

Tamara Bogdanović

Prvostupanjski upravni spor u Republici Hrvatskoj

Sadržaj

1. Uvod
2. Europski standardi i svrha reforme upravnog spora
3. Sličnosti i razlike upravnog spora i građanske parnice
 - 3.1. Pravila dokazivanja
 - 3.2. Sadržaj tužbenog zahtjeva
 - 3.3. Predmet upravnog spora
 - 3.4. Sporedni tužbeni zahtjevi
 - 3.5. Naknada troška upravnog spora
 - 3.6. Izvršenje sudskih presuda
4. Zaključak

1. Uvod

Novi Zakon o upravnim sporovima¹ u Republici Hrvatskoj u primjeni je više od godinu dana, te je sada moguće dati kratki osvrt na temelju jednogodišnjeg iskustva u njegovoj primjeni s naglaskom na provedbu europskih standarda u praksi novoosnovanih prvostupanjskih upravnih sudova, posebice standarda prvostupanjskog upravnog spora kao spora pune jurisdikcije. U tu svrhu se u nastavku analiziraju odredbe Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, zatim odredbe Zakona o upravnim sporovima i konačno daju se uvidi u njihovo tumačenje u sudskoj praksi.

2. Europski standardi i svrha reforme upravnog spora

Europski standardi u upravnom sudovanju zbog kojih je Republika Hrvatska bila u obvezi provesti reformu upravnog spora² u odnosu na ispunjenje uvjeta za ostvarivanje prava na pravično suđenje iz članka 6 stavka 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s

¹ Zakon o upravnim sporovima, *Nar. nov.* 20/10 i 143/12.

² Čl. 4 Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Nar. nov.*, Međunarodni ugovori 18/97, odgovarajuća odredba hrvatskog prava na koju se rezerva odnosila bila je raniji Zakon o upravnim sporovima, čl. 34 st. 1 koji glasi: „O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici.“

pripadajućim protokolima³ (Konvencija) koje je trebalo primijeniti na upravni spor mogli bi se sažeti na nekoliko prava⁴. Prvo je pravo na pristup nezavisnom i nepristranom, zakonom utvrđenom sudu, u smislu objektivne i subjektivne nepristranosti suda, koji omogućava sve oblike sudske zaštite svim strankama iz provedenih upravnih postupaka. Sljedeće je pravo na javnu raspravu koje, kada to stranka izričito traži, obuhvaća pravo na usmeno saslušanje, ali koje se ne smatra nužnim onda kada se sporna činjenična i pravna pitanja mogu na odgovarajući način riješiti na temelju uvida u spis i pisanih podnesaka stranaka, te pravo na javno izricanje sudske odluke, koja treba biti obrazložena i sadržavati razloge izreke u vidu kratkog sažetka činjeničnog stanja i primijenjenih pravnih normi, te zaključka suda iznesenog tako da ga može razumjeti svaka prosječna osoba, ali je pri tome nužno odgovoriti samo na ključna pitanja koja su od bitnog utjecaja na ishod postupka. Nadalje, pravo na pravično suđenje obuhvaća i pravo predlaganja, izvođenja i uvida u dokaze, a što se naziva načelom jednakosti procesnih sredstava⁵, jer stranke i u upravnom sporu moraju imati jednaku mogućnost izvođenja dokaza pozivanjem i ispitivanjem vještaka i svjedoka. Sljedeće je pravo na suđenje u razumnom roku, pri čemu se napominje da se prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (Europski sud) u upravnim sporovima smatra da je spor nastao podnošenjem žalbe upravnom tijelu. Takvo shvaćanje je prihvatio i Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci broj: U-III A-4885/2005 od 20. lipnja 2005. i mnogim svojim daljnjim odlukama. Naposljetku, pravo na pravično suđenje isključuje mogućnost naknadnog miješanja izvršne vlasti u pravomoćne odluke donesene u upravnom postupku i upravnom sporu.

Može se primijetiti da među navedenim standardima nije ostvarivanje prava na spor pune jurisdikcije koji se često spominje kao glavni cilj reforme upravnog spora, ali samo zato što je on kao pravni standard uključen u pravo na pristup sudu koji je ovlašten utvrđivati činjenično stanje prema slobodnoj ocjeni dokaza, a ne samo odlučiti o pravilnosti primijenjenih procesnih i materijalnih normi. *Spor pune jurisdikcije* znači da u tom sporu sudac raspolaže proširenim ovlaštenjima, budući da nije ograničen samo na donošenje kasacijske odluke kojima se nezakonit upravni akt poništava, nego je ovlašten donijeti i reformacijsku odluku koja zamjenjuje odluku uprave⁶.

Prema stajalištu Europskog suda, standard je zadovoljen ako bar zadnja instanca odlučivanja o upravnoj stvari ima navedene ovlasti, uz određena ograničenja koja mogu biti propisana nacionalnim pravom, tako je npr. u presudi *Enso Espanola* Europski sud izrazio shvaćanje da nema prekršaja članka 6 Konvencije, kada je tijelo koje nije sud bar podložno kontroli sudskog tijela s pravom na spor pune jurisdikcije. U presudi *Obermeier* od 28. lipnja 1990, Europski sud

³ Odredbom čl. 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s pripadajućim protokolima, u st. 1 pod naslovom „Pravo na pravično suđenje“, propisano je da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno ili se sredstva priopćivanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda i državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

⁴ Usp. opširnije u priručniku S. Rodin/T. Bogdanović/K. Senjak, *Europski standardi u upravnom sudovanju*, Zagreb 2008.

⁵ U engleskoj literaturi „equality of arms“.

⁶ Usp. B. Britvić Vetma, *Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima*, *Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka*, Rijeka 2011, ss. 429-441.

zaključio je da je prekršeno načelo pristupa suda kada sud države ugovornice nije mogao sam odlučivati jesu li upravna tijela dala svoju diskrecijsku ocjenu u skladu s načinom i svrhom primjene predmetnog prava, jer sud mora biti ovlašten presuditi i o činjenicama i o primjeni prava, kao osnovi za donošenje svoje odluke.

Iz prethodno navedenih shvaćanja, razvidno je da je u pravo pristupa sudu s ovlastima utvrđivanja činjeničnog stanja i rješavanja o primjeni prava uključen i element suda pune jurisdikcije.

3. Sličnosti i razlike upravnog spora i građanske parnice

Nepobitna je činjenica da upravni spor ima sličnosti s građanskom parnicom, jer se većinom radi o ostvarivanju prava ili nametanju obveza koje za stranke rezultiraju određenom imovinskom posljedicom, zbog čega se time prema poimanju Europskog suda i u upravnom sporu ostvaruje sadržaj pojma subjektivnog prava kao građanskog prava i obveze. Osim činjenice nastanka određene imovinske posljedice za stranku, sličnost se prije svega očituje u pravilima dokazivanja.

3.1. Pravila dokazivanja

Za prvostupanjski upravni sud, kao i za parnični sud dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskazi svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva, a sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku, ali nije vezan prijedlozima stranaka niti činjenicama utvrđenim u postupku donošenja osporavane odluke, jer sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice sukladno članku 33 Zakona o upravnim sporovima.

Iz navedenog proizlazi da u upravnom sporu, kao i u građanskoj parnici mogu biti saslušane stranke, svjedoci, provedena vještačenja i očevidi te pribavljene javne i privatne isprave, uz obvezu tužitelja i tuženika, propisanu u članku 23 stavku 1 točki 8 i članku 34 Zakona o upravnim sporovima, da već u tužbi i odgovoru na tužbu navedu sve činjenice i predlože dokaze potrebne za njihovo dokazivanje, te se izjasne o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima druge strane, a u svrhu potpunijeg pripremanja buduće rasprave i provođenja načela učinkovitosti iz članka 8 Zakona o upravnim sporovima, jer se sve ostalo može smatrati nepotrebnim odugovlačenjem sudskog postupka.

Iz najnovijih izmjena Zakona o parničnom postupku⁷, razvidno je da je prethodno navedeni uvjet sada propisan i za tužbe podnesene u građanskim parnicama, a zbog ostvarivanje iste svrhe, tj. učinkovitijeg vođenja sudskog postupka i njegovog bržeg okončanja.

Na raspravama u upravnom sporu može se primijetiti da su opunomoćenici stranaka često razočarani odbijanjem provođenja predloženih dokaznih prijedloga od strane suda, kao što su saslušanje tužitelja ili svjedoka, jer ne uviđaju da se većina činjenica relevantnih za upravni postupak i upravni spor ne može dokazivati izjavama, već samo dokumentacijom propisanom

⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, *Nar. nov.* 25/13.

materijalno-pravnim zakonima na temelju kojih se u određenoj upravnoj stvari može priznati neko pravo ili nastati neka obveza.

Mogućnost dokazivanja u upravnom sporu može biti ograničena odredbama materijalno-pravnih zakona prema kojima su stručna tijela najčešće osnovana odlukom Vlade Republike Hrvatske, jedina ovlaštena procjenjivati jesu li ispunjeni uvjeti na temelju kojih javnopravno tijelo može odlučiti o pojedinom pravu, kao što je npr. u članku 113 i 114 Zakona o mirovinskom osiguranju⁸ propisano da se određena prava mogu priznati samo na temelju nalaza i mišljenja ovlaštenih vještaka Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Iz navedenog proizlazi, da se neovisnim sudskim vještačenjem takvo stručno vještačenje može dovesti u sumnju i iz tog razloga osporavano rješenje se može poništiti, ali će tek praksa prvostupanijskih upravnih sudova, praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske kao najvišeg čuvara zaštite ljudskih prava u smislu primjene europskih standarda u upravnom sudovanju pokazati može li provedeno neovisno sudsko vještačenje biti temelj za priznanje prava od strane suda.

Mogućnost dokazivanja u upravnom sporu može biti ograničena i odredbama materijalnih propisa kojima je propisano da se određena prava mogu priznati samo na temelju mišljenja stručnih povjerenstava donesenih na temelju slobodne ocjene, a čije članove imenuje neko tijelo ili predstavnik izvršne vlasti. Tako je npr. u članku 188 stavku 3 Zakona o prostornom uređenju i gradnji⁹ propisano da ovlaštenje za obavljanje kontrole projekata po prethodno pribavljenom mišljenju povjerenstva, daje i oduzima ministar. Slično je člankom 2 i 10 Pravilnika o postupku i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske¹⁰ propisano da o takvim zahtjevima rješava Stručno povjerenstvo, koje radi priznanja prava prema slobodnoj ocjeni ocjenjuje predstavlja li umjetničko djelovanje nekog umjetnika zamjetan prinos hrvatskoj kulturi i umjetnosti.

3.2. Sadržaj tužbenog zahtjeva

Različitost upravnog spora u odnosu na građansku parnicu najizraženije se očituje u mogućnosti postavljanja tužbenih zahtjeva, jer dok u građanskoj parnici gotovo da nema ograničenja u odnosu na sadržaj zahtjeva, predmet Zakona o upravnim sporovima propisan je člankom 1 Zakona o upravnim sporovima, a detaljno je razrađen u članku 3 Zakona o upravnim sporovima, pa je onda istim Zakonom propisan i sadržaj tužbenih zahtjeva. Zbog toga je ono što tužitelj u upravnom sporu može tražiti od suda propisano u odredbi članka 22 stavku 2 Zakona o upravnim sporovima.

Kako tužitelj u upravnom sporu sukladno odredbi članka 17 Zakona o upravnim sporovima može biti bilo koja fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni u nekom od mogućih predmeta upravnog spora, a sukladno članku 21 Zakona o upravnim sporovima tužitelja i zainteresirane osobe može zastupati zakonski zastupnik, zajednički predstavnik i opunomoćenik. To znači da Zakonom o upravnim sporovima nije propisan nikakav

⁸ Zakon o mirovinskom osiguranju, *Nar. nov.* 130/10-pročišćeni tekst, 61/11 i 114/11.

⁹ Zakon o prostornom uređenju i gradnji, *Nar. nov.* 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11.

¹⁰ Pravilnik o postupku i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske, *Nar. nov.* 119/04.

uvjet stručnog znanja za podnošenje tužbe, niti za zastupanje stranke. To bi, prema mome mišljenju, bilo izvan sadržaja i smisla odredaba propisanih Zakonom o upravnim sporovima tražiti da tužitelji podnose tužbe s precizno određenom izrekom presude za koju žele da bude donesena, a kao što je to slučaj u građanskoj parnici.

Naime, u tom slučaju ne samo da bi se radilo o pretjeranom formalizmu u upravnom sporu, već bi se takvim postupanjem ograničilo pravo tužitelja na pristup sudu, a upravo primjena navedenog pravnog standarda je bila osnovni cilj reforme upravnog spora.

Stoga je, prema mom mišljenju, u upravnom sporu dovoljno, kao što je to bilo smatrano dovoljnim i u upravnom sporu prema ranijem Zakonu o upravnim sporovima¹¹, da tužitelj uz tužbu priloži osporavano rješenje i naznači osporava li to rješenje u cijelosti ili u određenom dijelu izreke, ili da navede postupanje javnopravnog tijela kojim nije zadovoljan ili propuštanje javnopravnog tijela da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke, odnosno da postupi prema propisu, ili priloži uz tužbu upravni ugovor ili opći akt čiju ocjenu zakonitosti želi da upravni sudovi ispituju.

Npr. u slučaju podnošenja tužbe zbog šutnje uprave dovoljno je sudu podnijeti tužbu zbog šutnje, prilažući uz tužbu dokaz da je tužitelj javnopravnom tijelu podnio zahtjev o kojem nije riješeno, a protiv takvog rješenja da je ono bilo na vrijeme doneseno nije propisan redovni pravni lijek ili da je podnio žalbu o kojoj u roku predviđenom Zakonom o općem upravnom postupku¹² nije riješeno, te nije potrebno da tužitelj u tužbenom zahtjevu traži od suda donošenje presude s točno određenom izrekom, već sud u konkretnom slučaju treba ocijeniti hoće li sam donijeti navedeno rješenje i odlučiti o podnesenom zahtjevu ili o podnesenoj žalbi ili se radi o prirodi stvari u kojoj treba naložiti tuženiku da u primjerenom roku donese rješenje, a sukladno odredbi članka 58 stavka 3 Zakona o upravnim sporovima.

Člankom 22 stavkom 3 Zakona o upravnim sporovima, propisano je da se tužbom može zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, a odredbom članka 58 stavka 1 istog Zakona da će ako sud pojedinačnu odluku utvrdi nezakonitom, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

Iz navedene odredbe proizlazi da će sud primarno, bez obzira na sadržaj tužbenog zahtjeva, kada poništi pojedinačnu odluku kao nezakonitu, kada god mu to priroda stvari dopušta, a ne radi se o diskrecijskoj ocjeni tijela, ujedno i sam riješiti stvar.

Mislim da je sud u slučaju u kojem može sam riješiti stvar, ograničen onim zahtjevom koji je tužitelj postavio u upravnom postupku, što znači da je sud ograničen vremenskim i sadržajnim granicama koje vrijede i za upravno tijelo koje je rješavalo o zahtjevu ili žalbi tužitelja, tj. zakonito ili nezakonito provelo postupak pokrenut prema službenoj dužnosti. U prilog navedenoj tvrdnji ide i prethodno navedena činjenica da se za računanje razumnog roka smatra da je upravni spor nastao u trenutku podnošenja žalbe protiv upravnog rješenja kojim tužitelj nije bio zadovoljan. Prema tome, ukoliko sud ocijeni da činjenice utvrđene u upravnom postupku i u upravnom sporu daju dovoljnu podlogu za pravilnu primjenu prava, sud može odlučiti o pravu

¹¹ Zakon o upravnim sporovima, *Nar. nov.* 53/91, 9/92 i 77/92.

¹² Zakon o općem upravnom postupku, *Nar. nov.* 47/09.

tužitelja i bez da je to tužitelj izričito tražio i time sud ne bi prekoračio granice tužbenog zahtjeva.

3.3. Predmet upravnog spora

Zakonom o upravnim sporovima u članku 1 propisano je da je predmet ovoga Zakona uređivanje nadležnosti, sastava suda i pravila postupka na temelju kojih upravni sudovi odlučuju o zakonitosti odluka javnopravnih tijela, o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka te o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava (u daljnjem tekstu: upravni spor). Dio navedene odredbe u kojoj se izričito navodi da je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti pojedinačnih odluka i postupanja javnopravnih tijela, nije u suprotnosti s upravnim sporom kao sporom pune jurisdikcije.

Naime, spor pune jurisdikcije znači da prvostupanjski upravni sud neće samo odlučivati o zakonitoj primjeni prava u upravnom postupku, već da sud i sam mora utvrđivati činjenično stanje provodeći dokaze koje je prema Zakonu o upravnim sporovima ovlašten provoditi, a sukladno slobodnoj ocjeni dokaza i utvrđivanja činjeničnog stanja iz članka 33 Zakona o upravnim sporovima, a radi utvrđivanja zakonitosti nekog od oblika rada javne uprave, i tek u slučaju utvrđivanja nezakonitosti, radi donošenja daljnje kasacijske ili reformacijske sudske odluke u skladu sa svojim zakonskim ovlastima.

Dakle, u upravnom sporu moguće je izvoditi i one dokaze koji nisu iz bilo kojeg razloga, opravdano ili neopravdano provedeni u upravnom postupku, ali prije toga treba odgovoriti na pitanje koje činjenice je u upravnom sporu dopušteno utvrđivati.

Naime, tumačenje da se sudac s ovlastima pune jurisdikcije ne stavlja u vrijeme donošenja upravnog rješenja, nego isključivo u trenutak kada sam donosi reformacijsku odluku, značilo bi da sud prestaje biti sud čija je uloga da kontrolira rad javnopravnih tijela i po potrebi svojim odlukama zamjenjuje odluke javnopravnih tijela, jer bi korištenjem takvih ovlaštenja sud preuzeo ulogu javnopravnih tijela i izvan granica konkretnog upravnog spora, te od sudske vlasti prešao u područje izvršne vlasti. Takvo postupanje suda bilo bi ne samo u suprotnosti s ocjenom zakonitosti pojedinačnih odluka javnopravnih tijela kao zakonski propisanim predmetom upravnog spora, već i u suprotnosti s člankom 4 Ustava Republike Hrvatske¹³ u smislu ustavne trodiobe vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast.

Mišljenja sam da je moguće dokazivati samo one činjenice koje su bile predmet činjeničnog stanja u upravnom postupku, jer naknadno nastale činjenice uvijek mogu biti predmet novog upravnog postupka, s obzirom da Zakon o općem upravnom postupku poznaje samo formalnu, ali ne i materijalnu pravomoćnost. Prema ustaljenoj upravno-sudskoj praksi u svakoj upravnoj stvari u kojoj je zahtjev stranke odbijen, ukoliko stranka naknadno ispuni ili misli da je ispunila uvjete propisane materijalno-pravnim zakonom, može uvijek ponovno podnijeti svoj zahtjev.

Slijedom iznesenog, u upravnom postupku ne postoji pojam već presuđene stvari u onoj situaciji kada je o zahtjevu stranke negativno riješeno. Navedeno se ne odnosi na moguće ispunjenje pretpostavki za odbacivanje istovjetnog zahtjeva o kome je već negativno riješeno, ukoliko se utvrdi da stranka u svom zahtjevu nije istakla nikakve nove činjenice ili dokaze, a sam pojam

¹³ Ustav Republike Hrvatske, *Nar. nov.* 85/10-pročišćeni tekst.

presuđene stvari u upravnom postupku postoji samo u onim situacijama u kojima je o zahtjevu stranke pozitivno riješeno - time je takvo rješenje steklo i formalnu i materijalnu pravomoćnost, bez obzira je li stranka tim rješenjem zadovoljna. Dovoljno je, dakle, da protiv tog rješenja nisu uloženi pravni lijekovi ili su žalbe i tužbe protiv navedenog rješenja odbačene ili odbijene.

Ukoliko bi se Zakon o upravnim sporovima tumačio tako da sud može utvrđivati i naknadno nastale činjenice, tj. one činjenice koje nisu postojale do donošenja osporavanog rješenja, sud bi prešao granice predmeta upravnog spora propisanog Zakonom o upravnim sporovima u vidu ocjene zakonitosti pojedinačnog akta ili postupanja javnopravnog tijela. On bi time doveo stranke u situaciju sudski presuđene stvari, koja onda, prema logici stvari, više ne bi mogla predmetom upravnog postupka, jer bi se u tom slučaju radilo o ocjeni i utvrđivanju činjenica o kojima upravno tijelo nije odlučivalo, niti imalo priliku odlučivati, a tako ne samo da bi nastala pravna nesigurnost o čemu i do kada je riješilo javnopravno tijelo, a o čemu i do kada prvostupanjski upravni sud, već bi bila prekršena i već prethodno spomenuta Ustavom Republike Hrvatske određena trodioba vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast.

Prethodno je izneseno kao načelno stajalište koje ne ograničava sud da izuzetno cijeni i naknadno nastale činjenice i okolnosti, kada one očito utječu na ocjenu o pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja u ranije provedenom upravnom postupku. Naime, prema članku 2 stavku 1 Zakona o upravnim sporovima, cilj Zakona je osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela. To znači da osnovna uloga upravnih sudova kao sudova pune jurisdikcije nije da zamijene rad javnopravnih tijela.¹⁴ U suprotnom bi svi se zahtjevi u upravnim stvarima mogli direktno podnositi sudu, bez prethodnog obraćanja nadležnim javnopravnim tijelima. Naprotiv, uloga prvostupanjskih upravnih sudova i primjenom novog Zakona o upravnim sporovima jednaka je onoj ulozi zbog koje je ranije bio ustanovljen Upravni sud Republike Hrvatske, a to je prije svega, sudski nadzor zakonitosti rada uprave kao izvršne vlasti.

Mogućnost odlučivanja o pravu u upravnom sporu ograničena je i iznimkom u pogledu vođenja upravnog spora iz članka 4 stavka 2 Zakona o upravnim sporovima. Jer, upravni spor se ne može voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, već jedino o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana. Iz navedenog proizlazi da sud može ispitivati jedino jesu li u konkretnom slučaju ispunjene prethodno navedene pretpostavke za donošenje pojedinačne odluke javnopravnog tijela na temelju slobodne ocjene, ali ne i upuštati se u donošenje odluke za koju je samo javnopravnom tijelu dana ovlast da navedenu odluku donese prema svojoj slobodnoj ocjeni. Dakle, u svim situacijama kad god je o pravu ili obvezi javnopravno tijelo u skladu sa svojim ovlastima i svrsi radi koje je ovlast dana, riješilo prema slobodnoj ocjeni, sud nije ovlašten odlučiti o pravu umjesto javnopravnog tijela¹⁵.

¹⁴ Usp. presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-317/2012 od 14. 02. 2013.

¹⁵ Usp. presudu Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske, Usž-236/2012 od 30. 01. 2013.

3.4. Sporedni tužbeni zahtjevi

Člankom 22 stavkom 4 Zakona o upravnim sporovima propisano je da tužitelj od suda može tražiti ne samo da sud poništi rješenje ili naloži donošenje rješenja, već se uz glavni zahtjev tužbom može zahtijevati povrat stvari i naknada štete koja je nastala tužitelju.

Povrat stvari se ne odnosi se na povrat novca, jer novac ne predstavlja točno određenu i nezamjenjivu stvar sukladno članku 2 stavku 2 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁶, kojim je propisano da su stvari u smislu ovoga Zakona tjelesni dijelovi prirode, različiti od ljudi, koji služe ljudima za uporabu, a uzima se da su stvari sve drugo što je zakonom s njima izjednačeno. Novčana prava i obveze potpadaju pod Zakon o obveznim odnosima¹⁷. U odnosu na zahtjeve za naknadu štete nije dovoljno samo podnijeti zahtjev, već je potrebno da tužitelj dokaže konkretnu štetu koja mu je nastala nekim oblikom rada javnopravnog tijela.

Tužitelji nisu dovoljno upoznati s člankom 26 Zakona o upravnim sporovima u odnosu na mogućnost podnošenja prijedloga za odgovodnim učinkom tužbe, u kojem prijedlogu tužitelji moraju dokazati da su kumulativno ispunili uvjete iz članka 26 stavka 2 navedenog Zakona, te ne samo navesti, već posebno dokazati da bi im izvršenjem osporavanog rješenja nastupila teško otklonjiva šteta. Međutim, kod dopuštanja odgovodnog učinka tužbe radi se o slobodnoj ocjeni prvostupanjskog suda, jer zakon koristi riječ „može“, a ne „mora“, te stoga sud nije u obvezi dopustiti odgovodni učinak tužbe u svim situacijama u kojima su zakonom propisni uvjeti kumulativno ispunjeni, već samo onda kada to iz nekog razloga smatra opravdanim, a Zakonom o upravnim sporovima nije dopuštena mogućnost žalbe ni protiv pozitivnog ni protiv negativnog rješenja o odgovodnom učinku tužbe.

Zakonom o upravnim sporovima nije predviđeno donošenje dopunske presude kada tužitelji smatraju da sud nije riješio o svim dijelovima tužbenog zahtjeva, a što je u skladu s odredbom članka 22 Zakona o upravnim sporovima kojim je točno propisano što se u upravnom sporu može zahtijevati tužbom, a odredbama članka 57, 58 i 59 propisane su vrste odluka koje sud može donijeti u odnosu na podnesenu tužbu i postavljeni tužbeni zahtjev.

Člankom 40 Zakona o upravnim sporovima predviđena je mogućnost proširenja tužbenog zahtjeva do zaključenja rasprave ili kad se rasprava ne vodi do donošenja sudske odluke, ali je izričito propisano da proširenje tužbenog zahtjeva mora biti u okviru istog predmeta spora. Prema članku 3 Zakona o upravnim sporovima propisano je da postoje pet mogućih predmeta upravnog spora, ukratko spor zbog ocjene zakonitosti pojedinačnog akta, spor zbog ocjene zakonitosti postupanja upravnog tijela, spor zbog propuštanja javnopravnog tijela da donese odluku ili postupi prema propisu, spor zbog ocjene zakonitosti upravnog ugovora i spor zbog ocjene zakonitosti općeg akta.

U komentaru navedenog članka zakona, autori Đerđa i Šikić, zastupaju mišljenje da nisu dopuštena proširivanja tužbenih zahtjeva u kojima bi tužitelji, primjerice inicijalni zahtjev za ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke proširivali i na ocjenu zakonitosti općeg akta ili bi zahtjev

¹⁶ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, *Nar. nov.* 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 90/10 i 143/12.

¹⁷ Zakon o obveznim odnosima, *Nar. nov.* 35/05 i 41/08.

za ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke proširivali i na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora¹⁸.

Prema mome mišljenju, iz navedenog proizlazi da se i u slučaju kada je predmet spora inicijalno bila šutnja administracije, a u tijeku spora tijelo ipak donese rješenje, tužbeni zahtjev ne bi mogao biti proširen na novo doneseno rješenje, jer se i tada radi o drugom predmetu spora. Sud je prema tome ovlašten obustaviti upravni spor zbog šutnje na temelju članka 46 stavka 1 točke 2 Zakona o upravnim sporovima, a u vezi članka 43 stavka 1 istog Zakona, jer na taj način sud ocjenjuje da je u slučajevima nezakonitog nedonošenja rješenja u zakonskom roku tužitelj uspio u sporu zbog šutnje administracije, iako je uspjeh u sporu zbog šutnje sada za tužitelja gotovo nebitan, jer se troškovi upravnog spora više ne nadoknađuju tužiteljima koji su uspjeli u sporu (što ne mora značiti da će tako biti i u budućnosti).

Ukoliko, tužitelj, novodonesenim rješenjem u tijeku upravnog spora zbog šutnje, nije zadovoljan, može postupiti prema uputi o pravnom lijeku i podnijeti novu tužbu, čime nastaje drugi upravni spor, tj. spor zbog ocjene zakonitosti pojedinačne odluke, u kojem sporu sud treba odlučiti radi li se o osnovanom ili neosnovanom tužbenom zahtjevu.

U važećem Zakonu o upravnim sporovima, ima pravne osnove da bi sud mogao postupati slično postupanju propisanom u članku 32 ranijeg Zakona o upravnim sporovima, jer na temelju članka 6 Zakona o upravnim sporovima može tražiti očitovanje tužitelja u vezi svih spornih činjenica, pa onda i na okolnost naknadno donesenog rješenja. Međutim, ukoliko bi se stranka očitovala da nije zadovoljna tim rješenjem, takvo očitovanje sukladno prethodno navedenim odredbi članka 3 Zakona o upravnim sporovima, sud bi trebao smatrati novom tužbom i otvoriti novi spis, jer se radi o pokretanju novog upravnog spora i novom predmetu upravnog spora, a pri tome bi trebalo uzeti u obzir i je li ta nova tužba podnesena u roku.

3.5. Naknada troška upravnog spora

Pravilo da sudsku pristojbu plaćaju samo stranke koje izgube upravni spor pridonosi dostupnosti prvostupanjskog upravnog suda, a tim više što su mnoge kategorije tužitelja u upravnom sporu oslobođene plaćanja pristojbi sukladno članku 15 Zakona o sudskim pristojbama¹⁹.

Međutim, u prosincu 2012. izmijenjen članak 79 Zakona o upravnim sporovima kojim je propisano da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, što znači i u slučaju uspjeha u upravnom sporu nenadoknađivanje troška tužitelju kojeg je imao, ukoliko je opunomoćio odvjetnika za zastupanje ili platio predujam vještačenja, upravo suprotno pridonosi nedostupnosti prvostupanjskih upravnih sudova u smislu mogućnosti pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja za sve one tužitelje sa skromnim financijskim mogućnostima²⁰.

Navedenom zakonskom izmjenom, tužitelji su u upravnom sporu dovedeni u lošiju situaciju u odnosu na mogućnost priznavanja troška u upravnom postupku. Jer, člankom 161 stavkom 5 Zakona o općem upravnom postupku propisano je da barem u slučaju kada je postupak pokrenut

¹⁸ D. Đerđa/M. Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2012, s. 218.

¹⁹ Zakon o sudskim pristojbama, *Nar. nov.* 26/03-pročišćeni tekst i 125/11.

²⁰ M. A. Giunio, *Približavanje suda građaninu kao eliminacijski kriterij za naknadu troškova upravnog spora*, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb 2013, ss. 42-49.

prema službenoj dužnosti, a bude okončan povoljno za stranku, trošak postupka snosi javnopravno tijelo koje je pokrenulo postupak.

Stoga bi možda primjerenije pravu na pristup sudu bilo zakonsko rješenje da se svi upravni sporovi smatraju neprocjenjivim i u odnosu na plaćanje sudskih pristojbi kad stranke izgube spor i u odnosu na nadoknadu troška kada stranke dobiju upravni spor. Iako bi se time smanjili prihodi od naplate sudskih pristojbi, istovremeno bi se i eventualno ponovno u Zakon o upravnim sporovima uvedena obveza naknade troška za tuženike svela na najmanju moguću mjeru.

3.6. Izvršenje sudskih presuda

Posebno je pitanje kako osigurati izvršenje sudskih presuda s obzirom da je člankom 81 stavkom 1 Zakona o upravnim sporovima, propisano da je izvršenje presude kojim je sud riješio stvar dužan osigurati tuženik, stavkom 2 istog članka zakona da, kada stvar nije riješena, tuženik je obvezan najkasnije u roku od trideset dana od dostave presude, postupiti sukladno izreci, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda, stavkom 3 navedenog članka zakona da tužitelj može nakon proteka navedenog roka od suda zahtijevati izvršenje presude, a stavkom 4 istog članka zakona da se izvršenje provodi prema pravilima izvršenja u općem upravnom postupku, To bi onda upućivalo na primjenu odredaba o izvršenju koje su propisane Zakonom o općem upravnom postupku, prema kojem (procesnom) zakonu je tuženik dužan postupati, pa onda i na moguću primjenu članka 142 Zakona o općem upravnom postupku o prisilnom izvršenju nenovčanih obveza izricanjem opomene i kasnije novčane kazne izvršeniku ili čelniku javnopravnog tijela²¹. Sukladno odredbi članka 82 stavka 2 Zakona o upravnim sporovima, izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodi se u skladu s propisima sudskog izvršenja kao npr. u slučaju prisilne naplate sudskih pristojbi.

Napominje se da se sukladno članku 67 Zakona o upravnim sporovima, žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske protiv rješenja prvostupanijskih upravnih sudova može podnijeti samo kada je to izričito propisano Zakonom o upravnim sporovima, a žalba protiv presude prvostupanijskog upravnog suda samo kada je prvostupanijski upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke sukladno članku 66 stavku 2 Zakona o upravnim sporovima. To je u skladu s uvodno spomenutim shvaćanjem Europskog suda da je pravo na pristup sudu zadovoljeno ako bar zadnja instanca odlučivanja o upravnoj stvari ima ovlasti suda pune jurisdikcije.

4. Zaključak

U Zakon o upravnim sporovima koji je na snazi od 1. siječnja 2012. ugrađeni su europski standardi na čiju primjenu se Republika Hrvatska obvezala pristupanjem Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s pripadajućim protokolima, te je davanjem tužiteljima uvodno navedenih prava sadržanih u pravu na pristup sudu, ispunjena svrha reforme prvostupanijskog upravnog spora kao spora pune jurisdikcije.

²¹ Usp. A. Rajko, Neka pitanja u svezi s izvršenjem presude upravnog suda, *Informator*, Zagreb 2013, s. 12 i 13.

Iskustvo je pokazalo da su mnoge rasprave na prvostupanjskim upravnim sudovima održane i zaključene sukladno članku 37 i 39 Zakona o upravnim sporovima bez da su se tužitelji ili tuženici odazvali pozivu na ročište, a neke su zaključene bez da je tuženik dostavio spis predmeta sukladno ovlasti suda iz članka 32 stavka 4 Zakona o upravnim sporovima.

Usko gledano, za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja svrhovito je bilo samo održavanje onih rasprava održanih radi provođenja dokaza koje je sud ocijenio potrebnim provesti, jer su stranke koje su na raspravi samo iznosile svoje stavove mogle navedeno pisano iznijeti kroz sadržaj tužbe i odgovora na tužbu. Međutim, navedena činjenica ne dovodi u pitanje da je već samim davanjem takvih procesnih ovlaštenja strankama ispunjena svrha reforme prvostupanjskog upravnog spora, jer je na sudu da strankama omogući korištenje zakonski dozvoljenih procesnih ovlaštenja, a na strankama je da izaberu aktivan ili pasivan pristup sudjelovanju u prvostupanjskom upravnom sporu kao sporu pune jurisdikcije. Naime, neodržavanje rasprave u svim situacijama u kojima sud ne smatra potrebnim izvoditi nove dokaze, dovelo bi do neispunjavanja prava stranke na javnu raspravu kada to stranka izričito traži, smatrao to sud potrebnim ili ne, kao i na neispunjavanje prava stranke na javnu objavu presude.