

Alen Rajko*

Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj – utvrđivanje gradiva uz pomoć Ustavnog suda

Sadržaj

1. Uvod

2. Sporni zaključak VUS-a

3. Nove odluke Ustavnog suda

3.1. Razlozi ukidanja odluka utemeljenih na zaključku VUS-a

3.2. Dodatne implikacije

3.2.1. Kasacijska presuda – djelomični ili potpuni uspjeh u sporu?

3.2.2. Usvajanje tužbenog zahtjeva u predmetu šutnje uprave

3.2.3. Obustava spora zbog postupanja tuženika po tužbenom zahtjevu

3.2.4. Opetovane kasacijske presude

4. Druga procesna pitanja vezana uz troškove spora

4.1. Sudske pristojbe

4.2. Troškovi zastupanja tuženika i zainteresirane osobe u upravnom sporu

4.3. (Ne)opravdani troškovi spora

4.4. Rok za postavljanje zahtjeva za nadoknadu troškova spora i srodna pitanja

4.5. Dopuštenost i odgodni učinak žalbe protiv odluke o troškovima spora

4.6. Još neka pitanja

5. Zaključak

1. Uvod

Uređenje troškova upravnog spora u Republici Hrvatskoj, sadržano u čl. 79 Zakona o upravnim sporovima¹ (ZUS), kao i interpretacija te regulacije, najnestabilniji je dio hrvatskog sustava sudske ocjene zakonitosti upravnih akata. O tome sam pisao već u dvije analize CJP-a, iz 2013. i

* Autor je doktor pravnih znanosti, sudac i predsjednik Upravnog suda u Rijeci, te docent u naslovnom zvanju (vanjski suradnik pravnih fakulteta u Rijeci i Zagrebu).

¹ NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17. U nastavku teksta, prva novela ZUS-a odnosi se na izmjene i dopune objavljene u NN 143/12, druga novela na objavu u NN 152/14, a treća novela na objavu sadržanu u NN 29/17. Objava u NN 94/16 obuhvaća ustavnosudsku intervenciju u tekst ZUS-a.

2016.² Zadržavajući, stjecajem okolnosti, dosadašnju trogodišnju dinamiku, povod ovoj analizi bilo je ponovno oglašavanje Ustavnog suda Republike Hrvatske (Ustavni sud) u ovoj materiji. Ovog puta to nije bilo u okviru ocjene ustavnosti zakonskih normi, već povodom odlučivanja o ustavnim tužbama, ustavnopravnom razmatranjem načelnog stajališta i Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske (VUS), formiranog u pogledu troškova spora kod donošenja kasacijske presude (tj. poništenja osporavanog rješenja i vraćanja predmeta javnopravnom tijelu na ponovni postupak).

Podsjećam, kratko:

- osnovnim tekstom ZUS-a (na snazi od početka 2012) inaugurirano je načelo podmirjenja troškova razmjerno uspjehu u sporu;
- prvom novelom ZUS-a (krajem iste godine) vraćen je predreformski model, prema kojem svaka stranka podmiruje svoje troškove;
- potonju normativnu soluciju ukinuo je 2016. Ustavni sud³;
- slijedom netom spomenute ustavnosudske odluke, trećom novelom ZUS-a (2017) vraćen je osnovni tekst čl. 79 ZUS-a, uz dodatak da se vrijednost predmeta spora smatra neprocjenjivom, ali bez vraćanja u čl. 46 st. 1 Zakona (obustava spora) teksta „i odlučiti o troškovima spora“ iza riječi „Sud će rješenjem obustaviti spor“.⁴

² Ranija analiza (iz 2013) objavljena je pod naslovom *Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj — legislativni korak unatrag* (http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_12.pdf), a kasnija (2016) pod naslovom *Povodom ustavnosudskog ukidanja članka 79. hrvatskog Zakona o upravnim sporovima – prijedlog novog uređenja troškova upravnog spora* (http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Alen_Rajko8.pdf). Pitanje troškova upravnog spora u Hrvatskoj obuhvaćeno je i novijom analizom P. Krsmanović, *Troškovi upravnog spora*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Predrag_Krsmanovic1.pdf.

³ Odluka Ustavnog suda, br: U-I-2753/2012 i dr. od 27. 09. 2016, *NN 94/16*. Ustavni sud je tada, u skladu sa svojim ovlastima, utvrdio da model prema kojem svaka stranka podmiruje svoje troškove upravnog spora ustavnopravno neprihvatljiv, ne opredjeljujući se za neki od različitih modela reguliranja ove materije koji ne bi trpio od ustavnopravnih nedostataka, prepuštajući zakonodavcu da koncipira novi model. Što se tiče neuvjerljivosti razloga navedenih od strane predlagatelja prilikom obrazlaganja intervencije u osnovni tekst čl. 79 ZUS-a, negativnih posljedica izmijenjene odredbe u pogledu procesne ravnopravnosti stranaka te općenito važnosti implikacija troškovnog modela, razlozi izneseni u navedenoj odluci Ustavnog suda podudarni su argumentaciji sadržanoj u analizi CJP-a iz 2013. (bilj. 2).

⁴ Čl. 79 ZUS-a (bilj. 1) sada glasi:

(1) *Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.*

(2) *Vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom.*

(3) *Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmljuju se iz sredstava suda.*

(4) *Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.*

(5) *Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.*

(6) *O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude.*

(7) *Protiv rješenja iz stavka 6. ovoga članka žalba je dopuštena.*

Važeće uređenje troškova upravnog spora bazira na priznavanju isključivo opravdanih troškova, priznavanju troškova razmjerno uspjehu u sporu, dopuštenosti zasebnoga žalbenog osporavanja odluke o troškovima, te ograničenju priznatog iznosa naknade troškova na teret protustranke (putem režima neprocjenjive vrijednosti predmeta spora). U hrvatskome upravnom sporu nema opće supsidijarne primjene Zakona o parničnom postupku⁵, koji se supsidijarno primjenjuje samo kada je to izrijekom propisano⁶. Nije propisana primjena toga Zakona u odnosu na troškove spora.

2. Sporni zaključak VUS-a

Nakon treće novele ZUS-a, nisu se javljale dvojbe pri odlučivanju o troškovima spora kada sud sam riješi stvar, donošenjem reformacijske (meritorne) presude⁷. Međutim, u praksi je različito odlučivano o troškovima spora kod kasacijske presude. Profilirale su se tri glavne varijante: (1) dosuđivanje troškova u punom opsegu, kao kod reformacije; (2) tretiranje ovog ishoda spora kao djelomičnog uspjeha tužitelja, uz priznavanje dijela troškova (najčešće polovice troškova zastupanja i polovice ili svih troškova izvođenja dokaza); (3) određivanje da svaka stranka podmiruje svoje troškove spora.

U nastojanju ujednačavanja s time povezane sudske prakse, donesen je zaključak sjednice svih sudaca VUS-a, broj 6 Su-85/2018-3, od 12. veljače (februara) 2018, koji glasi:

Kada je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, svaka stranka snosi svoje troškove.

Objava zaključka nije popraćena obrazloženjem. Iz dijela drugostupanjskih odluka može se zaključiti da je VUS (odnosno većina sudaca toga Suda) mišljenja kako se vraćanjem predmeta na ponovni postupak još ne može smatrati da će tužitelj uspjeti u sporu, odnosno da pravo na naknadu troškova spora podrazumijeva meritorno rješavanje upravne stvari i to na način da je predmetna upravna stvar presudom definitivno riješena⁸. Bilo je i neformalnih objašnjenja po kojima većina upravnih sporova ionako biva dovršena odbijanjem tužbenog zahtjeva, pa VUS-ovo stajalište, ukupno promatrano, ide u korist tužitelja. Međutim, zaključak od 12. veljače 2018.

⁵ NN 53/01, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 – proč. tekst, 25/13 i 89/14.

⁶ Riječ je o sljedećim odredbama ZUS-a (bilj. 1): čl. 20 st. 7 (poslovna sposobnost fizičke osobe); čl. 21 st. 2 (valjanost zastupanja); čl. 33 st. 5 (izvođenje dokaza); čl. 34 st. 3 (pribavljanje dokaznih sredstava); čl. 54 st. 2 (zaštita suda, stranaka i drugih sudionika od uvredljivih podnesaka te održavanje reda).

⁷ Postojeći informacijski sustav hrvatskoga upravnog sudstva ne sadržava rubriku kojom bi bilo naznačeno da je donesena reformacijska presuda. Stoga ne raspoložem cjelovitim podacima o udjelu tih presuda među odlukama prvostupanjskih sudova. Po podacima koji se neslužbeno, ali pouzdano vode za Upravni sud u Rijeci, među odlukama kojima je usvojen tužbeni zahtjev (reformacijom, kasacijom ili nalaganjem donošenja rješenja kod šutnje uprave), udio reformacijskih presuda u novije je vrijeme bio 33,5% (2017), odnosno 28,7% (2018). Analiziranje udjela reformacijskih presuda u ukupnom broju presuda bilo bi metodološki pogrešno, jer se, po ishodu spora, presude na prvoj razini usporedbe dijele na usvajajuće i odbijajuće, dok su reformacijske presude podvrsta usvajajuće presude. Odbijajuće presude ne mogu biti reformacijske, pa nije relevantna usporedba broja reformacijskih presuda s ukupnim brojem presuda, u kojem većinu čine odbijajuće presude (u Upravnom sudu u Rijeci lani je tužbeni zahtjev odbijen u 68,1% presuda).

⁸ Npr. rješenja VUS-a poslovnih brojeva Usž-4979/18-2 od 17. 01. 2019. i Usž-383/19-2 od 30. 01. 2019.

uopće se ne odnosi na odbijajuće presude, niti može utjecati na dosuđivanje troškova kod ove vrste presuda (o troškovima spora na teret tužitelja v. *infra*, pod 4.2).

U slučaju da je sadržaj zaključka VUS-a, makar djelomice i/ili podsvjesno, bio motiviran zaštitom sredstava državnoga i drugih javnih proračuna (budžeta), podsjećam da je predlagatelj treće novele ZUS-a, a time i zakonodavac, u obzir već uzeo sredstva koja će biti izgledno potrebna za povećane isplate po ovoj osnovi.⁹ Nadalje, pravna shvaćanja viših sudova u Republici Hrvatskoj i njihovih odjela obvezuju sva drugostupanjska vijeća ili suce pojedince konkretnog odjela, odnosno suda (čl. 40 st. 2 Zakona o sudovima¹⁰), ali ne i prvostupanjske sudove. Ipak, većina prvostupanjskih sudaca, koji u Hrvatskoj u upravnom sporu beziznimno odlučuju kao suci pojedinci, priklonila se ovom shvaćanju VUS-a. Osim prihvaćanja autoriteta višeg suda, kod dijela sudaca i slaganja s takvim stajalištem, nerijetko se vjerojatno radilo o izbjegavanju većeg postotka odluka poništenih od strane neposredno višeg suda, kao kvalitativnog mjerila prilikom bodovanja ispunjavanja sudačke dužnosti kod napredovanja¹¹.

Zaključak VUS-a od 12. veljače 2018. podvrgnut je, između ostalog, akademskoj kritici, najizrazitije od strane Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu¹². Bît te kritike sažeta je u tezi da je riječ izigravanju odluke Ustavnog suda od 27. rujna (septembra) 2016. godine. Osim načelnih prigovora, tumačenje po kojem – u osnovi – kod donošenja kasacijske presude tužitelju uopće ne pripada nadoknada troškova spora, na umu je potrebno imati i važne praktične implikacije: kasacijskih presuda je, naime, znatno više negoli reformacijskih.

3. Nove odluke Ustavnog suda

Očekivano, spomenuto stajalište VUS-a osporeno je u ustavnim tužbama podnesenima Ustavnom sudu od strane dijela tužitelja u upravnim sporovima. Mada u pravilu ne prihvaća svoju nadležnost u pogledu odluka o troškovima postupka, Ustavni sud je ocijenio da osobite okolnosti ove vrste predmeta prigovore podnositelja čine ustavnopravno relevantnima. Na sjednici održanoj 9. travnja (aprila) 2019. Ustavni sud je, uz odbacivanje prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom samog zaključka o pravnom shvaćanju VUS-a (koji nema obilježja drugog propisa)¹³, dvjema odlukama¹⁴, donesenima u odnosu na

⁹ U referentnom dijelu obrazloženja treće novele ZUS-a, upućene u saborsku proceduru, uz analizu broja i strukture prvostupanjskih upravnih predmeta, te prosječnih troškova spora, okvirno se zaključuje sljedeće:

Dakle, na godišnjoj razini prema navedenim simulacijama u Državnom proračunu bi trebalo osigurati za troškove upravnih sporova iznos od 13.728.750,00 kn (12.635.000,00 kn+1.093.750,00 kn=13.728.750,00 kn).

Predmetna sredstva osigurana su na poziciji troškova sudskih postupaka kod svih središnjih državnih tijela na koje se primjenjuje Zakon o upravnim sporovima.

(1 euro = cca 7,5 kuna, nap. aut).

Cjelovito obrazloženje, s detaljnijim simulacijama izračuna, dostupno na: <http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiahteXvYbiAhWrw4sKHytCskQFjABegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fedoc.sabor.hr%2FDocumentView.aspx%3Fentid%3D2004253&usg=AOvVaw0458EoPxPUOoqlQxjL05VI>.

¹⁰ NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16 i 67/18.

¹¹ Čl. 9 Metodologije izrade ocjene sudaca, od 06. 09. 2012. Tekst Metodologije dostupan je npr. na: http://www.dsv.pravosudje.hr/index.php/dsv/media/files/metodologija_izrade_ocjene_sudaca.

¹² J. Omejec i dr, Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora – Korak nazad u zaštiti prava građana?, *Informator*, Zagreb 6511/2018, ss. 2-5. O toj kritici v. i u: Krsmanović (bilj. 2), ss. 6-7.

¹³ Rješenje Ustavnog suda, br: U-II-3799/2018 i dr. od 09. 04. 2019.

presude VUS-a i Upravnog suda u Splitu, usvojio ustavne tužbe i reafirmirao svoja stajališta iz odluke kojom je ukinuo drugu varijantu odredbe čl. 79 ZUS-a.

3.1. Razlozi ukidanja odluka utemeljenih na zaključku VUS-a

Argumentacija Ustavnog suda u obje je odluke jednaka. U suštini, iznesena je u dijelovima obrazloženja odluka koji glase¹⁵:

U ovom ustavnosudskom postupku bilo je potrebno odgovoriti na pitanje je li podnositeljima povrijeđeno pravo na pristup sudu zbog toga što im je uskraćeno pravo na naknadu troškova upravnog spora primjenom zaključka Visokog upravnog suda. (...)

Navedena stajališta¹⁶, iako izražena u predmetu apstraktne kontrole, primjenjiva su i na konkretan slučaj. (...)

Dakle, temeljno načelo priznavanja prava na naknadu troškova spora je načelo uspjeha u sporu (načelo causae). To podrazumijeva da stranka ima pravo, ovisno o uspjehu u upravnom sporu, na naknadu opravdanih troškova. Drugim riječima, to znači da po okončanju upravnog spora stranka ne može biti „na gubitku“ u pogledu troškova koji su joj nastali u upravnom sporu koji je pokrenula radi zaštite njezinih prava i pravnih interesa povrijeđenih nezakonitom odlukom javnopravnog tijela i u kojem je uspjela. (...)

Posljedica primjene tog zaključka¹⁷ (...) jest da stranka, iako je uspjela u sporu ostaje uskraćena za naknadu opravdanog troška koji joj je nastao tijekom tog spora. Stranka se naime nalazi u situaciji da je upravni spor što se tiče merituma pravomoćno okončan¹⁸, ona je uspjela jer je nadležni sud poništio odluku javnopravnog tijela i predmet vratio tom tijelu na ponovni postupak. Unatoč tome, prema stajalištu Visokog upravnog suda stranka nema pravo na naknadu troškova kojima se izložila da bi ostvarila sudsku zaštitu svojih prava i pravnih interesa.

Prema tome, proizlazi da primjena zaključka Visokog upravnog suda u konkretnom slučaju, kao i u drugim sličnim slučajevima, za stranke znači da im je uskraćeno pravo na pristup sudu. (...) navedeni zaključak (...) proizvodi učinke usporedive s onima koje je proizvodio ukinuti članak 79. ZUS-a. Takav učinak u suprotnosti je sa stajalištem Ustavnog suda izraženim u odluci broj: U-I-2753/2012, prema kojem postupak ne može biti pravičan ako se ne osigura da stranka koja spor izgubi plati protivnoj stranci troškove postupka koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela.

¹⁴ Odluke Ustavnog suda, br: U-III-2279/2018 od 09. 04. 2019. i U-III-2086/2018 od 09. 04. 2019.

¹⁵ Razlike u izlaganjima Ustavnog suda u navedenim dvjema odlukama postoje samo u dijelu koji slijedi iz okolnosti da je u jednom slučaju riječ o ukidanju odluke prvostupanjskog suda, a u drugom predmetu o ukidanju odluke drugostupanjskog suda, kojom je poništena prvostupanjska odluka o troškovima spora. Citat u nastavku preuzet je iz odluke br: U-III-2086/2018 (vezane uz presudu Upravnog suda u Splitu), za koju odluku je Ustavni sud odredio da će biti objavljena u „Narodnim novinama“ (u vrijeme pisanja analize spomenuta objava još nije objavljena).

¹⁶ Tj. stajališta iz ustavnosudske odluke od 27. 09. 2016. (nap. aut).

¹⁷ Zaključka VUS-a od 12. 02. 2018. (nap. aut).

¹⁸ Protiv presude kojom je osporavano rješenje poništeno ili oglašeno ništavim i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak žalba nije dopuštena (čl. 66a st. 1 ZUS-a (bilj. 1)), pa dio izreke koji se ne odnosi na troškove spora stječe svojstvo pravomoćnosti danom donošenja presude (nap. aut).

Ustavni sud utvrđuje i da je zaključak Visokog upravnog suda u izravnoj suprotnosti i s člankom 79. ZUS-a/10-17 koji jasno propisuje da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Međutim, ako stranka djelomično uspije u sporu sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu (...).

Stoga zaključak Visokog upravnog suda, uz nepoštovanje odluke Ustavnog suda (...), na ustavnopravno neprihvatljiv način interpretira jasnu odredbu zakona na štetu prava pojedinaca. Nedopustivo je u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava zaključkom suda, kako je to učinjeno u konkretnom slučaju, zanemariti načelna stajališta i razloge zbog kojih je Ustavni sud ukinuo raniju zakonsku odredbu i zbog kojih je zakonodavac, postupajući po odluci Ustavnog suda, izmijenio članak 79. ZUS-a i time ponovo onemogućiti strankama ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup sudu kao jednog od aspekata prava na pravično suđenje iz članka 29. Ustava.

Interpretacija netom citirane argumentacije Ustavnog suda može biti sažeta na sljedeći način:

- Ustavni sud ostao je pri stajalištima iznesenima u svojoj odluci iz 2016.¹⁹ te ih je novom odlukom reafirmirao;
- stranka ne može biti na troškovnom gubitku u upravnom sporu u kojem je uspjela;
- za utvrđenje uspjeha u upravnom sporu odlučan je ishod upravnog spora (tj. je li tužbeni zahtjev usvojen), kao i kriterij opravdanosti pokretanja spora (tj. izazivanja spora nezakonitim aktom ili postupanjem), a ne definitivni ishod rješavanja upravne stvari (meritum spora sastoji se u sudbini osporavanog rješenja – upravnog akta, a ne u sudbini upravne stvari, promatrane u cjelini upravnog postupka i upravnog spora);
- zaključkom od 12. veljače 2018. VUS je nedopustivo zanemario ranije iznesena načelna stajališta Ustavnog suda.

3.2. Dodatne implikacije

U provedbi novih odluka Ustavnog suda javit će se nekoliko dodatnih pitanja, odgovor na koja je potrebno tražiti interpretacijom odredbi čl. 79 ZUS-a, u svjetlu ustavnosudskih odluka od 9. travnja 2019. godine.

3.2.1. Kasacijska presuda – djelomični ili potpuni uspjeh u sporu?

Tekst obrazloženja ustavnosudskih odluka – u prvom redu kriteriji opravdanosti pokretanja spora i uspjeha u sporu poništavanjem osporavanog rješenja – ne daje uporište za zaključak da se donošenje kasacijske presude može smatrati djelomičnim uspjehom tužitelja u sporu, za razliku od reformacijske presude kao nedvojbeno potpunog uspjeha. U postupku donošenja treće novele ZUS-a bio sam među onima koji su (bezuspješno) zagovarali varijantu srodnu slovenskom modelu, po kojem se i kod reformacijske i kod kasacijske presude tužitelju dosuđuju troškovi spora, ali ne u jednakom opsegu (kod kasacijske presude u Sloveniji je propisan paušalni iznos

¹⁹ Navedena stajališta sistematizirana su u analizi CJP-a iz 2016. (bilj. 2).

priznatih troškova)²⁰. Dvojbeno je bi li takva regulacija prošla hrvatsku ustavnosudsku provjeru, ali sada je očito da (više) ne može biti izvedena tumačenjem važećih odredbi čl. 79 ZUS-a²¹.

Iz argumentacije Ustavnog suda proizlazi da bi se djelomičnim uspjehom u sporu mogao smatrati, primjerice, slučaj u kojem je osporavano rješenje djelomično poništeno²² (uz odbijanje preostalog dijela tužbenog zahtjeva), kada nije usvojen akcesorni tužbeni zahtjev i sl. Pritom je na umu potrebno imati sada već ustaljeno upravnosudsko stajalište, po kojem upravni sud nije vezan procesnopravnom kvalifikacijom tužbenog zahtjeva, niti njegovim doslovnim sadržajem. Vezan je dijelom tužbenog zahtjeva što se odnosi na razrješenje spornoga pravnog odnosa, a ne na privremenu procesnopravnu sudbinu predmeta, poput zahtjeva za vraćanje predmeta nadležnome javnopravnom tijelu na ponovni postupak.²³

3.2.2. Usvajanje tužbenog zahtjeva u predmetu šutnje uprave

Dodatni prijepor javlja se kod usvajanja tužbenog zahtjeva u predmetima šutnje uprave, kada upravni sud tužbeni zahtjev usvaja nalaganjem tuženiku da u primjerenom roku (koji određuje sud) donese upravni akt koji nije donesen u propisanom roku²⁴. Protiv presuda ove vrste nikad nije dopuštena žalba²⁵, što ih čini redovito pravomoćnima već u prvom stupnju upravnog spora.

U ovom slučaju nema poništenja upravnog akta (koji nije ni donesen), ali ima usvajanja tužbenog zahtjeva, tj. uspjeha tužitelja u sporu, koji je opravdano pokrenut. Po prirodi stvari, troškovi ove vrste spora su manji, u pravilu obuhvaćaju tek naknadu za sastav tužbe (ako je tužba podnesena putem opunomoćenika koji je odvjetnik (advokat) i ako je već u tužbi iskazan zahtjev za nadoknadu troškova spora). Usto, dio sporova pokrenut zbog šutnje uprave biva dovršen obustavom spora (v. *infra* pod 3.2.3).

²⁰ Čl. 25 Zakona o upravnom sporu (*Ur. list RS* 105/06, 107/09, 62/10, 98/11 i 109/12) i na njemu utemeljeni Pravilnik o povrnitvi troškov tožniku v upravnom sporu, *Ur. list RS* 24/07 i 107/13. Primjer kasnijeg zagovaranja slične normativne solucije zabilježen je u: S. Orlić Zaninović, Troškovi upravnog spora nakon novele Zakona o upravnim sporovima 2017, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 1/2018, ss. 667-685, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/199779> (pod „Puni tekst“).

²¹ Pokazala se točnom najava koju sam iznio na kolegiju sudaca Upravnog suda u Rijeci nakon donošenja zaključka VUS-a od 12. 02. 2018: pribjegavanjem krajnjoj varijanti interpretacije uspjeha u sporu kod kasacijskih presuda, unatoč ranije iznesenim ustavnosudskim stajalištima, izgledno da će Ustavni sud zauzeti poziciju koja više neće ostaviti prostora za međuvarijante.

²² Rješenje može biti djelomično poništeno i kada njegova izreka nije strukturirana u zasebne točke.

²³ Npr. presude VUS-a poslovnih brojeva Usž-599/15 od 10. 06. 2015, Usž-2022/15 od 11. 11. 2015. i dr. Stoga se smatra da su upravni sudovi ovlašteni donijeti reformacijsku presudu i kada tužitelj to nije zatražio, dok se donošenje kasacijske presude ionako smatra obuhvaćenim zahtjevom za donošenje reformacijske presude. Također, sud može vratiti predmet na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu i kada tužitelj traži vraćanje predmeta na ponovni postupak tuženiku (drugostupanjskom tijelu). S druge strane, sud nije ovlašten poništiti neosporeni dio rješenja, niti priznati pravo različito od predmetnoga (npr. u predmetu priznavanja prava na invalidsku mirovinu nije ovlašten priznati pravo na starosnu mirovinu, čak i kada tužitelj za to ispunjava propisane pretpostavke).

²⁴ Čl. 3 st. 1 t. 3, čl. 22 st. 2 t. 2, čl. 58 st. 1 i 3 ZUS-a (bilj. 1). S time je povezano i uređenje rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku (čl. 101 i čl. 121 Zakona o općem upravnom postupku, *NN* 47/09).

²⁵ Čl. 66a st. 1 ZUS-a (bilj. 1).

3.2.3. Obustava spora zbog postupanja tuženika po tužbenom zahtjevu

Prema čl. 46 st. 1 t. 2 ZUS-a, sud će rješenjem obustaviti spor kad nastupi razlog propisan, između ostalog, u čl. 43 st. 1 toga Zakona, tj. kada tuženik tijekom spora postupi po tužbenom zahtjevu²⁶. Dva su glavna načina na koji tuženik to čini:

- donošenjem rješenja koje nije doneseno u propisanom roku (prestanak šutnje uprave, ako tužitelj ne proširi tužbeni zahtjev na ocjenu zakonitosti donesenog rješenja, već protiv njega ne podnese tužbu ili podnese novu tužbu), te
- interveniranjem u opstojnost osporavanog rješenja od strane tuženika, u pravilu poništenjem, ukidanjem ili oglašavanjem rješenja ništavim primjenom nekog od izvanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku.

S jedne strane, može se reći da je i ovdje je upravni spor pokrenut opravdano. Međutim, nije došlo do usvajanja tužbenog zahtjeva, niti se sud izjasnio je li osporavano rješenje trebalo staviti izvan snage, a tuženik je ovlašten donijeti rješenje, odnosno staviti ga izvan snage, i neovisno o vođenju upravnog spora. Priklanjam se interpretaciji po kojoj, kod obustave spora zbog postupanja tuženika po tužbenom zahtjevu tužitelju u pravilu ne pripada naknada troškova spora. Uzgredno, to bi stimuliralo tuženike da, odmah po primitku tužbe, objektivnije i temeljitije procijene treba li osporavani upravni akt staviti izvan snage.

3.2.4. Opetovane kasacijske presude

Ako upravni sud, usvojivši tužbeni zahtjev, drugi ili koji od idućih puta vrati predmet na ponovni postupak (drugostupanjskome ili prvostupanjskom tijelu), stranke imaju pravo žalbe protiv prvostupanjske presude (čl. 66a st. 1 ZUS-a). Po naravi stvari, najčešće će to učiniti tuženik. Ova odredba, između ostalog, predstavlja „osigurač“ kojim VUS može spriječiti neosnovano opetovano vraćanje predmeta na ponovni postupak, a time, u slučaju osnovanosti žalbe, onemogućiti dodatno dosuđivanje naknade troškova spora u istoj upravnoj stvari. U ovakvom slučaju prvostupanjska kasacijska presuda, protiv koje je podnesena žalba, ne stječe svojstvo pravomoćnosti do donošenja drugostupanjske odluke.

4. Druga procesna pitanja vezana uz troškove spora

U pogledu troškova upravnog spora, hrvatsku profesionalnu javnost u prethodnom je razdoblju najviše zaokupljalo pitanje dosuđivanja troškova spora kod kasacijskog odlučivanja upravnih sudova. Ipak, postoje i drugi dijelovi materije troškova spora važni za primjenu ovog instituta, u odnosu na koje se postupno razvijaju regulacija i sudska praksa. Raščlanjuju se u nastavku analize.

²⁶ Čl. 43 ZUS-a (bilj. 1) glasi:

(1) *Ako tuženik u tijeku spora u cijelosti postupi prema tužbenom zahtjevu, sud će obustaviti spor.*

(2) *Ako tuženik u tijeku spora djelomično postupi prema tužbenom zahtjevu, sud će o preostalom dijelu zahtjeva nastaviti voditi spor.*

4.1. Sudske pristojbe

Premda nisu uređene ZUS-om, sudske pristojbe (takse) čine dio materije troškova spora. Stupanjem na snagu važećeg Zakona o sudskim pristojbama²⁷ (1. siječnja/januara 2019) područje pristojbi u pogledu (ne)procjenjivosti predmeta spora usklađeno je s normom čl. 79 st. 2 ZUS-a²⁸. I što se tiče pristojbi, upravni sporovi sada se smatraju predmetima neutvrdive vrijednosti (čl. 25 Zakona o sudskim pristojbama, vezano uz čl. 22 st. 2 toga Zakona).²⁹

Pri regulaciji troškova upravnog spora dopušteno je u obzir uzeti posebnosti upravnog spora, u mjeri koja ne dovodi pitanje samu bit ustavnoga i konvencijskog prava na pristup sudu.³⁰ Smatram da koncepcija neprocjenjivosti predmeta upravnog spora, odnosno neutvrdivosti njegove vrijednosti, pri postojećem uređenju odvjetničke tarife³¹, ne dovodi u pitanje bit ustavnoga i konvencijskog prava tužitelja i zainteresirane osobe na pristup sudu.³²

U odnosu na aktivne predmete u kojima je prigovoreno ranijoj neujednačenosti između regulacije troškova spora u ZUS-u i u prijašnjem Zakonu o sudskim pristojbama³³, faktički retroaktivno je primjenjiv zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca VUS-a, broj: 6 Su-47/2019-2 od 21. siječnja 2019, koji glasi:

Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 29/17.), koji je stupio na snagu 1. travnja 2017., vrijednost predmeta spora za sve troškove spora, pa tako i troškove sudskih pristojbi smatra se neprocjenjivom.

Zadržan je model po kojem se pristojbe u upravnom sporu plaćaju samo ako sud odbije tužbeni zahtjev ili odbaci tužbu (čl. 22 st. 1 važećeg Zakona o sudskim pristojbama), pa pristojbena obveza ne nastaje kod usvajanja tužbenog zahtjeva, obustave spora, ni kod drugih nespomenutih

²⁷ NN 118/18. U vrijeme sastavljanja ove analize još nije donesena nova tarifa sudskih pristojbi, koja više nije sastavni dio zakona, već se određuje uredbom Vlade Republike Hrvatske (čl. 1 st. 2 Zakona o sudskim pristojbama). Prema čl. 25 toga Zakona, kod neutvrdive vrijednosti predmeta spora kao vrijednost predmeta spora uzima se iznos od 10.000,00 kuna. Po važećoj tarifi sudskih pristojbi, to razumijeva pristojbu od 400,00 kuna za tužbu i za presudu, odnosno 500,00 kuna za žalbu. Vjerojatno će se i buduća tarifa kretati približno u tim okvirima.

²⁸ V. bilj. 4.

²⁹ Neprocjenjivost, odnosno neutvrdivost vrijednosti predmeta spora, u smislu čl. 79 st. 2 ZUS-a (bilj. 1) i spomenutih odredbi Zakona o sudskim pristojbama, vrijede u kontekstu uređenja troškova spora, a ne generalno. Tim normama nije derogirano vezivanje savjetničkih ovlasti u upravnom sporu uz sporove procjenjive vrijednosti predmeta do propisanog limita (čl. 110 st. 4 t. 3 Zakona o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16 i 67/18). Drukčijim tumačenjem, u upravnom sporu sudski savjetnici bi bili praktično skoro posve isključeni od provođenja postupka i predlaganja nacrta odluka, što posve sigurno nije bio cilj novog reguliranja troškova upravnog spora, do kojeg je došlo slijedom ustavnosudskog ukidanja ranije odredbe čl. 79 ZUS-a, niti su ovlasti (viših) sudskih savjetnika u upravnom sporu bilo na koji način povezane s razlozima navedene ustavnosudske intervencije.

³⁰ Spomenuto ustavno i konvencijsko pravo ne pripada državi, ni njenim tijelima, iako i javnopravnim tijelima – strankama u sporu – pripadaju procesna prava zakonske razine.

³¹ Tbr. 23 i Tbr. 50 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, odnosno 2.500 kuna po radnji (podnesku u prvostupanjskom sporu, pristup ročištu za raspravu), uz PDV od 25% kod odvjetnika koji su u sustavu PDV-a (porez se, u konačnici, vraća državi, ali ne na istu proračunsku stavku). Na kraju 2018. prosječna neto plaća u Hrvatskoj iznosila je 6.262 kune. Normom čl. 79 st. 2 ZUS-a (bilj. 1) ne zadire se u odnos između odvjetnika i stranke, već se isključivo uređuje iznos naknade troškova upravnog spora koji se može nadoknaditi na teret protustranke u sporu. Navedena odredba ne utječe na priznavanje troškova po osnovi izvođenja dokaza.

³² Usp. Krsmanović (bilj. 2), ss. 6 i 26.

³³ NN 74/95, 57/96, 137/02, 26/03 – proć. tekst, 125/11, 112/12, 157/13 i 110/15.

načina okončanja spora. U upravnom sporu provodi se dio personalnih i predmetnih oslobođenja od plaćanja pristojbi propisanih u čl. 11 Zakona o sudskim pristojbama. Dodatna osnova oslobođenja od plaćanja sudskih pristojbi, vezana uz imovno stanje stranke, nije u sudskoj, već u upravnoj nadležnosti, u skladu s odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći³⁴.

4.2. Troškovi zastupanja tuženika i zainteresirane osobe u upravnom sporu

Tuženike u upravnom sporu ne mogu zastupati odvjetnici ni druge osobe izvan sustava tuženika.³⁵ Troškovi zastupanja tuženika pripadaju onim tuženicima za koje je radnje u sporu ovlašteno poduzimati državno odvjetništvo³⁶ (tijelima državne uprave i drugih državnim tijelima), a svim tuženicima u pogledu putnih troškova službenih osoba koje pristupaju raspravi (ako konkretno javnopravno tijelo nema za to kvalificirane službenike u sjedištu upravnog suda).

Manji dio upravnih sudaca je stajališta da tuženiku, zbog posebnosti upravnog spora, generalno ne pripada naknada troškova spora. Ne slažem se s takvim apriornim stavom. U građanskom pravu nedvojbeno je da sud ne može odlučivati o opravdanosti zastupanja stranke od strane odvjetnika, već se ti troškovi uvijek smatraju opravdanima. U upravnom sporu, koliko mi je poznato, nije zabilježena praksa prema kojoj se opravdanima ne bi smatrali troškovi zastupanja stranke – tužitelja, koji je odvjetnik, od strane opunomoćenika – drugog odvjetnika, mada je i sam tužitelj u takvoj situaciji pravno kvalificirana osoba, kao što su to i službene osobe tuženika – javnopravnog tijela u upravnom sporu. Prema praksi Europskog suda za ljudska prava (npr. t. 84.-97. obrazloženja presude od 18. srpnja/jula 2013. donesene u predmetu *Klauz protiv Hrvatske*, zahtjev br. 28963/10), pravilo „gubitnik plaća“ sastoji se u izbjegavanju neopravdanog parničenja i nerazumno visokih troškova parničenja odvracanjem potencijalnih tužitelja od pokretanja neutemeljenih sporova ili podnošenja previsokih tužbenih zahtjeva bez snošenja posljedica. Takva pravila općenito teže legitimnom cilju osiguranja pravilnog djelovanja pravosudnog sustava i zaštite prava drugih. Ovakvo stajalište ne mijenja činjenica da se navedena pravila primjenjuju i na građanske postupke u kojima je stranka država, čime joj se omogućuje da od neuspješne stranke naplati troškove zastupanja (građanskim postupkom u konvencijskom smislu smatra se i upravni spor). Ne može se, naime, smatrati, dodaje Europski sud za ljudska prava, da država ima neograničene resurse, te bi i država, poput privatnih stranaka, također trebala uživati zaštitu od neutemeljenih parnica. Sud, pritom, naglašava da je u svakom predmetu ponaosob potrebno utvrditi i je li konkretna odluka o troškovima spora razmjerna legitimnom cilju kojem je upravljeno odnosno pravilo, tj. bi li u konkretnom slučaju odluka o troškovima spora rezultirala ograničenjem koje je umanjilo samu bit podnositeljevog

³⁴ NN 143/13.

³⁵ Čl. 20 st. 3 ZUS-a (bilj. 1), koji glasi:

Za tuženika radnje u sporu može poduzimati službena osoba javnopravnog tijela koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela. Za poduzimanje radnji u sporu čelnik javnopravnog tijela može ovlastiti drugu službenu osobu tog tijela. Tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo.

Što se tiče „vanjskog zastupanja“, u praksi je razvijena iznimka u odnosu na tuženike koji nemaju svojstvo javnopravnog tijela, poput sindikata u predmetima nadomještaja sindikalne suglasnosti za vođenje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika.

³⁶ Čl. 41 st. 1 Zakona o državnom odvjetništvu (NN 67/18), vezano uz Tarifu o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (NN 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15).

prava na pristup sudu. Imajući u vidu prethodno izneseno, mišljenja sam da naplata troškova zastupanja tuženika u upravnom sporu, zastupanog po državnom odvjetništvu, koja bi teretila tužitelja koji je u cijelosti izgubio spor, sama po sebi ne može predstavljati povredu prava tužitelja na pristup sudu, već je potrebno u konkretnome upravnom sporu ocijeniti bi li i u kojoj mjeri primjena odredbe čl. 91 st. 1. Zakona o državnom odvjetništvu bila nerazmjerna legitimnom cilju.

Zainteresiranim osobama u upravnom sporu³⁷, koje su najčešće na strani tuženika, u pravilu se dosuđuju naknada troškova spora u kojem uspiju. Ipak, zabilježeni su primjeri odbijanja zahtjeva zainteresirane osobe za nadoknadu troškova spora, npr. uz obrazloženje da „zainteresirana osoba odgovorom na tužbu nije pridonijela načinu rješavanja ovog upravnog spora“³⁸.

Za ovo razmatranje korisni mogu biti i pokazatelji o dosuđenim naknadama troškova spora po vrstama stranaka u praksi Upravnog suda u Rijeci³⁹. U 2018. je pred ovim Sudom riješeno 2.859 predmeta, od toga 2.493 upravna spora, među kojima 2.019 sporova presudom. Dosuđene su naknade troškova spora u ukupnom iznosu od 984.312,50 kuna. Od toga je 669.148,80 kuna (68%) dosuđeno na teret tuženika, a 315.163,70 kuna (32%) na teret tužitelja (u korist tuženika i/ili zainteresiranih osoba). Na ove je pokazatelje utjecala i okolnost da je u tom periodu u većini sudskih referata odlučivano u skladu sa zaključkom VUS-a od 12. veljače 2018. godine.

4.3. (Ne)opravdani troškovi spora

Od sudaca se očekuje da troškovnike stranaka ne prihvaćaju nekritički, već da provjeravaju ulazi li pojedina stavka troškovnika u opravdane izdatke učinjene u tijeku ili u povodu spora, u smislu čl. 79 st. 1 ZUS-a, tj. u troškove potrebne za vođenje spora. Evo nekoliko primjera izdataka koje ne smatram opravdanima:

- iznošenje navoda i predlaganje dokaza koje su stranke dužne uvrstiti već u tužbi odnosno u odgovoru na tužbu (čl. 34 st. 1 ZUS-a) tek u kasnijim podnescima, osim kada se radi o odgovoru na kasnije navode protustranaka, dodatna traženja suda, i sl.;
- podnesak koji, u bitnome, sadržava ponavljanje ranije u sporu već iznesenih navoda stranke;
- izjašnjenje stranke na navode protustranke ili na traženje suda u više podnesaka, umjesto u jednome;
- podnesci sadržaj kojih je mogao biti iznesen na raspravi;
- podnesci koji ne sadržavaju činjenična ni pravna razlaganja (u smislu Tbr. 23 t. 1 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika);
- pristup na ročište za objavu presude, i sl.

Zatim, odredba čl. 79 st. 3 ZUS-a može činiti pravnu osnovu za, pored ostalog, obvezivanje na podmirenje tzv. skrivljenih troškova, koji ne ovise o ishodu spora, a u tekstu ZUS-a nisu izriječno uređeni. Ovi troškovi mogu u obzir biti uzeti i kod utvrđivanja ukupnog iznosa

³⁷ Ova vrsta stranaka spora normativno je definirana u čl. 19 ZUS-a (bilj. 1).

³⁸ Presuda VUS-a, posl. br. UsII-221/18-9 od 27. 09. 2018, u predmetu pristupa informacijama – jednoj od vrsta predmeta u kojima u upravnom sporu VUS odlučuje u prvome i jedinom stupnju.

³⁹ Nije riječ o službenoj, propisanoj evidenciji, pa ne raspoložem navedenim podacima u odnosu na druge upravne sudove.

troškova koji određenoj stranci pripadaju, odnosno terete je, sagledavajući sve troškove spora u cjelini.

4.4. Rok za postavljanje zahtjeva za nadoknadu troškova spora i srodna pitanja

U nedostatku izričitih odredbi ZUS-a, ustaljena sudska interpretacija obuhvaća sljedeće elemente: (a) o naknadi troškova spora odlučuje se isključivo na zahtjev stranke; (b) zahtjev mora biti određen (specificiran); (c) stranci ne može biti dosuđena veća naknada troškova spora od zatražene; (d) zahtjev se podnosi najkasnije do zaključenja rasprave, a kod rješavanja spora presudom bez rasprave⁴⁰, najkasnije do donošenja presude. Prevladavajuće je stajalište, koje dijelim, da kod donošenja presude bez rasprave nema razloga stranci dopustiti dodatni rok za podnošenje zahtjeva za naknadu troškova spora. Naime, kod zastupanja troškovi se priznaju samo za zastupanje od strane odvjetnika ili državnog odvjetništva, dakle od strane pravno kvalificiranih osoba. Tim osobama mora biti poznata zakonska mogućnost rješavanja spora bez rasprave, što implicira potrebu iskazivanja troškovnika uz svaki podnesak upućen sudu (barem u stadiju dok nije izvjesno da će rasprava biti održana). Pritom stranka ne može biti oštećena u odnosu na troškove vezane uz dokazivanje, jer se dokazi izvode na raspravi, pa otpada mogućnost donošenja presude bez rasprave.

4.5. Dopuštenost i odgovni učinak žalbe protiv odluke o troškovima spora

Ujednačenom sudskom praksom odbačeno je doslovno sagledavanje stipulacije odredbe čl. 79 st. 7 ZUS-a, koja izrijeком spominje samo rješenje o troškovima. Žalba se smatra dopuštena protiv svake prvostupajnske odluke o troškovima spora, neovisno o tome je li o troškovima odlučeno zasebnom točkom izreke presude ili naknadnim posebnim rješenjem. Stoga, (i) kada je o troškovima odlučeno u okviru presude, žalba protiv tog dijela izreke presude dopuštena je bez obzira na to je li žalba dopuštena protiv odluke o glavnoj stvari⁴¹.

Prijepore u praksi izazvalo je pitanje ima li žalba protiv odluke o troškovima spora koja nije sadržana u presudi, već u posebnom rješenju (čl. 79 st. 6 ZUS-a), odgovni učinak. s obzirom na to da je u čl. 67 st. 1 ZUS-a propisano da se protiv rješenja upravnog suda žalba može podnijeti samo kada je to propisano tim Zakonom. Takve izričite odredbe nema u odnosu na posebno rješenje iz čl. 79 st. 6 ZUS-a. Međutim, nema pravno opravdanog razloga da suspenzivni učinak žalbe bude različito uređen u pogledu odluke o troškovima sadržane u izreci presude u odnosu na odluku o troškovima sadržanu u kasnijem posebnom rješenju. Riječ je o različitim procesno-tehničkim varijantama, koje se razlikuju administrativno, a ne suštinski. Stoga je svrhovito izreke odluka o troškovima spora formulirati na način koji rok za nadoknadu troškova vezuje uz dostavu pravomoćne odluke o troškovima, odnosno uz dan nastupa njene izvršnosti (čl. 80 i čl. 82 ZUS-a).

⁴⁰ O raspravi i rješavanju upravnog spora bez rasprave v. čl. 7 i čl. 36 ZUS-a (bilj. 1).

⁴¹ O (ne)dopuštenosti žalbe protiv presude u upravnom sporu v. čl. 66 i čl. 66a ZUS-a (bilj. 1).

4.6. Još neka pitanja

Regulacija troškova upravnog spora ne sadržava ni odredbu o roku za nadoknadu dosuđenih troškova. Smatram da pritom ima mjesta primjeni roka propisanog za izvršenje sudskih odluka. Prema čl. 81 st. 2 ZUS-a, krajnji rok za izvršenje presude je 60 dana od dostave pravomoćne presude. Odredbom čl. 82 st. 2 toga Zakona propisana je odgovarajuća primjena odredbi ZUS-a o izvršenju pravomoćnih presuda na izvršenje pravomoćnih rješenja. Većina troškova spora naplaćuje se na teret tuženika. S obzirom na izvjesnost naplate na teret državnog i drugih javnih proračuna, kao i procedure potrebne za proračunske isplate, mišljenja sam da je riječ o adekvatnom roku.

Nema izričite odredbe ni o troškovima spora u slučaju okončanja spora na temelju sudske nagodbe (čl. 89 ZUS-a). Ovdje je prikladno odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove, ako nagodbom nije drukčije određeno.

5. Zaključak

Reafirmirajući svoja ranija stajališta, Ustavni sud je odlukama od 9. Travnja (aprila) 2019. istaknuo ustavnopravnu neprihvatljivost pravne interpretacije po kojoj, kod donošenja kasacijske presude u upravnom sporu, svaka stranka podmiruje svoje troškove. Ujedno je nastojao ojačati autoritet svojih odluka u odnosu na sudbenu vlast.

Vjerujem da je izneseni opći pravac argumentacije Ustavnog suda u profesionalnoj je javnosti bio očekivan. Dodatni interes postojao je u pogledu daljnje razrade ustavnosudskih stajališta, naročito što se tiče kriterija određivanja uspjeha u upravnom sporu. Za razliku od pristupa sagledavanja definitivnog ishoda rješavanja upravne stvari u upravnom postupku i upravnom sporu, Ustavni sud prihvatio je kriterije usvajanja tužbenog zahtjeva, sudbine osporavanog rješenja u upravnom sporu i opravdanosti pokretanja spora, kao i načelo po kojem stranka ne može biti na troškovnom gubitku u sporu u kojem je uspjela. Ustavnosudska stajališta u ovoj su analizi bila su opći orijentir prilikom nuđenja odgovora na druga pitanja koja se postavljaju na području kasacijskog odlučivanja upravnih sudova, kojima se Ustavni sud nije posebno bavio. I izvan područja kasacijskih presuda, prije svega zbog podnormiranosti uređenja troškova upravnog spora u Hrvatskoj, u praksi se javljaju dodatne dvojbe, koje su također raščlanjene u ovome tekstu, radi cjelovitosti uvida u trenutačnu regulaciju troškova upravnog spora i u razvoj njezine interpretacije.

Ovakva orijentacija ujedno je poticaj javnopravnim tijelima da unaprijede svoje poslovne procese i uopće kvalitetu rada. To osobito vrijedi u odnosu na najčešće razloge donošenja kasacijskih presuda, koji leže u nedostacima upravnog postupka u kojem je doneseno osporavano rješenje, poput nepotpuno utvrđenih činjenica, neadekvatnog obrazloženja, nepružanja stranci mogućnosti da sudjeluje u postupku i sl. Kratkoročno, radi smanjivanja troškova upravnog spora kojima se javnopravna tijela izlažu, može se očekivati veći broj poništavanja prvostupanjskih rješenja od strane drugostupanjskih tijela. Racionalniji tuženici bit će potaknuti da, u onim sporovima u kojima je to realno moguće, saniraju nedostatke iz upravnog postupka (npr. dodatnim obrazlaganjem osporavanog rješenja i sl.), kako bi povećali vjerojatnost donošenja

presude o odbijanju tužbenog zahtjeva na temelju odredbe čl. 57 st. 2 ZUS-a⁴². Istodobno, mogućnost naplate troškova spora i kod kasacijske presude povećat će broj predmeta u kojima će zastupanje tužitelja prihvaćati odvjetnici, a kod dijela tužitelja (ili njihovih opunomoćenika) dovest će do manje motiviranosti za predlaganje izvođenja dokaza u upravnom sporu nužnih za donošenje reformacijske presude, a time i do manje reformacijskog odlučivanja.

Materija troškova sastavni je dio svakog pravom uređenog postupka. Ustavnosudskim odlukama iz 2016. i 2019. naglašena je ustavna i konvencijska važnost troškova upravnog spora, u prvom redu u pogledu prava na pristup suđenju, kao segmenta prava na pravično suđenje. Ovaj pristup zakonodavac je implementirao donošenjem treće novele ZUS-a, iznijevši u radnim materijalima u parlamentarnoj proceduri da su za tu namjenu osigurana sredstva na odgovarajućim pozicijama proračunskih korisnika (v. *supra* pod 2). Ustavni sud postavio je načelno prihvatljive okvire, koje je zakonodavna vlast pretočila u legislativu. Moguće je da dio izvršne vlasti nije bio zadovoljan takvim razvojem situacije, ali spomenuto nezadovoljstvo ne može biti valjana podloga za odlučivanje sudbene vlasti. Osobito ne upravnog sudstva, čija je ustavna funkcija kontrola upravnoprocesne djelatnosti izvršne vlasti.

Troškovi upravnog spora jedan su od mnogih primjera u kojima do izražaja mogu doći dvije neprofesionalne krajnosti, rizik kojih je svojstven upravnom sudovanju. U jednu ruku, to je apriorni stav da je tužitelj, kao objektivno slabija stranka, samim time „više u pravu“. Slično tome je i odlučivanje primjenom kriterija „tužne životne priče“. S druge strane je pristup „kako obraniti državu“, ponekad izražen i na nivou Pavlovljevog refleksa. Preostalim otvorenim pitanjima unatoč, nadam se da je najnoviji razvoj situacije na području troškova upravnog spora u Republici Hrvatskoj, koji izbjegava spomenute krajnosti, znak da neće biti potrebe za sastavljanje četvrte analize ove teme.

Expenses of the Administrative Dispute in Croatia - Establishment of the Matter with the Help of Constitutional Court

Summary

The Constitutional Court of the Republic of Croatia has intervened for the second time in the matter of the expenses of the administrative dispute. Earlier, by abolishing the then provision of Article 79 of the Act on Administrative Disputes. Now, in the context of constitutional complaints, motivated by the High Administrative Court's standpoint that in a cassation judgment each party settles its expenses of dispute, rejecting such an interpretation of the law. The paper also analyzes other current issues related to the expenses of the administrative dispute in Croatia.

⁴² Čl. 57 st. 2 ZUS-a (bilj. 1) glasi: *Sud će odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan i kada utvrdi da je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka te ako utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih navedenih u odluci.* *Ratio* ove odredbe je sljedeći. O upravnoj stvari odlučuje se izrekom rješenja (čl. 98 st. 3 Zakona o općem upravnom postupku, bilj. 24). Stoga, kada sud nedvojbeno utvrdi da je izreka osporavane odluke zakonita, poništenje pojedinačne odluke radi saniranja možebitnih nedostataka u postupku njezina donošenja ili u njenom sadržaju bila bi nesvrhovita, pa je tužbeni zahtjev potrebno odbiti.