

prof. dr. sc. Lana Ofak

Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

prof. dr. sc. Frane Staničić

Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

NOVINE KOJE DONOSI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA

1. Uvod

O upravnom sudovanju može se govoriti kao o „produženoj ruci“ ustavnog sudovanja, s time da se možemo složiti da, s obzirom na vrste predmeta koji se rješavaju u upravnim sporovima, praksa upravnih sudova neposrednije utječe na svakodnevni život građana i njihove potrebe nego praksa ustavnih sudova.¹ Osnovna ideja koja je na europskom kontinentu potaknula uvođenje upravnog sudovanja bila je da uprava ne smije biti sudac u vlastitoj stvari (*nemo iudex in causa sua*), već da moraju u takvim stvarima sudovati „nezavisni“ sudski organi koji će imati u vidu ponajprije legalne momente i čime će se ujedno i bolje zaštititi prava i pravni interesi pojedinaca.² Već samo postojanje sudske kontrole odvraća upravu od nezakonitih postupanja i sili je, od straha da joj akti i postupanja ne dođu pod udar sudske kontrole, na strogo pridržavanje zakona.³ Međutim, upravno sudovanje ne štiti samo građane od države tj. javnopravnih tijela već i službenicima odnosno izvršno-upravnoj vlasti „čuva leđa“ kada djeluju u skladu s pravilima pravne države.⁴ Jedna je od glavnih funkcija upravnog sudovanja i pravna sigurnost koja je važna ne samo za građane već i za sve sudionike iz privatnog sektora

¹ O prirodi i svrsi upravnog prava i ulozi upravnog sudstva u razvoju demokratske države v. Gjidara, M., *Upravno pravo: temelj i odraz demokratske države*, Informator br. 6433 od 29. kolovoza 2016., str. 1–3.

² Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor, Zagreb, 1962., str. 262.

³ *Ibid.*

⁴ V. Hüffer, Rolf, *Značaj upravnog sudovanja u demokratskoj pravnoj državi*, u: Zbornik izlaganja s konferencije „Država pred sudom – uloga upravnog prava i upravnih sudova u razvoju pravne države“, 17. – 20. studenoga 2009., Dubrovnik, Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. (IRZ-Stiftung).

kada svoje djelatnosti moraju provoditi u skladu s odredbama upravnog prava.⁵ Stoga način vođenja upravnih sporova znatno utječe na percepciju o državi u cjelini.

Reforma upravnog sudovanja u Hrvatskoj započela je 2010. godine donošenjem Zakona o upravnim sporovima⁶ (dalje: prijašnji ZUS)⁷ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine. Ključni element reforme upravnog spora bilo je „prerastanje“ upravnih sudova u sudove pune jurisdikcije. Ustrojilo se dvostupanjsko upravno sudstvo i osigurala se upravnosudska zaštita u odnosu na sva upravna postupanja, a ne samo od pojedinačnih odluka. Uvelo se odlučivanje po sucima pojedincima (prvo samo iznimno, a zatim kao isključivo u prvostupanjskim sporovima)⁸ te se propisala ovlast upravnih sudova da samostalno utvrđuju činjenice u sporu, ali i obveza da provede usmenu raspravu u svim slučajevima osim kada je zakonom drukčije propisano. Predvidjelo se donošenje primarno „reformacijskih“ presuda, a „kasatornih“ samo u iznimnim slučajevima. Reforma je bila značajna i zbog toga što se Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske (dalje: Visoki upravni sud) u nadležnost stavila i ocjena zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.⁹

Prijašnji ZUS doživio je nekoliko reformi za koje se može reći da nisu bile dovoljno promišljene, a ni sustavne.¹⁰ Promjene koje su se uvele u pogledu snošenja troškova bile su čak i neustavne.¹¹ Tijekom nešto više od deset godina primjene

⁵ *Ibid.*

⁶ NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17 i 110/21.

⁷ S obzirom na to da će ovaj rad biti objavljen nakon 1. srpnja 2024. odnosno nakon prestanka njegova važenja, opredijelili smo se da ga skraćeno nazivamo prijašnji ZUS.

⁸ O kritici ukidanja vođenja prvostupanjskih upravnih sporova u vijećima v., primjerice, Šikić, M.; Staničić, F., *Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 51 No. 2, 2014., str. 363–391.; Held, M., *Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 69 No. 4, 2019., str. 553–587.

⁹ V. Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, Zagreb, 19. lipnja 2009., str. 3.

¹⁰ V. o tome Staničić, F., *Je li konačno uređeno pitanje snošenja troškova upravnog spora?*, u: Miladin, P.; Giunio, M. (ur.), Zbornik 58. susreta pravника, Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2020. str. 365–398; Staničić, F., *Novela Zakona o upravnim sporovima iz 2014. godine*, u: Barjaktar, B.; Đikandić, D.; Foretić, D. (ur.), *Nekretnine, porezi i komunalna naknada*, Zagreb: Novi informator, 2015., str. 119–130.; Šikić, M.; Turudić, M., *Troškovi upravnog spora*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 2, 2013., str. 841–857; Staničić, F.; Pecotić, M., *Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj – Reforma 2012.*, Informator br. 6218 od 9. listopada 2013., str. 10–11.; Staničić, F.; Pecotić, M., *Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj – Reforma 2012. (II. dio)*, Informator br. 6221 od 21. listopada 2013., str. 7–8.

¹¹ V. Omejec, J.; Staničić, F.; Ofak, L.; Turudić, M., *Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora – Korak nazad u zaštiti prava stranaka?*, Informator br. 6511 od 26. veljače 2018., str. 1–5.; Staničić, F., *Još o ukidanju odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima – Ispravljanje starih nepravdi Odlukom i Rješe-*

reformiranog uređenja upravnog spora pokazala se potreba da se temeljitije ispituju pojedini instituti upravnog spora, a osobito pitanje je li (konačno) došlo vrijeme njegove „emancipacije“ od parničnog postupka. To je, zasigurno, najveća novina koju donosi novi Zakon o upravnim sporovima¹² (dalje: novi ZUS).

Naime, u novom se ZUS-u u potpunosti odustaje od odgovarajuće primjene odredaba Zakona o parničnom postupku¹³ te se sva pitanja vođenja upravnog spora uređuju samim ZUS-om. Ovom se cjelovitom reformom upravni spor u potpunosti uspostavlja kao samostalni sudski postupak koji se razlikuje od parničnog postupka, odnosno upravni se spor jasno pozicionira kao javnopravni sudski postupak s vlastitim pravilima i obilježjima. Dodatno treba istaknuti da je drugi glavni smjer reformi bio i povećanje kvalitete odluka koje donose upravni sudovi modificiranjem načina donošenja odluka i stavljanjem naglaska na proaktivno djelovanje sudova.

Namjera je da ovaj rad posluži sucima, odvjetnicima, službenim osobama u javnopravnim tijelima, korporativnim pravnicima, studentima prava i drugih srodnih studija te svim zainteresiranim osobama kao početna točka za upoznavanje s novim odredbama ZUS-a, razlozima koji su doveli do njihova donošenja te predikcijama o njihovoj primjeni u praksi.¹⁴ Prigodom prikaza pojedinih novina koje se uvode novim ZUS-om cilj je ovog rada posebice istaknuti nedostatke koji su se pokazali u primjeni prijašnjeg ZUS-a, a koji su primjetno opterećivali upravno-sudsku praksu i davali materijala pravnoj teoriji za akademska razmatranja određenih fenomena koji su se pojavljivali tijekom vremena. Struktura rada prati strukturu novog ZUS-a s time da se u radu neće detaljnije ulaziti u teme koje će biti pokrivene ostalim radovima objavljenima u ovoj knjizi.

2. Opće odredbe

Prvi dio ZUS-a čine opće odredbe kojima se uređuju temeljne odredbe, nadležnost i sastav suda te stranke u upravnom sporu i njihovo zastupanje. U usporedbi s prijašnjim ZUS-om došlo je do određenih promjena u pogledu načela zakonitosti i načela učinkovitosti, mjesne nadležnosti, sastava suda te su propisane nove odredbe usmjerene na sprječavanje zlouporabe instituta izuzeća. Najveće

njem USRH, broj: U-I- 2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. (Nar. nov., br. 94/16), Informator br. 6444 od 14. studenoga 2016., str. 16–17.

¹² NN br. 36/24.

¹³ NN br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22 i 155/23.

¹⁴ Rad se, na odgovarajućim mjestima, naslanja na članak u kojem smo analizirali Prijedlog novog ZUS-a: Britvić Vetma, B.; Ofak, L.; Staničić, F., *Što donosi Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima?*, Informator br. 6813 od 11. prosinca 2023., str. 13–18.

promjene u ovome, prvom dijelu ZUS-a odnose se na uređenje poslovne sposobnost fizičke osobe te pitanja valjanosti zastupanja stranaka, budući da se više ne upućuje na odgovarajuću primjenu parničnog postupka.

2.1. Temeljne odredbe

Temeljne odredbe, koje čine glavu I. prvog dijela ZUS-a, uređuju predmet i cilj Zakona (čl. 1. i 2.), predmet upravnog spora (čl. 3.), iznimke od vođenja upravnog spora (čl. 4.) te sedam glavnih načela upravnog spora (čl. 5. – 11.). Riječ je o načelu zakonitosti (čl. 5.), načelu izjašnjavanja stranke (čl. 6.), načelu usmene rasprave (čl. 7.), načelu učinkovitosti (čl. 8.), načelu pomoći neukoj stranci¹⁵ (čl. 9.), obveznost sudskih odluka (čl. 10.) te službena upotreba jezika i pisma (čl. 11.). Premda se kod obveznosti sudskih odluka te službene upotrebe jezika i pisma u naslovima članaka ne nalazi riječ načelo, smatramo da je nesumnjivo riječ o načelima.¹⁶ Obveznost sudskih odluka¹⁷ sastavni je dio ustavnog prava na pravično (pošteno) suđenje zajamčenog člankom 29. Ustava Republike Hrvatske (dalje: Ustav),¹⁸ a načelo službene upotrebe jezika i pisma proizlazi temelji se na članku 12. stavku 1. Ustava koji propisuje da je u Republici Hrvatskoj u službenoj uporabi hrvatski jezik i latinično pismo.¹⁹

Novine u temeljnim odredbama ZUS-a odnose se na načelo zakonitosti i načelo učinkovitosti. Dosadašnje uređenje načela zakonitosti bilo je manjkavo s obzirom na to da je propisivalo da sud u upravnom sporu sud odlučuje (samo) na temelju Ustava i zakona.²⁰ Stoga je načelo zakonitosti bilo potrebno uskladi ti s člankom 118. Ustava i člankom 5. Zakona o sudovima.²¹ U skladu s novom odredbom, u upravnom sporu sud odlučuje na temelju Ustava, pravne stečevine Europske unije, međunarodnih ugovora, zakona i drugih važećih izvora prava.

Obveza suda da o predmetu spora odluči u razumnom roku kao dio šireg prava na pravično suđenje²² pronašla je svoj izričaj u načelu učinkovitosti u skla-

¹⁵ Skrećemo pozornost na to da su Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima, kao i prijašnji ZUS, ispravno ovo načelo nazvali načelom pomoći neukoj stranci, ali je nakon usvajanja u Hrvatskom saboru ovo načelo preimenovano u načelo pomoći neukoj stranki. Pretpostavljamo da je riječ o lektoriranju odredbe, ali prema našem mišljenju pogrešno.

¹⁶ V. Staničić, F.; Britvić Vetma, B. i Horvat, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 56.–59.

¹⁷ V. Šikić, M., *Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 411–424.

¹⁸ Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.

¹⁹ Staničić, F.; Britvić Vetma, B. i Horvat, B., *op. cit.* (bilj. 16), str. 59.

²⁰ O potrebi šireg tumačenja odredbe o načelu zakonitosti v. *ibid.*, str. 50.

²¹ Zakon o sudovima, NN br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22 i 16/23.

²² Staničić, F.; Britvić Vetma, B. i Horvat, B., *op. cit.* (bilj. 16), str. 54–55.

du s kojim će sud upravni spor provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova i onemogućavanje zlouporabe prava stranaka i drugih sudionika u sporu te će odluku donijeti u razumnom roku. S obzirom na to da upravni spor, kao pravilo, pretpostavlja prethodno izjavljivanje žalbe u upravnom postupku prije podnošenja tužbe, zahtjev za donošenje sudske odluke u razumnom roku ima posebnu važnost u upravnom sporu.²³ Iako to nije učestala pojava, u posebnim zakonima mogu se pronaći odredbe kojima se propisuju kratki rokovi za rješavanje upravnog spora.²⁴ Češća je situacija da se posebnim zakonima propisuje hitnost ili žurnost određenih sporova.²⁵ Iz primjera zakona koji propisuju hitnost (žurnost) postupaka ne proizlazi dosljednost odabira zakonodavca, a odredbe o hitnosti izostaju u onim slučajevima u kojima je životna situacija stranaka (poput zdravstvenog stanja, životne dobi i sl.) takva da zahtijeva hitno rješavanje.²⁶ Zakonodavac bi morao imati jasne kriterije kojima „privilegira“ određene upravne sporove i propisuje hitnost njihova rješavanja te se zbog toga uvela odredba koja predlagatelja posebnog zakona obvezuje da detaljno i razumno obrazloži razloge za propisivanje rokova za rješavanje upravnog spora (čl. 8. st. 2.). Prigodom propisivanja rokova svakako bi se u obzir trebala uzeti složenost samih upravnih stvari kako zakonodavčeva želja da ubrza upravni spor ne bi dovela do neželjenih (brzopletih) ishoda na štetu načela zakonitosti.²⁷ Ova odredba trebala bi spriječiti da se u posebnim zakonima bez valjanog opravdanja propisuju izrazito kratki (i nerazumni) rokovi za donošenje odluke u upravnom sporu koji mogu ugroziti zakonitost i kvalitetu sudskih odluka.

2.2. Nadležnost i sastav suda

Reformom upravnog sudovanja koja je stupila na snagu 1. siječnja 2012. godine uvedeno je dvostupanjsko upravno sudstvo. Međutim, tijekom primjene prijašnjeg ZUS-a raširila se praksa izuzimanja prvostupanjskih upravnih sudova od vođenja upravnog spora i propisivanja prvostupanjske nadležnosti Visokog

²³ O različitim načinima rješavanja problema dugotrajnosti postupaka i posljedicama koje mogu proisteci v. Šikić, M. i Held, M., *Hitnost (žurnost) i rokovi odlučivanja u upravnom sporu*, u: Barbić, J. (ur.), *Reforma upravnog sudovanja: deset godina poslije* (okrugli stol održan 25. siječnja 2022.), Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023., str. 95–105.

²⁴ Primjerice, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN br. 70/15, 127/17 i 33/23) propisuje da upravni sud u sporu koji je pokrenut protiv odluke o zahtjevu u postupku na granici ili u tranzitnom prostoru donosi odluku u roku od osam dana od dana dostave spisa predmeta (čl. 42. st. 5.).

²⁵ V. primjerice članak 69. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (NN br. 79/09, 80/13, 41/21, 155/23), članak 172. Zakona o zaštiti okoliša (NN br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18), čl. 85. i 85.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20) te članak 22. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (NN br. 25/18).

²⁶ V. Šikić, M. i Held, M., *op. cit.* (bilj. 23), str. 100–102.

²⁷ V. *ibid.*, str. 101.

upravnog suda. Prema jednom istraživanju, broj zakona koji odstupaju od temeljnog pravila o dvostupanjskoj nadležnosti u upravnim sporovima narastao je do danas na čak 14, a iz obrazloženja konačnih prijedloga zakona nisu jasni razlozi za ovakvo odstupanje od temeljnog pravila o razdiobi nadležnosti između upravnih sudova i Visokog upravnog suda.²⁸ U tom kontekstu, novim ZUS-om nastoji se spriječiti daljnje širenje propisivanja prvostupanjske nadležnosti Visokog upravnog suda bez valjanog opravdanja. Propisano je da je u slučajevima kada se posebnim zakonom propisuje nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, predlagatelj posebnog zakona dužan razloge za takvo rješavanje upravnog spora detaljno obrazložiti (čl. 12. st. 4.). Na Uredu za zakonodavstvo kao stručne službe Vlade Republike Hrvatske bit će odgovornost da u postupku izrade nacrt prijedloga zakona reagira na neprihvatljive prijedloge kojima bi se nastavilo daljnje narušavanje pravila o dvostupanjskom ustrojstvu upravnih sudova, kao i neopravdano propisivanje suviše kratkih rokova za donošenje presuda, o čemu je bila riječ u prethodnom poglavlju. Moguće je i da će biti potrebno da Vlada Republike Hrvatske, po uzoru na postupanje glede usklađivanja posebnih zakona sa Zakonom o općem upravnom postupku²⁹, obveže Ministarstvo pravosuđa da provodi kontrolu posebnih zakona koji uređuju određena pitanja upravnog spora, uz njegovu ovlast da zaustavi nacrt prijedloga zakona koji neopravdano odudara od odredbi novog ZUS-a,

Novim ZUS-om se također želi stati na kraj novoj zakonodavnoj praksi propisivanja isključive mjesne nadležnosti Upravnog suda u Zagrebu, protivno odredbama o mjesnoj nadležnosti kako je propisana ZUS-om. Ovakvim odredbama³⁰

²⁸ V. Đerđa, D., *Slabljenje pravne zaštite u upravnom sporu*, u: Grupa autora, *Zbornik radova 10. savjetovanja – Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Zagreb, Organizator, 2022., str. 35–68.

²⁹ NN br. 47/09 i 110/21 Vlada Republike Hrvatske donijela je Zaključak (stupio na snagu 1. listopada 2016.) kojim se obvezuju tijela državne uprave da u pripremi nacrt prijedloga zakona koji sadržavaju odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka dostave Ministarstvu uprave Izjavu o usklađenosti nacrt prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredbi sa Zakonom o općem upravnom postupku. Kada zaprimi Prikaz, Ministarstvo uprave mora provesti kontrolu njegova sadržaja, odnosno mora utvrditi je li prijedlog odredbe u skladu s odredbama ZUP-a. Ako utvrdi da nije, moralo bi izdati mišljenje kako predložene odredbe nisu u skladu s odredbama ZUP-a i da takvo uređenje nije u skladu s općim zakonom koji uređuje upravni postupak u Republici Hrvatskoj, što bi trebalo rezultirati nemogućnošću da nacrt prijedloga zakona koji je nadležno tijelo državne uprave uputilo u proceduru bude prihvaćen i proslijeđen u daljnju zakonodavnu proceduru, odnosno time da ga se mora preraditi u skladu s mišljenjem Ministarstva pravosuđa i uprave. O tome detaljnije v. Staničić, F., *Nastavak napora za usustavljanje uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj – stupio na snagu Zaključak Vlade Republike Hrvatske 1. listopada 2016.*, Informator, br. 6441 (2016), str. 1–3.

³⁰ V. čl. 4. st. 4. Zakona o naknadama u području intelektualnog vlasništva (NN br. 66/21), čl. 6. st. 2. Zakona o zaštiti topografija poluvodičkih proizvoda (NN br. 173/03, 76/07, 30/09, 49/11, 46/18), čl. 11. st. 2. Zakona o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga (NN br. 173/03, 186/03, 54/05, 76/07, 49/11, 46/18), čl. 23. st. 2. Zakona o industrijskom dizajnu (NN br. 173/03, 54/05, 76/07, 30/09, 49/11, 46/18), čl. 18. st. 2. Zakona o patentu (NN br. 16/20), čl. 46. st. 3. Zakona o izdavanju

posebnih zakona Upravni sud u Zagrebu dodatno se opterećuje, dok s druge strane ne postoje odredbe posebnih zakona koje propisuju isključivu mjesnu nadležnost upravnih sudova u drugim gradovima (tj. u Osijeku, Rijeci ili Splitu). Stoga je uvedena nova odredba prema kojoj propisivanje mjesne nadležnosti protivno odredbama ZUS-a nije dopušteno (čl. 13. st. 9.). Ako postoji potreba za specijalizacijom sudaca u pojedinim upravnim područjima, onda se ta potreba treba riješiti drugim prikladnijim načinima, a ne opterećivanjem sudaca samo jednog suda.

Zakonsko propisivanje ograničenja za odstupanje od odredaba općeg zakona nije novost u upravnom procesnom pravu, s obzirom na to da Zakon o općem upravnom postupku³¹ sadržava takvu odredbu u članku 3. prema kojoj se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno njegovim temeljnim odredaba i svrsi. Iako, prema našim saznanjima, o tome Ustavni sud nije (još) zauzeo stajalište smatramo da je ZUS organski zakon jer se njime razrađuju osobne i političke slobode i prava (pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. Ustava), pa u hijerarhiji pravnih izvora zauzima višu pravnu snagu od „običnih“ zakona. Ne manje važno, ZUS-om se provodi ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, a koje je zajamčeno člankom 19. stavkom 2. Ustava. Osim toga, njime se uređuje način rada državne sudbene vlasti, pa i u tom pogledu potpada pod organske zakone jer se njime uređuje djelokrug i način rada državnih tijela (tj. sudova kada rješavaju upravne sporove).³²

Glede sastava suda, o tome kako bi u prvostupanjskom upravnom sporu trebalo u pravilu suditi vijeće, a iznimno sudac pojedinac, pisani su znanstveni radovi³³ te se kritizirala prva izmjena ZUS-a iz 2012. godine.³⁴ U usporednom pravu, kad se sagleda uređenje sastava suda u europskim zemljama koje su osnovale specijalizirane upravne sudove, gotovo da nema ni jedne zemlje koja se odluč-

pokrivenih obveznica i javnom nadzoru pokrivenih obveznica (NN br. 53/22), čl. 114. st. 2. Zakona o žigu (NN 14/19.), čl. 266. st. 9. Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima (NN br. 111/21), čl. 323. st. 5. Zakona o kreditnim institucijama (NN br. 159/13, 19/15, 102/15, 15/18, 70/19, 47/20, 146/20, 151/22).

³¹ NN br. 47/09 i 110/21.

³² Britvić Vetma, B.; Ofak, L.; Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 16), str. 14.

³³ V. primjerice Šikić, M.; Staničić, F., *Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 51 No. 2, 2014., str. 363–391.; Held, M., *Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 69 No. 4, 2019., str. 553–587.

³⁴ V. Staničić, F., *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima – prebrza promjena koja bi se trebala izbjeći*, Informator br. 6092–6093 od 25. srpnja 2012. i 1. kolovoza 2012., str. 1–3. te Staničić, F., *Kamo vodi »mini reforma« upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj – u prvoj godini primjene novog ZUS-a*, Informator br. 6131 od 8. prosinca 2012., str. 1–3.

la rješavanje upravnih sporova povjeriti isključivo sucu pojedincu. Premda novi ZUS ne predviđa vraćanje na pravilo da u prvostupanjskim upravnim sporovima sudi vijeće, ipak uvodi iznimku od pravila da u upravnim sporovima odlučuje sudac pojedinac. Naime, uvodi se mogućnost da sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad, kada to zahtijeva složenost slučaja, može takav predmet rješavati u vijeću od tri suca (čl. 14. st. 2.). Vijeće će činiti sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad kao predsjednik vijeća i dva suca kao članovi vijeća (čl. 14. st. 3.).

U pogledu odlučivanja o zahtjevu za izuzeće sudaca, radi sprječavanja zlorabe procesnih prava, propisuje se nova odredba da će nedopušten zahtjev i zahtjev podnesen nakon proteka propisanog roka odbaciti sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad odnosno predsjednik vijeća pred kojim se vodi spor u povodu kojeg je izuzeće zatraženo (čl. 16. st. 2.).

2.3. Stranke u upravnom sporu i njihovo zastupanje

Kako smo već naveli u uvodnim napomenama, velika novina koja se predviđa jest „osamostaljenje“ od parničnog postupka i detaljno uređivanje onih pitanja koja se tiču poslovne sposobnosti fizičke osobe i valjanosti zastupanja, a za koja se prema prijašnjem ZUS-u upućivalo na primjenu pravila parničnog postupka. Novi ZUS u potpunosti razrađuje odredbe koje se odnose na stranke i njihovo zastupanje imajući u vidu sve specifičnosti upravnog spora (čl. 17. – 37. novog Zakona). Riječ je o sljedećim novim odredbama:

- postupovna nesposobnost tužitelja i zainteresirane osobe (čl. 22.),
- zakonski zastupnik tužitelja i zainteresirane osobe (čl. 23.),
- briga o postupovnoj sposobnosti te urednom zastupanju (čl. 24.),
- otklanjanje nedostataka u postupovnoj sposobnosti te urednom zastupanju (čl. 25.),
- sposobnost biti opunomoćenik tužitelja i zainteresirane osobe (čl. 26.),
- uskrata zastupanja opunomoćeniku (čl. 27.),
- izmjena ili opoziv izjava opunomoćenika (čl. 28.),
- opseg punomoći (čl. 29.),
- opseg punomoći odvjetnika (čl. 30.),
- opseg privremenog zamjenika i preuzimatelja ureda odvjetnika (čl. 31.),
- opseg punomoći opunomoćenika koji nije odvjetnik (čl. 32.),
- oblik punomoći (čl. 33.),
- posljedice nepodnošenja punomoći (čl. 34.),
- opoziv i otkaz punomoći (čl. 35.),
- djelovanje punomoći u određenim slučajevima (čl. 36.), prestanak punomoći u određenim slučajevima (čl. 37.).

Svakom poznavatelju parničnog postupka odmah je vidljivo da je ZPP poslužio kao uzor novim odredbama ZUS-a.

3. Prvostupanjski upravni spor

3.1. Podnošenje tužbe

Odredbe koje se odnose na pokretanje upravnog spora (čl. 38.), sadržaj (čl. 39.) i predaju tužbe (čl. 41.) ostale su jednake onima iz prijašnjeg ZUS-a. Glede roka za podnošenje tužbe (čl. 40.), kada je riječ o osporavanju pojedinačne odluke koja nije dostavljena stranci u skladu s propisanim pravilima o dostavi, propisan je rok na isti način kako je bilo propisao u originalnoj verziji prijašnjeg ZUS-a, njegovih izmjena i dopuna iz 2014. godine. Tužba se može podnijeti u roku od 90 dana od dana kad je stranka saznala ili je mogla saznati za odluku, a izostavljen je zadnji dio rečenice koji je glasio: „ (...) a najkasnije pet godina nakon isteka roka iz stavka 1. ovoga članka“. Naime, taj je dio dodan s obrazloženjem da se to u praksi javnopravnih tijela pokazalo neophodnim radi zaštite pravnog instituta pravomoćnosti, načela pravne sigurnosti, kao i radi zaštite stečenih prava stranaka u upravnom postupku, budući da postojeće odredbe u slučajevima da upravni spor nije pokrenut posve onemogućavaju nedvojbeno određivanje datuma te iskazivanje pravomoćnosti upravnog akta.³⁵ Međutim, objektivni rok od pet godina protekom kojeg se upravni spor više ne bi mogao pokrenuti bio je neprecizan, i zapravo neprimjenjiv. S jedne je strane bila razumljiva intencija zakonodavca da ograniči rok u kojem se neki upravni akt može osporavati, ali rok se nije mogao vezati uz dostavu akta protivnoj ili nekoj drugoj stranci kojoj je akt bio pravilno dostavljen. Ako akt nije pravilno dostavljen nekoj od stranaka, onda on nije ni mogao prema njoj početi proizvoditi pravne učinke, pa nije ni mogao u odnosu na nju steći svojstvo pravomoćnosti. Propuštanje dostave, kao i nepravilna dostava sprječavaju nastupanje pravnih učinaka upravnog akta prema stranci kojoj akt nije uopće dostavljen ili joj je dostavljen nepravilno. Javnopravna tijela dužna su osigurati pravilnu dostavu upravnih akata, a njihov propust da poštuju zakonske odredbe o načinu dostave ne smije ići na štetu stranke i njezina prava na pristup sudu. U slučaju da stranka izbjegava da joj se akt dostavi, postoje odredbe ZUP-a koje se mogu primijeniti na takve situacije.³⁶

Kako bi se spriječila zlouporaba podnošenja tužbe izvan subjektivnog roka od 90 dana od dana kad je saznao ili je mogao saznati za odluku, tužitelj je u tužbi dužan učiniti vjerojatnim i navesti dokaze da je tužba podnesena u roku. Tom se

³⁵ V. Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, P.Z. br. 690, Zagreb, 13. studenoga 2014., str. 10.

³⁶ Britvić Vetma, B.; Ofak, L.; Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 16), str. 15.

odredbom jasno upućuje na to da je tužitelj dužan na neki način potkrijepiti dokazima da je poštovao subjektivni rok od 90 dana za podnošenje tužbe, u slučaju kada mu pojedinačna odluka nije dostavljena u skladu s pravilima o dostavi.³⁷

Došlo je do određenih promjena u vezi s institutom odgodnog učinka tužbe i privremenih mjera.³⁸ Premda je riječ o srodnim institutima koji imaju jednak cilj pružiti preventivnu zaštitu do okončanja spora, u prijašnjem ZUS-u ove su mjere bile uređene u različitim odredbama i na nejednak način, posebice glede prava na žalbu protiv rješenja kojim se određuju, kao i glede uvjeta za njihovo izricanje. U novom ZUS-a odgodni učinak i privremene mjere uređeni su u istom članku (čl. 42.) te se i protiv rješenja o odgodnom učinku i protiv rješenja o privremenoj mjeri može podnijeti žalba, za razliku od prijašnjeg uređenja prema kojem se protiv rješenja o odgodnom učinku nije mogla podnijeti žalba. Pretpostavke za određivanje odgodnog učinka tužbe nisu se izmijenile. U pogledu privremenih mjera, propisano je da sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla šteta koja bi se teško mogla popraviti, a privremena mjera nije protivna javnom interesu niti bi se njome nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci. Na ovaj je način izmijenjen kriterij za izricanje privremenih mjera tako da je propisan identični kriterij kao za izricanje odgodnog učinka tužbe u pogledu stupnja prijeteće štete. S te je strane olakšano izricanje privremenih mjera, a s druge strane je njihovo izricanje (i) otežano uvođenjem kriterija javnog interesa i nemogućnošću njihova izricanja ako bi se tako nanijela nenadoknativa šteta protivnoj stranci.³⁹ Dodatno je propisano da odgodni učinak tužbe i privremene mjere vrijede do pravomoćnog okončanja spora ili drukčije odluke suda.

3.2. Postupanje suda po tužbi

U dosadašnjoj sudskoj praksi bilo je sporno može li sud, s obzirom na koliziju normi u prijašnjem ZUS-u, sam riješiti stvar odnosno provesti spor pune jurisdikcije kada tužitelj to nije izrijeком tražio u tužbi.⁴⁰ Ako tužitelj u tužbi nije

³⁷ Ibid.

³⁸ O kritici uređenja navedenog instituta v. Staničić, F., *Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgodni učinak tužbe*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015., str. 159–173. te Bassegli Gozze, V.; Senjak Krunic, K., *Upravnopravni instituti odgodnog učinka i privremene mjere – međusobni odnos*, u: Galić, A. (ur.), *Zbornik radova 9. Savjetovanja – Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2021., str. 161–184.

³⁹ V. Rajko, A., *Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 2. epizoda (preventivne mjere, tužbeni zahtjev)*, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-2-epizoda-preventivne-mjere-tuzbeni-zahtjev-59475>

⁴⁰ Naime, članak 31. stavak 1. prijašnjeg ZUS-a propisivao je da je sud vezan tužbenim zahtjevom, a članak 58. stavak 1. obvezivao je sud da, kad utvrdi da je osporena odluka nezakonita, poništi tu odluku i sam riješi stvar (uz propisane iznimke od tog pravila).

tražio da sud sam riješi stvar, neki su suci smatrali da nema osnove za meritorno rješavanje stvari jer im je to priječila vezanost tužbenim zahtjevom. Naravno, neki su suci smatrali suprotno, pa su i u takvim situacijama ipak provodili spor pune jurisdikcije. To je dovodilo do nejednakog postupanja i određene doze pravne nesigurnosti, kao što je i umanjivalo ionako mali broj sporova koji su se provodili kao spor pune jurisdikcije. U tom pogledu ZUS uvodi novu odredbu kojom izrije kom propisuje da sud može meritorno riješiti stvar i kada to tužitelj nije izrije kom tražio (čl. 47. st. 2.). Naime, sudac može okvalificirati tužbu koja mu je upućena kao tužbu u sporu pune jurisdikcije ako smatra da će je moći riješiti učinkovitije nego što bi to omogućio spor o zakonitosti te je stoga bilo potrebno predvidjeti ovu novu odredbu kako bi se otklonile postojeće dvojbe oko ovlasti suda.⁴¹ Ostale odredbe kojima se uređuje postupanje nakon primitka tužbe ostale su neizmijenjene, a uvedena je čitava nova glava koja se odnosi na dokaze i izvođenje dokaza.

3.3. Dokazi i izvođenje dokaza

Radi uklanjanja dvojbi koje su postojale u podrednoj primjeni ZPP-a glede izvođenja dokaza i održavanja reda tijekom spora, novi ZUS u cijelosti propisuje i detaljno razrađuje dokaze i izvođenje dokaza u upravnom sporu, pribavljanje dokaza te održavanje reda. Posljednji dio ZUS-a sadržava odredbe o novčanim kaznama i postupku prisilne naplate (čl. 167.).

Jednako kao i kod propisivanja odredaba u vezi s poslovnom sposobnosti fizičke osobe i valjanosti zastupanja, mnoge su odredbe novog ZUS-a podudarne odredbama ZPP-a. Međutim, došlo je i do određenih jezičnih prilagodba (primjerice, očevid, a ne uviđaj) te nužnih prilagodba upravnom sporu (primjerice, u pogledu dokazivanja ispravama, novi ZUS sadržava dodatne odredbe o obvezi dostave isprava kojima raspolažu javnopravna tijela (čl. 61.)).

Posebice treba istaknuti da je uređeno saslušanje drugih osoba (službenika javnopravnog tijela ili drugog sudionika upravnog postupka) u svojstvu svjedoka, uključujući mogućnost njegova iskazivanja o razlozima i mišljenjima zbog kojih je donio neku odluku u upravnom postupku koji je prethodio upravnom sporu (čl. 72.). Također treba istaknuti i da je predviđena mogućnost vještačenja i kada je potrebno ocijeniti stručnu podlogu službenih osoba u upravnom postupku, uključujući mogućnost saslušanja službene osobe koja je sačinila stručnu podlogu (čl. 74.). To se, dakako, ne odnosi na stručne podloge o isključivo pravnim pitanjima.⁴² Glede vještačenja, ZUS sada sadržava izričitu odredbu o tome, a što

⁴¹ Staničić, F.; Britvić Vetma, B. i Horvat, B., *op. cit.* (bilj. 16), str. 114.

⁴² Rajko, A., *Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 3. epizoda (dokazivanje u upravnome sporu)*, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-3-epizoda-dokazivanje-u-upravnome-sporu-59595>.

je u primjeni prijašnjeg ZUS-a bilo izrazito sporno⁴³, da se vještačenje određuje i po službenoj dužnosti, a ne samo na prijedlog stranaka, ali ne na trošak suda, nego ili obiju stranaka ili jedne od njih (čl. 146.). Velika razlika u odnosu na usporedivu odredbu ZPP-a jest i u izostanku odredbe da protivljenje stranaka osobi vještaka sprječava njegovo imenovanje (čl. 75.), kao i u propisivanju da vještak ne mora usmeno izlagati svoj vještački nalaz, osim ako stranke istaknu obrazložene prigovore na njegovo mišljenje ili sud to nađe potrebnim (čl. 82.), što je još jedna specifičnost upravnog spora.

Novi ZUS nije razriješio još jedno sporno pitanje koje se pojavljuje u praksi i ističe u akademskim razmatranjima, a odnosi se na utvrđivanje činjenica po službenoj dužnosti i tzv. „novih“ činjenica u sporu. Naime, odgovor na ovo pitanje (dijelom) ovisi i o tome kakva se „istina“ utvrđuje u upravnom sporu. O tome postoje različita mišljenja. Tako Horvat smatra da se u upravnom sporu primjenjuje načelo stranačke istine⁴⁴, Rajko navodi (vrlo zanimljivo) da se u upravnom sporu primjenjuje načelo modificirane stranačke istine⁴⁵, a može se ustvrditi i da se (ipak) u upravnom sporu primjenjuje i načelo materijalne istine, što se posebice odnosi na spor pune jurisdikcije. Iz toga slijedi i da bi se u takvom sporu mogle utvrđivati (i koristiti) i činjenice nastale nakon donošenja rješenja koje se u upravnom sporu osporava. Takav stav zauzimaju Britvić Vetma i Bassegli Gozze⁴⁶, a može ga se „braniti“ jednostavnom činjenicom da je u sporu pune jurisdikcije predmet upravnog spora znatno proširen u odnosu na predmet upravnog spora u sporu o zakonitosti. Naime, u sporu pune jurisdikcije predmet upravnog spora jest sama upravna stvar, pa se čini ispravnim njihov zaključak da bi sudac, kada se nađe u iznimnoj situaciji, morao moći poduzeti odgovarajuće mjere u funkciji načela prema kojem se iznimne okolnosti (situacije) moraju rješavati iznimnim mjerama. Naime, on mora posjedovati sredstva za ispunjavanje javne misije za koju je zadužen.⁴⁷

3.4. Rasprava

Za razliku od prijašnjeg ZUS-a, novi ZUS-a sadržava detaljne odredbe kojima se uređuje rasprava. Nove odredbe odnose se na:

⁴³ V. Staničić, F., *Vještačenje u upravnom sporu – je li ga i kada sud dužan provesti?*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 14 (2020), 1-2, str. 7–20.

⁴⁴ Horvat, B., *Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52 (2015), 1, str. 227 i 228..

⁴⁵ Rajko, A., *Teret dokazivanja u upravnom postupku i upravnom sporu*, u: Galić, A. (ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2016., str. 101.

⁴⁶ Britvić Vetma, B.; Bassegli Gozze, V., *Prava i obveze upravnih sudova – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 1, 2016., str. 207–232.

⁴⁷ *Ibid.*, str. 231.

- zakazivanje rasprave (čl. 89.),
- javnost rasprave (čl. 90.),
- tijek rasprave (čl. 91.),
- rukovođenje raspravom (čl. 92.),
- određivanje izvođenja dokaza (čl. 93.),
- izvođenje dokaza saslušanjem (čl. 94.),
- otpuštanje svjedoka i vještaka i mogućnost njihova ponovnog saslušanja (čl. 95.),
- zaključivanje rasprave (čl. 96.),
- održavanje reda na raspravi (čl. 97.).

Novim su odredbama, kao i u slučaju uređivanja dokaza i njihova izvođenja, kao uzor poslužile odredbe ZPP-a.

U pogledu rješavanja upravnog spora bez rasprave (čl. 98.), propisuju se dosadašnji slučajevi u kojima sud može presudom riješiti spor bez rasprave. Tim se slučajevima dodaje još jedna mogućnost za rješavanje spora bez rasprave, ako sud na temelju stanja spisa utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, a tuženik u odgovoru na tužbu ne traži održavanje rasprave i ne predlaže izvođenje dokaza.

3.5. Radnje u upravnom sporu

Radnje u upravnom sporu uređene su glavom V. drugog dijela ZUS-a koja obuhvaća specifične radnje stranaka i suda u upravnom sporu. Riječ je o posebnom uređenju sljedećih radnji:

- radnje tužitelja: proširenje tužbenog zahtjeva (čl. 99.), proširenje tužbenog zahtjeva u sporu pokrenutom zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke (čl. 100.) i povlačenje tužbe (čl. 101.),
- radnje tuženika: priznanje tužbenog zahtjeva (čl. 102.) i postupanje prema tužbenom zahtjevu tijekom upravnog spora (čl. 103.),
- radnje suda: prethodno pitanje (čl. 104.), prekid upravnog spora (čl. 105.), obustava upravnog spora (čl. 106.), spajanje upravnih sporova (čl. 107.) i ogledni spor (čl. 108.).

Nadalje, uređeno je podnošenje podnesaka (čl. 109.), dostava (čl. 110.), rokovi (čl. 111.) i povrat u prijašnje stanje (čl. 112.) te razgledavanje spisa predmeta (čl. 113.).

Sastavljanje zapisnika nalaže se u različitim odredbama ZUS-a.⁴⁸ Međutim, ZUS, kao i prijašnji ZUS, propustio je pobliže urediti sastavljanje zapisnika (o čemu

⁴⁸ O načinu davanja punomoći (čl. 33.) i njezinu opozivanju odnosno otkazu (čl. 35.), o načinu predaje tužbe (čl. 41.), o raspravi (čl. 91.), o danim izjavama stranaka i drugih sudionika u sporu (čl. 109.), o vijećanju i glasanju (čl. 115. i 136.) i o sudskoj nagodbi (čl. 166.).

se sastavlja i koji mu je obvezni sadržaj) s obzirom na to da su ta pitanja uređena Sudskim poslovníkom⁴⁹, izuzev prava stranaka u odnosu na sastavljanje zapisnika o kojima ne postoje posebne odredbe ni u ZUS-u ni u Sudskom poslovníku.

Novine u pogledu radnji u upravnom sporu koje je ovlašten poduzeti tužitelj odnose se na proširenje tužbenog zahtjeva u sporu pokrenutom zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke. Naime u prijašnjem ZUS-u nije bilo propisano kako je potrebno postupiti u slučaju kada tijekom spora pokrenutog radi šutnje uprave tuženik naknadno donese odluku.⁵⁰ Novim odredbama propisuje se da, ako nakon pokretanja upravnog spora zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke javnopravno tijelo naknadno donese pojedinačnu odluku koju je propustilo donijeti u propisanom roku, to će tijelo, osim tužitelja, istodobno izvijestiti i sud pred kojim je spor pokrenut. Sud će u tom slučaju pozvati tužitelja da u roku od 15 dana izjavi je li naknadno donesenom odlukom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem opsegu, odnosno proširuje li tužbeni zahtjev i na novu odluku. Ako tužitelj izjavi da je naknadno donesenom odlukom zadovoljan ili ako ne da izjavu u propisanom roku, sud će donijeti rješenje o obustavi spora. Protiv rješenja o obustavi spora može se podnijeti žalba. Ako tužitelj izjavi da novom odlukom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak ako protiv nove odluke nije dopušten redoviti pravni lijek u upravnom postupku. Iako to nije izrijeekom propisano, u protivnom će donijeti rješenje o obustavi spora. Razlog za takvo uređenje jest opće pravilo da se upravni spor ne može voditi protiv pojedinačne odluke protiv koje nije iskorišten redovit pravni lijek (čl. 46. st. 1. t. 3.). Tužitelj će protiv nove odluke kojom nije zadovoljan najprije morati izjaviti žalbu u upravnom postupku, a spor će moći pokrenuti tek nakon iskorištavanja tog redovitog pravnog lijeka.

U pogledu prekida upravnog spora došlo je samo do promjene u slučaju podnošenja zahtjeva Sudu Europske unije radi tumačenja prava Europske unije ili valjanosti akata koje su donijele institucije Europske unije. Taj je slučaj prebačen iz fakultativnih u obvezne razloge za prekid upravnog spora.⁵¹

⁴⁹ NN br. 37/14, 49/14, 8/15, 35/15, 123/15, 45/16, 29/17, 33/17, 34/17, 57/17, 101/18, 119/18, 81/19, 128/19, 39/20, 47/20, 138/20, 147/20, 70/21, 99/21, 145/21, 23/22, 12/23, 122/23, 55/24. Prema članku 1.a, točki 6. Sudskog poslovníka zapisnik je svako pismeno sastavljeno o sudskoj radnji obavljenoj u tijeku postupka na ročištima, o važnijim izjavama i priopćenjima koje stranke ili drugi sudionici daju izvan ročišta, kao i ostalim radnjama suda kad je to propisano pravilima odgovarajućeg postupka. Zapisnik se sastavlja u skladu s odredbama članka 54. – 58. Sudskog poslovníka.

⁵⁰ Dosadašnja upravnosudska praksa u takvom je slučaju dopuštala proširenje tužbenog zahtjeva, pa se novim odredbama zapravo regulira postupanje upravnih sudova na način koji je i bio prihvaćen u praksi (v. Staničić, F.; Britvić Vetma, B. i Horvat, B., *op. cit.* (bilj. 16), str. 140.).

⁵¹ Omakla se pogreška u članku 105. stavku 6. prema kojem ako je sud odredio prekid spora iz stavka 2. točke 1. ovoga članka radi podnošenja zahtjeva Sudu Europske unije, dužan je o tome obavijestiti ministarstvo nadležno za vanjske poslove i dostaviti mu podneseni zahtjev. Pozivanje na stavak 2. točku 1.

Pitanje spajanja upravnih sporova također nije bilo uređeno prijašnjim ZUS-om, premda su se u praksi pojavljivale situacije kada bi to bilo svrhovito, pa čak i prijeko potrebno. U prvom slučaju koji se propisuje novim odredbama o spajanju upravnih sporova, spajanje ne bi bila dužnost, nego mogućnost suda koju bi mogao primijeniti kada, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, ocijeni da je to svrhovito s obzirom na načelo učinkovitosti. Tako se mogućnost spajanja upravnih sporova predviđa u slučaju ako jedan ili više tužitelja pred istim sudom pokrenu dva ili više sporova protiv istog tuženika radi ocjene zakonitosti pojedinačnih odluka, propuštanja donošenja pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora koji se temelje na istoj činjeničnoj i pravnoj osnovi. Ti se sporovi po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke mogu rješenjem spojiti radi zajedničkog raspravljanja. Nakon završetka raspravljanja spojeni predmeti mogu se razdvojiti radi donošenja zasebnih odluka.

Međutim, postoji i situacija kada je spajanje upravnih sporova nužno. Riječ je o slučaju kada više tužitelja pokrene spor radi ocjene zakonitosti iste pojedinačne odluke. Ti će se sporovi po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke rješenjem spojiti radi zajedničkog raspravljanja i donošenja zajedničke odluke. Spojeni sporovi nastavljaju se pred sucem ili vijećem koje je odlučilo o spajanju te za sve spojene sporove sud može donijeti zajedničku odluku.

Ogledni spor uveden je u prijašnji ZUS kako bi se povećala učinkovitost vođenja upravnih sporova. Ogledni spor bilo je moguće voditi ako je u deset ili više prvostupanskih upravnih sporova predmet tužbe bio iste pravne i činjenične prirode. Sud je u tom slučaju mogao rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu, a nakon što bi ta presuda postala pravomoćna nastavio bi voditi prekinute sporove uz primjenu dokaza koji su provedeni u oglednom sporu. S obzirom na to da su se u praksi iznimno rijetko pojavljivali slučajevi koji su ispunjavali postavljen „prag“ od deset ili više predmeta iste pravne i činjenične prirode, novim ZUS-om prag je snižen na pet ili više prvostupanskih upravnih sporova. Kao ni u prijašnjem ZUS-u i dalje ne postoji izričita odredba o kriteriju prema kojem bi sud trebao odabrati koji će spor rješavati kao ogledni. Međutim, prema Zakonu o sudovima dužnost je sudaca da predmete koji su im raspoređeni u rad rješavaju redoslijedom njihova zaprimanja u sud (čl. 93. st. 1.), pa bi se u skladu s tom odredbom kao ogledni spor morao riješiti onaj spor u kojem je tužba prva zaprimljena.⁵²

je ostalo iz prijašnjeg ZUS-a kada je ovaj razlog spadao pod fakultativne razloge. Sada je riječ o stavku 1. i novoj točki 4.

⁵² *Ibid.*, str. 166.

S obzirom na to da je mogućnost vođenja oglednog spora i spajanja upravnih sporova vezana uz ispunjenje jednake pretpostavke da je riječ o sporovima koji se temelje na istoj činjeničnoj i pravnoj osnovi, u praksi bi se moglo pojaviti pitanje kada bi se sporovi mogli spojiti, a kada bi se mogao voditi ogledni spor. U svrhu povećanja učinkovitosti vođenja upravnih sporova suci imaju mogućnost, kada su za to ispunjene zakonske pretpostavke, odabrati najsvrhovitiji način upravljanja sporom. Temeljna razlika je u tome što je za vođenje oglednog spora nužno da je riječ o najmanje pet predmeta iste činjenične i pravne prirode, a spajanje upravnih sporova moguće je primijeniti neovisno o broju sporova koji se vode. Zbog toga možemo očekivati da će se u praksi češće primjenjivati spajanje upravnih sporova nego vođenje oglednog spora. Druga temeljna razlika je to što kod spajanja upravnih sporova nema primjene prekida spora te se svi sporovi zajednički vode i raspravljaju. Stoga se vođenje oglednog spora čini prikladnijim kada je riječ o većem broju tužitelja i predmeta iste činjenične i pravne prirode.

3.6. Sudske odluke

U upravnom sporu donose se dvije vrste sudskih odluka: presuda i rješenje. Presudom se odlučuje o tužbenom zahtjevu (bilo da se on usvaja ili odbija), a rješenjem se odlučuje o postupovnim pitanjima, što uključuje i odbacivanje tužbe kada ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora.

S obzirom na mogućnost rješavanja upravnog spora u vijeću, u ZUS su vraćene odredbe koje propisuju odredbe o donošenju presude kada rješava vijeće (čl. 115.). Vijeće donosi presudu većinom glasova, a o vijećanju i glasanju vodi se poseban zapisnik koji potpisuju svi članovi vijeća i zapisničar. Uvedena je mogućnost da se na zahtjev člana vijeća koji je izdvojio glas njegovo pisano obrazloženje izdvojenoga glasa priloži pisanoj presudi.⁵³ To mišljenje objaviti će se na isti način kao i presuda.

Kad je riječ o sadržaju presude, cilj je novih odredaba bio riješiti određene probleme koji su se pojavili u upravnosudskoj i upravnoj praksi a proizlaze iz činjenice da se u većini slučajeva sudovi opredjeljuju rješavati upravni spor samo kao spor o zakonitosti, a ne kao spor pune jurisdikcije. Spor o zakonitosti vodi se sa svrhom da se ocijeni postoji li ona ili ne postoji, a ne sa svrhom da sud meritorno riješi stvar, i trebao bi biti iznimka prema ZUS-u.⁵⁴ To jasno proizlazi iz članka

⁵³ O izdvojenim mišljenjima u sudskim postupcima s povijesno-komparativnog i pravnoteorijskog aspekta v. Antić, *Izdvojeno mišljenje u sudskim postupcima i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, no. 2, 2016., str. 837–873. U radu se upućuje na slobodu izražavanja mišljenja i sudačke neovisnosti kao razlozima u prilog dopuštanja izdvajanja mišljenja, te na jasnoću i uvjerljivost sudskih odluka te utjecaj na integritet i ugled suda kao razloge protiv.

⁵⁴ Britvić Vetma, B.; Bassegli Gozze, V., *op. cit.* (bilj. 46), str. 227.

117. ZUS-a (kao i iz članka 58. prijašnjeg ZUS-a) koji propisuje ovlasti suda kada usvaja tužbeni zahtjev. Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar. Dakle, primarna je ovlast pune jurisdikcije. Iznimno, ako sud ne može riješiti stvar zbog njezine prirode ili ako je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni, vratit će predmet nadležnom tijelu na ponovno odlučivanje. Međutim, u upravnosudskoj praksi ubrzo se pokazalo da intencija ZUS-a nije ostvarena jer su se prvostupanjski sudovi vrlo rijetko koristili svojim reformacijskim ovlastima. Upravni se spor i nakon stupanja na snagu prijašnjeg ZUS-a uglavnom vodio kao spor o zakonitosti upravnog akta koji, u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, rezultira kasacijskom presudom.⁵⁵ No, vidljive su razlike među prvostupanjskim sudovima. Primjerice, Upravni sud u Splitu u 2022. godini donio je 85 reformacijskih odluka,⁵⁶ a ukupno je te godine riješio 4797 predmeta.⁵⁷ Upravni sud u Zagrebu u 2022. godini donio je ukupno 347 reformacijskih odluka, a u odnosu na ukupan broj usvajajućih presuda riječ je o 36,18%.⁵⁸

Priroda stvari je pravni standard koji je potrebno razjasniti. Postoje shvaćanja da je priroda stvari „faktično pitanje otvoreno za svaki konkretan slučaj“,⁵⁹ te da to pitanje ocjenjuje sud koji odlučuje u predmetu. Predviđalo se da će sudska praksa uspostaviti pravila o tome u kojim okolnostima priroda upravne stvari ne daje mogućnost upravnom sudu da sam riješi upravnu stvar⁶⁰ te da će omjer reformacijskih i kasatornih presuda u najvećoj mjeri ovisiti o upravnosudskom tumačenju pravnog standarda prirode stvari.⁶¹ Međutim, u praksi se pokazalo da je to tumačenje, u pravilu, izostalo odnosno u obrazloženjima presuda uglavnom je neizrečeno. Naime, u presudama kojima se tužbeni zahtjev usvaja i predmet vraća javnopravnom tijelu na ponovni postupak sudovi u većini slučajeva nisu posebno obrazlagali razloge zbog kojih predmet nisu mogli meritorno riješiti.⁶² S druge strane, Visoki upravni sud Republike Hrvatske zauzeo je shvaćanje da se zakonska odredba prema kojoj sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva

⁵⁵ Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, P.Z. br. 690, Zagreb, 13. studenoga 2014., str. 9.

⁵⁶ Prema podacima Upravnog suda u Splitu dostavljenima na upit autorice 2. svibnja 2023.

⁵⁷ Ministarstvo pravosuđa i uprave, Statistički pregled o radu sudova za 2022. godinu, Zagreb, travanj 2023., str. 51.

⁵⁸ Prema podacima Upravnog suda u Zagrebu dostavljenima na upit autorice 20. travnja 2023.

⁵⁹ Krsmanović, P., *Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini*, Fondacija Centar za javno pravo, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Predrag_Krsmanovic.pdf, pristup: 13. lipnja 2024., str. 22.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Rajko, A., *Početak provedbe reforme upravnog spora u Hrvatskoj*, Fondacija Centar za javno pravo, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Alen_Rajko5.pdf, pristup: 13. lipnja 2024., str. 4.

⁶² Staničić, F.; Britvić Vetma, B. i Horvat, B., *op. cit.* (bilj. 16), str. 194–195.

„ne treba tumačiti kao obvezu suda da izrekom presude odlučuje o svakom od postavljenih tužbenih zahtjeva, nego kao obvezu suda da, u granicama tužbenog zahtjeva i ovisno o rezultatima postupka, donese odluku kojom će osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava stranke povrijeđenog pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela, vodeći brigu da neznanje i neukost stranke ne budu na štetu njenog prava“.⁶³ Drugim riječima, čak i kada tužitelj to izričito zahtijeva, sud može vratiti predmet tuženika na ponovni postupak imajući u vidu prirodu stvari. Međutim, pitanje je li priroda stvari doista takva da se predmet trebao vratiti na ponovni postupak javnopravnom tijelu Visoki upravni sud je rijetko propitivao te je zauzeo shvaćanje da se „vraćanjem predmeta tuženiku na ponovni postupak sud jasno izrazio da stvar ne može sam riješiti“.⁶⁴ Dakle, Visoki upravni sud inicijalno nije ni pokušao odrediti sadržaj pravnog standarda prirode stvari, već je ostavio prvostupanjskim sudovima slobodne ruke u tome.

Kako bi se spriječilo različito postupanje prvostupanjskih sudova u istovrsnim predmetima odnosno ujednačila upravnosudska praksa glede postojanja razloga za vraćanje predmeta na ponovni postupak javnopravnih tijela, uvedena je nova odredba u ZUS prema kojoj je sud, ako nije sam riješio stvar, dužan u presudi detaljno obrazložiti zašto nije tako odlučio (čl. 119. st. 6.).⁶⁵

Drugi važan problem koji se nastoji riješiti novim odredbama o sadržaju presude također se odnosi na dvojbu koja se pojavila u predmetima u kojima se donosi presuda kojom se pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništava ili oglašava ništavom i predmet vraća na ponovni postupak. Naime, pitanje koje se postavlja u tim slučajevima jest jesu li javnopravna tijela vezana primjedbama i pravnim shvaćanjima izraženima u obrazloženju presude. U stručnoj literaturi može se naći mišljenje da se pravomoćnost odnosi samo na izreku presude, a ne i na primjedbe i pravna shvaćanja izražena u obrazloženju presude te da je vezanost uputama javnopravnom tijelu, iznesenima u obrazloženju presude upravnog suda, u osnovi usporediva s dužnostima prvostupanjskog suda u dru-

⁶³ Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Poslovni broj: Usž-2022/15-2 od 11. studenoga 2015.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Naime, kako se navodi u literaturi, relativno je mali krug slučajeva u kojima priroda stvari ne dopušta sudu da riješi upravnu stvar. U krug takvih upravnih stvari ulazila bi pitanja primjerice autonomije sveučilišta, izbora u znanstvena zvanja, pitanja u vezi s vanjskom politikom, unutarnjom organizacijom u javnopravnim tijelima i sl. Naime, u većini upravnih stvari sud može, jednako kao i javnopravno tijelo, provesti postupak utvrđivanja svih relevantnih činjenica, pa i razna vještačenja kako bi stvar doveo u stanje iz kojeg mu može i mora biti „jasno“ kakvo bi trebalo biti konačno rješenje takve upravne stvari. Prema tome, krug situacija u kojima bi sud mogao ustvrditi da neće meritorno riješiti upravnu stvar jer mu to priroda stvari ne dopušta je, prema našem mišljenju, uzak. V. Staničić, F.; Britvić Vetma, B. i Horvat, B., *op. cit.* (bilj. 16), str. 193–194.

gim vrstama sudskih postupaka vezanima uz obrazloženje odluke višeg suda.⁶⁶ Međutim, Ustav jamči sudsku kontrolu zakonitosti akata tijela javne vlasti, a stajališta i pravna shvaćanja upravnih sudova izražena u sudskim odlukama utječu na cjelokupni pravni sustav te pridonose razvoju pravne države. Ako tužena tijela ne postupaju u skladu s izrekom presude ili ne postupaju u rokovima i ne pridržavaju se pravnih shvaćanja i primjedbi suda, u potpunosti ruše cijelu konstrukciju upravnog spora.⁶⁷ U tom kontekstu važno je istaknuti Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III/2738/2019 od 10. lipnja 2020. u kojoj je izrazio sljedeće pravno shvaćanje: „Naime, da bi bila izvršena presuda kojom se poništava doneseni upravni akt i nalaže donošenje novog – uz uputu o načinu primjene prava – nije dostatno samo umjesto poništenog donijeti novi upravni akt, već je presuda izvršena tek onda kada je novi upravni akt donesen u skladu s izrekom presude te s pravnim shvaćanjem i konkretnim primjedbama suda.”

Uzevši u obzir sve navedeno, u ZUS-u je uvedena nova odredba prema kojoj ako se predmet vraća na ponovni postupak, izreka odluke suda mora sadržavati i obvezu nadležnog tijela da u ponovljenom postupku postupi u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama suda izraženima u obrazloženju odluke (čl. 119. st. 4.).

Glede sudskih odluka uvedena je i mogućnost donošenja dopunskih presuda, s obzirom na to da se u praksi pokazalo kako postoje situacije kada je donošenje dopunske presude potrebno, a ni Visoki upravni sud ni Ustavni sud nisu na zadovoljavajući način riješili tu pravnu prazninu.⁶⁸ Naime, kao i u drugim postupcima, moguće je da sud propusti odlučiti o cijelom tužbenom zahtjevu i da postoji potreba za donošenjem dopunske presude. Međutim, Visoki upravni sud zauzeo je pravno shvaćanje da donošenje dopunske presude nije moguće iz jednostavnog razloga što takve odredbe prijašnji ZUS ne sadržava.⁶⁹ U svojoj odluci kojom je odbio ustavnu tužbu Ustavni sud prihvatio je takvo obrazloženje Visokog upravnog suda ne osvrnuvši se uopće na argumentaciju podnositelja ustavne tužbe da mu je *de facto* onemogućen pristup sudu jer je poništavanjem dopunske presude prvostupanjskog upravnog suda dio tužbenog zahtjeva ostao nepresuđen.⁷⁰ Navedeno smatramo primjerom u kojem se

⁶⁶ V. Rajko, A., *Razlika između pravomoćnosti presude i vezanosti pravnim shvaćanjem suda u upravnom sporu*, Informator br. 6718 od 11. veljače 2022., str. 18–19.

⁶⁷ V. Šikić, M., *Obveznost sudskih presuda*, u: Barbić, J. (ur.), *Upravno sudovanje u Hrvatskoj* (okrugli stol održan 29. lipnja 2017.), Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018., str. 147–155.

⁶⁸ V. Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III/3961/2018 od 22. prosinca 2020.

⁶⁹ U predmetu broj: Usž-520/18-2 (presuda od 19. travnja 2018.) Visoki upravni sud poništio je dopunsku presudu Upravnog suda u Splitu ocijenivši da je Upravni sud u Splitu počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, s obzirom na to da odredbama prijašnjeg ZUS-a nije bila propisana mogućnost da se u upravnom sporu može donositi dopunska presuda.

⁷⁰ Odluka Ustavnog suda br. U-III/3961/2018 *op. cit.* (bilj. 68).

i Ustavni sud poveo za pretjeranim pravnim formalizmom, pojavom koja se višekratno kritizirala kod (upravnih) sudova.⁷¹

Kako bi se popunila ta pravna praznina, novim se odredbama ZUS-a (čl. 120.) propisuje da stranka može u roku od petnaest dana od dana dostave presude podnijeti prijedlog da se presuda dopuni ako je sud propustio odlučiti o svim zahtjevima ili je propustio odlučiti o dijelu zahtjeva. Također se propisuje da će sud nepravodobni prijedlog odbaciti odnosno neosnovani prijedlog odbiti rješenjem bez održavanja rasprave. Protiv rješenja prvostupanjskog suda o odbacivanju ili odbijanju prijedloga dopuštena je žalba. Nadalje, ako sud utvrdi da je prijedlog osnovan, zakazat će raspravu radi donošenja presude o zahtjevu koji nije riješen. Dopunska presuda može se donijeti i bez održavanja rasprave ako je zahtjev u pogledu kojeg se traži dopuna dovoljno raspravljen. Na podnošenje i druga pitanja odlučivanja o žalbi protiv dopunske presude primjenjuju se odredbe o žalbi protiv presude. Ako je uz prijedlog za dopunsku presudu podnesena i žalba protiv prvotne presude, sud će zastati s dostavom te žalbe drugostupanjskom sudu dok ne donese odluku o prijedlogu za dopunu presude i dok ne protekne rok za žalbu protiv te odluke. Ako i protiv odluke o dopuni presude bude podnesena žalba, prvostupanjski sud će je zajedno sa žalbom protiv prvotne presude dostaviti Visokom upravnom sudu.

U pogledu objave presude (čl. 121.) propisano je da se presuda objavljuje u roku koji ne može biti dulji od 30 dana od dana zaključenja rasprave, za razliku od prijašnjeg roka koji je iznosio samo osam dana. Propisano je i da će se u predmetima u kojima je javnost na raspravi bila isključena izreka presude pročitati javno, a sud će odlučiti hoće li se i koliko isključiti javnost pri objavi razloga presude. Također je izričito propisano da će svi nazočni saslušati čitanje izreke presude stojeći.

Kad je riječ o uređenju donošenja rješenja kao druge vrste sudske odluke u upravnom sporu (čl. 125.), uvedeno je da u sporovima u kojima sudi vijeće rješenja koja se donose na raspravi objavljuje predsjednik vijeća. Svaki pisani otpisak rješenja mora sadržavati uputu o pravnom lijeku. Drugim riječima, čak i ono pisano rješenje protiv kojeg nije dopuštena žalba mora sadržavati uputu o pravnom lijeku. Također je izričito propisano da se odredbe o ispravljanju pogrešaka u presudi (čl. 124.) na odgovarajući način primjenjuju i na ispravljanje pogrešaka u rješenjima.

⁷¹ V. odluke Ustavnog suda U-III-6283/2010 od 6. ožujka 2013. (www.usud.hr, točka 12.), U-III-4285/2013 od 27. rujna 2016. (www.usud.hr, točka 8.2. U-III-6045/2016 od 20. travnja 2017. (www.usud.hr, točka 27.), U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. (Narodne novine, br. 25/2016, točka 45), U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014., (Narodne novine br. 145/2014, točka 26.1.).

4. Pravni lijekovi

Pravni lijekovi prema ZUS-u, kao i u drugim pravno uređenim postupcima, dijele se na redovite i izvanredne pravne lijekove prema tome ulažu li se prije ili nakon pravomoćnosti napadane odluke.⁷² ZUS je zadržao jednaku podjelu pravnih lijekova kao i prijašnji ZUS. Kao redoviti pravni lijek omogućena je žalba, a kao izvanredni pravni lijekovi propisani su obnova spora i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke. U pogledu svih pravnih lijekova došlo je do određenih promjena.

4.1. Redoviti pravni lijek

Pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom zajamčeno je hrvatskim Ustavom.⁷³ U literaturi se mogu pronaći kritike široko postavljenog prava na žalbu jer njegovo korištenje može dovesti u pitanje pravo na suđenje u razumnom roku.⁷⁴ Jedan od glavnih povoda prve reforme upravnog sudovanja u Hrvatskoj bio je riješiti problem predugih postupaka i velik broj neriješenih predmeta, a cilj je bio da se poveća učinkovitost sudskih postupaka, skрати njihovo trajanje i reduciraju zaostaci u rješavanju. Kako bi se izbjegli prigovori da će dvostupanjsko rješavanje sudskih predmeta dovesti do nepotrebnog odugovlačenja sudskih postupaka,⁷⁵ znatno se ograničila mogućnost ulaganja žalbe na prvostupanjske presude.⁷⁶ Žalba nije bila moguća kad je upravni sud odbio tužbeni zahtjev, a bila je dopuštena jedino kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, što se u praksi događalo iznimno rijetko.

Reformom iz 2014. godine⁷⁷ su također bile uvedene odredbe kojima se ne dopušta žalba u određenim slučajevima, premda su se ograničenja ublažila. U pri-

⁷² Vidaković Mukić, M., *Opći pravni rječnik*, Narodne novine, Zagreb, 2015., str. 1019.

⁷³ Članak 18. Ustava glasi: „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.“

⁷⁴ V. Uzelac, A., *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?*, u: Uzelac, A.; Garašić, J.; Maganić, A. (ur.), *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku: izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*, Zbornik radova u čast 70. rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013., str. 236. O mogućim negativnim posljedicama ukidanja ograničenja za podnošenje žalbe na presude upravnih sudova v. Rajko, A., *Prijedlozi vezani uz predstojeće izmjene uređenja takozvanog filtra za žalbu u upravnom sporu*, Informator br. 6283 od 24. svibnja 2014., str. 2.

⁷⁵ V. Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog zakona o upravnim sporovima*, P.Z.E. br. 378, Zagreb, 19. lipnja 2009., str. 5.

⁷⁶ O neustavnosti takvog uređenja v. Đanić, A.; Ofak, L., *Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedan od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava*, Pravni vjesnik, vol. 30, no. 2, 2014., str. 52–60.

⁷⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN br. 152/14.

jašnji ZUS bio je uveden novi članak 66.a koji je propisivao da žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, kao ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku. Također, žalba nije bila dopuštena ni protiv dijela presude u koji je uključen sadržaj sudske nagodbe.

Novim ZUS-om nije se odustalo od ograničenja prava na žalbu (čl. 127.). Međutim, novost je da je žalba ipak dopuštena protiv presude kojom je predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, ako je u obrazloženju presude tuženiku naloženo donošenje sadržajno sasvim određene odluke. U potonjem je slučaju zapravo riječ o sporu pune jurisdikcije, pa bi žalba u tom slučaju morala biti dopuštena. Naime, u praksi se ponekad događa da se donose presude kojima se poništava upravni akt i predmet vraća na ponovni postupak javnopravnom tijelu, pri čemu sud u obrazloženju upućuje na to da se stranci prizna odgovarajuće pravo uvažavajući pravna shvaćanja suda umjesto da o tome presudi u izreci presude.⁷⁸ Posljedica je da se u uputi o pravnom lijeku navodi da žalba protiv presude nije dopuštena s obzirom na to da u izreci presude sud nije meritorno riješio stvar, nego je vratio predmet na ponovni postupak. Na taj se način javnopravnom tijelu onemogućuje podnošenje žalbe, a nameće mu se da, zbog vezanosti uz upute i pravna shvaćanja suda, meritorno riješi stvar na određeni način, a stranka u slučaju pozitivnog ishoda neće imati razloga da ponovno pokrene upravni spor. Jedino što bi moglo preostati javnopravnom tijelu u slučaju kada mu se uskraćuje pravo na žalbu jest da svjesno postupi protivno pravnom shvaćanju i uputama prvostupanjskog suda, kako bi u ponovljenom sporu moglo ostvariti pravo na žalbu Visokom upravnom sudu s obzirom na to da je žalba nedopuštena samo kada se predmet prvi put vraća na ponovni postupak. Takvo je postupanje, daka-ko, protivno obveznosti pravomoćnih sudskih odluka i ne može se opravdati, ali je zbog činjenice da se može dogoditi u praksi bilo potrebno pronaći određeno rješenje. To je bio glavni povod za uvođenje odredbe koja propisuje da je žalba dopuštena protiv presude kojom je predmet prvi put vraćen na ponovni postupak ako je u obrazloženju presude naloženo donošenje sadržajno određene odluke.

U vezi s razlozima za žalbu (čl. 126.), promjene se odnose na drukčije uređenje bitnih povreda odredaba upravnog spora. Bitna povreda odredaba upravnog

⁷⁸ Primjeri takvih presuda su: presuda Upravnog suda u Zagrebu poslovni br. USI-767/22-8 od 24. svibnja 2022., presuda Upravnog suda u Rijeci poslovni broj: 1 Us I-449/2021-29 od 12. listopada 2022. i presuda Upravnog suda u Osijeku poslovni broj: 3 Us I-44/2022-7 od 2. lipnja 2022. V. o tome Rajko, A., *Treba li odbaciti žalbu protiv presude upravnog suda koja je samo prividno kasacijska?*, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/treba-li-odbaciti-zalbu-protiv-presude-upravnog-suda-koja-je-samo-prividno-kasacijska-45108>, pristup: 15. lipnja 2024.

spora postoji ako upravni sud tijekom spora nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe ZUS-a, a to je bilo ili je moglo biti od utjecaja na donošenje zakonite i pravilne presude, za razliku od prijašnje odredbe prema kojoj je bitna povreda postojala samo kada je to utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude.

Druga važna novina jest to da se uvode tzv. apsolutno bitne povrede odredaba upravnog spora koje uvijek postoje u sljedećim slučajevima:

1. ako je u donošenju presude sudjelovao sudac koji je prema odredbama ZUS-a morao biti izuzet, ili ako je u donošenju presude sudjelovala osoba koja nema svojstvo suca,
2. ako je sud pogrešno odlučio da ne postoje pretpostavke za vođenje spora,
3. ako je odlučeno o ocjeni zakonitosti pojedinačne odluke koja nije predmet spora,
4. ako je sud riješio spor bez održavanja rasprave, protivno odredbama ZUS-a,
5. ako kojoj stranci nije bila dana mogućnost da sudjeluje u upravnom sporu,
6. ako je sud odbio zahtjev stranke da se u postupku služi svojim jezikom, a stranka se zbog toga žali,
7. ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik odnosno osoba ovlaštena za zastupanje,
8. ako je protivno zakonu bila isključena javnost na raspravi.

Značajna se novost uvodi glede ovlasti Visokog upravnog suda u odlučivanju po žalbi (čl. 135.). Prema važećim odredbama ZUS-a, Visoki upravni sud nema ovlast vraćanja predmeta prvostupanjskom sudu, iako se u praksi to ponekad događalo.⁷⁹ Novim se odredbama dopušta određena ovlast Visokog upravnog suda da nakon poništavanja presude vrati predmet prvostupanjskom sudu na ponovno vođenje upravnog spora. Visoki upravni sud poništiti će prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar ako utvrdi da je upravni sud počinio (relativno) bitnu povredu odredaba upravnog spora, da je o činjeničnom stanju izveo pogrešan zaključak ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo. Međutim, ako utvrdi da je upravni sud počinio tzv. apsolutno bitnu povredu odredaba upravnog ili da je kakvu odlučnu činjenicu pogrešno utvrdio ili je nije utvrdio, poništiti će prvostupanjsku presudu te vratiti predmet prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje. To može učiniti najviše jedanput.

⁷⁹ V. primjerice Zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda br.: 6 Su-140/2018-2 od 12. ožujka 2018. prema kojemu ako je u prvostupanjskom upravnom sporu povrijeđeno pravo na pristup sudu, predmet je po žalbi moguće vratiti tom sudu na ponovni postupak.

Nova odredba, kojom se omogućava članu vijeća koji je izdvoji svoj glas da se njegovo pisano obrazloženje izdvojenog glasa priloži pisanoj presudi, primjenjuje se i pri donošenju drugostupanjskih presuda.

4.2. Izvanredni pravni lijekovi

U pogledu oba izvanredna pravna lijeka došlo je do određenih promjena, s time da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke znatnije izmijenjen.

Kad je riječ o obnovi spora (čl. 137.), prema novom ZUS-u moguće je obnoviti spor koji je okončan, ne samo presudom nego i rješenjem. Ovo je važno zbog prakse Visokog upravnog suda koji rješava žalbe protiv rješenja upravnih sudova vlastitim rješenjem.⁸⁰ Kada se primjerice donese rješenje kojim se tužba odbaci iz nekog od propisanih razloga pa stranka izjavi žalbu protiv toga rješenja, Visoki upravni sud donosi rješenje o odbijanju žalbe. Stoga, ako i nastane razlog za obnovu spora, obnova nije bila moguća jer je bilo propisano da se može obnoviti samo spor koji je okončan presudom.

Kao razlozi obnove koji se odnose na izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava dodani su slučajevi kada je postupak pred Europskim sudom za ljudska prava okončan prijateljskim rješenjem spora u skladu s člankom 39. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno jednostranim priznanjem povrede u skladu s člankom 62.A Poslovnika Europskog suda za ljudska prava. Također je dodan i razlog kada je odluka u oglednom sporu na temelju koje su riješeni ogledni sporovi stavljena izvan snage.

S obzirom na to da je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti kojim se zadire u pravomoćne sudske odluke bio uređen samo jednim člankom, u literaturi se opravdano kritizirala podnormiranost ovog izvanrednog pravnog lijeka.⁸¹ Također se dovodio u pitanje monopol Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (dalje: DORH) na podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke zbog nedostatnih odredaba koje nisu osiguravale pravnu jednakost stranaka. Postojali su i prijedlozi da se pobliže propiše postupak podnošenja inicijative za podnošenje zahtjeva, kao i način na koji DORH mora odgovoriti na tu inicijativu stranke.⁸²

⁸⁰ V. primjerice rješenje Visokog upravnog suda poslovni broj Usž-735/2013-2 od 9. siječnja 2014.

⁸¹ V. primjerice Šikić, M., *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 54, br. 1, 2017., str. 179–201.; Maganić, A.; Orlić Zaninović, S., *Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022., str. 581–609.

⁸² V. primjerice Kontrec, D., *Kontrolne ovlasti Vrhovnog suda Republike Hrvatske povodom odlučivanja o zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke*, u: u: Barbić, J. (ur.), *Upravno sudovanje u Hrvatskoj* (okrugli stol održan 29. lipnja 2017.), Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018., str. 87.

Novi ZUS unosi bitne promjene vezane uz uređenje podnošenja zahtjeva te odlučivanje o njemu. S obzirom na to da je riječ o zadiranju u pravomoćne sudske odluke, kao razlozi za podnošenje zahtjeva propisuju se osobito teška materijalna ili postupovna povreda zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni (čl. 139.). Detaljnije se propisuje postupak podnošenja prijedloga DORH-u (čl. 140.). Stranke u upravnom sporu mogu predložiti DORH-u podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti u roku od 60 dana od dana dostave pravomoćne presude ili rješenja. Prijedlog mora sadržavati:

1. osobno ime odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje
2. oznaku presude odnosno rješenja protiv kojeg se podnosi
3. opseg osporavanja presude odnosno rješenja
4. razloge osobito teške materijalne ili postupovne povreda zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni koji moraju biti detaljno obrazloženi
5. potpis podnositelja.

Prijedlogu treba priložiti izvornik ili presliku osporene presude odnosno rješenja. DORH je dužan o svojoj odluci obavijestiti stranku što je prije moguće, a najkasnije u roku od 90 dana od dana podnošenja prijedloga. Ako DORH odluči da nema uvjeta za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke, obavijest stranci mora biti obrazložena.

Odredba koja se odnosi na ovlaštenje DORH-a za podnošenje zahtjeva Vrhovnom sudu Republike Hrvatske (dalje: Vrhovni sud) ostala je ista kao i u prijašnjem ZUS-u. Također je ostao identičan rok. Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti DORH može podnijeti Vrhovnom sudu u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne presude, odnosno rješenja strankama. DORH zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti (čl. 141. st. 1.). Međutim, kako bi se otklonili prigovori u pogledu neravnopravnog položaja stranaka, uvedena je novina koja strankama omogućuje da pod određenim uvjetima mogu izravno podnijeti zahtjev Vrhovnom sudu. Ako je DORH bio stranka u upravnom sporu ili je zastupao tuženika u upravnom sporu, zahtjev Vrhovnom sudu može izravno podnijeti i protivna stranka u istom roku koji vrijedi za DORH (čl. 141. st. 2.). Osim toga, ako DORH nije postupio u skladu sa svojom obvezom da najkasnije u roku od 90 dana od podnošenja prijedloga obavijesti stranku postoje li uvjeti za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti, a ako utvrdi da ne postoje, i svoju odluku o tome ne obrazloži, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakoni-

tosti može Vrhovnom sudu izravno podnijeti stranka u istom roku koji vrijedi za DORH (čl. 141. st. 3.). Međutim, ta se odredba ne odnosi na javnopravna tijela (čl. 141. st. 4.). Također je propisano da za izravno podnošenje zahtjeva Vrhovnom sudu stranka ili njezin opunomoćenik moraju imati položen pravosudni ispit (čl. 141. st. 6.). Sadržaj zahtjeva propisan je jednako kao i sadržaj prijedloga (čl. 141. st. 5. upućuje na čl. 140. st. 2.), a u njemu se ne mogu iznositi nove činjenice, osim onih koje se odnose na osobito teške materijalne ili postupovne zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni (čl. 141. st. 7.). Iz prikazanih odredaba vidljivo je da je zakonodavac htio pomiriti dva suprotstavljena cilja – s jedne strane osigurati ravnopravnost stranaka u pristupu Vrhovnom sudu, a s druge strane osigurati da DORH i dalje može ostvarivati svoju ustavnu zadaću podnošenja pravnih sredstava za zaštitu Ustava i prava.

O zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti Vrhovni sud, kao i prema prijašnjem ZUS-u, odlučuje u vijeću koje čini pet sudaca. Međutim, propisuje se i mogućnost odlučivanja u proširenom vijeću od 13 sudaca, ako vijeće od pet sudaca ocijeni da bi svojom odlukom odstupilo od ustaljene prakse ili odluke proširenog vijeća Vrhovnog suda ili da praksa Vrhovnog suda u vezi s pravnim pitanjem o kojem odlučuje nije jedinstvena (čl. 142.).

Odlučivanje Vrhovnog suda o zahtjevu uređeno je malo detaljnije (čl. 143.). Vrhovni sud odbacit će rješenjem nepravodoban zahtjev, zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba, kao i zahtjev koji ne sadržava sve propisane podatke. To se odnosi i na zahtjev koji ne sadržava detaljno obrazložene razloge za njegovo podnošenje, a koji se trebaju odnositi na osobito tešku materijalnu ili postupovnu povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. Ako Vrhovni sud ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci koja može u roku od 30 dana podnijeti odgovor na zahtjev. Sud protiv presude odnosno rješenja kojega je podnesen zahtjev i javnopravno tijelo kao tuženik dužni su bez odgađanja dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, na njegov zahtjev, sve spise predmeta. Vrhovni sud rješava o zahtjevu na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u dijelu u kojem je osporavana zahtjevom i u granicama razloga navedenih u zahtjevu. Odbit će zahtjev ako utvrdi da je neosnovan, a ako utvrdi osobito tešku povredu zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, presudom će usvojiti zahtjev i osporavanu odluku ukinuti i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili ju preinačiti.

5. Troškovi upravnog spora

Novim ZUS-om u suštini se ne mijenja osnovno uređenje snošenja troškova upravnog spora. I dalje vrijedi temeljno pravilo načelo *causae* odnosno razmjerno uspjehu u sporu (čl. 147. st. 1. i 2.). Zakonodavac nije izmijenio odredbu vezanu uz pitanje procjenjivosti vrijednosti predmeta upravnog spora, pa se i dalje vrijednost predmeta spora smatra neprocjenjivom (čl. 144. st. 3.). Navedeno zasigurno nije životno ni logično, a ograničavanje visine troška moglo je biti postignuto i drugim, legitimnijim metodama. Kao što ističe Rajko, takvo ograničavanje bilo bi dopušteno propisati i ograničavanjem vrste i broja radnji u sporu u odnosu na koje se stranci priznaje naknada troškova, i/ili propisivanjem odgovarajućih naknada troškova u paušalnim iznosima.⁸³ Navedena odredba je, prema našem mišljenju, rezultirala i znatnim povećanjem naknade odvjetnicima prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika⁸⁴. Naime, važeća Tarifa propisuje⁸⁵ da je nagrada odvjetnika u neprocjenjivim predmetima u prvostupanjskim upravnim sporovima za sastavljanje tužbe, odgovora na tužbu, prijedloga za donošenje privremene mjere, prijedloga za nagodbu te obrazloženih podnesaka s činjeničnim ili pravnim navodima 500 bodova, što vrijedi i za zastupanje na raspravi. Vrijednost jednog boda je 2,00 eura⁸⁶, što znači da je minimalni trošak prvostupanjskog spora u kojem stranku zastupa odvjetnik najmanje 2.000,00 eura jer je nužno uračunati trošak sastavljanja tužbe/odgovora na tužbu te jednog ročišta jer je usmena rasprava pravilo (uz propisane iznimke). Dakako, trošak može biti i znatno viši, ovisno o broju radnji u sporu te broju potrebnih ročišta.

Novim odredbama uklonila se podnormiranost u odnosu na troškove upravnog spora, a kao uzor poslužila su i pravna shvaćanja zauzeta u dosadašnjoj upravnosudskoj praksi.

U vezi s troškovima izvođenja dokaza, uz već postojeće pravilo da je stranka koja predloži izvođenje dokaza dužna po nalogu suda unaprijed položiti iznos potreban za podmirenje troškova koji će nastati u povodu izvođenja dokaza, uvedena je i nova mogućnost. Naime, kad izvođenje dokaza predlože obje stranke ili kad ga sud odredi po službenoj dužnosti, sud može odrediti da iznos potreban za podmirenje troškova polože obje stranke na jednake dijelove ili samo jedna stranka (čl. 146. st. 2.). Osim toga, propisano je i da će sud odustati od izvođenja dokaza ako iznos potreban za podmirenje troškova ne bude položen u roku što ga odredi sud. U tom će slučaju sud, s obzirom na sve okolnosti, po svojem uvje-

⁸³ Rajko, A., *Novo reguliranje troškova upravnog spora*, Informator br. 6464 (2017), str. 6.

⁸⁴ NN br. 138/23.

⁸⁵ V. tbr. 27.

⁸⁶ V. tbr. 54.

renju cijeliti od kakve je važnosti što stranka nije u roku položila iznos potreban za podmirenje troškova (čl. 146. st. 3.). Ako sud izvede dokaz iako predujam za njegovo izvođenje nije položen, rješenjem će naložiti stranci da u roku od osam dana od dana primitka tog rješenja određeni iznos plati svjedoku ili vještaku (čl. 146. st. 4.).

Novina je i to što se izričito uređuje snošenje „skrivljenih” troškova. Stranka je, neovisno o ishodu spora, dužna nadoknaditi protivnoj stranci troškove koje je uzrokovala svojom krivnjom ili slučajem koji se njoj dogodio (čl. 147. st. 4.). Također je dodana odredba i da stranka koja zlouporabi prava koja joj pripadaju u sporu nema pravo na naknadu troškova (čl. 147. st. 8.).

Glede postupanja tuženika odnosno obveznika izvršenja, detaljnije je uređeno snošenje troškova u dva slučaja koja su se pojavljivala u praksi. Prvi se slučaj odnosi na situaciju kada je spor obustavljen nakon što je tuženik postupio po tužbenom zahtjevu. Izričito je propisano da tužitelj u takvom slučaju ima pravo na naknadu troškova spora (čl. 147. st. 6.). U drugom slučaju riječ je o situaciji kada je obveznik izvršenja izvršio presudu nakon isteka roka za izvršenje presude i nakon što je zaprimio zahtjev za izvršenje presude. Predlagatelj izvršenja u tom slučaju ima pravo na naknadu troškova nastalih u povodu zahtjeva za izvršenje presude (čl. 147. st. 7.).

Također je detaljnije propisan postupak podnošenja zahtjeva za naknadu troškova (čl. 148.). O naknadi troškova sud odlučuje na zahtjev stranke u kojem je potrebno navesti troškove za koje traži naknadu. Zahtjev za naknadu troškova stranka je dužna postaviti najkasnije do zaključenja rasprave. Ako je odluka donesena bez rasprave, stranka je dužna zahtjev za naknadu troškova postaviti u roku od 15 dana od dostave odluke kojom je spor okončan. O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude ili postavljanja zahtjeva u skladu s odredbama ZUS-a. Protiv rješenja kojim se odlučuje o naknadi troškova žalba je dopuštena, s time da je iznimno propisano da žalba odgađa izvršenje rješenja.

Izričito je propisano i da pravo na oslobođenje od plaćanja troškova postupka i pravo na stručnu pravnu pomoć stranka ostvaruje na način i uz uvjete propisane propisom kojim se uređuje besplatna pravna pomoć (čl. 149.).

6. Izvršenje sudskih odluka

Novi ZUS detaljnije uređuje izvršenje sudskih odluka u odnosu na prijašnji ZUS. Pravo na izvršenje sudskih odluka sastavni je dio prava na pošteno suđenje. Kada ne bi postojalo jamstvo izvršenja sudskih presuda, vođenje upravnog spora

bilo bi besmisleno, tj. lišeno svakog djelotvornog učinka.⁸⁷ Novim se odredbama mnogo detaljnije regulira postupak po zahtjevu za izvršenje presuda, pri čemu se razlikuju dvije situacije: prva, kada nova odluka nije donesena u roku pri čemu se ocjenjuje opravdanost razloga za njezino nedonošenje te druga, kada je nova odluka donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda. Prijašnji je ZUS upućivao na primjenu pravila za izvršenje u upravnom postupku koja nisu bila sasvim prikladna jer se njima ponajprije uređuje situacija kada rješenja izvršavaju stranke, a ne javnopravna tijela. Također, povišen je iznos novčanih kazni koji se može izricati čelnicima javnopravnih tijela, s obzirom na to da je prijašnji iznos od jednomjesečne prosječne netoplaće bio nerazmjerno i neopravdano nizak u usporedbi s iznosima koji se mogu izricati strankama prema ZUP-u, čime je bila dovedena u pitanje jednakost svih pred zakonom.

Kao i prema prijašnjem ZUS-u izvršenje presude dužan je osigurati tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje. U izvršenju presude tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje obvezno je postupiti u skladu s izrekom presude, najkasnije u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude i povrata spisa tuženiku ako je spis vođen u fizičkom obliku, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama suda (čl. 151.). Ako tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje u izvršenju presude ne donese novu odluku u roku koji je određen presudom ili donese odluku koja je protivna izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, tužitelj može sudu koji je donio presudu podnijeti zahtjev za izvršenje presude. Ako je presudom naložena isplata, izvršenje se provodi u ovršnom postupku pred nadležnim tijelom (čl. 152. st. 1.).

Postupak po zahtjevu za izvršenje propisan je na sljedeći način. Zahtjev za izvršenje presude sud dostavlja tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje, koje mora u roku od 15 dana dostaviti odgovor na zahtjev za izvršenje. U odgovoru se mora očitovati je li presuda izvršena i o tome dostaviti dokaz, a ako presuda nije izvršena, mora obrazložiti razloge (čl. 152. st. 2.).

Kada je riječ o nedonošenju nove odluke, sud će ocijeniti opravdanost razloga koje istakne tuženik u svojem odgovoru na zahtjev za izvršenje. Ako nova odluka nije donesena u roku koji je određen presudom zbog opravdanih razloga, sud će tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje odrediti novi rok za izvršenje presude, u skladu s okolnostima konkretnog slučaja (čl. 153.). Ako tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje bez opravdanih razloga ne donese novu odluku u roku koji je određen presudom, sud će čelniku nadležnog javnopravnog tijela

⁸⁷ V. Šikić, M.; Ofak, L., *Pravo na izvršenje upravnosudskih odluka kao jamstvo poštenog suđenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015., str. 203–221.

rješenjem izreći novčanu kaznu u iznosu do 30% prosječne godišnje brutoplaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Jednako će postupiti sud i ako u roku od 15 dana tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje ne dostavi sudu odgovor na zahtjev za izvršenje. Sud će izricati daljnje novčane kazne unutar utvrđenog raspona sve dok tuženik odnosno tijelo nadležno za izvršenje ne donese novu odluku u izvršenju presude. Detaljno je propisan i postupak naplate novčane kazne, kao i postupak u slučaju da je rješenje o izricanju novčane kazne naknadno poništeno ili preinačeno (čl. 154.).

Važno je istaknuti i novu odredbu koja uređuje postupak po zahtjevu za izvršenje presude kad je nova odluka donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda (čl. 155.) U tom će slučaju sud nakon primitka odgovora na zahtjev za izvršenje ili isteka roka za dostavu odgovora na zahtjev za izvršenje, presudom bez održavanja rasprave poništiti odluku koja je donesena protivno izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda i naložiti tuženiku odnosno tijelu nadležnom za izvršenje da u određenom roku izvrši presudu. Istodobno će u izreci presude čelniku nadležnog javnopravnog tijela izreći novčanu kaznu u iznosu do 30% prosječne godišnje brutoplaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Protiv svih prethodno navedenih rješenja i presuda donesenih u postupku u povodu zahtjeva za izvršenje trebala bi biti dopuštena žalba, ali izričaj je odredbe izgleda takav da je omaškom propušteno propisati da je žalba dopuštena i protiv rješenja o odbacivanju i odbijanju zahtjeva za izvršenje, kao i protiv rješenja o obustavi postupka.⁸⁸

7. Ocjena zakonitosti općih akata

Značajna novost u pogledu postupka ocjene zakonitosti općih akata jest ta da se više ne zahtijeva pojedinačna odluka javnopravnog tijela kao pretpostavka za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti općeg akta u povodu zahtjeva stranaka.⁸⁹ Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokrenut će na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom koje smatraju da su općim aktom povrijeđena njihova prava ili pravni interes (čl. 158. st. 1.). Podnositelj zahtjeva mora u zahtjevu učiniti vjerojatnim da se općim aktom ili njegovom primjenom dira u njegovo pravo ili pravni interes,

⁸⁸ Naime, u članku 156. stavku 4. navodi se da je protiv rješenja i presude upravnog suda iz članaka 152. do 155. ovoga Zakona žalba dopuštena, a postupak po žalbi hitan, a donošenje rješenja o odbacivanju zahtjeva, o odbijanju zahtjeva i o obustavi postupka propisano je člankom 156. stavcima 1. do 3. Drugim riječima, odredba je trebala glasniti da je žalba dopuštena protiv rješenja i presude iz članaka 152. do 155. te članka 156., stavaka 1., 2. i 3.

⁸⁹ O pojedinačnoj odluci kao pretpostavci za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta v. Held, M., *Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu*, Doktorski rad, Zagreb, 2015., str. 223–228.

ali ne mora više svoj pravni interes dokazivati prilaganjem pojedinačne odluke javnopravnog tijela koja se temelji na osporavanom općem aktu (čl. 160. st. 2.).

Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti i po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti fizičkih ili pravnih osoba, prijedloga pučkog ili posebnog pravobranitelja ili na zahtjev suda (čl. 158. st. 2.). Detaljnije je uređen zahtjev suda za ocjenu zakonitosti općeg akta (čl. 159.). Ako sud u postupku utvrdi da opći akt koji bi trebao primijeniti, odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni sa zakonom, na konkretan slučaj može neposredno primijeniti zakon. U tom će slučaju Visokom upravnom sudu podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti spornog općeg akta, odnosno pojedine njegove odredbe. Kad sud pravomoćnom odlukom odbije primijeniti opći akt zbog njegove nezakonitosti, odnosno pojedinu njegovu odredbu, a Visoki upravni sud utvrdi da takva nezakonitost ne postoji, stranka kojoj je time bilo povrijeđeno neko pravo ili pravni interes može zahtijevati izmjenu pravomoćne odluke suda odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog spora ili drugog sudskog postupka u roku od tri mjeseca od dana dostave odluke.

Predviđena je i situacija ako tijekom postupka pred Visokim upravnim sudom pokrenutog po zahtjevu za ocjenu zakonitosti općeg akta taj opći akt prestane važiti te je propisano da Visoki upravni sud može ocijeniti zakonitost i takvog akta (čl. 163.). Kad u tom postupku utvrdi da opći akt nije bio suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela, Visoki upravni sud donijet će presudu o utvrđenju nezakonitosti općeg akta odnosno pojedinih njegovih odredaba. I ta će se presuda objaviti u „Narodnim novinama“. Novost je i da se zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke može podnijeti, ne samo u slučaju ukidanja nego i u slučaju utvrđenja nezakonitosti općeg akta (čl. 164.). Propisano je da podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti općeg akta ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u „Narodnim novinama“.

8. Primjena Zakona

Treba istaknuti da je novi ZUS, u skladu s uobičajenim načelom da se procesno (postupovno) pravo primjenjuje bez odgode, propisao da će se upravni sporovi pokrenuti do dana njegova stupanja na snagu dovršiti po njegovim odredbama. To znači nužnost primjene novog ZUS-a od prvog dana njegova stupanja na snagu u svim tekućim sporovima. Od ovog pravila postoji samo jedna iznimka jer je propisano (čl. 169. st. 2.) da će se samo upravni sporovi u kojima je zaključena rasprava do dana stupanja na snagu novog ZUS-a dovršiti po odredbama prijašnjeg ZUS-a.

9. Posebni dio o novčanim kaznama

Treba istaknuti i da novi ZUS, za razliku od prijašnjeg ZUS-a, sadržava i propisane novčane kazne za svjedoke koji se ne odazovu, a uredno su pozvani ili odbiju svjedočiti bez opravdanog razloga (v. čl. 71. st. 1. i 2.), vještake koji ne ispune svoje obveze u upravnom sporu (v. čl. 78. st. 1.) te osobe koje ometaju red na raspravi tako što u podnesku ili na ročištu vrijeđaju sud ili druge sudionike u postupku, ometaju rad ili se ne pridržavaju naredbi suda za održavanje reda (v. čl. 97. st. 2.) u rasponu od 60,00 do 1.320,00 eura.

Dodatno, posebno je propisana i novčana kazna za težnju zlouporabi prava koja pripadaju strankama u sporu, odnosno zastupniku stranke ako je on odgovoran za zlouporabu prava. Kao mogući primjeri zlouporabe prava mogu se navesti izmišljanje razloga spriječenosti ročištu, zbog čega dođe do odgode ročišta (stranka ne dostavi dokaz o spriječenosti) ili neistiniti iskazi stranaka (vidi čl. 87.) usmjereni na postizanje učinaka koji nisu u skladu sa svrhom koju zakon predviđa kada strankama daje pravo na iznošenje činjenica.⁹⁰

10. Zaključak

Može se nedvojbeno zaključiti da je novi ZUS kvalitetnije zakonodavno rješenje od prijašnjeg ZUS-a. Odnosno, nakon njegova stupanja na snagu i početka praktične primjene smatramo da ćemo imati kvalitetnije uređeno upravno sudovanje. Zakonodavac je prihvatio mnoga rješenja koja je sudska praksa već unijela u upravno sudovanje, ali i riješio mnogobrojne dvojbe (nažalost, ne sve) koje su se pojavile tijekom primjene prijašnjeg ZUS-a. U nekim stvarima (poput sastava suda, primjerice) novi ZUS dijelom vraća stvar na „tvorničke postavke“ originalnog prijašnjeg ZUS-a iz 2012., a u nekim stvarima donosi nužno potreban iskorak. To se posebice odnosi na emancipaciju upravnog sudovanja od parnice i odustanak od primjene odredaba Zakona o parničnom postupku. Navedeno predstavlja, na određeni način, uspostavljanje upravnog spora kao u potpunosti samostalnog sudskog postupka te se, prema našem mišljenju, dodatno naglašava razlikovanje upravnog spora od parničnog postupka, odnosno jasno pozicionira upravni spor kao javnopravni sudski postupak s vlastitim pravilima i zakonitostima. Dodatno, treba istaknuti da je glavni smjer u kojem je zakonodavac krenuo, a što također treba pozdraviti, povećanje kvalitete odluka koje donose upravni sudovi modificiranjem načina donošenja odluka i stavljanjem naglaska na proaktivno djelovanje sudova, posebice poticanjem sudova da donose reformacijske

⁹⁰ V. Rajko, A., *Sankcioniranje zlouporaba procesnih prava stranaka u parničnom postupku* (2. dio), <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2006B68>.

presude i povećanom mogućnošću izvršenja sudskih odluka u slučajevima kada se javnopravna tijela oglašuju ili postupaju suprotno sudskim odlukama. Naravno, sve navedeno ne znači da smatramo da se radi o idealnom zakonskom tekstu koji ne trpi poboljšanja, ali smatramo da je nedvojbeno uklonio mnogobrojne nedoumice i donio bitna poboljšanja koja će rezultirati kvalitetnijim upravnim sudovanjem. Primjerice, jedno od pitanja koja će biti nužno riješiti u budućnosti jest i pitanje (ne)procjenjivosti upravnog spora koje danas nije adekvatno riješeno.

