

NOVO UREĐENJE PREDMETA UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

mr. sc. Inga Vezmar Barlek, sutkinja
Visoki upravni sud Republike Hrvatske
Zagreb

UDK: 342.9(497.5)
Ur.: 20. studenoga 2011.
Pr.: 18. siječnja 2012.
Osvrt

Sažetak

U radu se obrađuju odredbe novog Zakona o upravnim sporovima kojima je normiran predmet upravnog spora. Predmet upravnog spora bitno je reformiran u odnosu na dosadašnja zakonska rješenja. Osim ocjene zakonitosti pojedinačne odluke i pravne zaštite zbog šutnje uprave u slučaju nedonošenja takve odluke (koje su kao predmet upravnog spora postojale i do sada), uvedeno je pružanje pravne zaštite i u slučaju ako je javnopravno tijelo propustilo postupiti prema propisu; upravni spor radi ocjene zakonitosti postupanja javnopravnog tijela; ocjene zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora te ocjene zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu. Uz to, tužbom se može zahtijevati odgoda izvršenja osporavane odluke, povrat stvari i naknada štete te je bitno drukčije regulirano snošenje troškova upravnog spora.

Ključne riječi: *predmet upravnog spora, pojedinačna odluka, postupanje javnopravnog tijela, šutnja uprave, upravni ugovor, opći akt, odgodni učinak tužbe, sporedna traženja, privremene mjere, troškovi spora.*

I. UVOD

Novim Zakonom o upravnim sporovima,¹ bitno je izmijenjen predmet upravnog spora. Naime prema dosadašnjem Zakonu o upravnim sporovima upravni spor se vodio radi ocjene zakonitosti konačnog upravnog akta te u slučaju kad nadležno tijelo o zahtjevu, odnosno žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt.²

1 Narodne novine, broj 20/10. Dalje u tekstu: ZUS.

2 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 53/91., 9/92. i 77/92., članak 1., 6. i 8. Valja podsjetiti da se na temelju članka 66. Zakona o upravnim sporovima pred Upravnim

Dakle, predmet upravnog spora bio je ograničen isključivo na upravni akt i Upravni sud Republike Hrvatske³ bio je dužan odbaciti tužbu podnesenu protiv akta koji nije upravni akt, odnosno tužbu podnesenu u stvari u kojoj se niti ne donosi upravni akt.⁴

Upravni akt dosadašnjim Zakonom bio je definiran kao akt kojim državna tijela ili organizacije, u obavljanju javnih ovlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.⁵ Upravna stvar međutim, nije bila određena propisom, pa je zbog definiranja ovog pojma razvijena bogata upravnosudska praksa. Danas je u novom Zakonu o općem upravnom postupku⁶ svoje mjesto našla i ova definicija, o čemu će biti kasnije riječi.

Novim ZUS-om predmet upravnog spora određen je:

1. kao ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,

2. kao ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,

3. kao ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke, odnosno da postupi prema propisu,

4. kao ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.

Predmet je upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.⁷

Dakle, sudska zaštita koja se pruža u upravnom sporu danas je proširena sukladno suvremenim trendovima upravnog prava tako da se spor više ne vodi samo protiv upravnog akta, odnosno radi propuštanja njegovog donošenja. Stoga je izmijenjena i definicija tuženika u upravnom sporu tako da je kao tuženik određeno javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora.⁸

sudom Republike Hrvatske vodio i postupak radi zaštite Ustavom zajamčenih sloboda i prava u kojem se ispitalo je li podnositelju zahtjeva konačnim pojedinačnim aktom povrijeđena neka Ustavom zajamčena sloboda i pravo. Radilo se, o tzv. kvaziupravnom sporu, koji danas više ne postoji te se zaštita ustavnih sloboda i prava ostvaruje u postupku pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

3 Dalje u tekstu: Upravni sud.

4 Članak 30. stavak. 1. točka 2. dosadašnjeg Zakona o upravnim sporovima.

5 Članak 6. stavak. 2. dosadašnjeg Zakona o upravnim sporovima.

6 Zakon o općem upravnom postupku. Narodne novine broj 47/09. Dalje u tekstu: ZUP.

7 Članak 3. ZUS-a.

8 Članak 18. ZUS-a.

Obvezni sadržaj tužbe čini tužbeni zahtjev, a tužbeni zahtjevi kojima se ostvaruje predmet upravnog spora taksativno su propisani⁹ pa se prema tomu tužbom u upravnom sporu ne može zahtijevati nešto izvan zakonom propisanog. U sporu se odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva kojim tužitelj može na propisani način disponirati, a tuženik ga može priznati, odnosno postupiti po njemu. Presudom u upravnom sporu odlučuje se o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja.¹⁰

II. PREDMET SPORA - POJEDINAČNA ODLUKA

Predmet spora definiran kao ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, znači da se tužbom u upravnom sporu može zahtijevati poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke.

Radi se o aktu kojim se odlučuje o nekom pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. U najvećem broju slučajeva to će biti rješenje budući da se o upravnoj stvari odlučuje rješenjem. Međutim posebni propisi određuju i neke druge nazive akata kojima se odlučuje u upravnoj stvari (primjerice: odluka).¹¹ Kako bi se dakle obuhvatili svi pojedinačni akti kojima se odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari, ZUS rabi termin «pojedinačna odluka».

Predmet upravnog spora ne može biti postupovna odluka, jer je ZUS-om propisano da će sud¹² odbaciti tužbu podnesenu protiv postupovne odluke, osim ako zakonom nije drukčije propisano.¹³

Osporavana odluka nadalje mora biti pojedinačna, što znači da se mora odnositi na pojedinačno subjektivno pravo, odnosno da se tom odlukom mora dirati u konkretno pravo ili pravni interes tužitelja. U protivnom neće biti ispunjene pretpostavke za pokretanje upravnog spora pa će sud odbaciti tužbu.¹⁴

Nadalje, mora se raditi o odluci koja je donesena u upravnoj stvari. Upravna stvar definirana je novim ZUP-om kao svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.¹⁵ Dakle, da bi neka

9 Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a sa 16. sjednice Hrvatskog sabora. Mrežna stranica <http://www.sabor.hr>.

10 Članak 23. stavak 1. točka 5. u svezi s člankom 22. ZUS-a. Članak 31., 40., 41., 42. i 43. ZUS-a. Članak 55. stavak 1. ZUS-a.

11 Članak 96. ZUP-a.

12 Upravni sudovi, odnosno Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Članak 12. stavak 1. ZUS-a.

13 Članak 30. točka 6. ZUS-a.

14 Članak 30. točka 2. ZUS-a.

15 Članak 2. ZUP-a. O tome opširnije u: Đerđa, D. (2010). Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Inženjerski biro. Str. 39. – 42.

pravna stvar bila i upravna stvar potrebno je kumulativno ispunjenje sljedećih pretpostavki: da u toj stvari postoji obveza odlučivanja javnopravnog tijela; da se rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima pravnog subjekta i da se rješava primjenom materijalnih propisa kojima su uređena posebna upravna područja.

Međutim, zakonodavac je kao upravnu stvar odredio i svaku stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar, što znači kako je ostavljena mogućnost da se posebnim zakonima propiše koje se određene stvari smatraju upravnim stvarima.

I naposljetku, pred upravnim sudom može se osporiti samo pojedinačna odluka protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. Ukoliko je tužitelj podnio tužbu, a prethodno je propustio izjaviti redoviti pravni lijek, sud će odbaciti tužbu.¹⁶

Predmet tužbenog zahtjeva u ovom je slučaju poništavanje pojedinačne odluke koju tužitelj drži nezakonitom ili oglašivanje ništavom takve odluke, ukoliko postoje ZUP-om ili drugim zakonom propisani razlozi ništavosti. Posebno treba uočiti da na ništavost pojedinačne odluke sud pazi po službenoj dužnosti.¹⁷

Uz to, tužitelj može zahtijevati i da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, a ne samo da poništi, odnosno ogłosi ništavom pojedinačnu odluku. Znači tužitelj je kod ovoga predmeta upravnog spora ovlašten zahtijevati donošenje reformacijske presude.¹⁸

Ovdje valja ukazati kako je predmet spora definiran kao ocjena zakonitosti pojedinačne odluke. Međutim kod odlučivanja o tužbenom zahtjevu sudu se određuje obveza vođenja spora pune jurisdikcije (uz određene izuzetke), što implicira utvrđivanje činjenica i odlučivanje o upravnoj stvari, a ne samo zadržavanje na razini ocjene zakonitosti osporavane odluke.

Tako je propisano da će sud sam riješiti stvar ako nađe da je tužbeni zahtjev utemeljen pri čemu će poništiti pobijanu odluku. Iznimno, sud neće donijeti reformacijsku presudu kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili ako je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.¹⁹

Dakle, predmet spora – u dijelu koji se odnosi na poništavanje pojedinačne odluke - novim ZUS-om definiran je kao i do sada. Međutim promijenjena je uloga suda tako da će se sada u pravilu upravni spor voditi kao spor pune jurisdikcije, a ne kao spor o ocjeni zakonitosti akta.²⁰

16 Članak 30. točka 3. ZUS-a. Prema uređenju ranijeg Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53/91. i 103/96.) radilo bi se o konačnoj odluci. Institut konačnosti napušten je novim ZUP-om te sada postoji samo pojam pravomoćnosti, članak 13. ZUP-a.

17 Članak 22. stavak 2. točka 1. ZUS-a. Za ništavost vidjeti članak 128. ZUP-a. ZUP upućuje i na mogućnost propisivanja razloga ništavosti drugim zakonom. Na razloge ništavosti pojedinačne odluke sud pazi po službenoj dužnosti, članak 31. stavak 2. ZUS-a. Primjere tužbi radi poništavanja pojedinačne odluke i oglašivanja pojedinačne odluke ništavom vidi u: Galić, A. i dr. (2011). *Upravni spor u praksi*. Zagreb: Organizator. Primjeri broj 14. i 16. Primjer presude kojom se rješava takav tužbeni zahtjev vidjeti kod istih autora, primjer broj 62.

18 Članak 22. stavak 3. ZUS-a.

19 Članak 58. stavak 1. ZUS-a. Primjeri tužbi kojima se zahtijeva rješavanje upravne stvari i primjer reformacijske presude vidjeti u Galić, A. i dr. *Upravni spor u praksi*. *Op. cit.*, primjer broj 19., 20. i 63.

20 U obrazloženju Konačnog prijedloga ZUS sa 16. sjednice Hrvatskog sabora istaknuta je obveza suda da sam riješi upravnu stvar.

Sudu se sada nameće obveza odlučivanja u upravnoj stvari, pri čemu valja voditi računa da je ZUS-om propisana vezanost suda tužbenim zahtjevom, koji kod ovog predmeta upravnog spora može biti usmjeren samo na poništavanje pojedinačne odluke, ali i na traženje suda da odluči o pravu. Međutim, tužitelj uz zahtjev za poništavanje pojedinačne odluke ne mora zahtijevati o donošenju odluke o pravu.

Zbog toga je opravdano postaviti pitanje je li sud vezan tužbenim zahtjevom i u načinu rješavanja spora ili se vezanost tužbenim zahtjevom odnosi samo na opseg traženog prava (odnosno osporavane obveze) u materijalnopravnom smislu.

Iz odredbi ZUS-a kojima su normirana ovlaštenja suda kod usvajanja tužbenog zahtjeva moglo bi se zaključiti da obveza donošenja reformacijske presude postoji bez obzira je li to traženo tužbenim zahtjevom. Takvo tumačenje podržava i obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a. Naime, način rješavanja spora definiran je odredbama ZUS-a koje se odnose na rješavanje tužbenog zahtjeva.

U prilog tvrdnji o obvezi suđenja u sporu pune jurisdikcije (osim u zakonom propisanim izuzecima) neovisno o tužbenom zahtjevu mogla bi poslužiti dugogodišnja praksa Upravnog suda. Naime, dosadašnji ZUS sadržavao je odredbu gotovo identičnu sadašnjoj odredbi o vezanosti suda tužbenim zahtjevom, kojom je bilo propisano kako zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tomu nije vezan razlozima tužbe. U svojoj praksi Upravni sud nije često donosio presude kojima se zamjenjuje poništeni akt, međutim kada je to činio, bilo je to neovisno o zahtjevu iz tužbe. U svakom konkretnom slučaju mogućnost zamjene poništenog upravnog akta sudsom presudom, ocjenjivala se na temelju podataka spisa.²¹

Kao protuargument tvrdnji kako se vezanost suda tužbenim zahtjevom ne odnosi na ovlaštenja suda hoće li suditi u sporu pune jurisdikcije ili će se zadržati na ocjeni zakonitosti pojedinačne odluke, svakako se može navesti kako je uopće pokretanje upravnog spora u dispoziciji tužitelja, kao i disponiranje tužbom tijekom spora. Iz toga bi se može zaključiti kako tužbenim zahtjevom tužitelj ima pravo odabrati i u kojem će se opsegu voditi spor. Osim toga odredba kojom su definirani tužbeni zahtjevi, izričito određuje mogućnost traženja spora pune jurisdikcije samo u točno određenim slučajevima.²²

Svakako je bitno ukazati da u određenim situacijama i tužbeni zahtjev kojim se zahtjeva samo poništavanje odluke može imati značenje rješavanja stvari (primjerice u inspekcijским postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti). No kad se upravni postupak pokreće na zahtjev stranke, reformacijska presuda u pravilu znači da je sud obavezan odlučiti o pravu podnositelja zahtjeva, odnosno narediti javnopravnom tijelu donošenje sadržajno točno određene odluke. U tom slučaju kasacijska presuda

21 Članak 40. stavak 1. i članak 42. stavak 3. dosadašnjeg Zakona o upravnim sporovima. Na primjer presude broj: Us-10820/2004 od 6. rujna 2006., Us-2564/2005 od 20. ožujka 2008., Us-8318/2006 od 9. travnja 2009., Us-3374/2010 od 15. prosinca 2010. i Us-12196/2007 od 13. travnja 2011.

22 Članak 22. stavak 3. ZUS-a.

kojom se poništava nezakonita pojedinačna odluka i predmet vraća na ponovni postupak bez preciziranja sadržaja nove odluke, u pravilu ne udovoljava obvezi da sud riješi pravnu stvar.

U odnosu na vezanost suda tužbenim zahtjevom, nastavno se postavlja pitanje ima li prekoračenje tužbenog zahtjeva sudskom presudom značaj bitne povrede pravila postupka zbog koje je dopuštena žalba i može li se podnijeti žalba ako sud nije donio reformacijsku presudu, a mogao je to učiniti s obzirom na prirodu stvari?

Bitne povrede pravila sudskog postupka normirane su kao žalbeni razlog, a bitna povreda pravila sudskog postupka postoji kada upravni sud tijekom spora nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe ZUS-a, a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude.²³ Prema tomu stajalište drugostupanjskog suda - Visokog upravnog suda Republike Hrvatske,²⁴ bit će ključno za odgovor na postavljena pitanja.

III. PREDMET SPORA - POSTUPANJE JAVNOPRAVNOG TIJELA

Ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela novost je u upravnom sporu. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZUS-a navodi se da je ovakvim proširenjem predmeta upravnog spora pravnim subjektima pružena sveobuhvatna sudska zaštita te se obrazlaže kako je pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i zaštita od postupanja pružatelja javnih usluga osigurana odredbama novog ZUP-a,²⁵ međutim može se pokazati nedostatnom ili neučinkovitom pa je to valjalo učiniti i u upravnosudskom postupku.

Postupanje javnopravnog tijela znači postupanje iz područja upravnog prava koje se ne poduzima u okviru upravne djelatnosti uprave i o postupanju se ne donosi rješenje.²⁶ Kada bi se, naime donosilo rješenje, tada bi stranka imala pravo izjaviti pravni lijek - žalbu (ako se radi o prvostupanjskom tijelu), o kojoj bi nadležno tijelo moralo odlučiti, što bi u konačnici dovelo do upravnog spora radi poništavanja pojedinačne odluke kojom se rješava žalba.

S stajališta dopustivosti pokretanja upravnog spora nužno je da je tužitelju takvim postupanjem povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, a protiv toga postupanja nije dopušteno izjaviti redovni pravni lijek. U slučaju ako prethodne pretpostavke nisu ispunjene, sud će odbaciti tužbu bez upuštanja u njezinu utemeljenost.²⁷

Ovdje svakako valja uočiti kako je predmet upravnog spora normiran kao ocjena zakonitosti postupanja, dok se tužbenim zahtjevom može zahtijevati

23 Članak 66. stavak 3. ZUS-a.

24 Dalje u tekstu: Visoki upravni sud.

25 Sedmi dio ZUP-a.

26 O tome opširnije u: Đerđa, D. Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj. *Op. cit.*, str. 340. – 350. Primjer tužbe radi postupanja javnopravnog tijela (razmatranje prijave na natječaj u državnu službu) vidi u Galić, A. i dr. Upravni spor u praksi. *Op. cit.*, primjer broj 24.

27 Članak 30. točka 2. i 3. ZUS-a.

postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obavezan izvršiti.²⁸ Dakle, promatrajući definiciju predmeta upravnog spora može se zaključiti kako je propisana mogućnost ocjene zakonitosti već poduzetog postupanja. Tako je propisano i da se uz tužbu prilaže dokaz o postupanju.²⁹ Međutim norma koja taksativno određuje vrste tužbenih zahtjeva u upravnom sporu, daje tužitelju jedino mogućnost zahtijevanja postupanja koje je tuženik obavezan izvršiti. Slijedi da se tužbenim zahtjevom može zahtijevati poduzimanje postupanja kad je javnopravno tijelo propustilo postupiti po propisu ili pojedinačnoj odluci, no ostaje upitnim postavljanje tužbenog zahtjeva kojim bi se tražila ocjena zakonitosti postupanja koje je dovršeno.

Ocijeniti zakonitost dovršenog postupanja moglo bi se eventualno kroz tužbeni zahtjev za poništavanje pojedinačne odluke, jer osoba koja smatra da su joj postupanjem povrijeđena prava ili pravni interesi može izjaviti prigovor; novi pravni lijek uveden ZUP-om (ukoliko posebni propis ne propisuje nešto drugo). Naime, protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.³⁰

Na normu o tužbenom zahtjevu podnesenom radi poduzimanja postupanja nadovezuje se i odredba o ovlastima suda prilikom usvajanja tužbenog zahtjeva pa je određeno da će sud ako utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, presudom usvojiti tužbeni zahtjev i narediti postupanje u primjerenom roku.³¹ I ovdje se, dakle imalo na umu propušteno, a ne poduzeto postupanje pa se može zaključiti da se pravna zaštita od poduzetih nezakonitih postupanja ostvaruje kroz osporavanje zakonitosti pojedinačne odluke, dok se norma o posebnom tužbenom zahtjevu koji se odnosi na postupanja u praksi može ostvariti samo u odnosu na propušteno postupanje.

Ovdje valja izdvojiti zaštitu prava korisnika javnih usluga koji ako smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga. U tom slučaju o prigovoru se ne odlučuje rješenjem, nego će se korisnik obavijestiti o mjerama poduzetim povodom prigovora. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.³² Tužbeni zahtjev mogao bi dakle biti usmjeren na poduzimanje postupanja ako korisnik javnih usluga traži poduzimanje određenih mjera.

28 Članak 3. stavak 1. točka 2. i članak 22. stavak 2. točka 3. ZUS-a.

29 Članak 23. stavak 4. prva rečenica ZUS-a. Druga rečenica iste odredbe propisuje obavezan sadržaj tužbe koja se podnosi radi poduzimanja postupanja pa se takvoj tužbi prilaže dokaz o trenutku podnošenja zahtjeva za postupanjem.

30 Članak 155. do 157. i članak 122. ZUP-a.

31 Članak 58. stavak 4. ZUS-a.

32 Članak 157. i 158. ZUP-a.

IV. PREDMET SPORA - ŠUTNJA UPRAVE

Predmet upravnog spora koji se odnosi na šutnju uprave određen je kao ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke, odnosno da postupi prema propisu.³³

IV.1. Nedonošenje pojedinačne odluke

Pravna zaštita koju je pravni subjekt ovlašten zahtijevati zbog propuštanja uprave da u zakonom propisanom roku donese traženu odluku (prvostupanjsku ili/i drugostupanjsku), nije novost u hrvatskom upravnom sporu jer je takva vrsta sudske zaštite postojala i do sada.

Novim ZUS-om pojednostavljene su procesne pretpostavke koje moraju biti ispunjene za dopuštenost upravnog spora koji se vodi zbog šutnje uprave. Tako se sada, uz protek zakonom propisanog roka za donošenje rješenja, više ne traži podnošenje posebne požurnice, odnosno ponovljenog traženja javnopravnom tijelu da odluči o zahtjevu, odnosno o žalbi.

Rokovi za donošenje rješenja propisani su ZUP-om te u slučaju donošenja prvostupanjskog rješenja iznose 30, odnosno 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, ovisno o tome rješava li se upravna stvar neposredno ili vođenjem ispitnog postupka. Pojedini materijalni zakoni propisuju i drukčije rokove za donošenje rješenja (primjerice čl. 116. Zakona o prostornom uređenju i gradnji - Narodne novine, broj 76/07., 38/09., 55/11. i 90/11., propisuje rok od 30 dana za izdavanje lokacijske dozvole, osim ako dozvolu izdaje nadležno ministarstvo). Za rješavanje žalbe propisan je rok od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok. U navedenim rokovima rješenje se mora donijeti i dostaviti stranci, neovisno o tomu radi li se o prvostupanjskom ili drugostupanjskom rješenju.³⁴

Nakon što protekne rok za donošenje odluke stranka je ovlaštena zatražiti zaštitu pred upravnim sudom, ali tek nakon proteka najmanje osam dana od proteka roka za donošenje odluke.³⁵ Ovdje valja ukazati na dugogodišnju praksu Upravnog suda prema kojoj sve procesne pretpostavke za pokretanje upravnog spora zbog šutnje uprave moraju biti postupno ispunjene. To znači da se kod podnošenja tužbe zbog šutnje uprave moraju postupno poštivati svi propisani rokovi, što tužitelj mora dokazati prilaganjem dokaza uz tužbu. U protivnom će sud tužbu odbaciti kao prijevremenu.³⁶

33 Članak 3. stavak 1. točka 3. ZUS-a.

34 Članak 101. i 121. ZUP-a. O tome opširnije u: Đerđa, D. Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj. *Op. cit.*, str. 223. – 229.

35 Članak 24. stavak 2. ZUS-a. Primjeri tužbi i presuda radi šutnje uprave vidi u Galić, A. i dr. Upravni spor u praksi. *Op. cit.*, primjer broj 17., 18., 64. i 65.

36 Članak 23. stavak 4. i članak 30. točka 1. ZUS-a.

Tužbeni zahtjev u slučaju nedonošenja pojedinačne odluke usmjeren je na donošenje odluke, a istodobno se može zahtijevati od suda i da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Dakle, tužitelj je i u slučaju šutnje uprave ovlašten zahtijevati donošenje reformacijske presude, koju je sud obavezan donijeti osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili se radi o rješavanju po slobodnoj ocjeni. U tom slučaju će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.³⁷

IV.2. Propuštanje postupanja

U odnosu na predmet upravnog spora kojim se traži aktivnost uprave novost je da se pravna zaštita pruža i u odnosu na propuštanje postupanja koje je tuženik obavezan izvršiti. O tomu je već bilo riječi ranije, a ovdje valja dodati kako je odredbom kojom se normira obvezni sadržaj tužbe propisano da pri pokretanju spora zbog propuštanja postupanja, tužbi treba priložiti i dokaz o trenutku podnošenja zahtjeva za postupanjem.³⁸

Tužba se podnosi najranije osam dana nakon proteka roka propisanog za poduzimanje postupanja. Njome se zahtijeva poduzimanje postupanja koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obavezan izvršiti. U slučaju osnovanosti tužbe sud će tuženiku narediti postupanje u primjerenom roku.³⁹

V. PREDMET SPORA - UPRAVNI UGOVOR

Upravni ugovor novi je institut u hrvatskom upravnom pravu, normiran općim postupovnim zakonom - ZUP-om i propisima kojima su uređena posebna upravna područja.

Radi se o ugovoru koji sklapaju javnopravno tijelo i stranka kao sredstvo uređenja izvršavanja prava i obveza o kojima je odlučeno rješenjem. Ugovor se, dakle, sklapa nakon završetka upravnog postupka. Iako se radi o ugovornom odnosu, položaj ugovornih stranaka nije potpuno ravnopravan, jer javnopravno tijelo nastupa s nadređenog položaja u zaštiti javnog interesa.⁴⁰

Određena pitanja vezana uz upravne ugovore u nadležnosti su upravnih sudova, pa je kao predmet upravnog spora predviđena ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.⁴¹

Kad se takvo određenje predmeta upravnog spora dovede u vezu s normom kojom su propisane vrste tužbenih zahtjeva te odgovarajućim odredbama ZUP-a o

³⁷ Članak 22. stavak 3. i članak 58. stavak 3. ZUS-a.

³⁸ Članak 23. stavak 4. ZUS-a.

³⁹ Članak 24. stavak 2. ZUS-a. Članak 22. stavak 2. točka 3. i članak 58. stavak 4. ZUS-a.

⁴⁰ O tome opširnije u: Đerđa, D. Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj. *Op. cit.*, str. 326. – 338.

⁴¹ Članak 3. stavak 1. točka 4. ZUS-a.

upravnim ugovorima, dolazi se do zaključka da se dio tužbenih zahtjeva vezan uz upravne ugovore zapravo ostvaruje kroz poništavanje pojedinačne odluke (zakonitost sklapanja i raskid ugovora; s tim da se uz poništavanje pojedinačne odluke može zahtijevati i izvršavanje obveze iz upravnog ugovora) - dakle uz prethodno vođenje upravnog postupka koji završava donošenjem pojedinačne odluke. Samo tužbeni zahtjev kojim se zahtijeva oglašavanje ništetnim upravnog ugovora ostvaruje se isključivo pred upravnim sudom.⁴²

V.1. Ocjena zakonitosti sklapanja upravnog ugovora

Budući da se upravni ugovor sklapa radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar,⁴³ a imajući u vidu ZUS-om propisane vrste tužbenih zahtjeva, zakonitost sklapanja takvog ugovora mogla bi se ispitati podnošenjem tužbe kojom se zahtijeva poništavanje rješenja radi izvršavanja kojeg je ugovor sklopljen. ZUS naime ne propisuje mogućnost podnošenja tužbenog zahtjeva kojim bi se od suda zasebno tražila ocjena zakonitosti sklapanja ugovora. Dalo bi se stoga zaključiti kako bi se o tomu moglo raspravljati kroz ocjenu zakonitosti rješenja radi izvršavanja kojeg je ugovor sklopljen.⁴⁴

S tim u vezi valja napomenuti da tužitelj u upravnom sporu može biti fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni, između ostalog, pojedinačnom odlukom ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Tužitelj nadalje može biti i javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke ili sklapanju upravnog ugovora.⁴⁵

Slijedi da bi tužitelj u takvom upravnom sporu mogla biti i treća osoba (koja nije stranka ugovora) ako dokaže da joj je povrijeđeno određeno pravo ili pravni interes, ali isto tako i javnopravno tijelo koje je trebalo sudjelovati u sklapanju upravnog ugovora. No, tuženik može biti samo javnopravno tijelo, dok je drugu ugovornu stranu (fizičku ili pravnu osobu) u spor moguće uključiti samo kao zainteresiranu osobu.

V.2. Raskid upravnog ugovora

Predmet upravnog spora koji se odnosi na raskid upravnog ugovora riješen je slično kao i sklapanje upravnog ugovora te se pravna zaštita u tom upravnom sporu u biti ostvaruje kroz tužbeni zahtjev kojim se traži poništavanje pojedinačne odluke.

42 Primjeri tužbi i presuda koje se odnose na upravni ugovor vidi u Galić, A. i dr. Upravni spor u praksi. *Op. cit.*, primjer broj 21., 22., 23., 66., 67. i 68.

43 Članak 150. stavak 1. ZUP-a.

44 Moguća je situacija da je zakonito rješenje radi izvršavanja kojeg je ugovor sklopljen, ali da je pri sklapanju ugovora odstupljeno od rješenja, što dovodi do tužbenog zahtjeva za oglašavanje ništetnim upravnog ugovora. Vidi pod *V.4. Oglašavanje ništetnim upravnog ugovora*.

45 Članak 17. stavak 1. i 3. ZUS-a.

ZUP-om su naime propisani razlozi zbog kojih javnopravno tijelo obvezno raskida upravni ugovor, odnosno razlozi kada to može učiniti, a ugovor se raskida rješenjem protiv kojeg je dopušteno pokrenuti upravni spor.⁴⁶ Radi se o jednostranom raskidu ugovora iz čega je vidljiva neravnopravnost stranaka upravnog ugovora, jer je javnopravno tijelo nadređeno stranci s kojom je sklopilo ugovor.

Tužbom u upravnom sporu može se zahtijevati poništavanje rješenja o raskidu ugovora. S obzirom na to da se radi o tužbenom zahtjevu radi poništavanja pojedinačne odluke, tužitelj može zahtijevati i da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu.⁴⁷

Da se pravna zaštita zbog raskida upravnog ugovora ostvaruje podnošenjem tužbenog zahtjeva za poništavanje rješenja o raskidu upravnog ugovora, proizlazi i iz odredbe kojom su propisane ovlasti suda kod usvajanja tužbenog zahtjeva. Propisano je da će sud, ako utvrdi da je javnopravno tijelo nezakonito raskinulo upravni ugovor, presudom usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti odluku o raskidu upravnog ugovora.⁴⁸ Takva odluka u biti će značiti rješavanje upravne stvari, jer je njezina posljedica daljnje postojanje upravnog ugovora.

Kako se radi o jednostranom raskidu upravnog ugovora od javnopravnog tijela, tužitelj u takvom upravnom sporu bit će druga ugovorna strana, jer javnopravno tijelo ne bi moglo imati pravni interes za podnošenje takve tužbe.

V.3. Izvršavanje obveze iz upravnog ugovora

Izvršavanje obveze iz upravnog ugovora pojavit će se kao predmet upravnog spora u slučaju ako ugovornu obvezu nije izvršilo javnopravno tijelo. Zbog toga što činjenica ako ugovornu obvezu ne ispunjava stranka daje ovlaštenje javnopravnom tijelu na jednostrani raskid upravnog ugovora. U tom se slučaju kao predmet upravnog spora pojavljuje ranije spomenuti tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja o raskidu upravnog ugovora.

Međutim, ukoliko javnopravno tijelo ne ispunjava ugovornu obvezu, ZUP stranci daje mogućnost izjavljivanja prigovora, devolutivnog pravnog lijeka koji se izjavljuje tijelu koje obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor.⁴⁹

O prigovoru se odlučuje rješenjem protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor, što znači da će se ponovno raditi o tužbenom zahtjevu za poništavanje rješenja kojim je odlučeno o prigovoru. Uz to tužitelj može tražiti i da upravni sud naredi izvršavanje ugovorne obveze, a sud će, ako utvrdi da tuženik nije postupio sukladno upravnom ugovoru, presudom usvojiti tužbeni zahtjev i narediti postupanje u primjerenom roku.⁵⁰ Iako je tužbeni zahtjev kojim se zahtijeva izvršavanje ugovorne

46 Članak 153. ZUP-a.

47 Članak 22. stavak 2. točka 1. i stavak 3. ZUS-a.

48 Članak 58. stavak 6. ZUS-a.

49 Članak 154. ZUP-a.

50 Članak 22. stavak 2. točka 1. i 4. i članak 58. stavak 4. ZUS-a.

obveze propisan kao samostalni tužbeni zahtjev, faktično se može istaknuti samo uz zahtjev za poništavanje rješenja o prigovoru. Tužbeni zahtjev kojim se zahtijeva izvršavanje ugovorne obveze sam po sebi nema smisla ukoliko se ne ospori i zakonitost rješenja o prigovoru stranke da javnopravno tijelo ne izvršava ugovorne obveze. Dakle da bi se moglo narediti izvršavanje ugovorne obveze potrebno je prije svega poništiti nezakonito rješenje kojim je prigovor odbijen.

Tužitelj kod ovoga predmeta upravnog spora, osim stranke koja je podnijela prigovor, moglo bi biti i javnopravno tijelo – stranka ugovora (u slučaju ako je stranka uspjela s prigovorom).⁵¹ Tužbeni zahtjev na izvršavanje obveze iz upravnog ugovora faktički će podnijeti samo druga ugovorna strana, jer se ovdje radi o situaciji neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela.

V.4. Oglašivanje ništetnim upravnog ugovora

Razlozi ništetnosti upravnog ugovora propisani su ZUP-om pa je tako upravni ugovor ništetan ako je protivan rješenju radi izvršenja zbog kojeg je sklopljen i iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose.⁵²

Ovaj predmet upravnog spora ostvaruje se pred upravnim sudom bez prethodnog provođenja upravnog postupka u kojem bi se donijela pojedinačna odluka. Tužbom se zahtijeva oglašivanje ništetnim upravnog ugovora, a ako sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor oglasiti ništetnim.⁵³

U vezi s ostvarivanjem ovoga tužbenog zahtjeva postavlja se pitanje tko može biti tužitelj. ZUP-om je, naime, propisano da ništetnost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove na temelju tužbe stranke ili javnopravnog tijela, što znači da je ZUP-om aktivna legitimacija ograničena samo na ugovorne strane.⁵⁴

Međutim, promatrajući definiciju tužitelja iz ZUS-a te odredbu ZUS-a prema kojoj na ništetnost upravnog ugovora sud pazi po službenoj dužnosti, opravdano je očekivati da će se kao tužitelj pojaviti i treća osoba. Pri tomu se može postaviti pitanje mora li ta osoba dokazati da joj je sklapanjem ili izvršavanjem upravnog ugovora povrijeđeno pravo ili pravni interes, ponovno iz razloga jer na ništetnost upravnog ugovora sud pazi po službenoj dužnosti. I o ovim problemima valja pričekati sudsku praksu. Ako treća osoba podnese tužbu kojom se zahtijeva da sud utvrdi ništetnost upravnog ugovora, tuženik bi moglo biti samo javnopravno tijelo, a stranka koja je s javnopravnim tijelom sklopila upravni ugovor imala bi položaj zainteresirane osobe u sporu.⁵⁵

51 Članak 17. stavak 3. ZUS-a.

52 Članak 151. stavak 1. i 2. ZUP-a.

53 Članak 22. stavak 2. točka 4. i članak 58. stavak 5. ZUS-a.

54 Članak 151. stavak 4. ZUP-a.

55 Tužitelj u upravnom sporu, članak 17. ZUS-a. Tuženik u upravnom sporu, članak 18. ZUS-a. Zainteresirana osoba, članak 19. ZUS-a. Na razloge ništetnosti upravnog ugovora sud pazi po službenoj dužnosti, članak 31. stavak 2. ZUS-a.

VI. PREDMET SPORA - OPĆI AKT

Novim ZUS-om kao predmet upravnog spora uvedena je i ocjena zakonitosti općeg akta. Radi se o općim aktima koji nemaju pravni karakter propisa, što znači da ocjena njihove zakonitosti nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske.⁵⁶

ZUS-om nije definirano što je opći akt. Dani su samo neki elementi za određivanje toga pojma pa je propisano da se radi o aktu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.⁵⁷ Dakle u odnosu na donositelja općeg akta, što je jedan od elementa potrebnih za definiranje općeg akta, ne bi trebalo biti posebnih poteškoća u određivanju toga pojma. Međutim može se postaviti pitanje jesu li svi akti ZUS-om predviđenih donositelja ujedno i opći akti. Primjerice Zakonom o prostornom uređenju i gradnji⁵⁸ propisano je da se dokumenti prostornog uređenja donose na državnoj razini i kao prostorni planovi na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, a imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskoga propisa.

U definiranju je li neki akt „drugi propis“ u smislu Ustava Republike Hrvatske ili se radi o općem aktu, vrlo vjerojatno će u sudskoj praksi doći do određenih poteškoća te kao pomoć za određivanje ovog pojma može poslužiti praksa Ustavnog suda, posebice u slučajevima u kojima je taj sud odbacio prijedloge za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata uz obrazloženje da se ne radi o propisu.⁵⁹

O ovom predmetu upravnog spora odlučivat će se isključivo pred Visokim upravnim sudom, a ne i pred prvostupanjskim upravnim sudovima.⁶⁰ U tom slučaju spor se ne pokreće tužbom, već zahtjevom koji su ovlašteni podnijeti fizička ili pravna osoba ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa i to roku od 30 dana od dostave pojedinačne odluke. Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti i po službenoj dužnosti ili na zahtjev nekog drugog suda.⁶¹

Fizičke ili pravne osobe te skupine osoba koje podnose takav zahtjev moraju dokazati pravni interes za ovaj spor, odnosno učiniti vjerojatnim da je pojedinačnom odlukom utemeljenom na općem aktu došlo do povrede prava ili pravnog interesa.⁶²

Dakle, podnositelj zahtjeva mora imati pojedinačnu odluku, utemeljenu na općem aktu, kojom je vjerojatno povrijeđeno neko njegovo pravo ili pravni interes.

56 Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS sa 16. sjednice Hrvatskog sabora. Članak 125. alineja 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 113/00., NN 28/01. i NN 76/10., redakcijski pročišćeni tekst - mrežna stranica <http://www.usud.hr>). Dalje u tekstu: Ustavni sud.

57 Članak 3. stavak 2. ZUS-a.

58 Članak 54. stavak 2. i 3. Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Narodne novine, broj 76/07., 38/09., 55/11. i 90/11.

59 Vidi Omejec, J. (2009.) O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja). Zagreb: HAZU, str. 59. - 64.

60 Članak 12. stavak 3. točka 2. ZUS-a.

61 Članak 83. ZUS-a.

62 Članak 84. stavak 2. ZUS-a.

Tek konkretna pojedinačna odluka daje legitimaciju za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta. U tom smislu može se postaviti pitanje je li se to moglo normirati i drukčije, primjerice da podnositelj zahtjeva dokaže kako ima pravni interes za osporavanje zakonitosti određenog općeg akta, bez da ga se prethodno upućuje u postupak ishoda pojedinačne odluke koja očigledno neće biti povoljna za njega.

U slučaju da Visoki upravni sud ukinе opći akt, podnositelj zahtjeva ima pravo nadležnom javnopravnom tijelu podnijeti zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes. Izmjena odluke provodi se odgovarajućom primjenom odredbi o obnovi upravnog postupka.⁶³ Dakle, samo osoba koja je podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta ovlaštena je tražiti izmjenu pojedinačne odluke donesene na temelju ukinutog općeg akta. Druge osobe koje možda također imaju pojedinačnu odluku donesenu na temelju nezakonitog općeg akta, nisu ovlaštene tražiti izmjenu takve odluke.

VII. ODGODNI UČINAK TUŽBE, SPOREDNA TRAŽENJA, PRIVREMENE MJERE I TROŠKOVI SPORA

Vezano uz novo uređenje predmeta upravnog spora valja spomenuti još i određene novosti koje se redovito zahtijevaju ili predlažu tužbenim zahtjevom, odnosno ističu uz glavni zahtjev.

VII.1. Odgodni učinak tužbe

Kao i do sada, tužba u upravnom sporu u pravilu nema odgodni učinak, ali je posebnim zakonom moguće propisati da tužba ima odgodni učinak.⁶⁴

Novost u upravnom sporu je da sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak, ako su kumulativno ispunjene ZUS-om propisane pretpostavke. To su: ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu.⁶⁵ U dosadašnjem upravnom sporu Upravni sud nije imao ovlasti odlučiti da tužba ima odgodni učinak.

ZUS nije propisao da se odgodni učinak tužbe može uspostaviti isključivo na prijedlog tužitelja, ali je jedna od pretpostavki za uspostavu odgodnog učinka vjerojatnost nastupa štete upravo na strani tužitelja. Stoga je za očekivati da će se pretežito i raditi upravo o prijedlogu tužitelja u sporovima koji se vode radi

⁶³ Članak 87. ZUS-a.

⁶⁴ Članak 26. stavak 1. ZUS-a. Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS sa 16. sjednice Hrvatskog sabora.

⁶⁵ Članak 26. stavak 2. ZUS-a. Primjer tužbe kojom se predlaže uspostava odgodnog učinka vidi u Galić, A. i dr. Upravni spor u praksi. *Op. cit.*, primjer broj 19.

poništavanja pojedinačnih odluka kojima je tužitelju nametnuta neka obveza. Iako bi se možda, za sada samo hipotetski, moglo postaviti i pitanje dopustivosti takvog prijedloga drugih stranaka u sporu (zainteresirane osobe i tuženika).

VII.2. Sporedna traženja

ZUS-om je propisano da se uz glavni zahtjev tužbom može zahtijevati povrat stvari i naknada štete koju je počinio tuženik.⁶⁶

Ova mogućnost do sada bila je propisana samo u slučaju ako je Upravni sud poništio osporavani upravni akt, pod uvjetom da se o tomu moglo riješiti na temelju podataka postupka. U protivnom zahtjev se ostvarivao u parnici.⁶⁷ Ovo je bilo logično rješenje s obzirom na to da se dosadašnji upravni spor vodio prvenstveno kao spor o ocjeni zakonitosti upravnog akta, a ne kao spor pune jurisdikcije u kojem se odlučuje o pravu stranke.

S obzirom na bitno izmijenjenu koncepciju novog upravnog spora, u kojem će upravni sud samostalno utvrđivati činjenično stanje u pravilu na temelju javne, usmene rasprave, tužitelju je dana mogućnost da uz glavni zahtjev ostvari i određena sporedna traženja.

U odnosu na naknadu štete trebalo bi primijeniti odgovarajuće odredbe Zakona o obveznim odnosima,⁶⁸ budući da je ta materija regulirana tim zakonom. Utoliko je upitna nužnost odredbe ZUS-a kojom je propisano da će sud odbiti tužbeni zahtjev glede naknade štete i povrata stvari, ako utvrdi da je tužitelj svojim postupanjem prouzročio štetu ili pridonio nastanku takve štete.⁶⁹ Primjena ZOO-a ima za posljedicu da je i upravnom sporu moguće zahtijevati kamate, koje su dakle još jedno sporedno traženje o kojem odlučuje upravni sud.

Bitno je istaknuti da zahtjev o sporednim traženjima mora biti sadržan u tužbi, što je izričito propisano, a sud odlučuje o naknadi štete i povratu stvari u okviru tužbenog zahtjeva. S obzirom na izričitu odredbu kako takav zahtjev mora biti sadržan u tužbi te odredbu kojom je određeno da će sud u okviru tužbenog zahtjeva odlučiti i o naknadi štete, nejasna je norma kojom se još dodatno propisuje kako će sud kad utvrdi da je upravni ugovor nezakonito raskinut ili ništetan, odlučiti i o naknadi štete. Nije li i taj slučaj normiran odredbom kojom se općenito određuje da će sud odlučiti i o naknadi štete? Nameće se naime pitanje znači li to kako će sud u slučajevima nezakonitog raskida upravnog ugovora, odnosno u slučaju utvrđivanja njegove ništetnosti, odlučiti o naknadi štete bez da je to zatraženo tužbenim zahtjevom? Takvo stajalište bi se teško moglo obraniti imajući na umu cjelokupno uređenje upravnog spora (vezanost suda tužbenim zahtjevom i obvezu isticanja sporednih traženja već u tužbi).⁷⁰

⁶⁶ Članak 22. stavak 4. ZUS-a.

⁶⁷ Članak 42. stavak 4. dosadašnjeg Zakona o upravnim sporovima.

⁶⁸ Narodne novine, broj 35/05. i 41/08. Dalje u tekstu: ZOO.

⁶⁹ Članak 59. stavak 3. ZUS-a.

⁷⁰ Članak 23. stavak 2. i članak 59. ZUS-a. Primjeri tužbi sa zahtjevima za naknadu štete,

VII.3. Troškovi spora

Troškovi spora bi se po svojoj pravnoj naravi također mogli svrstati u sporedna traženja u upravnom sporu, jer se ostvaruju uz glavni zahtjev. U dosadašnjem upravnom sporu svaka je stranka snosila svoje troškove⁷¹ pa Upravni sud do sada nije strankama dosuđivao trošak spora.

Međutim novi ZUS bitno je izmijenio ovu regulaciju tako da u pravilu stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, a ako 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. ZUS također poznaje prethodno predujmljivanje troškova koje je stranka prouzročila svojim radnjama, dok se troškovi proizašli iz radnji suda podmiruju iz troškova suda.⁷²

Troškove spora čine izdaci učinjeni tijekom ili povodom spora, a pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

Sve ovo je posebno važno imajući na umu da je tuženik u upravnom sporu javnopravno tijelo, odnosno tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti.⁷³ Prema tomu i javnopravnom tijelu će se dosuđivati troškovi upravnog spora, ali će ih ono biti dužno i snositi, naravno sve pod zakonom propisanim uvjetima.

Za razliku od zahtjeva za povrat stvari ili naknadu štete, ZUS-om nije propisano da zahtjev za naknadu troškova spora mora biti sadržan već u tužbi. Stoga se može zaključiti kako se takav zahtjev može podnijeti i tijekom spora sve do zaključenja rasprave, odnosno do donošenja odluke suda kada se rješava spor bez rasprave.

VII.4. Privremene mjere

Mogućnost izdavanja privremenih mjera novost je u našem upravnom sporu, jer do sada Upravni sud nije imao ovlasti izdati privremenu mjeru.

Privremene mjere našle su svoje mjesto u novom ZUS-u u okviru glave koja normira radnje u upravnom sporu što znači da se one nužno ne moraju predložiti već uz tužbeni zahtjev. Ovo proizlazi i iz norme prema kojoj je privremenu mjeru ovlašten predložiti ne samo tužitelj, već bilo koja stranka u sporu.⁷⁴

Sud može izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta. Budući da nije propisano na čijoj bi strani šteta trebala

odnosno povrat stvari te presuda kojima je odlučeno o tim zahtjevima, vidi u Galić, A. i dr. Upravni spor u praksi. *Op. cit.*, primjer broj 15., 16., 22., 66., 67.

71 Članak 61. dosadašnjeg Zakona o upravnim sporovima.

72 Članak 79. ZUS-a. Primjer odmjeravanja troškova u presudi vidi u Galić, A. i dr. Upravni spor u praksi. *Op. cit.*, primjer broj 68.

73 Tuženik u upravnom sporu, članak 18. ZUS-a. Javnopravno tijelo, članak 1. ZUP-a.

74 Glava IV. članak 47. ZUS-a.

nastupiti, zaključuje se da se radi o nastupu štete na strani one stranke koja predlaže privremenu mjeru.

VIII. ZAKLJUČAK

Novim ZUS-om predmet upravnog spora bitno je reformiran na način da su uz dosadašnju ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke i pravnu zaštitu zbog šutnje uprave, uvedene nove vrste tužbenih zahtjeva kako bi se strankama pružila potpunija zaštita subjektivnih javnih prava koja se ostvaruju u upravnom sporu.

Predmet upravnog spora u naravi se ostvaruje kroz tužbeni zahtjev, koji čini obvezni sadržaj tužbe. Tužbeni zahtjevi taksativno su navedeni pa se ne može podnijeti tužba kojom bi se zahtijevalo nešto drugo od onog što je predviđeno ZUS-om. U slučaju da tužba ne sadrži tužbeni zahtjev ili ako se zahtijeva nešto što ZUS-om nije propisano, tužitelja bi trebalo pozvati na otklanjanje nedostataka tužbe.⁷⁵

Sud nije vezan razlozima iz tužbe, ali odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva pa je opravdano razmisliti ima li prekoračenje tužbenog zahtjeva sudskom presudom samo po sebi značenje bitne povrede pravila postupka zbog koje bi bila dopuštena žalba. To sve pod uvjetom da prvostupanjska odluka prolazi, tzv. „filtrar za žalbu“, odnosno da se radi o prvostupanjskoj presudi kojom je upravni sud sam riješio predmet spora. O ovom pitanju tek će se trebati izjasniti praksa Visokog upravnog suda.

Za sada ostaje otvorenim pitanje odnosi li se vezanost suda tužbenim zahtjevom i na način rješavanja upravnog spora, odnosno može li sud donijeti reformacijsku presudu, iako to tužitelj nije zahtijevao. S druge strane, unatoč tužbenom zahtjevu kojim se od suda zahtijeva da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, sud to ipak neće učiniti ako se radi o zakonom propisanim izuzecima. Ovo pak nameće iduće pitanje, je li dopuštena žalba u slučaju da sud nije donio reformacijsku presudu, a mogao ju je donijeti? O svemu ovome treba pričekati sudsku praksu.

Kod predmeta upravnog spora koji se odnosi na postupanje javnopravnog tijela, odnosno upravni ugovor, ovlaštenja suda prilikom donošenja presude formulirana su na način da u biti znače donošenje reformacijske presude.

Kako je u bitnome predmet upravnog spora normiran drukčije nego što je to bilo do sada te s obzirom na brojnost pitanja koja su se otvorila vezano uz novo određenje predmeta upravnog spora, sa zanimanjem se očekuje sudska praksa, jer tek će ona pokazati stvarnu učinkovitost novoga ZUS-a u zaštiti subjektivnih javnih prava.

75 Članak 29. ZUS-a.

Summary

NEW REGULATIONS ON SUBJECT OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE IN THE REPUBLIC OF CROATIA

The article presents an analysis of provisions of the new Administrative Disputes Act which regulate the subject of the administrative dispute. The subject of the administrative dispute has been substantially amended in regards to previous legal solutions. Except from deciding on legality of an individual act and legal protection given in cases of administrative silence where the expected administrative act was not passed (that where already accepted as cases upon which the Court presents its ruling), according to new provisions legal protection is also given to citizens if administrative body does not act in conformity with legal regulations. The Court has a competence to decide over administrative dispute due to request for protection of legality assessing the legality of actions of public legal bodies, the legality of stipulation, termination and fulfilment of the administrative contract as well as the legality of general administrative acts of the body of the unit of local and regional self-government, legal person vested with public powers and legal person that performs a public service. Furthermore, a party filling the law suit may submit a motion to postpone the enforcement of the administrative act against which the law suit is filed. In addition, the party may include a specific claim in relation to return of things or payment of compensation for damages within the law suit. The new provisions present substantial alterations on bearing of costs in administrative disputes.

Key words: *subject of the administrative dispute, individual decision, actions of public legal body, administrative silence, administrative contract, general act, postponing effect of the law suit, additional claims, preliminary injunctions, costs in administrative dispute.*

Zusammenfassung

NEUE REGULIERUNG DER VERWALTUNGSSTREITSACHE IN DER REPUBLIK KROATIEN

In der Arbeit werden Bestimmungen des neuen Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten bearbeitet, welche die Verwaltungsstreitsache normieren. Die Verwaltungsstreitsache wurde bezüglich der bisherigen Gesetzesbeschlüsse wesentlich reformiert. Außer dem Gesetzlichkeitsermessen von Einzelfallentscheidung und dem Rechtsschutz wegen Verwaltungsschweigen im Falle, dass solche Entscheidungen, die es als Verwaltungsstreitsachen auch bis jetzt gab, nicht getroffen werden, wurde die Rechtsschutzleistung eingeführt, auch im Falle, wenn die öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht gemäß Vorschrift verfahren hat. Verwaltungsstreitigkeit wegen Gesetzlichkeitsermessen des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsverfahrens sowie Gesetzlichkeitsermessen der Verwaltungsvertragschließung, -auflösung und -erfüllung und des Allgemeinaktes von Einheiten der Orts- und Gemeindeselbstverwaltung, der Rechtsperson mit öffentlicher Vollmacht und der Rechtsperson mit öffentlichem Dienst wurden auch eingeführt. Man kann auch mit Beschwerde einen Anspruch auf Aufschub der anfechtbaren Entscheidung sowie auf Sachenerstattung (Pfandfreigabe) und auf Schadenersatz erheben. Das Kostentragen für die Verwaltungsstreitigkeit ist auch wesentlich anders reguliert.

Schlüsselwörter: *Verwaltungsstreitsache, Einzelfallentscheidung, öffentlich-rechtliches Körperschaftsverfahren, Verwaltungsschweigen, Verwaltungsvertrag, aufschiebende Wirkung der Beschwerde, Nebenforderungen, vorläufige Maßnahmen, Verwaltungsstreitigkeitskosten.*

Riassunto

LA NUOVA DISCIPLINA DELL'OGGETTO DEL CONTENDERE NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO NELLA REPUBBLICA DI CROAZIA

Nel lavoro si prendono in esame le disposizioni della nuova legge sui procedimenti amministrativi che regolano l'oggetto del contendere. L'oggetto del contendere è stato riformato in maniera significativa rispetto a prima. A parte la valutazione della legalità della singola decisione e della tutela giuridica in ragione del silenzio amministrativo nel caso di mancata pronuncia in merito a tali decisioni (che già esistevano quale oggetto del contendere), è stata introdotta la tutela giuridica anche nel caso in cui l'organo dell'amministrazione pubblica non ha operato nel rispetto delle norme. Inoltre sono stati introdotti: il contenzioso amministrativo per la valutazione della legalità nella procedura portata avanti dall'organo dell'amministrazione pubblica; le valutazioni di legalità della conclusione, della risoluzione e dell'esecuzione del contratto amministrativo e la valutazione della legalità degli atti generali dell'amministrazione locale e regionale, della persona giuridica che ha poteri pubblici e della persona giuridica che svolge funzione pubblica. Inoltre, con ricorso si può pretendere la proroga dell'esecuzione della decisione impugnata, come anche la restituzione delle cose ed il risarcimento del danno. Da ultimo anche le spese del contenzioso amministrativo sono regolate in maniera significativamente diversa.

Parole chiave: *oggetto del contenzioso amministrativo, singola decisione, operato dell'organo dell'amministrazione pubblica, silenzio dell'amministrazione, contratto amministrativo, atto generale, effetto prorogativo del ricorso, pretese secondarie, misure temporanee, spese del contenzioso.*