

Alen Rajko*

**Povodom ustavnosudskog ukidanja članka 79.
hrvatskog Zakona o upravnim sporovima – prijedlog
novog uređenja troškova upravnog spora**

Sadržaj

1. Uvod
2. Razlozi ukidanja čl. 79 ZUS-a
3. Prijedlog nove regulacije
4. Zaključak

1. Uvod

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016.¹ (odluka USRH) ukinuta je odredba čl. 79 Zakona o upravnim sporovima² (ZUS), kojom je bilo propisano da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove. Ujedno je određeno da ukinuta norma prestaje važiti 31. ožujka (marta) 2017, na koji način je hrvatskom zakonodavcu dano približno pola godine za usklađivanje ukinutog čl. 79 ZUS-a s Ustavom.

Ukinuta odredba u tekst ZUS-a uvrštena je prvom novelom toga Zakona³, derogiravši uređenje troškova spora normirano u čl. 79 osnovnog teksta toga Zakona. Spomenuta zakonodavna intervencija podvrgnuta je kritici, između ostalog, analizom pod naslovom „Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj – legislativni korak unatrag“, objavljenom u *Sveskama za javno pravo* br. 12/2013 (dalje: analiza iz 2013).

* Autor je doktor pravnih znanosti, sudac i predsjednik Upravnog suda u Rijeci te stalni suradnik FCJP za Hrvatsku.

¹ NN 94/16. Pored navedene odluke, doneseno je i rješenje kojim nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 20 st. 3 i dijela čl. 74 st. 1 ZUS-a, kao i čl. 18 st. 1 i čl. 19 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (NN 143/12), te je obustavljen postupak pokrenut u povodu zahtjeva/prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti dviju ranije važećih odredbi ZUS-a: čl. 66 st. 2 i čl. 67 st. 1 Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12). Ova analiza posvećena je troškovima upravnog spora, te se materija rješenja Ustavnog suda – koja se odnosi na druga pitanja regulirana ZUS-om - posebno ne analizira. O tome npr. R. Peček, Načelna stajališta Ustavnog suda o nekim spornim pitanjima upravnog spora, *Ius-Info*, <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=28164>. Odluka i rješenje Ustavnog suda elektronički su dostupni pod:

<http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/NovostiO/C12570D30061CE54C125803D00396052?OpenDocument>.

² NN 20/10, 143/12 i 152/14.

³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN 143/12.

U ovoj analizi iznose se glavni razlozi ustavnosudskog ukidanja druge verzije odredbe čl. 79 ZUS-a⁴, te se predlažu osnovni elementi buduće (treće) legislativne verzije reguliranja ovog instituta u ZUS-u, koji Zakon je jedan „od najvažnijih pravnih akata u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava“⁵.

2. Razlozi ukidanja čl. 79 ZUS-a

Razlozi ukidanja druge verzije uređenja troškova upravnog spora od strane Ustavnog suda (točke 7-12 odluke USRH), mogu se sažeto sistematizirati na sljedeći način:

- upravni spor u Republici Hrvatskoj uređen je kao spor pune jurisdikcije, pri čemu je u prvom planu odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja, dok osiguranje objektivnog prava ima sekundarni karakter (objektivni pravni poredak najvećim dijelom štiti se kroz zaštitu subjektivnih prava tužitelja);
- ZUS je izraz državne politike prema načinu provedbe ustavnog jamstva na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti⁶, na zakonodavcu je samostalno i slobodno odabrati normativni okvir (zakonodavni model) upravnog sudovanja radi zaštite individualnih prava od pretjeranog podizanja javnopravnih tijela, ovisno o ciljevima koji se upravnosudskom politikom žele postići, a zakonodavčeva sloboda uključuje njegovu ovlast da uredi način snošenja troškova koje stranke mogu imati u zaštiti svojih prava i pravnih interesa u postupcima pred upravnim sudovima;
- pri tome je, s ustavnopravnog aspekta, jedina obveza zakonodavca da uvažava zahtjeve koja pred njega postavlja Ustav, osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote⁷, a ustavna je zadaća Ustavnog suda osigurati da ti zahtjevi budu poštovani;
- način zakonskog uređenja naknade troškova postupka jedna je od komponenti prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno ustavnome i konvencijskom pravu na pravično suđenje;
- tužitelju se mora omogućiti korištenje svim dokaznim sredstvima, koja, sama po sebi, iziskuju posebne troškove;
- upravni spor ne može biti pravičan ako se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci naplati troškove postupka;

⁴ S time povezana stajališta drugih autora dosad su objavljena u: F. Staničić, Još o ukidanju odredbe čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, 6444/2016, ss. 16-17; R. Peček, Ukinut je članak 79. Zakona o upravnim sporovima (uz odgovni učinak), *Ius-Info*, <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=27957>.

⁵ Točka 7 obrazloženja odluke USRH (bilj. 1).

⁶ Čl. 19 st. 2 Ustava Republike Hrvatske, *NN 59/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01-ispri, 76/10, 85/10 – proć. tekst i 5/04*.

⁷ „Drugim riječima, njihovo uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva upravnosudskog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u upravnosudskim postupcima u Republici Hrvatskoj u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava).“ – iz t. 7.4 Odluke USRH (bilj. 1).

- ne može se utvrditi koji bi bio legitimni cilj koji bi opravdao zakonsku izmjenu u regulaciji troškova spora donošenjem prve novele ZUS-a, radilo se o izmjeni koja nije imala legitiman cilj, već je bila usmjerena na zaštitu finansijskih interesa države, a zakonodavac se nije razborito kretao unutar slobodne procjene gospodarskih i drugih prilika u državi u smislu čl. 2 st. 4 Ustava;
- po učincima koje može imati na ostvarenje i zaštitu prava i pravnih interesa građana upravni spor može se izjednačiti i uspoređivati s parničnim ili kaznenim postupkom, a njegovi troškovi mogu predstavljati vrlo veliki teret za tužitelja kojem su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njegovih materijalnih prava;
- mada pravo na pristup sudu nije apsolutno⁸, u konkretnom slučaju, ograničenje nametnuto izmjenom zakonskog uređenja troškova spora učinjeno je bez objektivnih, legitimnih i ustavnopravno opravdanih razloga, te bitno vrijeđa pravo na pravično suđenje.

Ustavni sud je, dakle, 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.

U pogledu 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 odluci USRH podudarni su argumentaciji sadržanoj u analizi iz 2013, u kojoj su – pored ustavnopravno relevantnih – navedeni i dodatni prigovori uvođenju modela prema kojem svaka stranka podmiruje svoje troškove spora.

3. Prijedlog nove regulacije

Ne zalažem se za povratak na uređenje troškova upravnog spora iz osnovnog teksta čl. 79 ZUS-a, već za novi (treći) model, koji uključuje i istodobne komplementarne intervencije u pristojbeni (takseni) režim⁹, za što dobru priliku čini upravo obveza Hrvatskog sabora da do kraja ožujka 2017. iznova uredi institut troškova upravnog spora.

Pored ostvarivanja smisla i svrhe odluke USRH, prijedlog je usmjeren na uvažavanje posebnosti upravnog spora u odnosu na druge vrste sudskih postupaka (npr. specifične varijante ishoda spora), te na poticanje racionalnog odlučivanja i postupanja stranaka u sporu (primjerice, stimuliranje tuženika na postupanje po tužbenom zahtjevu ako za to postoje osnovani razlozi, kada se spor obustavlja rješenjem, odvratanje tužitelja od pokretanja spora u kojem nema realnih

⁸ Pravo na pristup sudu „je podvrgnuto ograničenjima, budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit 'prava na sud'.“ – iz t. 11 obrazloženja odluke USRH (bilj. 1).

⁹ O glavnim elementima važećih odredbi Zakona o sudskim pristojbama (NN 74/95, 57/96, 137/02, 26/03 – proć. tekst, 125/11, 112/12, 157/13 i 110/15) koje se odnose na upravni spor, te o problematičnim mjestima te regulacije, v. 4. poglavlje analize iz 2013. Cjeloviti pregled regulacije sudskih pristojbi u upravnom sporu dostupan je u: S. Horvat-Paliska/J. Jambrešić-Mattel, *Sudske pristojbe u upravnom sporu, Pravo i porezi*, 9/2016, ss. 70-81.

izgleda za uspjeh, poticanje stranaka na učinkovitije poduzimanje radnji u sporu, uključujući njihovu procesnu disciplinu, i sl). Nije nedopušteno voditi računa i o izbjegavanju pretjeranog tereta za proračunska (budžetska) sredstva, dok god to ne dovodi u pitanje sâmu bit prava na pristup sudu.

Prijedlog razrađuje bazično načelo prava na naknadu potrebnih (priznatih) troškova razmjerno uspjehu stranke u sporu, te obuhvaća elemente koji se iznose u nastavku. Uspjehom u sporu smatra se donošenje presude kojom je tužbeni zahtjev usvojen (u odnosu na tužitelja), ili odbijen (u odnosu na tuženika), a u odnosu na zainteresiranu osobu ovisno je li se u odnosnom sporu priklonila tužitelju ili tuženiku, što proizlazi iz prijedloga zainteresirane osobe sudu na koji način da riješi spor.

Kod djelomičnog uspjeha u sporu, naknada troškova priznaje se razmjerno, a sud može odlučiti i da – s obzirom na postignuti uspjeh – svaka stranka snosi svoje troškove. Pravo na naknadu troškova po osnovi uspjeha u sporu priznaje se kod sporova dovršenih presudom i postupaka izvršenja dovršenih rješenjem o prisilnom izvršenju, dok kod sporova okončanih rješenjem svaka stranka podmiruje svoje troškove, kao i u sporovima dovršenima presudom na temelju sudske nagodbe (ako nagodbom nije drukčije određeno).

Troškovi spora priznaju se ovisno o varijanti ishoda spora, na način da se:

- puni iznos naknade priznaje kod donošenja presude kojom sud usvaja tužbeni zahtjev i sam rješava upravnu stvar (reformacijska/meritorna presuda);
- umanjeni iznos naknade (u jednome ili više stupnjeva umanjenja) priznaje kod donošenja kasacijske presude - kojom sud usvaja tužbeni zahtjev i predmet vraća na ponovni postupak (kada su utvrđeni nedostaci u upravnom postupku, ali još uvijek nije izgledno hoće li stvar u konačnici biti riješena u korist tužitelja), odnosno kojom sud utvrđuje postojanje tzv. šutnje uprave i nalaže tuženiku donošenje rješenja u određenom roku (kada je utvrđena šutnja uprave, ali je konačni ishod rješavanja stvari također nepoznat), kao i presude kojom sud odbija tužbeni zahtjev (a nastali su troškovi spora na strani tuženika), odnosno rješenja o prisilnom izvršenju.

Priznaju se dvije vrste naknade troškova spora: zastupanje od strane opunomoćenika koji imaju pravo na nagradu/naknadu (odvjetnici), te ostali troškovi nužni za rješavanje spora (u pravilu, riječ je o troškovima predumljenima za izvođenje dokaza koje je predložila odnosna stranka). Za svaku od navedenih dviju vrsta naknade bio bi propisan paušalni iznos priznatih troškova, neovisan, primjerice, o broju podnesaka upućenih sudu, ili o broju održanih ročišta za raspravu¹⁰. Alternativno, umjesto paušala: propisivanje da se upravni spor, u smislu troškova spora, smatra sporom neprocjenjive vrijednosti, uz određivanje maksimalnog iznosa naknade koji se priznaje.

U modelu paušala, iznos paušala određuje se u stupnjevima ovisno o prethodno iznesenim varijantama ishoda spora. U slučaju prihvaćanja koncepcije neprocjenjive vrijednosti spora u kombinaciji s maksimiziranjem priznatog iznosa naknade, tako utvrđena naknada priznavala bi se u 100-postotnom iznosu kod donošenja reformacijske presude, a uz određeno umanjenje/umanjenja kod sporova dovršenih drugim vrstama presude. Neovisno o općim

¹⁰ Imajući na umu da se određeni broj sporova rješava donošenjem presude bez rasprave, moguće je razmotriti razdvajanje paušala na temelju zastupanja po opunomoćeniku-odvjetniku na zastupanje putem podnesaka i zastupanje na raspravi.

kriterijima, svaka stranka protustrankama podmiruje troškove prouzročene vlastitim radnjama ili propuštanjem potrebnih radnji (skriveni troškovi).

Sud odlučuje o osnovanosti zahtjeva za naknadu troškova spora u granicama specificirano sastavljenog zahtjeva podnesenog do zaključenja rasprave, a u slučaju donošenja presude bez rasprave, podnesenog u roku od 15 dana od dostave presude. Troškovi spora utvrđuju se zasebnim rješenjem prvostupanskog suda, po pravomoćnom okončanju upravnog spora, protiv kojeg rješenja je dopuštena žalba, koja odgađa izvršenje rješenja.

Bilo bi svrhovito odredbu o obvezi stranaka na iznošenje tvrdnji o činjenicama i predlaganju dokaza na kojima temelje svoje zahtjeve iz čl. 34 st. 1 ZUS-a¹¹ precizirati/upotpuniti normom analognom odredbama čl. 299 st. 2 i 3 Zakona o parničnom postupku¹².

Nadalje, u pogledu pristojbenog režima, radi ostvarivanja potrebne ravnoteže pri cjelovitom normiranju troškovne materije, potrebno je preispitati postojeća predmetna oslobođenja iz čl. 16 st. 1 Zakona o sudskim pristojbama. Naime, strankama lošega imovinskog stanja na raspolaganju ionako stoje prava iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći¹³ (uključujući oslobođenja od plaćanja sudskih pristojbi u okviru sekundarne pravne pomoći), čije odredbe se već ustaljeno i – po mojem sudačkom iskustvu – razmjerno efikasno primjenjuju. Primjerice, nije oportuno da plaćanja sudskih pristojbi bude oslobođen umirovljenik s natprosječnim primanjima samo zato jer je riječ o mirovinskom predmetu, niti radnik s visokom plaćom jer se radi o predmetu iz obveznoga zdravstvenog osiguranja. Ekonomija nas uči da za besplatnom uslugom postoji neograničena potražnja, a narodna mudrost da nitko ne cijeni ono što je besplatno, pa bi oslobođenje od pristojbi prije svega trebalo biti vezano uz imovinsko stanje stranke, a tek iznimno uz predmet spora. Posebnosti upravnog spora pritom bi bile izražene zadržavanjem odredbe čl. 5 st. 1 Zakona o sudskim pristojbama, kojom je nastanak pristojbene obveze u upravnom sporu vezan tek uz odbijanje tužbenog zahtjeva ili odbacivanje tužbe. Ujedno je potrebno povećati sudske pristojbe kod iniciranja drugostupajske zaštite u upravnom sporu, s obzirom - između ostalog - na vrlo mali broj usvojenih žalbi protiv prvostupajskih odluka upravnih sudova.

U novelu ZUS-a potrebno je uvrstiti i jasnu prijelaznu odredbu o primjeni izmjena i dopuna na zatečene nedovršene sporove, npr. propisivanjem primjene nove odredbe o troškovima na sporove u kojima do dana stupanja zakona na snagu nije zaključena rasprava, odnosno donesena presuda bez rasprave.

¹¹ Prema čl. 34 st. 1 ZUS-a (bilj. 1), stranke su obvezne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.

¹² NN 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11 i 148/11 – proč. tekst, 25/13 i 89/14. Odredbe čl. 299 toga Zakona glase: *Stranke su dužne već u tužbi i odgovoru na tužbu, a najkasnije na pripremnom ročištu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za utvrđivanje iznesenih činjenica te se izjasniti o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima protivne stranke. Stranke mogu tijekom glavne rasprave iznositi nove činjenice i predlagati nove dokaze samo ako ih bez svoje krivnje nisu mogle iznijeti, odnosno predložiti prije zaključenja prethodnog postupka. Nove činjenice i nove dokaze koje su stranke iznijele, odnosno predložile tijekom glavne rasprave protivno stavku 2. ovoga članka sud neće uzeti u obzir.*

¹³ NN 143/13.

4. Zaključak

Hrvatski Ustavni sud ukinuo je – po mojem mišljenju očekivano – odredbu čl. 79 ZUS-a u tekstu koji je formuliran prvom novelom navedenog Zakona, našavši u modelu prema kojem svaka stranka podmiruje svoje troškove upravnog spora neovisno o ishodu spora više ustavnopravno neprihvatljivih implikacija.

Istodobno, to ne znači da troškovi upravnog spora moraju ili trebaju biti regulirani na jednak način poput, primjerice, troškova parničnog postupka.

Stoga je, kao prilog raspravi u okviru pripreme donošenja izmijenjene (treće) verzije norme čl. 79 ZUS-a, predložena varijanta „srednjeg pristupa“. Njome se temeljni pristup naknade potrebnih troškova upravnog spora razmjerno uspjehu u sporu dodatno razrađuje polazeći od više posebnosti ove vrste sudskog postupka (npr. sistematizacija mogućih ishoda spora, i dr), uz istodobno adekvatno usklađenje sustava sudskih pristojbi u upravnom sporu.