

PRIMJENA ODREDBI PARNIČNOG POSTUPKA U UPRAVNOM SPORU

Priručnik za polaznike/ice

Izrada obrazovnog materijala:

Izv. prof. dr. sc. Aleksandra Maganić,
Pravni fakultet u Zagrebu

Prof. dr. sc. Dario Đerđa
Pravni fakultet u Rijeci

Zagreb, travanj 2017.

Copyright 2017.

Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB www.pak.hr

Sadržaj

1. Razvoj i temeljne postavke uređenja upravnoga spora u Hrvatskoj.....	5
2. Javnopravna narav upravnoga spora	8
2.1. Predmet upravnoga spora.....	9
2.2. Određenost tuženika u upravnome sporu	11
2.3. Vežanost upravnog suda tužbenim zahtjevom.....	13
2.4. Utvrđivanje istine u sporu.....	14
2.5. Svrha usmene rasprave	15
2.6. Meritorno rješavanje i vraćanje predmeta na ponovno rješavanje upravi.....	16
3. Primjena pojedinih odredbi parničnog postupka u upravnom sporu	18
3.1. Razvojni pravci primjene odredbi parničnog postupka u Zakonu o upravnim sporovima	19
3.2. Odgovarajuća primjena odredbi Zakona o parničnom postupku u upravnom sporu	19
3.3. Taksativno određenje odredbi parničnog postupka koje će se primijeniti u upravnom sporu	23
3.4. Poslovna sposobnost i zastupanje.....	24
3.4.1. Poslovna sposobnost.....	24
3.4.2. Zastupanje	27
3.5. Utvrđivanje činjenica i dokazivanje.....	32
3.6. Prava i obveze stranaka u upravnom sporu	34
3.7. Održavanje reda u upravnom sporu.....	37
4. Primjeri primjene odredbi parničnoga postupka u upravnome sporu.....	38
4.1. Izricanje novčane kazne zbog vrijeđanja suda.....	38
4.1.1. Primjer rješenja	38
4.1.2. Vježba 1.....	40
4.2. Ovlast za zastupanje.....	43
4.2.1. Primjer rješenja	43
4.2.2. Vježba 2.....	44
4.3. Nalaganje i provedba vještačenja	46
4.3.1. Primjer rješenja	46
4.3.2. Vježba 3.....	47

4.4. Nedostavljanje vještačkog nalaza	49
4.4.1. Primjer rješenja	49
4.4.2. Vježba 4.	50
5. Primjenjivost odredbi parničnog postupka u upravnome sporu.....	53
5.1. Cilj upravnog spora	53
5.2. Načela upravnog spora	54
5.3. Ovlast stranke u oblikovanju tužbenog zahtjeva	56
5.4. Donošenje reformacijskih odluka	58
5.5. Pravni lijekovi	59

1. Razvoj i temeljne postavke uređenja upravnoga spora u Hrvatskoj

Sudski nazor zakonitosti rada uprave u Hrvatskoj prvenstveno je ustrojen kroz institut upravnog spora. Upravno sudovanje u Hrvatskoj prisutno je već od same pojave ovoga instituta u svjetskim razmjerima. Istovremeno s ustrojem prvih specijaliziranih upravnih sudova u svijetu 1876. godine osnovan je i Upravni sud u Beču, a 1883. godine Financijsko upravno sudište u Budimpešti, a koji su upravne sporove rješavali i na prostoru današnje Hrvatske. Nakon stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca rješavanje upravnih sporova na ovome području stavljeno je u nadležnost Državnom savjetu u Beogradu, a po uspostavi Kraljevine Jugoslavije s radom su započeli i specijalizirani upravni sudovi, na prostoru Hrvatske: Upravni sud u Zagrebu i Upravni sud u Dubrovniku. Upravni sud u Zagrebu djelovao je i za vrijeme Drugog svjetskog rata, sve do 1945. godine kada je u tadašnjoj Jugoslaviji ukinut upravnosudski nadzor zakonitosti. Upravni spor u socijalističkoj Jugoslaviji uveden je ponovo 1952. godine Zakonom o upravnim sporovima, a sudski nadzor akata uprave istim Zakonom stavljen je u nadležnost redovitim sudovima, tj. vrhovnim sudovima narodnih republika, Vrhovnom vojnom sudu i Vrhovnom sudu Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Temeljem tog Zakona upravne sporove u Hrvatskoj rješavao je Vrhovni sud Narodne Republike Hrvatske, kasnije preimenovan u Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske. U okviru ovoga Suda ustrojeno je nekoliko specijaliziranih vijeća za rješavanje upravnih sporova, koja su činila Upravni odjel. Godine 1977. u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji donesen je novi Zakon o upravnim sporovima, a iste godine u Hrvatskoj je osnovan i specijalizirani Upravni sud Hrvatske.¹

Odmah po proglašavanju samostalne i neovisne Republike Hrvatske nije donesen novi Zakon kojim bi se uredila materija upravnog spora, već je u hrvatski pravni sustav iz pravnog sustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije preuzet Zakon o upravnim sporovima iz 1977. godine. Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima u ovom su tekstu izvršene brojne izmjene, neki članci su brisani dok su drugi dodani te je tekst terminološki usklađen s novim hrvatskim nazivljem.² Ovaj Zakon tijekom 1992. godine još je dva puta mijenjan kako bi se u što većoj mjeri prilagodio pravnom sustavu Republike Hrvatske. Sukladno ovome Zakonu upravni spor imao je zadaću osigurati sudsku zaštitu prava građana i pravnih osoba te osigurati opću zakonitost. Upravni sporovi rješavali su se pred Upravnim sudom Republike Hrvatske kao sudom pravoga i posljednjega stupnja, a koji je odlučivao o zakonitosti akata kojima su državna tijela i druge organizacije koje su

¹ Više vidi u Medvedović, Dragan, Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002., Narodne novine, 2004., str. 1-35.

² Borković, Ivo, Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002., Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 37-46.

imale javne ovlasti rješavale o pravima i obvezama u upravnim stvarima. Drugim riječima, upravni spor mogao se pokrenuti i voditi samo protiv upravnoga akta. Spor je mogla pokrenuti svaka osoba koja je smatrala da su joj upravnim aktom povrijeđena prava ili pravni interesi. No, u slučaju povrede zakona u korist nekoga pojedinca, a na štetu društvene zajednice, ovaj spor mogao je pokrenuti i državni odvjetnik. Upravni akt mogao se osporavati jer u aktu nije uopće ili nije pravilno primijenjen zakon, propis ili drugi opći akt temeljem kojega je trebalo riješiti upravnu stvar, jer je akt donijelo nenadležno tijelo ili jer se u postupku donošenja akta nije postupilo prema pravilima postupka, a osobito jer činjenično stanje u postupku nije pravilno utvrđeno ili je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju. U upravnom sporu mogao se tražiti i povrat oduzetih stvari ili naknada štete koja je tužitelju nanesena izvršavanjem upravnoga akta koji se osporavao. Tuženik u sporu bilo je tijelo koje je donijelo osporavani akt, dok se uz tužitelja i tuženika u sporu mogla javiti i zainteresirana treća osoba, tj. osoba kojoj bi poništavanje osporenoga upravnog akta neposredno išlo na štetu. Zakonitost osporenoga upravnog akta Upravni sud ispitivao je u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tome nije bio vezan razlozima naznačenim u tužbi. Jedino je na ništavost upravnoga akta Sud bio obvezan paziti po službenoj dužnosti. Sukladno ovome Zakonu, upravni sporovi rješavali su se na nejavnoj sjednici pred vijećem sastavljenim od troje sudaca. Međutim, zbog složenosti predmeta spora, kao i kada bi sud utvrdio da je to korisno za rješavanje spora, mogao je održati usmenu raspravu. Održavanje usmene rasprave mogla je predložiti svaka stranka također, no Sud nije bio vezan takvim prijedlogom. Upravni sud sporove je u pravilu rješavao na temelju činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Sporove je rješavao presudom kojom je tužbu mogao usvojiti kao osnovanu ili odbiti kao neosnovanu. Usvajajući tužbu, upravni sud poništio bi osporeni upravni akt, a jedino ako mu je priroda stvari to dopuštala i ako su podaci postupka davali pouzdanu osnovu za to, Sud je mogao presudom meritorno riješiti upravnu stvar. Takva presuda u cijelosti je zamjenjivala poništeni upravni akt. Taj je Zakon još nalagao da kada god u njemu nije sadržana neka odredba o postupku u upravnom sporu, na odgovarajući način treba primijeniti odredbe Zakona o parničnom postupku, čime je općenito utvrdio podrednu primjenu odredbi parničnoga postupka na sve pravne praznine koje su se javile u upravnome sporu.³

No, kako se ovaj Zakon smatrao poprilično šturim i lošim te su njegove odredbe bile predmet česte kritike, 2010. godine donesen je novi Zakon o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine. Ovim Zakonom upravni spor uređen je na sasvim drukčiji način. Njime se upravni spor u Hrvatskoj nastojao osuvremeniti, pokušale su se otkloniti brojne nepravilnosti koje su se javljale u svezi s

³ Članak 1., članak 3., članak 6. stavak 1., članak 2. stavci 1. i 5., članak 10. stavak 1., članak 11., članak 15., članak 16., članak 34., članak 39. stavak 1., članak 40., članak 42. stavci 1. do 3. i članak 60. Zakona o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

upravnim sporom te se ovaj važan institut nastojao uskladiti s nizom novih rješenja u hrvatskom općem upravno postupovnom pravu koja su zaživjela 1. siječnja 2010. godine stupanjem na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku.⁴ Može se ustvrditi kako je Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine usklađen sa zahtjevima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravnom stečevinom Europske unije te drugim zakonskim rješenjima u Republici Hrvatskoj. Odredbe ovoga Zakona prožete su načelima zakonitosti, izjašnjavanja stranke, usmene rasprave, učinkovitosti, pomoći nekoj stranci te obvezatnosti sudskih odluka, a koja razradom kroz konkretna zakonska rješenja trebaju dovesti do kvalitetnijeg sudovanja i veće postupovne discipline stranaka i samih sudova.⁵ Temeljem ovog Zakona upravni spor u Hrvatskoj postavljen je u dva stupnja sudovanja, proširen je predmet upravnog spora, otvorena je mogućnost nadzora zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, utvrđena su načela koja sudovi trebaju primjenjivati tijekom vođenja ovoga spora, prilagođena je uloga tužitelja i zainteresirane osobe potpunijoj zaštiti prava i pravnih interesa, precizno je uređeno zastupanje u upravnom sporu, prvostupanjski sudovi obvezani su utvrđivati činjenično stanje i u pravilu provoditi usmenu raspravu, upravni sudovi i Visoki upravni sud ujedno su obvezani u pravilu donositi reformacijske, a ne kasatorne presude, otvorena je mogućnost pobijanja prvostupanjskih sudskih odluka u žalbenom postupku, propisane su brojne radnje koje do tada u upravnom sporu nisu bile izravno propisane, već su se neke od njih samo mogle koristiti sukladno supsidijarnoj primjeni Zakona o parničnom postupku,⁶ uvedeni su neki novi instituti, kao npr. privremene mjere i ogledni spor, na drukčiji način su uređeni troškovi postupka i izvršenje sudskih odluka, na supsidijarnu primjenu određenih zakona poziva se samo u slučajevima propisanim ovim Zakonom te je barem teoretski otvorena mogućnost sklapanja sudskih nagodbi.⁷ Takvim je pravnim uređenjem povučena značajna razlika između upravnoga spora, kao središnjega instituta usmjerenoga uspostavi upravne pravde, ali i postupovnoga mehanizma nadzora zakonitosti rada javne uprave i drugih sudskih postupaka koji se vode u Republici Hrvatskoj. Posebno valja naglasiti kako se ovim zakonom odstupilo od podredne primjene odredi parničnoga postupka u vođenju upravnih sporova, a što je bilo pravilo sukladno ranijem Zakonu o upravnim sporovima. Stoga se postavlja pitanje, je li postavljanje toliko značajne razlike između upravnoga spora i parničnoga postupka opravdano ili bi se ovi sudski postupci u budućnosti trebali više prožimati?

⁴ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

⁵ Vidi članak 2. te članke 5. do 10. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12. i 152/14.

⁶ Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05, 2/07., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14.

⁷ Đerđa, Dario, Praktični problemi primjene novog Zakona o upravnim sporovima, Pravo u gospodarstvu, god. 51., sv. 1., 2012., str. 394-395

2. Javnopravna narav upravnoga spora

U znanstvenoj i stručnoj javnosti postavlja se pitanje treba li postojati jasno postavljena razlika između različitih vrsta sudskih postupaka. Iako bi država trebala težiti imati što ujednačenija pravila u pravnome sustavu, različita priroda pojedinih instituta, posebno u državama kontinentalnoga pravnoga kruga s izraženom podjelom prava na pravne grane i područja opravdava njihovo različito uređenje. Stoga se postavlja pitanje u čemu se razlikuje upravni spor od primjerice, parničnoga postupka koji se vodi u stvarima tzv. građanskoga, tj. privatnoga prava?

Upravnosudski nadzor uprave koji se u prvome predu provodi putem upravnoga spora, jedan je od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i drugim postupanjem javnopravnih tijela, tj. tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti.⁸ Upravni spor usmjeren je ponajprije na zaštitu prava građana, međutim vrlo snažne implikacije ima i na gospodarstvo svake države s obzirom da trgovina i ulaganja općenito velikim dijelom ovise upravo o odlukama javnopravnih tijela.⁹ Stoga, učinkoviti rad upravnih sudova uvelike pridonosi i transparentnosti rada uprave, predstavlja važnu ulogu u borbi protiv korupcije te je osnovna poluga u ustroju zakonite, učinkovite i moderne javne uprave. Stoga se može ustvrditi kako je sudska zaštita od nezakonitih radnji javne uprave, posebice širina i učinkovitost ove zaštite, iznimno važna za funkcioniranje svakog modernog pravnog sustava.¹⁰ Svim time upravni spor ima zadaću ne samo uspostaviti pravičan odnos između dva pojedinca u društvu, već i osigurati zakonit rad svih tijela koja u zajednici raspolažu prerogativom izvršne vlasti, bez obzira djeluju li oni na državnoj, područnoj (regionalnoj) ili lokalnoj razini, odnosno jesu li im prenesene kakve javne ovlasti. Stoga se može ustvrditi kako je upravni spor temeljni sudski postupak koji se vodi u području javnoga prava, a s ciljem zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca od nezakonitih odluka i radnji tijela izvršne i upravne vlasti.

Ova teza jasno je afirmirana i u samome Zakonu o upravnim sporovima koji utvrđuje kako je njegov cilj osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.¹¹ Iz ove definicije razvidno je kako je cilj upravnoga spora dvojak: osigurati zakonitost funkcioniranja pravnoga sustava u

⁸ Ustavno jamstvo sudskog nadzora zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, propisano člankom 19. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14., provodi se ponajprije kroz upravni spor.

⁹ Vidi Woehrling, Jean-Marie, *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model*, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, 2006., str. 36.

¹⁰ Đerđa, Dario, *Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47., br. 1., 2010., str. 66.

¹¹ Članak 2. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

cjelini te osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka. Normiranjem samoga cilja upravnoga spora naglašen je i njegov javnopravni karakter. Nadalje, upravni spor ima zasebno konstitucionalno utemeljenje u Ustavu Republike Hrvatske, kojom je zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, što predstavlja oblik propisane uzajamne provjere nositelja vlasti, ovdje provjere izvršno-upravne vlasti od strane sudbene vlasti, kao elemenata načela diobe vlasti, te ima šire implikacije u konstrukciji i funkcioniranju demokratskog društva.¹² Upravni spor i ustrojstveno je izdvojen iz strukture sudova opće nadležnosti te je njegovo rješavanje stavljeno u nadležnost upravnim sudovima: Upravnom sudu u Zagrebu, Upravnom sudu u Rijeci, Upravnom sudu u Splitu i Upravnom sudu u Osijeku, kao prvostupanjskim sudovima, te Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, kao drugostupanjskom sudu. Ustrojem specijaliziranog sudskog sustava zaduženoga za rješavanje upravnih sporova, ovim je sporovima posebno dano na značenju.¹³

Dalje će se razmotriti predmet upravnoga spora, određenost tuženika u upravnome sporu, vezanost suda tužbenim zahtjevom, utvrđivanje istine u sporu, svrha usmene rasprave te meritorno rješavanje i vraćanje predmeta na ponovno rješavanje upravi kao neke od značajki ovoga spora koje ga u značajnoj mjeri razlikuju od drugih sudskih postupaka.

2.1. Predmet upravnoga spora

Jedna od najznačajnijih specifičnosti upravnoga spora ogleda se upravo u ograničenome predmetu ovoga spora. Unatoč značajnome širenju predmeta spora koji je prema ranijem Zakonu o upravnim sporovima dopuštao pokretanje upravnoga spora samo protiv upravnoga akta, postavljeni su okviri izvan kojih se upravni spor ne može voditi. Zakon o upravnim sporovima utvrđuje kako se upravni spor može voditi zbog ocjene zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek; o ocjeni zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek; o ocjeni zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu; te o ocjeni zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.¹⁴ Iz ovako određenoga predmeta upravnoga spora jasno se zaključuje kako se upravni spor može pokrenuti protiv

¹² Rajko, Alen, Teret dokazivanja u upravnom postupku i upravnom sporu, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2016., str. 93-94.

¹³ Članak 9. Zakona o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 128/14. te članci 12. i 13. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁴ Članak 3. Zakona o upravnim sporovima.

odluke upravnoga tijela koja je prema pravnoj prirodi upravni akt, ali i protiv svakog drugoga postupanja javnopravnoga tijela koje se odvija u području upravnoga prava, a koje ima izravni učinak na povredu prava, obveza ili pravnih interesa neke osobe. Nezakonito djelovanje, jednako predstavlja aktivno činjenje, baš kao i propuštanje poduzimanja neke radnje koja je javnopravnome tijelu stavljena u nadležnost. Iako to proizlazi i iz tumačenja pojma „postupanje javnopravnoga tijela“ izričito je propisano kako se upravni spor može voditi i o zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora¹⁵. Sukladno ovim odredbama svaka odluka javnopravnoga tijela koja se ne smatra upravnim aktom, kao i svako drugo postupanje odnosno propuštanje postupanja javnopravnoga tijela koje se ne odvija u području upravnoga prava niti kojim dolazi do povrede prava, obveze ili pravnoga interesa neke osobe, ne može biti predmetom upravnoga spora. Kako je predmet upravnoga spora uvijek odluka ili postupanje javnopravnoga tijela, može se zaključiti kako upravni spor nema zadaću jedino zaštititi prava stranaka, već i osigurati zakonit rad svih javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj, a čime se značajno razlikuje od svrhe parničnoga postupka.

S druge strane, također valja primijetiti kako se upravni spor može pokrenuti jedino protiv upravnoga akta odnosno postupanja iz područja upravnoga prava protiv kojega nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek.¹⁶ Dakle, sve dok se protiv nekoga akta može izjaviti žalba, odnosno dok se protiv drugoga postupanja javnopravnoga tijela iz područja upravnoga prava može izjaviti prigovor, pokretanje upravnoga spora nije dopušteno. Razlog tome svakako se nalazi u okolnosti kako nije oportuno angažirati pravnu zaštitu izvan strukture uprave sve dok postoji mogućnost da će uprava sama ispraviti počinjenu grešku, ili aktivnošću samoga javnopravnoga tijela u kojem je donesena nezakonita odluka ili je poduzeto nezakonito postupanje ili putem drugostupanjskoga tijela odnosno tijela koje obavlja nadzor. Stoga se tek po iscrpljivanju redovitih pravnih lijekova može posegnuti za pravnom zaštitom suda koji kao dio zasebne funkcije u podjeli vlasti nadzire i ograničava nezakonito postupanje izvršne funkcije. Drugim riječima, prije negoli je uprava sama imala mogućnost ispraviti počinjene povrede zakonitosti upravni spor nije dopušteno pokrenuti.

Pored naznačenih ograničenja upravni spor ne može se voditi niti u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, ne može se voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, jer se ovo smatra prerogativom izvršno-upravne, a ne sudske funkcije, baš kao što se ne može voditi ni protiv postupovne odluke javnopravnog tijela, jer se takva odluka treba pobijati tužbom protiv odluke o glavnoj stvari.¹⁷ Dakle, kao što je razvidno, ova ograničenja predmeta upravnoga spora svode se na izbjegavanje

¹⁵ Predmet tzv. objektivnoga upravnog spora je ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu, no u kontekstu ovoga rada ovaj predmet upravnoga spora neće se detaljnije razmatrati.

¹⁶ Članak 3. stavak 1. točke 1. i 2. te članak 22. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷ Članak 4. Zakona o upravnim sporovima.

„dvostrukoga kolosijeka“ rješavanja istoga spora i ograničavanje predmeta upravnoga spora na ocjenu zakonitosti odluka i postupanja javnopravnih tijela kojima se odlučuje ili zadire u prava, obveze ili pravne interese nekoga pojedinca, a čime se također afirmira zakonit rad javnopravnih tijela uopće.

Ovome u prilog ide i okolnost kako se kao tužitelj u upravnome sporu može javiti i državno tijelo ovlašteno zakonom, a pod čime se u prvome redu podrazumijeva državno odvjetništvo.¹⁸ Državni odvjetnik upravni spor pokreće kada je pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnoga tijela povrijeđen interes države, područne (regionalne) ili lokalne zajednice, a u korist neke osobe privatnoga prava. Time državni odvjetnik istupa kao zastupnik javnoga interesa društvene zajednice, a iz čega je također jasno vidljiva uloga upravnih sudova u upravnom sporu kao čuvara objektivne zakonitosti.¹⁹

2.2. Određenost tuženika u upravnome sporu

U upravnome sporu javljaju se dvije stranke sa suprotnim interesima. Tužitelj inicira vođenje upravnoga spora podnoseći tužbu zbog nezakonite odluke ili postupanja tuženika. Pored tužitelja i tuženika, s pravnim položajem stranke u upravnom sporu može sudjelovati i zainteresirana osoba, a koja može istupati na strani tužitelja ili na strani tuženika.

Tužitelj u upravnom sporu može biti svaka fizička ili pravna osoba, ali i osoba bez pravne osobnosti, koja smatra da su joj aktivnošću javne uprave povrijeđena prava i pravni interesi. Tužitelj može biti i javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, baš kao i drugo državno tijelo ovlašteno zakonom, kao što je npr. državni odvjetnik.²⁰ Zainteresirana osoba u upravnom sporu je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes. No, položaj zainteresirane osobe u sporu može imati i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje ono štiti na temelju zakona.²¹ Razvidno je kako se u ulozi tužitelja i zainteresirane osobe u upravnome sporu mogu naći osobe različitih položaja, tj. i fizička i pravna osoba, pa čak i osoba bez pravne osobnosti, koji štite

¹⁸ Članak 17. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹ Sukladno članku 2. stavak 1. Zakona o državnom odvjetništvu, Narodne novine, br. 76/09., 153/09., 116/10., 145/10., 57/11., 130/11., 72/13., 148/13., 33/15. i 82/15., državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno ne samo postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela i poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske, već i podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona.

²⁰ Članak 17. Zakona o upravnim sporovima.

²¹ Članak 19. Zakona o upravnim sporovima.

svoja prava i pravne interese, ali jednako tako i javnopravna tijela, kao i druga državna tijela koja u pojedinim slučajevima istupaju štiteći javni interes.

Međutim, tuženik u upravnom sporu Zakonom o upravnim sporovima vrlo je precizno utvrđen. Tuženik u upravnom, sukladno Zakonu, uvijek je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora. Dakle, u upravnom sporu kao tuženik se uvijek javlja javnopravno tijelo i to kao subjekt koji je u odlučivanju ili postupanju koristio prerogative javne vlasti. Iznimka od ovoga slučaja razvidna je jedino u slučaju neizvršavanja obveza koje javnopravno tijelo treba izvršiti temeljem upravnoga ugovora.²² Stoga je jasno kako su stranke upravnoga spora, upravo zbog javnopravne naravi ovoga spora uvijek precizno utvrđene, na način da se u ulozi tužitelja i zainteresirane osobe može javiti i pravna i fizička osoba, kao i osoba bez pravne osobnosti, bez obzira radi li se o osobi privatnog ili javnoga prava, koji u konkretnome slučaju štite svoja privatna prava i pravne interes ili javni interes, dok je u ulozi tuženika uvijek javnopravno tijelo čija se nezakonita odluka ili postupanje osporava, a koje istupajući u upravnome sporu opravdava zakonitost svoje odluke ili postupanja pritom se pozivajući na zaštitu javnoga interesa. Dakle, upravni spor ne može se voditi između dviju stranaka koje su osobe privatnoga prava odnosno stranaka koje nastupaju u privatnopravnom svojstvu, jer svojstvo tuženika u upravnom sporu uvijek slijedi iz njegovih javnopravnih ovlasti.²³

Ovdje svakako valja ukazati i na nomotehničku nepreciznost članka 18. Zakona o upravnim sporovima, koji, kako je već navedeno, propisuje: „Tuženik je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora“. Iz ovako formulirane odredbe proizlazi kako tuženikom može biti jedino javnopravno tijelo koje je stranka upravnoga ugovora, a ne i privatna osoba. No, u praksi se ipak, zbog odredbe o predmetu upravnoga spora, ali i o prirodi tužitelja u ovome sporu, upravni spor može inicirati i od strane javnopravnoga tijela, a protiv tuženika koji je kao privatna osoba stranka upravnoga ugovora. Primjerice, u slučaju sklapanja upravnoga ugovora između javnopravnoga tijela i stranke koja je privatna osoba, a koju ne zastupa osoba ovlaštena za zastupanje, takav ugovor bi se trebao oglasiti ništetnim. Ništetnost upravnih ugovora utvrđuje upravni sud.²⁴ No, ništetnost takvoga ugovora sud bi trebao utvrditi u postupku pokrenutom tužbom javnopravnoga tijela, a u kojem slučaju bi tuženik bio privatna osoba koja je stranka upravnoga ugovora. No, iz Zakona o upravnim sporovima ne može se zaključiti da se privatna osoba može naći u ulozi tuženika u sporu.

²² Pri sklapanju odnosno jednostranom raskidanju upravnoga ugovora javnopravno tijelo također koristi prerogative javne vlasti.

²³ Rajko, Teret, cit., str. 93.

²⁴ Članak 151. stavak 4. Zakona o općem upravnom postupku i članak 58. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima.

Konačno, obilježje koje također ukazuje na javnopravnu narav upravnoga spora svakako je i posebna regulacija zastupanja tuženika u upravnome sporu. Dok je poduzimanje radnji u upravnom sporu od tužitelja i zainteresirane osobe uvjetovano granicama poslovne sposobnosti ovih osoba te im je otvoreno pravo zastupanja putem osobe ovlaštene za zastupanje, tj. zakonskog zastupnika ili punomoćnika, zajedničkoga predstavnika ili zajedničkoga opunomoćenika skupine osoba, zastupanje tuženika vrlo je specifično utvrđeno. Za tuženika radnje u sporu može poduzimati samo službena osoba javnopravnog tijela. To je ponajprije službena osoba koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili propustila postupiti u toj upravnoj stvari, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom. Tek zatim to još može biti i druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela. Za poduzimanje radnji u sporu čelnik tuženika može ovlastiti i drugu službenu osobu javnopravnog tijela. Konačno, tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo.²⁵ Dakle, razvidno je kako je zastupanje tuženika dopušteno samo od strane zaposlenika javnopravnoga tijela čija se odluka ili postupanje osporava, odnosno prvostupanjskoga tijela čija je odluka ili postupanje potvrđeno osporenom odlukom, kao i u nekim slučajevima od strane državnoga odvjetništva. Takav pristup zakonodavca temelji se na stajalištu kako tijelo kojemu je povjereno korištenje javnih ovlasti mora biti dostatno kapacitirano da bi pred upravnim sudom moglo opravdati donošenje upravno takve odluke odnosno poduzimanje konkretne radnje. Teza o potpunoj osposobljenosti službenika u tuženom javnopravnome tijelu svakako govori u prilog javnopravnoj prirodi upravnoga spora kao spora koji se vodi s ciljem, ne samo zaštite prava stranaka, već i uspostave zakonitosti u odlučivanju i postupanju javnopravnih tijela.

2.3. Vezanost upravnog suda tužbenim zahtjevom

Jedna od specifičnosti upravnoga spora svakako se ogleda i u opsegu ovlasti upravnoga suda pri rješavanju spora. U upravnom sporu sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe.²⁶ Ovo znači da opseg propitivanja osporene odluke ili postupanja javnopravnoga tijela uvijek definira tužitelj. Dakle, ako tužitelj osporava samo neke točke izreke pojedinačne odluke, upravni sud nema ovlast propitivati zakonitost onih točaka odluke koje tužitelj nije osporavao, već izreka pojedinačne odluke u ovome dijelu postaje pravomoćna te samim time i neizmjenjiva redovitim pravnim sredstvima. Međutim, i u svezi s opsegom ovlasti upravnoga suda u propitivanju zakonitosti odlučivanja ili postupanja tužitelja ogleda se javnopravna priroda ovoga spora, koji u svakome slučaju služi i očuvanju opće zakonitosti u zajednici. Koliko god da je upravni sud ograničen opsegom tužbenoga zahtjeva, kako ga je definirao sam tužitelj, on ima obvezu voditi računa o ništavosti pojedinačne odluke odnosno o ništetnosti upravnog ugovora, kao najtežih oblika povrede

²⁵ Članak 20. Zakona o upravnim sporovima.

²⁶ Članak 31. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

zakonitosti. Na ništavost upravnih odluka odnosno ništetnost upravnih ugovora upravni sud obvezan je paziti po službenoj dužnosti.²⁷ To znači da bez obzira ukazuje li tužitelj tužbom na ništavost upravne odluke odnosno ništenost upravnoga ugovora ili ukazuje na dio takve odluke odnosno ugovora koji je razlog ništavosti odnosno ništetnosti istih, upravni sud, čuvajući zakonitost u pravnome poretku u cjelini obvezan je iz pravnoga poretka anulirati ništavu pojedinačnu odluku odnosno ništetan upravni ugovor ili dio takve odluke odnosno ugovora.

2.4. Utvrđivanje istine u sporu

Jedno od najvažnijih pitanja svakoga sudskoga spora svakako jest utvrditi istinu. No, u pravu se istina ne shvaća u svojem jedinstvenom filozofskom značenju, već joj se pridaju različita značenja. Tako se primjerice sukladno Zakonu o općem upravnom postupku u upravnom postupku utvrđuje tzv. materijalna istina, a koju predstavlja pravo stanje stvari koje proizlazi iz svih činjenica i okolnosti bitnih za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.²⁸ Materijalna istina može se shvatiti kao potpuno i točno utvrđeno činjenično stanje koje je podloga za donošenje rješenja u upravnom postupku.²⁹ Nasuprot materijalnoj istini, stranačka istina označava onu istinu koju u postupku uspije dokazati stranka, bez obzira na stvarno stanje stvari.

Prema Zakonu o upravnim sporovima u sporu sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. U obzir uzima činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio.³⁰ Slijedom toga, cjelina dokaznog materijala u upravnom sporu obuhvaća dokaze izvedene u upravnom postupku, kao i one izvedene u upravnom sporu. Tako dokazivanje u pojedinoj upravnoj stvari ne započinje tek u upravnom sporu, već je u određenom opsegu bilo provedeno još u upravnom postupku. Naime, u većini sporova dokazni postupak svodi se na uvid u spis predmeta upravnog postupka, a stranke ne predlažu izvođenje dodatnih dokaza, ili iznose dokazne prijedloge koji nisu odlučni za rješavanje spora, kao što su npr. dokazni prijedlozi koji sadržavaju nepodesno dokazno sredstvo, koji se odnose na činjenice nastale nakon donošenja osporavanog rješenja i dr.³¹ Propisana nevezanost upravnog suda činjenicama utvrđenima u upravnom postupku znači da je sud ovlašten u upravnom sporu navedene činjenice – ili neke od njih ponovno utvrđivati. Valja naglasiti kako sud to nije dužan učiniti, već će odluku o tome donijeti ponajprije ovisno o potpunosti i pravilnosti dokazivanja provedenoga u upravnom postupku te o relevantnosti

²⁷ Članak 31. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

²⁸ Članak 8. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁹ Đerđa, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 50.

³⁰ Članak 33. stavci 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima.

³¹ Rajko, Alen, Koncentracija dokaznog postupka u upravnom sporu, Informator, br. 6357., 2015., str. 15.

dokaznih prijedloga stranaka u upravnom sporu u pogledu izglednosti osporavanja rezultata dokazivanja, tj. utvrđenih činjenica u upravnom postupku.³²

U znanstvenoj i stručnoj literaturi ističe se kako upravni sud u upravnom sporu nema obvezu utvrđivati materijalnu istinu, odnosno kako se u upravnom sporu utvrđuje stranačka istina, a što su koncepcije podudarne modelu utvrđivanja činjenica u parnici.³³ Međutim, kako se u upravnome sporu treba ocijeniti je li upravni postupak zakonito proveden te je li doneseno zakonito rješenje, kao i je li poduzeta zakonita radnja uprave, apsolutno napuštanje koncepta materijalne istine ne može se potpuno afirmirati. Stoga se u pravnoj literaturi javlja koncept tzv. „modificirane stranačke istine“, a koja čini stanoviti kompromis između utvrđivanja materijalne i stranačke istine. Sukladno ovoj teoriji, dodatno utvrđivanje činjenica u upravnom sporu, kao sudskom sporu između relevantnih stranaka, u najvećoj mjeri proizlazi iz dokaznih prijedloga stranaka, ali ovlast suda da ex offo utvrđuje pojedine činjenice ipak nije posve isključena. Ovome u prilog ide redovito rješavanje upravnoga spora obveznim uvidom u dostavljeni spis predmeta upravnog postupka čak i ako stranke to ne predlože, a što također predstavlja vid izvođenja dokaza. U upravnome sporu sud može utvrđivati činjenice i prema službenoj dužnosti te od stranke zatražiti dokaze koji se mogu koristiti u sporu, a stranka ih primjerice nije dostavila. Štoviše, sud je ovlašten i od javnopravnih tijela koja nisu stranke u sporu zatražiti dostavu isprava kojima ova tijela raspolažu.³⁴ Stoga se u pravnoj literaturi ističe kako nema apriorne zapreke da upravni sud u upravnom sporu na vlastitu inicijativu izvede i koji drugi dokaz. Zaključuje se kao model modificirane stranačke istine odgovara bitnim obilježjima upravnog spora, a posebno njegovome dvojakom cilju: zaštiti objektivne zakonitosti te zaštiti pravnih interesa stranaka, baš kao i razlikama upravnog spora od upravnog postupka i parničnog postupka.³⁵

2.5. Svrha usmene rasprave

U vođenju upravnih sporova vrlo važno mjesto zauzima usmena rasprava. Načelo usmene rasprave jedno je od temeljnih načela koja prožimaju Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine. Sukladno ovome načelu, u upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Odlučiti bez održavanja usmene rasprave upravni sud može samo u slučajevima koji su propisani Zakonom o upravnim sporovima.³⁶

³² Rajko, Teret, cit., str. 96.

³³ Rajko, ibid., str. 101. te Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52., br. 1., 2015., str. 226-234.

³⁴ Članak 34. stavak 3. te članak 35. Zakona o upravnim sporovima.

³⁵ O svemu ovome u Rajko, Teret, cit., str. 102.

³⁶ Članak 7. Zakona o upravnim sporovima.

Iako rasprava svakako može poslužiti u svrhu zaštite prava i pravnih interesa stranaka u sporu, ona ipak tome nije primarno namijenjena. Razlog se svakako ogleda u činjenici da se stranke u sporu očituju putem svakoga podneska koji podnose sudu – tužbom, odgovorom na tužbu te drugim podnescima koje mogu dostavljati tijekom cjelokupnoga trajanja spora te u kojima mogu iznositi svoje stavove ili se izjasniti o zahtjevima i navodima drugih stranaka te svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet spora. Stoga se u pravnoj literaturi ističe kako je rasprava glavni medij provedbe dokaznog postupka u upravnom sporu.³⁷

Međutim, unatoč načelu usmene rasprave Zakonom o upravnim sporovima izričito su propisani slučajevi kada upravni sud u upravnome sporu nije obvezan provesti raspravu, već spor može riješiti i bez ovoga važnog postupovnog stadija. Sud može presudom riješiti upravni spor bez vođenja usmene rasprave u pet slučajeva: ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti; u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu; ako sud utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti; ako tužitelj osporava samo primjenu materijalnog prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave; ili ako se stranke o tome izrijekom suglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.³⁸ Dakle, usmena rasprava, iako je pravilo, u upravnome sporu ipak ne mora nužno biti provedena.

Potreba za provedbom rasprave u pravilu je razmjerna potrebi za izvođenjem dokaza u upravnom sporu. Među najčešćim pravnim osnovama za donošenje presude bez rasprave u upravnom sporu je slučaj kada tužitelj osporava samo primjenu materijalnoga prava, činjenice su neosporive, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave.³⁹ U svim tim slučajevima upravni sudovi mogu utvrditi nezakonitost u pojedinačnoj odluci ili postupanju javnopravnoga tijela i bez vođenja usmene rasprave, a upravo zbog vođenja računa i o zaštiti opće zakonitosti, slijedom čega nije nužno strankama omogućiti na usmenoj raspravi zaštititi svoja prava i pravne interese.

2.6. Meritorno rješavanje i vraćanje predmeta na ponovno rješavanje upravi

O tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja sud odlučuje presudom.⁴⁰ Presuda može ići u smjeru odbijanja ili usvajanja tužbenoga zahtjeva. Upravni sud odbija tužbeni zahtjev kada utvrdi da je takav zahtjev neosnovan, što znači da je javnopravno tijelo donijelo zakonitu pojedinačnu odluku odnosno

³⁷ Rajko, Koncentracija, cit., str. 16.

³⁸ Članak 36. Zakona o upravnim sporovima.

³⁹ Rajko, Koncentracija, cit., str. 16.

⁴⁰ Članak 55. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

postupilo je sukladno zakonu. U provedbi načela učinkovitosti upravnoga spora upravni sud odbiti će tužbeni zahtjevi u dva slučaja kada se njime osnovano ukazuje na određene povrede u donošenju pojedinačne odluke. To će se dogoditi kada sud utvrdi da je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali da oni nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka, ili kada sud utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga, a ne onih navedenih u odluci.⁴¹

U svim ostalim slučajevima upravni sud tužbeni zahtjev usvaja te pobijanu odluku poništava ili oglašava ništavom odnosno tuženome tijelu naređuje postupanje u primjerenom roku. Rješavajući o tužbenom zahtjevu upravni sud trebao bi odlučiti i o naknadi štete te povratu stvari, kada god su za to ispunjene pretpostavke. Međutim, ovdje je posebno važno naglasiti kako upravni sud, kada utvrdi da je pojedinačna odluka nezakonita, ima obvezu presudom sam riješiti upravnu stvar. To znači da sud u tome slučaju preuzima ulogu tijela izvršne ili upravne vlasti te rješava upravnu stvar iz njihove nadležnosti. Iznimke od ove obveze suda prisutne su samo u slučajevima kada sud to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili zato što je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni, u kojim je slučajevima sud ovlašten samo poništiti pojedinačnu odluku te predmet vratiti na ponovno odlučivanje tuženom javnopravnom tijelu.⁴² Time je upravni spor u Hrvatskoj u pravilu postavljen kao spor pune jurisdikcije u kojem sud ima obvezu sam utvrditi činjenično stanje, održati usmenu raspravu te svojom presudom riješiti upravnu stvar. Tek podredno, sud može spor riješiti kao spor o zakonitosti te jedino oglasiti nezakonitost upravnog akta.⁴³

Međutim, upravo ovlast upravnoga suda da u upravnome sporu definitivno ne odluči o upravnoj stvari, već da samo poništi osporenu pojedinačnu odluku i vrati predmet tuženiku ili prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, važna je specifičnost upravnoga spora.⁴⁴ U ovim slučajevima sud se ne upušta u rješavanje upravnoga predmeta, jer to nije niti zadaća suda. Upravi spor vid je sudske zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca koja mogu biti povrijeđena nezakonitim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela u vršenju njihovih javnih ovlasti. Stoga se objektivna zakonitost, no i prava i pravni interesi stranaka dostatno štite kasatornim ovlastima suda, koji utvrđuje povredu te je otklanja iz pravnoga sustava.

No, u svrhu rješavanja same upravne stvari od strane suda nužno je da su ispunjene neke dodatne pretpostavke: rješavanje upravne stvari od strane suda podliježe dispoziciji tužitelja, koji je i inače „gospodar spora“, jer se upravni spor ne vodi po službenoj dužnosti, a doseg zatražene zaštite ujedno čini i opseg tužbenog zahtjeva; takvo odlučivanje suda potrebno je zatražiti tužbom, tj. tužbenim zahtjevom,

⁴¹ Članak 57. Zakona o upravnim sporovima.

⁴² Članak 55. stavci 1. i 4. te članci 57. do 59. Zakona o upravnim sporovima.

⁴³ Članak 58. Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁴ Rajko, Teret, cit., str. 94.

neovisno o sadržaju možebitnog zahtjeva kojim je stranka inicirala pokretanje upravnog postupka; smatra se da sud sam može riješiti stvar u smislu odredaba Zakona o upravnim sporovima, samo kod tužbenih zahtjeva kojima se zahtijeva poništavanje ili oglašavanje ništavim pojedinačne odluke ili donošenje upravnog akta u slučaju šutnje uprave, ali ne i kod drugih tužbenih zahtjeva koji se odnose na utvrđivanje nezakonitosti postupanja ili propuštanja postupanja, odnosno vezanih uz upravne ugovore.⁴⁵ Stoga upravni sud niti neće svaki puta biti u poziciji da sam meritorno riješi upravnu stvar, već će se zadržati na anuliranju nezakonite pojedinačne odluke iz pravnoga poretka te prepuštanju donošenja meritorne odluke o upravnoj stvari nadležnom javnopravnom tijelu.

3. Primjena pojedinih odredbi parničnog postupka u upravnom sporu

Zakon o upravnim sporovima izrijeком propisuje primjenu tek pojedinih odredbi parničnog postupka u upravnom sporu, što je prilično značajna novina u odnosu na ranije važeći Zakon o upravnim sporovima, koji je propisivao odgovarajuću primjenu odredbi Zakona o parničnom postupku, uvijek kada nisu bile sadržane odredbe o postupku u upravnim sporovima.⁴⁶ Velika razlika koja je nastala u odnosu između ove dvije procedure uzrokovana je reformom provedenom donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima 2010. i svojevrsnom promjenom pravca u upravnom sudovanju. Naime, osnivanje prvostupanjskih upravnih sudova u Osijeku, Zagrebu, Rijeci i Splitu i promjena naziva i funkcije Upravnog suda Republike Hrvatske u Visoki upravni sud Republike Hrvatske,⁴⁷ kao u pravilu drugostupanjski sud,⁴⁸ ovlast upravnih sudova da samostalno utvrđuju činjenično stanje te odgovarajuća primjena postulata pravičnog suđenja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,⁴⁹ ukazivali su na proces svojevrsnog osamostaljenja upravnog spora od parničnog postupka u pravcu izgradnje samostalne postupovne metode. Zbog svega navedenog, napuštena je opća podredna primjena odredbi parničnog postupka i prihvaćen novi nomotehnički pristup, prema kojem je primjena odredbi parničnog postupka dopuštena samo kada je to izrijeком propisano Zakonom o upravnim sporovima. Tako Zakon o upravnim sporovima izrijeком propisuje primjenu odredaba parničnog postupka na poslovnu

⁴⁵ Rajko, Alen, Kada upravni sud sam rješava (upravnu) stvar?, Informator, br. 6212., 2013., str. 12.

⁴⁶ Članak 60. ranijeg Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁷ Članak 9. Zakona o područjima i sjedištima sudova te članci 12. i 13. Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁸ Prema članku 12. stavku 3. Zakona o upravnim sporovima Visoki upravni sud odlučuje o žalbama protiv odluka prvostupanjskih sudova, ali i o zakonitosti općih akta, sukobu nadležnosti između upravnih sudova i drugim zakonom propisanim slučajevima.

⁴⁹ Članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.

sposobnost fizičke osobe,⁵⁰ zastupanje tužitelja i zainteresirane osobe,⁵¹ utvrđivanje činjenica i dokazivanje,⁵² prava i obveze stranaka⁵³ i odražavanje reda u upravnom sporu.⁵⁴ Dvojbeno ostaje jesu li ovakvim zakonskim uređenjem obuhvaćeni svi potencijalni slučajevi, odnosno kako će sudovi postupati u slučaju da se pojavi neka pravna praznina.

3.1. Razvojni pravci primjene odredbi parničnog postupka u Zakonu o upravnim sporovima

U razvoju odnosa između upravnog spora i parničnog postupka naziru se dva pravca koja su bila uvjetovana odgovarajućim zakonskim aktima – pravac odgovarajuće primjene odredbi parničnog postupka uvijek kada u upravnom sporu postoji pravna praznina i pravac taksativnog određenja točno određenih situacija u kojima će se primjenjivati odredbe parničnog postupka, koji je isključivao bilo kakvu primjenu ostalih odredaba parničnog postupka, čak i u slučaju kada bi se u upravnosudskoj praksi pojavila pravna praznina. Zbog toga ćemo u daljnjem tekstu prikazati navedene razvojne pravce, razloge za različito poimanje odnosa upravnog spora i parničnog postupka te njihove prednosti ili potencijalne nedostatke.

3.2. Odgovarajuća primjena odredbi Zakona o parničnom postupku u upravnom sporu

Odgovarajuća primjena odredbi parničnog postupka u upravnom sporu u vremenu kada je ranije važeći Zakon o upravnim sporovima bio donesen, bila je uobičajena metoda uređenja odnosa između više postupovnih metoda. S obzirom na to da je sve upravne sporove rješavao samo jedan sud – Upravni sud Hrvatske, da su se oni u pravilu rješavali u nejavnoj sjednici, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, odnosno da se usmena rasprava odražavala samo iznimno iako je postojala mogućnost da Upravni sud sam utvrđuje činjenično stanje,⁵⁵ upravni spor je tadašnjim odredbama bio dostatno uređen, ali ipak i dodatno osiguran odgovarajućom primjenom pravila parničnog postupka. To je zapravo značilo da se bilo kakva dvojba koja je u praksi mogla nastati, a za koju nije postojala odredba u ranije važećem Zakonu o upravnim sporovima, mogla prebroditi odgovarajućom primjenom odredbi parničnog postupka. Međutim, takvo naizgled elegantno rješenje oduzimalo je upravnom sporu značaj potpuno samostalne postupovne metode,

⁵⁰ Članak 20. stavak 6. Zakona o upravnim sporovima.

⁵¹ Članak 21. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁵² Članak 33. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima.

⁵³ Članak 34. st. 3. Zakona o upravnim sporovima.

⁵⁴ Članak 54. st. 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁵⁵ Članak 3. stavak 1. te članci 34. i 39. ranijeg Zakona o upravnim sporovima.

oslanjajući se u primjeni ponekad i suviše često na odredbe parničnog postupka. Prema Izvješću Visokog upravnog suda Republike Hrvatske o primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku u upravnim sporovima na temelju odredbe ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima u predmetima Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (ranije Upravnog suda Republike Hrvatske)⁵⁶ razvidno je da su odredbe parničnog postupka bile relativno često primjenjivane iz različitih dijelova Zakona o parničnom postupku, slijedom čega se može zaključiti da je postojala prilično obimna i učestala praksa korištenja pravila parničnog postupka.

Među pravilima Zakona o parničnom postupku na koje se pozivao Visoki upravni sud (ranije Upravni sud) su odredbe Glave druge o nadležnosti i sastavu suda – zajedničke odredbe o sudskoj i stvarnoj nadležnosti (čl. 16. i 17.), oglašavanje suda nenadležnim (čl. 21.), stvarne nadležnosti općinskih sudova (čl. 34.), zatim odredbe Glave četvrte o strankama i njihovim zastupnicima u pogledu onoga što sud treba učiniti kada neka osoba ne može biti stranka u postupku (čl. 83. st. 1.) i Glave pete o punomoćnicima, da bi se odredilo tko su punomoćnici (čl. 89.a) te primijenile odredbe o podnošenju punomoći (čl. 98.) i prestanku punomoći uslijed smrti stranke (čl. 101.).

Osim navedenih odredbi Zakona o parničnom postupku primijenjena su i pravila Glave osme o rokovima i ročištima (čl. 113.) i o povratu u prijašnje stanje, roku za podnošenje prijedloga za povrat u prijašnje stanje i postupanju s nepravodobnim i nedopuštenim prijedlozima za povrat u prijašnje stanje (čl. 117., 118. i 121.). U Glavi jedanaestoj Zakona o parničnom postupku o dostavi pismena i razmatranju spisa primijenjene su odredbe o promjeni adrese (čl. 145.) i zastupniku za primanje pismena (čl. 146.) kao i odredbe Glave četrnaeste o tužbi - tužba protiv Republike Hrvatske (čl. 186.a) i preinaka tužbe (čl. 192.).

Relativno dugačak popis odredbi Zakona o parničnom postupku koje je u rješavanju upravnih sporova primijenio Visoki upravni sud (ranije Upravni sud) sadrže i odredbe Glave sedamnaeste o prekidu, obustavi i mirovanju postupka,⁵⁷ odnosno odredbe o prekidu postupka (čl. 212. , 213. i 215.b), odredbe Glave dvadeset i prve o glavnoj raspravi koje su se odnosile na spajanje predmeta (čl. 313.) i Glave dvadeset treće o presudi - točnije dopunskoj presudi (čl. 339.) i ispravljanju presude (čl. 342.). Osim toga, primijenjene su i odredbe Glave dvadeset pete o redovnim pravnim lijekovima u dijelu koji se odnosi na postupak po žalbi (čl. 358.) i Glave dvadeset šeste u dijelu koji se odnosio na reviziju (čl. 389.) i ponavljanje postupka (čl. 421. i 428.a).

⁵⁶ Izvješće o primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku na temelju odredbe ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima u predmetima Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (ranije Upravnog suda Republike Hrvatske) Službe za praćenje i proučavanje sudske prakse od 20. rujna 2016.

⁵⁷ Nakon Novele Zakona o parničnom postupku, Narodne novine, br. 25/13. brisane su odredbe o mirovanju u parničnom postupku (čl. 218. i 219.), pa ova Glava prema postojećem zakonskom uređenju nosi naslov Prekid i obustava postupka.

Sukladno Izvješću Visokog Upravnog suda o primjeni odredbi parničnog postupka prema odredbi članka 60. ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima, „odgovarajuća primjena odredbi Zakona o parničnom postupku“ u praksi je izazvala potrebu da sjednica sudaca reagira donošenjem određenih zaključaka o pravnom shvaćanju kojeg je trebalo zauzeti u odnosu na nekoliko problema. Jedan od njih se odnosi na zastupnika za primanje pismena, a drugi na prijedlog za ponavljanje postupka.

Naime, u Zaključku o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca održane 10. prosinca 2007. izražen je stav da će tužbu tužitelja ili njegovog zastupnika koji se nalazi u inozemstvu, a tužitelj nema punomoćnika u Republici Hrvatskoj, niti ga je imenovao, sud odbaciti primjenom članka 146. Zakona o parničnom postupku, a u svezi članka 60. Zakona o upravnim sporovima. Međutim, navedeni zaključak prestao se primjenjivati nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske,⁵⁸ kojom je usvojena ustavna tužba podnositelja, poništeno rješenje Upravnog suda Republike Hrvatske⁵⁹ i vraćen predmet na ponovni postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Podnositelj ustavne tužbe, državljanin Bosne i Hercegovine ustavnu tužbu podnio je zbog šutnje uprave (nedonošenja rješenja kojim je zatražio stalni boravak u Hrvatskoj). Naime, Upravni sud Republike Hrvatske je u povodu njegova zahtjeva odbacio tužbu jer podnositelj tužbe u to vrijeme nije imao punomoćnika u Hrvatskoj niti ga je imenovao, ne razmatrajući uopće o meritumu stvari. Podnositelj se pozivao na to da nigdje u tada važećem Zakonu o upravnim sporovima ne postoje odredbe koje bi Upravnom sudu omogućavale postupanje na taj način te da mu je takvim (nepostupanjem) povrijeđeno više ustavnih prava - pravo na jednakost svih pred Zakonom,⁶⁰ ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti⁶¹ i ustavno pravo na pravično suđenje.⁶²

Ustavni sud utvrdio je da time što Upravni sud Republike Hrvatske nije raspravljao o meritumu stvari, već *a limine* odbacio tužbu, zbog toga što podnositelj nije imao punomoćnika u Republici Hrvatskoj niti ga je imenovao prilikom podnošenja tužbe, povrijeđeno pravo podnositelja ustavne tužbe na pristup sudu kao jednog od aspekata prava na pravično suđenje.⁶³ U obrazloženju odluke Ustavni sud je istaknuo da unatoč tome što je podnositelj ustavne tužbe mogao podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske, da je to pravo bilo ograničeno samo na stadij odlučivanja Upravnog suda Republike Hrvatske o njezinoj dopuštenosti. Zamijećeno je da je tek četiri godine nakon stupanja na snagu Novele Zakona o parničnom postupku iz 2003., koja je sadržavala odredbe o imenovanju zastupnika za primanje

⁵⁸ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-1/2009 od 3. studenog 2010.

⁵⁹ Rješenje Upravnog suda broj Us-3808/008-2 od 4. lipnja 2008.

⁶⁰ Članak 14. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00, 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

⁶¹ Članak 19. stavak 2. Ustava.

⁶² Članak 29. stavak 1. Ustava.

⁶³ Članak 29. stavak 1. Ustava.

pismena,⁶⁴ dakle u prosincu 2007. godine, prihvaćeno pravno shvaćanje o primjeni članka 146. Zakona o parničnom postupku temeljem članka 60. tada važećeg Zakona o upravnim sporovima o odgovarajućoj primjeni odredbi parničnog postupka. Ustavni sud napomenuo je da je svrha odredbe o odgovarajućoj primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku u upravnom sporu bila primijeniti odredbe samo onda kada u postupanju Upravnog suda Republike Hrvatske nastane pravna praznina te da u tom slučaju pravna praznina nije ni postojala jer su odredbe tada važećeg Zakona o upravnim sporovima sadržavale pravila o odbacivanju tužbe.⁶⁵ U tom smislu je istaknuto da je Upravni sud Republike Hrvatske neposredno (a ne „odgovarajuće“) primijenio odredbe parničnog postupka o imenovanju zastupnika za primanje pismena, unatoč tome što ta radnja nije bila propisana ni predviđena kao razlog za odbacivanje tužbe prema tada važećem Zakonu o upravnim sporovima.⁶⁶ Ustavni sud upozorio je Upravni sud Republike Hrvatske da je dužan uvažiti činjenicu kako strukture parničnog postupka i upravnog spora nisu istovjetne. Izneseno je mišljenje da Upravni sud te činjenice nije u dostatnoj mjeri uvažio, odnosno da je neposredno primijenio pravila o odbacivanju tužbe u parničnom postupku te da je to pravilo, promatrajući ga s aspekta Ustavom zaštićenog prava na pristup sudu – proizvelo u upravnom sporu nerazmjerne učinke za tužitelje u odnosu na cilj koji se želio postići.⁶⁷

Pored toga, treba spomenuti i zaključak o pravnom shvaćanju sjednice sudaca od 9. svibnja 2012. o prijedlogu za ponavljanje postupka prema kojem su razlozi za ponavljanje sudskog postupka taksativno navedeni odredbom članka 52. ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima, pa stoga nije bilo potrebno odgovarajuće primijeniti odredbe Zakona o parničnom postupku. Za pretpostaviti da je razlog za zauzimanje ovakvog stava bio različit pristup tom problemu u praksi Upravnog suda, odnosno da se prijedlog za ponavljanje postupka u upravnom sporu prihvaćao i zbog razloga koji nisu bili taksativno navedeni u ranije važećem Zakonu o upravnim sporovima, pozivom na odgovarajuću primjenu odredaba Zakona o parničnom postupku koje su omogućavale pozivanje na širu listu razloga za izjavljivanje prijedloga za ponavljanje postupka.

Zaključno, opća odgovarajuća primjena odredbi Zakona o parničnom postupku kakvu je propisivao ranije važeći Zakon o upravnim sporovima bila je dobrodošla u svim slučajevima u kojima je zbog njegove podnormiranosti trebalo primijeniti određena postupovna pravila. Prema ranije citiranom Izvješću Visokog upravnog suda (ranije Upravnog suda)⁶⁸ razvidno je da je u postupanju toga suda primijenjen prilično velik broj različitih odredbi parničnog postupka. Ipak, praksa Ustavnog suda koji se očitovao o problemu primjene odredbi parničnog postupka o zastupniku za

⁶⁴ Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 117/03.

⁶⁵ Članak 30. ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima

⁶⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-1/2009 od 3. studenog 2010.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Vidi bilješku br. 56.

primanje pismena u upravnom sporu, upozorava da strukturalne razlike upravnog spora i parničnog postupka ne omogućavaju neposrednu primjenu pojedinih odredbi parničnog postupka u upravnom sporu i nalažu oprez u tumačenju što bi to trebala značiti „odgovarajuća“ primjena odredbi u različitim postupcima. Osim toga, čini se da su uočene i određene tendencije k proširenoj primjeni odredbi parničnog postupka i onda kada to nije bilo nužno, tj. onda kada nije postojala pravna praznina i kada su o tome postojale odredbe sadržane u ranije važećem Zakonu o upravnim sporovima, ako su se time ostvarivali interesi suda ili stranka.

3.3. Taksativno određenje odredbi parničnog postupka koje će se primijeniti u upravnom sporu

Osamostaljenje upravnog spora od opće odgovarajuće primjene odredbi parničnog postupka nakon stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima 2010. i taksativno određenje pojedinačnih odredbi parničnog postupka koje će se primijeniti u upravnom sporu, poput prethodnog pravca - opće odgovarajuće primjene odredbi Zakona o parničnom postupku prema ranije važećem Zakonu o upravnim sporovima, ima svojih prednosti i nedostataka. Naime, cilj koji se odabirom ove metode želio postići bio je izgradnja samostalnog, posebnog postupka koji će se svojim uređenjem udaljiti od parničnog postupka, a upućivanje na odredbe parničnog postupka u upravnom sporu, potrebno je samo kada u hrvatskom pravnom sustavu već postoje određena rješenja, koja u novim zakonskim aktima nije potrebno duplicirati. Na taj način se postiže optimalni sklad sličnosti i različitosti koju ove dvije postupovne metode pokazuju. Ipak, ni ovo rješenje nije potpuno besprijekorno, jer se na početku izgradnje novog sustava s potpunom sigurnošću nisu mogle predvidjeti sve situacije koje se u praksi mogu pojaviti. Tako je uskoro nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima bilo potrebno intervenirati u zakonski tekst – 2012. i 2014. godine. Ono što se u kontekstu primjene odredbi parničnog postupka u upravnom sporu činilo posebno zanimljivim je da je Novela Zakona o upravnim sporovima iz 2014.⁶⁹ proširila primjenu odredbi parničnog postupka u upravnom sporu i na pravila o zastupanju. Nije sasvim jasno prema kojim se pravilima prosuđivala valjanost zastupanja do stupanja na snagu Novele iz 2014., no očigledno je da je širenje primjene odredbi parničnog postupka bila neophodno.⁷⁰ Kriteriji kojima se zakonodavac rukovodio prilikom određenja odredbi parničnog postupka koje će se u novom Zakonu o upravnim sporovima primjenjivati, nisu polazili od Izvješća Visokog

⁶⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/14.

⁷⁰ U tom smislu se u obrazloženju Nacrta konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima od studenog 2014. navodi da odredbe važećeg zakona nisu regulirale procesni alat za ocjenu valjanosti zastupanja stranke u upravnom sporu, pa je problem riješen pozivom na odgovarajuću primjenu pravila parničnog postupka., dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2014/192%20sjednica%20Vlade//192%20-%208.pdf>, stanje od 29. travnja 2017.

upravnog suda (ranije Upravnog suda) o svim odredbama parničnog postupka koje su se prema ranije važećem Zakonu o upravnim sporovima primjenjivale, jer je u tom slučaju u novom zakonu trebalo biti sadržano znatno više odredbi o odgovarajućoj primjeni pravila parničnog postupka. Razlozi tome su da su neka od tih pitanja uređena na potpuno novim osnovama (npr. nadležnost),⁷¹ neka u potpunosti izostavljena (npr. dopunska presuda)⁷² ili propisana naknadnim zakonskim intervencijama, poput one provedene Novelom 2014., koja je proširila područje primjene odredbi parničnog postupka u upravnom sporu i na odredbe o zastupanju.⁷³

Iako taksativno određenje odredbi parničnog postupka koje će se primijeniti u upravnom sporu, omogućava samostalan razvoj upravnog spora kao posebne postupovne metode, i ova metoda ima određenih slabosti. Tako postoji opasnost da prilikom izrade novog zakona pojedina područja primjene odredbi parničnog postupka u upravnom sporu neopravdano izostanu, što se i dogodilo u odnosu na odredbe o zastupanju. Ipak, *pro futuro* dvojbeno ostaje kakve se sve pravne praznine mogu pojaviti u praksi i na koji način, odnosno kojim pravilima će se ovi problemi prebroditi.

3.4. Poslovna sposobnost i zastupanje

3.4.1. Poslovna sposobnost

Zakon o upravnim sporovima određuje da se na poslovnu sposobnost fizičke osobe na odgovarajući način primjenjuju odredbe kojima je uređena poslovna sposobnost fizičke osobe u parničnom postupku.⁷⁴ Odredba je pomalo zbunjujuća jer Zakon o parničnom postupku ne uređuje poslovnu sposobnost fizičke osobe, već stranačku⁷⁵ i parničnu sposobnost.⁷⁶ Poslovnu sposobnost, pa stoga i poslovnu sposobnost fizičke osobe uređuju Zakon obveznim odnosima⁷⁷ i Obiteljski zakon u djelu koji se odnosi na stjecanje poslovne sposobnosti maloljetnika, skrbništva za punoljetne osobe i lišenja poslovne sposobnosti punoljetne osobe,⁷⁸ odnosno Zakon

⁷¹ Glava druga nadležnost i sastav suda (članak 12-15.) Zakona o upravnim sporovima.

⁷² Budući da Zakon o upravnim sporovima nema odredbi o dopunskoj presudi dvojbeno je koja bi se pravila primijenila u tom slučaju.

⁷³ Članak 21. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁷⁴ Članak 20. stavak 6. Zakona o upravnim sporovima.

⁷⁵ Članak 77. Zakona o parničnom postupku.

⁷⁶ Članak 79. Zakona o parničnom postupku.

⁷⁷ Članak 18. stavak 1. i 2. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15.

⁷⁸ Članci 85. i 117. o stjecanju poslovne sposobnosti maloljetnika, članak 234. o sadržaju rješenja za lišenje poslovne sposobnosti i članci 496.-503. Obiteljskog zakona, Narodne novine, br. 103/15. o postupku za lišenje i vraćanje poslovne sposobnosti. U obrazloženju Konačnog prijedloga Obiteljskog zakona iz travnja 2014. isticalo se da se dokida razlika između djelomičnog i potpunog lišenja poslovne sposobnosti, odnosno da se djelomično lišenje poslovne sposobnosti zadržava kao pravilo

o radu u dijelu koji se odnosi na zaključenje ugovora o radu maloljetnika.⁷⁹ Cilj ove odredbe bio je vjerojatno pozvati se na odgovarajuću primjenu odredbi o parničnoj sposobnosti fizičkih osoba i primijeniti ih na sposobnost fizičkih osoba u upravnom sporu da poduzimaju postupovne radnje, dakle postupovnu sposobnost.

Parnična sposobnost definira se kao svojstvo određene osobe da sa procesnopравnim učinkom poduzima procesne radnje u parnici. Pretpostavka za poduzimanje parničnih radnji s procesnopравnim učinkom je da osoba ima poslovnu sposobnost, stoga se parnična sposobnost naziva i procesna poslovna sposobnost.⁸⁰

Osobe kojima poslovna sposobnost nije ograničena parnično su sposobne. To su punoljetne osobe⁸¹ i maloljetnik koji prije punoljetnosti zaključi brak.⁸²

Međutim, i punoljetne osobe čija je poslovna sposobnost djelomično ograničena parnično su sposobne u granicama svoje poslovne sposobnosti.⁸³ Tako će osoba koja je lišena poslovne sposobnosti biti ovlaštena poduzimati postupovne radnje u granicama svoje poslovne sposobnosti, što će pak ovisiti o sadržaju rješenja o lišenju poslovne sposobnosti. Naime, rješenjem o lišenju poslovne sposobnosti sud će odrediti radnje i poslove koje osoba nije sposobna samostalno poduzeti u odnosu na osobno stanje ili imovinu. Međutim, za poslove koji nisu određeni ovim rješenjem, osoba lišena poslovne sposobnosti ima poslovnu sposobnost te ih može samostalno poduzimati.⁸⁴

Premda bi poslovno sposobnu osobu trebalo smatrati parnično sposobnom sve dok joj se pravomoćno ne oduzme poslovna sposobnost, u sudskoj praksi je izražen stav da bi osobe za koje se može zaključiti da nisu u stanju voditi računa o svojim pravima i interesima, dakle kojima bi zbog toga tek valjalo oduzeti poslovnu sposobnost, trebalo tretirati kao da nemaju parničnu sposobnost. Time je osoba koju bi tek trebalo lišiti poslovne sposobnosti i time parnične sposobnosti proglašena osobom koja doduše ima poslovnu sposobnost, ali nema parničnu sposobnost, umjesto da se zauzeo stav da su sudovi nižeg stupnja, zato što protivno zakonu nisu prekinuli postupak u kojem je kao stranka nastupala osoba koja nije bila sposobna sama se brinuti o svojim pravima i interesima,⁸⁵ onemogućili toj stranci nezakonitim

te da se u potpunosti napušta potpuno lišenje poslovne sposobnosti, dostupno na <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-obiteljskog-zakona-drugo-citanje>, stanje od 4. travnja 2017.

⁷⁹ Članak 20. Zakona o radu, Narodne novine, br. 93/14.

⁸⁰ Triva, Siniša; Dika, Mihajlo, Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 308.

⁸¹ Punoljetna je osoba koja je navršila osamnaest godina života, članak 117. stavak 3. Obiteljskog zakona.

⁸² Članak 117. stavak 2. Obiteljskog zakona.

⁸³ Članak 79. stavak 2. Zakona o parničnom postupku.

⁸⁴ Članak 234. stavci 4. i 9. Obiteljskog zakona.

⁸⁵ Članak 213. stavak 1. Zakona o parničnom postupku

postupanjem da raspravlja pred sudom.⁸⁶ Rezultat bi bio isti – pobijane bi odluke trebalo ukinuti zbog apsolutno bitne povrede odredaba parničnog postupka, ali bi njihova pravna osnova bila korektnije postavljena.⁸⁷

Svakako treba upozoriti na to da je Obiteljski zakon iz 2014. ukinuo institut potpunog lišenja poslovne sposobnosti, a zadržan je institut djelomičnog lišenja poslovne sposobnosti. Osim što ova zakonska promjena uvjetuje reviziju rješenja osoba koje su prema prijašnjem sustavu bile lišene poslovne sposobnosti⁸⁸ u praksi se ističe da prilikom donošenja rješenja o (djelomičnom) lišenju poslovne sposobnosti osoba čije je stanje prema objektivnim medicinskim pokazateljima vrlo teško, zahtjevno precizirati radnje i poslove koje neka osoba nije sposobna samostalno poduzimati, odnosno da ne ostaju gotovo nikakve radnje i poslovi koje bi ta osoba mogla samostalno poduzeti. Pored toga, nije jasna svrha koja se takvim preciziranjem postiže. Naime, premda bi revizija rješenja prema kojima su neke osobe bile potpuno lišene poslovne sposobnosti mogla pokazati da ih se olako isključivalo iz domene samostalnog poduzimanja radnji i poslova, s druge strane, u slučajevima osoba ranije (potpuno) lišenih poslovne sposobnosti koje se primjerice nalaze u stanju duboke kome, dvojbeno je koje bi one radnje ili poslove mogle samostalno poduzimati. Naravno, o prethodno iznesenom ovisi i postupovna sposobnost osoba lišenih poslovne sposobnosti.

Maloljetnik koji nije stekao potpunu poslovnu sposobnost parnično je sposoban u granicama u kojima mu se priznaje poslovna sposobnost.⁸⁹ Tako dijete koje je navršilo petnaest godina i koje zarađuje može samostalno poduzimati pravne radnje, odnosno sklapati pravne poslove i preuzimati obveze u visini iznosa koji zarađuje te raspolagati svojom zaradom pod uvjetom da ne ugrožava svoje uzdržavanje. Međutim, ako navedene pravne radnje i pravni poslovi bitno utječu na njegova osobna i imovinska prava, za njihovo poduzimanje potrebna je suglasnost roditelja ili drugog zakonskog zastupnika djeteta.⁹⁰

Osim toga, ako zakonski zastupnik ovlasti maloljetnika s petnaest godina i starijeg od petnaest godina za sklapanje određenog ugovora o radu, osim maloljetnika koji pohađa obvezno osnovno obrazovanje, maloljetnik je poslovno sposoban za sklapanje i raskidanje tog ugovora te za poduzimanje svih pravnih radnji u svezi s ispunjenjem prava i obveza iz toga ugovora ili u vezi s tim

⁸⁶ Članak 354. stavak 2. točka 6. Zakona o parničnom postupku.

⁸⁷ Dika, Mihajlo, Građansko parnično pravo, Stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku, IV. knjiga, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 49.-50.

⁸⁸ Obiteljski zakon u članku 557. stavku 1. određuje da će se odluke o lišenju poslovne sposobnosti donesene prema prijašnjim propisima preispitati u izvanparničnom postupku radi vraćanja poslovne sposobnosti iz članaka 502. i 503. ovog Zakona u razdoblju od 1. studenog 2015. do 1. studenog 2020.

⁸⁹ Članak 79. stavak 3. Zakona o parničnom postupku.

⁹⁰ Članak 85. stavci 1. i 2. Obiteljskog zakona.

ugovorom.⁹¹ Unatoč tome, zakonski zastupnik može povući ili ograničiti dano ovlaštenje, odnosno u ime maloljetnika raskinuti radni odnos.⁹² Ovlaštenje se mora dati u pisanom obliku.⁹³

Iz citiranih odredbi nije jasno je li maloljetnik – time što ga je zakonski zastupnik ovlastio da sklopi ugovor o radu – stekao i ovlaštenje da samostalno sudski ostvaruje prava u vezi s tim ugovorom. Polazeći od općeg pravila prema kojem je maloljetnik parnično sposoban u granicama u kojima mu se priznaje poslovna sposobnost⁹⁴ treba uzeti da bi bio parnično sposoban u sporovima u vezi s ugovorom o radu koji je ovlašten samostalno sklopiti. Međutim, s obzirom na to da zakonski zastupnik može u svako vrijeme povući ili ograničiti dano ovlaštenje i tako izazvati prekid postupka *ex lege*,⁹⁵ odnosno u ime maloljetnika raskinuti radni odnos i preuzeti vođenje parnice,⁹⁶ takvo rješenje ne bi odgovaralo elementarnim zahtjevima pravne sigurnosti i smisljeno uređene procedure.⁹⁷

Parnična sposobnost se, u pravilu, različito od poslovne sposobnosti ne može stupnjevati, tako da ako neka osoba ima parničnu sposobnost, neovisno o tome je li riječ o osobi koja ima potpunu poslovnu sposobnost ili o osobi koja je lišena poslovne sposobnosti ili pak maloljetniku koji je ovlašten raspolagati svojom zaradom, sve ove osobe u postupku u kojem su ovlaštene sudjelovati mogu poduzimati sve radnje s procesnopравnim učinkom.

3.4.2. Zastupanje

Zakon o upravnim sporovima propisuje da će se na pitanja valjanosti zastupanja koja nisu uređena ovim Zakonom na odgovarajući način primijeniti odredbe kojima je uređeno zastupanje u parničnom postupku.⁹⁸ Ova odredba je unesena u zakonski tekst tek s Novelom Zakona o upravnim sporovima iz 2014., što je znak da su odredbe o valjanosti zastupanja u upravnom sporu nedostajale u praksi upravnih sudova, odnosno da je trebalo posegnuti za odgovarajućim pravilima parničnog postupka.

Razlika u pozicijama tužitelja i tuženika u upravom sporu u usporedbi s pozicijama tužitelja i tuženika u parničnim postupkom omogućavaju odgovarajuću primjenu odredbi parničnog postupka o zastupanju u upravnom sporu samo na strani tužitelja i zainteresirane osobe. Naime, dok za tužitelja ili zainteresiranu osobu radnje

⁹¹ Članak 20. stavak 1. Zakona o radu

⁹² Članak 20. stavak 5. Zakona o radu.

⁹³ Članak 20. stavak 7. Zakona o radu.

⁹⁴ Članak 79. stavak 3. Zakona o parničnom postupku.

⁹⁵ *arg. ex* članak 212. stavak 2. Zakona o parničnom postupku.

⁹⁶ Članak 215. stavak 1. Zakona o parničnom postupku.

⁹⁷ Dika, Stranke, cit., str. 51.

⁹⁸ Članak 21. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

u sporu može poduzimati osoba ovlaštena za zastupanje, zajednički predstavnik i zajednički opunomoćenik skupine osoba, za tuženike radnje u sporu može poduzimati službena osoba javnopravnog tijela koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela. Za poduzimanje radnji u sporu čelnik javnopravnog tijela može ovlastiti drugu službenu osobu tog tijela. Tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo.⁹⁹ Ovakvo zakonsko određenje pozicije tuženika ne omogućava primjenu odredbi parničnog postupka o zastupanju na tuženika, tako da su u praksi zabilježeni slučajevi u kojima je upravni sud odvjetniku uskratio zastupanje tuženika jer Zakonom o upravnim sporovima nije propisana mogućnost da tuženika u upravnom sporu zastupa odvjetnik.¹⁰⁰

Zastupnik je osoba koja u ime iza račun zastupane stranke poduzima radnje u postupku, odnosno prema kojoj drugi procesni subjekti poduzimaju radnje s izravnim učinkom prema toj stranci.¹⁰¹ S obzirom na to da tužitelj i zainteresirana osoba mogu poduzimati radnje u sporu ako su potpuno poslovno sposobni, odnosno u granicama svoje poslovne sposobnosti, ovlaštene su samostalno nastupati u upravnom sporu, bez potrebe da ih zastupaju ovlaštene osobe.

U upravnom sporu dopušteno je da tužitelja i zainteresiranu osobu zastupa osoba ovlaštena za zastupanje - zakonski zastupnik, zajednički predstavnik i opunomoćenik.¹⁰²

Zakonski zastupnici su fizičke poslovno i parnično sposobne osobe koje su ovlaštene da – u ime i za račun stranaka koje su parnično nesposobne ili su zbog drugih razloga u nemogućnosti da same štite svoje interese u parnici - pred sudom poduzimaju parnične radnje.¹⁰³ Zakonski zastupnik određuje se zakonom ili aktom nadležnog državnog organa donesenim na temelju zakona.¹⁰⁴ Roditelji su zakonski zastupnici djeteta, ako ostvaruju roditeljsku skrb, imaju dužnost i pravo u osobnim i imovinskim pravima sporazumno zastupati svoje dijete u odnosu prema trećima. Iznimno, ne zastupaju dijete ako su ispunjene zakonom propisane pretpostavke da dijete može samostalno poduzimati pravne radnje, odnosno sklapati pravne poslove sukladno članku 85. Obiteljskog zakona i u slučajevima ako je djetetu imenovan poseban skrbnik.¹⁰⁵ Maloljetne osobe bez roditeljske skrbi i punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti, u dijelu onih prava i interesa koji su mu odlukom suda o

⁹⁹ Članak 20. stavci 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁰⁰ Rostaš-Beroš, Lidija, Zastupanje stranaka u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37., br. 1., 2016., str. 745.

¹⁰¹ Dika, Stranke, cit., str. 177.

¹⁰² Članak 21. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁰³ Triva /Dika, GPPP, cit., str. 321.

¹⁰⁴ Članak 80. stavak 2. Zakona o parničnom postupku.

¹⁰⁵ Članak 99. stavci 1., 5. i 6. Obiteljskog zakona.

lišenju poslovne sposobnosti ograničeni, zastupaju kao zakonski zastupnici njihovi skrbnici. Odluku o imenovanju skrbnika donosi Centar za socijalnu skrb.¹⁰⁶

Pravna osoba u pravilu ima poslovnu i parničnu sposobnost, a svoju volju izražava putem tijela koja zbog specifičnog odnosa prema pravnim osobama nazivaju – organi zastupnici ili zastupnici po zakonu, po statutu ili po društvenom ugovoru. S obzirom na to da se tijela ovlaštena za zastupanje trgovačkih društva u pravilu određuju statutom ili društvenim ugovorom, a tek supsidijarno zakonom, nužno je provjeriti legitimaciju organa zastupnika izvodom iz sudskog registra.¹⁰⁷

Ustanovu zastupa ravnatelj,¹⁰⁸ a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – općinu, grad ili županiju zastupa općinski načelnik, gradonačelnik ili župan.¹⁰⁹ Riječ je o zakonskim zastupnicima. Međutim, ako bi jedinice lokalne i područne (regionalne) uprave u upravnom sporu sudjelovale kao tužitelj ili zainteresirana osoba, ne bi bilo zapreke da općinski načelnik, gradonačelnik ili župan opunomoći odvjetnika za poduzimanje radnji u upravnom sporu.¹¹⁰

Tijela državne uprave tj. ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave nemaju pravnu osobnost. Ministarstvo ne može biti stranka u postupku jer nije pravna osoba niti mu je posebnim propisom¹¹¹ priznato to svojstvo pa stoga strankom može biti samo Republika Hrvatska, koje je ministarstvo tijelo.¹¹²

Zajednički predstavnik i zajednički opunomoćenik su osobe ovlaštene za zastupanje vezane uz institut postupovne zajednice, ponajprije formirane u upravnom postupku. Dakle, kad dvije stranke ili više njih u istom predmetu nastupaju zajednički, dužne su naznačiti koja će od njih nastupati kao zajednički predstavnik ili odrediti zajedničkog opunomoćenika.¹¹³ Zajednički predstavnik uvijek mora biti izričito i

¹⁰⁶ Članci 225. stavak 1. i 237. st. 1. Obiteljskog zakona.

¹⁰⁷ Tako prema članku 241. stavcima 1., 2. i 3. Zakona o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11, 152/11, 111/12., 68/13., 110/15., uprava zastupa društvo. Međutim, ako se uprava sastoji od više osoba, a statutom se drukčije ne odredi, članovi društva ovlaštene su društvo zastupati samo skupno. Statutom se može odrediti da su za zastupanje ovlaštene pojedini članovi sami ili zajedno s prokuristom. Ako je na to ovlašten statutom, takvu odluku može donijeti i nadzorni odbor. Opširnije vidi Triva/ Dika, GPPP, cit., str. 319.-320.

¹⁰⁸ Članak 37. stavak 2. Zakona o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93., 29/97., 47/99., i 35/08.

¹⁰⁹ Članak 42. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 19/13., 137/15.

¹¹⁰ Medvedović, D., Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, primjena Zakona o upravnim sporovima, propisa o financiranju jedinica i preoblikovanju trgovačkih društava u djelatnosti vod i odvodnje, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 22. cit. u: Rostaš-Beroš, Zastupanje, cit., str. 743.

¹¹¹ Članak 77. stavak 2. Zakona o parničnom postupku.

¹¹² Odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske : VSRH: Rev-3745/94, 25. 2. 2988 – INF 4649/98, u : Dika, Stranke, cit., str. 31.

¹¹³ Članak 325. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku.

posebno utvrđen. U tom slučaju iz razloga učinkovitosti i ekonomičnosti vođenja spora, sud obavješćuje samo zajedničkog zastupnika odnosno zajedničkog opunomoćenika te njemu dostavlja sva pismena vezana uz rješavanje spora.¹¹⁴

Konačno, prije Novele Zakona o upravnim sporovima iz 2014. zakon je propisivao samo tko su osobe ovlaštene za zastupanje tužitelja i zainteresirane osobe. U upravnom sporu nije postojalo nikakvo ograničenje u pogledu osobe koju su tužitelj i zainteresirana osoba mogle opunomoćiti da ih zastupa. Stoga ih je mogla zastupati svaka poslovna sposobna osoba, osim osobe koja bi se pružanjem pravne pomoći uz naplatu bavila neovlašteno, tj. koja bi se bavila nadripisarstvom.¹¹⁵ Kako se tek nakon Novele Zakona o upravnim sporovima počinju primjenjivati odredbe parničnog postupka o valjanosti zastupanja, tužitelja i zainteresiranu osobu u upravnom sporu prema novom rješenju može zastupati samo punomoćnik, na način na koji je on određen Zakonom o parničnom postupku. Zbog toga, tužitelja i zainteresiranu osobu na temelju odgovarajuće primjene odredbi parničnog postupka može zastupati samo odvjetnik, odnosno osoba koja je s njom u radnom odnosu, ako je potpuno poslovno sposobna ili srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug – ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadripisarstvom.¹¹⁶

Visoki upravni sud je odlučujući o žalbi protiv odluke prvostupanjskog suda kojom je uskraćeno zastupanje poreznom savjetniku u upravnom sporu, utvrdio da je rješenje doneseno na temelju članka 21. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima kojim je uređena valjanost zastupanja u upravnom sporu te da je prvostupanjski sud pravilno primijenio odredbu članka 89.a Zakona o parničnom postupku. Međutim, kako se odredbom članka 21. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima uređuje samo pitanje valjanosti punomoći, ne i podnošenje žalbe protiv rješenja kojim je uskraćeno zastupanje, to je tužiteljeva žalba nedopuštena. Naime, Zakon o upravnim sporovima određuje da se žalba protiv rješenja može podnijeti samo kada je to određeno zakonom.¹¹⁷ Kako Zakonom o upravnim sporovima nije propisana mogućnost podnošenja žalbe protiv rješenja o uskrati zastupanja, tužiteljeva žalba nije dopuštena.¹¹⁸ Sličnog sadržaja je i odluka Visokog upravnog suda u povodu žalbe protiv rješenja prvostupanjskog suda kojom je uskraćeno zastupanje diplomiranom pravniku u upravnom sporu, na temelju odgovarajuće primjene odredbi Zakona o parničnom postupku u upravnom sporu.¹¹⁹ Slično prethodnoj odluci žalba je

¹¹⁴ Đerđa, Dario; Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 151.

¹¹⁵ Rostaš-Beroš, Zastupanje, cit., str. 744.

¹¹⁶ Članak 89. a Zakona o parničnom postupku.

¹¹⁷ Članak 67. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹¹⁸ Odluka Visokog upravnog suda Usž-76/15-2 od 26. veljače 2015., Izvješće o primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku na temelju odredbi Zakona o upravnim sporovima u predmetima-odlukama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Službe za praćenje i proučavanje sudske prakse od 14. veljače 2017.

¹¹⁹ Članak 89.a Zakona o parničnom postupku.

odbačena, jer se prema pravilima Zakona o upravnim sporovima,¹²⁰ žalba ne može podnijeti protiv rješenja o uskrati zastupanja.¹²¹

Visoki upravni sud žalbu nije prihvatio ni u slučaju tužiteljice koja se u žalbi pozivala, da je tek nakon rasprave saznala da ju je zastupala vježbenica bez pravosudnog ispita, koja nije kompetentna za zastupanje u radnim sporovima pred upravnim sudom, odnosno da ju je naknadno zastupao odvjetnik kojem ona nije dala punomoć. Sukladno tome, Visoki upravni sud pozvao se na odgovarajuću primjenu odredbe članka 95. stavka 1. točke 4. Zakona o parničnom postupku kojom je propisano da ako je stranka izdala odvjetniku punomoć za vođenje parnice, a nije pobliže odredila ovlaštenja u punomoći, odvjetnik je ovlašten na temelju takve punomoći, između ostalog, punomoć prenijeti na drugog odvjetnika i ovlastiti drugog odvjetnika na poduzimanje samo pojedinih radnji u postupku. Sud je osim toga upozorio da je stavkom 3. citiranog članka Zakona o parničnom postupku propisano da odvjetnički vježbenik bez položenog pravosudnog ispita može zamjenjivati odvjetnika kod kojeg je zaposlen samo pred sudom prvog stupnja u postupcima čija vrijednost predmeta spora nije veća od 50.000,00 kuna. S obzirom na to da tužiteljica u punomoći nije pobliže odredila ovlaštenja odvjetniku, a što je proizlazilo iz priložene punomoći, odvjetnik tužiteljice je mogao punomoć prenijeti na drugog odvjetnika i ovlastiti ga za poduzimanje pojedinih radnji u postupku. Osim toga, kako vrijednost predmeta spor nije prelazila 50.000,00 kuna, odvjetnička vježbenica mogla je na raspravi pred prvostupanjskim sudom zamjenjivati odvjetnika kod kojega je zaposlena.¹²²

Odgovarajuća primjena odredbi parničnog postupka o valjanosti zastupanja u upravnom sporu možemo smatrati svakako boljim rješenjem od pravne praznine, koja je prije stupanja na snagu Novele Zakona o upravnim sporovima iz 2014. postojala. Ipak, upozorava se na određene nedostatke propisanih rješenja. Prije svega, smatra se da je realno očekivati da na raspravi pred upravnim sudom ili Visokim upravnim sudom na strani tužitelja sudjeluje odvjetnik koji ima znanje, vještine i iskustva u takvim situacijama, a da na strani tuženika sudjeluje zaposlenik tuženika koji nema iskustva u sudjelovanju na raspravama, u pravilu nema položeni pravosudni ispit i nerijetko nije pravne struke.¹²³ Osim toga, upozorava se da

¹²⁰ Članak 67. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹²¹ Odluka Visokog upravnog suda Usž-589/16-2 od 7. travnja 2016., Izvješće o primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku na temelju odredbi Zakona o upravnim sporovima u predmetima-odlukama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Službe za praćenje i proučavanje sudske prakse od 14. veljače 2017.

¹²² Odluka Visokog upravnog suda Usž-923/15-5 od 19. studenog 2015., Izvješće o primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku na temelju odredbi Zakona o upravnim sporovima u predmetima-odlukama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Službe za praćenje i proučavanje sudske prakse od 14. veljače 2017.

¹²³ Rostaš-Beroš, Lidija, Dileme u primjeni novog Zakona o upravnim sporovima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50., br. 2, 2013., str. 478.

odgovarajuća primjena pravila o poslovnoj sposobnosti fizičkih osoba (parničnoj!) i valjanosti punomoći prema Zakonu o parničnom postupku u upravnom sporu treba uvažavati sve različitosti i strukturu upravnog spora. U skladu s tim izražena je i nada da će se narednim zakonskim intervencijama u upravnom sporu težiti cjelovitijem uređenju upravnog spora jer odgovarajuća primjena pravila sličnog ali i različitog postupka ostavlja prostor za moguće dvojbe u tumačenju pojma „odgovarajuća.“ Ukazuje se da bi procesna pravila trebala biti jasna i određena i u svemu uređivati postupak na koji se odnose.¹²⁴

3.5. Utvrđivanje činjenica i dokazivanje

U upravnom sporu se u pravilu rješava na temelju činjeničnih utvrđenja koja su postojala u vrijeme donošenja osporavane odluke ili postupanja javnopravnih tijela. S obzirom na to, sud nije ovlašten uzeti u obzir činjenice koje su nastale nakon donošenja osporavane odluke ili postupanja javnopravnog tijela. Nakon stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima, za sudove se kao svojevrsan izazov pojavila mogućnost da u upravnom sporu mogu slobodno ocjenjivati dokaze i utvrđivati činjenice. Zbog toga bi trebalo dati odgovor na pitanja što donose ova nova pravila i na koji način ih treba tumačiti u postupanju upravnih sudova.

Raspravno načelo ustanovljeno Zakonom o upravnim sporovima prema kojem su stranke obvezne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka¹²⁵ otvara nekoliko vrlo važnih pitanja koji se odnose na postupanje suda. Jedno od njih je mogu li stranke i u upravnom sporu nakon tužbe i odgovora na tužbu, dakle u kasnijim podnescima ili kasnijim stadijima upravnog spora iznositi činjenične navode i predlagati dokaze, odnosno promatrano s aspekta suda, hoće li ih sud uzeti u obzir. Pored toga, trebalo bi odgovoriti i na pitanje postoji li raspravno načelo u upravnom sporu u dominantnom obliku, koji ne ostavlja sudu nikakvu mogućnost utvrđivanja činjeničnih navoda koje stranke nisu iznijele ili izvođenje dokaza koje stranke nisu predložile. Konačno, Zakon o upravnim sporovima u odredbi kojom uređuje utvrđivanje činjeničnog stanja i izvođenje dokaza određuje da sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.¹²⁶ Čini se da ni u odnosu na ovo pitanje ne postoji suglasnost o tome što primjena ovog pravila konkretno znači za upravni spor, odnosno je li sud u upravnom sporu ovlašten primjenjivati samo pravila o izvođenju dokaza ili i druga pravila parničnog procesnog prava o dokazivanju.¹²⁷

¹²⁴ Rostaš-Beroš, Zastupanje, cit., str. 749.

¹²⁵ Članak 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹²⁶ Članak 33. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima.

¹²⁷ Tako je *Horvat* mišljenja da s obzirom na to da Zakon o upravnim sporovima ne sadrži izričitu odredbu o teretu dokazivanja, primjena odredbe članka 221.a Zakona o parničnom postupku ne ulazi

U odnosu na pitanje bi li stranke bile ovlaštene iznositi činjenične navode i predlagati dokaze i nakon tužbe i odgovora na tužbu, ne postoji jedinstven stav u doktrini upravnog prava. Tako neki autori drže da bi stranke bile obvezne iznijeti činjenice i predložiti dokaze samo u tužbi i odgovoru na tužbu, obrazlažući to obvezom stranaka da budu aktivne u upravnom sporu, te da bi u slučaju izostanaka njihove aktivnosti to išlo na njihovu štetu.¹²⁸ Drugi autori, smatraju da bi se iznošenje činjenica i predlaganje dokaza iznimno trebalo dopustiti i ako se u podnescima ili na usmenoj raspravi i otvore kakva nova činjenična pitanja u svezi s predmetom spora.¹²⁹

Suglasnost autora ne postoji ni oko problema primjene istražnog načela u upravnom sporu – u odnosu na činjenična utvrđenja i predlaganje dokaza. *Horvat* smatra da sud samo slobodno odlučuje o tome koje će dokazne prijedloge stranaka prihvatiti, ali da ne može odrediti izvođenje pojedinih dokaza po službenoj dužnosti. U prilog tome ističe i već prethodno prezentiranu tvrdnju o tome da je sud u upravnom sporu vezan samo činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima stranaka u tužbi i odgovoru na tužbu.¹³⁰ Nasuprot tome, *Đerđa* i *Šikić* ističu da neovisno o tome što u upravnom sporu veliki značaj ima raspravno načelo, presudno značenje ima inkvizitorno načelo koje sudu daje ovlast odlučiti koje će od predloženih dokaza izvesti i koje će činjenice uzeti utvrđenim.¹³¹ Pri tome se ne izjašnjavaju o tome bi li sud mogao utvrđivati činjenice koje stranke nisu iznijele ili izvoditi dokaze koje stranke nisu predložile. Zaključno, treba iznijeti i mišljenje *Rajka*, prema kojem u odnosu na izvođenje dokaza u upravnom sporu, upravni sudovi imaju oficijozne ovlasti u pogledu određivanja izvođenja dokaza radi utvrđivanja relevantnih činjenica, neovisno o dokaznim prijedlozima stranaka, ali po službenoj dužnosti u upravnom sporu ne određuju provedbu dokaza čije bi izvođenje podrazumijevalo troškove na teret suda.¹³² U nekim ranijim radovima istaknuo je da su ovlasti upravnog suda šire od parničnog suda, odnosno da oficijozne ovlasti upravnog suda naglašavaju javnopravni karakter upravnog spora, te bitno razlikovanje njegove funkcije od funkcije parnice koja se odvija u privatnopravnim odnosima.¹³³ Stoga bi trebalo rezimirati da je u upravnom sporu u odnosu na utvrđivanje činjenica ključno raspravno načelo, no da bi sudu radi osiguranja objektivne zakonitosti u suđenju trebalo omogućiti i utvrđivanje činjenica koje stranke nisu iznijele. Osim toga, sudu bi

u krug odredbi o izvođenju dokaza u smislu odredbe čl. 33. stavka 5. Zakona o upravnim sporovima. Ipak, smatra da bi se odredba o teretu dokazivanja iz članka 221.a. Zakona o parničnom postupku mogla primijeniti primjenom odredbe čl. 34. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima kojom je impostirana dužnost stranaka da u tužbi i odgovoru na tužbu iznesu činjenice i predlože dokaze, *Horvat*, cit., str. 233-234..

¹²⁸ Ibid., str. 231.

¹²⁹ *Đerđa/Šikić*, cit., str. 205.

¹³⁰ *Horvat*, cit., str. 232-234.

¹³¹ *Đerđa/Šikić*, cit., str. 204.

¹³² *Rajko*, Alen, Neka pitanja u vezi s činjenicama i dokazivanjem u upravnom sporu, *Pravo i porezi*, br. 6., 2015., str. 29.

¹³³ *Rajko*, Alen, Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 34., br. 1., 2013., str. 513.

i u odnosu na dokazne prijedloge trebalo omogućiti da, radi ispunjavanja zadaća koje u upravnom sporu ima, *ex officio* izvodi dokaze.

3.6. Prava i obveze stranaka u upravnom sporu

Zakon o upravnim sporovima u okviru odredbe o pravima i obvezama stranaka u upravnom sporu propisuje da ako stranka u određenom roku ne dostavi sudu tražena dokazna sredstva, sud ih može pribaviti prema pravilima kojima je uređeno pribavljanje dokaza u parničnom postupku.¹³⁴ S obzirom na to da se ova odredba odnosi na prava i obveze stranaka u iznošenju činjenica i predlaganje dokaza te izjašnjavanje o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka, kao i naknadno određenje roka za činjenično i dokazno substanciranje, ona je svojevrsna nadopuna odredbe o utvrđivanju činjeničnog stanja i dokaza koja joj prethodi. Naime, dok odredbe Zakona o upravnim sporovima o utvrđivanju činjeničnog stanja i dokaza uređuju ovlasti suda u utvrđivanju činjeničnog stanja i dokazivanju, odredba o pravima i obvezama stranaka u upravnom sporu odnosi se na postupanje stranaka. Ipak, ona u dijelu u kojem su stranke propustile postupiti na određeni način (u određenom roku dostaviti tražena dokazna sredstva), omogućava postupanje sudu primjenom odredbi parničnog postupka.

Tako Zakon o parničnom postupku propisuje da je stranka koja se poziva na neku ispravu, dužna sama podnijeti tu ispravu.¹³⁵ Ako to ne učini, izlaže se riziku da neće moći dokazati istinitost svojih činjeničnih navoda na koje se poziva, a može uslijed toga i izgubiti u parnici.

Ako se isprava nalazi kod državnog tijela ili koje pravne ili fizičke osobe koja ima javna ovlaštenja, a sama stranka ne može postići da se isprava preda ili pokaže, sud će na prijedlog stranke pribaviti tu ispravu.¹³⁶ Zakon o upravnim sporovima posebno propisuje obvezu dostave isprava kojima raspolažu javnopravna tijela. Sukladno tome, na zahtjev suda javnopravna tijela dostavit će isprave kojima raspolažu. Isprave ili dijelove isprava kojima je pristup ograničen ili zabranjen sukladno posebnim propisima javnopravno tijelo će posebno označiti. S takvim ispravama postupat će se sukladno tim propisima.¹³⁷ Pojam javnopravnih tijela prema odredbi ovog članka obuhvaća tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti i pravne osobe koje obavljaju javnu službu koje nisu stranke u upravnom

¹³⁴ Članak 34. stavak 3. rečenica 2. Zakona o upravnim sporovima

¹³⁵ Članak 232. stavak 1. Zakona o parničnom postupku.

¹³⁶ Članak 232. stavak 3. Zakona o parničnom postupku.

¹³⁷ Članak 35. stavci 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima.

sporu. Jer, ako su stranke u sporu, primjenjuju se odredbe Zakona o upravnim sporovima koje se odnose na prava i obveze stranaka.¹³⁸

Javnopravna tijela koja nisu stranke u sporu u mnogobrojnim će slučajevima raspolagati nekom činjenicom važnom za utvrđivanje činjeničnog stanja u sporu o kojoj u pravilu vode službenu evidenciju. Javnopravna tijela vode velik broj evidencija, kao npr. evidenciju o rođenju, o sklapanju braka, o smrti, prebivalištu i boravištu građana, o hrvatskom državljanstvu, obrtima, poreznim obveznicima itd. Pored toga, to mogu biti i opći akti kojima se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te pravne osobe koje obavljaju javnu službu koriste u odlučivanju u pojedinačnim slučajevima, prostorni, katastarski i drugi planovi, sudske presude i rješenja donesena u upravnim postupcima, kao i druge isprave koje imaju, a koje su sudu potrebne za rješavanje spora.¹³⁹

Pored navedenih slučajeva treba razlikovati i slučajeve kada se stranka poziva na ispravu koja se nalazi kod protivnika stranke ili treće osobe.

Kada se jedna stranka poziva na ispravu i tvrdi da se ona nalazi kod druge stranke, sud će tu stranku pozvati da podnese ispravu, ostavljajući joj za to određeni rok. Stranka ne može uskratiti podnošenje isprava isprave ako se ona sama u parnici pozvala na tu ispravu za dokaz svojih navoda, ili ako je riječ o ispravi koju je po zakonu dužna predati ili pokazati, ili ako se isprava s obzirom na njezin sadržaj smatra zajedničkom za obje stranke.¹⁴⁰

Sud ne može prisilno ostvariti predaju isprave u parnici u kojoj bi te isprave trebalo pregledati. Iznimno, u slučajevima da je riječ o ispravi koju je stranka po zakonu dužna predati ili pokazati ili ako se isprava s obzirom na njezin sadržaj smatra zajedničkom za obje stranke, protivnik stranke može svoje pravo da mu se isprava preda ostvariti u posebnoj parnici kondemnatornom tužbom, a zatim, ako u parnici uspije, u redovnom sudskom ovršnom postupku.¹⁴¹ Ipak, stranka bi mogla uskratiti podnošenje isprava iz istih razloga zbog kojih svjedok može uskratiti svjedočenje ili odgovor na pojedina pitanja.¹⁴² Konačno, sud će, s obzirom na sve okolnosti, po svom uvjerenju cijiniti od kakva je značenja što stranka koja drži ispravu neće postupiti po rješenju suda kojim joj se nalaže da podnese ispravu ili protivno uvjerenju suda poriče da se isprava kod nje nalazi.¹⁴³

¹³⁸ Članak 34. Zakona o upravnim sporovima.

¹³⁹ Opširnije vidi Đerđa/Šikić, cit., str. 2017-208.

¹⁴⁰ Članak 233. stavci 1. i 2. Zakona o parničnom postupku.

¹⁴¹ Triva/Dika, GPPP, cit., str. 517.

¹⁴² Tako Zakon o parničnom postupku u članku 233. stavku 2. propisuje da će se u pogledu prava stranke da uskrati podnošenje drugih isprava na odgovarajući primjenjivati odredbe čl. 237. i 238. Zakona.

¹⁴³ Članak 233. stavak 5. Zakona o parničnom postupku.

Treća osoba, koja nije stranka u parnici, dužna je bezuvjetno, po nalogu suda podnijeti ispravu koju je po zakonu dužna pokazati ili podnijeti, odnosno ispravu koja je po svom sadržaju zajednička za tu osobu i stranku koja se na ispravu poziva.¹⁴⁴ I u odnosu na treću osobu kod koje se nalazi isprava na koju se stranka u postupku poziva vrijede pravila o uskrati svjedočenja ili odgovora na pojedina pitanja, pa bi zbog toga i ona bila ovlaštena uskratiti podnošenje isprave iz istih razloga zbog kojih svjedok može uskratiti svjedočenje ili odgovor na pojedina pitanja.¹⁴⁵ Ipak, kada je riječ o tome da stranka u postupku uskrati podnošenje isprave, prisilno ostvarenje tog zahtjeva u parnici u kojoj se tražila predaja isprave nije moguća, već je potrebno pokrenuti novu parnicu i kondemnatornom tužbom ostvariti zahtjev na predaju isprave i nakon toga provesti ovršni postupak radi prisilnog ostvarenja pravomoćno utvrđene tražbine. S druge strane, kada se isprava nalazi kod treće osobe, koja nije stranka u parnici, problem predaje isprave može se ostvariti u parnici u kojoj se zatražila predaja isprave. Prije nego što donese odluku kojom trećoj osobi nalaže da podnese ispravu, sud će joj omogućiti da se o tome izjasni.¹⁴⁶

Iako odredba o pribavljanju dokaza u upravnom sporu upućuje na odgovarajuću primjenu odredbi parničnog postupka o tome, dvojbeno je na koji bi način trebalo prosuđivati odredbe parničnog postupka o pribavljanju dokaza, u dijelu koji se odnosi na ovrhu. Naime, prema odredbama Zakona o parničnom postupku na temelju rješenja kojom je trećoj osobi naloženo da preda određenu ispravu ovrha će se provesti po službenoj dužnosti prema pravilima ovršnog postupka i prije pravomoćnosti rješenja.¹⁴⁷ Ovršni postupak mogao bi se provesti primjenom pravila o ovrsi na predaju i isporuku pokretnih stvari koje se nalaze kod ovršenika¹⁴⁸ i pravila o ovrsi radi ostvarenja tražbine na radnju koju može obaviti samo ovršenik¹⁴⁹

Međutim, Zakon o upravnim sporovima u posebnom dijelu (peti dio) uređuje izvršenje sudskih odluka. S obzirom na to da će se i u upravnom sporu pribavljanje dokaza provesti primjenom odredbi parničnog postupka o pribavljanju dokaza (u konkretnom slučaju pribavljanju isprave koja se nalazi kod treće osobe), otvara se pitanje na koji će se način provesti izvršenje rješenja kojim se trećoj osobi nalaže da podnese ispravu, a koje je doneseno u upravnom sporu. Zakon o upravnim sporovima u posebnim odredbama o izvršenju rješenja propisuje da se na izvršenje pravomoćnih rješenja odgovarajuće primjenjuju odredbe ovog Zakona o izvršenju pravomoćnih presuda,¹⁵⁰ a odredbe o izvršenju presuda upućuju na provedbu izvršenja prema pravilima kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom

¹⁴⁴ Članak 234. stavak 1. Zakona o parničnom postupku.

¹⁴⁵ Članak 234. stavak 2. Zakona o parničnom postupku.

¹⁴⁶ Članak 234. st. 2. Zakona o parničnom postupku.

¹⁴⁷ Članak 234. stavak 5. Zakona o parničnom postupku.

¹⁴⁸ Članak 250. Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 122/12., 25/13., 93/14, 55/16.

¹⁴⁹ Članak 262. Ovršnog zakona.

¹⁵⁰ Članak 82. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

postupku.¹⁵¹ Stoga se čini da bi u tom slučaju rješenje trebalo izvršiti primjenom odredbi Zakona o općem upravnom postupku,¹⁵² točnije odredbi o izvršenju nenovčanih obveza.

3.7. Održavanje reda u upravnom sporu

Ako osoba koja sudjeluje u postupku u podnesku ili na ročištu vrijeđa sud ili druge sudionika u postupku, ometa rad ili se ne pokorava naredbama suda za održavanje reda, odnosno ako to učini osoba koja prisustvuje ročištu, sud će je opomenuti ili kazniti novčanom kaznom, a može je udaljiti i kazniti novčanom kaznom prema pravilima kojima su uređene zaštita suda, stranaka i drugih sudionika od uvredljivih podnesaka i odražavanje reda na glavnoj raspravi u parničnom postupku.¹⁵³

Mjerodavne odredbe parničnog postupka koje se odnose na ovu materiju sadržana su u pravilima o zabrani zloupotrebe procesnih ovlaštenja,¹⁵⁴ podnescima¹⁵⁵ i održavanju reda na glavnoj raspravi.¹⁵⁶ Tako će sud kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna fizičku osobu, odnosno od 2.500,00 do 50.000,00 kuna pravnu osobu koja teže zlouporabi prava koja joj pripadaju u postupku, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno. Novčana kazna može se izreći stranci i umješraču, a njihovom zastupniku ako je on odgovoran za zlouporabu prava. Novčanu kaznu izriče prvostupanjski sud. Izvan ročišta za glavnu raspravu kaznu izriče sudac pojedinac, odnosno predsjednik vijeća.¹⁵⁷

Osim toga, sud prvog stupnja kaznit će novčanom kaznom od 500,00 do 5.000,00 kuna fizičku osobu, odnosno od 2.000,00 do 20.000,00 kuna pravnu osobu koja u podnesku vrijeđa sud, stranku ili drugog sudionika u postupku. Novčana kazna može se izreći i zastupniku stranke i umješrača ako je on odgovoran za vrijeđanje suda.¹⁵⁸

Ako osoba koja sudjeluje u postupku u podnesku ili na ročištu vrijeđa sud ili druge sudionike u postupku, ometa rad ili se ne pokorava naredbama suda za odražavanje reda, odnosno ako to učini osoba koja prisustvuje ročištu, sud će je opomenuti ili kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna, a može je i udaljiti i kazniti tom novčanom kaznom. Ako stranka ili zastupnik stranke budu udaljeni iz sudnice, ročište će se održati bez njihove prisutnosti. Međutim, ako iz

¹⁵¹ Članak 81. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁵² Članci 133.-149. Zakona o općem upravnom postupku.

¹⁵³ Članak 54. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁵⁴ Članak 10. Zakona o parničnom postupku.

¹⁵⁵ Članak 110. Zakona o parničnom postupku.

¹⁵⁶ Članak 317. -320. Zakona o parničnom postupku.

¹⁵⁷ Članak 10. stavci 2., 3. i 4. Zakona o parničnom postupku.

¹⁵⁸ Članak 110. stavak 1. Zakona o parničnom postupku.

sudnice bude udaljen zakonski zastupnik fizičke osobe, sud će odgoditi ročište ako je to potrebno radi zaštite prava i interesa zastupane stranke.¹⁵⁹

4. Primjeri primjene odredbi parničnoga postupka u upravnome sporu

4.1. Izricanje novčane kazne zbog vrijeđanja suda

4.1.1 Primjer rješenja

Poslovni broj: 26 Usl-123456/17-9999

REPUBLIKA HRVATSKA
RJEŠENJE

Upravni sud u Zagrebu, po sucu Petru Slobodi, dipl. iur., uz sudjelovanje zapisničarke Marice Vršak, u upravnom sporu tužitelja Ratka Barabe iz Ježevca, Ježevačka cesta 15., kojeg zastupa opunomoćenik tužitelja Lovorko Tomić iz Ježevca, protiv tuženika Ministarstva rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica grada Vukovara 78., radi utvrđivanja određenoga stupnja invaliditeta i sposobnosti za rad,

r i j e š i o j e

- I. Tužitelju Ratku Barabi iz Ježevca, Ježevačka cesta 15., izriče se novčana kazna u iznosu od **1.000,00 kn** (slovima: tisuću kuna), te se nalaže tužitelju da izrečenu kaznu plati u korist Državnog proračuna Republike Hrvatske u roku od 15 dana od izvršnosti ovoga rješenja, i da izvornu potvrdu o uplati dostavi ovom sudu bez odgađanja pozivom na gornji poslovni broj.
- II. Ukoliko tužitelj ne postupi po točki I. ovoga rješenja, izrečena novčana kazna naplatit će se prisilno, u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje.

Obrazloženje

Dana 4. siječnja 2017. godine kod ovog je Suda zaprimljen podnesak tužitelja kojim se očituje na tuženikov odgovor na tužbu od 8. prosinca 2016. godine.

Uvidom u citirani podnesak utvrđeno je da tužitelj u istome vrijeđa službenu osobu tuženika, na način da navodi da isti „ne zna što je medicina“, „paušalno

¹⁵⁹ Članak 318. stavci 1., 2. i 3. Zakona o parničnom postupku.

utvrđuje činjenice“, „ima nered u glavi“, „nije vrijedan niti čuvati ovce“, kao i da isti koristi neprimjereni način izražavanja.

S obzirom da je utvrđeno da tužitelj citiranim podneskom vrijeđa službenu osobu tuženika, dakle drugog sudionika u postupku, to je ovosudnim rješenjem poslovnog broja Usl-123456/17-8888 od 18. siječnja 2017. godine tužitelj opomenut zbog upućenih uvreda te mu je naloženo da u roku od 8 dana uredi i ispravi citirani podnesak na način da iz istog izostavi uvrede upućene na račun službene osobe tuženika, uz upozorenje da će u slučaju da tužitelj ne otkloni naznačene nedostatke podneska ili nastavi s vrijeđanjem, biti kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 kn.

Tužitelj je u podnesku zaprimljenom 26. siječnja 2017. godine istaknuo da u cijelosti ustraje kod navoda iz citiranog podneska te da nema namjeru ništa ispravljati, pritom se pozivajući na Ustavom zajamčenu slobodu mišljenja, izražavanja misli i govora.

Prema članku 54. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14, dalje: Zakon o upravnim sporovima) ako osoba koja sudjeluje u postupku u podnesku ili na ročištu vrijeđa sud ili druge sudionike u postupku, ometa rad ili se ne pokorava naredbama suda za održavanje reda, odnosno ako to učini osoba koja prisustvuje ročištu, sud će je opomenuti ili kazniti novčanom kaznom, a može je i udaljiti i kazniti novčanom kaznom prema pravilima kojima su uređene zaštita suda, stranaka i drugih sudionika od uvredljivih podnesaka i održavanje reda na glavnoj raspravi u parničnom postupku.

Prema članku 318. stavku 1. Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“ broj 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, dalje: Zakon o parničnom postupku) ako osoba koja sudjeluje u postupku u podnesku ili na ročištu vrijeđa sud ili druge sudionike u postupku, ometa rad ili se ne pokorava naredbama suda za održavanje reda, odnosno ako to učini osoba koja prisustvuje ročištu, sud će je opomenuti ili kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna, a može je i udaljiti i kazniti tom novčanom kaznom.

Budući da tužitelj nije postupio po ovosudnom rješenju od 18. siječnja 2017. godine i ispravio podnesak koji po ocjeni ovoga Suda sadrži uvrede upućene na račun drugog sudionika podneska – službenu osobu tuženika, već je naprotiv istaknuo da ostaje kod svega izrečenoga, izrečena mu je novčana kazna u iznosu od 1.000,00 kn, koji iznos Sud smatra primjerenim okolnostima slučaja. Pritom se napominje tužitelju da je svačija sloboda izražavanja misli i govora ograničena tuđim pravom da ne bude vrijeđan, što je imao na umu i zakonodavac uvrstivši uvredu kao zasebno kazneno djelo u Kazneni zakon.

Stoga je sukladno čl. 54. st. 2., čl. 80. st. 2. i čl. 82. st. 3. Zakona o upravnim sporovima u svezi s čl. 110. st. 1. Zakona o parničnom postupku riješeno kao u izreci.

U Zagrebu 6. veljače 2017. godine.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Sukladno članku 67. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima protiv ovog rješenja nije dopuštena je žalba.

4.1.2. Vježba 1.

U konkretnome upravnome sporu pred Upravnim sudom u Zagrebu, koji se odnosi na utvrđivanje određenoga stupnja invaliditeta i sposobnosti za rad, dana 27. ožujka 2017. godine, provodi se rasprava. Raspravi nazoče sudac Petar Sloboda, zapisničarka Marica Vršak, tužitelj Ratko Baraba iz Ježevca, Ježevačka cesta 15., opunomoćenik tužitelja Lovorko Tomić, odvjetnik iz Ježevca, Ježevačka cesta 22., te Majda Branković, ovlaštena službena osoba tuženika Ministarstva rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica grada Vukovara 78. Nakon što je sudac izložio stanje i bit spora, opunomoćenik tužitelja izložio je kao u tužbi, bez dodatnih navoda, dok je opunomoćenik tužitelja izložio kao u odgovoru na tužbu također bez dodatnih navoda. Kako na raspravi treba izvesti dokaz saslušanjem vještaka Zdravka Meduna u sudnicu je pozvan vještak.

Vještak u cijelosti ostaje pri pisanom nalazu i mišljenju od 8. veljače 2017. godine koje je je Sud dostavio strankama u sporu. Na upit opunomoćenika tužitelja, vještak odgovara kako on nije osobno pregledao tužitelja uzevši u obzir postavljenu zadaću vještačenja koja se odnosi na zdravstveno stanje tužitelja na dan 31. kolovoza 2016. godine, pa je vještačenje provedeno u odnosu na medicinsku dokumentaciju nastalu do toga dana. Na daljnje pitanje opunomoćenika tužitelja vještak je naveo da okolnost da je tužitelja njegov primarni liječnik uputio na invalidsku komisiju samo po sebi ne upućuje na to da je tužitelj u tom razdoblju bio trajno nesposoban za rad već je primarni liječnik dužan to učiniti u slučaju bolovanja dužeg od 6 mjeseci, pri čemu je moguće da isti osiguranik i u nekoliko navrata od strane svog primarnog liječnika bude upućen na invalidsku komisiju. Na upit opunomoćenika tužitelja slijedi li iz navoda da je preporučena daljnja obrada kako je postojala realna mogućnost poboljšanja tužiteljeva zdravstvenog stanja vještak odgovara da je bilo realno očekivati da je do toga moglo doći u slučaju da tužitelj nije odbio liječenje.

U tom trenutku, ne dobivši riječ tužitelj pokušava izravno postavljati pitanje vještaku. Sudac na to upozorava tužitelja na obvezu pridržavanja reda na raspravi, uslijed čega se tužitelj povišenim glasom obraća sucu rečenicama: „Kako možeš dopustiti da ovaj u sudnici valja gluposti!“, pokazujući pri tom na vještaka, „Vidi se da ti je ovo prvi slučaj! 'Ko je tebe postavio za suca...“. Na to je opunomoćenik tužitelja umirio tužitelja.

U ulozi suca u konkretnom predmetu postupite na odgovarajući način prema tužitelju donoseći rješenje.

Izvadak iz Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14)

Održavanje reda

Članak 54.

- (1) Sudac kojem je predmet dodijeljen u rad brine se o održavanju reda tijekom spora.
- (2) Ako osoba koja sudjeluje u postupku u podnesku ili na ročištu vrijeđa sud ili druge sudionike u postupku, ometa rad ili se ne pokorava naredbama suda za održavanje reda, odnosno ako to učini osoba koja prisustvuje ročištu, sud će je opomenuti ili kazniti novčanom kaznom, a može je i udaljiti i kazniti novčanom kaznom prema pravilima kojima su uređene zaštita suda, stranaka i drugih sudionika od uvredljivih podnesaka i održavanje reda na glavnoj raspravi u parničnom postupku.
- (3) Ako stranka ili zastupnik stranke bude udaljen iz sudnice, ročište će se održati i bez njihove nazočnosti.
- (4) Ako iz sudnice bude udaljen zakonski zastupnik fizičke osobe, sud će odgoditi ročište ako je to potrebno radi zaštite prava i interesa zastupane stranke.

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

Članak 10.

- (1) Sud je dužan postupak provesti bez odugovlačenja, u razumnom roku, i sa što manje troškova te onemogućiti svaku zlouporabu prava u postupku.
- (2) Sud će kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna fizičku osobu, odnosno od 2.500,00 do 50.000,00 kuna pravnu osobu koja teže zlouporabi prava koja joj pripadaju u postupku, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.
- (3) Novčana kazna iz stavka 2. ovoga članka može se izreći stranci i umješaću, a njihovom zastupniku ako je on odgovoran za zlouporabu prava.
- (4) Novčanu kaznu izriče prvostupanjski sud. Izvan ročišta za glavnu raspravu kaznu izriče sudac pojedinac, odnosno predsjednik vijeća.
- (5) Ako sud koji odlučuje o pravnom lijeku posumnja da je koja od osoba koje sudjeluju u postupku teže zlouporabila prava koja joj pripadaju u postupku, naložit će prvostupanjskom sudu da provjeri je li takva zlouporaba počinjena.
- (6) U slučaju iz stavka 5. ovoga članka sudac pojedinac, odnosno predsjednik vijeća prvostupanjskoga suda izreći će novčanu kaznu ili će rješenjem utvrditi da nije

- počinjena teža zlorporaba prava. Prijepis svoje odluke prvostupanjski će sud uvijek dostaviti sudu iz stavka 5. ovoga članka.
- (7) Kada kažnjena osoba ne plati izrečenu novčanu kaznu u ostavljenom roku ili o tome bez odgađanja ne obavijesti sud, sud će u daljnjem roku od osam dana na rješenje o izrečenoj novčanoj kazni staviti potvrdu o ovršnosti te rješenje dostaviti Financijskoj agenciji radi izravne naplate novčane kazne provedbom ovrhe na novčanim sredstvima kažnjene osobe.
- (8) Ako Financijska agencija u roku od godine dana od dana primitka rješenja iz stavka 2. ovoga članka ne provede ovrhu na novčanim sredstvima kažnjene osobe u skladu s odredbama zakona koji uređuje provedbu ovrhe na novčanim sredstvima u cjelokupnom iznosu izrečene novčane kazne, dostavit će rješenje iz stavka 2. ovoga članka nadležnoj ispostavi Područnog ureda Porezne uprave prema prebivalištu, odnosno sjedištu kažnjene osobe radi prisilne naplate izrečene novčane kazne prema propisima o prisilnoj naplati poreza.
- (9) Ako kažnjena osoba nema prebivalište, odnosno sjedište na području Republike Hrvatske, Financijska agencija će dostaviti rješenje iz stavka 2. ovoga članka ispostavi Područnog ureda Porezne uprave prema sjedištu suda koji je donio rješenje iz stavka 2. ovoga članka.
- (10) Naplaćena novčana kazna uplaćuje se na račun prihoda državnog proračuna Republike Hrvatske, dok će se o izvršenoj naplati obavijestiti sud.
- (11) Žalba izjavljena protiv rješenja o novčanoj kazni, ne odgađa provedbu tog rješenja.
- (12) Ako u roku od godine dana od dana primitka rješenja iz stavka 2. ovoga članka ne uspije naplatiti novčanu kaznu, nadležna ispostava Područnog ureda Porezne uprave će o nenaplaćenju novčanoj kazni za fizičku osobu obavijestiti sud koji je donio rješenje, nakon čega će se novčana kazna izrečena fizičkoj osobi zamijeniti kaznom zatvora po pravilima kaznenog prava o zamjeni novčane kazne kaznom zatvora, o čemu će odluku donijeti sud koji je izrekao novčanu kaznu. Ako se novčana kazna izrečena pravnoj osobi ne naplati u roku od godine dana od dana primitka rješenja iz stavka 2. ovoga članka, ta će se kazna prisilno naplatiti po pravilima kaznenog prava.
- (13) Ako je rješenje o izricanju novčane kazne ukinuto ili preinačeno, osoba kojoj je naplaćena izrečena novčana kazna može u istom postupku zatražiti od suda da naloži Republici Hrvatskoj isplatu neosnovano naplaćenog iznosa novčane kazne u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva osobe kojoj je naplaćena izrečena novčana kazna Ministarstvu financija Republike Hrvatske za isplatu tog iznosa, računajući od dana pravomoćnosti rješenja.

Održavanje reda na glavnoj raspravi

Članak 317.

Dužnost je suca pojedinca, odnosno predsjednika vijeća da se u tijeku glavne rasprave brine o održavanju reda u sudnici i o dostojanstvu suda.

Članak 318.

- (1) Ako osoba koja sudjeluje u postupku u podnesku ili na ročištu vrijeđa sud ili druge sudionike u postupku, ometa rad ili se ne pokorava naredbama suda za održavanje reda, odnosno ako to učini osoba koja prisustvuje ročištu, sud će je opomenuti ili kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna, a može je i udaljiti i kazniti tom novčanom kaznom.
- (2) Ako stranka ili zastupnik stranke bude udaljen iz sudnice, ročište će se održati i bez njihove prisutnosti.
- (3) Ako iz sudnice bude udaljen zakonski zastupnik fizičke osobe sud će odgoditi ročište ako je to potrebno radi zaštite prava i interesa zastupane stranke.
- (4) Kad sud novčano kazni ili udalji iz sudnice odvjetnika ili odvjetničkoga vježbenika kao punomoćnika, obavijestit će o tome Hrvatsku odvjetničku komoru.
- (5) Kad sud novčano kazni ili udalji iz sudnice državnog odvjetnika, obavijestit će o tome nadležnog državnog odvjetnika.
- (6) Odredbe članka 10. ovoga Zakona, na odgovarajući način se primjenjuju i u slučajevima iz stavka 1. ovoga članka.

4.2. Ovlast za zastupanje

4.2.1. Primjer rješenja

Poslovni broj: 29 Usl-888444/16-16

REPUBLIKA HRVATSKA
RJEŠENJE

Upravni sud u Splitu, po sucu Vladimiru Baliću, uz sudjelovanje zapisničarke Kate Vlah, u upravnom sporu tužiteljice Branke Spalato, iz Jurića Gornjih, Jurići 54., koju zastupa opunomoćenica Ljubica Lepa, odvjetnica u Jurića Donjih, Glavna cesta 1., protiv tuženika Općine Jurići Gornji, Jedinственог upravnog odjela, Jurići 2., radi isplate plaće, 16. studenoga 2016.,

r i j e š i o j e

- I. Nalaže se tužiteljici Branki Spalato da se u roku od **15 dana** od dana dostave prijepisa ovog rješenja pisano izjasni odobrava li radnju podnošenja tužbe protiv tuženika Općine Jurići Gornji, Jedinственог upravnog odjela, koju je 12. listopada 2016. u njezino ime podnijela ovome Sudu Ljubica Lepa, odvjetnica u Jurićima Donjim, Glavna cesta 1.
- II. Ukoliko tužiteljica u ostavljenom roku ne postupi po traženju Suda iz točke I. izreke ovog rješenja, tužba koju je u ime tužiteljice podnijela odvjetnica Ljubica Lepa bit će odbačena kao neuredna.

Образложение

Kod ovog Suda zaprimljena je tužba tužiteljice 12. listopada 2016. podnesena protiv tuženika pod poslovnim brojem 29 Usl-888444/16-16, radi ocjene zakonitosti rješenja tuženika, broj: 666-88-2222/4-UP/I-616161-2016 od 29. rujna 2016.

Tužbu je za tužiteljicu podnijela Ljubica Lepa, odvjetnica u Jurićima Donjim, Glavna cesta 1. Kako uz tužbu nije bila priložena punomoć, na temelju koje bi imenovana odvjetnica u svojstvu opunomoćenice bila ovlaštena zastupati tužiteljicu u ovom upravnom sporu, Sud je rješenjem od 27. listopada 2016. godine naložio odvjetnici Ljubici Lepoj da u roku od 15 dana od dana dostave prijepisa tog rješenja dostavi Sudu punomoć za zastupanje tužiteljice u ovom sporu, sukladno čl. 21. st. 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14 i 94/16, dalje: ZUS).

Iz podneska odvjetnice Ljubice Lepe od 2. studenoga 2016., proizlazi da imenovana nema punomoć za zastupanje tužiteljice u ovome sporu, zbog čega se tužba zasad ne može smatrati uredno potpisanom, pa je odlučeno kao u izreci ovog rješenja, na temelju odredbi čl. 21. st. 1. te 29. st. 1. i 2. ZUS-a, vezano uz čl. 23. st. 1. t. 9. toga Zakona.

U Splitu, 16. studenoga 2016.

S u d a c
Vladimiru Baliću

Dostaviti:

- Branka Spalato, Jurići Gornji, Jurići 54.

4.2.2. Vježba 2.

U konkretnom upravnom sporu u Upravnom sudu u Splitu 20. ožujka 2017. godine zaprimljena je tužba tužiteljice Branke Spalato iz Jurića Gornjih, Jurići 54., podnesena po opunomoćeniku Bariši Mačku iz Splita, Splitska 33, protiv tuženika Ministarstva financija, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak, Zagreb, Frankopanska 1, radi poreza na promet nekretnina. Uz tužbu je priložena specijalna punomoć koju je tužiteljica dala Bariši Mačku da ju zastupa u ovom upravnom sporu. Sudac Vladimir Balići, dipl. iur., uz sudjelovanje zapisničarke Kate Vlah vodi spor. Bariša Mačak nije odvjetnik niti je igdje naznačen njegov odnos prema tužiteljici.

U ulozi suca u konkretnom predmetu dana 3. travanj 2017. godine postupite na odgovarajući način donoseći rješenje.

Izvadak iz Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14)

Zastupanje tužitelja i zainteresirane osobe

Članak 21.

(1) Osoba ovlaštena za zastupanje tužitelja i zainteresirane osobe u sporu je zakonski zastupnik, zajednički predstavnik i opunomoćenik. Osoba ovlaštena za zastupanje dužna je pri prvoj radnji u sporu podnijeti dokaz o ovlasti za zastupanje stranke.

- (2) Na pitanja valjanosti zastupanja koja nisu uređena ovim Zakonom na odgovarajući način se primjenjuju odredbe kojima je uređeno zastupanje u parničnom postupku.

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

Glava peta PUNOMOĆNICI

Članak 89.

- (1) Stranke mogu poduzimati radnje u postupku osobno ili preko punomoćnika, ali sud može pozvati stranku koja ima punomoćnika da se pred sudom osobno izjasni o činjenicama koje treba utvrditi u parnici.
- (2) Stranka koju zastupa punomoćnik može uvijek doći pred sud i davati izjave pored svog punomoćnika.

Članak 89.a

- (1) Stranku kao punomoćnik može zastupati samo odvjetnik, ako zakonom nije drugačije određeno.
- (2) Stranku može kao punomoćnik zastupati osoba koja je s njome u radnom odnosu, ako je potpuno poslovno sposobna.
- (3) Stranku kao punomoćnik može zastupati srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug – ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadripisarstvom.

Članak 90.

- (1) Ako se kao punomoćnik pojavi osoba koja ne može biti punomoćnikom prema odredbama članka 89.a ovoga Zakona, sud će takvoj osobi uskratiti daljnje zastupanje i o tome obavijestiti stranku.
- (2) Žalba protiv rješenja o uskrati zastupanja ne zadržava provedbu rješenja.
- (3) Ako utvrdi da punomoćnik koji nije odvjetnik nije sposoban obavljati tu dužnost, sud će upozoriti stranku na štetne posljedice koje mogu nastati zbog nepravilnog zastupanja.

Članak 92.

Radnje u postupku što ih punomoćnik poduzima u granicama punomoći imaju isti pravni učinak kao da ih je poduzela sama stranka.

Članak 93.

- (1) Stranka može izmijeniti ili opozvati izjavu svog punomoćnika na ročištu na kome je ta izjava dana.
- (2) Ako je punomoćnik priznao koju činjenicu na ročištu kome stranka nije prisustvovala ili je koju činjenicu priznao u podnesku, a stranka to priznanje kasnije izmijeni ili opozove, sud će cijeniti obje izjave prema članku 221. stavku 2. ovog zakona.

Članak 94.

- (1) Opseg punomoći određuje stranka.
- (2) Stranka može ovlastiti punomoćnika da poduzima samo određene radnje ili da poduzima sve radnje u postupku.

Članak 97.

- (1) Stranka izdaje punomoć pismeno ili usmeno na zapisnik kod suda.

- (2) Stranka koja nije pismena ili nije u stanju potpisati se stavit će na pismenu punomoć umjesto potpisa otisak kažiprsta. Ako se u tom slučaju punomoć, izdaje osobi koja nije odvjetnik, potrebna je prisutnost dvojice svjedoka koji će se potpisati na punomoći.
- (3) Ako posumnja u istinitost pismene punomoći, sud može rješenjem odrediti da se podnese ovjerena punomoć. Protiv tog rješenja nije dopuštena žalba.

Članak 98.

- (1) Punomoćnik je dužan pri prvoj radnji u postupku podnijeti punomoć.
- (2) Sud može dopustiti da radnje u postupku za stranku privremeno obavi osoba koja nije podnijela punomoć, ali će istovremeno narediti toj osobi da naknadno u određenom roku podnese punomoć ili odobrenje stranke za obavljanje parnične radnje.
- (3) Dok ne protekne rok za podnošenje punomoći, sud će odgoditi donošenje odluke. Ako taj rok bezuspješno protekne, sud će nastaviti postupak, ne uzimajući u obzir radnje što ih je obavila osoba bez punomoći.
- (4) Sud je dužan u tijeku cijelog postupka paziti je li osoba koja se pojavljuje kao punomoćnik ovlaštena za zastupanje. Ako sud utvrdi da osoba koja se pojavljuje kao punomoćnik nije ovlaštena za zastupanje, ukinut će parnične radnje što ih je ta osoba poduzela ako te radnje nije stranka naknadno odobrila.

4.3. Nalaganje i provedba vještačenja

4.3.1. Primjer rješenja

Poslovni broj: 18 Usl-963852/17-444

R E P U B L I K A H R V A T S K A R J E Š E N J E

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji Veri Zupčić, dipl. iur., uz sudjelovanje zapisničarke Vande Kos, u upravnom sporu tužitelja Borisa Besprava iz Leposavaca, Leposavečki put 6, kojeg zastupaju opunomoćenici odvjetnici u Odvjetničkom društvu Leposavac i partneri, u Leposavcima, Leposavečki trg 66, protiv tuženika Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Mije Zdenca iz Osijeka, Zdenci 12, radi izdavanja rješenja o izvedenom stanju, 11. siječanj 2017.,

r i j e š i o j e

I. U ovom upravnom sporu određeno je provođenje dokaza vještačenjem po vještaku građevinske struke, a vještakom se imenuje stalna sudska vještakinja građevinske struke Marija Zidarić, iz Osijeka, Zvonimirova 58.

II. Zadaća imenovane vještakinje je očitovati se o činjenici na koji način je izgrađen objekt koji se nalazi na k.č. 2222/2 i k.č. 2222/3 k.o. Leposavci, na adresi

Leposavečki put 6, odnosno da li je navedeni objekt izgrađen kao sklop trajno povezan s tlom, tj. da li je isti izgrađen na način i od materijala kojima se osigurava dugotrajnost i sigurnost korištenja. Vještakinja je dužna prvo podnijeti svoj nalaz i mišljenje pismeno i to u roku od 45 dana od dana primitka ovog rješenja, a potom usmeno na raspravi koja će se odrediti nakon zaprimanja pismenog nalaza i mišljenja.

III. Tužiteljica je dužna omogućiti imenovanoj vještakinji da pristupi i razgleda izvana i iznutra navedeni objekt kako bi mogla cjelovito izraditi svoj nalaz i mišljenje, a imenovana vještakinja se obvezuje prije izlaska na teren obavijestiti tužiteljicu putem opunomoćenika ili osobno.

IV. Vještakinja se poziva da predmet vještačenja brižljivo razmotri, da točno navede sve što opazi i nađe, te da svoje mišljenje iznese savjesno i u skladu s pravilima znanosti i vještine. Vještakinja se upozorava da se davanjem lažnog iskaza čini kazneno djelo protiv pravosuđa iz čl. 303. Kaznenog zakona.

V. Vještakinja se poziva da pristupi Sudu radi preuzimanja spisa poslovnih broj 18 Usl-963852/17 i spisa predmeta upravnog postupka.

U Osijeku, 11. siječanj 2017.

Sutkinja
Vera Zupčić, dipl. iur.

Dostaviti:

- Marija Zidarić, Osijek, Zvonimirova 58.

Na znanje:

- opunomoćenicima tužitelja, odvjetnicima u Odvjetničkom društvu Leposavac i partneri, u Leposavcima, Leposavečki trg 66

- tuženiku Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20 (veza Vaš broj: KLASA: UP/II-333-555/111-666/4444, URBROJ: 531-05-2-3-16-7)

- zainteresiranoj osobi Mijo Zdenac, Osijek, Zdenci 12

4.3.2. Vježba 3.

Dana 11. siječnja 2017. godine Upravni sud u Zagrebu, u konkretnom upravnom sporu tužitelja Borisa Besprava iz Leposavaca, Leposavečki put 6, kojeg zastupaju opunomoćenici odvjetnici u Odvjetničkom društvu Leposavac i partneri, u Leposavcima, Leposavečki trg 66, protiv tuženika Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Mije Zdenca iz Osijeka, Zdenci 12, radi izdavanja rješenja o izvedenom stanju, koji se vodi pod poslovnim brojem: 18 Usl-963852/17,

po sutkinji Veri Zupčić, dipl. iur., uz sudjelovanje zapisničarke Vande Kos, donio je rješenje poslovni broj 18 Usl-963852/17-444, a koje je dano gore u primjeru.

U ulozi suca u konkretnom predmetu dana 25. travanj 2017. godine postupite na odgovarajući način donoseći rješenje kojim se odobrava naknada i troškovi izrade nalaza i mišljenja o statusu objekta na k.č. 2222/2 i k.č. 2222/3 k.o. Leposavci, na adresi Leposavečki put 6, u iznosu od 4.250,00 kn, prema računu vještakinje broj 22/2017 od 18. travnja 2017., a iz sredstava koje je tužiteljica dana 10. veljače 2017. godine uplatila na prolazni depozit ovog Suda broj HR1234567890123456789, model i poziv na broj HR00 1661-44.

Izvadak iz Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, Održavanje reda

Utvrđivanje činjeničnog stanja i dokazi

Članak 33.

- (1) Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice.
- (2) Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio.
- (3) Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima.
- (4) Dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva.
- (5) Sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.

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

Članak 249.

- (1) Svjedok ima pravo na naknadu putnih troškova i troškova za prehranu i prenoćište te na naknadu izmakle zarade.
- (2) Svjedok treba zatražiti naknadu odmah nakon saslušanja; inače gubi pravo na nju. Sud je dužan na to upozoriti svjedoka.
- (3) U rješenju kojim se odmjeravaju troškovi svjedoka sud će odrediti da se određena svota isplati iz položenog predujma; a ako predujam nije položen, naredit će stranci da određenu svotu plati svjedoku u roku od osam dana. Žalba protiv tog rješenja ne zadržava ovrhu rješenja.

Članak 256.

- (1) Vještak ima pravo na naknadu putnih troškova i troškova za prehranu i prenoćište, na naknadu izmakle zarade i troškova vještačenja te pravo na nagradu za obavljeno vještačenje.
- (2) U pogledu naknade troškova i nagrade vještaka na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe članka 249. st. 2. i 3. ovog zakona.

4.4. Nedostavljanje vještačkog nalaza

4.4.1. Primjer rješenja

Poslovni broj: 24 Usl-98745/16-11111

REPUBLIKA HRVATSKA RJEŠENJE

Upravni sud u Rijeci, po sutkinji Mirni Čelik, dipl. iur., uz sudjelovanje zapisničarke Ane Kocijan, u upravnom sporu tužitelja Tome Ljutića iz Dobrosela, Gorovo 20., kojeg zastupa opunomoćenik Vid Marić, odvjetnik u Zloselu, Baldin put 10., protiv tuženika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe, Zagreb, A. Mihanovića 3, radi prava iz mirovinskog osiguranja na temelju invalidnosti, 20. travnja 2017.,

r i j e š i o j e

- I. Vještak Mato Puljko iz Potoka, Poplavno 16., kažnjava se novčanom kaznom u visini od 1.500,00 kuna.
- II. Nalaže se vještaku da izrečenu kaznu plati u roku od 15 dana.
- III. Ukoliko u roku ostavljenom za plaćanje kazne imenovani vještak postupi po rješenju ovog Suda od 14. listopada 2016. i dostavi uz spis pisani nalaz i mišljenje kojim se odgovora na zadaću postavljenu rješenjem od 16. siječnja 2016. godine, izrečena kazna može se opozvati uz uvjete iz članka 248. stavak 6. Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“ 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, dalje: Zakon o parničnom postupku).

Obrazloženje

Imenovani vještak Mato Puljko određen je rješenjem poslovnog broja 24 Usl-98745/17-10001 od 14. listopada 2016. godine u ovom upravnom sporu kao stalni sudski vještak specijalist psihijatar da izradi pisani nalaz i mišljenje u roku od 30 dana.

Na njegov zahtjev dostavljen mu je spis predmeta upravnog spora Usl-98745/16 te spis predmeta upravnog postupka.

Nakon isteka roka postavljenog za izradu nalaza i mišljenja, pozvan je dva puta da postupi po rješenju od 14. listopada 2016. uz upozorenje mogućnosti izricanja kazne i to rješenjem 24 Usl-98745/16-9996 od 8. veljače 2016. i rješenjem 24 Usl-98745/16-9997 od 1. ožujka 2017. godine.

Imenovani vještak nije postupio po rješenjima niti opravdao objektivnim razlozima nemogućnost izrade nalaza.

Članak 33. stavak 5. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10, 143/12, 152/14, dalje: Zakon o upravnim sporovima) određuje da sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je utvrđeno dokazivanje u parničnom postupku.

Članak 255. stavak 1. Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“ broj 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, dalje: Zakon o parničnom postupku) određuje da će sud kazniti novčanom kaznom vještaka koji svoj nalaz i mišljenje bez opravdanog razloga ne podnese u roku koji mu je odredio sud.

Stoga je, temeljem odredbe članka 255. stavci 1. i 2. Zakona o parničnom postupku odlučeno je kao u izreci.

U Rijeci, 20. travnja 2017.

Sutkinja
Mirna Čelik, dipl. iur.

Dostaviti:

- Mato Puljko, Potoka, Poplavno 16.

Na znanje:

- opunomoćenik Vid Marić, Zloselo, Baldin put 10.

4.4.2. Vježba 4.

U konkretnom upravnom sporu pokrenutom tužbom tužitelja Tihomira Buke iz Marinog Brijega, Visoko 6., kojeg zastupa opunomoćenik Janko Tripalo, odvjetnik u Marinom Brijegu, Nisko 1., protiv tuženika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe, Zagreb, A. Mihanovića 3, Upravni sud u Rijeci odlučuje o zakonitosti drugostupanjskog rješenja o priznavanju prava iz mirovinskog osiguranja na temelju invalidnosti. Sutkinja Mirna Čelik, dipl. iur., kojoj u radu pomaže zapisničarka Ana Kocijan, u svrhu utvrđivanja činjenica putem mišljenja i nalaza vještaka rješenjem poslovnog broja 30 Usl-654987/16-92 od 5. rujna 2016. godine imenovala je vještakinju Dragu Nehaj iz Tomine Doline, Nisko 21., kao stalnu sudsku vještakinju specijalista neurologa da izradi pisani nalaz i mišljenje u roku od 30 dana. Na zahtjev vještakinje dostavljen joj je spis predmeta upravnog spora Usl-654987/16 te spis predmeta upravnog postupka. Nakon isteka roka postavljenog za izradu nalaza i mišljenja, vještakinja je dva puta pozvana da postupi po rješenju od 1. prosinca 2016. uz upozorenje mogućnosti izricanja kazne od 1.500,00 kn, i to rješenjem 30 Usl-654987/16-100 od 18. siječnja 2017. i rješenjem 30 Usl-654987/16-101 od 13. veljače 2017. godine. Međutim, do dana poduzimanja mjere, 28. veljače 2017., imenovana vještakinja nije postupila po rješenjima niti opravdala objektivnim razlozima nemogućnost izrade nalaza.

U ulozi suca u konkretnom predmetu postupite na odgovarajući način prema vještaku donoseći rješenje.

Izvadak iz Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14)

Održavanje reda

Utvrđivanje činjeničnog stanja i dokazi

Članak 33.

(1) Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice.

- (2) Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio.
- (3) Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima.
- (4) Dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva.
- (5) Sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.

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

Vještaci

Članak 250.

Sud će izvesti dokaz vještačenjem kad je radi utvrđivanja ili razjašnjenja kakve činjenice potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže.

Članak 252.

- (1) Vještačenje, u pravilu, obavlja jedan vještak; a kad sud ocijeni da je vještačenje složeno, može odrediti dva ili više vještaka.
- (2) Vještaci se određuju u prvom redu iz reda stalnih sudskih vještaka za određenu vrstu vještačenja.
- (3) Vještačenje se može povjeriti i stručnoj ustanovi (bolnici, kemijskom laboratoriju, fakultetu i sl.).
- (4) Ako postoje posebne ustanove za određene vrste vještačenja (vještačenje lažnog novca, rukopisa, daktiloskopsko vještačenje i sl.), takva vještačenja, a osobito složenija, povjeravat će se, u prvom redu, tim ustanovama.

Članak 253.

- (1) Određeni vještaci dužni su odazvati se pozivu suda i iznijeti svoj nalaz i mišljenje.
- (2) Sud će vještaka, na njegov zahtjev osloboditi dužnosti vještačenja iz razloga iz kojih svjedok može uskratiti svjedočenje ili odgovor na pojedino pitanje.
- (3) Sud može vještaka, na njegov zahtjev, osloboditi dužnosti vještačenja i iz drugih opravdanih razloga. Oslobođenje od dužnosti vještačenja može tražiti i ovlaštena osoba tijela ili pravne osobe u kojoj vještak radi.

Članak 255.

- (1) Sud će kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna vještaka koji ne dođe na ročište iako je uredno pozvan, a izostanak ne opravda, vještaka koji bez opravdanog razloga odbije vještačiti te vještaka koji svoj nalaz i mišljenje bez opravdanog razloga ne podnese u roku koji mu je odredio sud.
- (2) Rješenje o kazni sud može opozvati uz uvjete iz članka 248. stavka 6. ovog zakona.
- (3) Na zahtjev stranke sud može rješenjem narediti vještaku da nadoknadi troškove koje je uzrokovao svojim neopravdanim nedolaskom ili neopravdanim odbijanjem da vještači. O takvom zahtjevu sud je dužan odlučiti bez odgode. Žalba protiv toga rješenja ne odgađa ovrhu.
- (4) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka, na odgovarajući način se primjenjuju odredbe članka 10. ovoga Zakona.

Članak 257.

Vještaci se pozivaju dostavom pismenog poziva u kojem se navodi ime i prezime pozvanoga, vrijeme i mjesto dolaska, predmet u vezi s kojim se poziva i naznaka da se poziva kao vještak. U pozivu će se vještak upozoriti na posljedice neopravdanog izostanka (članak 255) i na pravo na naknadu troškova (članak 256).

Članak 258.

- (1) Prije početka vještačenja pozvat će se vještak da predmet vještačenja brižljivo razmotri, da točno navede sve što opazi i nađe i da svoje mišljenje iznese savjesno i u skladu s pravilima znanosti i vještine, a upozorit će se i na posljedice davanja lažnog iskaza.
- (2) Nakon toga će se vještak pitati za ime i prezime, osobni identifikacijski broj, ime oca, zanimanje, boravište, mjesto rođenja, godine života i njegov odnos sa strankama.

Članak 259.

- (1) Sud rukovodi vještačenjem, označuje vještaku predmet koji će se razgledati, postavlja mu pitanja i, prema potrebi, traži objašnjenja u vezi s danim nalazom i mišljenjem.
- (2) Vještaku se mogu davati razjašnjenja, a može mu se dopustiti i razmatranje spisa. Na zahtjev vještaka mogu se izvoditi i novi dokazi da bi se utvrdile okolnosti koje su važne za stvaranje mišljenja vještaka.

Članak 260.

- (1) Sud će odrediti hoće li vještak iznijeti svoj nalaz i mišljenje samo usmeno na raspravi ili će ih podnijeti i pismeno prije rasprave. Sud će odrediti rok za pismeno podnošenje nalaza i mišljenja koji ne može biti duži od 60 dana.
- (2) Vještak mora uvijek obrazložiti svoje mišljenje.
- (3) Sud će dostaviti strankama pismeni nalaz i mišljenje najkasnije 15 dana prije ročišta na kojem će se o njima raspravljati.
- (4) Odredba članka 255. stavka 3. ovoga Zakona primijenit će se na odgovarajući način i kada vještak svoj nalaz i mišljenje ne podnese u roku koji mu je sud odredio.

5. Primjenjivost odredbi parničnog postupka u upravnome sporu

Primjenjivost odredbi parničnog postupka prosuđujemo kroz dva razdoblja – opće odgovarajuće primjene pravila Zakona o parničnom postupku uvijek kada se u upravnom sporu pojavila pravna praznina prema ranije važećem Zakonu o upravnim sporovima i taksativno određenje odredbi parničnog postupka koje će se primijeniti u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima. U nastavku ćemo pokušati dati odgovore na pojedina pitanja koja se na sličan ili različit način prosuđuju u upravnom sporu i parničnom postupku.

5.1. Cilj upravnog spora

Upravni spor je oblik sudske kontrole nad upravom, ponajprije nadzora pojedinačnog upravnog akta,¹⁶⁰ odnosno najznačajniji oblik sudske kontrole zakonitosti rada uprave.¹⁶¹ Cilj upravnog spora je dvojak i obuhvaća zaštitu subjektivnih prava građana i drugih subjekata i zaštitu objektivnog prava – zakonitosti. S obzirom na to da je ranije važeći Zakon o upravnim sporovima u pravilu bio ograničen na zaštitu zakonitosti osporenog upravnog akta, primarni cilj upravnog spora bio je zaštita objektivnog prava, a tek sekundarni zaštita subjektivnog prava tužitelja. Međutim, prema važećem Zakonu o upravnim sporovima cilj upravnog spora jasno je određen – osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnog tijela.¹⁶² Tako određenom cilju novog Zakona o upravnim sporovima podređena je i cjelokupna regulacija upravnog spora, od legitimacije za pokretanje spora, položaja tužitelja i zainteresiranih osoba, tijeka postupka, poglavito obvezatnog održavanja glavne rasprave, ovlasti (prvostupanjskog) suda da sam utvrđuje činjenično stanje, odlučuje o meritumu, tj. o pravu ili pravnom interesu tužitelja te, konačno, osiguranja izvršenja sudske odluke.¹⁶³ U skladu s tim upravni spor bi se mogao odrediti i kao postupovna metoda prema kojoj upravni sudovi odlučuju ne samo o (objektivnoj) zakonitosti odluka javnopravnih tijela donesenih u pojedinim upravnopravnim stvarima već i o zaštiti prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.¹⁶⁴

Nasuprot tome, građanski parnični postupak je opća, redovna i osnovna metoda zaštite ugroženih ili povrijeđenih subjektivnih građanskih prava koju pružaju

¹⁶⁰ Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 1699.

¹⁶¹ Derđa/Šikić, cit., str. 83.

¹⁶² Članak 2. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁶³ Derđa/Šikić, cit., str. 85.

¹⁶⁴ Maganić, Aleksandra; Dika, Mihajlo; Primjena odredaba parničnog postupka u upravnom sporu, Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2016., str. 116.

sudovi.¹⁶⁵ S obzirom na to da je ograničen samo na zaštitu povrijeđenih ili ugroženih subjektivnih građanskih prava, dakle na ostvarenje primarno privatnopravnih interesa, parnični postupak je u usporedbi s upravnim sporom znatno užeg i ograničenog cilja.

5.2. Načela upravnog spora

Velika novina u Zakonu o upravnim sporovima je uređenje pojedinih načela koja se primjenjuju u upravnom sporu. Zakonodavac je očito smatrao da se neka od njih trebaju posebno urediti, no time zasigurno nisu iscrpljena sva načela koja bi se u upravnom sporu mogla primjenjivati. To su načelo zakonitosti, načelo izjašnjavanja stranke, načelo usmene rasprave, načelo učinkovitosti i načelo pomoći neukoj stranci.¹⁶⁶ Navedena načela predstavljaju osnovne smjernice postupovnog uređenja u skladu s postulatima pravičnog suđenja jer se odnose na osnovna postupovna pitanja – utemeljenost određenog postupka na Ustavu i zakonu, omogućavanje strankama u upravnom sporu da se izjasne o navodima i dokaznim prijedlozima protivnika, organizaciji usmene rasprave i djelotvorne provedbe upravnog spora bez odugovlačenja i zlouporaba stranaka te osiguranja svojevrzne socijalnosti kroz pružanje pomoći neukim strankama. Osim navedenih načela, koja u usporedbi s primjenom tih načela u parničnom postupku pokazuju određene modifikacije, ključna postupovna načela, koja zakon ne uređuje neposredno, iako se na temelju zakonskog teksta može donijeti zaključak o njihovoj primjeni, su načela kojima se određuje inicijativa za pokretanje upravnog spora i načina prikupljanja procesnog materijala – dakle pitanje odnosa načela dispozicije i oficioznosti i raspravnog i istražnog načela.

Načelo dispozicije u upravnom sporu proizlazi iz odredbi Zakona o upravnim sporovima kojima se uređuje tužba, kao inicijalni akt za pokretanje upravnog spora.¹⁶⁷ Premda se upravni spor pokreće tužbom tužitelja koji napada pojedinačnu odluku ili postupanje javnopravnog tijela, Visoki upravni sud će postupak za ocjenu zakonitosti općeg akta pokrenuti na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihovih prava ili pravnog interesa¹⁶⁸ Osim toga, postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili zahtjev suda.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Triva/Dika, cit., str. 3.

¹⁶⁶ Članci 5.-9. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁶⁷ Prema članku 22. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima spor se pokreće tužbom.

¹⁶⁸ Članak 83. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁶⁹ Članak 83. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

Načelo dispozicije u upravnom sporu proizlazi i iz odredbe prema kojoj sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe.¹⁷⁰ Međutim, postoje određeni razlozi (ništavost pojedinačne odluke i ništetnost upravnog ugovora) na koje sud pazi po službenoj dužnosti.¹⁷¹ Svojevrsnu dvojbu o tome u kojoj je mjeri sud vezan tužbenim zahtjevom u upravnom sporu unosi odredba Zakona o upravnim sporovima koja propisuje da će sud, ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Sud će samostalno riješiti stvar i ako utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti. U tom slučaju će sud presudom usvojiti tužbeni zahtjev i upravnu stvar riješiti sa svim ovlastima kojima raspolaže i tuženo javnopravno tijelo. Međutim, kada sud to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili ako je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni, tada će tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.¹⁷² Stoga je dvojbeno mora li sud na taj način postupiti neovisno o tome je što je tužitelj u tužbi zatražio ili će odlučiti na taj način, neovisno o tome kako je tužitelj postavio tužbeni zahtjev. Jer ako bi se načelo dispozicije prihvatilo na način na koje je ono određeno u Zakonu o upravnim sporovima - da sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva,¹⁷³ sud ne bi bio ovlašten odlučivati i o stvarima koje u tom tužbenom zahtjevu nisu sadržane.

Raspravno načelo u upravnom sporu određeno je dužnošću stranaka da u tužbi i odgovoru na tužbu iznesu sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve i predlože dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje.¹⁷⁴ Načelo izjašnjavanja stranke pak određuje da je sud dužan prije donošenja presude svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjeničnim i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora. Sud može odlučiti u upravnom sporu bez davanja stranci mogućnosti da se izjasni samo u slučajevima propisanim zakonom.¹⁷⁵ Ono je impostirano i u odredbi o raspravnom načelu, pri čemu se određuje da su stranke dužne prikupiti procesni materijal u dijelu koji se odnosi na činjenice i dokaze, ali i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.¹⁷⁶

Ni u odnosu na primjenu istražne maksime u upravnom sporu ne postoji suglasnost u doktrini upravnog prava. Ipak, s obzirom na cilj koji se u upravnom sporu treba ostvariti, a koji se ne tiče samo zaštite subjektivnih prava građana i drugih osoba, već treba doprinijeti i osiguranju objektivne zakonitosti, dakle osigurati i

¹⁷⁰ Članak 31. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷¹ Članak 31. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷² Članak 58. stavci 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷³ Članak 31. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷⁴ Članak 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷⁵ Članak 6. stavci 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁷⁶ Članak 34. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

ostvarenja šireg, javnog interesa, sudu bi trebalo omogućiti utvrđivanje činjenica koje stranke nisu navele, odnosno izvođenje dokaza po službenoj dužnosti, ako bi se time ostvarila dvostruka zadaća upravnog spora.

U usporedbi s parničnim postupkom načela koja upravni spor proklamira dijelom su sukladna načelima parničnog procesnog prava. Tako primjerice Zakon o parničnom postupku ključnim ističe načelo saslušanja stranaka,¹⁷⁷ dok Zakon o upravnim sporovima proklamira načelo izjašnjavanja stranke,¹⁷⁸ nadalje i Zakon o upravnim sporovima i Zakon o parničnom postupku propisuju provedbu usmene, neposredne i javne rasprave,¹⁷⁹ i načelo pomoći neukoj stranci.¹⁸⁰ Dvojbe koje mogu nastati u usporedbi upravnog spora i parničnog postupka proizlaze iz doktrinarnih (ali i praktičnih) nesuglasica o tome što se ima smatrati ključnim u upravnom sporu i odnose se na načelo dispozicije i oficioznosti u dijelu koji se odnosi na dužnost suda da odlučuje u okviru tužbenog zahtjeva i pitanje istražnih ovlasti suda u upravnom sporu. Sukladno tome, treba istaći da se parnični postupak nikada ne pokreće po službenoj dužnosti i da sud mora odlučivati samo i isključivo u granicama tužbenog zahtjeva koji je tužitelj specificirao u tužbi.¹⁸¹ Osim toga, sud nema nikakvih ovlasti utvrđivati činjenice i predlagati dokaze koje stranke nisu iznijele ili predložile, osim ako ne posumnja da stranke idu za tim da raspolažu zahtjevima kojima ne mogu raspolagati¹⁸² – tj. onim zahtjevima koji su u suprotnosti s propisima i pravilima javnog morala.¹⁸³

5.3. Ovlast stranke u oblikovanju tužbenog zahtjeva

Upravni spor se pokreće tužbom. Tužbom se može zahtijevati 1. poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, 2. donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, 3. postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti te 4. oglašivanje ništavnim upravnom ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog prava. U slučaju propisanom stavkom 2. točkom 1. i 2. ovog članka, tužbom se može zahtijevati da sud odluči i pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Uz glavni tužbeni zahtjev se može zahtijevati povrat stvari ili naknada štete koju je počinio tuženik.¹⁸⁴

Tužbenim zahtjevom koji se odnosi na glavnu stvar u upravnom sporu može se zahtijevati 1. osporavanje zakonitosti pojedinačne odluke /upravnog akta¹⁸⁵ ili 2. zahtjev za donošenjem pojedinačne odluke (upravnog akta) koja nije donesena u

¹⁷⁷ Članak 5. Zakona o parničnom postupku.

¹⁷⁸ Članak 6. Zakona o upravnim sporovima

¹⁷⁹ Članak 7. Zakona o upravnim sporovima i članak 4. Zakona o parničnom postupku.

¹⁸⁰ Članak 9. Zakona o upravnim sporovima i čl. 11. Zakona o parničnom postupku.

¹⁸¹ Članak 3. stavak 1. Zakona o parničnom postupku.

¹⁸² Članak 7. stavak 3. Zakona o parničnom postupku.

¹⁸³ Članak 3. stavak 3. Zakona o parničnom postupku.

¹⁸⁴ Članak 22. stavci 1.-4. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁸⁵ Članak 22. stavak 2. točka 1. Zakona o upravnim sporovima.

propisanom roku¹⁸⁶ ili 3. zahtjev za postupanjem koje je tuženik u skladu s propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti.¹⁸⁷ O proširenom tužbenom zahtjevu govorimo kada tužitelj uz zahtjev za poništenje ili oglašavanje pojedinačne odluke ništavom ili uz zahtjev za donošenje odluke pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku od suda traži da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u sporu pune jurisdikcije.¹⁸⁸ Tužitelj tužbeni zahtjev može proširiti takvim zahtjevom i nakon supstanciranja tužbe, tijekom upravnog spora, prije zaključenja rasprave, a kada se rasprava ne vodi, do donošenja odluke suda.¹⁸⁹

Uz glavni zahtjev tužitelj bi mogao istaknuti i zahtjev za povratom neke stvari ili naknadu štete koju je počinio tuženik – riječ je o sporednim tužbenim zahtjevima, koji se mogu postaviti uz zahtjev kojim se odlučuje o poništavanju odnosno oglašavanju ništavom pojedinačne odluke. Svrha koja se može ostvariti postavljanjem zahtjeva za povrat stvari ili naknadu štete je ekonomičnost postupanja i postizanje određenog stupnja pravne sigurnosti. Međutim, da bi sud mogao odlučivati o tim zahtjevima, potrebno je da su oni u uzročnoj vezi s osporavanom odlukom, odnosno nužno je da je upravni sud prethodno utvrdio da osporavanu pojedinačnu odluku treba poništiti odnosno oglasiti ništavom.¹⁹⁰ Zahtjev za povratom stvari ili naknadu štete moraju biti postavljeni samo u tužbi i ne postoji naknadna mogućnost njihova postavljanja tijekom upravnog spora. U tužbi bi trebala biti naznačena i visina pretrpljene štete.¹⁹¹

Jedno od pitanja koje se postavilo u praksi je o kojim okolnostima treba voditi računa kada se treba postaviti tužbeni zahtjev, osobito ako se želi zatražiti i donošenje reformacijske odluke od suda. Ističe se da je po naravi stvari meritornu (reformacijsku) odluku lakše donijeti kada se osporava onerozni upravni akt (kada je doneseno rješenje kojim se tužitelju nameće neka obveza ili zabrana). Svakako bi trebalo uzeti u obzir i opseg i vrstu dokaza koje je nužno izvesti da bi sud sam riješio stvar, osobito ako sudski dokazni postupak može trajati dulje od dokaznog postupka u ponovljenom upravnom postupku. Osim toga, protiv reformacijske odluke dopuštena je žalba, a protiv kasacijske nije.¹⁹² Konačno, sud nije vezan zahtjevom stranka da donese odluku određenog sadržaja, pa bi i u slučaju da tužitelj u tužbenom zahtjevu traži donošenje meritorne (kasacijske) presude mogao donijeti reformacijsku odluku.¹⁹³

¹⁸⁶ Članak 22. stavak 2. točka . Zakona o upravnim sporovima.

¹⁸⁷ Članak 22. stavak 2. točka 3. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁸⁸ Članak 22. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima

¹⁸⁹ Članak 40. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹⁰ Derđa/Šikić, cit., str. 159.

¹⁹¹ Rajko, Alen, Sastavljanje tužbenog zahtjeva u upravnom sporu – praktični savjeti i primjeri, Pravo i porezi, br. 5, 2014., str. 61.

¹⁹² Članak 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹³ Rajko, Sastavljanje, cit., str. 62.

5.4. Donošenje reformacijskih odluka

Nakon reforme upravnog sudovanja konstrukcija upravnog spora izmijenjena je kako bi se udovoljilo zahtjevima pravičnog suđenja i upravnim sudovima omogućilo da sude u sporovima pune jurisdikcije. Jedan od načina na koji se to u Zakonu o upravnim sporovima ostvarilo uređenje je reformacijskih ovlasti suda u upravnom sporu. Tako ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.¹⁹⁴ Pored toga ako sud utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.¹⁹⁵ S obzirom na to da je prema formulaciji Zakona o upravnim sporovima upravni sud dužan odluku donijeti uvijek kada ukida nezakonitu odluku i kada zbog nedonošenja odluke tuženog javnopravnog tijela „šutnju uprave“ treba nadomjestiti odgovarajućom odlukom, osim ako bi to bilo protivno prirodi stvari ili ako je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni,¹⁹⁶ postavlja se pitanje na koji način treba tumačiti odredbu Zakona o upravnim sporovima koja određuje da sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva.¹⁹⁷ Ako se prihvati stav da bi sudovi reformacijske odluke trebali donijeti jedino ako je to tužitelj u proširenom tužbenom zahtjevu zatražio,¹⁹⁸ ne bi postojala dužnost sudova da meritorno riješi spor ako to tužitelj u tužbi nije zatražio. S druge strane, nesumnjivo je da iz dikcije odredbi o reformacijskim ovlastima suda proizlazi da one nameću dužnost sudovima da u slučaju ukidanja ili nadomještavanja odluke javnopravnog tijela sami riješe stvar, što je protivno odredbi o odlučivanju sudova u granicama tužbenog zahtjeva.¹⁹⁹

U teoriji ne postoji jedinstven pristup ovoj problematici, pa tako pojedini autori smatraju da je, da bi sud uopće donio reformacijsku presudu, potrebno da tužitelj u tužbi odnosno u tužbenom zahtjevu to i zatraži od suda, jer se upravni spor ne vodi po službenoj dužnosti, a doseg zatražene sudske zaštite ujedno čini opseg tužbenog zahtjeva iz članka 31. stavka 1. ZUS-a, bez obzira na nejasnu zakonsku definiciju „prirode stvari“ iz članka 58. stavka 1. ZUS-a.²⁰⁰ Nasuprot tome, ističe se da tužitelju neće uvijek biti u interesu da sud svojom presudom sam riješi upravnu stvar, posebno ako tužitelj tužbom, primjerice osporava neku obvezu koja mu je nametnuta, već da bi se on često zadovoljio i samo stavljanjem pojedinačne odluke izvan snage.

¹⁹⁴ Članak 58. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹⁵ Članak 58. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹⁶ Članak 58. stavci 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima

¹⁹⁷ Članak 31. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹⁸ Članak 22. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima.

¹⁹⁹ Članak 31. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

²⁰⁰ Horvat, cit., str. 228.

Istovremeno se upozorava da se sukladno pravu slobodnog disponiranja tužbenim zahtjevom čini da bi sud ipak trebao biti njime vezan te da bi sam trebao riješiti upravnu stvar samo kada bi tužitelj to tužbenim zahtjevom zatražio. Zapaža se da se to ne može jasno izvesti iz teksta ZUS-a i zbog toga predlaže odgovarajuća intervencija zakonodavca u zakonski tekst ili ujednačavanje sudske prakse kojoj bi trebao doprinijeti Visoki upravni sud.^{201 202}

5.5. Pravni lijekovi

Osnivanje prvostupanjskih sudova i promjene u nadležnosti Visokog upravnog suda uzrokovali su promjene u pravnim lijekovima u Zakonu o upravnim sporovima u odnosu na rješenja prema ranije važećem zakonu. Ipak, najznačajnija izmjena u tom smislu je uvođenje žalbe kao pravnog lijeka protiv prvostupanjskih presuda i rješenja.²⁰³ Osim žalbe u upravnom sporu strankama su na raspolaganju i obnova spora²⁰⁴ i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.²⁰⁵

Izvorna verzija Zakona o upravnim sporovima iz 2010. propisivala je velika ograničenja za podnošenje žalbe u upravnom sporu. Žalba se mogla podnijeti samo kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke²⁰⁶ dakle isključivo protiv prvostupanjske presude donesene u sporu pune jurisdikcije, i to ako je prilikom njezina donošenja upravni sud povrijedio pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili je pogrešno primijenio materijalno pravo. Sukladno tome, žalba je bila isključena u svim ostalim slučajevima, to znači i onda kada je prvostupanjski upravni sud odbio tužbu kao neosnovanu.²⁰⁷ Međutim, reformacijske odluke prvostupanjskih upravnih sudova donesene u sporu pune jurisdikcije u hrvatskoj upravnosudskoj praksi bile su prava rijetkost. Iz statističkih podataka u radu sva četiri prvostupanjska upravna suda proizlazi da je tijekom 2012. godine doneseno samo 145 presuda kojima je odlučeno o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranaka, dok je takvih presuda tijekom prvog tromjesečja 2013. godine doneseno 83. Tako je nedostatno korištenje reformacijskih ovlasti u prvostupanjskom upravnom sporu dovelo do podredne nemogućnosti osporavanja najvećeg broja sudskih presuda žalbom kao redovnim pravnim lijekom.²⁰⁸

Zbog toga se Novelom Zakona o upravnim sporovima iz 2014. temeljito promijenio pristup žalbi. U obrazloženju konačnog prijedloga teksta zakona ističe se

²⁰¹ Đerđa/Šikić, cit., str. 256.-257.

²⁰² Maganić/Dika, cit., str. 123.

²⁰³ Članci 66.-75. Zakona o upravnim sporovima.

²⁰⁴ Članci 76. i 77. Zakona o upravnim sporovima.

²⁰⁵ Članak 78. Zakona o upravnim sporovima.

²⁰⁶ Članak 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima iz 2010.

²⁰⁷ Đerđa/Šikić, cit., str. 275.

²⁰⁸ Đerđa, Dario; Galić, Ante, Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51., br. 2., 2014., str. 357.

da je izbrisana odredba članka 66. stavka 2. tada važećeg Zakona o upravnim sporovima koja je onemogućavala Visoki upravni sud da ispuni svoju zakonsku i (ustavnu) obvezu. Naime, u najvećem broju sporova donošene su presude protiv kojih žalba nije bila dopuštena što je dovelo do raznolike i neujednačene sudske prakse, a posljedično i do pravne nesigurnosti građana u ovom pravnom području.²⁰⁹ Osim toga, u zakonski tekst dodala se nova odredba²¹⁰ kojom se ograničava pravo na žalbu u slučaju kada je prvostupanjski sud prvi put poništio ili oglasio ništavom odluku javnopravnog tijela protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, kao i kada izreka presude sadrži nagodbu stranaka. Tom odredbom se htjelo omogućiti da javnopravno tijelo, vezano uputom i pravnim stavom prvostupanjskog suda ispravi uočenu nezakonitost.²¹¹

Žalba se podnosi upravnom sudu koji je donio presudu u roku od 15 dana od dana dostave presude.²¹² Nepravodobnu žalbu, nedopuštenu žalbu ili žalbu podnesenu od neovlaštene osobe upravni sud će odbaciti rješenjem u roku 15 dana od njezina primitka.²¹³ Visoki upravni sud rješenjem će odbaciti nepravodobnu žalbu, nedopuštenu žalbu, žalbu podnesene od neovlaštene osobe, odnosno neurednu žalbu ako je to propustio učiniti upravni sud.²¹⁴ Visoki upravni sud u pravilu odlučuje na sjednici vijeća, bez odražavanja rasprave. Ako to smatra potrebnim Visoki upravni sud može održati raspravu.²¹⁵

Međutim, ono što se čini prilično problematično je odredba kojom se propisuje da će Visoki upravni sud presudom odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu kad utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke.²¹⁶ Odabrani pristup prema kojem će se žalba odbiti čak i ako je Visoki upravni sud utvrdio postojanje nekog od žalbenih razloga, ako utvrdi da oni nisu utjecali na donošenje drukčije odluka, u doktrini se ističe kao pretjerano ograničavanje prava na žalbu stranke i proširivanje mogućnosti odbijanja žalbe na sve oblike nezakonitosti, ako oni nemaju utjecaja na konačnu odluku, koje u Republici Hrvatskoj ne poznaje nijedan drugi postupovni zakon.²¹⁷

Pored toga, postoji dužnost Visokog upravnog suda da uvijek kada utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo

²⁰⁹ Konačni prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz studenog 2014.

²¹⁰ Odredba članka 66.a Zakona o upravnim sporovima.

²¹¹ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz studenog 2014.

²¹² Članak 70. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

²¹³ Članak 71. st. 1. Zakona o upravnim sporovima.

²¹⁴ Članak 73. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

²¹⁵ Članak 73. stavci 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima.

²¹⁶ Članak 74. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

²¹⁷ Derđa/Šikić, cit. 285.

mora poništiti prvostupanjsku presudu i presudom riješiti stvar.²¹⁸ Ova nas odredba upućuje na zaključak da Visoki sud nema nikakvu mogućnost u povodu odlučivanja o žalbi poništiti presudu i vratiti predmet na ponovno suđenje prvostupanjskom upravnom sudu. Ovakav, pomalo čudan pristup tumači se načelom učinkovitosti upravnog spora, jer se smatra da se na taj način otklanjaju potencijalna odugovlačenja u upravnom sporu koja bi mogla nastati kao posljedica delegiranja predmeta između prvostupanjskih upravnih sudova i Visokog upravnog suda.

Potreba da se žalba u upravnom sporu ograniči, kako se ovaj pravni lijek ne bi pretvorilo u instrument za odugovlačenje postupka u rješavanju upravnih stvari, u izabranim zakonodavnim rješenjima, osobito onim koja su vrijedila prema izvornom Zakonu o upravnim sporovima pokazuje prevelika ograničenja, uslijed kojih se dovodi u pitanje djelotvornost ovoga pravnog lijeka. Neka poboljšanja provedena Novelom Zakona o upravnim sporovima iz 2014. nisu otklonila sve nedostatke žalbe i postupka u povodu žalbe. Zbog toga je dvojbeno bi li trebalo u žalbenom postupku prihvatiti neka rješenja Zakona o parničnom postupku. Tu se prije svega misli na mogućnost Visokog upravnog suda da u povodu odluke o žalbi može donijeti i odluku kojom poništava osporenu odluku i vraća ju na ponovno suđenje pred prvostupanjskim sudom. Kako se time ne bi otvorila mogućnost višestrukog ukidanja odluka od strane Visokog upravnog suda, moglo bi se, poput rješenja koja uređuju parnični postupak predvidjeti zabranu višestrukog ukidanja,²¹⁹ odnosno dužnost Visokog upravnog suda, da nakon što je osporenu odluku već jednom ukinuo, u slučaju ponovne odluke o toj stvari mora sam riješiti stvar.

²¹⁸ Članak 74. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

²¹⁹ Članak 366.a Zakona o parničnom postupku.