

Upravnosudsko savladavanje renitentne uprave

*Dunja Jurić-Knežević**

U pravnom okviru Republike Hrvatske zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti,¹ a presude suda donesene u upravnim sporovima obvezatne su.² Neizvršavanje sudskih presuda ugrožava osiguranje sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te zakonitost u objektivnom smislu, dovodi u pitanje funkcioniranje državnih mehanizama u trodiobi vlasti te upozorava na ukupnu nedopustivu nedisciplinu u organiziranom društvu. Proceduralni je izlaz u postupanju prema čl. 64. Zakona o upravnim sporovima (dalje: ZUS), koja norma, uz odredbu čl. 63. toga zakona što se odnosi na donošenje upravnog akta protivno pravnom shvaćanju suda ili primjedbama suda u svezi s postupkom, »lomi« renitentnu upravu.

Prema čl. 64. ZUS-a, ako nadležni organ nakon poništenja upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi upravni akt ili akt u izvršenju presude donesene na temelju čl. 42/5. tog zakona, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležni organ ne donese akt ni za 7 dana od dana tog traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom stupnju.

U vezi s takvim zahtjevom sud će zatražiti od nadležnog organa obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donio. Nadležni organ

* Dunja Jurić-Knežević, sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske

¹ Čl. 19/2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine – NN br. 4/01 – pročišćeni tekst i 55/01).

² Čl. 4. Zakona o upravnim sporovima (NN br. 53/91, 9/92 i 77/92).

dužan je dati tu obavijest odmah, a najkasnije u roku od 7 dana. Ako on to ne učini, ili ako dana obavijest, prema mišljenju suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa. Sud će to rješenje dostaviti organu nadležnom za izvršenje i o tome istovremeno obavijestiti organ koji obavlja nadzor. Organ nadležan za izvršenje dužan je bez odgode izvršiti takvo rješenje.

Prema podacima Upravnog suda Republike Hrvatske,³ u razdoblju od 1995. do 2005., dakle u desetogodišnjem razdoblju, ukupno je primljeno 680 zahtjeva za donošenje rješenja zbog neizvršavanja sudske presude kojom je tužba uvažena i poništeno osporeno rješenje odnosno u sporu zbog »šutnje«⁴ uprave naloženo nadležnom tijelu donošenje akta.

Možda nas u odnosu prema ukupnom broju uvažavajućih presuda u istom razdoblju (35.888) ohrabruje da zahtjeva za donošenje rješenja na temelju čl. 64. ZUS-a nema previše. No, s jedne strane taj statistički podatak ne može utješiti tužitelja koji je uspio u sporu, a ostao nezaštićen u realizaciji prava, kao ni umanjiti odgovornost onih koji ne izvršavaju sudske presude.

Predmet ovoga rada je prikaz mogućih rješenja koje Sud donosi primjenom toga instituta, što je potkrijepljeno primjerima iz sudske prakse.

Moguća rješenja Suda su ova:

1. Zahtjev se odbacuje.
2. Zahtjev se odbija.
3. Zahtjev se uvažava i određuje tuženoj strani novi rok za izvršenje presude.
4. Zahtjev se uvažava i rješava upravna stvar.
 - a) Odlučuje se o žalbi.
 - b) Odlučuje se o samoj upravnoj stvari.

1. Nedonošenje novoga akta nakon uvažavajuće presude u propisanom roku i podnesak stranke upućen tijelu nakon proteka toga roka te nedo-

³ Taj je sud, osim u primjeni Zakona o izvlaštenju (NN br. 94/94, 35/94 i 114/01), nadležan za sudski nadzor konačnih upravnih akata.

⁴ Put pravne zaštite zbog nedonošenja rješenja (»šutnja uprave«) reguliran je odredbama čl. 218. i 246. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 53/91 i 103/96 – Odl. USRH) i čl. 8. i 26. ZUS-a.

nošenje novoga akta ni u daljnjem roku od 7 dana skup je procesnih pretpostavka koje moraju biti ispunjene u času podnošenja zahtjeva Sudu.

Ako sve pretpostavke u pogledu poštovanja dilatornih rokova (u pravilu od 30 i od 7 dana) te upućivanje posebnog podneska tijelu – nisu ispunjene, Sud zahtjev odbacuje.

Iz sudske prakse:

Rješenje broj Us-12273/2005 od 10. ožujka 2006.

Zahtjev se odbacuje.

Iz obrazloženja:

»Podaci spisa ukazuju na to da je tužitelj presudu ovoga suda, broj: Us-10697/2002-7, od 20. srpnja 2005. primio 30. studenoga 2005., a tuženo tijelo 15. prosinca 2005. Stoga, imajući u vidu navedene pretpostavke za podnošenje zahtjeva kojim se od Suda traži da se donese rješenje umjesto nadležnog tijela prema odredbi članka 64. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, kao i činjenicu da je tužitelj podnio ovome Sudu zahtjev u trenutku kada je isteklo tek 15 dana od dana kada mu je presuda dostavljena, a koju je tuženo tijelo tek tada primilo, nisu ispunjene procesne pretpostavke za postupanje po zahtjevu tužitelja.«

2. Nakon što Sud utvrdi da su ispunjene procesne pretpostavke u pogledu rokova i podnošenja posebnog podneska nadležnom tijelu da izvrši presudu, Sud će donijeti meritornu odluku u osnovanosti odnosno neosnovanosti samoga zahtjeva. Pretežu slučajevi odbijanja zahtjeva, a najčešće zbog toga što je nakon podnošenja zahtjeva nadležno tijelo donijelo novi akt u izvršenju presude odnosno jer je zahtjev podnesen u stvari u kojoj se prema prirodi i ne donosi novi upravni akt.⁵

⁵ Primjerice, nakon poništenja u upravnom sporu revizijskog rješenja koje je doneseno na temelju Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN br. 174/04 i 92/05), ostaje na snazi prvostupanjsko rješenje pa prema prirodi stvari nema mjesta donošenju novoga upravnog akta. Vidjeti i rješenje Upravnog suda RH br. Us-1309/2001 od 9. svibnja 2003. (u nastavku teksta).

Iz sudske prakse:

Rješenje broj Us-8282/2002 od 12. prosinca 2002.

Zahtjev se odbija.

Iz obrazloženja:

»Iz podataka spisa predmeta, koje je tuženo tijelo dostavilo Sudu, vidljivo je da je tuženo tijelo u izvršenju presude ovoga Suda Us-5679/2001, od 23. svibnja 2002., donijelo rješenje o žalbi tužitelja podnesenoj protiv prvostupanjskog rješenja od 23. siječnja 2001., pod brojem klasa: UP/II-361-01/01-01/155, ur. broj: 516-04/01-02-6, od 12. srpnja 2002. Navedenim rješenjem tuženog tijela žalba tužitelja protiv rješenja tijela prvog stupnja od 23. siječnja 2001. odbijena je kao neosnovana. Protiv navedenog rješenja tužitelj je tužbom zaprimljenom kod ovoga Suda 22. srpnja 2002., pod brojem: Us-6680/2002, pokrenuo upravni spor.

Kako je u konkretnom slučaju tuženo tijelo donijelo rješenje o izvršenju naprijed navedene presude ovoga Suda, trebalo je temeljem odredbe članka 64. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima zahtjev tužitelja odbiti, pa je riješeno kao u dispozitivu.«

Rješenje broj Us-M-27/2002 od 22. siječnja 2004.

Zahtjev za donošenje rješenja koje zamjenjuje akt nadležnog tijela se odbija.

Iz obrazloženja:

»Tužitelj je podnio zahtjev temeljem odredbe članka 64. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine', broj 53/91, 9/92 i 77/92), navodeći da tuženi Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Središnja služba Zagreb, nije u zakonom propisanom roku postupila po presudi ovoga Suda, broj: Us-M-2921/1998, od 18. travnja 2002.

Sud je sukladno odredbi članka 64. stavak 2. navedenog Zakona zatražio od nadležnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donesen.

Uvidom u ovosudni predmet, broj: Us-9094/2003, koji je tužitelj pokrenuo protiv rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe Zagreb, utvrđeno je da je postupajući po presudi ovoga Suda, broj: Us-M-2921/1998, od 18. travnja 2002., doneseno rješenje,

klasa: 140-02-02-01 OB:03392231900, ur.br.: 341-99-03/1-02-13061, broj spisa: 189787, od 19. svibnja 2003., kojim je žalba tužitelja uvažena te naloženo Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Područnoj službi u Zagrebu, da u roku od 30 dana donese rješenje o zahtjevu tužitelja o usklađivanju mirovine u skladu s odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998.

Imajući u vidu navedeno, Sud nalazi da nema osnove za udovoljenje zahtjevu tužitelja, pa je temeljem odredbe članka 64. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima odlučeno kao u dispozitivu.«

Rješenje broj Us-5011/2004 od 22. rujna 2004.

Zahtjev se odbija.

Iz obrazloženja:

»Zahtjev nije osnovan.

Presudom ovoga Suda, broj: Us-7077/2003, od 19. veljače 2004., uvažena je tužba tužitelja i poništeno rješenje Ministarstva pomorstva, prometa i veza Republike Hrvatske, Uprave pomorstva, od 30. lipnja 2003., uvažena je žalba tužitelja i poništena odluka Lučke uprave Split, broj: 476, od 19. veljače 2001., te je uvažen prigovor tužitelja i poništena odluka Lučke uprave Split, broj: 3280, od 12. prosinca 2000.

Navedenom odlukom Lučke uprave Split od 19. veljače 2001. odbijen je prigovor tužitelja na odluku o dodjeli koncesije za obavljanje lučke djelatnosti, parkirališne djelatnosti uz korištenje i održavanje dijela lučkog područja Gradske luke Split te je potvrđena odluka o dodjeli koncesije za obavljanje lučke djelatnosti, parkirališne djelatnosti uz korištenje i održavanje dijela lučkog područja Gradske luke Split, broj: 3280, od 12. prosinca 2000., kojom odlukom je dodijeljena koncesija za obavljanje navedene djelatnosti poduzeću 'S. P.' d.o.o. Split i 'T. P.' d.o.o. Split.

Navedena presuda ovoga Suda donesena je temeljem članka 63. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine', broj 53/91, 9/92 i 77/92), koji propisuje da ukoliko nadležni organ nakon poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda ili protivno primjedbama suda u vezi s postupkom, pa tužitelj podnese novu tužbu, Sud će poništiti osporeni akt i, u pravilu, sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa.

U situaciji kada je, kao u konkretnom slučaju, tužba tužitelja uvažena temeljem članka 63. Zakona o upravnim sporovima, tj. kada je Sud sam riješio stvar presudom, pa tuženo tijelo više nije trebalo postupati i nije bilo zakonske osnove za postupanje Suda po članku 64. Zakona o upravnim sporovima i donošenje rješenja u tom smislu.«

Rješenje broj Us-1309/2001 od 9. svibnja 2002.

Zahtjev se odbija.

Iz obrazloženja:

»Zahtjev nije osnovan.

Iz spisa predmeta je razvidno da je presudom ovoga Suda, broj: Us-186/1998, od 3. kolovoza 2000., poništeno rješenje Vlade Republike Hrvatske od 8. listopada 1998. kojim je tužiteljica razriješena dužnosti ravnateljice javne ustanove 'NPK'. U obrazloženju presude je navedeno da osporeno rješenje ne sadrži razloge sukladno odredbi članka 209. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku te kako se iz obrazloženja osporenog rješenja ne vide razlozi na temelju kojih je tužiteljica razriješena dužnosti ravnateljice. Tuženo tijelo je također obvezano da donese novo rješenje pridržavajući se, po odredbi članka 62. Zakona o upravnim sporovima, pravnog shvaćanja Suda i njegovih primjedaba glede postupka te da na valjan način obrazloži na temelju kojih dokaza i kojih činjenica je tužiteljica razriješena dužnosti ravnateljice 'NPK'.

Kako tuženo tijelo nije postupilo po naprijed citiranoj presudi, 27. prosinca 2000. tužiteljica se obratila Vladi RH sa zahtjevom za postupanje temeljem članka 64. Zakona o upravnim sporovima te zatražila da u daljnjem roku od 7 dana postupi po navedenoj presudi.

Tuženo tijelo po citiranoj presudi nije postupilo, što je među strankama nesporno, te se tužiteljica obratila Sudu sa zahtjevom da donese rješenje umjesto tuženog tijela.

Odredba članka 62. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine', broj 53/91, 9/92 i 77/92) propisuje da kad Sud poništi akt protiv kojega je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti drugi, nadležni je organ dužan donijeti ga bez odgode, a

najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude. Nadležni organ pri tome je vezan pravnim shvaćanjem Suda i primjedbama Suda u vezi s postupkom.

Dakle, poništenjem akta protiv kojeg je bio pokrenut upravni spor predmet je vraćen u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. U konkretnom slučaju to znači da posljedicom presude tužiteljica nije razriješena dužnosti ravnateljice 'NPK'. Slijedom toga tuženo tijelo i nije bilo u obvezi donijeti novo rješenje, što bi bilo u obvezi prema naprijed citiranoj odluci s obzirom na izraženo pravno shvaćanje Suda o povredi pravila postupka. Ovo iz razloga što tuženo tijelo najvjerojatnije i nije našlo razloga za donošenje takvoga rješenja, slijedom čega njegovim nedonošenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužiteljice.

Što se tiče zahtjeva upravljenog prema ovome Sudu za postupanje po odredbi članka 64. Zakona o upravnim sporovima kojim tužiteljica traži da Sud donese rješenje umjesto tuženog tijela, isti je odbijen jer prema prirodi stvari, koja je bila predmet spora, donošenje takvoga rješenja od strane Suda umjesto poništenog upravnog akta ne bi bilo svrsishodno, a niti u korist tužiteljice. U konkretnom slučaju, od Suda se traži da donese rješenje koje bi uz valjano obrazloženje opravdalo razrješenje tužiteljice ravnateljice javne ustanove 'NPK', što bi išlo na njenu štetu, a činjenična osnova takvom rješenju nije utvrđena.«

Rješenje broj Us-9384/2001 od 19. veljače 2003.

Zahtjev se odbija.

Iz obrazloženja:

»Presudom ovoga Suda, broj: Us-5470/1998-4, od 7. veljače 2001. uvažena je tužba tužitelja te je poništeno rješenje Ministarstva unutar-njih poslova Republike Hrvatske, broj: 511-01-42-UP/I-2/4193/1-97, od 19. studenog 1997., a kojim je odbijen zahtjev tužitelja za primitak u hrvatsko državljanstvo. Navedenom presudom, donesenom temeljem odredbe članka 39. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, dana je uputa tuženom tijelu na koji način je potrebno u ponovnom postupku otkloniti nedostatke provedenog postupka te da nakon toga odluči o zahtjevu tužitelja za primitak u hrvatsko državljanstvo.

Postupajući temeljem odredbe članka 64. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, ovaj Sud je zatražio od nadležnog tijela obavijest o

razlozima zbog kojih upravni akt nije donesen. Tuženo je tijelo 21. listopada 2002. dostavilo Sudu akt, broj: 511-01-73-UP/I-2/4193/24-97, od 17. rujna 2002., kojim se tužitelju izdaje zajamčenje primitka u hrvatsko državljanstvo.

Kako je u konkretnom slučaju tuženo tijelo donijelo akt u izvršenju naprijed navedene presude ovoga Suda, trebalo je temeljem odredbe članka 64. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima riješiti kao u dispozitivu.«

3. Ako Sud ocijeni da su razlozi zbog kojih tuženi nije donio rješenje u izvršenju presude opravdani, naložit će tuženome da donese rješenje u određenom roku.

Ova je sentencija zabilježena u povodu presude br. Us-1186/1987. od 13. srpnja 1988.

Rješenje broj Us-3342/2003 od 30. lipnja 2003.

Zahtjev se uvažava.

Nalaže se Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave da u roku od 30 dana odluči o zahtjevu tužitelja i donese upravni akt u izvršenju presude Upravnog suda broj Us-2877/1999-11 od 19. prosinca 2002.

Iz obrazloženja:

»Kako iz konkretnog zahtjeva prema članku 64. Zakona o upravnim sporovima proizlazi da tuženo tijelo nije postupilo po presudi Upravnog suda, nije odgovorilo na zahtjev Suda te nije dalo obavijest o razlozima nepostupanja po spomenutoj presudi, a niti dostavilo spise predmeta, Sud je zahtjev uvažio.

Pri odlučivanju o zahtjevu prema članku 64. Zakona o upravnim sporovima, Sud je dužan pridržavati se ranije izraženog pravnog stanovišta i primjedbi glede postupka. Stoga, kako tuženi nije otklonio zapažene nedostatke radi kojeg je zahtjev ranijom presudom bio uvažen, nije utvrdio relevantno činjenično stanje niti donio novi upravni akt, na osnovi čega bi se mogla ocijeniti onovanost tužiteljevog zahtjeva, Sud nema mogućnosti, za sada, odlučiti o samom meritumu sporne upravne stvari. Iz navedenog razloga Sud je uvažavajući zahtjev ponovo naložio tuženom da postupi prema zahtjevu tužitelja i nalogu iz spomenute presude u ostavljenome roku. Tuženi će u tom cilju utvrditi potrebne

činjenice što se odnose na rad tužitelja u vrijeme koje je prethodilo rješenju o prestanku službe te nakon toga ocijeniti ispunjavaju li se uvjeti za zakonitu primjenu odredbe članka 379. Zakona o upravi ('Narodne novine', broj 16/78 do 53A/91).

Pri utvrđivanju relevantnih činjenica tuženi će postupiti prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 53/91 i 103/96) u dijelu što se odnosi na dokazni postupak, pribavit će podatke o radu tužitelja u spornom razdoblju, po potrebi će provesti i dokaz saslušanjem svjedoka koji su radili u tadašnjem Centru republičkih organa uprave u S., pružit će mogućnost tužitelju da u postupku sudjeluje i očituje se na provedene dokaze te će ovisno o utvrđenom donijeti odgovarajuću odluku. Stoga ako zaključi da je bilo mjesta primjeni spomenute odredbe Zakona o upravi, tuženi će donijeti upravi akt o prestanku službe tužitelju s potpunim obrazloženjem, dok će u suprotnome odlučiti o zahtjevu tužitelja (za naknadu štete) kako je naznačen podneskom od 26. ožujka 2003.«

4.a) Izrazito »lomljenje« renitentnosti uprave i puna svrha instituta koji razmatramo ostvaruje se uvažavanjem zahtjeva i odlučivanjem umjesto upravnog tijela. Kad je u prethodnom sporu o zakonitosti upravnog akta predmet ocjene akt donesen u dvostupanjskom upravnom postupku, razvila se praksa da se u povodu osnovanog zahtjeva iz čl. 64. ZUS-a zahtjev uvažava te odlučuje o žalbi, pa ako je žalba osnovana, poništava se prvostupanjsko rješenje i predmet vraća na ponovni postupak.

Iz sudske prakse:

Rješenje broj Us-2431/2004 od 9. lipnja 2004.

- I. Zahtjev se uvažava.
- II. Žalba se uvažava.
- III. Poništava se rješenje Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područne službe u Varaždinu, klasa: 140-13/99-14, ur.br.: 341-20-04/99-214, od 11. studenoga 1999., te se predmet vraća prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak radi donošenja novoga rješenja u roku od 30 dana od dana primitka presude.

Iz obrazloženja:

»Tužitelj je podnio Sudu zahtjev za donošenje rješenja koje zamjenjuje akt Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe u Zagrebu, koje tijelo nije postupilo prema presudi ovoga Suda broj: Us-1373/2000-4, od 9. travnja 2003., a niti je novi akt donijelo u roku 7 dana od traženja tužitelja posebnom požurnicom.

Prema odredbama članka 64. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine', broj 53/91, 9/92 i 77/92) Sud je zatražio od Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe, obavijest o razlozima zbog kojih po presudi nije postupljeno, pa kako obavijest nije dana u predviđenom roku, Sud nalazi da je zahtjev tužitelja osnovan, te je stoga sukladno pravnom shvaćanju Suda i primjedbama Suda u svezi s postupkom danima u presudi broj: Us-1373/2000-4, od 9. travnja 2003., trebalo žalbu protiv prvostupanjskog rješenja uvažiti i poništiti taj akt. Prvostupanjsko tijelo treba upotpuniti postupak u svemu postupajući prema uputama koje su dane u navedenoj presudi.

Prema članku 4. Zakona o upravnim sporovima presude Suda donešene u upravnim sporovima obvezatne su. Odredbom članka 62. Zakona o upravnim sporovima precizno je razrađen postupak tijela čiji je akt poništen u upravnom sporu, a u slučaju kada tijelo bez razloga koji opravdavaju neizvršenje sudske presude prema presudi ne postupi, Sud sukladno stavku 3. članka 64. Zakona o upravnim sporovima obavještava o tome propustu tijelo koje obavlja nadzor.

Ovo rješenje Sud će stoga dostaviti Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva u čijem je djelokrugu i nadzor u području mirovinskog i invalidskog osiguranja prema članku 9. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija ('Narodne novine', broj 199/2003 i 30/04).«

Rješenje broj Us-11253/2002 od 9. listopada 2003.

Zahtjev za donošenje rješenja koje zamjenjuje akt nadležnog tijela se uvažava.

Žalba tužitelja, izjavljena 27. srpnja 1999. zbog nedonošenja rješenja tijela prvog stupnja, se odbija.

Iz obrazloženja:

»U tijeku ovog upravnog spora Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, Uprava za inspekcijske poslove, Područna jedinica – Od-

jel inspekcijskog nadzora Dubrovnik, obavijestilo je ovaj Sud da je u međuvremenu doneseno rješenje, klasa: UP/I-362-02/03-02/27346, ur.br.: 531-07/3-9-03-04, od 1. listopada 2003., kojim je naređeno investitoru E.T. da u roku od 15 dana od dana dostave tog rješenja ukloni dio građevine stambene namjene izveden protivno građevnoj dozvoli, klasa: UP/I-05/5-2070-80, od 13. lipnja 1980. na lokaciji D., Ulica Brgatska, na čest. zem. 1616/3 i 1628/6 k.o. D., i to u čitavoj izvedenoj površini u nivou II. kata i u nivou visokog potkrovlja tlocrtne površine istih 10,00 x 13,00 s krovnom konstrukcijom, uz prijetnju izvršenja istog putem druge osobe na trošak izvršenika.

Slijedom navedenog, kako je u tijeku upravnog spora tijelo prvog stupnja donijelo rješenje, klasa: UP/I-362/03-02/27346, ur.br.: 531-07/3-9-03-04, od 1. listopada 2003., iz čega proizlazi da je postupilo po zahtjevu tužitelja te da više nema šutnje tijela prvog stupnja. Kako tuženo tijelo žalbu tužitelja zbog nedonošenja rješenja tijela prvog stupnja nije riješilo i ta je žalba ostala neriješena, valjalo je temeljem odredbe članka 64. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, riješiti kao u dispozitivu.«

4.b) Najpotpunije se ispunjava svrha instituta, a posebice se ostvaruje sa stajališta osiguranja subjektivnog prava građana i pravnih osoba na sudsku zaštitu kad Sud u povodu zahtjeva odluči o konkretnoj upravnoj stvari donoseći izvršan akt. U toj se situaciji prvotni spor o zakonitosti upravnog akta u kojem je bila donesena uvažavajuća presuda pretvara u spor pune jurisdikcije.

Iz sudske prakse:

Rješenje broj Us-10595/1997 od 27. rujna 2000.

- I. Dopušta se obnova postupka okončanog rješenjem Ministarstva obrane, Komisije za privremeno korištenje stanova, klasa: 370-02/91-01/88, ur.br.: 512-22-91-2, od 30. prosinca 1991.
- II. Poništava se rješenje Ministarstva obrane, Komisije za privremeno korištenje stanova, klasa: 370-02/91-01/88, ur.br.: 512-22-91-2, od 30. prosinca 1991.

Iz obrazloženja:

»Kako u spisu predmeta nema podataka niti dokaza koji bi upućivali da je predmetni stan u času donošenja konačnog rješenja Ministarstva

obrane, Komisije za privremeno korištenje stanova, klasa: 370-02/91-01/88, ur.br.: 512-22-91-2, od 30. prosinca 1991. bio stan kakav ima u vidu odredba članka 2. Zakona o privremenom korištenju stanova, jer prije donošenja rečenog rješenja nije utvrđeno da se radi o praznom stanu, niti o ispražnjenom stanu na kojem je stečeno stanarsko pravo, a koji su stanari i članovi njihovog kućanstva oslobodili od osoba i stvari, niti da se radi o napuštenom stanu na kojem je stečeno stanarsko pravo, a nije utvrđeno ni da su stanar i članovi njegovog kućanstva stan trajno napustili, jer o tome u spisu predmeta nema nikakvih dokaza.

Štoviše, rješenje je doneseno iako Komisija za privremeno korištenje stanova nije prije donošenja rješenja niti donijela zaključak o očevidu, niti je taj očevid proveden prije donošenja toga rješenja, već nakon što je tužiteljica stavila zahtjev za obnovu postupka okončanog tim rješenjem, za koje rješenje je saznala povodom svoje tužbe za smetanje posjeda koja je bila Općinskom sudu upućena u siječnju 1992.

S obzirom na izloženo, tužiteljici kao supruzi pokojnog stanara nije bila dana mogućnost da u postupku sudjeluje, a za rješenje o privremenom korištenju stanova kojim je okončan postupak davanja na privremeno korištenje predmetnog stana trećoj osobi saznala je povodom svoje tužbe za smetanje posjeda. Dakle, tek je tada mogla pružiti dokaze koji bi mogli dovesti do drugačijeg rješenja te stvari da ih je iznijela u ranijem postupku, pa su se stekle pretpostavke za obnovu postupka okončanog rečenim rješenjem tuženoga tijela.

Stoga je, postupajući po odredbi članka 64. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, ovaj Sud donio rješenje kojim se dopušta obnova postupka i poništava rješenje Ministarstva obrane Republike Hrvatske, Komisije za privremeno korištenje stanova, klasa: 370-02/91-01/88, ur.br.: 512-22-91-2, od 30. prosinca 1991., a temeljem članka 64. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima u svezi s člankom 10. Zakona o privremenom korištenju stanova.

Ovaj Sud nije odlučio o roku za iseljenje u smislu odredbe članka 10. stavka 2. Zakona o privremenom korištenju stanova, jer je rješenje o davanju stana na privremeno korištenje doneseno s rokom od jedne godine dana (točka III. toga rješenja) uz obvezu iseljenja protekom tog roka (točka IV. rješenja), a time da protekom roka iz točke III. izreke, ovo rješenje ima snagu izvršne isprave sukladno odredbi članka 9. stavka 2. Zakona (točka V. rješenja).

U spisu se međutim nalazi i rješenje tuženog tijela označeno klasom: 370-02-01/27-02/93, ur.br.: 512-27-93/1188, od 19. veljače 1993. istog sadržaja kao i rješenje klasa: 370-02/91-01/88, ur.br.: 512-22-91-2, od 30. prosinca 1991. Iako to rješenje (od 19. veljače 1993.) nije predmet ocjene u ovom upravnom sporu, napomenuti je, da je protekao i rok iz točke III. i toga rješenja.

Naime, prema članku 9. stavku 1. Zakona o privremenom korištenju stanova rješenjem iz članka 7. ovoga Zakona, stan se davao na privremeno korištenje najdulje na rok od jedne godine od dana donošenja rješenja, a ratnim prognanicima samo do omogućavanja povratka u ranije mjesto boravka, što je i sadržaj točke III. donesenog rješenja.

Napominje se, da ukoliko osobe kojima je stan dan na privremeno korištenje po proteku označenog roka ne isele, za iseljenje je nadležno općinsko tijelo uprave nadležno za stambene poslove prema članku 9. stavku 4. (odnosno stavku 5. nakon izmjena i dopuna Zakona o privremenom korištenju stanova – ‘Narodne novine’ broj 76/93).«

Rješenje broj Us-9281/2003 od 7. srpnja 2005.

Zahtjev se uvažava.

Ministarstvo obrane Republike Hrvatske dužno je tužitelja M. J. iz S. vratiti u službu i postaviti ga u odgovarajuće zvanje u roku od 15 dana pod prijetnjom ovrhe.

Iz obrazloženja:

»Iz sadržaja spisa predmeta koji se vodio pred ovim Sudom u vezi s ovom stvari, pod brojem: Us-7601/1995 i Us-1184/2001, vidljivo je da je Sud uvažio tužiteljeve tužbe te je i u presudi broj: Us-1184/2001, povodom koje se vodi ovaj postupak, Sud pozvao tuženo tijelo da razriješiti pitanje u kakvom je statusu tužitelj bio u razdoblju od 29. lipnja 1994. od kada datira prijedlog za razrješenje tužitelja od dužnosti zbog neopravdanog izostanka do 24. kolovoza 1995. kada je podnesen prijedlog za raskid djelatne vojne službe. Ukazano je da evidencija tužitelja ne odgovara na to pitanje niti je jasno kako i na kojoj osnovi se traži raskid službe dana 24. kolovoza 1995., ali unatrag s datumom od 28. lipnja 1994.

Tuženi je upućen da u nedostatku isprava o traženim podacima koristi sva dokazna sredstva te ga Sud upućuje kako je dužan saslušati tužitelja (kao stranku u postupku), a potom druge odgovorne djelatnike,

osobito osobu na čije se odobrenje za odsustvo tužitelj poziva i prilaže ovjerenu izjavu o okolnostima pod kojima je tužitelj izbivao. Naime, neposredno nadređeni dao je pisanu izjavu ovjerenu od javnog bilježnika dana 26. studenoga 2001. godine kojom potvrđuje tvrdnje tužitelja da je odobrio odlazak tužitelja u posjet bolesnoj majci odnosno da mu je iz tog razloga odobrio korištenje godišnjeg odmora, s time da mu je rekao da će ga po potrebi pozvati natrag u jedinicu. Tuženo tijelo niti na opetovane upute ovog Suda nije postupilo sukladno presudi.

U ovoj pravnoj stvari Sud smatra da tuženo tijelo nema opravdanje za neizvršenje dvije sudske presude, a kako je tužitelj učinio izvjesnim svoje tvrdnje istaknute i dokumentirane tijekom postupka koji se vodio pred ovim Sudom, Sud prihvaća činjenično stanje prema ispravama koje je tužitelj priložio i prezentirao Sudu tijekom upravnog spora.

Tuženo tijelo nije demantiralo istinitost činjenica na kojima tužitelj zasniva svoj zahtjev niti je postupilo sukladno odredbi članka 62. Zakona o upravnim sporovima, čime su povrijeđena prava tužitelja kao stranke u postupku. Ovo posebno ignorirajući upute Suda da sasluša tužitelja kao stranku, što je jedno od temeljnih prava stranke u postupku, i odlučnog svjedoka neposredno nadređenoga.

Ignorirajući procesnu obvezu iz članka 62. Zakona o upravnim sporovima i ne donoseći rješenje sukladno pravnom shvaćanju Suda i primjedbama u vezi s postupkom, tuženo je tijelo dakle povrijedilo zakon na štetu tužitelja te je Sud donio presudu kojom rješava ovu stvar.

Tuženo je tijelo dakle dužno vratiti tužitelja u službu sukladno posljednjem rješenju o njegovoj službi i uspostaviti sva prava s osnove državne službe. Ukoliko ne postupi na taj način, tužitelj će pokrenuti postupak ovrhe i vraćanje u službu, analognom primjenom članka 273. do 240. Ovršnog zakona ('Narodne novine', broj 57/96, 29/99, 42/00, 173/03, 194/03, 151/04).

Temeljem izloženoga, valjalo je na osnovi odredbe članka 64. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine', broj 53/91, 9/92 i 77/92), presuditi kao u izreci.«

Rješenje broj Us-7545/1997 od 13. prosinca 2000.

Prijedlog za donošenja rješenja po članku 64. Zakona o upravnim sporovima se uvažava.

Povodom tužiteljeve žalbe poništava se rješenje Komisije za utvrđivanje visine stanarine i naknade etažnih vlasnika Zajednice br. UP-I-23958/4, od 8.8.1988., i rješava se:

Vlasniku stana M. B., A., položenog na VII. katu stambene zgrade u S., Ulica braće Borozan 19, utvrđuje se visina naknade za održavanje zajedničkih dijelova i uređaja u toj stambenoj zgradi te dijela troškova upravljanja tom zgradom u mjesečnom iznosu od 13,97 kn (preračunato 13.970,00 dinara) počam od 1. 7. 1988.

Iz obrazloženja:

»Presudom Us-2083/89-3, od 29. 6. 1989., tužba je bila uvažena zbog nedostatnog obrazloženja osporenog rješenja. Stoga je valjalo sada u obrazloženju rješenja navesti razloge zbog čega tužiteljevi prigovori nisu osnovani.

S obzirom da je u odnosu na ostale prigovore u žalbenom postupku pravilno utvrđeno da su bodovi za visinu sobe, prostoriju za rad, položaj stana previše obračunati za 6 bodova, a da je prigovor glede površine stana neutemeljen, čemu tužitelj više i ne prigovara, pravilno je utvrđenje da stan ima 77,47 m² i da stan treba bodovati ne sa 98, nego sa 92 boda.

Stoga je trebalo temeljem članka 64. Zakona o upravnim sporovima donijeti rješenje umjesto tuženog Fonda i poništiti prvostupanjsko rješenje kojim je tužitelju visina naknade bila obračunata za predmetni stan na temelju 98 bodova i povodom žalbe izmijeniti rješenje temeljem članka 242. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 53/91 i 103/96) te odrediti visinu naknade za održavanje zajedničkih dijelova i uređaja u stambenoj zgradi te dijela troškova upravljanja tom zgradom u iznosu od 13,97 kn, što je preračunato 13.970,00 dinara, počam od 1. 7. 1988.

Treba pripomenuti da je po Uredbi o prestanku rada fonda u stambenom gospodarstvu ('Narodne novine', broj 64/97) sukladno članku 2. te Uredbe prestao rad tuženog prvim danom sljedećeg mjeseca nakon što su sve zgrade predane na upravljanje vlasnicima, a najkasnije 31. prosinca 1997., te da prema članku 3. stavku 4. te Uredbe jedinice lokalne samouprave stupaju na mjesto Fonda u svim postupcima koji su u tijeku.

Stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova ('Narodne novine', broj 91/96), prestale su važiti odredbe Zakona o stambenim odnosima, pa i odredba glave IV. o stanarini, a održavanje zgrada obavlja se preko upravitelja zgrada, a vlasnici plaćaju za to pričuvu.«

Rješenje broj Us-6319/1996 od 24. listopada 1996.

Zahtjev za donošenje rješenja po članku 64. Zakona o upravnim sporovima se uvažava.

Tužiteljici K. N. priznaje se stanarsko pravo na stanu u S., Blatine 2B, stan broj 43 (stari broj 10B), kojim raspolaže Ministarstvo obrane Republike Hrvatske.

Ovo rješenje zamjenjuje odluku davatelja stana na korištenje o priznavanju stanarskog prava.

Iz obrazloženja:

»Već je u presudi Suda Us-4320/94, od 28. rujna 1995., bilo rečeno da je tužiteljica uz tužbu priložila presudu Općinskog suda u S. od 2. 6. 1993. na kojoj je označeno da je ta presuda postala pravomoćna 28. 6. 1993., a kojom je utvrđeno da je tužiteljica isključivi nositelj stanarskog prava na stanu u S., Blatine 2B, a odbijen tužbeni zahtjev M. Ž., tužiteljičinog bivšeg supruga, da on bude utvrđen nositeljem stanarskog prava na predmetnom stanu nakon razvoda braka.

Po članku 93. Zakona o stambenim odnosima ('Narodne novine', broj 51/85, 22/92 i 73/93) stanar koji stekne stanarsko pravo na jedan od način koji se spominje u tom članku, a između ostalog i odlukom suda o zadržavanju stanarskog prava nakon razvoda braka, dužan je u roku od 30 dana od dana stjecanja stanarskog prava obavijestiti davatelja stana na korištenje, a davatelj stana dužan je donijeti odluku kojom mu priznaje stanarsko pravo. Ukoliko davatelj stana ne donese navedenu odluku, na prijedlog stanara upravno tijelo donosi rješenje koje zamjenjuje odluku davatelja.

Iz podataka spisa slijedi da Ministarstvo obrane Republike Hrvatske kao vlasnik stana odnosno tijelo koje raspolaže stanom nije donijelo odluku o priznavanju stanarskog prava po članku 93. Zakona o stambenim odnosima na tužiteljičino traženje, a u spisu se nalazi i preslika spomenute presude Općinskog suda u S., IIP-635/92, od 2. 6. 1993., na kojoj je označeno da je presuda postala pravomoćna dana 28. 6.

1993., pa su dakle ispunjene pretpostavke iz članka 93. Zakona o stambenim odnosima za donošenje rješenja koje će zamijeniti odluku davalca stana na korištenje.«

Rješenje broj us-6537/1995 od 5. studenog 1998.

- I. Zahtjev za donošenje rješenja po članku 64. Zakona o upravnim sporovima se uvažava.
- II. Dozvoljava se obnova postupka okončanog izdavanjem građevinske dozvole Općinskog komiteta za privredu, Općina Donja Stubica, br. UP/I-02/2-8-2186/1-1977, od 16. prosinca 1977.
- III. Poništava se građevinska dozvola Općinskog komiteta za privredu, Općina Donja Stubica, br. UP/I-02/2-8-2186/1-1977, od 16. prosinca 1977.

Iz obrazloženja:

»Prema odredbi članka 249. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 53/91 i 103/96) postupak okončan rješenjem ili zaključkom, protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka, u upravnom postupku obnovit će se, između ostalog, ako se rješenje organa koji je vodio postupak temelji na nekom prethodnom pitanju, a nadležni je organ to pitanje kasnije riješio u bitnim točkama drugačije (točka 5.).

Sukladno navedenoj zakonskoj odredbi, Sud nalazi da su u ovoj upravnoj stvari ispunjeni uvjeti za obnovu postupka okončanog izdavanjem građevinske dozvole Općinskog komiteta za privredu Općine Donja Stubica, broj: UP/I-02/2-8-2186/1-1977, od 16. prosinca 1977., za tovišće poduzeća 'Vajda stočarstvo', izdane temeljem poništene sanitarne suglasnosti za lokaciju objekta (projekt staje), a u smislu citiranog članka 249. stavka 1. točke 5. Zakona o općem upravnom postupku.

Naime, rješenjem ovoga Suda br. Us-2548/1991-4, od 14. 11. 1991., temeljem članka 64. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, poništeno je rješenje Općine Donja Stubica, Sekretarijata za poslove uprave, Sanitarne inspekcije, br: 02/2-15-UP/I-2275/1-1977. od 20. 2. 1978., kojim se daje zainteresiranoj osobi sanitarna suglasnost na projekt staje za tov teladi s đubrištem, a koje je sastavni dio građevinske dozvole Općinskog komiteta za privredu, Općina Donja Stubica, broj: UP/I-

02/2-8-2186/1-1977, od 16. 12. 1977., i utvrđeno je da po važećim propisima nema uvjeta za pokretanje postupka za samostalno izdavanje rješenja o sanitarnoj suglasnosti na lokaciju objekta i projekt tehničke dokumentacije.

Navedeno rješenje Suda dostavljeno je tužiteljici dana 27. 3. 1992., pa je prijedlog za obnovu postupka od 10. 4. 1992. pravovremen, jer je podnesen u roku od mjesec dana od dana kada je stranka mogla upotrijebiti novi akt (presudu, rješenje) u smislu članka 252. stavka 1. točke 3. Zakona o općem upravnom postupku.«

Rješenje broj Us-11211/1993 od 15. svibnja 1995.

- I. Zahtjev za donošenje rješenja koje zamjenjuje akt nadležnoga tijela se uvažava.
- II. Zahtjev za davanje na korištenje čest. zem. br. 4163/128 k.o. Smokvica u površini od 400 m² se odbija.

Iz obrazloženja:

»U obrazloženju presude donesene zbog 'šutnje administracije' iznosi se da se iz podataka spisa ne vidi za čest.zem. br. 4163/128 k.o. Smokvica koja je bila predmet natječaja o kakvom se građevinskom zemljištu radi te se ne može zaključiti može li općina i nadalje raspolagati tim zemljištem ili je zbog eventualnog prestanka društvenoga vlasništva na tom zemljištu u smislu članka 4a. Zakona o građevinskom zemljištu ('Narodne novine', broj 48/88 i 16/90) odnosno zabrane iz zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ('Narodne novine', broj 53/90), isključena mogućnost davanja na korištenje te čestice tužiteljici.

Donoseći predmetno rješenje Sud ističe da je potrebno imati na umu ukinuće dualizma vlasništva te nastali režim koji vrijedi na građevinskom zemljištu. Naime, u svezi s pitanjem ima li još građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu pozitivno bi se moglo odgovoriti samo glede neizgrađenoga građevinskog zemljišta koje je još na korištenju prijašnjih vlasnika (npr. građevinsko zemljište koje je u društveno vlasništvo preneseno temeljem Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta), ali koje je nakon prelaska u društveno vlasništvo ostavljeno na korištenje u posjedu dotadašnjega vlasnika. Even-

tualno raspolaganje takvim zemljištem bilo bi uvjetovano donošenjem odluke Vlade Republike Hrvatske o izuzimanju od zabrane prava raspolaganja i korištenja. Takve odluke Vlada donosi upravljena interesom Republike Hrvatske.

U predmetnom slučaju valja ukazati i na stajalište da je Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi ('Narodne novine', broj 90/92, 94/93 i 117/93) – posredno – provedena pretvorba neizgrađenoga građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu te da je stupanjem na snagu toga Zakona zemljište postalo vlasništvo novonastalih pravnih⁶ subjekata (općine, županije, grada). Navedeno proizlazi iz odredaba članaka 67. i 87. toga Zakona. Na takvo zemljište koje je u vlasništvu novonastalog pravnog subjekta ne bi se, prema stajalištu ovoga Suda, mogao primijeniti Zakon o građevinskom zemljištu, a raspolaganje općine odnosno grada takvim zemljištem je čin vlasnika, a ne akt tijela iz članka 1. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 53/91 i 103/96) odnosno članka 5. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine', broj 53/91, 9/92 i 77/92), te se radi o građanskopravnoj, a ne o upravnoj stvari.«

Zaključak

Kada sud poništi akt protiv kojega je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen,⁷ a ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog upravnog akta donijeti drugi, nadležno je tijelo dužno postupiti bez odgađanja, pri čemu je vezano pravnim shvaćanjem suda i primjedbama suda u odnosu na proceduralna pitanja. U slučaju kad nadležno tijelo nakon presude uopće ne donese potreban upravni akt, pa se stranka nakon udovoljenja propisanim procesnim pretpostavkama obrati sudu zahtjevom za donošenje odluke koja zamjenjuje upravni akt, nastaje situacija koja prelazi okvir spora o zakonitosti upravnog akta.

⁶ Kasnije interpretacije dovele su u sumnju točnost toga stajališta. Rješenje je uvršteno radi ilustracije procesnog instituta.

⁷ Čl. 62. ZUS-a.

Prethodno su izložene vrste rješenja koje se u sudskoj praksi javljaju u vezi sa zahtjevom stranke za supstituiranje upravnog akta sudskim. Predviđeno je, radi poduzimanja odgovarajućih mjera unutar upravne hijerarhije protiv tijela odnosno službene osobe koja ne izvršava sudske odluke, da se o tome izvršiti više tijelo od onoga koje nije postupilo prema sudskoj presudi. Potpunije obavještanje te prikupljanje podataka o tomu (u pravilu će hijerarhijski više tijelo biti Vlada Republike Hrvatske), uz – kako neki smatraju – propisivanje konkretnih disciplinskih mjera za takvo postupanje, moglo bi popraviti situaciju.

Prema sudskoj praksi,⁸ odbija se zahtjev stranke za donošenje rješenja koje supstituira odluku upravnoga tijela ako je to tijelo nakon donošenja zahtjeva Sudu donijelo akt u izvršenju ranije presude. Ta je praksa različita od prije zauzetoga shvaćanja u starijoj judikaturi te u jednoj odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske⁹ koja upućuje na postupanje prema zakonskoj odredbi koja nalaže sudu utvrditi je li stranka zadovoljna novodonesenim aktom.¹⁰ Ostaje nam upitati se postoji li istinski efikasan »radikalni remedium protiv otpora državnog organa da donese novi upravni akt saobrazno odluci suda«.¹¹

⁸ Primjerice, već presuda br. Us-1851/1978 od 3. travnja 1980.

⁹ Odluka Ustavnog suda RH br. U-III-2840/2002 od 7. srpnja 2004.

¹⁰ Čl. 32. ZUS-a.

¹¹ Ivo Krbek, *Upravno pravo FNRJ*, Beograd, 1955.