka s javnopravnim tijelom putem elektroničke pošte, a koji se oblik komunikacije promicao kao posebno poželjan u odlukama o privremenoj organizaciji rada osoba javnoga prava za vrijeme epidemije COVID-19, podložen važnom ograničenju propisanom Zakonom o općem upravnom postupku. Radi provjere identiteta stranke koja podnesak javnopravnom tijelu dostavlja elektroničkim putem, taj Zakon propisuje obvezu ovjere podneska elektroničkim potpisom.²⁶ Elektronički potpis koristi se radi zaštite integriteta dokumenta u elektroničkom obliku te cjelovitosti potpisanoga sadržaja. On osigurava sigurnost, povjerenje i tajnost dokumenta, štiti njegovu izvornost te omogućuje da samo ovlaštene osobe imaju pristup takvom dokumentu. Elektroničkim potpisom vrši se identifikacija potpisatelja te se provjerava vjerodostojnost potpisanog elektroničkog dokumenata. Jednak pravni učinak kao i vlastoručni potpis na podnesku ima jedino kvalificirani elektronički potpis, koji predstavlja napredan elektronički potpis izrađen pomoću kvalificiranih sredstava za izradu elektroničkog potpisa i koji se temelji na kvalificiranom certifikatu za elektroničke potpise.²⁷ Kako bi stranka zahtjev za pokretanje upravnog postupka

²⁵ Članak 84. stavci 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁶ Članak 71. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku. Sukladno članku 71. stavku 5. Zakona o općem upravnom postupku, potpis na podnesku smatra se bitnim elementom podneska, koji utječe na njegovu urednost.

²⁷ Sukladno članku 26. Uredbe (EU) br. 910/2014. Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, Službeni list Europske unije, L 257/73, 2014., kako bi se elektronički potpis smatrao naprednim elektroničkim potpisom, mora ispunjavati sljedeće zahtjeve: mora biti na nedvojbena način povezan s potpisnikom, mora omogućiti identificiranje potpisnika, mora biti izrađen korištenjem podataka za izradu elektroničkog potpisa koje potpisnik može, uz visoku razinu pouzdanja, koristiti pod svojom isključivom kontrolom i mora biti povezan s njime potpisanim podacima na način da se može otkriti bilo koja naknadna izmjena podataka. Osim kvalificiranog elektroničkog potpisa, ta Uredba još propisuje dopuštenost korištenja elektroničkog potpisa kao skupa podataka u elektroničkom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani s drugim podacima u elektroničkom obliku i koje potpisnik koristi za potpisivanje, ali samo u sudskim postupcima, a ne i u upravnom

ili drugi podnesak potpisala kvalificiranim elektroničkim potpisom, potrebni su joj certifikat, sredstvo za izradu elektroničkog potpisa te odgovarajuća računalna aplikacija. Prethodno, takav je potpis obvezna ishoditi u Financijskoj agenciji, koja je ovlaštena izdavatelj toga certifikata u Republici Hrvatskoj.²⁸ Iako se postupak ishodovanja, baš kao i korištenja elektroničkog potpisa svakim danom sve više pojednostavnjuje, nesporeno je kako još uvijek veliki broj građana ne raspolaže kvalificiranim elektroničkim potpisom niti sredstvima za njegovo učinkovito korištenje, što se pokazuje najvažnijim razlogom izostanka češće komunikacije stranaka i javnopravnih tijela u upravnom postupku na taj način.

Preferiranje elektroničke komunikacije stranaka i javnopravnih tijela u vrijeme epidemije COVID-19 dovelo je do toga da su javnopravna tijela nerijetko zanemarivala okolnost kako podnesci upućeni elektroničkim putem nisu potpisani naprednim elektroničkim potpisom te su takve podneske uzimali kao uredne. Stajališta kako bi bilo korisno da zakonodavac razmotri ukidanje strogih zahtjeva ocjene vjerodostojnosti zahtjeva i podnesaka koje stranke javnopravnim tijelima šalju elektroničkim putem, čime bi se taj vid komunikacije znatno relaksirao, već su iznesena u hrvatskoj stručnoj literaturi.²⁹ Ujedno, već je ranije sugerirano pronalaženje i alternativnog modela upućivanja takvih podnesaka putem sustava e-Građani, a čime bi bilo riješeno pitanje utvrđivanja vjerodostojnosti podnositelja podneska.³⁰ Valja naglasiti kako se komunikacija elektroničkim putem pokazuje

postupku. Vidi članak 3. podstavke 10. – 12. te članke 25. i 26. Uredbe (EU) br. 910/2014. Primjena te Uredbe u hrvatskom pravnom sustavu osigurana je Zakonom o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, Narodne novine, br. 62/17.

²⁸ Financijska agencija izdaje certifikate pravnim i fizičkim osobama te je Uredbom o djelokrugu, sadržaju i nositelju poslova certificiranja elektroničkih potpisa za tijela državne uprave, Narodne novine, br. 146/04 i 80/08, određena kao nositelj poslova certificiranja za tijela državne uprave u Hrvatskoj.

²⁹ Đerđa, Dario, Primjena sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravnom postupku: je li Hrvatska spremna za iskorak?, *Zbornik radova 8. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2020., str. 51-52.

³⁰ O ovome Staničić, Frane, Jurić, Marko, Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 65, br. 5, 2015., str. 654. Sustav e-Građani građanima omogućuje pristup elektroničkim uslugama javne uprave putem jedinstvenog elektroničkog identiteta kojim se autentificiraju. Putem toga sustava građani mogu zatražiti elektroničke izvode iz matične knjige rođenih, vjenčanih ili registra životnog partnerstva, elektroničke zapise o prebivalištu, boravištu ili vlasništvu vozila, izvadak iz registra REGOS-a, potvrdu o nekažnjavanju, elektronički zapis o statusu studenta te mnoge druge isprave. On građanima, ujedno, omogućuje elektroničku prijavu boravišta hrvatskih državljana, promjenu mjesta glasanja u Republici Hrvatskoj i inozemstvu, prijavu vjenčanja ili novorođenog djeteta, baš kao i osnivanje obrta, a sve bez odlaska u nadležna registarska tijela. Putem toga sustava porezni obveznici mogu pregledati svoju porezno-knjigovodstvenu karticu, a roditelji dobiti uvid u ocjene svojega djeteta. Također, kako bi ih držao informirane o svojem osobnom statusu, sustav građanima u elektroničkom obliku šalje osobne

velikom prednošću u učinkovitosti u radu javnopravnih tijela, a vrlo ekonomičnom i za građane te bi je stoga u budućnosti trebalo što više poticati. Svakako bi trebalo težiti uklanjanju strogih zahtjeva za ovjeravanje elektroničkih podnesaka upućenih javnopravnim tijelima, do čega je provedba odluka o privremenoj organizaciji rada u vrijeme bolesti COVID-19 spontano dovela, iako protivno zakonskim odredbama.³¹ Istim načinom ovjere trebalo bi se u budućnosti koristiti i pri podnošenju obrazaca koje stranke preuzimaju u elektroničkom obliku te ih u tom obliku dostavljaju javnopravnim tijelima.

U svezi s vođenjem upravnoga postupka u uvjetima epidemije COVID-19 kao poseban se izazov pokazala i provedba očevida, kao važan, a često i neizostavan stadij utvrđivanja činjeničnoga stanja. Očevid se u pravilu provodi izvan prostorija javnopravnoga tijela, pri čemu službenici imaju tek ograničene mogućnosti inzistiranja na provedbi epidemioloških mjera. Upravo radi zaštite zdravlja službenika, odlukama o privremenoj organizaciji rada neka su javnopravna tijela propisala pretpostavke pod kojima se takvi očevidi trebaju i smiju provoditi. Tako su propisivala kako je provođenje očevida dopušteno jedino uz strogo pridržavanje važećih epidemioloških preporuka, sukladno kojima je stranka na čiji se zahtjev provodi očevid dužna osigurati uvjete za primjenu odgovarajućih epidemioloških preporuka, osobito za održavanje fizičke udaljenosti od najmanje dva metra među sudionicima te prethodno provesti dezinfekciju prostora u kojem će se očevid provesti. Također propisivala su kako su službenici prilikom očevida dužni koristiti zaštitne maske za lice te sredstva za dezinfekciju ruku ili jednokratne zaštitne rukavice. Službenik koji je zadužen za zakazivanje očevida bio je obvezan stranku obavijestiti o potrebi osiguravanja uvjeta za primjenu odgovarajućih epidemioloških preporuka uz upozorenje da se u protivnom očevid neće održati.³² Takvim, postroženim pravilima pri provedbi očevida nastojala se uspostaviti odgovarajuća ravnoteža između mjera nužnih za zaštitu zdravlja i potrebe poduzimanja radnji u svrhu rješavanja upravne stvari.

poruke vezane uz javne usluge koje koriste i postupke u kojima sudjeluju. Tako primjerice građani mogu dobiti obavijest Ministarstva unutarnjih poslova da im istječe osobna iskaznica ili putovnica te poziv da je produže. Sustav *e-Građani* u funkciji je od 10. lipnja 2014.

³¹ Valja naglasiti da je praksa pokazala kako se slučajevi zlorabe elektroničke komunikacije u upravnim postupcima javljaju tek kao veoma rijetki i sporadični. Izuzetno je mala vjerojatnost da će osoba bez stranačke legitimacije zlonamjerno uputiti kakav zahtjev u tuđe ime i za tuđi račun, posebno ako uz isti zahtjev treba priložiti i potvrdu o uplaćenju upravnoj pristojbi.

³² Članak 8. Odluke o organizaciji rada Upravnog odjela za turizam, poduzetništvo i ruralni razvoj Primorsko-goranske županije, klasa: 053-2/20-01/29, ur. broj: 2170/1-O8/4-20-54, od 26. svibnja 2020.

Konačno, bržem i jednostavnijem vođenju upravnih postupaka i rješavanju upravnih predmeta „od kuće“, a što je posebno aktualno u vrijeme epidemije Covid-19, uvelike može pridonijeti vođenje spisa u elektroničkom obliku. Iako Zakon o općem upravnom postupku izričito ne propisuje kako se spis upravnog predmeta može ili treba voditi u elektroničkom obliku, mogućnost vođenja spisa u tom obliku proizlazi iz odredbe kojom je propisano kako je javnopravno tijelo koje vodi spis u elektroničkom obliku obvezno osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledanje.³³ Vođenje spisa u elektroničkom obliku u praksi dovodi do učinkovitijeg djelovanja upravnih tijela jer ono omogućuje brže „kolanje“ podataka, bržu statističku pohranu i analizu podataka, povezanost s drugim informacijskim sustavima raznih upravnih tijela, praćenje spisa putem javnih, odnosno mrežnih portala i sl.³⁴ Takav oblik vođenja spisa u upravnom postupku u slučaju izjavljivanja žalbe omogućuje jednostavnu dostupnost spisa upravnog predmeta drugostupanjskom tijelu, bez njegove fizičke dostave, jednako kao i upravnim sudovima u upravnom sporu.³⁵ Međutim, takva praksa, nažalost, nije zaživjela u upravnom postupku u Hrvatskoj. Tek se u nekim, rijetkim upravnim područjima mogu zamijetiti naznake uvođenja takve vrste poslovanja, no još uvijek u vrlo ograničenom obliku. Vođenje spisa u elektroničkom obliku danas se, nažalost, susreće samo u području prostornog uređenja i gradnje.³⁶ U upravnom postupku ono bi moglo znatno ubrzati vođenje postupka i poduzimanje nekih postupovnih radnji i donošenje rješenja, strankama bi moglo omogućiti jednostavniji uvid u spis, a središnjim tijelima državne uprave jednostavnije vođenje statistika i obradu podataka. Štoviše, u potencijalnim vremenima nužnosti promjene poslovanja javnopravnih tijela, poput ovog uslijed bolesti COVID-19, omogućilo bi zaduživanje i rješavanje predmeta službenicima uz izbjegavanje neposrednoga kontakta s pisarnicom ili drugim osobama na radnome mjestu, jednako kao i učinkoviti rad od kuće. Čini se da danas materijalni uvjeti i opremljenost javne uprave ipak omogućuju stavljanje fokusa na uvođenje spisa u elektroničkom obliku te na taj način unaprjeđenja i modernizacije vođenja upravnoga postupka.³⁷

³³ Članak 84. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku.

³⁴ Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, Sustav eSpis u funkciji efikasnijeg djelovanja upravnih i sudskih tijela, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 41, br. 1, 2020., str. 324.

³⁵ Upravni sudovi i Visoki upravni sud uskoro bi trebali započeti s korištenjem sustava *e-Spis* namijenjenoga vođenju sudskih postupaka pred sudovima. Vođenje spisa u elektroničkom obliku postalo je pravilo u sudskim postupcima.

³⁶ Članak 5. stavak 1. Zakona o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19 i članak 6. stavak 1. Zakona o gradnji, Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, prepustili su resornom ministru uređenje načina rada u svezi s provedbom tih zakona, uključujući i sustav provedbe postupaka i izrade akata elektroničkim putem.

³⁷ O ovome više vidi u: Đerđa, op. cit., str. 61-65.

Iz izloženih iskustava dalo bi se izvući nekoliko zaključaka. Ponajprije, trenutno učestaliju komunikaciju javnopravnih tijela i stranaka telefonskim i elektroničkim putem, uzrokovanu restrikcijama uvjetovanim suzbijanjem bolesti COVID-19, u budućnosti bi trebalo ne samo zadržati već i dodatno poticati. Komunikacija telefonskim i elektroničkim putem ima brojne prednosti za stranke. To su u prvom redu brže, jeftinije i jednostavnije dobivanje informacija i davanje izjava u upravnom postupku, kako iz vlastitog doma jednako tako i s radnoga mjesta. Nedostatak tim oblicima komunikacije pronaći će jedino stranke i osobe koje su navikle neposredno pristupati javnopravnim tijelima radi obavješćivanja ili davanja izjava, a što uistinu, kraj modernih oblika komunikacije javnopravnih tijela i pojedinaca, u suvremenom svijetu više nije potrebno.

Drugo, vrlo korisno za stranke, ali i službenike zaposlene u javnopravnim tijelima bilo bi utvrditi i javno oglasiti uredovno vrijeme u kojem će službenik strankama i drugim osobama stajati na raspolaganju za telefonski kontakt. Pri postavljanju upita ili davanju izjava telefonom službenik te upite i izjave u slučaju potrebe evidentirat će u obliku službene bilješke ili zapisnika. Problem koji se pri telefonskoj komunikaciji stranke s javnopravnim tijelom može pojaviti jest utvrđivanje identiteta osobe koja postavlja upit ili daje izjavu.³⁸ Očekuje se da će u praksi eventualni slučajevi zlouporabe toga prava biti marginalni, slijedom čega ne bi trebalo prezati od potenciranja telefonskoga kontakta stranaka s javnopravnim tijelima. Ako se kakva zloupotreba i pojavi, obnova postupka omogućuje javnopravnom tijelu čak i po pravomoćnosti donesenoga rješenja staviti takvo rješenje izvan snage.³⁹

Treće, odredbe Zakona o općem upravnom postupku o ovjeravanju podnesaka dostavljenih elektroničkim putem trebalo bi izmijeniti tako da se ukine obvezno ovjeravanje tih podnesaka naprednim elektroničkim potpisom. Može se poći od pretpostavke povjerenja između stranaka i javnopravnih tijela te se uzeti da je podnesak upućen s elektroničke adrese pošiljatelja uputio upravo pošiljatelj ili se, ako se želi nedvojbeno utvrditi kako je podnesak uputila ovlaštena osoba, treba pošiljatelju omogućiti dostavljanje podnesaka elektroničkim putem kroz sustav *e-Građani*, daljnjim razvojem funkcionalnosti toga sustava. Ne treba zaboraviti kako je obveza stranke iznijeti točno, istinito i određeno činjenično stanje propisana Zakonom o općem upravnom postupku.⁴⁰

³⁸ O utvrđivanju identiteta osoba koje s javnopravnim tijelom komuniciraju elektroničkim putem vidi *supra*.

³⁹ Članak 123. Zakona o općem upravnom postupku.

⁴⁰ Članak 47. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku.

Četvrto, kao otegotna okolnost pri komuniciranju stranaka s javnopravnim tijelima u elektroničkom obliku javlja se informatička pismenost nekih hrvatskih građana i nedostatna dostupnost nekim građanima sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije. Kako bi se prevladao taj izazov, potrebno je nastaviti s poticanjem educiranja građana o vidovima i mehanizmima korištenja informacijsko-komunikacijske tehnologije putem obrazovnih i drugih institucija, ali i medija. Ujedno bi bilo korisno raznim poticajnim mjerama učiniti tehnologije za udaljeno komuniciranje dostupnijim građanima. U budućnosti se ipak može očekivati kako će se znanja, a i tehničke mogućnosti sve brže razvijati, čime će taj oblik komuniciranja pojedinaca i javnopravnih tijela biti sve prihvatljiviji i dostupniji, dok ne postane pravilo u komunikaciji.

Peto, trebalo bi nastaviti s dosada ustaljenom praksom primanja stranaka u prostorije javnopravnog tijela u svrhu postavljanja upita ili davanja izjava, uz prethodnu najavu i dogovor, kada je to god moguće. Na taj način službenicima se omogućuje bolje upravljanje radnim vremenom, a stranke se lišava nepotrebnog čekanja u prostorijama javnopravnog tijela. Time službenici, jednako kao i stajanjem na raspolaganju strankama za neposredni kontakt telefonom, u određeno vrijeme tijekom radnoga dana oslobađaju dio radnoga vremena za rješavanje upravnih stvari te se mogu pripremiti za susret sa strankom osvrćući se prije njezina dolaska na stanje u spisu predmeta. Na taj način pridonosi se učinkovitosti rada javnopravnih tijela uopće.

Konačno, valjalo bi nastojati razviti platformu za vođenje spisa u elektroničkom obliku u svim upravnim stvarima, što bi bitno pojeftinilo rad javnopravnih tijela te potaklo stranke da komuniciraju s javnopravnim tijelima u elektroničkom obliku. Takav način poslovanja učinio bi brojne dokumente dostupnijima javnopravnim tijelima, što bi umanjilo potrebu pružanja pravne pomoći među različitim subjektima javnoga prava. Ujedno, to bi ubrzalo vođenje žalbenih postupaka te rješavanje upravnih sporova, čime bi se pridonijelo skorijem nastupu pravne sigurnosti građana.

3. Upravnosudski postupak za vrijeme pandemije COVID-19

Epidemija COVID-19 u Hrvatskoj imala je značajan učinak i na rad sudova. Kao i drugi subjekti u svijetu gospodarstva i javnoj upravi, i sudovi su se trebali prilagoditi okolnostima tzv. „novog normalnoga“. Radi obavljanja njihove temeljne zadaće, bilo je potrebno odgovoriti na brojna pitanja, kao naprimjer je li moguće održavati rasprave pred sudovima, trebaju li sudovi djelomično ili potpuno zastati s radom, kako komunicirati sa strankama, kako izvršavati sudske odluke itd. Jednako kao pred sudovima opće nadležnosti i trgovačkim sudovima, ta pitanja postavila su se i pred upravne sudove.

Kako bi odgovorilo izazovima novonastale situacije, Ministarstvo pravosuđa 13. ožujka 2020. donijelo je Mjere za prevenciju i prenošenja i suzbijanje epidemije novim koronavirusom (SARS-CoV-2) bolesti (COVID-19). Tim Mjerama preporučeno je pravosudnim tijelima da nastave s radom te da provode sve hitne postupke i radnje uz odgovarajuću sigurnosnu kontrolu. Rasprave i radnje koje nisu ocjenjene hitnima odgođene su na vrijeme od 14 dana. Zaposlenima je omogućen rad od kuće na poslovima na kojima je to moguće te je sugerirana elektronička komunikacija u radu sa strankama i svim sudionicima postupka, kada je to god bilo moguće. Trajanje tih Mjera određeno je do 1. travnja 2020.⁴¹ Već četiri dana kasnije isto Ministarstvo preporučilo je odgodu ovršnih postupaka, a posebno provedbu ovrhe na nekretninama radi iseljenja i ispražnjenja nekretnine.⁴²

Rad sudova u isto je vrijeme bio uređen još preporukom predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske za postupanje sudova za vrijeme epidemije COVID-19. Tom Preporukom, donesenom 13. ožujka 2020., predsjednici sudova upućeni su da prate razvoj situacije, tj. objave Ministarstva zdravstva, Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske i Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, slijede opće mjere zaštite i poduzmu sve potrebne mjere te da na sudu organiziraju način rada sukladno općim mjerama zaštite i odlukama vezanim uz sprječavanje širenja epidemije.⁴³ Predsjednik Vrhovnog suda 20. ožujka 2020. pozvao je predsjednike visokih i županijskih sudova da osiguraju da suci tih sudova izrade i otprave odluke koje do tada nisu izrađene, da donesu, izrade i otprave odluke u predmetima u kojima nije potrebno održavanje rasprave, da u hitnim predmetima postupaju uz sve mjere opreza koje nalažu zdravstvene vlasti, da u predmetima u kojima odluke mogu donositi kao suci pojedinci donesu, izrade i otprave takve odluke, da u predmetima u kojima je potrebna odluka vijeća pripreme takve odluke tako da se sastave prijedlozi odluka ili promemorije za sjednice vijeća koje će u dogledno vrijeme biti održane te da koriste sve tehničke mogućnosti komuniciranja na daljinu koje sucima i sudovima stoje na raspolaganju, uključujući i one unutar suda.⁴⁴

⁴¹ Mjere za prevenciju i prenošenja i suzbijanje epidemije novim koronavirusom (SARS-CoV-2) bolesti (Covid-19), klasa: 710-01/20-01/135, ur. broj: 514-04-02/1-20-01 od 13. ožujka 2020.

⁴² Mjere za prevenciju i prenošenja i suzbijanje epidemije novim koronavirusom (SARS-CoV-2) bolesti (Covid-19), klasa: 710-01/20-01/135, ur. broj: 514-01/13-20-02 od 17. ožujka 2020.

⁴³ Preporuka predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Su-IV-125/2020-2 od 13. ožujka 2020.

⁴⁴ Dopis predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Su-IV-125/2020-5 od 20. ožujka 2020. Na rad službenika u sudovima u određenom se dijelu primjenjivala i Uputa za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 klasa: 011-02/20-01/76, ur. broj: 515-01/1-20-3 od 19. ožujka 2020., Ministarstva uprave od 19. ožujka 2020.

Sukladno navedenim preporukama, Ministarstava pravosuđa i predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, predsjednik Visokog upravnog suda Republike Hrvatske 16. ožujka 2020. donio je odluku kojom je organiziran rad u sudu tijekom trajanja epidemije. Odlukom su odgođene sve sjednice vijeća od 17. ožujka 2020. do 1. travnja 2020., organiziran je raspored rada službenika i namještenika u organizacijskim jedinicama radi obavljanja poslova koji ne trpe odgodu, tj. zaprimanja predmeta, upis predmeta i otpremu odluka u hitnim predmetima. Njome je određen rad od kuće za sve kojima opis posla dopušta takav način rada, a što se posebno odnosilo na suce i sudske savjetnike. Putem mrežne stranice Suda stranke su obaviještene kako tijekom toga razdoblja Sud neće primati stranke osim u izuzetnim slučajevima, da se svi podnesci sudu trebaju dostavljati putem pošte ili elektroničke pošte te da neposredna dostava pismena u pisarnici suda neće biti omogućena.⁴⁵

Uz epidemiju COVID-19, Grad Zagreb 22. ožujka 2020. zadesio je i razoran potres, koji je znatno oštetio zgradu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Slijedom toga događaja Sud je bio potpuno zatvoren do 6. travnja, kada se pristupilo sanaciji oštećenja na zgradi. Od 27. travnja 2020., po završenoj sanaciji, svi suci i djelatnici toga Suda prema utvrđenom rasporedu, a sukladno epidemiološkim mjerama, vratili su se na rad u zgradu Suda, gdje su nastavili s redovitim obavljanjem svojih poslova.

Radi omogućavanja „normalnijeg“ rada Visokog upravnog suda, određene su dvije sudnice koje udovoljavaju uvjetima poštivanja mjera fizičke distance u kojima su se od 27. travnja 2020. godine, nastavile održavati sjednice vijeća uz poštivanje svih mjera utvrđenih za zaštitu zdravlja, tj. mjere fizičke distance, obvezno korištenje zaštitnih maski i rukavica, uz upotrebu dezinficijensa. Time je omogućen nastavak suđenja i odlučivanja na tome Sudu.⁴⁶ Od 11. svibnja 2020., a sukladno Odluci Vlade Republike Hrvatske o stavljanju izvan snage Odluke o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme trajanja epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, strankama je ponovo omogućen ulazak u zgradu suda uz poštivanje svih mjera zaštite od zaraze.⁴⁷

⁴⁵ Odluka predsjednika Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, 50 Su-274/2020-1 od 16. ožujka 2020.

⁴⁶ Preporuka predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Su-IV-125/2020-2 od 15. travnja 2020. godine i Obavijest predsjednika Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, 50 Su-274/2020-2 od 21. travnja 2020.

⁴⁷ Odluka Vlade Republike Hrvatske o stavljanju izvan snage Odluke o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme trajanja epidemije bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, Narodne novine, br. 55/20.

Povoljna epidemiološka situacija u Republici Hrvatskoj, nažalost, potrajala je tek nekoliko mjeseci. Već krajem ljeta, a osobito tijekom jeseni 2020. godine epidemiološka slika svakodnevno se pogoršavala te je bilo jasno da će se i rad sudova morati iznova prilagoditi novonastaloj situaciji. U sklopu mjera koje su trebale osigurati učinkovitiji rad Visokog upravnog suda predsjednik toga Suda izmijenio je 26. kolovoza 2020. Godišnji raspored poslova sudaca, sudskih savjetnika, službenika i namještenika na Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske za 2020., kojim su na sudu ponovo osnovani sudski odjeli, i to: Mirovinsko-invalidsko-zdravstveni odjel, Financijski i radnopravni odjel i Imovinskopravni odjel.⁴⁸ Naime, na Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, sukladno članku 40. Zakona o sudovima, u slučaju postojanja razlika u shvaćanjima između pojedinih vijeća ili sudaca ili u slučaju odstupanja od ranijeg pravnog shvaćanja, predsjednik Suda sazivao je sjednice svih sudaca na kojima se razmatralo pravno pitanje te su se donosili odgovarajući zaključci.⁴⁹ Tim sjednicama redovito su prisustvovali i sudski savjetnici. Međutim, tijekom 2020. godine na Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske sudačku dužnost obavljalo je 20 sudaca, a zaposleno je bilo i 24 sudska savjetnika. Slijedom tako velikoga broja zaposlenika nije bilo moguće osigurati adekvatan prostor za održavanje sjednica s tolikom brojem prisutnih, uz odgovarajuću fizičku udaljenost propisanu epidemiološkim mjerama. Osnivanjem sudskih odjela koji su pokrivali više srodnih područja, osigurana je mogućnost razmatranja pravnih pitanja i donošenje zaključaka unutar odjela, jer u odjelu mora biti raspoređeno najmanje pet sudaca.⁵⁰

U kontekstu pogoršanja epidemiološke situacije predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske 3. studenoga 2020. donio je Uputu o mjerama za sprečavanje širenja epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i organizaciji rada prvostupanijskih i drugostupanijskih sudova za vrijeme trajanja epidemije kojom je propisao organizaciju rada sudova kroz dva modela, Model A i Model B, a ovisno o epidemiološkoj situaciji, te kojom je propisao mjere koje su sudovi dužni primjenjivati radi sprečavanja širenja epidemije.⁵¹ Model A u odnosu na visoke i drugostupanijske sudove uključivao je obvezu predsjednika suda da odredi raspored dana u kojima će se održavati sjednice vijeća, organiziranje sjednica drugostupanijskih vijeća korištenjem sredstava audiovizualne komunikacije,

⁴⁸ Vidi Izmjenu i dopunu Godišnjeg rasporeda poslova sudaca, sudskih savjetnika, službenika i namještenika na Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske za 2020. godinu, 5 Su-585/2019-11 od 26. kolovoza 2020.

⁴⁹ Vidi članak 40. Zakona o sudovima, Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19 i 130/20.

⁵⁰ Vidi članak 13. Sudskog poslovnika, Narodne novine, br. 37/14, 49/14, 8/15, 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 33/17, 34/17, 57/17, 101/18, 119/18, 81/19, 128/19, 39/20, 47/20 i 138/20.

⁵¹ Model B trebalo je primijeniti u slučaju pogoršanja epidemiološke situacije.

a ako to nije moguće, utvrđivanje rasporeda održavanja sjednica vijeća u prostorijama suda, uz osiguranje udaljenosti između sudionika od najmanje dva metra ili korištenjem internih sredstava audiovizualne komunikacije u sudu, obvezu predsjednika suda da odredi raspored dolaska sudaca na sud jedan do dva dana u tjednu radi obavljanja poslova izvan sjednica vijeća te odobravanje ulaska stranaka i drugih osoba u zgradu suda samo uz predočenje sudskog poziva ili potvrdu dogovorenog termina dolaska.⁵²

Sukladno navedenoj Uputi i okolnosti da je većina mjera iz te Upute već bila u primjeni na Visokom upravnom sudu, predsjednik toga Suda 3. studenoga 2020. donio je Odluku o mjerama za sprečavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i organizaciji rada Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za vrijeme trajanja epidemije kojom je propisao obvezu postupanja Suda u svim vrstama predmeta iz svoje nadležnosti uz određena ograničenja. Kako bi se smanjio broj osoba u zgradi Suda i osigurali uvjeti za funkcioniranje Suda za vrijeme trajanja epidemije, ograničen je ulazak u zgradu suda za sve građane i sudionike sudskih postupaka, osim za sudionike sudskih postupaka uz predočenje sudskog poziva. Određeno je održavanje sjednica vijeća sudaca prema za to predviđenom i dostavljenom rasporedu. Nadalje, propisana je obveza svim sucima, državnim službenicima i namještenicima Suda, ali i građanima te sudionicima sudskih postupaka da prilikom ulaska u zgradu Suda propisno nose zaštitnu masku, dezinficiraju ruke dezinfekcijskim sredstvom i izmjere tjelesnu temperaturu beskontaktnim termometrom. Ujedno je određena obvezna dostava svih podnesaka putem pošte ili elektroničke pošte na adrese objavljene na mrežnoj stranici Suda, a neposredno u pisarnici ona je omogućena samo iznimno. Određeno je kako se strankama sve informacije trebaju davati isključivo putem telefona ili elektroničke pošte. Konačno, njome je imenovan koordinator za zaštitu od bolesti COVID-19.⁵³ Slijedom navedenoga, sjednice svih sudaca Visokog

⁵² Uputa o mjerama za sprečavanje širenja epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i organizaciji rada prvostupanijskih i drugostupanijskih sudova za vrijeme trajanja epidemije, Su-IV-3015/2020-1 od 3. studenoga 2020.

⁵³ Odluka o mjerama za sprečavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i organizaciji rada Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za vrijeme trajanja epidemije, 2 Su-274/2020-2 od 3. studenoga 2020. I Ministarstvo uprave, kako je već spomenuto, reagiralo je na novonastalu situaciju te je 27. studenoga 2020. donijelo Uputu o mjerama za sprečavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i osiguranje uvjeta za redovito obavljanje poslova u tijelima državne uprave te uredima i drugim stručnim službama Vlade Republike Hrvatske u bitnome nije odstupala od Odluke predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Upute%20o%20mjerama%20za%20sprje%20C4%8Davanje%20C5%A1irenja%20epidemije%20bolesti%20COVID-19,%202027.%202011.2020..pdf> (12. 1. 2021.).

upravnog suda Republike Hrvatske u novonastalim okolnostima održavale su se putem videokonferencija.

Rad prvostupanijskih upravnih sudova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku također je usklađivan s navedenim preporukama, uputama i odlukama ministarstava, predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske te predsjednika Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Određivanje mjera na tim sudovima pratilo je mjere poduzete i određene na Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, kao višoj instanci, s time da su predsjednici prvostupanijskih upravnih sudova zbog specifičnosti rada tih sudova imali slobodu procijeniti trenutnu epidemiološku situaciju i svojim odlukama adekvatno reagirati na nju. To se osobito odnosilo na pristup stranaka sudovima i održavanju rasprava.

Najstrože mjere na prvostupanijskim upravnim sudovima poduzimale su se tijekom tzv. „prvog vala epidemije“, odnosno od 17. ožujka do 11. svibnja 2020. U tom razdoblju neposredni kontakt sa strankama sveden je na minimum,⁵⁴ rad većine osoblja organiziran je u timovima i skraćeno, dok je rad sudaca bio usmjeren na donošenje i izrađivanje odluka u kojima nije bilo potrebno provoditi raspravu te rad na hitnim predmetima. Osim u tom razdoblju, strogo zatvaranje sudova za stranke nije se primjenjivalo, a rad sudova balansirao je između primjene umjerenog blage mjere, koja se primjenjivala od svibnja 2020. godine do početka ljeta i ujesen, te blagih mjera, koje su se primjenjivale tijekom ljeta.

Tijekom primjene navedenih mjera sucima je bio dopušten neposredan rad sa strankama i održavanje rasprava, ali uz distancirani kontakt u pisarnici, nošenje zaštitnih maski i obvezu dezinficiranja ruku i obuće te obvezu održavanja fizičke udaljenosti u čekaonici i u sudnicama. Svi upravni sudovi postupili su sukladno Odluci predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 3. studenoga 2020. te je rad sudova organiziran po naprijed navedenom Modelu A, a koji se primjenjuje i danas. Sukladno tome modelu, sudovi u svim vrstama predmeta iz svoje nadležnosti trebaju postupiti uz određena ograničenja kako bi se smanjio broj osoba u prostorijama suda i osigurali uvjeti za propisanu fizičku udaljenost između osoba od najmanje dva metra.

Predsjednik suda zadužen je za određivanje rasporeda korištenja sudnica na način da se osigura održavanje ročišta s većim brojem sudionika u većim sudnicama. Ujedno je zadužen za određivanje sucima dana kada će raditi od kuće i tzv. „ročišnih“ dana, tj. dana u koje zakazuju ročišta, a radi smanjenja broja stranaka u zgradi suda, u prvom redu na hodnicima. Ulazak u zgradu suda omogućuje se

⁵⁴ Pisarnice sudova radile su bez pristupa stranaka, ročišta se nisu održavala ili su se održavala samo u hitnim predmetima, a što je bila rijetkost.

jedino uz predočenje sudskog poziva, a primanje stranaka u zemljišnoknjižnom odjelu ili sudskom registru ograničeno je na određene dane i određeno vrijeme u danu.

Prethodno navedene mjere koje su bile na snazi tijekom 2020. godine, a koje su uključivale djelomični ili potpuni prekid rada sudova,⁵⁵ uz ograničen ili potpuno onemogućen fizički pristup strankama u zgradu suda, rad sudaca u smjenama ili timovima te rad od kuće, imale su određeni učinak i na rezultate rada sudova. Unatoč zaprekama u radu koje su izazvali epidemija COVID-19 i potres u Zagrebu, zahvaljujući dobroj organizaciji rada u novonastalim okolnostima, Visoki upravni sud Republike Hrvatske uspio je riješiti 9,4% više predmeta negoli u prethodnoj godini. Međutim, gledajući ukupne statističke podatke na svim prvostupanjskim sudovima, može se zaključiti kako je tijekom 2020. godine zaprimljeno ukupno 12.255, što je manje negoli prethodne 2019. godine, kada su zaprimljena 13.034 predmeta. S izuzetkom Upravnog suda u Splitu, smanjen je i broj riješenih predmeta. Tako je u 2020. godini ukupno riješeno 13.098 predmeta, dok je u 2019. godini ukupno riješeno 14.178 predmeta.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, kao najviša instanca upravnog sudovanja, tijekom 2020. imao je 20 sudačkih referada, 23 referade sudskih savjetnika (stvarno je bilo prisutno 20 sudskih savjetnika) te su s prvostupanjskih upravnih sudova u Zagrebu, Rijeci i Osijeku na rad u Visoki upravni sud upućena još tri suca. Tijekom 2020. godine na Visokom upravnom sudu zaprimljeno je 5.835 predmeta, što je, u odnosu na 6.331 predmet koji je zaprimljen u 2019. godini, smanjenje broja primljenih predmeta za 496 ili 7,8%. U istom razdoblju riješeno je 6.312 predmeta, što je u odnosu na 5.770 riješenih u 2019. godini, povećanje od 542 predmeta ili 9,4%. Smanjen je broj neriješenih predmeta s 3.324 neriješena predmeta u 2019. godini na 2.847 neriješenih predmeta u 2020. godini, što predstavlja smanjenje broja neriješenih predmeta za 477 ili 14,3%.

Na Upravnom sudu u Zagrebu tijekom 2020. godine u radu su bile 22 referade (21 sudačka i jedna sudskog savjetnika), koji je broj smanjen za jednu referadu zbog privremenog upućivanja jednog suca na rad u Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Tijekom 2020. godine na Upravnom sudu u Zagrebu zaprimljen je 4.331 predmet, što je u odnosu na 5.254 predmeta koji su zaprimljeni u 2019. godini smanjenje broja zaprimljenih predmeta za 923 ili 17,5%. U istom razdoblju riješeno je 5.170 predmeta, što je u odnosu na 5.931 riješeni predmet u 2019. godi-

⁵⁵ Visoki upravni sud Republike Hrvatske tijekom „prvog vala“ epidemije bolesti COVID-19 i zbog oštećenja na zgradi koje je prouzročio razorni potres, tijekom ožujka i travnja radio je reducirano 35 radnih dana, tako da se u tom razdoblju nisu održavale sjednice vijeća.

ni smanjenje od 761 predmeta ili 12,8%. Smanjen je i broj neriješenih predmeta s 4.586 neriješenih predmeta u 2019. godini na 3.747 neriješenih predmeta u 2020. godini, što predstavlja smanjenje broja neriješenih predmeta za 839 ili 18,3%.

Upravni sud u Splitu tijekom 2020. godine imao je 12 sudačkih referada i tri referade sudskih savjetnika. Tijekom 2020. na Upravnom sudu u Splitu zaprimljeno je 4.216 predmeta, što je u odnosu na 4.012 predmeta koji su zaprimljeni u 2019. godini povećanje broja zaprimljenih predmeta za 204 ili 5%. U istom razdoblju riješena su 4.254 predmeta, što je u odnosu na 3.932 riješena predmeta u 2019. godini povećanje od 322 predmeta ili 8,2%. Smanjen je i broj neriješenih predmeta s 1.438 neriješenih predmeta u 2019. godini na 1.398 neriješenih predmeta u 2020. godini, što predstavlja smanjenje broja neriješenih predmeta za 40 ili 2,7%.

Na Upravnom sudu u Rijeci sudačku dužnost tijekom 2020. godine obnašalo je devetoro sudaca, od kojih je jedna sutkinja privremeno upućena na rad u Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Odluke su donosila i tri sudska savjetnika. Tijekom 2020. godine na Sudu je zaprimljeno 1.950 predmeta, što je u odnosu na 2.157 predmeta zaprimljenih u 2019. godini smanjenje broja zaprimljenih predmeta za 207 ili 9,6%. U istom razdoblju riješena su 2.092 predmeta, što je u odnosu na 2.508 riješenih u 2019. godini smanjenje od 416 predmeta ili 16,6%. Međutim, unatoč tome smanjen je broj neriješenih predmeta s 912 neriješenih predmeta u 2019. godini na 770 neriješenih predmeta u 2020. godini, što predstavlja smanjenje broja neriješenih predmeta za 142 ili 15,6%.

Konačno, na Upravnom sudu u Osijeku tijekom 2020. godine u radu je bilo deset referada (sedam sudačkih i tri sudskih savjetnika). Međutim taj broj tijekom godine smanjio se na osam zbog izbora jednog suca na drugi sud i privremenog upućivanja jednog suca na rad u Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Tijekom 2020. godine na Upravnom sudu u Osijeku zaprimljeno je 1.758 predmeta, što je u odnosu na 1.611 predmeta koji su zaprimljeni u 2019. godini povećanje broja zaprimljenih predmeta za 147 ili 9,1%. U istom razdoblju riješena su 1.582 predmeta, što je u odnosu na 1.807 riješenih predmeta u 2019. godini smanjenje od 225 predmeta ili 12,4%. Povećan je broj neriješenih predmeta s 342 neriješena predmeta u 2019. godini na 518 neriješenih predmeta u 2020. godini, što predstavlja povećanje broja neriješenih predmeta za 176 ili 51,5%.

U novonastalim izvanrednim okolnostima ograničenoga neposrednoga pristupa stranaka sudu te ograničenih uvjeta rada, sudovi su pronalazili mogućnosti tumačenja postupovnih instituta vodeći računa prije svega o dosljednoj zaštiti subjektivnih prava. Zbog nemogućnosti poduzimanja nekih postupovnih radnji, upravni sudovi suočili su se s kašnjenjem u zakonom propisanoj dinamici postu-

panja. Tako je u vrijeme tzv. potpunog *lock downa*, uzrokovanog suzbijanjem širenja bolesti COVID-19 i saniranjem oštećenja uzrokovanih potresom u Zagrebu, na Visokom upravnom sudu u neznatnom broju hitnih predmeta došlo do prekoračenja instruktivnog roka. Radilo se o predmetima u području javne nabave, koji, sukladno Zakonu o javnoj nabavi, trebaju biti riješeni u roku od 30 dana od dana zaprimanja uredne tužbe. Sud je prekoračenje roka u tim slučajevima obrazložio razlozima izazvanim epidemijom COVID-19.⁵⁶

Uspoređujući postupanja upravnih sudova, odnosno tumačenja pojedinih postupovnih instituta u izvanrednim okolnostima, vidljivo je kako su upravni sudovi, u nedostatku općeg propisa koji bi uredio produženje rokova u pravilu zauzimali identična stajališta pri njihovu tumačenju. Ta dosljednost dobro je uočljiva kod primjene odredbi Zakona o upravnim sporovima o roku za podnošenje tužbe.⁵⁷ Svi prvostupanjski upravni sudovi zauzeli su stajalište da je rok za podnošenje tužbe zakonski i prekluzivni rok, koji sucima ne ostavlja mogućnost drugačijeg tumačenja. Slijedom toga, tijekom epidemije COVID-19 rokovi za podnošenje tužbe i žalbe nastavili su teći i stranke su ih bile obvezne poštivati. Međutim pri tome se predaja tužbe svodila na ograničeniji oblik dostave od oblika propisanih Zakonom o upravnim sporovima.⁵⁸ Naime, sukladno tome Zakonu, tužba se predaje nadležnom sudu neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektroničkim putem. Mjere za suzbijanje širenja bolesti COVID-19 isključile su mogućnost predaje tužbe sudu neposredno ili usmeno na zapisnik te je tužitelj tužbu mogao predati u pisanom obliku jedino putem pošte. Ako je tužbu uputio sudu preporučenom poštom, dan predaje tuž-

⁵⁶ Vidi Presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, posl. broj: UsII-92/20-6 od 8. svibnja 2020. godine. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj je Odluci broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019., ocjenjujući ustavnost članka 434. Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16, koji propisuje rok u kojem Visoki upravni sud mora riješiti predmet, ocijenio da je takva odredba ustavna, no istovremeno je napomenuo da u slučaju prekoračenja toga roka sud mora jasno obrazložiti i navesti uvjerljive razloge za to.

⁵⁷ Člankom 24. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17, propisano je da se tužba podnosi sudu u roku od 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje. Pri pokretanju spora zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja u propisanom roku tužba se sudu podnosi najranije osam dana nakon proteka propisanog roka. Ako pojedinačna odluka nije dostavljena stranci sukladno propisanim pravilima o dostavi, tužba se može podnijeti u roku od 90 dana od dana kad je stranka saznala ili je mogla saznati za odluku, a najkasnije pet godina nakon proteka roka od 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke. Ako pojedinačna odluka u uputi o pravnom lijeku sadržava dulji rok za pokretanje spora od roka propisanog zakonom, tužba se može podnijeti u roku navedenom u uputi o pravnom lijeku. Konačno, ako pojedinačna odluka sadržava uputu o pravnom lijeku u kojoj je pogrešno navedeno da tužba nije dopuštena, tužba se može podnijeti u roku od 90 dana od dana kad je stranka saznala ili mogla saznati za mogućnost podnošenja tužbe.

⁵⁸ Članak 25. Zakona o upravnim sporovima.

be pošti ili ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga smatrao se danom predaje sudu, a ako ju je uputio običnom pošiljkom, smatralo se da je predana onog dana kada je zaprimljena na sudu. Dostava tužbe elektroničkim putem predstavljala je dodatni postupovni problem. Naime, sukladno Sudskom poslovniku, elektronički podnesak jest svako pismeno stranke, njezina punomoćnika, zastupnika ili drugog sudionika u postupku, upućeno sudu u .pdf obliku i potpisano kvalificiranim elektroničkim potpisom.⁵⁹ Kvalificirani elektronički potpis, sukladno Pravilniku o elektroničkoj komunikaciji, predstavlja napredan elektronički potpis, koji je izrađen pomoću kvalificiranih sredstava za izradu elektroničkog potpisa i temelji se na kvalificiranom certifikatu za elektroničke potpise.⁶⁰ Međutim, u praksi je vrlo mali broj podnesaka koje su Visoki upravni sud i upravni sudovi zaprimili elektroničkim putem bio potpisan kvalificiranim elektroničkim potpisom.

Nadalje, prilikom zaprimanja tužbe sud je dužan ispitati nadležnost za postupanje po tužbi, urednost tužbe te postojanje pretpostavki za vođenje spora.⁶¹ Urednom tužbom smatra se tužba koja sadrži naziv suda kojem se podnosi, osobno ime, odnosno naziv i adresu tužitelja, naziv tuženika, oznaku osporavane pojedinačne odluke ili upravnog ugovora, odnosno opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva, tužbeni zahtjev, opseg osporavanja pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora, razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja, činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev i potpis tužitelja.⁶² Ako tužba ne sadrži koji propisani dio ili je nerazumljiva, sudac ima obvezu pozvati tužitelja da u određenom roku otkloni nedostatke tužbe i upozoriti ga na posljedice koje će nastupiti ako ne postupi po traženju suda. Ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni naznačene nedostatke tužbe, a oni su takvi da sprječavaju rad suda, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu, osim u slučaju kada nađe da je osporena pojedinačna odluka ništava ili upravni ugovor ništetan. Protiv takvog rješenja dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.⁶³

Vezano za nedostatak kvalificiranog elektroničkog potpisa ili nedostatak nekog od potrebnih sadržaja tužbe, upravni sudovi postupali su na istovjetan način te su strankama omogućili, kako bi se ispoštovali rokovi za podnošenje tužbe ili žalbe, slanje tužbi i svih ostalih podnesaka elektroničkim putem bez obzira na to što nisu bile potpisane kvalificiranim elektroničkim potpisom. Međutim, stranke su

⁵⁹ Članak 1. stavak 1. točku 5. Sudskog poslovnika.

⁶⁰ Članak 5. stavak 1. točku 5. Pravilnika o elektroničkoj komunikaciji, Narodne novine, br. 5/20.

⁶¹ Članak 27. Zakona o upravnim sporovima.

⁶² Članak 23. Zakona o upravnim sporovima.

⁶³ Članak 29. Zakona o upravnim sporovima.

naknadno, na poziv suda ili samoinicijativno, dostavljale uredno potpisanu tužbu i ostale podneske. Nasuprot tome, rokovi određeni tijekom postupka raspravnim rješenjima, kao što su rok za dostavu isprava, rok za dostavu odgovora na tužbu, rok za dostavu očitovanja na odgovor na tužbu i sl., na zahtjev stranaka ili prema odluci suda produljivani su, osim u hitnim predmetima. Isto tako, prilikom procjenjivanja urednosti tužbe, propuštanje roka za otklanjanje nedostataka u tužbi nije izravno rezultiralo odbacivanjem tužbe već su sudovi i u tim slučajevima produžavali rokove, samostalno ili na zahtjev stranaka.⁶⁴

Propuštanje strogog zakonskog roka za podnošenje tužbe ili žalbe, a koji se računaju od dostave osporenoga akta stranci, te slijedom toga i gubitak prava na poduzimanje te radnje, stranke su pokušavale amortizirati primjenom instituta povrata u prijašnje stanje. U trenucima kada su propisana određena ograničenja, kao naprimjer izolacija, samoizolacija, ograničenje kretanja i sl., radi suzbijanja epidemije COVID-19, jasno je kako te okolnosti opravdano dovode do propuštanja roka za podnošenje tužbe ili žalbe. Isto se odnosi i na posljedice razornih potresa u kojima su stranke ostale bez domova, a odvjetnički uredi i pravne osobe bez prostora za redovito obavljanje djelatnosti. Za podnošenje prijedloga za povrat u prijašnje stanje Zakonom o upravnim sporovima propisan je subjektivni rok od 15 dana od dana prestanka razloga koji je uzrokovao propuštanje ili dana kada je stranka saznala za propuštanje roka te objektivni rok od 90 dana od dana propuštanja po proteku kojega se povrat u prijašnje stanje više ne može tražiti.⁶⁵ Prema podacima prvostupanijskih sudova, broj predmeta u kojima su stranke zatražile povrat u prijašnje stanje zbog propuštanja ročišta ili roka za poduzimanje radnje zbog okolnosti uzrokovanih epidemijom COVID-19 nije značajan, pa su primjerice pred Upravnim sudom u Zagrebu podnesena tek četiri prijedloga za povrat u prijašnje stanje, a pred Upravnim sudom u Splitu dva. Na oba suda usvojen je po jedan prijedlog, nakon što je sud na temelju priloženih dokaza utvrdio bitne činjenice o opravdanosti razloga za propuštanje.

U određenom broju predmeta na prvostupanijskim upravnim sudovima, koji su se odnosili na područje financija, poreza i carina, zamijećeno je da su stranke zatražile odgovodni učinak tužbe pozivajući se na stanje epidemije COVID-19. Naime, sukladno Zakonu o upravnim sporovima, tužba nema odgovodni učinak, osim kad je to zakonom propisano. Međutim sud može odlučiti da tužba ima odgovodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisa-

⁶⁴ Članak 29. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁶⁵ Članak 52. Zakona o upravnim sporovima.

no da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke te ako odgoda nije protivna javnom interesu.⁶⁶ Stranke su se pritom pozivale na otežano poslovanje uslijed epidemije kao i na okolnost da bi im izvršenje rješenja nanijelo štetu koja bi se teško mogla popraviti. Sudovi su u svakom konkretnom slučaju ocjenjivali dokaze koje je tužitelj priložio te ocijenili je li on učinio vjerojatnim da bi mu izvršenjem rješenja ili upravnog ugovora nastala šteta koja bi se teško mogla popraviti. Prema podacima sudova, navedeni prijedlozi prihvaćani su u rijetkim slučajevima. Primjerice pred Upravnim sudom u Zagrebu podneseno je šest takvih prijedloga pozivanjem na epidemiju COVID-19, od čega je samo jedan usvojen, jer je tužitelj priloženim dokazima učinio vjerojatnim svoje navode da bi izvršenje poreznog rješenja ugrozilo inače stabilno poslovanje tužitelja u toj mjeri da bi moglo dovesti do likvidacije odnosno stečaja predmetnog društva. S druge strane, pred Upravnim sudom u Splitu podneseno je pet takvih prijedloga, od čega su dva usvojena, dva odbijena, a jedan je još neriješen. Zanimljivo je istaknuti kako stranke u upravnim sporovima nisu tražile izdavanje privremene mjere pozivajući se na stanje epidemije COVID-19.⁶⁷

Prema Zakonu o upravnim sporovima, u upravnom sporu prvostupanjski sudovi obvezni su utvrđivati činjenično stanje i u pravilu provoditi usmenu raspravu. Stranke imaju pravo predlagati koje činjenice u sporu treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi. Međutim, sud nije vezan tim prijedlozima. Donošenje presude u upravnom sporu bez održavanja rasprave predstavlja iznimku. Ono je dopušteno jedino ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti, u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu, ako sud utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti, ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, ili ako se stranke o tome izrijekom suglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.⁶⁸ U okolnostima djelomične ili potpune zatvorenosti suda za stranke zbog sprečavanja širenja epidemije COVID-19, sudovi su u predmetima koji su posebnim zakonima označeni kao hitni odluke donosili bez održavanja rasprave kada god je to bilo dopušteno Zakonom. Ako se, prema Zakonu, rasprava trebala održati, na njoj su sudjelovale samo stranke nužne za vođenje spora. U ostalim predmetima

⁶⁶ Članak 26. Zakona o upravnim sporovima.

⁶⁷ Članak 47. Zakona o upravnim sporovima propisuje da sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla nepopravljiva šteta. O privremenoj mjeri sud odlučuje rješenjem. Protiv rješenja o privremenoj mjeri može se uložiti žalba.

⁶⁸ Članak 36. Zakona o upravnim sporovima.

odluke su se donosile bez rasprave. Statistike prvostupanjskih sudova pokazuju porast broja riješenih predmeta bez održavanja rasprave. U slučaju održavanja rasprave posebna pozornost posvećivala se sigurnosti zaposlenika suda, sudaca i zapisničara te stranaka. Rasprave su se održavale u dovoljno velikim dvoranama koje su osiguravale fizičku udaljenost nazočnih osoba, uz korištenje prozirnih panela kao fizičkih prepreka između zaposlenika suda i stranaka te uz obvezno korištenje zaštitnih maski, zaštitnih rukavica te dezinficiranje ruku pri ulasku u zgradu suda. Na taj način sudovi su bili u mogućnosti izvoditi dokaze, naprimjer provoditi uvid u isprave, saslušavati svjedoke, vještake i stranke bez ugroze za zdravlje prisutnih.

Prema Zakonu o parničnom postupku, očevid se provodi kada je za utvrđivanje kakve činjenice ili za razjašnjenje kakve okolnosti potrebno neposredno opažanje suda, a može se osigurati i prisutnost vještaka.⁶⁹ Premda tijekom 2020. na prvostupanjskim upravnim sudovima nisu zabilježeni sporovi u kojima je određeno provođenje dokazne radnje očevida, jasno je koje bi zahtjeve, odnosno probleme, provođenje takve radnje uključivalo u vrijeme epidemije COVID-19. Prvenstveno bilo bi potrebno održavati konstantnu fizičku distancu, koja se može osigurati ako se očevid obavlja na otvorenom prostoru, no mnogo veći problem bio bi tu distancu osigurati u zatvorenim prostorima. Kao problem svakako bi se mogao javiti i prijevoz suca i zapisničara te eventualno vještaka do mjesta održavanja očevida.

Obveza provođenja rasprava i sve prethodno rečeno obveza je Visokog upravnog suda i u predmetima u kojima je propisana njegova nadležnost kao prvostupanjskog suda u upravnom sporu, a pri ocjeni zakonitosti općih akata sud odlučuje na javnoj sjednici.⁷⁰ Navedenu obvezu propisanu zakonom Visoki upravni sud dosljedno je provodio tako da je o svim sjednicama koje su održane za vrijeme epidemije COVID-19 zainteresirana javnost elektronički uredno obaviještena. Prisutnost javnosti na sjednicama na kojima je odlučivano o zakonitosti općih akata uvjetovano je poštivanjem svih epidemioloških mjera zaštite od bolesti COVID-19 koje su bile propisane, a uključivale su mjerenje tjelesne temperature osobama koje su zatražile prisutnost sjednici već pri ulasku u zgradu suda, provjeru je li osobi izrečena mjera samoizolacije, karantene ili liječenja od bolesti COVID-19, obavezno nošenje zaštitnih maski i dezinfekcija ruku te održavanje propisane fizičke udaljenosti prisutnih na sjednici.

⁶⁹ Članak 227. Zakona o parničnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 i 35/91, te Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 i 70/19.

⁷⁰ Članak 86. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

Iz presjeka poduzetih mjera tijekom prethodne godine vidljivo je kako su se u određenim razdobljima, ovisno o trenutnoj epidemiološkoj situaciji, mjere zaštite postrožavale ili ublažavale, no rad na sudovima ipak se obavljao. Praksa je pokazala kako se i na takve izazove može pravodobno i uspješno odgovoriti te osigurati odgovarajuće uvjete za rad bez rizika koji bi doveo u pitanje zdravlje svih osoba uključenih u ovaj proces. Epidemija COVID-19 prvenstveno je ukazala na potrebu modernizacije i osuvremenjivanja opreme na sudovima, prije svega nabave sredstava audiovizualne komunikacije, uključivanja naprednih tehnologija u rad sudova i digitalizacije cjelokupnog sudstva. Na razini prvostupanjskih upravnih sudova pokazalo se da se rad može u ograničenom opsegu obavljati i od kuće, ali velik problem predstavljao je nedostatak adekvatnih audiovizualnih uređaja, zbog čega stranke, svjedoke i vještake uopće nije moguće uključiti u postupak putem videokonferencije. U tom kontekstu svakako je važno istaknuti važnost uvođenja tonskog snimanja ročišta te daljnju implementaciju sustava *Speech to text*. Digitalizacija rada sudova imperativ je na kojemu se mora inzistirati, a za opremanje sudova potrebnom opremom u budućnosti je potrebno osigurati nužna financijska sredstva.

Uključivanje upravnih sudova u sustav e-Spisa također će znatno unaprijediti rad sudova. Vođenje spisa u elektroničkom obliku, između ostaloga, osigurava ravnomjernu dodjelu predmeta sucima u rad, jer prilikom dodjele predmeta u obzir se uzimaju svi relevantni faktori, poput broja predmeta s kojima je sudac trenutno zadužen, korištenje bolovanja, godišnjeg odmora i sl. Uz to, spisi se dodjeljuju po vrstama predmeta, ovisno o predmetima koje prema godišnjem rasporedu konkretni sudac radi, što omogućuje da suci koji rade istu grupu predmeta ravnomjerno dobivaju u rad predmete svih vrsta unutar grupe. Naime, poznato je da su pojedina pravna područja unutar konkretne grupe predmeta složenija od drugih, bilo sadržajno bilo po broju stranaka, što zahtijeva ravnomjernu raspodjelu predmeta kako bi svi suci bili jednako opterećeni. Nadalje, taj sustav osigurava i da se hitni predmeti rješavaju u zakonom propisanim rokovima te da se i oni sucima ravnomjerno raspoređuju. Takvi predmeti dodjeljuju se drukčije od ostalih, tj. koristi se sustav „kružne dodjele“, što znači da se hitni predmeti dodjeljuju po abecednom redu sudaca. Sustav je maksimalno transparentan, jer se sve radnje koje se obavljaju u pojedinom predmetu odmah unose u njega te je u svakom trenutku vidljivo gdje se predmet nalazi u sudu, je li naprimjer u referadi, pisarnici, službi prijepisa, otpreme i sl. Svi ti podaci ujedno su dostupni i strankama u sporu.

Rad u uvjetima epidemije COVID-19 pokazao je i kako je sucima i sudskim savjetnicima potrebno omogućiti bolju pristupnost bazi sudske prakse. Naime baza sudske prakse u Republici Hrvatskoj *Supranova* dostupna je sucima samo iz

mrežne domene Ministarstva pravosuđa i uprave, odnosno pristup joj je omogućen jedino sa službenih računala sudaca i sudskih savjetnika. Takvo nepotrebno ograničenje predstavlja problem u radu od kuće, a pristup sudskoj praksi iznimno je važan za rješavanje sporova.

Poučeni tim neočekivanim iskustvima rada u izvanrednim okolnostima epidemije COVID-19 i potresa, smatramo kako je u potpunosti potrebno prilagoditi organizacijske i postupovne propise koji određuju okvir za rad sudova svim mogućim tehnološko-komunikacijskim inovacijama, a kako bi se u skladu s već postojećim mogućnostima koje propisuju postupovni zakoni osigurali uvjeti za učinkovitije „suđenje na daljinu“ uz istovremeni integritet upravnosudskog postupka i održavanje procesne discipline stranaka u sporu.

4. Zaključak

Epidemija COVID-19 pokazala je kako se javnopravna tijela i sudovi ponekad, takoreći „preko noći“, moraju prilagoditi drukčijem načinu i metodama rada od uobičajenih. Ujedno je posvjedočila kapacitetu brze transformacije toga važnog segmenta u društvu. Mjere socijalnog distanciranja uvedene u vrlo kratkom roku, bez prostora za njihovu postupnu implementaciju, uvjetovale su prelazak na mehanizme rada koji se ranije nisu smatrali dostatno pouzdanim ili poželjnim. Ovdje se u prvome redu misli na komunikaciju sa strankama telefonskim i elektroničkim putem, koje su se tek sporadično primjenjivale ranije. Te su mjere bile vrlo važne i zbog dostupnosti javnopravnih tijela i sudova strankama s obzirom na znatna ograničenja u neposrednom pristupu u službene prostorije upravnih i sudskih tijela. Sve navedeno zahtijevalo je promijenjen pristup korištenju nekih javnih usluga, ali i modificiran način sudjelovanja stranaka u postupcima. Iako se na prvi pogled činilo kako će propisane mjere suzbijanja zaraze bolesti COVID-19 dovesti do negativnoga učinka za stranke, pokazale su se i neke njihove prednosti koje bi u budućnost svakako valjalo zadržati.

Ovdje se u prvome redu misli na veće povjerenje koje bi u budućnosti trebalo pridati telefonskoj komunikaciji i komunikaciji elektroničkom poštom. Posebno bi se komunikaciju elektroničkom poštom u upravnim stvarima moglo pojednostavniti ukidanjem zahtjeva za ovjerom podnesaka kvalificiranim elektroničkim potpisom ili omogućavanjem slanja podnesaka putem sustava *e-Građani*. Pristup stranaka javnopravnim tijelima i sudovima uz prethodnu najavu i u dogovoreno vrijeme te davanje strankama informacija telefonom u za to određeno vrijeme također je pokazalo neke pozitivne učinke. I u javnopravnim tijelima i sudovima te su mjere dovele do povećanja učinkovitosti u rješavanju upravnih i sudskih

predmeta, stoga je kvalitetna organizacija radnoga vremena upravnih službenika i sudaca svakako element kojemu u budućnosti treba posveti posebnu pozornost, ali istovremeno i stvoriti preduvjete za njegovo oživotvorenje.

Poštivanje strožih higijenskih propisa u upravnim tijelima i sudovima i po prestanku obveze nošenja zaštitnih maski i rukavica te učestale dezinfekcije prostora svakako može pridonijeti boljem očuvanju zdravlja upravnih službenika i sudaca, ali i stranaka, stoga mogućnost dezinficiranja ruku te držanje udaljenosti primjerene prostoru u kojem se rad obavlja također ne bi trebalo u potpunosti zanemariti.

Poseban naglasak treba se staviti i na informatizaciju rada, u kojem bi kontekstu posebno trebalo poraditi na uvođenju elektroničkog spisa u radu javne uprave. To, naravno, treba slijediti i dobra opremljenost javnopravnih tijela i sudova suvremenom računalnom opremom, ali i dostupnošću relevantnih baza podataka. Tu svakako treba uključiti i širu dostupnost baza sudske prakse, koje mogu biti od velike koristi i za suce, baš kao i za upravne službenike i stranke. Iz vida se ne smije ispustiti ni intenzivnije razvijanje komunikacije audiovizualnim sredstvima te osposobljavanje upravnih službenika i sudaca za korištenje tim sredstvima.

Središnja tijela državne uprave svakako bi trebala povesti računa o tome da se mjerama, preporukama, ali i normativnim putem, neka od dobrih iskustava koja je iznjedrila kriza uzrokovana bolešću COVID-19 u Hrvatskoj u budućnosti implementiraju u upravnu i upravnosudsku praksu te na taj način olakšaju i unaprijede metode postupanja u javnopravnim tijelima i na sudovima, uz istovremeno stavljanje javne uprave u službu građanima.

5. Pravni izvori i literatura

1. Đerđa, Dario, Primjena sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravnom postupku: je li Hrvatska spremna za iskorak?, *Zbornik radova 8. savjetovanja Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2020.
2. Erić, Branka, Uređenje rada od kuće u realnom i javnom sektoru u vrijeme izvanrednih okolnosti izazvanih pandemijom Covid-19, *Iusinfo*, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/document?sopi=CLN20V01D2020B1446> (14. 1. 2021.).
3. Grad Opatija, *Odluka o organizaciji rada Grada Opatije za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 23. ožujka 2020. godine*, dostupno na: <https://www.opatija.hr/hr/vijesti/novosti/odluka-o-organizaciji-rada-grada-opatije-za-vrijeme-trajanja-epidemije,11969.html> (12. 1. 2021.).

4. Karlovačka županija, *Odluka o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Karlovačke županije za vrijeme trajanja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 30. ožujka 2020. godine*, dostupno na: <https://www.kazup.hr/index.php/aktualno/odluka-o-privremenoj-organizaciji-rada-upravnih-tijela-karlovacke-zupanije> (12. 1. 2021.)
5. Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka, Sustav eSpis u funkciji efikasnijeg djelovanja upravnih i sudskih tijela, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 41, br. 1, 2020.
6. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, *Mjere za prevenciju i prenošenja i suzbijanje epidemije novim koronavirusom (SARS-CoV-2) bolesti (Covid-19)*, klasa: 710-01/20-01/135, ur. broj: 514-04-02/1-20-01 od 13. ožujka 2020. godine.
7. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, *Mjere za prevenciju i prenošenja i suzbijanje epidemije novim koronavirusom (SARS-CoV-2) bolesti (Covid-19)*, klasa: 710-01/20-01/135, ur. broj: 514-01/13-20-02 od 17. ožujka 2020. godine.
8. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, *Uputa za rad tijela državne uprave u vezi s pojavom bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2*, klasa: 011-02/20-01/76, ur. broj: 515-01/1-20-3 od 19. ožujka 2020. godine.
9. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, *Uputa o mjerama za sprječavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i osiguranje uvjeta za redovito obavljanje poslova u tijelima državne uprave te uredima i drugim stručnim službama Vlade Republike Hrvatske*, dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Upute%20o%20mjerama%20za%20sprje%20C4%8Davanje%20C5%A1irenja%20epidemije%20bolesti%20COVID-19,%2027.%2011.2020..pdf> (12. 1. 2021.).
10. Osječko-baranjska županija, *Odluka o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Osječko-baranjske županije*, klasa: 030-01/20-02/1, ur. broj: 2158/1-01-02-20-2 od 20. ožujka 2020. godine.
11. Staničić, Frane, Jurić, Marko, Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 65, br. 5, 2015. godine.
12. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, *Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja od 27. studenog 2020. godine*, dostupno na: https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%20C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%20C4%8Davanje%20okupljanja%20i%20druge%20mjere.pdf (12. 1. 2021.).
13. *Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji*, Narodne novine, br. 5/20.

14. Primorsko-goranska županija, *Odluka o organizaciji rada upravnih tijela Primorsko-goranske županije u vezi s pojavom bolesti Covid-19, klasa:032-01/20-01/12, ur. broj: 2170/1-06/1-20-24 od 18. svibnja 2020. godine.*
15. Primorsko-goranska županija, *Odluke o organizaciji rada Upravnog odjela za turizam, poduzetništvo i ruralni razvoj, klasa: 053-02/20-01/29, ur. broj: 2170/1-08/4-20-33, od 24. ožujka 2020. godine.*
16. Primorsko-goranska županija, *Odluka o organizaciji rada Upravnog odjela za turizam, poduzetništvo i ruralni razvoj Primorsko-goranske županije, klasa: 053-2/20-01/29, ur. broj: 2170/1-08/4-20-54, od 26. svibnja 2020. godine.*
17. *Sudski poslovnik*, Narodne novine, br. 37/14, 49/14, 8/15, 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 33/17, 34/17, 57/17, 101/18, 119/18, 81/19, 128/19, 39/20, 47/20 i 138/20.
18. *Uredba (EU) br. 910/2014. Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ*, Službeni list Europske unije, L 257/73, 2014.
19. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Odluka broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019. godine.*
20. Varaždinska županija, *Odluke o privremenoj organizaciji rada upravnih tijela Varaždinske županije, klasa: 023-01/20-01/5, ur. broj: 2186/1-02/1-20-2 od 24. ožujka 2020. godine.*
21. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, *Izmjena i dopuna Godišnjeg rasporeda poslova sudaca, sudskih savjetnika, službenika i namještenika na Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske za 2020. godinu, 5 Su-585/2019-11 od 26. kolovoza 2020. godine.*
22. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, *Obavijest predsjednika Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, 50 Su-274/2020-2 od 21. travnja 2020. godine.*
23. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, *Odluka 50 Su-274/2020-1 od 16. ožujka 2020. godine.*
24. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, *Odluka o mjerama za sprečavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i organizaciji rada Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za vrijeme trajanja epidemije, 2 Su-274/2020-2 od 3. studenoga 2020. godine.*
25. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, *Preporuka broj: Su-IV-125/2020-2 od 15. travnja 2020. godine.*
26. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, *Presuda posl. broj: UsII-92/20-6 od 8. svibnja 2020. godine.*

27. Vlada Republike Hrvatske, *Odluka o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme trajanja epidemije bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2*, Narodne novine, br. 32/20 godine.
28. Vlada Republike Hrvatske, *Odluka o poduzimanju mjera u tijelima državne uprave za sprječavanje širenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i osiguranje uvjeta za redovito obavljanje poslova u tijelima državne uprave*, Narodne novine, br. 116/20.
29. Vlada Republike Hrvatske, *Odluka o stavljanju izvan snage Odluke o organizaciji rada tijela državne uprave za vrijeme trajanja epidemije bolesti Covid-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2*, Narodne novine, br. 55/20.
30. Vrhovni sud Republike Hrvatske, *Dopis Su-IV-125/2020-5 od 20. ožujka 2020. godine*.
31. Vrhovni sud Republike Hrvatske, *Preporuka broj: Su-IV-125/2020-2 od 13. ožujka 2020. godine*.
32. Vrhovni sud Republike Hrvatske, *Uputa o mjerama za sprečavanje širenja epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i organizaciji rada proostupanijskih i drugostupanijskih sudova za vrijeme trajanja epidemije, Su-IV-3015/2020-1 od 3. studenoga 2020. godine*.
33. *Zakon o gradnji*, Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19.
34. *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 120/16.
35. *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.
36. *Zakon o parničnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 i 35/91 te Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 i 70/19.
37. *Zakon o prostornom uređenju*, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19.
38. *Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ*, Narodne novine, br. 62/17.
39. *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19 i 130/20.
40. *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17.