

TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA

Dr. sc. Marko Šikić, docent
Dr. sc. Marko Turudić, viši asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 35.077.2
Ur.: 30. holovoza 2013.
Pr.: 7. studenog 2013.
Prethodno priopćenje

Sažetak

U radu se analizira uređenje instituta troškova upravnog spora. Neposredan povod za pisanje ovog rada su intervencije u institut učinjene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz prosinca 2012. Navedene izmjene smatramo velikim korakom unatrag u uređenju pitanja naknade troškova u upravnom sporu. Kako bismo ovakvu naše tvrdnju dokazali, u radu se najprije daje sažeti povijesni pregled uređenja instituta troškova upravnog spora u Hrvatskoj. Nakon toga se opisuje uređenje instituta u tekstu Zakona o upravnim sporovima prije, i nakon izmjena učinjenih novelama iz prosinca 2012. Zaključno, ističe se kako je osnovni razlog za navedene izmjene isključivo zaštita državnog proračuna.

Ključne riječi: *troškovi, upravni spor, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*

1. UVOD

Pitanje snošenja konačnih troškova vođenja pravnih postupaka izuzetno je značajno. Naime s obzirom na to da se iz državnog proračuna naknađuju samo opći troškovi tijela koji postupke vode tj. s obzirom na činjenicu da država ne osigurava besplatnu pomoć svim građanima koji se odluče pred sudovima ili drugim tijelima zaštititi svoja prava, neophodno je dio tereta rasporediti upravo na te građane. Zbog toga se i zakonima kojima se uređuje upravno sudovanje propisuje tko je, na koji način te kakve je troškove dužan podmiriti.

Navedenoj problematici, međutim, u hrvatskoj se teoriji i praksi nije pridavala pretjerana pozornost. Naime, sve do 1. siječnja 2012., kada je stupio snagu Zakon o upravnim sporovima iz 2010.¹ (u nastavku rada: ZUS-2010) troškovi spora, zbog pravila odlučivanja na nejavnim sjednicama, nisu bili pretjerano visoki. Zbog toga

¹ Zakon o upravnim sporovima – NN 20/10.

se niti odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 1991.² (u nastavku rada ZUS-1991) prema kojima je svaka stranka snosila svoje troškove nisu pretjerano kritizirale.

Međutim, ZUS-2010 hrvatsko upravno sudovanje radikalno reformira. Navedenim se zakonom, naime, raniji jednostupanjski sustav zamijenio dvostupanjskim sustavom upravnog sudovanja³, provođenje usmene i javne rasprave postalo je pravilo⁴, upravo kao i dužnost suda da riješi samu upravnu stvar, tj. provede spor pune jurisdikcije⁵. Zbog činjenice da ovakvo uređenje upravnog spora nužno dovodi i do povećanja ukupnih troškova spora zakonodavac se u ZUS-u opredijelio za sustav prema kojem stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora.⁶ Ovakvo je uređenje plaćanja troškova spora, smatramo, bilo razumno i pravedno.

Međutim, zakonodavac se odlučio inervenirati u tekst ZUS-a nepunih godinu dana od njegova stupanja na snagu. Naime 7. prosinca 2012. Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima⁷ (u nastavku rada: Novela ZUS-a). Jedna od izmjena učinjenih navedenim zakonom je i ponovno uvođenje sustava prema kojem svaka stranka u sporu podmiruje svoje troškove. Upravo je navedena izmjena i neposredan povod za pisanje našeg rada.

2. UREĐENJE TROŠKOVA UPRAVNOG SPORA U HRVATSKOJ PREMA PRIJE VAŽEĆIM PROPISIMA

Upravno sudovanje u Hrvatskoj ima dugu tradiciju te se njegovi začetci mogu pronaći već polovicom XIX. stoljeća. Opseg našega rada i njegov naglasak na pozitivno pravo ne dopušta nam opširniji pravno-povijesni prikaz odredbi o troškovima. No, ipak bismo željeli istaknuti kako je Zakon o državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. u čl. 35. propisivao kako u slučajevima odbacivanja (danas bi se zapravo radilo o odbijanju) tužbe sud mora osuditi tužioca na plaćanje troškova. Također željeli bismo napomenuti i kako je sličnu odredbu o troškovima postupka sadržavala i Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu kojom je bilo uređeno upravno sudovanje u Banovini Hrvatskoj. Čl. 69. st. 1. navedene Uredbe bilo je, naime, propisano kako u slučajevima odbacivanja ili odbijanja tužbe sud može osuditi tužioca da plati sve ili jedan dio troškova sudskog postupka koji su njegovom tužbom prouzročeni samom sudu, tuženoj vlasti ili trećim osobama. Očita je, prema tomu, bila želja zakonodavca da spriječi nepotrebno i obijesno vođenje sudskih sporova.⁸

2 Zakon o upravnim sporovima – NN 53/91, 9/92 i 77/92.

3 V. čl. 12. i 13. ZUS-a-2010.

4 V. čl. 7. i čl. 37.-39. ZUS-a-2010.

5 V. čl. 58. st. 1. i 3. ZUS-a-2010.

6 V. čl. 79. st. 3. ZUS-a-2010.

7 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima - NN 143/12.

8 O navedenom, kao i opširno o upravnom sudovanju u Hrvatskoj v. u: Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 309.-356.

Socijalistička Jugoslavija uredila je upravno sudovanje, kao prva država tog društvenog uređenja u svijetu, 1952. kada je donijela Zakon o upravnim sporovima. Čl. 61. navedenog zakona određeno je kako: „U upravnim sporovima svaka parnična strana snosi svoje troškove“.

Na osnovi Ustava SFRJ iz 1963. dvije godine poslije, 1965., donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (iste je godine izrađen i pročišćeni tekst Zakona). Navedenim izmjenama i dopunama odredba o troškovima pretrpjela je sitniju korekturu tako da je sada čl. 62. glasio: „U upravnim sporovima svaka stranka snosi svoje troškove.“

Novi tekst Zakona o upravnim sporovima iz 1977. (koji je donesen na osnovi Ustava SFRJ iz 1974. i koji je vrlo malo odstupao od ranijeg teksta zakona) u čl. 61. određivao je pitanje naknade troškova gotovo identično kao i prijašnji zakon: „U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove“.

Dakle, tijekom uređenja upravnog sudovanja u socijalističkoj Jugoslaviji naknada troškova u upravnom sporu bila je uređena tako da je svaka stranka podmirivala svoje troškove.

Pitanje naknade troškova u upravnom sporu nije pobuđivalo veću pažnju stručne i znanstvene javnosti u bivšoj državi, no opravdanje ovakvog uređenja kod nekih autora prilično je zanimljivo.

Tako Ivančević u svom komentaru Zakona o upravnim sporovima iz 1958.⁹ ističe kako je, ne gledajući pritom posebno pitanje pristojbi (taksa), upravni spor građen tako da svaka stranka snosi sama one svoje troškove, koji su nastali u vezi s konkretnim sporom. Opravdanje za ovakvo uređenje Ivančević nalazi u prvom redu u interesima fiska, međutim postavlja i zanimljivu tezu da „tužilac kad uspije s tužbom, ne može naplaćivati svoje troškove od tužene strane, jer bi to u pogledu vođenja javne uprave značilo postavljati princip, da ona mora biti savršena.“ S druge, pak, strane, nastavlja se dalje, socijalno-politički razlozi tražili su da se od tužitelja ne naplaćuju posebni troškovi ostalih stranaka (u prvom redu tuženika). Ivančević tvrdi kako u upravno-sudskom postupku „mora vladati osnovno pravilo da bude toliko jeftin, odnosno toliko skup, da s jedne strane omogući svakom građaninu intervenciju, gdje je ta stvarno potrebna, a s druge strane spriječi objesno kverulanstvo.“ Ivančević smatra kako se ova dva suprotstavljena cilja mogu postići „prije razumnom taksenom politikom, nego li preuzimanjem načela da troškove parnice snosi stranka koja ju je izgubila.“

Zaključno, Ivančević navodi kako sama struktura postupka te način izvođenja pojedinih procesnih radnji dovode do toga da za bilo koju stranku uopće niti ne nastaju takvi troškovi koji se ne bi mogli izbjeći i kod kojih bi se iz socijalnih ili pravnih razloga uopće postavilo pitanje njihova snošenja.

9 Ivančević, Velimir, Ivčić, Milivoj, Lalić, Antun, *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958., str. 266. i 267. Velimir Ivančević napisao je komentar, dok su Milivoj Ivčić i Antun Lalić priredili sudsku praksu.

Krbek¹⁰ također ističe kako upravni spor s jedne strane, i to ne samo u interesu tužitelja već i u interesu zaštite načela zakonitosti, treba biti što jeftiniji, dok s druge treba biti toliko skup da spriječi nepotrebno kverulantstvo. Navodi kako je postupak prema Zakonu o upravnim sporovima vrlo jeftin te u tome podudaran s francuskim, a oprečan anglosaksonskom koji je prilično skup („...naročito engleski, gdje je došlo do zlobne poslovice da su sudovi otvoreni svima kao Ritz-hotel.“).

Nadalje Krbek napominje kako je načelo da svaka stranka snosi svoje troškove postavljeno kruto i bez izuzetaka. Smatra kako je navedenim načelom u prvom redu zaštićeno tuženo tijelo javne uprave kada tužitelj s tužbom uspije. Krbek ističe i kako je za tužitelja vrlo važno i pitanje plaćanja sudskih pristojbi.

Perović, pak, u svom komentaru ZUS-a navodi da su troškovi upravnog spora u praksi nepostojeći, pa je stoga opravdano ravnomjerno rasporediti ih među strankama.¹¹ Posebno ističe činjenicu da stranka, prema Zakonu o sudskim taksama, neće snositi takse za tužbu ako uspije u sporu, što omogućava ”što širu akciju u borbi za zakonitost”. Napominje i da troškova dolazaka na sud gotovo pa i nema, budući da se spor uvijek rješava na nejavnoj sjednici. Zanimljivo je i Perovićevo razmišljanje kod troškova odvjetničkih usluga. Naime, budući da odvjetničko zastupanje u upravnom sporu nije obvezno, on smatra da stranka koja želi koristiti usluge odvjetnika takve usluge treba i sama platiti.

Opravdavanje uređenja prema kojem svaka stranka snosi svoje troškove činjenicom da u upravnom sporu većih troškova zapravo niti nema, prema tomu, bilo je prevladavajuće kod većine autora koji su komentirali zakone kojima je u socijalističkoj Jugoslaviji bilo uređeno upravno sudovanje. Također, većini autora je zajedničko i uzgredno bavljenje problemom troškova spora.

ZUS-1991 preuzeo je raniji sustav naplate sudskih troškova te je u čl. 61. propisao kako: „U upravnom sporu svaka stranka podmiruje svoje troškove.“ U komentarima navedene odredbe također se ističe kako u upravnim sporovima većih troškova nema i to zbog toga što se upravni spor u pravilu rješava na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku i na nejavnim sjednicama.¹²

3. TROŠKOVI SPORA PREMA ZUS-u-2010

Iz temelja mijenjajući upravno sudovanje ZUS-2010 načelo usmene rasprave postavio je kao jedno od osnovnih načela u vođenju upravnih sporova¹³. Navedeno

10 Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga – funkcioniranje i upravni spor*, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 357.-358.

11 Perović, Mirko; *Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima*, Savremena administracija, Beograd, 1966., str. 383. i 384.

12 V. Krijan, Pero, Krijan-Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 272.

13 Čl. 7. ZUS-a-2010 pod naslovom “Načelo usmene rasprave” određuje:
“(1) U upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave.
(2) Sud može odlučiti u upravnom sporu bez održavanja rasprave samo u slučajevima propisanim ovim Zakonom.”

je načelo razrađeno u nizu odredbi ZUS-a-2010, a posebno u odredbama koje uređuju postupak vođenja rasprave.¹⁴ Rješavanje upravnog spora bez rasprave predviđeno je kao strogi izuzetak.¹⁵ Također, ZUS-2010 je odstupio i od koncepcije ZUS-a-1991 prema kojoj se spor u pravilu rješavao na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, a samo u nekim zakonski određenim slučajevima i na temelju činjenica koje bi u sporu utvrdio sam Upravni sud Republike Hrvatske.¹⁶ Naime, ZUS-2010 određuje kako upravni sudovi slobodno ocjenjuju dokaze i utvrđuju činjenice te kako sudovi uzimaju u obzir i činjenice utvrđene u upravnom postupku, kojima sudovi nisu vezani, te činjenice koje utvrde sami sudovi.¹⁷

Zakonodavac je, svjestan da će ovakav pristup bitno povećati troškove upravnog spora, odlučio promijeniti sustav naknade troškova u upravnom sporu. On se, naime, bio opredijelio za načelo prema kojemu dužnost snošenja svojih te naknade tuđih troškova snosi ona stranka u sporu koja izgubi spor, tj. za načelo *causae*.¹⁸

ZUS-2010 je tako, najprije, određivao da troškove spora čine izdaci učinjeni tijekom ili povodom spora.¹⁹ Posebno je, napominjao kako će sud pri odlučivanju koji će se troškovi stranci naknaditi uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora.²⁰ Ovakvim se, općim, pristupom određivanja troškova spora zakonodavac poslužio zbog nemogućnosti da detaljno i taksativno nabroji sve troškove koji se mogu pojaviti tijekom vođenja spora. Radi se dakle o troškovima koji su nastali tijekom i povodom vođenja konkretnog spora – izdaci za pristojbe, izdaci za izvođenje dokaza, osobni troškovi stranaka, zastupnika i svjedoka vezani na njihov dolazak na sud, izdaci za provedbu očevida, nagrade za rad odvjetnika, izdaci za izradu nalaza i mišljenja vještaka.

Ovakvi se troškovi nazivaju posebnim troškovima te ih se razlikuje od općih troškova koji su rezultat svakodnevnog rada tijela (plaće, režijski troškovi, nabavka uredskog materijala i sl.). Opći troškovi podmiruju se iz sredstava suda, tj. iz proračuna i ne terete druge sudionike u sporu.

Zakonodavac je posebno naglasio kako u troškove spora ulaze i nagrade za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.²¹ Rješavanje sporova na raspravama i pravna borba se tamo vodi, naime, dovodi do potrebe angažiranja pravne pomoći koju pružaju odvjetnici.

Odvjetnici za svoj rad imaju pravo na nagradu kao i pravo na naknadu troškova u svezi s obavljenim radom u skladu s odvjetničkom tarifom.²² Također, u upravnim

14 V. čl. 37.-39. ZUS-a-2010.

15 V. čl. 36. ZUS-a-2010.

16 V. čl. 39. ZUS-a-1991.

17 V. čl. 33. ZUS-a-2010.

18 O načelu *causae* i načelu *culpa*e u građanskom postupku, v. opširnije u: Triva, Siniša, Dika, Mihajlo, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 462.-463.

19 V. čl. 79. st. 1. ZUS-a-2010.

20 V. čl. 79. st. 5. ZUS-a-2010.

21 V. čl. 79. st. 1. ZUS-a-2010.

22 V. čl. 18.-21. Zakona o odvjetništvu (NN 9/94, 117/08, 50/09, 75/09 i 18/11).

sporovima porasla je potreba za angažiranjem stručne pomoći koju pružaju stalni sudski vještaci koji također imaju pravo i na nagradu i na naknadu troškova²³. Isto tako, pojavit će se i potreba za plaćanjem naknade prevoditeljima (tumačima) i procjeniteljima što također ulazi u troškove spora.

Svaka stranka bila je dužna sama prethodno podmiriti troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano.²⁴ Navedena je odredba logična razrada činjenice da Republika Hrvatska ne pruža besplatnu pravnu zaštitu u području upravnog sudovanja. Građani koji se odluče za vođenje upravnog spora, pored plaćanja pristojbi, morali su, tako, primjerice, prethodno podmiriti troškove vještačenja, očevida, izdatke za svjedoke i sl., ako su same u postupku prouzročile takve radnje. Međutim, dužnost stranaka da materijalno osiguraju vođenje spora potrebno je razdijeliti od pitanja tko će po njegovom završetku snositi sve troškove spora.

Troškovi, proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda podmirivali su se iz sredstava suda.²⁵

Kako smo to već i naglasili zakonodavac je kao temeljno načelo za određivanje obveze snošenja troškova uspostavio načelo *causae*. Konačna obveza snošenja svih troškova spora teretila je, tako, osim ako zakonom nije drukčije propisano, stranku koja je izgubila spor u cijelosti. Ako bi stranka, djelomično uspjela u sporu sud je mogao, a s obzirom na postignuti uspjeh u sporu, slobodno odlučiti između dvije alternative: mogao je odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodjele razmjerno uspjehu u sporu.²⁶

Ako bi stranka povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama bila je dužna snositi troškove i tim strankama.²⁷

Smatramo kako je opisano rješenje bilo primjereno postojećem uređenju upravnog spora i kako je u velikoj mjeri podupiralo ideju postupovne pravednosti. No, kako smo to i istaknuli komentirajući odredbe ZUS-a-2010 o troškovima zakonodavac je mogao dodatno voditi računa o činjenici da se određeni upravni sporovi mogu pokrenuti u prvom redu zbog zaštite javnog interesa (npr. sporovi zbog zaštite okoliša).²⁸

Željeli bismo, stoga, u kraćim crtama na primjeru pokazati u kojem se smjeru kreću suvremena shvaćanja pravičnosti u problematici troškova spora kada se u njemu primarno štiti javni interes. Primjer se odnosi na utvrđeno nepridržavanje čl. 9. st. 4. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhuške konvencije).²⁹

23 V. čl. 125.-127. Zakona o sudovima (NN 28/13) i čl. 22.-29. Pravilnika o stalnim sudskim vještacima (NN 88/08 i 8/09, 126/11, 120/12).

24 V. čl. 79. st. 2. ZUS-a-2010.

25 Također v. čl. 79. st. 2. ZUS-a-2010.

26 V. čl. 79. st. 3. ZUS-a-2010.

27 V. čl. 79. st. 4. ZUS-a-2010.

28 V. Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 296.

29 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je 25. lipnja 1998. u Aarhusu u Danskoj u okviru Gospodarske komisije

Priopćenje ACCC/C/2008/27 podnijela je udruga stanovnika Cultre (pri-gradskog područja Belfasta), a odnosilo se na postupak odlučivanja o proširenju zračne luke u Belfastu te na sudsku kontrolu odluka donesenih u tom postupku. Podnositelj je smatrao da su mu povrijeđena prava zajamčena čl. 9. st. 4. Konvencije s tim što je, nakon što je izgubio spor, morao platiti puni iznos troškova Uprave za zaštitu okoliša za Sjevernu Irsku koja je bila tuženik u sudskom postupku. Troškovi su iznosili 39.454 funti. Smatrao je da su ti troškovi prohibitivne naravi, odnosno da su toliko skupi da imaju za učinak zastrašivanja stanovnika koji žele pravnim sredstvima zaštititi svoj okoliš.

Odbor za nadzor nad pridržavanjem Arhuške konvencije (*Aarhus Convention Compliance Committee*) se složio s podnositeljem te je smatrao da je visina troškova koja je dosuđena u ovom slučaju bila preskupa u smislu čl. 9. st. 4., te je stoga predstavljala povredu Konvencije. Odbor je također naglasio da se „pravičnost“ u čl. 9. st. 4. odnosi na ono što je pošteno za tužitelja, a ne tuženika koji je javnopravno tijelo. Štoviše, Odbor smatra da u slučajevima sudske kontrole, u kojima pripadnik javnosti pokrene spor zbog brige za okoliš koja uključuje javni interes te izgubi spor, činjenicu da je javni interes u pitanju treba uzeti u obzir pri odlučivanju o raspoređivanju troškova spora. Odbor u skladu s time smatra da je način na koji su troškovi bili određeni u ovom slučaju bio nepravičan u smislu čl. 9. st. 4. Konvencije te da je predstavljao povredu.³⁰

Budući da se Ujedinjeno Kraljevstvo složilo s time da joj se predlože preporuke za usklađivanje s Konvencijom, Odbor joj je preporučio da preispita svoj sustav određivanja troškova u sporovima koji potpadaju pod primjenu Konvencije te da poduzme praktične i zakonodavne mjere kojima bi osigurala da je određivanje troškova u takvim sporovima pravično i ne toliko skupo da bi se time sprječavalo provođenje sudske kontrole.

Smatramo kako su zaključci Odbora u ovom predmetu bili izuzetno važni i u kontekstu primjene čl. 79. st. 3. ZUS-a-2010 prema kojem je stranka koja izgubi spor u cijelosti snosila sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Mislimo, stoga, kako je u primjeni čl. 79. st. 3. ZUS-a-2010 bilo nužno predvidjeti posebne zakonske odredbe o snošenju troškova, ako se radi o tužbama podnesenim primarno zbog zaštite javnog interesa.

Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) na Četvrtoj ministarskoj konferenciji u okviru procesa „Okoliš za Europu“. Stupila je na snagu 30. listopada 2001. nakon prikupljenih 16 ratifikacija. Konvencija trenutno ima 45 stranaka (44 države članice UNECE-a i Europska unija). O Konvenciji v. opširno u Ofak, Lana, *Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša*, doktorska disertacija, Zagreb, 2011. O troškovima spora v. str. 381.-383. navedene disertacije.

30 Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/27 concerning compliance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2, November 2010, par. 44.-45.

4. TROŠKOVI SPORA U POREDBENIM PRAVNIM SUSTAVIMA

Navedeni značajni pomaci u uređivanju sustava troškova upravnog spora imaju svoju potvrdu i u analiziranim poredbenim pravnim sustavima. Zemlje iz bližeg susjedstva, ali i čitav niz članica Europske unije ima vrlo slično uređenje troškova upravnog spora.

Vezano uz zemalje iz okruženja, ZUS-om Republike Slovenije propisano je da će, ako sud u upravnom sporu odlučuje o pravima, obvezama ili pravnoj koristi, o troškovima postupka odlučiti u skladu s odredbama Zakona o parničnom postupku.³¹

Slovenski Zakon o parničnom postupku propisuje da stranka koja izgubi parnicu mora suprotnoj stranci i intervenijentu podmiriti troškove postupka.³²

U Republici Srbiji vidimo gotovo identično rješenje. Naime, Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije (u nastavku rada: ZUS-RS) definira troškove upravnog spora kao izdatke nastale tijekom ili povodom upravnog spora, i navodi da o njihovim troškovima odlučuje sud.³³

Troškovi spora nisu detaljno uređeni ZUS-om-RS, već njegov čl. 74. upućuje na primjenu srpskog Zakona o parničnom postupku u svim pitanjima koja nisu riješena ZUS-om-RS, jednako kao i u Republici Sloveniji. Zakonom o parničnom postupku propisano je da stranka koja izgubi parnicu mora snositi sve troškove postupka drugoj stranci.³⁴

I Slovenija i Srbija, prema tomu, primjenjuju načelo *causae*, te detaljnije razrađuju troškove upravnog spora zakonima kojima se uređuje parnični postupak. Upućivanje na primjenu zakona kojima se uređuje parnični postupak vidjet ćemo i u drugim komparativnim pravnim sustavima.

Načelo *causae* kod uređivanja troškova upravnog spora ne zastavlja se, dakako, samo na zemljama iz našeg okruženja.

Tako vrlo slično rješenje postoji i u Saveznoj Republici Njemačkoj i Republici Francuskoj, zemljama čija je upravnoppravna teorija imala, i još uvijek ima, dubok utjecaj na naše upravno pravo.

Tako je u Njemačkoj jasno određeno da stranka koja izgubi spor snosi troškove postupka drugoj stranci³⁵ te se propisuje primjena Zakona o parničnom postupku u situacijama koje nisu predviđene zakonom.³⁶

Francuski *Code de justice administrative* također propisuje, kako je obveza snošenja troškova spora na onoj stranci koja izgubi spor.³⁷

31 Čl. 25. st. 1. Zakona o upravnom sporu, Uradni list Republike Slovenije 105/2006.

32 Čl. 154. Zakona o pravdnem postupku, Uradni list Republike Slovenije 73/2007, 45/2008.

33 Čl. 66. i 67. Zakona o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije 111/2009.

34 Čl. 153. Zakona o parničnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije 72/2011.

35 Čl. 154. st. 1. Verwaltungsgerichtsordnung, BGBl. I S. 686, 1577.

36 Čl. 165a Verwaltungsgerichtsordnung, BGBl. I S. 686, 1577.

37 Čl. L761-1 Code de justice administrative, Version consolidée au août 19 2013, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>.

Italija i Španjolska također nisu iznimke od načela *causae* kod troškova upravnog spora.

U Španjolskoj troškove spora snosi stranka koja je izgubila spor.³⁸ U slučaju djelomičnog usvajanja zahtjeva sud će odlučiti o načinu podjele troškova spora. I ovdje je propisano rješavanje ostalih pitanja utvrđivanja troškova spora u skladu sa španjolskim Zakonom o parničnom postupku.³⁹

U Italiji je također u primjeni načelo *causae*, ali bez upućivanja na talijanski Zakon o parničnom postupku.⁴⁰

Primjer zanimljivog rješenje snošenja troškova nalazimo u Finskoj. Finski Zakon o upravnom sporu, naime, propisuje da će stranka biti dužna naknaditi protivnoj stranci troškove spora u potpunosti ili djelomično, ako je s obzirom na rješavanje spora nerazumno očekivati od protivne stranke da sama snosi svoje troškove.⁴¹

Kada se procjenjuje odgovornost za troškove javnopravnog tijela, uzima se u obzir je li spor nastao kao rezultat pogreške tog tijela, a fizička osoba ne može biti odgovorna za troškove javnopravnog tijela, osim ako je ta fizička osoba podnijela očito neosnovanu tužbu.⁴²

U Finskoj, kao i u većini ostalih komparativnih sustava koje smo prikazali, u ostalim pitanjima troškova spora na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku.⁴³

Dakle, uzevši sve navedeno u obzir, možemo ustvrditi značajnu primjenu načela *causae* kod utvrđivanja odgovornosti za snošenje troškova spora diljem Europe. Također, skoro svi ovdje prikazani komparativni pravni sustavi u većem ili manjem opsegu upućuju na primjenu Zakona o parničnom postupku.

38 Čl. 139. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa., http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l29-1998.t6.html#c4.

39 139. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa., http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l29-1998.t6.html#c4.

40 Čl. 91., 92. i 93. Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, Gazzetta Ufficiale N. 156 del 7 Luglio 2010 Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo. (10G0127), <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10104dl.htm>, i Decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69. (11G0241) (GU n.273 del 23-11-2011), <http://www.normattiva.it/urires/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011;195>.

41 Čl. 74. st. 1. Administrative Judicial Procedure Act, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1996/en19960586.pdf>.

42 Ibid., čl. 74. st. 2., 3.

43 Ibid., čl. 75.

5. TROŠKOVI SPORA PREMA NOVELI ZUS-a

Hrvatski zakonodavac se, međutim, nije odlučio za nastavak i razradu opisanog sustava *causae*. Naime, Novelom ZUS-a ponovno je uspostavljeno načelo da svaka stranka u sporu snosi svoje troškove. Dakle, „oživljen“ je princip koji je vrijedio od donošenja Zakona o upravnim sporovima iz 1952. pa do 2012. kada je stupio na snagu ZUS-2010.

S obzirom na to da je važno pronaći razloge za ovakvu zakonodavčevu odluku malo ćemo podrobnije promotriti proceduru koja je prethodila donošenju Novela ZUS-a.

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima usvojila je, te uputila u saborsku proceduru, Vlada Republike Hrvatske na svojoj 29. sjednici 31. svibnja 2012.⁴⁴ Hrvatski sabor 1. lipnja 2012. dopunio je dnevni red Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima⁴⁵ (u nastavku rada: Prijedlog). O Prijedlogu su se očitovali Odbor za pravosuđe⁴⁶ i Odbor za zakonodavstvo⁴⁷ te su oba odbora prijedlog podržala. Sabor je raspravu o Prijedlogu zaključio 14. lipnja 2012., a idućeg je dana jednoglasno donesen zaključak da se Prijedlog prihvaća. Prijedlog je upućen predlagateljima radi pripreme Konačnog prijedloga Zakona. Važno je istaknuti kako se gotovo čitav tekst Prijedloga odnosio isključivo na uređenje sustava prema kojem bi u prvostupanjskim upravnim sporovima odlučivao sudac pojedinac, a ne sudsko vijeće kako je to propisivao ZUS-2010.⁴⁸ Dakle, Prijedlog nije sadržavao ikakvu odredbu kojom bi se reformirao i sustav naknade sudskih troškova.

Postupak izmjena i dopuna ZUS-a-2010 nastavljen je kada je Vlada Republike Hrvatske na svojoj sjednici 29. studenog 2012. prihvatila Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima⁴⁹ (u nastavku rada: Konačni prijedlog). Hrvatski sabor idućeg je dana dnevni red dopunio Konačnim prijedlogom⁵⁰.

Konačni prijedlog nije odstupio od uređenja prema kojemu bi u sporovima pred upravnim sudovima u svim slučajevima odlučivao sudac pojedinac, a ne sudsko vijeće.⁵¹ Međutim, njime se uvode izmjene koje i jesu neposredan povod za

44 V. http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2012/29_sjednica_vlade_republike_hrvatske, pristupljeno: 28. kolovoza 2013.

45 V. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5400>, pristupljeno: 28. kolovoza 2013.

46 V. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=48744>, pristupljeno: 28. kolovoza 2013.

47 V. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=48778>, pristupljeno: 28. kolovoza 2013.

48 O ovoj, vrlo štetnoj i opasnoj reformi već se kvalitetno kritički pisalo. V. Staničić, Frane, *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima – prebrza promjena koja bi se trebala izbjeći*, Informator, 6092-6093(2012), str. 1.-3.

49 V. [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2012/64_sjednica_vlade_republike_hrvatske/64_6_pdf/\(view_online\)/1#document-preview](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2012/64_sjednica_vlade_republike_hrvatske/64_6_pdf/(view_online)/1#document-preview), pristupljeno: 28. kolovoza 2013.

50 V. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=51571>, pristupljeno: 28. kolovoza 2013.

51 Na oštru i utemeljenu kritiku Konačnog prijedloga nije se moralo dugo čekati. V., tako, Staničić, Frane, *Kamo vodi "mini reforma" upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj – u prvoj godini primjene novog ZUS-a*, Informator, 6131(2012), str. 1.-3.

pisanje našeg rada.

Tako se, čl. 17. Konačnog prijedloga čl. 79. ZUS-a-2010 mijenja te sada glasi: "U upravnim sporovima svaka stranka podmiruju svoje troškove."

Nadalje, a vezano uz raniju izmjenu, čl. 7. Konačnog prijedloga u čl. 46. st. 1. ZUS-a-2010 (kojim je regulirana obustava upravnog spora) brišu se riječi "i odlučiti o troškovima spora", a čl. 12. Konačnog prijedloga u čl. 61. ZUS-a-2010 (kojim je uređena objava presude) briše st. 4. koji je glasio: "Pri objavi presude sud može obavijestiti stranke da će o troškovima odlučiti naknadno."

U Obrazloženju Konačnog prijedloga Vlada Republike Hrvatske istaknula je kako se predloženim izmjenama i dopunama ZUS-a-2010 ujednačava zakonodavni sustav, te je na navedenoj tvrdnji temeljila rješenje da u upravnim sporovima pred upravnim sudom prvog stupnja odluku donose suci pojedinci.

U pogledu troškova spora u Obrazloženju se najprije općenito, bez isticanja ikakvog argumenta, navodi: "Primjena Zakona o upravnim sporovima, u prvih devet mjeseci 2012. godine, ukazala je na potrebu drugačijeg reguliranja odredbi o troškovima upravnog spora. Slijedom toga predložena je izmjena odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima na način da svaka stranka podmiruje svoje troškove."

U nastavku, obrazlažući čl. 17. Konačnog prijedloga kojim se mijenja čl. 79. ZUS-a-2010, predlagač se potrudio podrobnije očitovati o motivima za izmjenu odredbi o troškovima:

"U dosadašnjoj primjeni Zakona o upravnim sporovima ukazala se potreba prispitivanja odredbe o troškovima postupka.

Uočeno je da je ova odredba nekritički projicirana u ovaj Zakon po uzoru na rješenja iz Zakona o parničnom postupku, a čija se rješenja (što pokazuje iskustvo) ne mogu u cijelosti primjenjivati u institutima upravnog spora.

Stoga se, predloženom izmjenom propisuje da svaka stranka podmiruje svoje troškove.

Naime, odredbama o mjesnoj nadležnosti nastojalo se upravno sudovanje maksimalno približiti građanima i drugim strankama tako da je za rješavanje u upravnom sporu mjesno nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište ili sjedište, čime su se u velikoj mjeri sudovi učinili dostupni građanima, smanjili putni i drugi troškovi te vrijeme potrebno strankama pri dolasku na sud radi održavanja rasprava.

Slijedom predložene izmjene članka 79. Zakona o upravnim sporovima i drugačijeg reguliranja instituta troškova upravnog spora izvršene su odgovarajuće intervencije u člancima 46. i 61. Zakona o upravnim sporovima."

O Konačnom prijedlogu raspravljali su i Odbor za zakonodavstvo te Odbor za pravosuđe Hrvatskoga sabora. Odbor za zakonodavstvo jednoglasno je podržao donošenje izmjena i dopuna koje se uvode Konačnim prijedlogom. Odbor za pravosuđe, podržao je Konačni prijedlog, međutim ne jednoglasno. Naime, član odbora Peđa Grbin zatražio je da se izdvoji njegovo mišljenje u pogledu predložene odredbe o troškovima postupka, jer smatra kako se istom ograničava pristup građana

sudu, što je protivno članku 13. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁵²

U saborskoj raspravi koja se vodila povodom Konačnog prijedloga, i u kojoj se svi zastupnici podržali prijedlog da u upravnom sporu u svim slučajevima odlučuje sudac pojedinac, pojedini zastupnici izrazili su nezadovoljstvo i neslaganje s predloženim izmjenama odredbe o troškovima postupka.⁵³

Zastupnik Nikola Vuljanić (Hrvatski laburisti) istaknuo je, tako, kako se predloženim uređenjem naknade toškova u upravnom sporu građane stavlja u podređeni položaj te im se onemogućuje pristup sudu.

Zastupnica Ana Lovrin (HDZ) vrlo je oštro i, prema našem mišljenju, vrlo argumentirano napala predložene izmjene odredbi o troškovima spora. Istaknula je, između ostalog, kako je rješenje prema kojem svaka stranka snosi svoje troškove protivno osnovnom razlogu za donošenje ZUS-a-2010, a taj je bio osiguravanje ljudskih prava zajamčenih Europskom konvencijom, te kako se predviđenim uređenjem onemogućava građanima pristup sudu. Stoga je zamolila predstavnicu Predlagatelja da obrazloži *ratio* predloženih izmjena odredbi o troškovima postupka.

Zamjenica ministra pravosuđa Sandra Artuković Kunšt, predstavnica Predlagatelja, obrazlažući na zahtjev zastupnice Ane Lovrin predložene izmjene odredbe o troškovima upravnog spora, istaknula je kako upravni sudovi postupaju po teritorijalnoj nadležnosti prema prebivalištu tužitelja. Upravno vođenje prethodnog upravnog postupka, navela je u nastavku zamjenica ministra, daje argumentaciju za predloženu odluku o troškovima spora. Naime, da bi stranka uopće pokrenula upravni spor ona mora biti nezadovoljna odlukom tijela u upravnom postupku. I u takvom prethodnom upravnom postupku su određeni dokazi već izvedeni te je u njemu već odlučeno i o troškovima. Predstavnica predlagatelja je istaknula kako je nesporno da svaka stranka ima nezadovoljstvo odlukom upravnih tijela, ali kako je praksa pokazala da se određeni dokazi u upravnom sporu izvode bez realne potrebe za njihovim izvođenjem. Dakle, u osnovi nije bitno tko je opterećen troškovima, već je bitno koji su to troškovi i jesu li oni bili potrebni. Zamjenica ministra zaključila je kako Predlagatelj smatra da odredba da svaka stranka snosi svoje troškove u konačnici dovodi do racionalizacije postupka i do sprječavanja nepotrebnog ponovnog izvođenja dokaza te do smanjivanja troškova upravnog sudovanja.

Zastupnica Lovrin nakon obrazloženja predstavnice Predlagatelja istaknula je kako o pitanju je li potrebno ili ne izvoditi određene dokaze u upravnom sporu odlučuju suci te kako se u tome ne može tražiti razloge za predložene izmjene odredbi o snošenju troškova u upravnom sporu. Smatra kako je očito da je osnovni

52 Zakon 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 (NN – MU 18/97). Stupanjem na snagu Protokola br. 11 objavljen je i pročišćeni tekst Europske konvencije (NN – MU 6/99). Novi dodani protokoli br. 12 i 13 objavljeni su u NN – MU 14/02. Protokol br. 14 objavljen je u NN – MU 1/06. (u nastavku rada: Europska konvencija).

53 Video snimku rasprave v. na: <http://itv.sabor.hr/video/default.aspx?TockaID=5405>, pristupljeno: 28. kolovoza 2013.

razlog za predloženu izmjenu isključivo zaštita državnog proračuna jer vrlo vjerojatno država gubi velik broj upravnih sporova.

Saborska rasprava zaključena je 5. prosinca 2012., a dva dana poslije, 7. prosinca, s 85 glasova „za“, 28 „protiv“ i 3 „suzdržana“ donesena je Novela ZUS-a.

Smatramo kako su razlozi za izmjenu odredbi o troškovima koje je naveo Predlagatelj krajnje upitni i kako nikako ne mogu opravdati predložene izmjene.

Potrebno je, tako, u prvom redu istaknuti kako se Predlagatelj vrlo često služi sintagmama koje, bez obrazloženja koje bi nakon njih trebalo slijediti, zapravo nemaju nikakvo značenje. Ističe se kako je „primjena Zakona o upravnim sporovima ukazala ... na potrebu drugačijeg reguliranja odredbi o troškovima upravnog spora“ ili je, pak, „uočeno da je ova odredba nekritički pojicirana u ovaj Zakon po uzoru na rješenja iz Zakona o parničnom postupku, a čija se rješenja (što pokazuje iskustvo) ne mogu u cijelosti primjenjivati u institutima upravnog spora.“ Dakle, Predlagatelj je morao objasniti zašto je primjena ZUS-a-2010 dovela do potrebe drukčijeg uređenja odredbi o troškovima, zašto je odredba o troškovima iz Zakona o parničnom postupku nekritički preuzeta u ZUS-2010 te što to točno pokazuje iskustvo.

Navedeno obrazloženje je u potpunom raskoraku s rješenjima ranije prikazanih komparativnopravnih sustava, koji redovito ukazuju na primjenu odredaba Zakona o parničnom postupku. Smatramo, međutim, kako Predlagatelj takvo obrazloženje nije iznio niti u Obrazloženju Konačnog prijedloga niti tijekom saborske rasprave.

Mislimo, tako, kako je Predlagateljevo obrazloženje kako su se sudovi propisivanjem mjesne nadležnosti prema prebivalištu tužitelja učinili dostupnijima građanima, te kako je to dovelo do smanjivanja troškova, u potpunosti nelogično i neutemeljeno. Navedena bi tvrdnja, naime, imala smisla samo ako se prema odredbama ZUS-a-1991, prema kojima je u prvom i jedinom stupnju sudio Upravni sud Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu, usmene rasprave uopće provodile. Notorna je, međutim, činjenica da su se presude donosile na nejavnim sjednicama sudskih vijeća te da se rasprave nisu provodile. Prema tomu, građani, tužitelji u upravnom sporu, nisu uopće niti imali ikakvih troškova vezanih uz dolazak na Upravni sud Republike Hrvatske.

Smatramo kako je i argumentacija koju je na saborskoj raspravi iznijela predstavница Predlagatelja samo neuspjeli pokušaj da se zamaskiraju pravi razlozi za intervencije u odredbe o troškovima. Ona, tako, navodi kako su već u upravnom postupku određeni dokazi već izvedeni, a u njemu je također odlučeno i o troškovima. S obzirom na to da se u upravnom sporu određeni dokazi izvode bez realne potrebe za njihovim izvođenjem, propisivanjem da svaka stranka snosi svoje troškove smanjit će se nepotrebno izvođenje dokaza, te će se tako smanjiti sveukupni troškovi upravnog sudovanja.

Smatramo kako navedena tvrdnja Predlagatelja može proizlaziti samo iz nedovoljnog poznavanja svrhe reformiranog sustava upravnog sudovanja i odredbi ZUS-a-2010. Naime, zakonita odluka u upravnom sporu može se temeljiti samo na pravilno utvrđenim činjenicama i činjeničnom stanju. Zbog toga se načelom

izjašnjavanja stranke⁵⁴ i načelom usmene rasprave⁵⁵ želi uspostaviti upravo takav sustav upravnog sudovanja u kojemu će briga o pravilno utvrđenim činjenicama i činjeničnom stanju biti jedna od osnovnih. Također, važno je napomenuti kako načelo učinkovitosti utvrđuje dužnost suda da upravni spor provede brzo, bez odugovlačenja i u razumnom roku, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova i onemogućavanje zloupotreba prava stranaka i drugih sudionika u sporu.⁵⁶

Nadalje, razrađujući spomenute načelne odredbe ZUS-2010 određuje kako tužba, mora sadržavati i činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev.⁵⁷ Također, propisano je i kako sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, te da uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja odluke koja se osporava – kojim činjenicama sud nije vezan, te činjenice koje je sam utvrdio.⁵⁸ ZUS-om-2010 je utvrđeno i kako stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi te da sud tim prijedlozima nije vezan.⁵⁹ Propisano je, i kako su dokazi isprave, saslušanja stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva, te kako sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.⁶⁰

ZUS-2010 utvrđuje i obvezu stranaka da već u tužbi ili odgovoru na tužbu iznesu sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predlože sve dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje te se izjasne o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.⁶¹

Slijedom svega iznesenoga smatramo kako je ZUS-om-2010 uspostavljen čvrst i logičan sustav utvrđivanja činjenica i činjeničnog stanja. Iz navedenog uređenja vidljiva je kolika je uloga i odgovornost suda u postupku utvrđivanja činjenica. Smatramo, prema tomu, kako je Predlagateljevo obrazloženje da je izmjena načina određivanja troškova u sporu motivirana željom da se spriječi nepotrebni i skupi postupci utvrđivanja činjenica konstrukcija koja se uopće ne temelji na pozitivno-pravnim odredbama. Jezgrovito rečeno, postojeće zakonsko uređenje obvezuje stranke na pravovremeno predlaganje činjenica i dokaza, a sudu (s obzirom na to da on takvim prijedlozima nije vezan) prepušta konačnu odluku hoće li ili ne pristupiti izvođenju dokaza i utvrđivanju činjenica. Na ovakvo se uređenje logično nadovezivala i odredba o troškovima jer su stranke koje predlažu određene dokaze

54 “(1) Prije donošenja presude sud će svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora.

(2) Sud može odlučiti u upravnom sporu bez davanja stranci mogućnosti da se izjasni samo u slučajevima propisanim zakonom” (Čl. 6. ZUS-a-2010).

55 „(1) U upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave.

(2) Sud može odlučiti u upravnom sporu bez održavanja rasprave samo u slučajevima propisanim ovim Zakonom.“ (Čl. 7. ZUS-a-2010).

56 V. čl. 8. ZUS-a-2010.

57 V. čl. 23. st. 1. t. 8. ZUS-a-2010.

58 V. čl. 33. st. 1. i 2. ZUS-a-2010.

59 V. čl. 33. st. 3. ZUS-a-2010.

60 V. čl. 33. st. 5. ZUS-a-2010.

61 V. čl. 34. st. 1. ZUS-a-2010.

u pravilu izvođenje takvih dokaza morale i predujmiti, a snosile su i rizik snošenja svih troškova spora ako ga izgube.

6. ZAKLJUČAK

Mislimo kako je uređenjem troškova upravnog spora u Novelama ZUS-a učinjen još jedan korak unatrag u hrvatskom upravnom sudovanju (drugi korak u istom smjeru svakako predstavlja i prelaženje s odlučivanja u vijeću na odlučivanje suca pojedinca). Obrazloženje Predlagatelja koje smo analizirali u prethodnom poglavlju smatramo neutemeljenim i očito smišljenim isključivo kako bi se pokušao opravdati osnovni cilj predlagatelja - zaštita državnog proračuna.

Željeli bismo istaknuti kako nema ničega spornoga u nastojanju države da smanji ukupne troškove spora i te spriječi njegovo nepotrebno i zlonamjerno pokretanje. No, smatramo izuzetno nepravednim i štetnim navedeni cilj ostvarivati na štetu tužitelja koji su uspjeli sa svojim tužbenim zahtjevima. Smatramo kako je postojeći sustav, prema kojem bi stranka koja nije uspjela u sporu na kraju morala snositi sve troškove spora, u osnovi i sprječavao nepotrebno kverulantstvo.

Držimo, nadalje, kako je zakonodavac imao mogućnost i poboljšanjem i razradama instituta troškova u upravnom sporu postići smanjivanje ukupnih troškova. Već smo u radu istaknuli kako je bilo potrebno suptilnije regulirati naplatu troškova u onim sporovima koji su primarno bili usmjereni na zaštitu javnog interesa. Također, mislimo kako je zakonski trebalo razraditi i načelo *culpa*, te kako je bilo prostora i za različit sustav naplate troškova u sporovima pune jurisdikcije od sporova u kojima su donesene isključivo kasatorne odluke.⁶²

Zakonodavac se na kraju odlučio za vrlo nepravedan sustav prema kojemu svaka stranka snosi svoje troškove te tako isključio Republiku Hrvatsku iz skupine država koje poznaju suptilne i pravedne sustave temeljene na načelu *causae*.

62 V. primjerice čl. 25. slovenskog Zakona o upravnom sporu.

Summary

COSTS OF ADMINISTRATIVE DISPUTE

The paper analyzes the regulation of the institute of costs of administrative dispute. The main reason for writing this paper are the interventions in the institute made by the Act on Amendments to the Law on Administrative Disputes from December 2012. We view the changes as a big step back in regulating the costs of administrative disputes. The paper starts with a summary overview of the historical layout of the institute of administrative dispute costs in Croatia. Then, we describe the layout of the institute in the text of the Law on Administrative Disputes before and after the changes from December 2012. Finally, we conclude that the aforementioned changes were implemented to protect the national budget.

Keywords: *costs, administrative dispute, the Law on Amendments to the Law on Administrative Disputes.*

Zusammenfassung

VERWALTUNGSSTREITIGKEITSKOSTEN

In der Arbeit wird die Regelung des Instituts von Verwaltungsstreitigkeitskosten analysiert. Der unmittelbare Anlass zum Schreiben dieser Arbeit sind Interventionen beim Institut durch das Gesetz über Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten aus Dezember 2012. Die genannten Änderungen sind unserer Meinung nach ein Schritt zurück bei der Regelung der Frage von Kostenerstattung in der Verwaltungsstreitigkeit. Um unsere Behauptung zu beweisen, gibt man zuerst in der Arbeit einen zusammenfassenden historischen Überblick über die Regelung des Instituts von Verwaltungsstreitigkeitskosten in Kroatien. Danach beschreibt man die Regelung des Instituts im Text des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten vor und nach den Änderungen aus Dezember 2012. Abschließend wird betont, dass der Hauptgrund für die genannten Änderungen ausschließlich der Schutz des Staatshaushalts ist.

Schlüsselwörter: *Kosten, Verwaltungsstreitigkeit, Gesetz über die Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten.*

Riassunto

LE SPESE DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

Nel contributo si prendono in esame le questioni riguardanti le spese del contenzioso amministrativo. La ragione diretta che ha condotto a scrivere questo contributo è rappresentata dagli interventi normativi operati in tale ambito dalla legge di modifica ed integrazione della legge sui contenziosi amministrativi del dicembre 2012. Riteniamo dette modifiche un rilevante passo indietro nella disciplina del rimborso spese nel contenzioso amministrativo. Al fine di provare quest'affermazione nel contributo viene in primo luogo offerta una sommaria rassegna dell'evoluzione storica delle spese nel contenzioso amministrativo in Croazia. In seguito, s'illustra la disciplina dell'istituto nel testo della legge sui contenziosi amministrativi prima e dopo la novella del dicembre 2012. In conclusione, si pone in rilievo come la ragione fondamentale di dette modifiche si fondi esclusivamente sulla tutela del bilancio dello Stato.

***Parole chiave:** spese, contenzioso amministrativo, legge di modifica ed integrazione della legge sui contenziosi amministrativi.*