

## TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA NAKON NOVELE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA 2017.

Senka Orlić-Zaninović, dipl. iur.\*

UDK 342.9(497.5)(094.5)  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.1.22>  
Ur.: 16. siječnja 2018.  
Pr.: 19. veljače 2018.  
Stručni rad

### **Sažetak**

*U ovom radu se razmatraju problemi u primjeni članka 79. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) i članka 3. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 29/17) koji su se pojavili u praksi upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Različita, međusobno suprotstavljena tumačenja ovih odredbi protežu se i na različito poimanje svrhe i cilja upravnog spora u praksi sudova, kao i odnosa upravnog spora pred prvostupanjskim sudovima i žalbenog postupka pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Stoga će se u radu pokušati odgovoriti na dosad otvorena pitanja, prikazati usporedna zakonska rješenja susjednih država i predložiti moguća tumačenja otvorenih dvojbi te time ponukati potrebne izmjene važećega normativnog izričaja.*

**Ključne riječi:** upravni spor, troškovi upravnog spora, uspjeh u upravnom sporu.

### **1. UVODNE NAPOMENE**

U ovom radu autorica je analizirala probleme odlučivanja o troškovima upravnog spora nakon izmjene odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14). U prvom dijelu rada iznosi se povijesni slijed normiranja troškova upravnog spora i temeljna pitanja otvorena u praksi upravnih sudova nakon Novele iz 2017. U drugom dijelu prikazuje se usporedna rješenja vezana za odlučivanje o trošku upravnog spora u Sloveniji i Austriji, a u trećem dijelu autorica iznosi svoje prijedloge rješenja spornih pitanja.

---

\* Senka Orlić-Zaninović, dipl. iur., sutkinja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske; senka.orlic@pravosudje.hr.

## 2. TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA OD DONOŠENJA ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA DO DANAS

Troškove upravnog spora regulira ponajprije odredba članka 79. Zakona o upravnim sporovima<sup>1</sup>, koja je u prvij inačici ovog Zakona glasila:

Članak 79.

(1) *Troškove spora čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.*

(2) *Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmljuju se iz sredstava suda.*

(3) *Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.*

(4) *Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.*

(5) *Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora.”*

U obrazloženju zakonskoga prijedloga<sup>2</sup> ove odredbe nositelj izrade prijedloga zakona istaknuo je sljedeće: *U ovom članku propisano je što čini troškove spora i kako stranke podmiruju te troškove. Predloženo je pravilo da svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, no stranka koja izgubi spor u cijelosti je dužna podmiriti sve troškove spora.*

Već tada se pojavilo pitanje što znači izgubiti upravni spor, dakle koliki je doseg ove odredbe Zakona.

Novelom iz 2012. godine<sup>3</sup> odredba članka 79. u cijelosti se mijenja i glasi: *U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.* U obrazloženju<sup>4</sup> konačnog prijedloga ove izmjene navodi se sljedeće:

*Primjena Zakona o upravnim sporovima, u prvih devet mjeseci 2012. godine, ukazala je na potrebu drugačijeg reguliranja odredbi o troškovima upravnog spora. Slijedom toga predložena je izmjena odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima na način da svaka stranka podmiruje svoje troškove. U dosadašnjoj primjeni Zakona o upravnim sporovima ukazala se potreba preispitivanja odredbe o troškovima postupka. Uočeno je da je ova odredba nekritički projicirana u ovaj Zakona po uzoru na rješenja iz Zakona o parničnom postupku, a čija se rješenja (što pokazuje iskustvo) ne mogu u cijelosti primjenjivati u institutima upravnog spora. Stoga se, predloženom*

1 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10.

2 PZE\_378. Rasprava je zaključena 28. siječnja 2010. Zakon je donesen na 16. sjednici Hrvatskog sabora 29. siječnja 2010. (110 glasova “za”, 1 “suzdržan”).

3 Članak 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 143/2012.

4 P. Z. br. 94, Rasprava je zaključena 5. prosinca 2012., Zakon je donesen na 6. sjednici, 7. prosinca 2012. (85 glasova “za”, 28 “protiv”, 3 “suzdržana”).

izmjenom propisuje da svaka stranka podmiruje svoje troškove. Naime, odredbama o mjesnoj nadležnosti nastojalo se upravno sudovanje maksimalno približiti građanima i drugim strankama tako da je za rješavanje u upravnom sporu mjesno nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište ili sjedište, čime su se u velikoj mjeri sudovi učinili dostupni građanima, smanjili putni i drugi troškovi te vrijeme potrebno strankama pri dolasku na sud radi održavanja rasprava. Slijedom predložene izmjene članka 79. Zakona o upravnim sporovima i drugačijeg reguliranja instituta troškova upravnog spora izvršene su odgovarajuće intervencije u člancima 46. i 61. Zakona o upravnim sporovima.

U odredbi članka 46. Zakona o upravnim sporovima iz 2010. brisan je dio odredbe o obvezi odlučivanja o trošku u slučaju obustave upravnog spora,<sup>5</sup> a u odredbi članka 61. brisan je stavak 4. koji je glasio: (4) *Pri objavi presude sud može obavijestiti stranke da će o troškovima odlučiti naknadno.*<sup>6</sup>

Novelom Zakona o upravnim sporovima iz 2014. godine<sup>7</sup> odredba članka 79. kako je stipulirana u Noveli iz 2012. godine, nije se mijenjala.

Shodno tomu o troškovima upravnog spora sudska je praksa bila nepodijeljena jer se ti troškovi u razdoblju od 28. prosinca 2012. do najnovije izmjene Zakona o upravnim sporovima<sup>8</sup> ne dosuđuju, odnosno sudskim odlukama se određuje da svaka stranka snosi svoj trošak upravnog spora.

U povodu niza prijedloga za ocjenu suglasnosti odredbi Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) s Ustavom Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), među kojima je bio i prijedlog Udruge pravnikâ u gospodarstvu Zagreba – za članak 79. ZUS-a (osporavanjem članaka 7. i 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 143/12.; u daljnjem tekstu: ZID ZUS/12) Ustavni sud Republike Hrvatske donio je 27. rujna 2016. Odluku broj: U-I-2753/2012 i dr., kojom je ukinuo članak 79. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine broj 20/10., 143/12. i 152/14.), s time da ona prestaje vaŹiti 31. oŹujka 2017.<sup>9</sup>

U obrazloŹenju naznačene Odluke Ustavni sud Republike Hrvatske navodi sljedeće:

*7.2. Danas je u Republici Hrvatskoj upravni spor uređen kao spor pune jurisdikcije, za razliku od stanja kakvo je bilo za vrijeme vaŹenja Zakona o upravnim sporovima (“Narodne novine” broj 53/91., 9/92. i 77/92.) kada je Upravni sud Republike Hrvatske bio ovlašten samo za kontrolu zakonitosti upravnih akata, te je, u pravilu, sudio na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Sada je osiguranje objektivnog prava u drugom planu. Objektivno se pravo, u pravilu, štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tuŹitelja. Štiteći subjektivna prava*

5 Članak 46. ZUS 2010.: (1) *Sud će rješenjem obustaviti spor i odlučiti o troškovima spora; članak 7. ZID ZUS 2012.: U članku 46. stavku 1. riječi: “i odlučiti o troškovima spora” brišu se.*

6 Članak 12. ZID ZUS 2012.: *Stavak 4. briše se.*

7 ZID ZUS, Narodne novine, broj 152/14; P.z. 690 Rasprava je zaključena 2. prosinca 2014. Zakon je donesen na 15. sjednici 12. prosinca 2014. (81 glas “za”, 20 “suzdržanih”).

8 ZID ZUS, Narodne novine, broj 29/17.

9 Odluka i rješenje USRH, Narodne novine, broj 94/16.

tužitelja povrijeđena pojedinačnim odlukama i postupanjima javnopravnih tijela, štiti se objektivni pravni poredak. Samo malobrojnim normama ZUS-a (primjerice ocjena zakonitosti općih akata) primarni je cilj zaštita objektivnog, a ne subjektivnog prava....

9. ... Nadalje, upravni postupci (posebno kada se radi o postupcima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotstavljenim, ponajčešće imovinskim interesima) kao i upravni sporovi u kojima se vrši kontrola zakonitosti takvih postupaka najčešće zahtijevaju od stranaka posebne troškove vezane uz pravnu pomoć, koja uključuje i pravnu pomoć koju pružaju odvjetnici.

Prema tome, upravni se spor po učincima koje može imati na ostvarenje i zaštitu prava i pravnih interesa građana može usporediti s parničnim ili kaznenim postupkom i njegovi troškovi mogu predstavljati velik teret za tužitelja u ostvarivanju prava na sudsku zaštitu njegovih subjektivnih prava prouzročenih nezakonitim radom uprave.

10. Stoga se čini da takav postupak ne može biti pravičan ukoliko se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela. Takvo ograničenje prava na pristup sudu bilo bi ustavnopravno prihvatljivo samo u slučaju da za takvo ograničenje postoje objektivni i racionalno opravdani razlozi....

Ustavni sud, polazeći do navedenoga, ocjenjuje da se ne može utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao osporenu izmjenu zakonskog uređenja podmirivanja troškova postupka, prema kojima stranka koja uspije u postupku nema pravo tražiti naknadu troška postupka od protivne stranke. Tim više što za njezinu izmjenu nisu dani objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi.

Proizlazi da je cilj izmjene članka 79. ZUS-a bio usmjeren na zaštitu financijskih interesa države (budući da upravo ona mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor), on teško da se, uzimajući u obzir svrhu i narav upravnog spora, a osobito činjenicu da je danas u Republici Hrvatskoj upravni spor uređen kao spor pune jurisdikcije (vidi točku 7.2. obrazloženja ove odluke i rješenja), može smatrati legitimnim ciljem u javnom interesu.

10.1. Ustavni sud opetovano ističe da upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana (npr. postupci izvlaštenja, gospodarske i građevinske inspekcije, porezni nadzor i sl.).

U obrazloženju uz Konačni prijedlog ZID-a ZUS-a/12, Vlada Republike Hrvatske je kao razlog izmjene članka 79. ZUS-a navela da se time u velikoj mjeri sudovi čine dostupnima građanima, pa se time smanjuju troškovi. U svom očitovanju na navode prijedloga, Vlada Republike Hrvatske je navela da u najvećem broju slučajeva stranke ne uspijevaju u upravnim sporovima pred upravnim sudovima (točke 5. i 6. obrazloženja odluke i rješenja).

Ustavni sud, polazeći do navedenoga, ocjenjuje da se ne može utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao takvu zakonsku izmjenu, odnosno nisu dani objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi za takvu izmjenu zakonskog uređenja.

Stoga Ustavni sud ocjenjuje da izmjena prvotnog članka 79. ZUS-a nije imala legitiman cilj, te je bila usmjerena na zaštitu financijskih interesa države (budući da

upravo ona mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor).

11. Zbog navedenog, ocjena je Ustavnog suda da se zakonodavac nije razborito kretao unutar slobodne procjene gospodarskih i drugih prilika u državi u smislu članka 2. stavka 4. Ustava kada je člankom 17. ZID-a ZUS-a/12 izmijenio odredbe o troškovima postupka na način da ih svaka stranka snosi sama. Naime upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana (npr. postupci izvlaštenja, gospodarske i građevinske inspekcije, porezni nadzor i sl.).

Stoga se upravni spor po učincima koje može imati na ostvarenje i zaštitu prava i pravnih interesa građana može izjednačiti i uspoređivati s parničnim ili kaznenim postupkom i njegovi troškovi mogu predstavljati vrlo velik teret za tužitelja kojem su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njegovih subjektivnih prava.

Ustavni sud utvrđuje da pravo na pristup sudu nije apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima, budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit "prava na sud".

U konkretnom slučaju ograničenje koje je nametnuto izmjenom zakonskog uređenja učinjeno je bez objektivnih, legitimnih i ustavnopravno opravdanih razloga.

12. Iz navedenih je razloga Ustavni sud ukinuo članak 79. ZUS-a.

Iz citirane Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske proizlazi da je, u odnosu na konvencijsko pravo pristupa sudu, a u interesu osoba kojima je upravnim aktom povrijeđeno pravo ili interes, ocijenjeno nedostatnim obrazloženje normativne ideje da svaka stranka u upravnom sporu snosi svoj trošak postupka.

Pritom, Ustavni sud Republike Hrvatske nije analitički razmatrao pitanje konzistentnosti upravnog spora, njegovog predmeta i granica u kojima se odlučuje o tužbenim zahtjevima te cilja i svrhe upravnog spora.

Naime, u svojoj dotadašnjoj primjeni upravni spor nije postao spor pune jurisdikcije u kojem se upravna stvar reformacijskom odlukom suda rješava, u kojem slučaju bi bila ostvarena teza o učinkovitom pravosuđenju i ostvarivanju prava iz članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06., u daljnjem tekstu: Konvencija), a pravo na naknadu troška upravnog spora mjerljivo uspjehu u tom sporu.

Ovakva je analiza izostala i pri izradi prijedloga izmjene članka 79. iz 2017., ali je zbog obveze reguliranja pitanja troškova upravnog spora, najkasnije do 31. ožujka 2017., bilo nužno izmijeniti ukinutu odredbu.

Stoga je nositelj izrade prijedloga zakona ocjenjujući stanje, pitanja koja se trebaju riješiti i posljedice koje će izmjenom nastati naveo sljedeće: *predloženom izmjenom odredbi koje se odnose na troškove upravnog spora postupa se sukladno Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. objavljene u "Narodnim novinama", broj 94/16 koji je ukinuo odredbu članka 79. ZUS-a smatrajući kako predmetna odredba vrijeđa pravo stranka na pravično suđenje.*

*Zakonsko uređenje naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu. Pravo na pristup sudu nije apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima, regulacijom države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Predloženom izmjenom članka 79. ZUS-a kojim se reguliraju troškovi upravnog spora osigurava se ostvarenje legitimnih ciljeva upravnosudskog postupka, pravna sigurnost objektivnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravna izvjesnost normi te procesna ravnopravnost položaja stranka u upravnosudskim postupcima u Republici Hrvatskoj u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava.*

*Upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana. Stoga troškovi upravnog spora mogu predstavljati velik teret za tužitelja kojem su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njegovih subjektivnih prava.*

*Novim zakonskim uređenjem pitanja troškova upravnog spora propisano je što čini troškove spora i kako stranke podmiruju ove troškove. Predloženo je, kao pravilo, da svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je uzrokovala svojim radnjama, no stranka koja izgubi spor u cijelosti je dužna podmiriti sve troškove spora.*

Novi tekst odredbe članka 79. jednak je odredbi članka 79. iz Zakona o upravnim sporovima iz 2010. s dodatkom stavka 2. koji određuje da se vrijednost predmeta upravnog spora smatra neprocjenjivom.

Već je tijekom javnog savjetovanja na prijedlog izmjena Zakona, zainteresirana javnost iskazala niz primjedbi koje nisu bile prihvaćene.

Tako je Upravni sud u Rijeci<sup>10</sup> opravdano primijetio da predložena formulacija članka 79. nije dostatna: 1) jer ne razlikuje situacije u kojima je tužitelj u sporu uspio "do kraja" (tj. kada je sud u korist tužitelja sam riješio stvar – reformacijska presuda), od situacija u kojima se pokretanje spora pokazalo opravdanim, ali ishod spora još uvijek ne razumijeva da će upravna stvar u konačnici biti riješena u korist tužitelja (kod vraćanja predmeta na ponovni postupak – kasacijska presuda, odnosno kod nalaganja donošenja rješenja zbog tzv. šutnje uprave) – po spomenutom diferenciranju uspjeha tužitelja u sporu upravni spor razlikuje se od drugih sudskih postupaka; 2) predložena formulacija stavka 2., u kombinaciji s čl. 110. st. 4. t. 3. Zakona o sudovima, može dovesti do zaključka da sudski savjetnici više neće biti ovlašteni na provođenje postupka i predlaganje nacрта odluka u upravnom sporu; 3) uopće nije uređen postupak odlučivanja o troškovima spora; 4) prijelazna odredba ne referira se na sporove dovršene presudom bez rasprave, niti na sporove dovršene rješenjem; 5) nije iskorištena mogućnost putem normiranja troškova stimulirati stranke na racionalno postupanje u sporu, poput postupanja tuženika po tužbenom zahtjevu, povlačenja tužbe, koncentriranja procesnih radnji i sl. Problemi koji mogu proizaći iz netom navedenog pod 1) i 2) eventualno se mogu sanirati sudskom praksom, ali radi pravne sigurnosti, ujednačenosti postupanja, te izbjegavanja gubitka vremena i resursa na odlučivanje o osporavanju takve prakse u početnom razdoblju, prikladnije bi bilo spomenuto izrijekom propisati. Svrhovitim ograničenjima u priznati iznos naknade

10 E-savjetovanja, dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr> (10.01.2017.).

troškova spora ne bi se zadiralo se u odnos odvjetnik-stranka uređen Tarifom, već bi bila ograničena naknada troškova na teret protustranke.

Unatoč načelnom prihvaćanju citiranih primjedbi Upravnog suda u Rijeci, nositelj izrade prijedloga nije detaljnije razradio odredbe članka 79. Zakona te je dana 17. ožujka 2017.<sup>11</sup> prihvaćena primjena hitnog postupka donošenja Novele (77 glasova “za”, 35 “protiv”, 7 “suzdržanih”), rasprava je zaključena 29. ožujka 2017. i Zakon je donesen na 3. sjednici 31. ožujka 2017. (111 glasova “za”, 2 “protiv”), s amandmanom Odbora za pravosuđe kojim je stupanje na snagu Novele 2017. određeno na dan nakon objave u Narodnim novinama. Tako je novelirana odredba članka 79. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., dalje u tekstu ZUS) stupila na snagu 1. travnja 2017. godine.

Važeća odredba članka 79. određuje da troškove spora čine opravdani izdatci učinjeni tijekom ili u povodu spora te obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu, a vrijednost predmeta spora se smatra neprocjenjivom. Osim ako zakonom nije drukčije propisano, svaka stranka, prethodno, sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, a troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda, predujmljuju se iz sredstava suda.

Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Međutim, sud može, ako stranka djelomično uspije u sporu, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

Kada stranka povuče tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama, tada snosi troškove i tim strankama.

O troškovima spora može se odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude i protiv toga žalba je dopuštena.

### **2.1. Dvojbe u praksi sudova nakon 1. travnja 2017.**

Primjenjujući važeću odredbu o trošku, u praksi sudova, otvorile su se mnoge dvojbe i iznjedrila različita pravna shvaćanja, od kojih se najozbiljnija i o kojima dosad nije postignuto obvezujuće shvaćanje, nastavno navode:

Kada Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom poništi presudu upravnog suda, poništi rješenja javnopravnih tijela (drugostupanjsko i prvostupanjsko) i predmet vrati na ponovni postupak:

- u praksi je izraženo shvaćanje: da je tužitelj uspio sa žalbom, određeni su troškovi upravnog spora u cijelosti, cit.: *Odluka o troškovima upravnog spora temelji se na odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a. Žaliteljica je u cijelosti uspjela u sporu pa je tuženik dužan naknaditi joj sve opravdane troškove.*

U drugom predmetu odlučeno je samo o žalbi protiv dijela rješenja u odnosu na troškove spora - troškovi upravnog spora su priznati s obrazloženjem da, iako upravna stvar nije konačno riješena, konačno je riješen taj upravni spor - troškovi upravnog

11 P.Z., br. 112.

spora određeni su u cijelosti.

U sljedećem primjeru nisu određeni troškovi upravnog spora u cijelosti, s obrazloženjem da su presudom upravnog suda poništena rješenja upravnih tijela i predmet je vraćen na ponovni postupak, upravna stvar nije definitivno riješena te je određena polovica zatraženog iznosa troška upravnog spora.

Nadalje, izraženo je i shvaćanje da u takvoj situaciji svaka stranka snosi svoje troškove, cit.: *Cilj i svrha upravnog spora jest osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela i pritom sud nije vezan razlozima tužbe, a na ništetnost akta pazi po službenoj dužnosti.*

*U konkretnom predmetu tužiteljica u tužbi zahtijeva poništenje osporenih upravnih rješenja i odbacivanje zahtjeva za ozakonjenje građevine iz razloga koje sud nije prihvatio, već je utvrdio da je u postupku činjenično stanje nedostavno utvrđeno te je ovo razlog za ocjenu nezakonitosti tužbom osporenih rješenja i razlog njihova poništenja i vraćanja predmeta na ponovni postupak.*

*Stoga usvajanje tužbenog zahtjeva upravljenog na poništavanje upravnog akta odnosno poništavanje takvog akta i vraćanje predmeta na ponovni postupak pred nadležnim javnopravnim tijelom, u ovom slučaju, ne predstavlja mjerljiv uspjeh tužitelja u sporu, u smislu odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a, jer će se uspjeh tužiteljice moći procijeniti tek nakon što u ponovnom postupku, odluka o zahtjevu zainteresirane strane postane pravomoćna.*

*Prema tome ovaj Sud ocjenjuje da je rješenje prvostupanjskog suda kojim je odlučeno da svaka stranka snosi svoj trošak ovog upravnog spora razmjerna sadržaju odluke o zahtjevima tužiteljice i njezinim sveukupnim tužbenim zahtjevima.*

*Tužiteljica nema pravo na naknadu troška sastava žalbe jer je njena žalba ocijenjena neosnovanom pa se, u smislu odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a, ne može smatrati da je, ovom procesnom raspoložbom uspjela u sporu.*

U još jednoj presudi zauzet je stav da upravni postupak u predmetnoj upravnoj stvari nije završen pa se ne može govoriti o završetku postupka pred sudom, stoga je odluka suda o troškovima upravnog spora i to polovici zatraženog iznosa, donesena preuranjeno, cit.: *Kako je presudom Upravnog suda u Rijeci poništeno rješenje tuženika i predmet vraćen na ponovni postupak, ne može se govoriti o završetku upravnog spora pred tim sudom, a niti je sud, sam meritorno odlučio o predmetu upravnog postupka..... Stoga je odluka suda o troškovima upravnog spora i to 1/2 donijeta preuranjeno, jer se postupak nastavlja pred upravnim tijelom donošenjem odluke o žalbi tužiteljice u upravnom postupku.*

Izraženo je i shvaćanje da tužitelj nije u cijelosti uspio jer je poništeno samo rješenje tuženika, a ne i prvostupanjsko rješenje javnopravnog tijela kako je traženo tužbenim zahtjevom.

Iz navedenih primjera proizlazi nesuglasnost stavova u odgovoru na pitanja: 1. Što je uspjeh u upravnom sporu? 2. Je li uspjeh mjerljiv ako upravna stvar nije riješena? i s tim u vezi odgovori na pitanja: 1. Je li tužitelj, u situaciji kad su upravna rješenja poništena, a predmet vraćen u jedan od stadija upravnog postupka, uspio u cijelosti ili djelomično u sporu u smislu članka 79. ZUS-a? 2. Ako je uspio djelomično, po



kojim kriterijima se može utvrditi razmjer uspjeha? 3. Ako nije uspio “u cijelosti” jer mu upravna stvar nije riješena, može li se odlučiti da svaka stranka snosi svoj trošak?

Nadalje, otvoreno je i pitanje doseg a odredbe članka 3. ZID ZUS-a iz 2017. koja glasi:

*Članak 3. Odredba članka 2. ovoga Zakona (izmijenjen čl. 79.) primjenjuje se na započete, a nedovršene upravne sporove pred upravnim sudovima i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.*

Naime, u predmetu u kojem je potvrđeno rješenje o obustavi spora izražen je stav da se izmijenjena odredba članka 79. ZUS-a primjenjuje na započete, a nedovršene upravne sporove pred upravnim sudovima i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, ali stranci nisu dosuđeni troškovi upravnog spora jer je Ustavni sud Republike Hrvatske odlukom broj: U-I-2753/2012 od 27. rujna 2016. (Narodne novine, broj 94/16.) ukinuo članak 79. ZUS-a te na temelju ovlaštenja iz članka 55. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja ukinutog članka do 31. ožujka 2017. (Prvostupanjsko sudsko rješenje je doneseno 24. veljače 2017. i posljedica je povlačenja tužbe od 16. veljače 2017.), cit.: *Tumačeći navedene odredbe sud smatra da je pravilno prvostupanjski sud odbio zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora, a vezano uz članak 3. koji se odnosi na prijelazne i završne odredbe glede primjene odredbe članka 79. ZUS-a. Vezano uz troškove žalbe koje tužitelj također potražuje ovaj Sud smatra da tužitelj obzirom da je podneskom od 16. veljače 2016. povukao tužbu shodno citiranoj odredbi članka 2. stavka 5. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, nema pravo na žalbene troškove.*

Prema citiranom obrazloženju stajalište je Sud da se novelirana odredba članka 79. primjenjuje i u žalbenom postupku, ali se ne odnosi na radnje koje su učinjene u vremenu od donošenja ustavno sudske odluke do 31. ožujka 2017.

U nastavno izloženim presudama sud je zauzeo stav da su zakonite odluke kojima je odlučeno da svaka stranka snosi svoj trošak upravnog spora primjenom članka 79. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14.).

Dakle, posredno je izražen stav da nije nezakonita odluka da svaka stranka snosi svoj trošak ako se ta odluka temelji na prije 2017., važećoj odredbi članka 79. ZUS-a.

*Iz presude 1.:*

*“Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika KLASA:UP/I-362-02/14-02/550, ...kojim je tužitelju naloženo uklanjanje dograđenog dijela gospodarske građevine ...i odbijen je njegov zahtjev za naknadu troška spora, ujedno je rješenjem odbijen zahtjev za odgodnim učinkom tužbe.....*

*Prvostupanjski sud je opširno odgovorio na sve prigovore tužitelja i pravilno primijenio odredbe Zakona o gradnji (“Narodne novine” broj 154/13) osnovano ocijenivši da su upravni postupak i rješenje koje je u njemu doneseno zakoniti. Tužitelj nema pravo na trošak upravnog spora jer je odredbom članka 79. Zakona o upravnim sporovima (“Narodne novine” broj 20/10., 143/12., 152/14.) bilo propisano da svaka stranka snosi svoj trošak u upravnom sporu.*

Nadalje, prethodni stav dopunjen je tvrdnjom da je odluka “svatko svoj trošak”

zakonita, jer je u vrijeme vođenja upravnog spora važio Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14.).

*Iz presude 2.:*

*Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbijen je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika broj 511... od 3. lipnja 2015., kojim je odbijen zahtjev tužitelja za primitak u hrvatsko državljanstvo. Ujedno je presudom odbijen zahtjev za naknadu troška upravnog spora ....*

*Odluka kojom je odbijen zahtjev za trošak upravnog spora također je zakonita jer odredba članka 79. Zakona o upravnim sporovima, koji je važio u vrijeme vođenja ovog spora, propisuje da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove. Ovaj članak prestat će važiti tek 31. ožujka 2017. u vezi s Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 94/16.).*

*iz presude 3. :*

*Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda poništeno je rješenje tuženika KLASA: UP/II ... Ujedno je presudom odbijen tužiteljev zahtjev za naknadu troška upravnog postupka, kao i zahtjev za naknadu troška upravnog spora...*

*Tužitelj nema pravo na naknadu troškova upravnog postupka i spora iz razloga navedenih u pobijanoj prvostupanjskoj presudi i odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10, 143/12,152/14, 94/16), koja je važila u vrijeme donošenja pobijane presude, a prema kojoj je svaka stranka snosila svoje troškove upravnog spora.*

U presudama je izražen i stav da su nedovršeni upravni sporovi oni u kojima nije donesena odluka o glavnoj stvari (o tužbi odnosno tužbenom zahtjevu) zbog čega se odredba članka 79. ZUS-a iz 2017. godine, ne može primijeniti u situaciji kada je žalbom osporena samo odluka o troškovima upravnog spora, jer je zahtjev za naknadu troškova spora po svojoj prirodi akcesorni zahtjev, ali i da se članak 79. iz 2017. godine, ne može primijeniti niti kada nije osporena ili kad ne može biti osporena odluka o glavnoj stvari.

*Iz presuda 4. i 5.: ...Na temelju odredbe članka 4. ZIDZUS-a, izmijenjena odredba članka 79. kojom se propisuju troškovi upravnog spora, stupila je na snagu 1. travnja 2017.*

*Sukladno prijelaznoj i završnoj odredbi članka 3. ZIDZUS-a, članak 2. tog Zakona (kojim je izmijenjen članak 79. ZUS-a) primjenjuje se na započete, a nedovršene upravne sporove pred upravnim sudovima i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.*

*Prema ocjeni ovog suda nedovršeni upravni sporovi u smislu citirane prijelazne i završne odredbe ZID ZUS-a, podrazumijevaju upravne sporove u kojima nije donesena odluka o glavnoj stvari (o tužbi odnosno tužbenom zahtjevu) zbog čega se ta odredba ne može primijeniti u situaciji kada je žalbom osporena samo odluka o troškovima upravnog spora, jer je zahtjev za naknadu troškova spora po svojoj prirodi akcesorni zahtjev.*

*S obzirom na to da u konkretnom slučaju nije osporena točka I. presude, ista je na temelju odredbe članka 63. stavka 1. ZUS-a postala pravomoćna istekom roka za žalbu pa je neosnovana žalba zainteresiranih osoba kojom se pozivom na prijelaznu*

*i završnu odredbu članka 3. ZIDZUS-a pobija odluka prvostupanjskog suda o troškovima spora. Ta odluka je donesena pravilnom primjenom odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16.) koji je važio prije 1. travnja 2017. i kojom je bilo propisano da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove.*

S obzirom na izložene stavove nužno je odgovoriti na pitanje:

1. Može li se u povodu žalbe na presudu ili na rješenje suda utvrđivati pravo na trošak za radnje upravnog spora koji je dovršen donošenjem presude ili rješenja donesenih prije stupanja na snagu ZID-a 2017.?

S tim u vezi nužno je odgovoriti na pitanje:

2. Je li žalbeni postupak pred VUSRH-om dio pojma "upravni spor" ili je to poseban postupak (žalbeni), a upravnim sporom se smatra samo postupak pred upravnim sudovima?

Čak i ako bi se smatralo da se radi o dvije faze upravnog spora (raspravna i žalbena):

3. Može li se nezakonitim ocijeniti odluka o trošku upravnog spora koja je donesena prije stupanja na snagu ZID-a, dakle sukladno odredbi da svaka stranka snosi svoj trošak spora?

Konačno treba odgovoriti i na pitanje:

4. Može li se odredba članka 79. iz 2017. godine primjenjivati kada nije odlučeno o glavnoj stvari, odnosno kad odluka o glavnoj stvari nije osporena ili kada ju nije moguće osporavati?

### **3. USPOREDNA RJEŠENJA U ZAKONODAVSTVIMA SUSJEDNIH DRŽAVA**

#### **3.1. Republika Slovenija**

Prema članku 25. slovenskog Zakona o upravnim sporovima<sup>12</sup>, kad sud sam odluči o pravu ili obvezi, primjenjuju se odredbe ZPP-a. U ostalim slučajevima poništavajuće presude, tužitelju pripada paušalna naknada, koju pravilnikom propisuje ministar pravosuđa.

Članak 25. u slobodnom, potpuno neslužbenom, prijevodu glasi:

*(1) Ako sud u upravnom sporu odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu, odlučit će o troškovima postupka u skladu s odredbama Zakona o parničnom postupku.*

12 Zakon o upravnom sporu, (ZUS-1) (Uradni list RS, št. 105/06 z dne 12. 10. 2006), Odločbo o ugotovitvi, da je del četrtega odstavka 25. člena Zakona o upravnem sporu v neskladju z Ustavu ter o razveljavitvi sklepa Vrhovnega sodišča in sklepa Upravnega sodišča (Uradni list RS, št. 107/09 z dne 24. 12. 2009), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, (ZUS-1A) (Uradni list RS, št. 62/10 z dne 30. 7. 2010), Odločbo o ugotovitvi, da je Zakon o upravnem sporu v neskladju z Ustavu in o razveljavitvi skleпов Vrhovnega in Upravnega sodišča (Uradni list RS, št. 98/11 z dne 2. 12. 2011), Zakon o dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, (ZUS-1B) (Uradni list RS, št. 109/12 z dne 31. 12. 2012), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku, (ZPP-E) (Uradni list RS, št. 10/17 z dne 27. 2. 2017).

(2) Stranka uvijek snosi troškove koje je prouzročila svojom krivnjom te troškove nastale slučajem koji se njoj dogodio.

(3) Ako sud uvaži tužbu i pobijani upravni akt poništi ili utvrdi nezakonitost pobijanog upravnog akta, tužitelj u odnosu na provedene postupovne radnje i način rješavanja u upravnom sporu ima pravo na paušalnu naknadu troškova u skladu s propisom koji donosi ministar nadležan za pravosuđe. Utvrđeni iznos plaća tuženik.

(4) Ako sud odbaci tužbu ili postupak obustavi, svaka stranka plaća vlastite troškove, osim ako je spor obustavljen temeljem trećeg ili četvrtog stavka članka 39. ovog Zakona. (stavak 3. tužitelj proširuje tužbu na novi akt, a prijašnji spor se obustavlja, stavak 4.-nakon šutnje uprave je donesen akt, protiv kojeg je dopuštena žalba- spor se obustavlja)

(5) Ako se postupak obustavi u vezi s trećim stavkom članka 39. ovog Zakona, jer je nadležno tijelo donijelo odluku o tužiteljevim pravima, obvezama ili pravnom interesu, a tužitelj ne insistira na tužbi, sud odlučuje o troškovima postupka prema prvom stavku ovog članka. Ako se, međutim, spor obustavlja u vezi četvrtog stavka članka 39. ovoga Zakona, sud će odlučiti o troškovima postupka na temelju trećeg stavka ovog članka.

(6) Ako sud u upravnom sporu iz stavka 7. ovoga Zakona (država protiv JL(R) S), svaka stranka snosi svoje troškove.

(7) Ako, u slučaju trećeg, četvrtog i šestog stavaka ovoga članka nastanu skupni troškovi, sud će odlučiti u kojem omjeru će ih snositi pojedina stranka.

Pravilnikom<sup>13</sup> je određeno da će pri određivanju i naknadi troškova, sud razmotriti način rješavanja spora, je li predmet riješen na sjednici ili na glavnoj raspravi i je li riješen po sucu pojedincu bez glavne rasprave. U svjetlu pojedinačnih postupovnih radnji tužitelja, sud će razmotriti je li tužitelja zastupao u sporu punomoćnik koji nije odvjetnik ili je imao odvjetnika ili je tužitelj djelovao sam.

Ako je spor riješen na sjednici, a tužitelj u postupku nije imao opunomoćenika koji je odvjetnik, dobit će 15 eura za troškove, za zastupanje odvjetnika u istom slučaju troškovi se priznaju u iznosu od 285 eura. Ako je predmet riješen na glavnoj raspravi i tužitelj u postupku nije imao opunomoćenika koji je odvjetnik, dobit će trošak od 25 eura, a ako je spor riješen na glavnoj raspravi i tužitelja je zastupao odvjetnik dosudit će se trošak od 385 eura. U slučaju potrebe dodatnih obrazlaganja u sporu naknada se može povećati za 10 %.

Pravilnik se ne primjenjuje u odnosu na troškove svjedoka, vještaka ni tumača, već u tom dijelu upućuje na ZPP.

Pravilnikom se, dakle, ograničavaju troškovi po osnovi zastupanja stranke te njezini materijalni troškovi.

### 3.2. Republika Austrija

Upravne stvari od 1. siječnja 2014. u Austriji se rješavaju pred upravnim tijelima. Protiv odluka tih tijela moguće je podnijeti žalbu saveznom ili pokrajinskom upravnom sudu. Upravni sud samostalno odlučuje o predmetu te ga ne vraća tijelu koje

13 Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnom sporu, Uradni list RS, št. 24/2007, 107/2013.

je donijelo odluku koja se osporava. U određenim je okolnostima moguće podnijeti Visokom upravnom sudu žalbu na presudu upravnog suda.

Visoki upravni sud nadležan je za kontrolu zakonitosti svih propisa javne uprave. Od toga su izuzeti propisi koje može preispitivati i poništiti samo Ustavni sud. Visoki upravni sud ponajprije odlučuje o revizijama zbog nezakonitosti odluka upravnih sudova.<sup>14</sup>

Troškovi upravnih postupaka i sporova uglavnom su regulirani u paragrafima 74 do 79 *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (AVG 1991.).

Osnovna je odredba paragrafa 74. kojom je određeno da svaka strana koja sudjeluje u upravnom postupku snosi sve svoje nastale troškove te da administrativna pravila i propisi određuju u kojoj mjeri osoba koja je uključena u postupak ima pravo tražiti povrat troškova od druge uključene osobe. Iznos troškova koji će se nadoknaditi utvrdit će tijelo koje može odrediti i paušalni iznos.

Ostale odredbe V. dijela ovog Zakona koje se odnose na trošak uglavnom su posvećene naplati pokrajinskih i saveznih pristojbi i određivanju troškova vještaka, tumača i očevida, s tim da se u paragrafu 79. vezano za visinu pristojbe navodi da se pristojbe prikupljaju samo u onoj mjeri u kojoj njihovo nametanje ne ugrožava egzistenciju stranaka i osoba koje moraju uzdržavati po zakonu.

U odnosu na visinu troškova zastupanja u Austriji i Njemačkoj naknada odvjetničkih troškova koju sud dosuđuje stranci koja uspije u postupku regulirana je zakonom, za razliku od hrvatskoga prava koje sudove upućuje na primjenu tarife koju autonomno donosi Hrvatska odvjetnička komora.<sup>15</sup>

#### **4. MOGUĆA RJEŠENJA SPORNIH PITANJA, ZAKLJUČNO**

Dužnost naknade troškova protivnoj stranci u pravilu tereti stranku koja je u sporu pretrpjela neuspjeh (tzv. engl. *cost shifting rule; loser pays principle*) i to je pravilo prihvaćeno u većini država Europe i svijeta.<sup>16</sup>

Ono se može ograničiti normiranjem visine troškova koji se mogu dosuditi stranci koja je uspjela u sporu i to tako da joj se ne mogu dosuditi troškovi nerazmjerni uspjehu u sporu, odnosno normirati paušalnu naknadu kao što je to učinila Republika Slovenija.

Pritom se ključnim postavlja pitanje mjerljivosti uspjeha u sporu.

U upravnom sporu prvostupanjski sud odlučuje u korist tužitelja kada a) poništava

14 E-justice, dostupno na: <https://e-justice.europa.eu/> (4.01.2018.).

15 [www.alanuzelac.from.hr/Pdf/a-zwang.pdf](http://www.alanuzelac.from.hr/Pdf/a-zwang.pdf) cit.: U Njemačkoj: *dBRAGO*; u Austriji: *Rechtsanwaltstarifgesetz* (*öRATG*). U pogledu ugovaranja cijene (interni odnos između odvjetnika i stranke) odnos je u ove dvije zemlje različit: dok je u Njemačkoj zakonska tarifa obvezna, dotle u Austriji stranka može s odvjetnikom slobodno ugovoriti cijenu usluge, pri čemu profesionalna organizacija (komora) daje tek neobvezatne smjernice (*Autonome Honorar-Richtlinien für Rechtsanwälte - dalje: öAHR*) – vidi § 16/1 *öRAO*, § 2/1 *öRATG*, § 2 *öAHR*. Stranka koja ugovori s odvjetnikom veću naknadu od one propisane zakonom tada prihvaća da joj čak i u slučaju potpunog uspjeha u sporu jedan dio iznosa danog za zastupanje ostane nenadoknađen.

16 Iznimka su Litva i Sjedinjene Američke Države.

osporavano rješenje tuženika, a predmet vraća tuženiku (ili prvostupanjskom tijelu) na ponovni postupak (ishod konačnog rješenja upravne stvari potpuno je neizvjestan), b) kada donosi presudu kojom se tuženiku nalaže donošenje rješenja kod, tzv. šutnje uprave, odnosno propuštanja donošenja rješenja u propisanom roku (uspjeh bi se mogao smatrati potpunim) i c) kada riješi upravnu stvar u skladu sa zahtjevom tužitelja u toj upravnoj stvari (odluči da ima pravo, obvezu ili pravni interes tužitelja koje je bilo povrijeđeno osporenim upravnim aktom). Ako je tužitelj<sup>17</sup> tijelo koje je u upravnom postupku odlučivalo, sud odlučuje u korist tužitelja kada potvrdi rješidbu toga tijela (potpuni uspjeh u sporu).

Izložene pravne situacije tužitelja nisu međusobno usporedive, ali nije sporno ni to da je korištenjem pravnog lijeka - tužbe, tužitelj osigurao sudsku kontrolu zakonitosti upravnog akta i kontrolu postupanja javnopravnog tijela te da bi bez njega sudbina rješavanja njegove upravne stvari bila lišena sudske kontrole. Prema tomu, bez pokretanja upravnog spora ne bi bilo ni mogućnosti da sud svojim pravorijekom ukaže javnopravnom tijelu na učinjene propuste te ga uputi na pravilno rješavanje upravne stvari. Stoga su i kasacijske presude suda presude donesene u korist tužitelja i u javnom interesu.

Prema izloženom, tužitelj koji je u sporu uspio poništiti napadano rješenje ima pravo na naknadu nastalog, opravdanog troška spora, ali u iznosu koji je mjerljiv ovom suštinski djelomičnom uspjehu u sporu. Shodno tomu, autorica se zalaže za određivanje paušalnog iznosa troška u slučaju donošenja kasacijske presude, a u slučaju iz odredbe članka 57. stavka 2. ZUS-a, svaka bi stranka trebala snositi svoje troškove.

Nadalje, kada sud donosi presudu kojom se tuženiku nalaže donošenje rješenja kod, tzv. šutnje uprave, odnosno propuštanja donošenja rješenja u propisanom roku, iako bi se uspjeh u sporu mogao smatrati potpunim, trošak bi se trebao određivati u paušalnom iznosu.

Paušalni iznos troška trebao bi se odnositi i na sporove kolektivne pravne zaštite.

U slučaju donošenja reformacijske presude (rješava se upravna stvar) opravdani trošak u cijelosti snosi tuženik.

Nastavno se otvara i pitanje cjelovitosti upravnog spora. Sastoji li se upravni spor od raspravnog i žalbenog stadija ili se upravnim sporom smatra samo spor koji pokreću i vode upravni sudovi prvog stupnja?

Ako pojam upravnog spora obuhvaća oba stadija tada bi se o troškovima upravnog spora trebalo odlučivati u fazi žalbenog postupka, odnosno nakon donošenja odluke o žalbi i u tom bi slučaju trebalo normirati da se zahtjev za naknadu troška podnosi, npr. prvostupanjskom sudu u određenom roku nakon primitka odluke o žalbi.

Ako se, pak, upravnim sporom smatra samo postupak pred upravnim sudovima tada o zahtjevu za naknadu troška, koji treba istaknuti najkasnije na ročištu na kojem je rasprava zaključena ako je bilo rasprave, odnosno najkasnije u roku od 15 dana nakon dostave presude koja je donesena bez rasprave. Trošak žalbenog postupka određivao bi se u tom postupku ili temeljem naknadnog zahtjeva upućenog prvostupanjskom

17 Ovu mogućnost propisuje, npr. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13., 85/15.).

sudu u normiranom roku.

Dodatnu dvojbu izaziva i pitanje naknade troška zainteresiranoj osobi, koja ima status stranke u upravnom sporu. Uspjeh zainteresirane osobe slijedi uspjeh one stranke (tužitelja ili tuženika) kojoj se zainteresirana osoba priklonila u sporu te bi u smislu naprijed navedenih razmišljanja i pitanje troška zainteresirane osobe trebalo jasno normirati.

Ako je upravni spor pred upravnim sudom dovršen prije stupanja na snagu izmjene članka 79. iz 2017. godine, po mišljenju autorice, svaka bi stranka trebala snositi svoj trošak, jer je odluka u trošku u sudskim odlukama koje su donesene prije izmjene Zakona, zakonita te se sada važeća odredba članka 79. ne bi trebala primjenjivati na troškove nastale prije njenog stupanja na snagu.

Pravilo da svaka stranka snosi svoj trošak postupka trebalo bi primijeniti i u slučajevima odbacivanja tužbe (članak 30. ZUS-a) i obustave spora (članak 46. stavak 1. točka 2. ZUS-a), kao i kad tuženik prizna tužbeni zahtjev u cijelosti.

Konačno, ako se upravni spor sastoji od dva stadija postupka, tada se opravdani trošak koji je nastao u sporu u kojem je tužitelj u cijelosti uspio zaštititi svoje pravo, obvezu ili pravni interes koji mu je bio povrijeđen tužbom osporenim rješenjem, bilo da je to bilo prvostupanjsko ili drugostupanjsko rješenje, treba dosuditi kada je o njegovom pravu pravomoćno odlučeno.

Prema tom stavu tužitelj bi sukladno važećoj odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a mogao ostvariti naknadu opravdanog troška spora nakon pravomoćnosti upravne stvari, s time da se regulira rok u kojem se takav zahtjev može istaknuti.

Na osnovi prethodno iznesenih razmišljanja odredbu članka 79. ZUS-a moguće je precizirati, primjerice, na sljedeći način:

Članak 79.

(1) Troškove spora čine izdatci nastali tijekom spora. Svaka stranka prethodno sama podmiruje svoje troškove.

Zahtjev za naknadu troška podnosi se sudu pred kojim je pokrenut spor najkasnije na ročištu na kojem se rasprava zaključuje, a ako nije bilo rasprave najkasnije u roku od 15 dana nakon primitka sudske odluke, alternativno u roku od 15 dana po primitku pravomoćne sudske odluke.

(2) Vrijednost predmeta upravnog spora smatra se neprocjenjivom (uz uvjet da se s ovom odredbom usklade odredbe Zakona o sudovima, Zakona o sudskim pristojbama i odredbe Odvjetničke tarife o zastupanju u upravnom sporu).

(3) Trošak upravnog spora podmiruje stranka koja je pokrenula upravni spor ako je tužbeni zahtjev stranke odbijen, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva rješavanjem upravne stvari (reformacijska presuda) trošak spora snose javnopravna tijela protiv čijih je akata podnesena tužba solidarno.

Kada se predmet vrati na ponovno odlučivanje javnopravnom tijelu, kao i kad se javnopravnom tijelu naloži postupanje (šutnja uprave) trošak spora u iznosu od... snosi to javnopravno tijelo.

U slučaju odbačaja tužbe, kao i kod obustave postupka, trošak spora snosi tužitelj, alternativno svaka stranka snosi svoj trošak.

(4) Trošak spora obuhvaća i troškove pravnog zastupanja kad je ono bilo

nužno i opravdano. (predloženim rješenjem otklonila bi se dvojba treba li naknaditi trošak javnopravnom tijelu koje je, kao izborni opunomoćenik, zastupalo državno odvjetništvo).

(5) U sporovima radi zaštite javnog interesa trošak spora se određuje u iznosu od ... .

(6) Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci naknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora.

(7) O troškovima upravnog spora sud odlučuje povodom pravodobnog zahtjeva stranke, zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili zasebnim rješenjem najkasnije 15 dana nakon primitka pravodobnog zahtjeva.

(8) Protiv rješenja o trošku žalba je dopuštena.

(9) Na trošak zainteresirane osobe odgovarajuće se primjenjuju odredbe prethodnih stavaka.

(10) Trošak koji nastane u postupku povodom izvanrednih pravnih lijekova, predujmljuje stranka koja ulaže izvanredni pravni lijek, a na posebni zahtjev protivne stranke ga naknađuje stranka čiji je izvanredni pravni lijek odbijen ili odbačen. O naknadi troškova nastalih u povodu izvanrednog pravnog lijeka odlučuje rješenjem sud pred kojim se vodio spor, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva za naknadu troška.



LITERATURA

1. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17.).
2. Komentar Zakona o upravnim sporovima, Dario Đerđa, Marko Šikić, Novi informator Zagreb, 2012.
3. Komentar Zakona o upravnim sporovima s uvodnim člankom prof. dr. sc. Dragana Medvedovića, Novi sustav upravnog sudovanja, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2012.
4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-2753/2012 od 27. rujna 2016. (Narodne novine, broj 94/16.).
5. Zakon o upravnom sporu (ZUS-1) (Uradni list RS, št. 105/06 z dne 12. 10. 2006), Odlučbo o ugotovitvi, da je del četrttega odstavka 25. člena Zakona o upravnom sporu v neskladju z Ustavo ter o razveljavitvi sklepa Vrhovnega sodišča in sklepa Upravnega sodišča (Uradni list RS, št. 107/09 z dne 24. 12. 2009), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnom sporu (ZUS-1A) (Uradni list RS, št. 62/10 z dne 30. 7. 2010), Odlučbo o ugotovitvi, da je Zakon o upravnom sporu v neskladju z Ustavo in o razveljavitvi sklepov Vrhovnega in Upravnega sodišča (Uradni list RS, št. 98/11 z dne 2. 12. 2011), Zakon o dopolnitvah Zakona o upravnom sporu (ZUS-1B) (Uradni list RS, št. 109/12 z dne 31. 12. 2012), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-E) (Uradni list RS, št. 10/17 z dne 27. 2. 2017).
6. Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnom sporu, Uradni list RS, št. 24/2007, 107/2013.

Senka Orlić-Zaninović\*

Summary

## ADMINISTRATIVE DISPUTE COSTS AFTER THE 2017 REVISION OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTES ACT

This paper deals with problems in the application of Article 79 of the Law on Administrative Disputes (Official Gazette 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) and Article 3 of the Amendments Act to the Administrative Disputes Act (Official Gazette No. 29/17), which appeared in the practice of the Administrative courts and the High Administrative Court of the Republic of Croatia. Different, mutually opposing interpretations of these provisions extend to the different perception of the goal and purpose of the administrative dispute in the practice of the Administrative Courts, as well as the relationship between the administrative dispute at the first instance courts and the appellate proceedings before the High Administrative Court of the Republic of Croatia. Therefore, the paper tries to answer open questions, as well as to present comparative legal solutions of neighboring countries and propose possible interpretations of disputable issues, and thus initiate necessary changes to the normative expression in force.

**Keywords:** *administrative dispute, costs of administrative dispute, success in administrative dispute.*

Zusammenfassung

## KOSTEN DER VERWALTUNGSSTREITIGKEIT NACH DER IM JAHR 2017 DURCHGEFÜHRTEN NOVELLE DES GESETZES ÜBER VERWALTUNGSSTREITIGKEITEN

Diese Arbeit bespricht die Probleme bei der Anwendung des Art. 79 des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten (Amtsblatt der Republik Kroatien Nr. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) und des Art. 3 des Gesetzes über die Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten (Amtsblatt der Republik Kroatien Nr. 29/17), welche in den Rechtsprechungen von Verwaltungsgerichten und des Oberen Verwaltungsgerichts der Republik Kroatien auftauchten. Unterschiedliche Auslegungen dieser Bestimmungen erstrecken sich auch über die Wahrnehmung des Zwecks und Ziels der Verwaltungsstreitigkeit in den Rechtsprechungen der

\* Senka Orlić-Zaninović, Judge of the High Administrative Court of the Republic of Croatia; senka.orlic@pravosudje.hr.

Gerichte sowie auch über das Verhältnis zwischen der Verwaltungsstreitigkeit vor erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten und dem Berufungsverfahren vor dem Oberen Verwaltungsgericht der Republik Kroatien. Deshalb versucht diese Arbeit, auf die noch immer offenen Fragen zu beantworten, indem sie die Gesetzesbeschlüsse von Nachbarländern darstellt und mögliche Auslegungen für diese Dilemmas vorschlägt, alles mit dem Ziel, den Gesetzgeber auf die Änderungen dieses normativen Aktes zu veranlassen.

**Schlüsselwörter:** *Verwaltungsstreitigkeit, Kosten der Verwaltungsstreitigkeit, Erfolg in der Verwaltungsstreitigkeit.*

Riassunto

## **LE SPESE DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO DOPO LA RIFORMA DELLA LEGGE SUI CONTENZIOSI AMMINISTRATIVI DEL 2017**

In questo lavoro si disaminano le questioni concernenti l'applicazione dell'art. 79 della Legge sui contenziosi amministrativi ("Narodne novine", numero 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) e dell'art. 3 della legge sulle modifiche ed integrazioni della legge sui contenziosi amministrativi ("Narodne novine", numero 29/17), sorte nella prassi dei tribunali amministrativi e della Alta corte amministrativa della Repubblica di Croazia. Diverse interpretazioni di tali disposizioni, sovente in contrasto tra loro, conducono ad una diversa concezione dello scopo e del fine del contenzioso amministrativo nella prassi delle corti, come anche ad una diversa concezione del rapporto tra il contenzioso amministrativo dinanzi alle corti di primo grado ed il procedimento d'impugnazione dinnanzi alla Altra corte amministrativa della Repubblica di Croazia. Pertanto, nel lavoro si cercherà di dare una risposta alle questioni aperte, di illustrare le soluzioni giuridiche di diritto comparato provenienti da paesi vicini e di proporre possibili interpretazioni delle questioni aperte per sollecitare gli interventi modificativi che si rendono necessari sulla normativa vigente.

**Parole chiave:** *contenzioso amministrativo, spese del contenzioso amministrativo, successo nel contenzioso amministrativo.*

