

Božidar Horvat, sudac i predsjednik
Upravnog suda u Osijeku

UPRAVNI SPOR OD PODNOŠENJA TUŽBE DO IZVRŠENJA – SPORNA PITANJA U PRAKSI

UDK: 342.9 (497.5)

Stručni rad

Primljeno: 25. 11. 2014.

U radu se obrađuje tijek upravnog spora od podnošenja tužbe do izvršenja odnosno sporna pitanja koja su se u odnosu na navedeno pojavila od početka primjene novog Zakona o upravnim sporovima. Posebna je pozornost usmjerena na spor pune jurisdikcije odnosno na donošenje reformacijskih presuda u upravnom sporu, dakle u situacijama kada sud u upravnom sporu ne odlučuje samo o pitanju zakonitosti upravnog akta, već svojom presudom neposredno odlučuje o pravima ili obvezama određene osobe u upravnim sporovima. Pri tome obrađuju se pitanja koja se odnose na ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora te sadržaja tužbe. Isto tako, posebno se obrađuju sporna pitanja u praksi koja se odnose na postupak predlaganja, izvođenja i ocjene dokaza u upravnom sporu odnosno tereta dokazivanja, pri tom uvažavajući podrednu primjenu odredaba Zakona o parničnom postupku kao i sporna pitanja u praksi u svezi s ostvarivanjem odnosno postojanjem uvjeta za donošenje reformacijskih presuda u upravnom sporu, uzimajući u obzir pitanje vezanosti suda tužbenim zahtjevom. Također, analiziraju se i uvjeti za odlučivanje o naknadi štete te povratu stvari kao akcesorni zahtjevi u upravnom sporu. Uz navedeno, analizirane su i odredbe kojima se uređuje prisilno izvršenje presuda upravnih sudova kao i sporna pitanja koja su se pojavila u dosadašnjoj praksi upravnih sudova u odnosu na nepostupanja po upravnosudskim presudama.

Ključne riječi: *upravni spor, tužba, izvršenje*

I. UVOD

Predmetni rad obrađuje tijek upravnog spora od podnošenja tužbe do izvršenja, odnosno sporna pitanja koja su se u odnosu na navedeno pojavila od početka primjene novog Zakona o upravnim sporovima.¹ Naime, od 1. siječnja 2012. godine s radom su započela četiri upravna suda odnosno upravni sud u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, a dotadašnji Upravni sud Republike Hrvatske nastavio je s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske.² Isto tako, od 1. siječnja 2012. godine stupio je na snagu odnosno počeo se primjenjivati naprijed navedeni Zakon o upravnim sporovima te je predmetna reforma upravnog spora u Hrvatskoj značila proširenje upravno-sudske zaštite s ocjene zakonitosti upravnih akata na

¹ Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine broj“ 20/10 i 143/12).

² Članak 8. i članak 9. Zakona o Izmjenama i dopunama Zakona o sudovima („Narodne novine“ broj 130/11) i članak 1., članak 6. te članak 10. Zakona o područjima i sjedištima sudova („Narodne novine“ broj 144/10 i 84/11).

zakonitost upravnih ugovora i postupanja odnosno promijenjen je dugogodišnji sadržaj upravnog spora na način da se radi o potpuno novom pravnom uređenju i drugačijoj koncepciji sudske kontrole zakonitosti djelovanja javnopravnih tijela, sve kako je to propisano odredbom članka 3. Zakona o upravnim sporovima.³

Također, novim Zakonom o upravnim sporovima propisani su uvjeti za održavanje kontradiktornih rasprava pred upravnim sudovima te postupak izvođenja dokaza u upravnom sporu, i to bilo na prijedlog stranaka ili po odluci suda, kao i pitanje tereta dokazivanja, uzimajući u obzir podrednu primjenu odredaba Zakona o parničnom postupku⁴ u konkretnom slučaju.

Pri tome treba imati na umu da je donošenju novog Zakona o upravnim sporovima prethodio CARDS 2004., Tvining projekt „Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske“ u kojem su strani eksperti, uz suradnju domaćih, izradili nacrt zakona, cijeneći pri tome specifičnosti upravno-sudskog postupka. Naime, iako Zakon o upravnim sporovima propisuje podrednu primjenu Zakona o parničnom postupku, potrebno je istaknuti da se podredna primjena Zakona o parničnom postupku odnosi na postupak izvođenja dokaza, kao i na ocjene poslovne sposobnosti te održavanje reda na raspravi, te bez obzira na to što primjenom novog Zakona o upravnim sporovima sud odnosno sudac raspolažu širim ovlaštenjima nego u sporu o zakonitosti, upravni spor niti u kojem slučaju ne treba poistovjećivati s parničnim postupkom, budući da se parnični postupak pokreće podnošenjem tužbe, a upravni spor, sukladno navedenom, predstavlja ocjenu odnosno kontrolu zakonitosti djelovanja javnopravnih tijela.

Iz navedenoga proizlazi da se tužba u upravnom sporu podnosi nakon što je o određenom pravu ili obvezi stranke već raspravljano u upravnom postupku, odnosno nakon što je stranka na, primjerice, prvostupanjsko rješenje javnopravnog tijela uložila žalbu, te je o žalbi i odlučeno (uz iznimku upravnog postupka u kojem se nakon donošenja prvostupanjskog rješenja odmah pokreće upravni spor) pa se tužba u upravnom sporu ne može izjednačavati s tužbom u građansko-pravnom smislu, već tužba u upravnom sporu predstavlja u stvari pravni lijek, a i prema ustaljenoj praksi Europskog suda za ljudska prava, spor protiv javnopravnog tijela počinje podnošenjem žalbe u upravnom postupku.

³ Predmet upravnog spora jesu: 1. 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. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim su povrijeđeni pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, 3. 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. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).

⁴ Zakon o parničnom postupku („Narodne novine“ broj 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13 i 89/14).

Prema tome, cilj Zakona o upravnim sporovima jest osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela,⁵ vezano uz konstitucionalno utemeljenje upravnog sudovanja iz članka 19., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske.⁶

Dakle, temeljem svega navedenoga, sud u upravnom sporu ne odlučuje samo o pitanju zakonitosti upravnog akta, već svojom presudom neposredno odlučuje o pravima ili obvezama određene osobe u upravnim stvarima, odnosno primjenom novog Zakona o upravnim sporovima sud ne donosi više samo kasacijske presude (kako je to bilo regulirano odredbama prethodnog Zakona o upravnim sporovima),⁷ već sud odnosno sudovi donose reformacijske odnosno meritorne presude, i navedeno predstavlja jedan od instrumenata ostvarivanja cilja donošenja i primjene novog Zakona o upravnim sporovima, te je i u obrazloženju konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima sa 16. sjednice Hrvatskog sabora kao bitno istaknuta obveza suda da sam riješi upravnu stvar.

Pri tome treba naglasiti da Zakon o upravnim sporovima ne sadržava izričito određenje pojma spora pune jurisdikcije nego je reguliran kao institut u Zakonu o upravnim sporovima,⁸ odnosno tekst Zakona o upravnim sporovima ne sadržava pojmove poput spora pune jurisdikcije, niti pojmove poput reformacijskih odnosno meritornih presuda, već se za reformacijsko odlučivanje u upravnom sporu koriste termini poput odlučivanja suda o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke⁹ te termin odnosno formulacija prema kojoj će sud sam riješiti stvar odnosno prema kojoj će sud riješiti stvar.¹⁰

S obzirom na navedeno, proizlazi da je afirmiranje spora pune jurisdikcije¹¹ među glavnim elementima reforme upravnog spora, odnosno da primjena novog Zakona o upravnim sporovima pretpostavlja obvezu suda da riješi upravnu stvar imajući pri tome na umu normativnu definiciju upravne stvari iz članka 2.

⁵ Članak 2., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

⁶ Odredba članka 19., stavak 2. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14) glasi: „Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti“.

⁷ Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 53/91, 9/92, 77/92, 20/10).

⁸ Članak 22., članak 58. i članak 66. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10 i 143/12).

⁹ Članak 22., stavak 3. i članak 66., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁰ Članak 58., stavak 1. i stavak 3.; članak 74., stavak 2. te članak 81., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹¹ Prema Borkoviću, osnovna karakteristika teorijske podjele upravnih sporova na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije jest u distinkciji objekta. Pravnu osnovu spora pune jurisdikcije uvijek predstavlja povreda nekog subjektivnog prava, a u ovoj vrsti spora sud sam rješava predmet, što ovlasti upravnog suda približava ovlastima građanskog suda. Osim osnovne razlike u cilju i svrsi spora te u širini sudskih ovlasti, između navedenih dviju vrsta upravnih sporova postoje i razlike u načinu određivanja spora (sporu o zakonitosti svojstveno je normiranje generalne klauzule, a sporu pune jurisdikcije enumerativno određivanje) te u učinku sudske odluke – Borković, Ivo, Upravno pravo, VIII. izmjene i dopune, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 491-492.

Zakona o općem upravnom postupku¹² odnosno u konkretnim slučajevima sud donosi meritornu odluku kojom odlučuje umjesto javnopravnog tijela. Nadalje, iz navedenoga proizlazi obveza suda da u pravilu sam rješava stvar, osim iznimno kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni sukladno odredbi članka 4., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

U sporu pune jurisdikcije sud bi trebao sam riješiti sporno pitanje odnosno raspraviti materijalno-pravni odnos te utvrditi postoji li određeni pravni odnos kao i sadržaj tog odnosa, priznati određena pojedinačna prava i smanjiti ili ukinuti određenu obvezu, uslijed čega je i nastao naziv za ovaj spor (pune jurisdikcije). Pri tome treba uzeti u obzir da je spor pune jurisdikcije neodvojiv od spora o zakonitosti upravnog akta i to na način da se daje u nadležnost onim sudovima koji rješavaju u sporu o zakonitosti te u sporu za poništenje upravnog akta odnosno u sporu o zakonitosti, sudska presuda sadrži odluku o poništenju nezakonitog upravnog akta i u takvom sporu upravni sud raspolaže samo kasatornim ovlaštenjima.

II. UVJETI ODNOSNO PRETPOSTAVKE ZA DONOŠENJE REFORMACIJSKIH PRESUDA U UPRAVNOM SPORU (PREDLAGANJE I IZVOĐENJE DOKAZA TE OCJENA DOKAZA)

Sukladno svemu navedenom, nakon početka primjene Zakona o upravnim sporovima, u praksi se postavilo pitanje o postojanju uvjeta za donošenje reformacijskih presuda, odnosno za meritorno odlučivanje, ne samo u slučajevima odnosno u upravnim stvarima koje se na temelju mjerodavnog propisa rješavaju po slobodnoj ocjeni, nego i u drugim situacijama odnosno slučajevima kada sud to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari, te imajući na umu da je novim Zakonom o upravnim sporovima i usmena rasprava postala pravilo, odnosno pravilo u prvostupanjskom upravnom sudskom postupku, osim iznimno kada sud može riješiti upravni spor bez rasprave.¹³

Pri tome svakako treba uzeti u obzir da je Zakonom o upravnim sporovima propisana i mogućnost proširivanja tužbenog zahtjeva, načelo izjašnjavanja stranke, utvrđivanje činjenica i provođenje dokaza i drugo, zbog čega se postavlja pitanje ima li sud i obvezu – a ne samo pravo – odlučivanja u sporu pune jurisdikcije.

Međutim, u odnosu na navedeno, kao sporno pitanje u praksi, po mišljenju autora, pojavilo se pitanje koje se odnosi prije svega na postojanje pretpostavki za vođenje upravnog spora, odnosno na pitanja sadržaja tužbe, pa u kontekstu navedenog i na mogućnost donošenja reformacijskih presuda u upravnom sporu, te mogućnosti suda da meritorno riješi stvar, i to ponajprije pitanje vezanosti

¹² Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ broj 47/09).

¹³ Članak 36. Zakona o upravnim sporovima propisuje pet slučajeva kada sud može presudom riješiti spor bez rasprave.

tužbenim zahtjevom, odnosno izričito propisano uređenje da sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, a da po službenoj dužnosti pazi samo na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora sukladno članku 31., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

Naime, prije svega postavlja se pitanje kada sud ima uvjete za odbacivanje tužbe u slučaju njezine neurednosti, odnosno u kojim slučajevima sud može postupati iako tužba nije u skladu s odredbama Zakona o upravnim sporovima, te u kojim se slučajevima može smatrati da je sadržaj tužbe takav da, iako ima nedostataka, ti nedostaci ne sprečavaju rad suda (rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Usž-164/12-5 od 31. siječnja 2013. godine; poslovni broj Usž-5/2012-5 od 22. studenog 2012. godine, poslovni broj Usž-148/2013-2 od 20. ožujka 2013. godine). U odnosu na to, po mišljenju autora, kao sporno svakako se nameće sljedeće: čak i u slučajevima kada sud postupa a tužba nije u potpunosti uredna, može li sud meritorno odlučiti odnosno donijeti reformacijsku presudu iako to tužitelj u tužbi nije tražio tužbenim zahtjevom, a kako je naprijed navedeno, sud je izričito vezan tužbenim zahtjevom?

Isto tako, postavlja se pitanje može li sud u upravnom sporu u kojem nisu utvrđene činjenice koje bi bile dostatne za donošenje reformacijske presude odnosno meritorne odluke, po službenoj dužnosti utvrditi te činjenice odnosno provesti dokaze za njihovo utvrđivanje, iako je Zakonom o upravnim sporovima izričito propisano da su stranke obvezne u tužbi odnosno u odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve i predložiti sve dokaze za utvrđivanje tih činjenica, kao i očitovati se odnosno izjasniti se o svim činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka, dok sud nakon toga može od stranke zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje, kao i od stranke zatražiti da u primjerenom roku dopuni i obrazloži svoje podneske, dostavi isprave i druge dokaze koji se mogu koristiti u sporu.¹⁴

Prema mišljenju autora, Zakon o upravnim sporovima u odnosu na utvrđivanje činjenica odnosno predlaganje dokaza radi utvrđivanja činjenica, ne temelji se na načelu materijalne istine već na načelu stranačke istine, pa je tako tuženik u odgovoru na tužbu dužan dostaviti i sve spise predmeta koji se odnose na konkretni slučaj te sud može riješiti stvar i u slučajevima kada tuženik ne dostavi sve spise predmeta.

Pri tome Zakon o upravnim sporovima, u odnosu na dokazni postupak odnosno izvođenje dokaza, podredno upućuje na primjenu Zakona o parničnom postupku kako je navedeno, iz čega proizlazi da Zakon o upravnim sporovima u odnosu na ocjenu dokaza i teret dokazivanja ne upućuje na podrednu primjenu Zakona o parničnom postupku.¹⁵ Valja napomenuti i to da se i Zakon o parničnom postupku, što se tiče predlaganja dokaza i utvrđivanja činjenica, kao i tereta dokazivanja i ocjene dokaza, također temelji na načelu stranačke istine, a ne na

¹⁴ Članak 34. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁵ Članak 33. Zakona o upravnim sporovima.

načelu materijalne istine, iz čega proizlazi da ni Zakon o parničnom postupku, ni Zakon o upravnim sporovima ne predviđaju izvođenje dokaza po službenoj dužnosti radi utvrđivanja pojedinih činjenica, već isključivo na prijedlog stranke (teret dokazivanja i ocjena dokaza).

Prema tome, tužitelj prilikom podnošenja tužbe u upravnom sporu mora navesti sve dokaze radi utvrđivanja činjenica na kojima temelji svoj zahtjev (tužbeni zahtjev), dok tuženik u odgovoru na tužbu također ima obvezu predložiti sve dokaze i očitovati se o svim navodima tužitelja kao i dostaviti sve spise predmeta. Na temelju toga, sud odlučuje o provođenju određenih dokaza (saslušanje svjedoka, vještačenje, pribavljanje isprava i slično). Dakle, stranke u upravnom sporu dužne su podnijeti dokaze radi utvrđivanja činjenica na temelju kojih će sud odlučiti o zakonitosti pobijane pojedinačne odluke javnopravnog tijela (predmet upravnog spora) i o pravu stranke, postojanju pravnog odnosa, postojanju obveze ili umanjenu te ukidanju iste („Da mihi facta dabo tibi ius“).

Isto tako, potrebno je uzeti u obzir i činjenicu da pojedini propisi u odnosu na utvrđivanje, te postojanje ili umanjene određene obveze posebno reguliraju teret dokazivanja, pa tako, primjerice, Opći porezni zakon, u vezi s utvrđivanjem činjenica na temelju kojih se stranci umanjuje ili ukida porezna obveza, propisuje da teret dokaza snosi porezni obveznik sukladno članku 8., stavak 1., točka 2. Općeg poreznog zakona, iz čega se također može zaključiti da stranka u upravnom sporu ima obvezu biti aktivna i predlagati dokaze radi utvrđivanja činjenica koje idu u korist stranci, a na temelju kojih sud može donijeti meritornu odluku odnosno reformacijsku presudu.

U prilog navedenom, potrebno je napomenuti da u sudskoj praksi gotovo da i nije bilo slučajeva kada je sud primjerice odbio tužbeni zahtjev tužitelja, a da u sporu tuženik nije dostavio odgovor na tužbu ili spise predmeta. Može se reći da je u sudskoj praksi zauzet stav da se u takvim slučajevima poništava pojedinačna odluka tuženika, što također potvrđuje da o aktivnosti same stranke u upravnom sporu ovisi i ishod upravnog spora. Prema tome, po mišljenju autora, da bi sud uopće mogao donijeti reformacijsku presudu odnosno meritorno odlučiti, potrebno je da se u tužbi odnosno tužbenom zahtjevu to i zatraži od suda. U načinu određivanja prirode spora (spor o zakonitosti ili spor pune jurisdikcije) važan je izbor tužitelja, koji disponira postupkom, jer se upravni spor ne vodi po službenoj dužnosti, a doseg zatražene sudske zaštite ujedno čini opseg tužbenog zahtjeva iz članka 31., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, bez obzira na nejasnu zakonsku definiciju „prirode stvari“ iz članka 58., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

Dakle, kao pretpostavka za donošenje reformacijske presude mora biti volja tužitelja da u tužbi odnosno tužbenom zahtjevu izričito navede kako tužbom i tužbenim zahtjevom traži da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, bez obzira na to o kojem se predmetu upravnog spora iz članka 3. Zakona o upravnim sporovima radi. Na taj bi način bile otklonjene sve dvojbe oko toga treba li konkretni spor rješavati kao spor o zakonitosti ili kao spor pune jurisdikcije,

uzimajući pri tome u obzir da postoji više razloga zbog kojih tužitelj može tražiti donošenje kasacijske presude. Primjerice, ako tužitelj ima šira prava pokretanja spora i iniciranja njegove obustave povlačenjem tužbe, pripada mu i uže pravo određivanja dosega sudske zaštite, a bez priznavanja dispozicije tužitelja glede dosega zaštite, odredba članka 22., stavak 3. Zakona o upravnim sporovima bila bi bespredmetna.¹⁶

Na taj način otklonile bi se nedoumice tumačenja nejasne zakonske definicije „prirode stvari“, te bi činjenicom da je sud vezan tužbenim zahtjevom potpuno jasno bilo određeno da li sud donosi reformacijsku presudu odnosno odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, kako je to propisano odredbama članka 22., stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, ili sud donosi kasacijsku presudu te predmet vraća na ponovni postupak tuženiku. Prema mišljenju autora, kada upravni sud poništi osporenu odluku i predmet vrati na ponovni postupak, nije riječ o odluci kojom je sud sam riješio upravnu stvar jer je nesporno da je meritorno rješavanje prepušteno nadležnom javnopravnom tijelu i postupak se vraća u stadij u kojem je bio prije donošenja rješenja te ga je potrebno dovršiti donošenjem novog rješenja ili obustavom postupka.

Zbog svega toga, potrebno je u izreci presude kojom se poništava pojedinačna odluka tuženika utvrditi i to da se predmet vraća na ponovni postupak. Tako bi se jasno napravila razlika u odnosu na presude gdje sud samo poništi pojedinačnu odluku tuženika, koje ne moraju biti kasacijske. Primjerice, u pojedinim financijskim predmetima u kojima je utvrđena određena obveza tužitelja, upravni sud poništava pojedinačnu odluku tuženika, te na taj način i pravne učinke pobijane odluke, ali ako se u izreci presude ne utvrdi da se predmet vraća na ponovni postupak, proizlazi da je upravna stvar meritorno riješena te da se predmet ne vraća u stadij u kojem je bio prije donošenja rješenja, već da upravni sud smatra da predmetna obveza tužitelja koja je utvrđena od strane javnopravnog tijela nije zakonito utvrđena odnosno da ona ne postoji. U prilog tome ide i činjenica da reformacijska presuda nesporno nije presuda kojom je upravni sud odbio tužbeni zahtjev, budući da je od strane upravnog suda na navedeni način potvrđena odluka javnopravnog tijela, odnosno u takvoj situaciji upravna stvar nije riješena presudom suda već je riješena upravnim aktom javnopravnog tijela čiju je zakonitost sud presudom o odbijanju tužbenog zahtjeva samo potvrdio.

Međutim – u kontekstu nejasne zakonske definicije „prirode stvari“ – treba razlikovati situacije kada sud procjenjuje je li priroda stvari takva da je on može riješiti odnosno da li priroda stvari dopušta spor pune jurisdikcije. Uvjeti su određeni nekad pravnim, a nekad samo tehničkim elementima i ovise o okolnostima to jest o pravnoj situaciji svakog pojedinačnog konkretnog upravnog spora pred sudom, te sud sam ocjenjuje je li priroda stvari takva da se može donijeti meritorna odluka, iako naprijed navedeno nije jasno zakonom propisano ni definirano. Naime, u pojedinim konkretnim slučajevima sam materijalno-pravni propis ne omogućava

¹⁶ Dario Đerđa – Marko Šikić, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012.

sudu donošenje reformacijske odluke odnosno meritorno odlučivanje, ili je primjerice određenu činjenicu moguće jedino i isključivo utvrditi u ponovljenom upravnom postupku ili u obnovi postupka. S tim u vezi, potrebno je istaknuti da čak i kada tužitelj tužbenim zahtjevom traži meritorno odlučivanje iz članka 22., stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, sud može u obrazloženju presude utvrditi da je „priroda stvari“ takva da sud nije u mogućnosti sam riješiti stvar. Međutim, zakon ne propisuje obvezu suda da u presudi obrazloži razloge zbog čega spor nije riješen meritorno, niti je zakonom izričito propisano koji bi to bili sporovi pune jurisdikcije odnosno sporovi u kojima bi sud imao izričitu obvezu meritornog odlučivanja, uzimajući pri tome u obzir da spor pune jurisdikcije obuhvaća pravno pitanje i utvrđivanje činjenica na temelju kojih se rješava to pitanje odnosno da riješiti upravnu stvar znači utvrditi određeno činjenično stanje i na takvo stanje primijeniti odgovarajuću normu. Dakle, u sporu pune jurisdikcije prvotno se utvrđuje i rješava pitanje činjeničnog stanja, a nakon toga pravnog pitanja.

U kontekstu naprijed navedenoga, po mišljenju autora, kao možda najspornije pitanje u praksi postavlja se pitanje utvrđivanja činjenica u upravnom sporu odnosno dokazni postupak.

Naime, kako je već rečeno, u Zakonu o upravnim sporovima najveću novinu predstavlja regulacija upravno-sudskog utvrđivanja činjenica i izvođenja dokaza, te je potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje pretpostavka pravilne primjene materijalnog prava i donošenja zakonite odluke, a time i ostvarivanja jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Novim Zakonom o upravnim sporovima napuštena je koncepcija prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima koji je utvrđivanje činjeničnog stanja od strane suda određivao kao iznimku, te je propisivao da sud, u pravilu, rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.¹⁷

Nadalje, i u obrazloženju konačnog prijedloga novog Zakona o upravnim sporovima se, između ostaloga, navodi da je pravo suda da u svakom sporu utvrđuje činjenično stanje kao i da je pravo suda da radi utvrđivanja činjeničnog stanja i zaštite prava stranaka provede usmenu raspravu. Na taj način nastoji se postići otvaranje procesne mogućnosti suda da sam utvrđuje činjenice i da u pravilu provodi usmenu raspravu, a takva procesna mogućnost pridonijet će bržem rješavanju sudskih predmeta.

Međutim, potrebno je naglasiti da se i temeljem prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima također mogla zakazati rasprava pred upravnim sudom, a isto tako mogli su se provoditi i dokazi radi utvrđivanja bitnih činjenica za donošenje odluke, budući da je prijašnji Zakon o upravnim sporovima u članku 39. dopustio mogućnost da sud, kada to smatra potrebnim, zakaže raspravu i provede dokaze radi utvrđivanja određenih činjenica. Iako, to je pretpostavljalo iznimku u upravnom sporu.

¹⁷ Članak 39. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 53/91, 9/92, 77/92, 20/10).

Uzimajući u obzir odredbu članka 34. Zakona o upravnim sporovima, kojom su regulirana prava i obveze stranaka u upravnom sporu, a u funkciji utvrđivanja činjeničnog stanja odnosno provođenja dokaza, može se zaključiti da je i primjenom prethodnog Zakona o upravnim sporovima tužitelj u tužbi mogao predložiti zakazivanje rasprave kao i provođenje određenog dokaza radi utvrđivanja određenih činjenica, što znači da je, prema mišljenju autora, novim Zakonom o upravnim sporovima nesporno propisana obvezatnost održavanja rasprave, osim u izričito propisanim iznimkama utvrđenima u Zakonu o upravnim sporovima. To, međutim, opet ne znači da sud po službenoj dužnosti provodi dokaze i utvrđuje činjenično stanje već da to sud čini na prijedlog stranaka (načelo stranačke istine), uslijed čega je i odredba članka 34. Zakona o upravnim sporovima definirana kao „Prava i obveze stranaka u upravnom sporu“.

Iz navedenoga proizlazi da stranka ima pravo predložiti dokaze i izjasniti se koje će činjenice biti utvrđene predloženim dokazima i iz kojih bi razloga te činjenice bile odlučne za donošenje odluke u odnosu na konkretnu upravnu stvar. No, u odredbi članka 34. Zakona o upravnim sporovima propisana je i obveza stranke da, kada može, predloži dokaze i izjasni se o bitnim činjenicama, što bi značilo da se od stranke apsolutno traži aktivnost u upravnom sporu, odnosno da neaktivnost stranke u upravnom sporu svakako ide na štetu stranke.

Prema tome, možemo zaključiti da Zakon o upravnim sporovima ne predviđa mogućnost da sud provodi dokaze po službenoj dužnosti, niti da stranke nakon podnošenja tužbe odnosno odgovora na tužbu mogu nastavno predlagati dokaze, ponovno uzimajući u obzir da Zakon o upravnim sporovima samo propisuje da se dokazi izvode prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.¹⁸

U kontekstu navedenoga, može se promatrati i pitanje proširenja tužbenog zahtjeva u upravnom sporu, budući da je Zakon o upravnim sporovima izričito propisao da proširenje tužbenog zahtjeva mora biti u okviru istog predmeta upravnog spora. Dakle, i proširenje tužbenog zahtjeva ovisi o volji odnosno aktivnosti stranke odnosno tužitelja, a u slučaju dopuštenja proširenja tužbenog zahtjeva, sud određuje vrijeme potrebno za pripremu tuženika i zainteresiranih osoba za raspravu. Traži se izričita aktivnost stranaka u upravnom sporu. Zakon o upravnim sporovima ne propisuje mogućnost da sud po službenoj dužnosti može odlučiti o proširenju tužbenog zahtjeva, te nakon toga o potrebi izvođenja dokaza i utvrđivanja činjenica u odnosu na prošireni tužbeni zahtjev.

Odredbe članka 34., stavak 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima propisuju situacije kada je sudu potrebno omogućiti da u slučaju bilo kakvih nedoumica, u odnosu na predložene dokaze i činjenice, od stranaka zatraži izjašnjenja o određenim pitanjima koja se odnose na te činjenice ili dokaze koji potkrepljuju tvrdnje stranaka, te odredi primjereni rok za navedeno, čime se osigurava efikasnost postupanja suda. Prema tome, prema mišljenju autora, nema mjesta tumačenju da u upravnom sporu sud pribavlja dokaze podredno primjenjujući

¹⁸ Članak 33., stavak 5. Zakona o upravnim sporovima.

pravila parničnog postupka, već sud samo izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku, i to dokaze koje u upravnom sporu na zakonom propisani način predlože stranke.

Nadalje, nesporno je da se u upravnom sporu svakako treba potpuno i točno utvrditi činjenično stanje, ali na način da se utvrđuje temeljem prijedloga stranaka u upravnom sporu, a ne po službenoj dužnosti, povezujući navedeno i uz činjenicu da se upravni spor niti u kojem slučaju ne pokreće po službenoj dužnosti, već isključivo tužbom odnosno aktivnošću stranke koja smatra da je djelovanjem javnopravnih tijela povrijeđen zakon na štetu te stranke. I Zakon o upravnim sporovima u propisivanju sadržaja tužbe izričito utvrđuje da tužba mora obvezno sadržavati sve činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev. Sadržaj odgovora na tužbu mora biti takav da se tuženik treba izjasniti o zahtjevima i navodima tužbe te predložiti dokaze kojima potkrepljuje svoje navode, a uz odgovor na tužbu tuženik je dužan priložiti sve dokaze kojima raspolaže odnosno dostaviti sve spise koji se odnose na predmet spora.¹⁹

Iz navedenoga proizlazi da upravni sud u upravnom sporu u kontekstu aktivnosti stranke provodi dokaze predložene od stranaka i utvrđuje bitne činjenice temeljem predloženih dokaza stranaka. Naime, nesporno je da je odredbom članka 33. Zakona o upravnim sporovima propisan način utvrđivanja činjeničnog stanja i provođenja dokaza, međutim, to po mišljenju autora ne znači da sud provodi dokaze po službenoj dužnosti niti da navedene odredbe daju sudu u upravnom sporu oficijozni (istražni) karakter.²⁰

Isto tako, postavlja se pitanje smisla održavanja rasprave u upravnom sporu: je li potrebno da stranka u upravnom sporu obrazloži iz kojih razloga predlaže da se rasprava održi? Naime, potrebno je definirati je li funkcija održavanja rasprave usmjerena na eventualno ponavljanje navoda stranaka iznesenih u upravnom postupku te tužbi i odgovoru na tužbu ili rasprava treba značiti da će sud njome razriješiti određene dvojbe i nedoumice u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku, cijeneći pri tome navode tužbe i odgovora na tužbu, te omogućiti strankama da se o navedenom izjasne. Ostaje i pitanje je li funkcija rasprave upotpunjavanje činjeničnog stanja u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku.

S tim u vezi, u kontekstu predlaganja dokaza i izvođenja dokaza, po mišljenju autora, rasprava treba isključivo predstavljati mogućnost suda da na temelju dokaza, koje su predložile stranke u tužbi i odgovoru na tužbu, odnosno u svojem očitovanju (zainteresirana osoba), utvrdi činjenice koje su bitne za ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke javnopravnog tijela i za donošenje reformacijske presude odnosno za meritorno odlučivanje, onda kada to tužitelj zatraži tužbenim zahtjevom, odnosno kada prema prirodi stvari sud može sam riješiti stvar.

¹⁹ Članak 23., stavak 1., točka 8. i članak 32., stavak 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima.

²⁰ Članak 33., stavak 1. do 3. Zakona o upravnim sporovima.

Naime, postavlja se pitanje da li zakonsku definiciju iz članka 33., stavak 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima – da sud nije vezan činjenicama utvrđenima u postupku donošenja osporene odluke te da uzima u obzir i činjenice koje je sam utvrdio, kao i da nije vezan dokazima koje predlože stranke – treba tumačiti tako da sud može po službenoj dužnosti odrediti izvođenje dokaza radi utvrđivanja činjenica. Po mišljenju autora, odredba članka 33., stavak 1. do 3. Zakona o upravnim sporovima može se tumačiti i na način da sud samo slobodno odlučuje koje će dokazne prijedloge stranaka prihvatiti, a ne i da sud može izvođenje pojedinih dokaza odrediti i po službenoj dužnosti. Možemo zaključiti da regulacija upravnog spora isključivo stavlja naglasak na dokaznu inicijativu stranaka, gdje sud ima dopunjujuću i korektivnu ulogu pogotovo kada se uzmu u obzir bitno različite temeljne pravne karakteristike parnice i upravnog spora, odnosno gotovo zauzet stav sudske prakse o sankcioniranju neaktivnosti stranaka u upravnom sporu o čemu je prethodno već bilo riječi.

U prilog tome ide i činjenica da Zakon o upravnim sporovima ne propisuje izričito da stranke mogu predlagati izvođenje dokaza nakon podnošenja tužbe, odnosno odgovora na tužbu, i to u kasnijoj fazi spora i podnescima na raspravi, cijeneći pri tome izričito propisan sadržaj tužbe odnosno odgovora na tužbu i izričito zakonski definirana prava i obveze stranaka u upravnom sporu iz navedenog članka 34. Zakona o upravnim sporovima.

U kontekstu navedenoga, odredbu članka 34., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima ne treba tumačiti na način da ona predstavlja mogućnost da sud i kasnije prihvaća dokazne prijedloge stranaka i o tome donosi rješenja koja se tiču upravljanja sporom, budući da Zakon o upravnim sporovima izrijekom predlaganje dokaza i utvrđivanje činjenica spominje samo u odnosu na tužbu i odgovor na tužbu. Nema naznake da bi spomenute obveze i prava stranaka vrijedili i u ostalim fazama spora, naročito s obzirom na specifičnost upravnog spora i činjenicu da se on nadovezuje kao kontrola zakonitosti na provedeni upravni postupak i donesenu odluku o istom. Ne valja ni zaboraviti na stav Europskog suda za ljudska prava da se razumni rok za donošenje odluke u upravnom sporu računa od dana podnošenja žalbe u upravnom postupku.

Svemu navedenom u prilog govori i to da saznanje stranke za nove činjenice ili stjecanje mogućnosti da se upotrijebe novi dokazi nisu među pretpostavkama za obnovu spora propisanih u članku 76., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, dok u dijelu slučajeva nove činjenice odnosno dokazi mogu biti temelj za obnovu upravnog postupka koji je prethodio sporu.²¹

Nadalje, po mišljenju autora, treba promatrati i pitanje tereta dokazivanja u upravnom sporu, cijeneći prije svega da Zakon o upravnim sporovima ne sadrži izričitu odredbu o teretu dokazivanja, dok odredba članka 221.a Zakona o parničnom postupku ne ulazi u krug odredbi Zakona o parničnom postupku o izvođenju dokaza u smislu odredbe članka 33., stavak 5. Zakona o upravnim sporovima. Međutim, cijeneći da Zakon o upravnim sporovima ne sadrži izričitu

²¹ Članak 123. Zakona o općem upravnom postupku.

odredbu o teretu dokazivanja, upravni spor kao sudski postupak mora imati odgovarajuću odredbu o teretu dokazivanja, te se, po mišljenju autora, odredba članka 221.a Zakona o parničnom postupku može primijeniti u upravnom sporu u odnosu na teret dokazivanja, ali u povezanosti s odredbom članka 34., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, odnosno uz obvezu stranke da u tužbi i odgovoru na tužbu predloži sve dokaze temeljem kojih će se utvrditi bitne odnosno odlučne činjenice. Neaktivnost stranke u konkretnom slučaju išla bi na teret same stranke, drugim riječima, ako upravni sud na temelju izvedenih dokaza, a na prijedlog stranke, ne može sa sigurnošću utvrditi neku činjenicu, o postojanju činjenice zaključit će primjenom pravila o teretu dokazivanja.

Tužitelj treba imati u vidu da pravila o teretu dokazivanja upravo na njega stavljaju najveći naglasak, budući da se tužbom i pokreće upravni spor, te stoga dokazna inicijativa tužitelja dobiva na važnosti. Međutim, i aktivnost tuženika u upravnom sporu nesporno će ovisiti o uspjehu tuženika u upravnom sporu, odnosno tuženik ima obvezu, kako je najprije navedeno, dostaviti sve spise predmeta koji se odnose na konkretni slučaj te prema potrebi dodatno objasniti iz kojih razloga određene činjenice nisu utvrđene u upravnom postupku pa bi ih trebalo utvrditi u upravnom sporu i temeljem kojih dokaza.

Uz to, potrebno je istaknuti da izgledi tuženika za uspjeh u sporu u velikoj mjeri ovise o kvaliteti provedenog upravnog postupka, odnosno i o žalbenoj fazi upravnog postupka te donošenju drugostupanjskog rješenja, time da, po mišljenju autora, a u kontekstu odredbe članka 3., stavak 1., točka 1. Zakona o upravnim sporovima, mogućnost tuženika da u upravnom sporu predloži određene dokaze radi utvrđivanja bitnih odnosno odlučnih činjenica, kao i mogućnost da razjasni određene činjenice, pitanja ili nedoumice iz upravnog postupka, ne daju tuženiku i mogućnost da na navedeni način sudjelovanjem u sporu sanira propuste iz upravnog postupka. Postupanje tuženika bilo bi usmjereno na aktivnost tuženika da omogućiti sudu odbijanje tužbenog zahtjeva pozivom na odredbu članka 57., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, međutim, naprijed navedeno ne treba miješati s činjenicom da nedostatni razlozi sadržani u obrazloženju osporavanog akta ne mogu biti sanirani kvalitetnim odgovorom tuženika na tužbu te aktivnim sudjelovanjem na raspravi pred upravnim sudom.

III. IZVRŠENJE

U odnosu na institut izvršenja u novom Zakonu o upravnim sporovima ukazuje se činjenica podnormiranosti²² odnosno odredbama članka 81. i 82. Zakona o upravnim sporovima reguliran je institut izvršenja, uz glavnu značajku da se izvršenje provodi prema pravilima kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom postupku.

²² Dario Đerđa – Marko Šikić, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012. godine.

Nakon početka primjene novog Zakona o upravnim sporovima, kao jedno od prvih pitanja izvršenja presuda pojavilo se pitanje izvršenja presuda prijašnjeg Upravnog suda Republike Hrvatske odnosno sadašnjeg Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, te je navedena dvojba razriješena Zaključkom o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj 6 Su-820/2012 od 15. listopada 2012. godine. Tim je Zaključkom utvrđeno da su mjesno nadležni upravni sudovi nadležni odlučivati i o zahtjevima stranaka za donošenje upravnih akata u izvršenju odluka Upravnog suda Republike Hrvatske odnosno Visokog upravnog suda Republike Hrvatske donesenih primjenom prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima.

Iz toga proizlazi da se u praksi pojavila situacija prema kojoj upravni sudovi izvršavaju kako odluke sadašnjeg Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koje su donesene temeljem prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima, tako i odluke koje su isti donijeli nakon početka rada odnosno primjene novog Zakona o upravnim sporovima, a postupak izvršenja u oba slučaja provodi se prema pravilima općeg upravnog postupka.

Nadalje, kao sporno pitanje u praksi pojavilo se pitanje primjenjivosti odredaba Zakona o općem upravnom postupku²³ na postupak izvršenja presuda upravnih sudova, budući da se odredbe Zakona o općem upravnom postupku primjenjuju supsidijarno u dijelu u kojem pojedino pitanje nije normirano odredbama Zakona o upravnim sporovima. Prema tome, na nastup izvršnosti sudskih odluka nesporno se primjenjuje odredba članka 80. Zakona o upravnim sporovima, a ne odredba članka 133. Zakona o općem upravnom postupku, a kao bitno potrebno je naglasiti da se izvršenje presude upravnog suda provodi isključivo na zahtjev tužitelja,²⁴ neovisno o odredbama Zakona o općem upravnom postupku o provedbi izvršenja po službenoj dužnosti.²⁵

Isto tako, važno je istaknuti da se postupak izvršenja pokreće zahtjevom,²⁶ a ne prijedlogom²⁷ za izvršenje, te da donošenje rješenja u izvršenju presude upravnog suda čini nenovčanu obvezu tuženika prema članku 136. Zakona o općem upravnom postupku, a nadležni sud o izvršenju odlučuje rješenjem, uz određivanje roka.²⁸

Međutim, kao „glavno sporno pitanje“ u praksi pojavljuje se pitanje neizvršavanja sudskih presuda donesenih od strane upravnih sudova i to kasacijskih i reformacijskih presuda. U praksi dosadašnjeg rada upravnih sudova prepoznajemo dvije situacije neizvršavanja sudskih presuda: pasivno nepostupanje po presudi, odnosno propuštanje donošenja novog upravnog akta od strane upravnog tijela, te aktivno nepostupanje po presudi, odnosno donošenje

²³ Članak 133. do članka 149. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁴ Članak 81., stavak 3. Zakona o upravnim sporovima.

²⁵ Članak 135., stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁶ Članak 81., stavak 3. Zakona o upravnim sporovima.

²⁷ Članak 135., stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁸ Članak 139., stavak 1. i stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku.

novog upravnog akta ali na način da se javnopravno tijelo nije pridržavalo pravnog shvaćanja i primjedbi suda iz presude koja se izvršava.²⁹ U slučaju pasivnog nepostupanja po presudi radi se o tome da javnopravno tijelo ne donosi novo rješenje nakon presude upravnog suda kojim je poništena pojedinačna odluka tuženika i predmet vraćen na ponovni postupak (kasacijska presuda), s time da obveza tuženika na donošenje nove odluke može proizilaziti i iz reformacijske presude u slučajevima kada se tuženiku nalaže da u određenom roku donesene rješenje kojim se tužitelju primjerice priznaje određeno pravo. Prema tome, tuženik bi, nakon primitka presude upravnog suda kojom je poništena pojedinačna odluka i predmet vraćen na ponovni postupak, trebao analizirati sadržaj presude odnosno njezino obrazloženje te uzeti u obzir primjedbe i pravna shvaćanja suda i nakon toga pristupiti donošenju novog rješenja.

Također, u praksi je potrebno zauzeti i stav da, u slučaju da tuženik u propisanom ili presudom određenom roku ne izvrši presudu donošenjem novog upravnog akta, sud na zahtjev tužitelja pristupa izvršenju supsidijarnom primjenom odredbi Zakona o općem upravnom postupku, uz prijetnju izricanja novčane kazne čelnicima upravnih tijela. U praksi se ovakav model pokazao efikasnim jer tuženici, suočeni s mogućnošću izvršenja izricanja novčane kazne, čelnicima donose nove upravne akte u izvršenju presude.

U drugom slučaju, odnosno aktivnom nepostupanju po presudi, situacija je svakako složenija. Tuženik donosi novi upravni akt, ali pritom postupa protivno shvaćanju i uputama suda, na način da donosi gotovo identično rješenje onomu poništenome, uz gotovo identično obrazloženje.

Ono što je sporno u navedenom slučaju jest pitanje je li tužbu podnesenu protiv upravnog akta donesenog u ponovnom postupku, gdje je tuženik ignorirao pravno shvaćanje i primjedbe suda, moguće istodobno smatrati zahtjevom za izvršenje prijašnje sudske odluke – koja stvarno nije niti izvršena jer se javnopravno tijelo prilikom donošenja nove odluke protuzakonito oglušilo o pravno shvaćanje i primjedbe suda – te u izreci sudske odluke, uz poništenje akta donesenog u ponovnom postupku, odrediti tuženiku izvršenje prvobitne sudske odluke pod prijetnjom novčane kazne. Na taj način bi sud donosio odluku koja objedinjava elemente uobičajene presude (poništenje osporenog akta) i rješenja o izvršenju.³⁰

Također valja istaknuti da izvršnost presuda upravnih sudova ne nastupa nužno nakon njihove pravomoćnosti, odnosno, presuda upravnog suda protiv koje je dopuštena žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske³¹ postaje izvršna dostavom stranci, ako presudom nije određen drugi rok za izvršenje, neovisno o tomu je li protiv konkretne presude podnesena žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. U takvim slučajevima žalitelju na raspolaganju stoji prijedlog

²⁹ Alen Rajko, Izvršenje u upravnom sporu.

³⁰ Andrej Abramović, op. cit., stranica 647 i dalje; Alen Rajko, Izvršenje u upravnom sporu.

³¹ Članak 66., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima – reformacijska presuda.

za odgodu izvršenja pobijane odluke koji se može podnijeti samo u odnosu na presudu protiv koje je dopuštena i podnesena žalba.³²

Zaključno, kod pitanja izvršenja presuda upravnih sudova, kao zanimljivost ukazuje se situacija da je prijašnji Zakon o upravnim sporovima u odredbama članka 63. i članka 64. propisivao da sud može poništiti osporeni akt i u pravilu sam riješiti stvar presudom, ako nadležno tijelo, nakon poništenja upravnog akta, donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda ili protivno primjedbama suda u vezi s postupkom, pa tužitelj podnese novu tužbu, s time da presuda u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela. Isto tako, prijašnji Zakon o upravnim sporovima propisivao je i da, ako nadležno tijelo nakon poništenja upravnog akta ne donese u određenim rokovima novi upravni akt, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta, te ako nadležno tijelo niti za sedam dana od tog traženja ne donese akt, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom stupnju, s time da u oba slučaja o navedenom postupanju odnosno nepostupanju upravnog tijela sud izvještava tijelo koje obavlja nadzor.

Iz navedenoga proizlazi da je odredbama prijašnjeg Zakona o upravnim sporovima na učinkovitiji način regulirano pitanje izvršenja i to na način da je izričito sudu ostavljena mogućnost da sam riješi stvar presudom u postupku izvršenja koja u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela, kao i to da sam donese akt ako upravno tijelo to ne učini u određenom roku. Kao mehanizam kontrole rada upravnog tijela propisano je da sud o svemu obavještava tijelo koje obavlja nadzor.

IV. ZAKLJUČAK

Slijedom svega navedenoga nesporno je da su se od početka primjene Zakona o upravnim sporovima pojavila brojna pitanja i nedoumice u postupanju upravnih sudova i primjene Zakona o upravnim sporovima. Kao najbitnija, pojavljuju se pitanja dokaznog postupka odnosno utvrđivanja činjenica u upravnom sporu i uvjeta za donošenje reformacijskih presuda odnosno meritornog odlučivanja o čemu je bilo riječi u ovom radu.

Potrebno je istaknuti da je Zakon o upravnim sporovima donesen 29. siječnja 2010. godine („Narodne novine“ broj 20/10.) te da se počeo primjenjivati 1. siječnja 2012. godine, što predstavlja relativno dugačak rok od dana donošenja zakona pa do početka primjene, te su se i u navedenom periodu vodile rasprave oko pitanja postojanja pretpostavki za donošenje reformacijskih presuda u upravnom sporu te provođenja dokaza i utvrđivanja činjenica.

Isto tako, nakon početka primjene Zakona o upravnim sporovima, donesena je izmjena Zakona o upravnim sporovima, a trenutno je u pripremi još jedna izmjena. Međutim, ni u jednoj od navedenih izmjena Zakona o upravnim sporovima nisu regulirana naprijed navedena sporna pitanja, već se izmjene odnose na pitanja

³² Članak 66., stavak 6. Zakona o upravnim sporovima.

donošenja presuda u vijeću odnosno sada po sucu pojedincu, na dopuštenost žalbe u upravnom sporu, na pitanja troškova spora i drugo.

Uz to, u kontekstu uvjeta za donošenje reformacijskih presuda, može se kao temeljno postaviti i pitanje mogućnosti donošenja reformacijskih presuda, u smislu odredbe članka 3., stavak 1., točka 1. Zakona o upravnim sporovima kojim je izričito propisano da je predmet upravnog spora 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 pravni lijek. Dakle, postavlja se pitanje može li tužitelj tužbenim zahtjevom – kojim je sud vezan, kako je to izričito propisano odredbom članka 31., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima – tražiti i ocjenu zakonitosti prvostupanjske odluke u upravnom postupku protiv koje je dopušteno izjaviti redovni pravni lijek, ili tužbeni zahtjev kojim se traži poništenje samo drugostupanjske odluke u upravnom postupku protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek konzumira i ocjenu zakonitosti prvostupanjske odluke u upravnom postupku, uzimajući u obzir pri tome da je osnovna pretpostavka za donošenje reformacijske presude odnosno za meritorno odlučivanje u smislu odredbi članka 22., stavak 3. te članka 66., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima da sud poništi pojedinačnu odluku javnopravnog tijela. Prema mišljenju autora, odredba članka 3., stavak 1., točka 1. Zakona o upravnim sporovima jasno i izričito propisuje da je predmet upravnog spora samo ocjena zakonitosti pojedinačne odluke javnopravnog tijela protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, iz čega bi proizlazilo da tužitelj tužbenim zahtjevom ne može tražiti i ocjenu zakonitosti odnosno poništenje pojedinačne odluke javnopravnog tijela protiv koje je dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. U takvim bi slučajevima tužbu trebalo odbaciti.

Ako bi se, dakle, zauzeo stav da se upravni spor ne može voditi protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela protiv koje je dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, tužbenim zahtjevom bi se moglo samo tražiti poništenje drugostupanjske odluke javnopravnog tijela u upravnom postupku. U takvim slučajevima sud bi samo mogao poništiti drugostupanjsku odluku javnopravnog tijela i predmet vratiti na ponovni postupak drugostupanjskom tijelu, uz navođenje pravnog shvaćanja i primjedbi sukladno odredbi članka 81., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, te bi drugostupanjsko tijelo odlučivalo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u smislu odredbi članka 114. do članka 121. Zakona o općem upravnom postupku, pridržavajući se u cijelosti pravnog shvaćanja i primjedbi suda. Uslijed toga može se zaključiti da u takvim slučajevima ne bi postojali uvjeti za donošenje reformacijske presude, već bi uvjeti za navedeno postojali samo u slučajevima kada sud ocjenjuje zakonitost pojedinačne odluke javnopravnog tijela i to odluke protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, već stranka nakon donošenja iste odmah pokreće upravni spor.

Nadalje, u odnosu na intenciju Zakona o upravnim sporovima može se zaključiti da je zakonodavac prilikom donošenja Zakona o upravnim sporovima nesporno prednost dao sporovima pune jurisdikcije u prilog čemu idu i presude Europskog

suda za zaštitu ljudskih prava odnosno pravna praksa Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Iako, treba istaknuti da je u pojedinim slučajevima učinkovitije, radi pravne sigurnosti stranaka u upravnom postupku, donijeti kasacijsku presudu koja može imati povoljniji preventivni učinak na kvalitetu rada upravnih tijela.

Isto tako, po mišljenju autora, pitanje izvođenja dokaza u upravnom sporu i utvrđivanja činjenica ne treba promatrati samo u kontekstu primjene novog Zakona o upravnim sporovima, budući da je i prijašnji Zakon o upravnim sporovima, kako je naprijed navedeno, propisivao mogućnost da tadašnji Upravni sud Republike Hrvatske održi raspravu, provede dokaze i utvrdi činjenice, pa i da sam riješi stvar, ali je to predstavljalo iznimku. Novi Zakon o upravnim sporovima, konstituirajući institut spora pune jurisdikcije, održavanje rasprave, provođenje dokaza i utvrđivanje činjenica kao i donošenje reformacijskih presuda odnosno meritorno odlučivanje utvrđuje kao pravilo.

Pri tome potrebno je navesti da podredna primjena Zakona o parničnom postupku u odnosu na izvođenje dokaza u upravnom sporu u smislu odredbe članka 33., stavak 5. Zakona o upravnim sporovima znači samo „tehnički aspekt“ i ne regulira pitanja koja se odnose na obvezu predlaganja dokaza od strane tužitelja, tuženika i zainteresirane osobe u upravnom sporu, kao niti obvezu suda na izvođenje dokaza po službenoj dužnosti. Budući da Zakon o upravnim sporovima izričito ne propisuje da sud izvodi dokaze po službenoj dužnosti, po mišljenju autora sud odlučuje o izvođenju dokaza koje su predložile stranke u upravnom sporu i nije vezan tim dokaznim prijedlozima. Pitanje tereta dokazivanja može se tumačiti primjenom odredbe članka 221.a Zakona o parničnom postupku, osim u slučajevima kada je određenim posebnim propisom, u vezi s utvrđivanjem određenih činjenica, izričito propisano na kojoj od stranaka „leži“ teret dokazivanja (primjerice Opći porezni zakon u postupcima ukidanja ili umanjenja porezne obveze stranke).

U prilog navedenom tumačenju ide i činjenica da je Zakonom o upravnim sporovima izričito propisano da je sud vezan tužbenim zahtjevom i da odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, te da stranka može u tužbi tražiti meritorno odlučivanje u smislu članka 22., stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, kao i činjenica da je žalba u upravnom sporu dopuštena samo u slučajevima u kojima to Zakon o upravnim sporovima izričito propisuje. U tom smislu, tužitelj tužbenim zahtjevom mora izričito tražiti odnosno zahtijevati da sud odluči o pravu, pravnom interesu ili obvezi stranke, kao što mora izričito zatražiti donošenje privremene mjere ili odgodnog učinka tužbe, te povrat stvari ili naknadu štete, sukladno odredbi članka 23., stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, što predstavlja akcesorni zahtjev u upravnom sporu. Sukladno navedenom, sud ne može bez zahtjeva stranke sam, primjerice, donijeti rješenje o privremenoj mjeri ili odgodnom učinku tužbe, nakon što je tužba podnesena ili, u slučaju poništenja pojedinačne odluke javnopravnog tijela, sam naložiti povrat stvari ili naknadu štete tuženiku. Isto tako, sud ni izvršenje konkretne presude ni obnovu spora ne pokreće po službenoj dužnosti, već se izvršenje presude i obnova spora pokreću izričito na zahtjev odnosno prijedlog stranke.

Također, sud ne može donijeti reformacijsku presudu u odnosu na primjenu odredbi članka 22., stavak 2., točka 3. i 4. Zakona o upravnim sporovima odnosno kod tužbenih zahtjeva vezanih uz postupanje i upravne ugovore, a pitanje provođenja dokaza i utvrđivanja činjenica nije vezano samo u odnosu na donošenje reformacijskih presuda, već sud može usvojiti dokazne prijedloge stranaka i utvrditi određene činjenice i nakon toga donijeti presudu kojom odbija tužbeni zahtjev.

Zaključno, po mišljenju autora, odgovore na pojedina sporna pitanja i nedoumice u primjeni novog Zakona o upravnim sporovima svakako je dala ili će dati sudska praksa, međutim tijekom rada upravnih sudova u periodu od preko dvije i pol godine, nameće se potreba donošenja novog Zakona o upravnim sporovima, uzimajući u obzir sve prethodno navedeno.

Naime, treba uzeti u obzir da sudska praksa ne može, ali i ne smije davati odgovore na bitna pitanja primjene Zakona o upravnim sporovima, budući da sudska praksa ne predstavlja izvor prava, a sudska praksa upravnih sudova nije ni ujednačena. Izradom nacрта, a nakon toga, i donošenja novog Zakona o upravnim sporovima, moglo bi se točno propisati odnosno razraditi svi instituti upravnog spora, od podnošenja tužbe pa do izvršenja, i to bez propisivanja ikakve podredne primjene Zakona o parničnom postupku ili Zakona o općem upravnom postupku.

Cijeneći dosadašnja iskustva u radu upravnih sudova, kao i sada važeći Zakon o upravnim sporovima koji svakako predstavlja vrlo dobru podlogu za donošenje novog Zakona o upravnim sporovima odnosno vrlo dobar “procesni alat“ za sud, novim bi Zakonom o upravnim sporovima bila otklonjena sporna pitanja koja se tiču ocjenjivanja urednosti tužbe i pretpostavki za vođenje spora, pitanja dostave u upravnom sporu kao i provođenja dokaza i utvrđivanja činjeničnog stanja te donošenja reformacijskih presuda. Novim Zakonom moglo bi se izričito propisati odlučuje li sud u upravnom sporu isključivo na temelju činjenica provedenih u upravnom postupku i izvodi li samo dokaze koje je stranka predložila u upravnom postupku a upravno tijelo ih nije usvojilo, pa ih stranka ponovno predlaže provesti u upravnom sporu ili je stranci dopušteno predlagati i izvođenje dokaza koje nije predlagala u upravnom postupku uz objašnjenje zbog čega to nije učinjeno i koje bi se bitne i odlučne činjenice provedenim dokazima utvrdile. Trebalo bi propisati i to do koje faze spora stranka može predlagati dokaze te ima li sud u određenim slučajevima (iznimno) i ovlast provesti dokaze po službenoj dužnosti.

U kontekstu navedenoga, po mišljenju autora, novim Zakonom o upravnim sporovima izričito bi trebalo propisati, odnosno zadržati sadašnju pravnu regulaciju, da su stranke u tužbi i odgovoru na tužbu obvezne predložiti sve dokaze radi utvrđivanja činjenica kao i očitovati se i izjasniti o svim navodima druge strane, budući da bi se time osigurala učinkovitost postupanja sudova, što bi dovelo do bržeg rješavanja upravnih sporova, kao i koncentracije dokaza u upravnom sporu (procesna disciplina svih stranaka u upravnom sporu). Potrebno je pak raspraviti može li stranka predlagati dokaze koje nije predlagala u upravnom postupku, te eventualno iz kojih razloga, odnosno odlučuje li sud u upravnom

sporu i na temelju činjenica koje nisu istaknute od stranaka u upravnom postupku, bez propisivanja obveze suda da izvodi dokaze po službenoj dužnosti, cijeneći da se upravni spor ne pokreće po službenoj dužnosti već isključivo aktivnošću stranke odnosno podnesenom tužbom i da upravni spor predstavlja postupak ocjene zakonitosti provedenog upravnog postupka i donesene odluke u upravnom postupku.

Na taj način ni u kojem slučaju ne uskraćuju se pravo stranke niti mogućnost suda za donošenje reformacijskih presuda, odnosno za meritorno odlučivanje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Međutim, navedeno pravo stranke, odnosno mogućnost suda, prije svega ovisili bi o aktivnosti stranke u upravnom postupku i upravnom sporu, u kontekstu predlaganja dokaza i izjašnjavanja stranke, te na temelju te aktivnosti odlučivanja o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, što predstavlja temeljnu razliku između upravnog spora i parničnog postupka.

POPIS LITERATURE:

Britvić Vetma, Bosiljka, Ljubanović, Boris, *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2013.

Derđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.

Rajko, Alen, *Utvrdjivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2013.

Rostaš-Beroš, Lidija, *Dileme u primjeni novog Zakona o upravnim sporovima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2013.

Vezmar Barlek, Inga, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj*, Rijeka, 2012.

LE PROCÈS ADMINISTRATIF, DE L'INTRODUCTION DU RECOURS À L'EXÉCUTION – LES QUESTIONS EN SUSPENS DANS LA PRATIQUE

L'étude consiste à étudier le déroulement du procès administratif depuis l'introduction de la requête jusqu'à l'exécution, ou les difficultés qui, à propos de ce qui vient d'être dit, sont apparues depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le contentieux administratif. Ensuite, l'étude accorde une particulière attention au contentieux de pleine juridiction, ou à l'adoption des jugements de réformation dans le procès administratif, et donc aux situations où le tribunal dans un litige administratif, ne se prononce pas seulement sur la question de la légalité de l'acte administratif, mais statue dans son jugement directement sur les droits ou les obligations d'une partie déterminée dans un procès administratif. Ce faisant, sont examinées les questions qui se rapportent à l'appréciation des présupposés concernant la conduite du procès administratif ainsi que du contenu du recours. De même, une attention particulière est portée aux questions litigieuses dans la pratique et qui se rapportent à la procédure de production, d'exposition et d'appréciation des preuves dans le procès administratif, ou à la charge de la preuve, en tenant compte à cette occasion de l'application à titre

accessoires des dispositions de la Loi sur le procès civil, et en évoquant des questions litigieuses dans la pratique, relativement à la réunion ou à l'existence des conditions permettant de rendre des jugements de réformation en contentieux administratif, compte tenu de la question de la limitation du juge par les termes de la requête. Sont également analysées les conditions permettant de statuer sur l'indemnisation du préjudice et la remise en état, en tant qu'obligations subsidiaires en contentieux administratif. En outre, sont analysées les dispositions qui régissent l'exécution forcée des jugements des juridictions administratives, et les questions litigieuses apparues dans la pratique récente des juridictions administratives, concernant le non respect des jugements des juridictions administratives.

Mots-clés: *Croatie, nouvelle loi sur le contentieux administrative, contentieux de pleine jurisdiction*

ADMINISTRATIVE DISPUTE FROM THE MOMENT OF FILING A LAWSUIT TO ENFORCEMENT - DISPUTABLE ISSUES IN PRACTICE

This paper deals with the process of administrative dispute from filing a lawsuit to enforcement, that is, the related disputable issues emerging since commencement of the application of the new Administrative Dispute Act. Furthermore, the paper pays particular attention to the full adjudication dispute, that is, bringing reformist judgement in administrative dispute. This is the situation when the court in administrative dispute does not only decide on the issue of legality of the Administrative Act, but rather by its judgement directly decides on the rights or obligations of certain persons in administrative dispute. Thereto, issues are analysed which are related to evaluating the presumptions for conducting administrative dispute and the lawsuit contents. Similarly, disputable questions in practice are dealt with in particular. These relate to the procedure of proposing the implementation and evaluation of evidence in administrative dispute, that is, the burden of proof, taking into account the subservient application of provisions from the Administrative Dispute Act as well as the disputable questions in practice related to achieving, that is, the existence of conditions for reaching reformist judgements in administrative dispute taking into consideration the issues of the link between the court and the lawsuit. Also analysed are the conditions for reaching a decision on the amount of damages and returning elements such as the accessory demands in administrative dispute. Also analysed are the provisions by which coercive enforcement of the judgement from administrative courts as well as disputable questions arising in administrative court practice to date in relation to non-enforcement of administrative court judgements.

Key words: *Croatia, Administrative Dispute Act, full adjudication dispute,*