

**SPECIFIČNOSTI**

**SPORA PUNE JURISDIKCIJE I VJEŠTAČENJE U UPRAVNOM SPORU**

**Priručnik za polaznike/ice**

**Izrada obrazovnog materijala:**

mr. sc. Inga Vezmar Barlek,

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

prof. dr. sc. Dario Đerđa,

Pravni fakultet u Rijeci

Zagreb, lipanj 2020.

Copyright 2020.

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](http://www.pak.hr)

**Sadržaj**

[**1. Značaj i uloga upravnoga spora u zaštiti prava i pravnih interesa pojedinaca** 4](#_Toc42595301)

[**2. Vještačenje u upravnom sporu** 7](#_Toc42595302)

[**3. Vještačenje u upravnom sporu u praksi** 11](#_Toc42595303)

[**3.1. Praksa upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske** 11](#_Toc42595304)

[**3.2. Relevantna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske** 13](#_Toc42595305)

[**4. Spor pune jurisdikcije** 20](#_Toc42595306)

[**5. Rješavanje upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije u praksi** 26](#_Toc42595307)

[**5.1. Usvajanje tužbenog zahtjeva i rješavanje upravne stvari priznavanjem prava/nalaganjem obaveze** 26](#_Toc42595308)

[**5.2. Odbijanje tužbenog zahtjeva** 28](#_Toc42595309)

[**5.3. Usvajanje tužbenog zahtjeva i vraćanje predmeta javnopravnom tijelu radi donošenja rješenja** 29](#_Toc42595310)

[**5.4. Usvajanje tužbenog zahtjeva i rješavanje žalbe u upravnom postupku** 30](#_Toc42595311)

[**5.5.** **Usvajanje tužbenog zahtjeva i različiti oblici procesnog okončanja upravnog postupka** 31](#_Toc42595312)

[**5.5.1. Upravni postupak koji se vodi po službenoj dužnosti** 32](#_Toc42595313)

[**5.5.2. Oglašivanje ništavim rješenja javnopravnog tijela** 32](#_Toc42595314)

# **1. Značaj i uloga upravnoga spora u zaštiti prava i pravnih interesa pojedinaca**

Sudski nazor zakonitosti rada uprave u Hrvatskoj prvenstveno je ustrojen kroz institut upravnog spora. Upravni spor predstavlja jedno od najznačajnijih obilježja demokratskoga društva. Izvorno polazeći od načela podijele funkcija u državi, upravni spor jamac je zakonitoga djelovanja uprave, posebno kada upravna tijela državne, regionalne ili lokalne razine ili pravne osobe kojima su povjerene javne ovlasti, na jednostran i autoritativan način odlučuju o pravima i obvezama pojedinaca odnosno kojom svojom odlukom ili radnjom narušavaju njihove pravom zaštićene interese.[[1]](#footnote-1)

Razvoj pravne države nametnuo je kao imperativ uspostavljanje modela pravnog nadzora koji treba osigurati široku pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Nositelj tog nadzora treba biti tijelo čija neovisnost i autoritet osiguravaju da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi pozitivnog prava. Još vrlo rano u razvoju modernih država prevladalo je shvaćanje kako upravo sudstvo predstavlja najprikladniji oblik pravnog nadzora uprave, kako zbog svoje stručnosti tako i zbog svoje organizacijske neovisnosti u odnosu prema upravi.[[2]](#footnote-2) Uloga sudskog nadzora nad upravom ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi upravnog spora, koja se izražava primjenom sankcije kad nastupi konkretna povreda pravnog poretka, već on ima i naglašenu preventivnu funkciju, jer unaprijed utječe na tijek upravnog postupanja. Stupanj u kojem je zajamčena sudska zaštita te koliko se učinkovito ona obavlja, ključni je element pri ocjeni svakog modernog pravnog sustava.[[3]](#footnote-3)

Upravno sudovanje nerijetko se svodi na upravni spor, kao nadzornu djelatnost sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama.[[4]](#footnote-4) Upravni spor je najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti rada uprave, pri kojem na traženje povrijeđenoga pojedinca sudovi nadziru jesu li upravna tijela koja su donijela pojedinačnu odluku u upravnoj stvari ili postupila u području upravnog prava povrijedila prava ili pravne interese nekoga pojedinca. Sudska presuda kojom se nezakonita upravna odluka stavlja izvan snage ili kojom se nalaže osobi javnoga prava naknaditi štetu oštećenome pojedincu, ne umanjuje učinkovitost i ugled uprave, već naprotiv, takva presuda doprinosi unaprjeđenju javne upravne djelatnosti te stvara povjerenje građana u institucije javne vlasti.[[5]](#footnote-5)

Upravni spor u Hrvatskoj uređen je Zakonom o upravnim sporovima, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine.[[6]](#footnote-6) Ovaj Zakon donesen je u vrijemepristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Njegova zadaća bila je uskladiti pravni režim upravnoga spora sa zahtjevima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,[[7]](#footnote-7) pravnom stečevinom Europske unije te drugim zakonima u Republici Hrvatskoj. Njegove odredbe u velikoj mjeri izmijenile su raniji režim provođenja upravnoga spora koji je zakonodavno, ali i provedbom bio predmetom kritike Europskog suda za ljudska prava te inozemne i domaće pravne znanosti i struke. Cilj ovoga Zakonabio je omogućiti kvalitetniju kontrolu rada javnopravnih tijela, stvoriti stabilno pravno okruženje te sucima upravnih sudova pružiti jasan i nedvosmislen postupovni okvir za postupanje. Među posebno značajnim izmjenama pravnog režima koji je uveo Zakon o upravnim sporovima 2012. godine posebno se ističu značajno širenje predmeta upravnosudskoga nadzora, dvostupanjski sudski ustroj s četiri prvostupanjska upravna suda i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske te s time uvjetovana mogućnost osporavanja presuda prvostupanjskih sudova žalbom kao redovitim pravnim lijekom, obveza upravnih sudova utvrditi činjenično stanje u sporu i provesti usmenu raspravu te obveza sudova presudom samostalno riješiti upravnu stvar.

Zakon o upravnim sporovima svojim je konceptualnim pristupom nastojao osnažiti pravnu zaštitu pojedinaca značajnim širenjem predmeta upravnoga spora. Njime je napuštena povijesna koncepcija osporavanja jedino upravnog akta odnosno nedonošenja upravnog akta u zakonom propisanom roku te je predmet upravnog spora proširen na sva postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno neko pravo, obveza ili pravni interes stranke, a protiv kojega nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, na propuštanje poduzimanja neke propisane radnje u zakonom propisanome roku, na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora, te, konačno, na ocjenu zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.[[8]](#footnote-8)

Ujedno, ovim se Zakonom pravna zaštita pojedinaca nastojala osnažiti otvarajući mogućnost nadzora prvostupanjskih presuda upravnih sudova pred hijerarhijski višim sudom. Specijalizirani upravnosudski sustav zavrijedio je povjerenje zakonodavca, slijedom čega su osnovana četiri prvostupanjska upravna suda: Upravni sud u Zagrebu, Upravni sud u Rijeci, Upravni sud u Splitu i Upravni sud u Osijeku te Visoki upravni sud Republike Hrvatske kao sud drugoga stupnja. No, vrlo brzo po donošenju ovoga Zakona, zakonodavac je u nekim upravnim područjima odstupio od dvostupnjevitosti upravnosudskoga rješavanja te je prvostupanjsko rješavanje upravnih sporova u nekim upravnim područjima povjerio izravno Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Takav je slučaj u području javnih nabava, prava na pristup informacijama, u slučaju osporavanja odluka i drugih upravnih akata Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti te osporavanja odluka Agencije za tržišno natjecanje. O zakonitosti ovih akata u prvom stupnju odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske pa sudske odluke u ovim područjima nije moguće osporavati žalbom u upravnom sporu.[[9]](#footnote-9)

Nadalje, Zakon o upravnim sporovima propisao je upravnim sudovima obvezu utvrditi činjenično stanje i održati usmenu raspravu. Potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje jedna je od nužnih pretpostavki za donošenje reformacijske odluke, kada god sud ocjeni kako je pojedinačna odluka upravnoga tijela nezakonita. Održavanje usmene rasprave utvrđeno je jednim od načela koje upravni sudovi moraju vjerno slijediti. U upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave, a oslobođen je obveze održavanja rasprave jedino u slučajevima propisanim Zakonom. Tako upravni sud može presudom riješiti spor bez rasprave jedino ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti; u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu; ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržavaju nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti; ako tužitelj osporava samo primjenu 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.[[10]](#footnote-10) Održavanje usmene rasprave doprinosi načelu izjašnjavanja stranaka u sporu, ali posebno i utvrđivanju činjenica u sporu. Na raspravi se stranke mogu osvrnuti na svaki izneseni dokaz, iznijeti svoje mišljenje te postavljati pitanja drugim strankama u sporu.[[11]](#footnote-11)

Konačno, kada upravni sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, Zakonom o upravnim sporovima nametnuta mu je obveza presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu pojedinačnu odluku te riješiti upravnu stvar. Obveze rješavanja upravne stvari sud je oslobođen jedino ako to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari o kojoj se odlučuje ili je tuženik u osporenome predmetu rješavao po slobodnoj ocjeni. Na ovaj način upravni spor u Hrvatskoj bazično je postavljen kao spor pune jurisdikcije, a ne kao spor o zakonitosti, jer upravni sudovi u pravilu trebaju presudom riješiti upravnu stvar, a ne samo poništiti pobijanu pojedinačnu odluku donesenu u toj upravnoj stvari. Rješavanje upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije uvelike ide u prilog tužiteljima, posebno s obzirom na vrijeme ostvarivanja njihovih prava. Međutim, za rješavanje upravnoga spora kao spora pune jurisdikcije treba biti zadovoljen niz pretpostavki, koje se odnose na utvrđeno činjenično stanje, mogućnost stranaka aktivno sudjelovati u sporu, ali i na stručnost suda meritorno riješiti upravnu stvar u različitim upravnim područjima.

Upravo dvije posljednje navedene novine koje je 1. siječnja 2012. godine u hrvatski upravni spor uveo Zakon o upravnim sporovima, značajno utječu na zaštitu prava i pravnih interesa pojedinaca, koja mogu biti povrijeđena pojedinačnim odlukama i postupanjem upravnih tijela. Utvrđivanje činjenica u upravnom sporu, posebno izvođenjem dokaza vještačenjem, te obveza suda donijeti reformacijsku odluku u sporu pune jurisdikcije i njome riješiti upravnu stvar, uvelike predodređuju nužna znanja, vještine i kompetencije kojima upravni suci moraju raspolagati kako bi pravilno i pravovremeno uspostavili upravnu pravdu u pojedinoj upravnoj stvari. Stoga će se u nastavku ovoga radnoga materijala detaljnije razmotriti postupak vještačenja u upravnom sporu te specifičnosti, prednosti i nedostaci spora pune jurisdikcije.

# **2. Vještačenje u upravnom sporu**

Jedna od važnih novina u hrvatskom upravnom sporu, uvedena 1. siječnja 2012. godine, odnosi se na obvezu upravnog suda utvrditi činjenice u upravnom sporu. Činjenično stanje označava sadržaj neke stvari odnosno njezin način postojanja u vremenu i prostoru.[[12]](#footnote-12) Zaključak o činjeničnom stanju, na koji se primjenjuje materijalni propis, proizlazi iz utvrđenih pravnorelevantnih činjenica. Za rješavanje upravnog spora u pravilu je relevantno činjenično stanje koje je postojalo u vrijeme donošenja pojedinačne odluke u upravnoj stvari odnosno postupanja upravnoga tijela. Stoga, iznošenje činjenica koje su nastale nakon donošenja osporavane pojedinačne odluke ili postupanja ne utječe na rješavanje upravnoga spora, osim u slučajevima propisanim zakonom. Potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje predstavlja temelj za rješavanje upravnog spora u sporu pune jurisdikcije, reformacijskom, a ne samo kasatornom sudskom presudom.

Predodžbu o činjeničnom stanju sud stječe slobodno ocjenjujući dokaze i utvrđujući činjenice. Kojim će dokazima utvrditi koju činjenicu sud odlučuje samostalno, vlastitom ocjenom svakoga dokaznog sredstva. Propisi koji uređuju pojedina upravna područja u nekim slučajevima propisuju kojim dokaznim sredstvom treba utvrditi koju činjenicu. Činjenice koje bi u upravnom sporu trebalo utvrditi i dokazna sredstva iz kojih bi se one mogle utvrditi, stranke su upravnom sudu slobodne predložiti u tužbi i odgovoru na tužbu, ali i u podnescima koje mu dostavljaju nakon pojedinih postupovnih radnji poduzetih u sporu odnosno po uvidu u spis predmeta. Upravni sudovi nisu vezani ovim prijedlozima stranaka te ih ne moraju prihvatiti. Stoga, u postupku utvrđivanja činjeničnoga stanja do izražaja dolazi tzv. inkvizitorno načelo, koje sudu dopušta samostalno odlučiti koje dokaze treba izvesti i koje činjenice uzeti utvrđenima. Nema zapreke da upravni sud, ne čekajući prijedloge stranaka, sam naloži izvođenje nekog dokaza iz kojega će proizići postojanje ili nepostojanje neke činjenice, čime, ako to smatra korisnim, može preuzeti aktivnu ulogu u postupku dokazivanja.[[13]](#footnote-13)

Pri utvrđivanju činjeničnoga stanja sud u obzir može uzimati činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, a može i samostalno utvrditi činjenice potrebne za rješavanje spora. Kako se pojedinačna odluka u upravnom postupku može donijeti tek na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, u upravnom sporu u pravilu se javljaju već ranije utvrđene činjenice. Kako spis predmeta sadržava isprave, zapisnike o iskazima svjedoka, nalaze i mišljenja vještaka i sl., određene činjenice sud može utvrditi izravno iz dokaza koji se nalaze u spisu predmeta te koji sudu mogu biti neposredni izvor saznanja o određenim činjenicama. Međutim, ovim činjenicama sud nije vezan, što znači da ih on može preispitivati te ponovno utvrđivati drugim dokazima. Tako sud može ponovo pozvati svjedoke koji su već saslušani u upravnom postupku ili pozvati nove, kao i ponoviti vještačenje, ako pronađe kakve suprotnosti u nalazu i mišljenju vještaka podnesenom u upravnom postupku, ili ako je takav nalaz i mišljenje nejasno ili se protivi drugim izvedenim dokazima.[[14]](#footnote-14) Hoće li sud neku činjenicu ponovno utvrđivati ponajprije ovisi o potpunosti i pravilnosti dokazivanja provedenoga u upravnom postupku te o relevantnosti dokaznih prijedloga stranaka u upravnom sporu u odnosu na činjenice utvrđene u upravnom postupku.[[15]](#footnote-15) Slijedom toga, cjelina dokaznog materijala u upravnom sporu obuhvaća dokaze izvedene u upravnom postupku i one izvedene u upravnom sporu.

Upravni sud u upravnom sporu činjenice utvrđuje dokaznim sredstvima. Dokazna sredstva su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka te očevid. Međutim, kao dokazno sredstvo u sporu upravni sud može koristiti i svako drugo pogodno sredstvo iz kojega stječe predodžbu o postojanju ili nepostojanju neke pravnorelevantne činjenice. Sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.[[16]](#footnote-16)

Upravni sud neki dokaz izvodi vještačenjem kad je radi utvrđivanja ili razjašnjenja kakve činjenice potrebno stručno znanje kojim sudac ne raspolaže. Vještačenje obavljaju vještaci, posebno educirane osobe koje raspolažu potrebnim stručnim znanjem u nekom području. Stranka koja predlaže izvođenje dokaza vještačenjem najčešće predlože osobu vještaka. Sud tada protivnoj stranci omogućuje da se izjasni o predloženoj osobi vještaka te u pravilu određuje osobu predloženu za vještaka, ako se protivna stranka tome ne usprotivi. Nema zapreke da sud odrediti i vještaka kojega stranka nije predložila, ako ocijeni da složenost vještačenja to zahtijeva. Vještačenje u pravilu obavlja jedan vještak, a ako sud ocijeni da je vještačenje složeno, može odrediti i dva ili više vještaka. Oni se u pravilu određuju iz reda stalnih sudskih vještaka za određenu vrstu vještačenja, međutim vještačenje se može povjeriti i stručnoj ustanovi, kao što je npr. bolnica, kemijski laboratorij, fakultet i sl. U slučaju kada postoje posebne ustanove za određene vrste vještačenja, takva vještačenja, a osobito složenija, povjeravaju se ponajprije tim ustanovama.[[17]](#footnote-17)

Vještaci su dužni odazvati se pozivu suda i iznijeti svoj nalaz i mišljenje. Sud vještaka na njegov zahtjev oslobađa dužnosti vještačenja iz razloga iz kojih svjedok može uskratiti svjedočenje ili odgovor na pojedino pitanje, a može ga osloboditi dužnosti vještačenja iz nekog drugog opravdanog razloga. Oslobođenje od dužnosti vještačenja, ne mora tražiti nužno vještak, već to može učiniti i ovlaštena osoba tijela ili pravne osobe u kojoj vještak radi. Vještak može biti izuzet iz istih razloga iz kojih se izuzima i sudac, ali se za vještaka može uzeti i osoba koja je bila saslušana kao svjedok. Stranka je dužna podnijeti zahtjev za izuzeće vještaka čim sazna da postoji koji od razloga za izuzeće, što mora učiniti najkasnije prije početka izvođenja dokaza vještačenjem. U zahtjevu za izuzeće vještaka stranka je dužna navesti okolnosti na kojima temelji svoj zahtjev za izuzeće. O zahtjevu za izuzećem vještaka rješenjem odlučuje upravni sud, a protiv ovoga rješenja nije dopuštena žalba. Ako je stranka saznala da postoji neki od razloga za izuzeće vještaka nakon što je vještačenja već obavljeno te iz tog razloga prigovori vještačenju, sud postupa kao da je zahtjev za izuzeće vještaka postavljen prije obavljenoga vještačenja.[[18]](#footnote-18)

Vještaci se pozivaju dostavom pisanog poziva u kojem se navodi ime i prezime pozvanoga vještaka, vrijeme i mjesto dolaska, predmet u vezi s kojim se poziva i naznaka da se poziva kao vještak. U pozivu vještak treba biti upozoren na posljedice neopravdanog izostanka i na pravo na naknadu troškova koje u svezi s vještačenjem ima. Prije početka vještačenja vještak se poziva brižljivo razmotriti predmet vještačenja, naglašava se kako je potrebno da točno navede sve što opazi i nađe i svoje mišljenje iznese savjesno i u skladu s pravilima znanosti i vještine. Također ga se upozorava na posljedice davanja lažnog iskaza. Nakon toga, sud treba upitati vještaka ime i prezime, osobni identifikacijski broj, ime oca, zanimanje, boravište, mjesto rođenja, godine života i njegov odnos sa strankama. Sud rukovodi vještačenjem. Označuje vještaku predmet koji treba razgledati, postavlja mu pitanja i, prema potrebi, traži objašnjenja u vezi s danim nalazom i mišljenjem. Vještaku se mogu davati razjašnjenja, a može mu se dopustiti da razmotri spis. Na zahtjev vještaka mogu se izvoditi i novi dokazi da bi se utvrdile okolnosti koje su važne za stvaranje mišljenja vještaka. Sud određuje hoće li vještak iznijeti svoj nalaz i mišljenje samo usmeno na raspravi ili će ih podnijeti i pisano prije rasprave. U slučaju traženja pisanoga nalaza i mišljenja vještaka, sud treba odrediti rok u kojemu ih vještak treba podnijeti, a koji ne može biti duži od 60 dana. Vještak ima obvezu obrazložiti svoje mišljenje. Sud treba dostaviti strankama pisani nalaz i mišljenje vještaka najkasnije 15 dana prije ročišta na kojemu će se o njima raspravljati. Ako vještak svoj nalaz i mišljenje ne podnese u roku koji mu je sud odredio, može ga se pozvati da nadoknadi troškove koje je uzrokovao propuštanjem podnošenja nalaza i mišljenja u takvome roku. Kada je u sporu određeno više vještaka, oni mogu podnijeti zajednički nalaz i mišljenje, ako se u nalazu i mišljenju slažu. Ako se u nalazu i mišljenju ne slažu, svaki vještak posebno iznosi svoj nalaz i mišljenje. U slučaju kada se podaci vještaka o njihovim nalazima bitno razilaze ili ako je nalaz jednog ili više vještaka nejasan, nepotpun ili u proturječnosti sam sa sobom ili s izviđenim okolnostima, a ti se nedostaci ne mogu otkloniti ponovnim saslušanjem vještaka, vještačenje treba obnoviti s istim ili drugim vještacima. Kada u mišljenju jednog ili više vještaka ima proturječnosti ili nedostataka ili se pojavi osnovana sumnja u pravilnost danog mišljenja, a ti se nedostaci ili sumnja ne mogu otkloniti ponovnim saslušanjem vještaka, sud može zatražiti mišljenje drugih vještaka.[[19]](#footnote-19)

Vještaka koji ne dođe na ročište iako je uredno pozvan, a izostanak ne opravda, vještaka koji bez opravdanog razloga odbije vještačiti, kao i vještaka koji svoj nalaz i mišljenje bez opravdanog razloga ne podnese u roku koji mu je odredio sud, sud može kazniti novčanom kaznom od 500,00 do 10.000,00 kuna. Rješenje o kazni može se i opozvati, ako vještak naknadno opravda svoj izostanak. Na zahtjev stranke sud može rješenjem narediti vještaku da nadoknadi troškove koje je uzrokovao svojim neopravdanim nedolaskom ili neopravdanim odbijanjem vještačiti. O takvom zahtjevu sud je dužan odlučiti bez odgode, a žalba protiv toga rješenja ne odgađa ovrhu.[[20]](#footnote-20)

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. On treba zatražiti naknadu ovih troškova odmah nakon saslušanja, a na što ga je sud obvezan upozoriti. U rješenju kojim se odmjeravaju troškovi vještačenja sud određuje da se određena svota isplati iz položenog predujma, a ako predujam nije položen, može narediti stranci da određenu svotu plati vještaku u roku od osam dana. Žalba protiv ovoga rješenja ne zadržava ovrhu rješenja.[[21]](#footnote-21)

# **3. Vještačenje u upravnom sporu u praksi**

## **3.1. Praksa upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske**

Utvrđivanje činjeničnog stanja u vremenskom smislu: ocjena zakonitosti - specifičnost pojedine upravne stvari – posebne odredbe!

Kad se u žalbi iznose nove činjenice i novi dokazi, stranka je dužna obrazložiti zašto te činjenice i dokaze nije iznijela tijekom prvostupanjskog postupka (članak 108. stavak 2. ZUP-a).

Obnova upravnog postupka – članak 123. stavak 1. točka 1. ZUP-a.

Pravnorelevantne činjenice određuje mjerodavno materijalno pravo. Dokazivanje obuhvaća sve činjenice koje su važne za donošenje odluke (članak 220. stavak 1. ZPP-a u vezi s člankom 33. stavak 5. ZUS-a).

Prikladnost dokaza za utvrđivanje pravnorelevantne činjenice - specifičnost pojedine upravne stvari – posebne odredbe!

Obrazloženje presude (članak 60. stavak 4. ZUS-a): U obrazloženju sud izlaže zahtjeve stranaka, činjenice koje su iznijele i dokaze koje su predložile, koje je činjenice sud utvrđivao, zašto i kada ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio i kako ih je ocijenio. Sud će posebno navesti koje je odredbe materijalnog prava primijenio odlučujući u sporu i izjasniti se o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom spora.

a) **Oduzimanje oružja** – prvostupanjski sud je poništio rješenje tuženika i prvostupanjskog javnopravnog tijela te je naredio vraćanje oružja. U upravnom sporu je na okolnost utvrđivanja originalnosti tvorničkog broja proveden dokaz vještačenjem sudskog vještaka za balistiku i vatreno oružje koji je sud usporedio s vještačenjem provedenim od tuženika (Centra za forenzična ispitivanja, istraživanja i vještačenja „Ivan Vučetić“) te je poklonio vjeru vještačenju provedenom upravnom sporu.

Prvostupanjski sud je usporedio nalaze i mišljenja vještaka te obrazložio zašto poklanja vjera nalazu i mišljenju stalnog sudskog vještaka, a ne vještačenju provedenom u upravnom postupku.

(US u Zagrebu, UsI-5162/13 od 20. rujna 2019., presuda nije pravomoćna)

b) **Bolnička rehabilitacija** - prvostupanjskom presudom poništena su rješenja tuženika i prvostupanjskog javnopravnog tijela te je tužitelju priznato pravo na bolničku medicinsku rehabilitaciju na teret sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja i naređeno je prvostupanjskom javnopravnom tijelu da o tome donese odgovarajuće rješenje. U sporu je pribavljeno vještačenje stalnog sudskog vještaka na okolnost je li rehabilitaciju moguće postići ambulantnom terapijom te je prvostupanjski sud poklonio vjeru vještačenju provedenom u upravnom sporu, upotpunjenom raspravnim izlaganjem.

(Visoki upravni sud RH, Usž-2243/18 od 7. lipnja 2018.)

Tuženik je obvezan snositi troškove vještačenja, koji nisu predujmljeni od strane tužitelja.

(Visoki upravni sud RH, Usž-2244/18 od 7. lipnja 2018.)

c) **Invalidska mirovina** – izrekom prvostupanjske presude utvrđeno da je nastupila opća nesposobnost za rad. Invalidnost je utvrđena na temelju nalaza i mišljenja stalnog sudskog vještaka. Predmet je vraćen prvostupanjskom javnopravnom tijelu radi donošenja rješenja.

„Neovisno o tome, ipak treba napomenuti da u izreci presude nije bilo mjesta utvrđivanju invalidnosti tužitelja. Naime, predmet konkretne upravne stvari i rješavanje je o tužiteljevu zahtjevu za priznavanje prava na invalidsku mirovinu. Invalidnost je činjenica o kojoj ovisi to pravo. Kako je ta činjenica u upravnom sporu bila sporna, utvrđivanje te činjenice bilo je nužno. Međutim, utvrđivanjem te činjenice u izreci presude, prvostupanjski sud je postupio suprotno članku 60. stavku 4. ZUS-a kojim je propisano da se utvrđene činjenice navode u obrazloženju presude. Imajući na umu navedeno, valja zaključiti da prvostupanjski sud u konkretnom slučaju nije imao procesnu mogućnost za utvrđivanje invalidnosti tužitelja na način učinjen točkom II. izreke prvostupanjske presude. Ovakav zaključak ne mijenja ni činjenica što Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, 157/13.; u daljnjem tekstu: ZOMO/13.) predviđa mogućnost donošenja rješenja o činjenici postojanja ili nepostojanja smanjenja radne sposobnosti i preostale radne sposobnosti te djelomičnog i potpunog gubitka radne sposobnosti te drugim činjenicama o kojima ovisi pravo prema ZOMO–u, budući da se u ovom slučaju, na temelju članka 187. ZOMO–a/13., primjenjuje ZOMO/98. koji ne poznaje takvu mogućnost. Međutim, s obzirom na okolnost da ovaj Sud smatra kako je u upravnom sporu pravilno utvrđeno da je kod žalitelja nastupila invalidnost, a imajući na umu činjenicu da tuženik u žalbi ne prigovara ovakvom postupanju prvostupanjskog suda, Sud ne nalazi razlog za stavljanje izvan snage točke II. osporavane presude.“

(Visoki upravni sud RH, Usž-3849/17 od 21. lipnja 2018.)

d) **Ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada** – dokazi na temelju kojih se utvrđuje da je zgrada izgrađena do 21. lipnja 2011., izričito su propisani člankom 2. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Samo u slučaju da se postojanje zgrade ne može utvrditi tim dokazima, činjenicu izgrađenosti do navedenog datuma moguće je utvrđivati drugim prikladnim dokaznim sredstvima.

U konkretnom slučaju ozakonjen je dio zgrade po zahtjevu zainteresirane osobe, a tužitelj je prigovarao kako ozakonjeni dio zgrade nije bio izgrađen do 21. lipnja 2011. Uz žalbu protiv prvostupanjske presude dostavio je nalaze i mišljenja vještaka o vremenu izgrađenosti. Žalba je odbijena jer iz nalaza i mišljenja vještaka proizlazi da vještaci ne mogu sa sigurnošću utvrditi činjenicu izgrađenosti.

(Visoki upravni sud RH, Usž-2356/15 od 16. ožujka 2016).

e) **Status njegovatelja** - na temelju vještačenja provedenog u upravnom sporu tužiteljici je priznat status roditelja njegovatelja. Poništena su rješenja javnopravnih tijela i predmet vraćen prvostupanjskom tijelu radi donošenja novog rješenja.

„S obzirom da je prvostupanjski sud utvrdio drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku, pravilno je postupio kada je poništio osporeno rješenje i prvostupanjsko rješenje i sam riješio upravnu stvar.

U sudskom postupku svaka stranka dužna je iznijeti činjenice i predložiti dokaze na kojima temelji svoj zahtjev ili kojima pobija navode i dokaze protivnika. Žalitelj nije tako postupio, jer, osim što je prigovorio nalazu mišljenja sudskog vještaka, nije predložio dokaze (vještačenje po drugom vještaku ili po timu vještaka) kojim bi pobio dokaze tužiteljice. U takvoj procesnoj situaciji, prvostupanjski sud je o postojanju sporne činjenice odlučio na temelju izvedenih dokaza.

Prigovor na nalaz i mišljenje sudskog vještaka nije dostatan da se pobiju navodi i dokazi protivnika. To je razlog sudu da usmeno sasluša vještaka na sporne činjenice, što je on i učinio. U situaciji kada je vještak ostao kod nalaza i mišljenja i argumentirano odgovorio na prigovore tuženika, prvostupanjski sud je imao osnovu za suđenje kao u konkretnom slučaju.

Stoga prigovori žalitelja istaknuti u tom smislu nisu osnovani.“

(Visoki upravni sud RH, Usž-4211/17 od 20. rujna 2018.)

## **3.2. Relevantna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske**

a) Prvostupanjskom presudom poništeno je rješenje tuženika, jer je vještačenje stalnog sudskog vještaka koje je provedeno u upravnom sporu dovelo u sumnju pravilnost utvrđenja činjeničnog stanja. U povodu žalbe tuženika, Visoki upravni sud je poništio prvostupanjsku presudu i odbio tužbeni zahtjev. Ustavni sud RH odbio ustavnu tužbu.

„7.2. … Ustavni sud utvrdio je da su u konkretnom slučaju Visoki upravni sud i upravna tijela sukladno odluci Ustavnog suda broj: U-III-1002/2011 od 5. ožujka 2015. proveli postupak u skladu s mjerodavnim propisima te da su u obrazloženjima osporenih akata za svoja utvrđenja dala pravno valjane i jasne razloge.

Naime, u osporenoj presudi Visoki upravni sud utvrdio je da za ranjavanje od 11. siječnja 1995. ne postoji potvrda o okolnostima ranjavanja, a niti medicinska dokumentacija neposredno nakon ranjavanja. Konačno, Visoki upravni sud pozvao se na ustaljenu upravnu i upravnosudsku praksu, kao i jasan izričaj članka 1. točke 7. Ugovora da bolesti i povrede nisu Ugovorom utvrđene osnove za priznavanje prava na invalidsku mirovinu, koja se pripadnicima HVO–a osigurava u Republici Hrvatskoj.“

(Ustavni sud RH, U-III-3817/2018 od 2. listopada 2019.)

b) Ustavni sud RH je ukinuo drugostupanjsku i prvostupanjsku presudu te rješenja javnopravnih tijela.

„5.3. U aktima osporenim u ovom ustavnosudskom postupku prihvaćeni su zaključci Vijeća viših vještaka da posljedice ozljede zadobivene detonacijom granate ne potpadaju pod domašaj članka 1. stavka 1. točke 7. Ugovora jer ona ne predstavlja ranjavanje (v. točke 2.5., 2.6.1. i 2.6.2. obrazloženja ove odluke). Drugim riječima, odluka o tome primjenjuje li se konkretna odredba Ugovora na podnositeljev slučaj prepuštena je vještacima.

5.4. Visoki upravni sud u rješavanju konkretnog predmeta pokazao je ne samo neprihvatljivo ignoriranje citiranog stajališta Ustavnog suda, unatoč obvezi nametnutoj člankom 33. stavcima 1. i 2. i člankom 77. stavcima 1. i 2. Ustavnog zakona koje odredbe imaju ustavnu snagu, već je, prihvativši mišljenje vještaka da podnositeljeve ozljede nisu obuhvaćene člankom 1. stavkom 1. točkom 7. Ugovora, pridonio i tome da o pravnom pitanju o kojem je ovisila odluka o zahtjevu podnositelja za stjecanje prava na invalidsku mirovinu, odluče vještaci, a ne za to ovlašteni sud, čime se, u suštini, lišio svoje nadležnosti učinkovito vršiti sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnog akta javnopravnog tijela, odnosno zakonske i ustavne zadaće tumačenja i primjene prava.“

(Ustavni sud RH, U-III-4403/2018 od 11. rujna 2019.)

c) Ustavni sud RH je odbio ustavnu tužbu protiv presude VUSRH kojom je potvrđena prvostupanjska presuda kojom je odbijen tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika kojim je odbijena žalba protiv prvostupanjskog rješenja kojim je utvrđena nepripadnom isplata mirovine.

„U odnosu na ostale prigovore istaknute u ustavnoj tužbi o neprovođenju predloženih dokaza (vještačenje i saslušanje podnositelja), Ustavni sud napominje da je visina nepripadno isplaćenog iznosa mirovine utvrđena na temelju dostavljene specifikacije, a dokazni prijedlog za saslušanjem podnositelja nije prihvaćen jer su sudovi ocijenili da se njegovim saslušanjem "ne bi mogla utvrditi relevantna činjenica o nepripadno isplaćenoj mirovini".“

(Ustavni sud RH, U-III-4371/2017 od 29. siječnja 2020.)

d) Ustavni sud RH je ukinuo drugostupanjsku i prvostupanjsku presudu.

„B. Primjena načelnih stajališta na konkretan slučaj

8. U konkretnom postupku odluka o zahtjevu podnositeljice ovisila je o pitanju je li u razdoblju od 9. listopada 1991. do 4. kolovoza 1995. bila zaposlena kod poslodavca "Javno pravobranilaštvo" Općine Benkovac. Uz zahtjev upravnom tijelu podnositeljica je priložila zdravstvenu iskaznicu te je u podnesku od 26. lipnja 2015. predložila saslušanje određenih svjedoka. Ustavni sud primjećuje da je upravno tijelo pozvalo podnositeljicu, zaključkom od 2. studenoga 2015., da dostavi pisane i ovjerene izjave tih svjedoka, no podnositeljica po tom zaključku nije postupila.

Upravno tijelo odbilo je zahtjev podnositeljice zauzevši stajalište da zdravstvena iskaznica, iako sadržava ovjere poslodavca, sama za sebe, bez drugih relevantnih pisanih dokaza, nije dovoljan dokaz da je podnositeljica imala evidentiran status osiguranika u odgovarajućim evidencijama nadležnih tijela. Druge materijalne dokaze podnositeljica nije predala, a nisu se mogli pribaviti ni po službenoj dužnosti. Što se tiče izjava svjedoka, upravno tijelo navelo je da se prema članku 4. stavku 4. Pravilnika, oni, kao i zdravstvena iskaznica, mogu koristiti kao dodatni dokaz, a ne kao jedino dokazno sredstvo. Ova stajališta potvrdilo je drugostupanjsko upravno tijelo.

Takvo stajalište o dokaznoj snazi zdravstvene iskaznice i svjedoka u postupku konvalidacije radnog staža zauzeli su i prvostupanjski upravni sud i Visoki upravni sud. Ti su sudovi smatrali, pozivajući se na članak 4. Pravilnika, da se okolnost zaposlenja podnositeljice u spornom razdoblju kod poslodavca "Javno pravobranilaštvo" Općine Benkovac, što je uvjet za konvalidaciju staža u tom razdoblju, može dokazivati isključivo određenim materijalnim dokazima, a dokazi na koje se poziva podnositeljica, zdravstvena knjižica i saslušanje svjedoka, nisu od utjecaja na drugačije rješenje stvari.

9. Ustavni sud ističe da sam Zakon o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2753/2012 i dr. i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS/10) u članku 2. stavku 1. postavlja kao svoj cilj "osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela".

Ustavni sud podsjeća da vođenje upravnog spora ne predstavlja više isključivo spor o zakonitosti upravnog akta. Zakonodavac je ZUS-om/10, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., bitno izmijenio dotadašnji koncept upravnog sudovanja, primarno zasnovanog na upravnom sporu kao sporu o zakonitosti upravnog akta, iako je istodobno i prema ranijem ZUS-u ("Narodne novine" broj 53/91., 9/92. i 77/92.) postojala mogućnost, iako ne i obveza Upravnog suda suditi poput suda pune jurisdikcije (v. odluku broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., "Narodne novine" broj 112/00.). Stupanjem na snagu ZUS-a/10 upravni sudovi kao i Visoki upravni sud dužni su voditi upravni spor kao spor pune jurisdikcije, samostalno utvrđivati činjenično stanje, provesti javnu i kontradiktornu usmenu raspravu te meritorno odlučiti o upravnoj stvari. Provođenje javne, kontradiktorne usmene rasprave temeljno je pravilo postupanja u upravnom sporu, od kojeg postoje izuzeci propisani u članku 36. ZUS-a/10.

Radi ostvarenja jamstva sudske kontrole pojedinačnih upravnih akata upravni spor je hrvatskim zakonodavstvom i uređen kao spor pune jurisdikcije u kojem sud mora imati mogućnost preispitivanja svih činjeničnih i pravnih pitanja te u kojem stranka ima prava zajamčena člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje pretpostavka je pravilne primjene prava i donošenja zakonite odluke. Prema članku 33. ZUS-a/10 sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice; uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, te činjenice koje je sam utvrdio; a stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi. Time je, prema viđenju Ustavnog suda, hrvatski zakonodavac odustao od zakonske dokazne maksime u upravnom sporu. Drugim riječima, pravnom normom kojom je propisano koja konkretna dokazna sredstva treba koristiti za utvrđivanje konkretnih relevantnih činjenica vezano je upravno tijelo, ali ne i upravni sud koji je slobodan u ocjeni dokaza i utvrđivanju činjenica kako bi mogao potpuno i točno utvrditi činjenično stanje.

10. Utvrđujući ispunjava li podnositeljica uvjete za konvalidaciju radnog staža, obrazlažući donesene presude, upravni sudovi nisu iznijeli valjane razloge, odnosno nisu obrazložili zbog čega je, unatoč postojanju materijalnog dokaza u vidu zdravstvene iskaznice i predložena dva svjedoka koja nisu ispitana te činjenice da je podnositeljica bila zaposlenik u državnoj službi, nespornim utvrđeno da podnositeljica nije dokazala valjani radni staž koji prema mjerodavnim propisima može konvalidirati.

10.1. Imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje da su zbog pretjerano formalističkog pristupa u dokazivanju i utvrđivanju činjenica u konkretnom slučaju upravni sudovi propustili stvarno ocijeniti činjenično pitanje koje je bilo ključno za odluku o zahtjevu podnositeljice. Time su onemogućili podnositeljicu da u upravnom sporu brani svoja prava i interese na način koji je zajamčen člankom 29. stavkom 1. Ustava te u konkretnom slučaju nisu postupali kao sud pune jurisdikcije u skladu sa zahtjevima članka 19. stavka 2. Ustava.“

(Ustavni sud RH, U-III-4670/2017 od 9. listopada 2019.)

e) Ustavni sud RH je ukinuo drugostupanjsku i prvostupanjsku presudu.

„6. Dakle, zbog toga što u mjerodavnim evidencijama tijela koje je obvezno voditi evidenciju podataka nedostaju platni podaci za podnositelja za određeno razdoblje, oni nisu uzeti u obzir u obračun mirovine, koja bi, prema navodima podnositelja bila znatno viša. Dokazivanje da su doprinosi za sporno razdoblje uplaćeni i visinu plaće stavljeno je na taj način na teret podnositelju, unatoč činjenici da podnositelj kao građanin nema i ne treba voditi evidenciju uplate u mirovinski fond, već o navedenom vodi računa upravo HZMO koji prima uplate i operativno ih usmjerava u isplatu sadašnjih mirovina. Drugim riječima, nije na podnositelju obveza dokazivanja platnih podataka koje mu prema mjerodavnim propisima osigurava mirovinu u većem mjesečnom iznosu, jer podnositelj, kao i drugi građani, nema obvezu vođenja evidencija podataka koje obvezno prikuplja, vodi i evidentira HZMO.

Unatoč tome, podnositelj je pokušao dokazati potrebne činjenice prilažući rješenja o mirovini radnika koji su radili kod istog poslodavca u istom spornom razdoblju. Upravni sud je u odnosu na taj prigovor naveo da "činjenica da drugim osobama u spornom razdoblju podaci o plaćama nisu uništeni i da im je temeljem istih izvršen obračun mirovine, ne predstavlja relevantnu okolnost u ovom predmetu budući se odluka donosi na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u konkretnom predmetu".

Visoki upravni sud naveo je da iako je obveza HZMO-a uredno voditi evidenciju podataka koji služe za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja "s obzirom da u predmetnoj stvari nedostaju spomenuti podaci o kojima ovisi drugačiji obračun visine mirovine … nije bilo zakonske osnove da se njegova žalba uvaži".

7. Ustavni sud ne dovodi u pitanje pravo i obvezu javnih tijela da postupaju u skladu sa zakonom i u javnom interesu, međutim, takvo postupanje ne smije biti na teret građana, u konkretnom slučaju podnositelja koji je u dobroj vjeri, pouzdajući se u valjano vođenje evidencija uplata mirovinskih doprinosa i platnih podataka HZMO-a, razumno očekivao "pravičan" izračun ostvarene mirovine, kakav su ostvarili drugi radnici koji su radili kod istog poslodavca u istom razdoblju, što upućuje na zaključak da materijalna dokumentacija o stažu za zaposlenike tog poslodavca za sporno razdoblje postoji.

8. Slijedom navedenog, u okolnostima konkretnog slučaja, Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego utvrditi da su Upravni sud i Visoki upravni sud, zauzevši stajalište da visina mirovine podnositelja ovisi isključivo o podacima koje je trebao imati HZMO, a nema ih jer su uništeni, pretjerano formalističkim pristupom, bez uvažavanja specifičnih okolnosti konkretnog slučaja te učinaka (posljedica) koje za podnositelja imaju osporene presude.“

(Ustavni sud RH, U-III-3454/2017 od 9. listopada 2019.)

f) Ustavni sud RH je ukinuo drugostupanjsku i prvostupanjsku presudu.

„22. U svojoj ustavnoj tužbi podnositeljica u biti prigovara da je zbog pretjerano formalističkog pristupa upravnih sudova u odnosu na dokazivanje postojanja sredstava za uzdržavanje, što je bila činjenica odlučna za odluku o njezinom zahtjevu za privremeni boravak, bila onemogućena dokazati da ta sredstva postoje.

…

26. Činjenice i okolnosti utvrđene tijekom prvostupanjskog upravnog postupka pokrenutog zahtjevom podnositeljičina supruga upućuju na zaključak da je isplata plaće njemu "na ruke" bila jedina posljedica uzrokovana određivanjem mjera opreza zabrane poduzimanja određene poslovne aktivnosti protiv njegova poslodavca, te da prekršajni postupak vođen protiv poslodavca podnositeljičinog supruga ni na koji način nije utjecao na njegov radnopravni status, koji je (kao i sredstva za uzdržavanje vezana uz taj status) bio odlučan razlog za prethodno (od 19. studenoga 2014. do 18. studenoga 2015.) odobrenje privremenog boravka u Republici Hrvatskoj ne samo njemu nego i članovima njegove uže obitelji - tj. podnositeljici i njezinoj kćeri - kao i da se zahtjev za produljenje odobrenja za podnositeljičin privremeni boravak u Republici Hrvatskoj u konkretnoj pravnoj stvari u odlučnoj mjeri temelji na radnopravnom statusu njezina supruga i sredstvima za uzdržavanje koje njegova uža obitelj (dakle i podnositeljica) ostvaruje s osnove tog statusa.

27. Ustavni sud utvrđuje da je ocjena upravnih sudova, prema kojoj podnositeljica nije dokazala da u smislu članka 54. stavka 1. točke 3. Zakona o strancima:130/11- 46/18 i članka 6. stavka 3. alineje 1. Pravilnika:52/12-38/13 ima sredstva za uzdržavanje, jer je protivno pozitivnim propisima poslodavac njezinom suprugu plaću za lipanj, srpanj i kolovoz 2015. isplatio "na ruke", utemeljena na pravnom stajalištu prema kojemu u smislu pozitivnih propisa plaća nije plaća ako nije isplaćena putem žiro računa ili nekog drugog računa radnika otvorenog kod banke.

Ustavni sud ocjenjuje da navedeno pravno stajalište predstavlja pretjerani (ekscesivni) formalizam u tumačenju i primjeni mjerodavnih propisa. Naime, plaća po ocjeni Ustavnog suda predstavlja cijenu rada koju poslodavac plaća radniku i kojoj je temeljna svrha uzdržavanje radnika i njegove obitelji. U smislu članka 7. stavka 1. i članka 92. stavaka 1. i 2. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 93/14. i 127/17.; u daljnjem tekstu: Zakon o radu:93/14-127/17) temeljna je obveza poslodavca radniku nakon obavljenog rada isplatiti plaću u novcu.

Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da poslodavčev propust isplatiti radniku plaću na bankovni račun u smislu članka 61. Zakona o porezu na dohodak ("Narodne novine" broj 177/04., 73/08., 80/10., 114/11., 22/12., 144/12., 43/13. - rješenje USRH broj: UI-4763/2012 i dr., 120/13. - odluka i rješenje USRH broj: 4763/2012 i dr., 125/13., 148/13., 83/14. - odluka USRH broj: U-I-5294/2013 i dr., 143/14., i 136/15. - Uredba) ne oduzima plaći njezin karakter ni u smislu članka 7. stavka 1. i članka 92. stavaka 1. i 2. Zakona o radu:93/14-127/17, ni u smislu članka 54. stavka 1. točke 3. Zakona o strancima:130/11-74/13 i članka 6. stavka 3. alineje 1. Pravilnika:52/12-38/13, tj. sredstva koje stranac u radnom odnosu s hrvatskim poslodavcem ostvaruje za svoje uzdržavanje i uzdržavanje članova uže obitelji.

28. Nadalje, iz obrazloženja drugostupanjskog upravnog rješenja, iz obrazloženja prvostupanjske presude, kao i iz obrazloženja drugostupanjske presude razvidno je da su upravna tijela i upravni sudovi kao nevjerodostojne ocijenili po podnositeljici dostavljene isplatne liste za lipanj, srpanj i kolovoz 2015. jer su provjerom kod REGOS-a utvrdili da poslodavac njezina supruga nije obračunao i uplatio obvezne doprinose za lipanj, srpanj i kolovoz 2015.

Ustavni sud utvrđuje da je u navedenoj ocjeni implicite sadržano pravno stajalište prema kojemu dostavljene isplatne liste plaće nisu, u smislu članka 54. stavka 1. točke 3. Zakona o strancima:130/11-74/13 i članka 6. stavka 3. alineje 1. Pravilnika:52/12-38/13, dokaz o sredstvima za uzdržavanje podnositeljice jer poslodavac podnositeljičina supruga pri isplati plaće nije obračunao i uplatio obvezne doprinose. Imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje navedeno pravno stajalište pretjeranim formalizmom. Zbog takvog pretjerano formalističkog pristupa u dokazivanju i utvrđivanju okolnosti ima li podnositeljica sredstva za uzdržavanje ili ne, bez obzira na konkretne okolnosti pojedinog slučaja, upravni sudovi propustili su stvarno ocijeniti činjenično pitanje koje je bilo ključno za odluku o zahtjevu podnositeljice. Time su onemogućili podnositeljicu da u upravnom sporu brani svoja prava i interese na način koji je zajamčen člankom 29. stavkom 1. Ustava.“

(Ustavni sud RH, U-III-4066/2018 od 9. listopada 2019.)

g) Ustavni sud RH je ukinuo drugostupanjsku presudu.

„b) Primjena načelnih stajališta na ovaj predmet

5.6. Prije svega potrebno je istaći značaj koji za podnositelja ima navedeni upravni spor jer se radi o pitanju njegovog izvora primanja.

5.7. Nadalje, imajući u vidu suprotna mišljenja vještaka, Ustavni sud primjećuje da je mišljenje nepovoljno za podnositelja dao vještak HZMO-a koji je s podnositeljem ostvario vrlo kratak osobni kontakt. S druge strane, mišljenje neovisnog sudskog vještaka kojeg je angažirao Upravni sud u Zagrebu temelji se na pregledu podnositelja i njegovoj cjelokupnoj liječničkoj dokumentaciji. To mišljenje podudara se s mišljenjem podnositeljeve stalne psihijatrice. Oba mišljenja povoljna su za podnositelja i idu u prilog njegovog zahtjeva. Pri tome je posebno važno istaći da je psihijatrica koja podnositelja liječi dugi niz godina očigledno najupućenija u njegovo zdravstveno stanje i mogućnosti liječenja, a što je nedvojbeno dovelo u pitanje zaključke vještaka Centra.

5.8. Čak i ako se prihvati utvrđenje Visokog upravnog suda da presuda Upravnog suda u Zagrebu nije dovoljno obrazložena i da je uistinu izostala vještakova analiza podnositeljevog zdravstvenog stanja kako je to propisano člankom 39. ZOMO (v. očku 2.6. obrazloženja ove odluke), Visoki upravni sud bio je dužan razjasniti ključne činjenice. Odbivši podnositeljev tužbeni zahtjev zbog navodnih grešaka neovisnog sudskog vještaka u provođenju vještačenja, odnosno greške Upravnog suda u Zagrebu koji nije dao jasne upute vještaku za izradu nalaza i mišljenja, Visoki upravni sud nerazmjerno je ograničio podnositeljevu mogućnost da stvarno iznosi i dokazuje tvrdnje u prilog svom predmetu čime ga je, u suštini, doveo u neravnopravni položaj u odnosu na suprotnu stranu u postupku. Pri tome Visoki upravni sud nije dao uvjerljive razloge zbog čega smatra da je podnositelj potpuno radno sposoban, unatoč oprečnim mišljenjima vještaka i podnositeljeve dugogodišnje psihijatrice te težini podnositeljeve dijagnoze.

5.9. Nadalje, Ustavni sud primjećuje da je Visoki upravni sud smatrao da neovisni sudski vještak nije smio temeljiti svoj nalaz i mišljenje (i) na onoj medicinskoj dokumentaciji koja je pribavljena u tijeku upravnog spora (v. točku 2.6. obrazloženja ove odluke). S tim u vezi Ustavni sud ponavlja da prava zajamčena Ustavom i Konvencijom ne mogu biti teoretska i iluzorna, već praktična i djelotvorna (v. točku 7.1. odluke Ustavnog suda broj: U-III-5725/2016 od 19. prosinca 2017., "Narodne novine" broj 8/18.) te ističe da je uvijek potrebno, s obzirom na značaj prava na pošteno suđenje u demokratskom društvu, gledati dalje od vanjskog dojma te se usredotočiti na stvarnu situaciju u kontekstu okolnosti svakog pojedinog predmeta (usporedi s, na primjer, predmetima ESLJP-a Zelenchuk i Tsytsyura protiv Ukrajine, [Vv], br. 846/16 i 1075/16, presuda od 22. svibnja 2018.b § 119. i Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske, br. 24810/06, presuda od 22. prosinca 2009., § 83,). Sukladno tim načelima, u konkretnoj situaciji nije bilo opravdanja da Visoki upravni sud ograniči ocjenu podnositeljevog zdravstvenog stanja na neko određeno vremensko razdoblje, već je bilo potrebno sagledati njegovo zdravstveno stanje u cjelini.“

(Ustavni sud RH, U-III-3911/2018 od 26. rujna 2019.)

# **4. Spor pune jurisdikcije**

U upravnom sporu o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja upravni sud odlučuje presudom. Sud presudom može tužbeni zahtjev odbiti ili usvojiti. Tužbeni zahtjev odbiti će kada utvrdi da je takav zahtjev neosnovan, tj. kada je upravno tijelo donijelo zakonitu pojedinačnu odluku odnosno postupilo prema zakonu. Međutim, radi učinkovitosti rješavanja upravnih sporova, a time i upravnih stvari, upravni sud odbiti će tužbeni zahtjev u još dva slučaja u kojima je tužitelj osnovano ukazalo na određene povrede učinjene pri donošenju pojedinačne odluke, jer takve povrede nisu utjecale na materijalnu zakonitost pojedinačne odluke. To je ponajprije slučaj kada upravni sud utvrdi kako je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali oni nisu takvi da utječu na rješavanje predmeta postupka. Konačno, to je i slučaj kada upravni sud utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali iz drugih razloga, a ne onih navedenih u obrazloženju odluke.[[22]](#footnote-22)

Razlikovanje spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije posebno dolazi do izražaja pri donošenju sudskih odluka u stvarima u kojima upravni sud u sporu utvrdi kako je pojedinačna odluka nezakonita te je poništi presudom. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije razlikuju se prema ovlastima kojima sud raspolaže pri utvrđivanju nezakonitosti u pojedinačnoj odluci nekog javnopravnoga tijela. Dok u sporu o zakonitosti, sud vjerno slijedi načelo podjele funkcija u državi, služi se mehanizmima nadzora i ograničavanja izvršne i upravne funkcije te si uzima za pravo iz pravnog sustava samo eliminirati nezakonitu pojedinačnu odluku donesenu u upravnoj stvari, na taj način ispravljajući posljedice nezakonitih radnji upravnih tijela, u sporu pune jurisdikcije upravni sud ide korak dalje te presudom kojom pojedinačnu odluku poništava ujedno i rješava upravnu stvar. Kada sud sam rješava upravnu stvar, on suštinski preuzima ovlasti upravnog tijela koje obavlja izvršne funkcije. Sukladno takvom zakonskom rješenju, upravni predmet više se ne vraća na rješavanje nadležnom upravnom tijelu koje je donijelo pobijanu pojedinačnu odluku odnosno propustilo u zakonom propisanom roku donijeti takvu odluku, već stranka izravno na temelju sudske presude ostvaruje određena prava. Time sudska presuda u potpunosti zamjenjuje poništenu pojedinačnu odluku odnosno pojedinačnu odluku koja nije donesena, a tuženo javnopravno tijelo više ne odlučuje u toj upravnoj stvari, jer je ona već pravomoćno riješena sudskom presudom. Takva presuda predstavlja izvršni naslov i proizvodi sve pravne učinke koje bi inače proizvela pojedinačna odluka. Presuda donesena u ovim slučajevima u izreci najprije sadržava odluku o poništavanju osporene pojedinačne odluke odnosno propuštanju zakonom propisanog roka za rješavanje upravne stvari od javnopravnog tijela, a zatim i odluku o pravima, obvezama i pravnim interesima stranka u upravnoj stvari.[[23]](#footnote-23)

Dana 1. siječnja 2012. godine, u Hrvatskoj se značajno izmijenila paradigma sudskih ovlasti u upravnim sporovima. Sukladno ranije važećem Zakonu o upravnim sporovima iz 1977. godine, Upravni sud Republike Hrvatske u pravilu je bio ovlašten poništiti upravni akt kada je utvrdio njegovu nezakonitost. On je imao ovlast presudom sam riješiti upravnu stvar, jedino ako mu je priroda stvari to dopuštala i ako su mu podaci postupka davali pouzdanu osnovu za to. Istu ovlast Upravni sud Republike Hrvatske imao je i u slučajevima šutnje uprave, tj. kada je utvrdio kako upravno tijelo protiv čijega akta nije dopuštena žalba, u zakonom propisanom roku nije donijelo takav akt. Nešto imperativnija odredba koja je Upravnom sudu nametala obvezu da sam riješi upravnu stvar odnosila se na slučaj kada je nadležno upravno tijelo nakon poništavanja upravnoga akta donijelo akt koji je protivan pravnom shvaćanju Suda ili primjedbama Suda u svezi s postupkom odnosno kada javnopravno tijelo u ostavljenom roku nije donijelo novi upravni akt sukladno nalogu Suda. Međutim, Sud čak niti tada nije bio obvezan presudom zamijeniti upravni akt, ostavljajući tako rješavanje upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije iznimkom u Hrvatskoj. Isti je Zakon Upravni sud Republike Hrvatske jedino obvezao presudom kojom se osporeni upravni akt poništava odlučiti o zahtjevu tužitelja za povrat stvari, odnosno za naknadu štete, ali samo ako mu podaci postupka daju za to pouzdanu osnovu. U protivnom sud je trebao tužitelja uputiti da svoj zahtjev ostvari u parnici.[[24]](#footnote-24)

Sukladno pozitivnom pravnom uređenju od 1. siječnja 2012. godine kada upravni sud utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan, treba ga usvojiti presudom, kojom ujedno poništava ili oglašava ništavom pobijanu pojedinačnu odluku ili tuženome tijelu naređuje odgovarajuće postupanje u primjerenom roku. Međutim, kada tužbeni zahtjev usvoji i poništi pojedinačnu odluku, kao i u slučaju kada utvrdi kako je upravno tijelo propustilo u propisanome roku donijeti pojedinačnu odluku, Zakono upravnim sporovima obvezuje upravni sud da presudom sam riješi stvar koja je bila predmetom upravnoga postupka.[[25]](#footnote-25) Upravni sud oslobođen je obveze rješavanja upravne stvari jedino kada je ne može riješiti s obzirom na prirodu takve stvari ili zato što je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni, u kojim slučajevima treba poništiti pojedinačnu odluku i predmet vratiti na ponovno odlučivanje tuženom javnopravnom tijelu.[[26]](#footnote-26)

Ovakvo normativno rješenje nije utvrđeno samo Zakonom o upravnim sporovima, već se u posljednje vrijeme ugrađuje i u zakone koji uređuju upravnosudsku zaštitu u pojedinim upravnim područjima. Rješavanje upravnih sporova koji se odnose na predmete javne nabave Zakonom o javnoj nabavi izuzeto je iz nadležnosti prvostupanjskih upravnih sudova te je stavljeno u nadležnost Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Ujedno je ovome Sudu nametnuta obveza da kada utvrdi kako je tužbeni zahtjev osnovan, poništi odluku Državne komisije za nadzor postupaka javne nabave te svojom presudom odluči o žalbi u postupku javne nabave i to sve u roku od 30 dana od dana podnošenja tužbe.[[27]](#footnote-27) Razvidno je kako je obveza donošenja reformacijskih presuda u upravnim sporovima u fokusu hrvatskog zakonodavca, koji je posebno naglašava ne samo u zakonu koji uređuje upravne sporove, već i u zakonima kojima su uređena pojedina upravna područja.

Zakonskim uređenjem koje je stupilo na snagu 1. siječnja 2012. godine, ovlasti upravnih sudova u upravnom sporu u Hrvatskoj značajno su proširene u odnosu na ranije pravno uređenje. Time je upravni spor u Hrvatskoj, za razliku od ranijeg zakonskoga uređenja kada je bio primarno postavljen kao spor o zakonitosti upravnoga akta, s iznimnim ovlastima suda u pojedinim slučajevima riješiti upravnu stvar, u pravilu postavljen kao spor pune jurisdikcije u kojem upravni sud ima obvezu sam utvrditi činjenično stanje, održati usmenu raspravu te svojom presudom riješiti upravnu stvar. Sukladno pozitivnopravnom uređenju, sud bi se trebao tek podredno zadržati na poništavanju nezakonite pojedinačne odluke javnopravnoga tijela, dok bi mu primarni cilj trebao biti rješavanje upravne stvari presudom.[[28]](#footnote-28)

Razlike između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije u pravnoj teoriji ponajprije se nalaze u ciljevima ovih sporova spora, ovlastima kojima raspolažu sudovi pri njihovu vođenju te načinu kako su propisivanja njihove primjene. Cilj spora o zakonitosti je ocijeniti zakonitost pojedinačne odluke donesene u upravnoj stvari,tj. riješiti pitanje da li je akt osnovan na zakonu ili nije, odnosno da li je njime povrijeđeno neko zakonito pravno pravilo. Drugim riječima, cilj spora o zakonitosti je ukloniti nezakonitost do koje je dovela neka pojedinačna odluka donesena u upravnoj stvari.[[29]](#footnote-29) Kako u sporu o zakonitosti sud sadržajno ne rješava upravnu stvar, tužitelj u slučaju donošenja presude kojom se tužbeni zahtjev usvaja, a pojedinačna odluka poništava, može jedino novim akcijama pred upravnim tijelom zaštiti odnosno ostvariti svoja subjektivna prava ili pravne interese. Na osnovi presude kojom je nezakonita pojedinačna odluka poništena tužitelj ne može izravno ostvariti neko pravo koje ranije nije imao.[[30]](#footnote-30) S druge strane, cilj spora pune jurisdikcije nadilazi cilj spora o zakonitosti. Cilj ovoga spora je riješiti individualnu pravnu situaciju. Drugim riječima, u sporu pune jurisdikcije sud treba utvrditi, zasnovati, izmijeniti ili ukinuti neko subjektivno pravo. Spor pune jurisdikcije pred sud postavlja pitanje slično kao u postupku građanskoga prava pa je cilj ovoga spora pravno urediti neku situaciju na način da se ona može provesti u praksi. Slijedom toga je pitanje ocjene zakonitosti pojedinačne odluke, tj. utvrđivanje nezakonitosti takve odluke, tek jedan od koraka u rješavanju ove pravne situacije.[[31]](#footnote-31)

Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije razlikuju se i prema ovlastima kojima sud raspolaže u svakoj od ovih vrsta sporova. U sporu o zakonitosti sud je ovlašten tužbu odbiti kao neosnovanu ili je usvojiti te poništiti pojedinačnu odluku donesenu u upravnoj stvari. Stoga, u sporu o zakonitosti sud raspolaže kasatornom ovlasti i može jedino poništiti pojedinačnu odluku upravnoga tijela. S druge strane, kada sud usvoji tužbu kao osnovanu u sporu pune jurisdikcije, on treba poništiti nezakonitu pojedinačnu odluku te sam odlučiti o upravnoj stvari. U sporu pune jurisdikcije sud ima reformacijske ovlasti te sudskom presudom zamjenjuje odluku upravnoga tijela, na taj način rješavajući upravnu stvar. Stoga je predmet upravnoga spora u sporu pune jurisdikcije širi i ne obuhvaća samo ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke donesene u upravnoj stvari, već je to i rješavanje same upravne stvari.[[32]](#footnote-32) Može se zaključiti kako svaki spor pune jurisdikcije, kao jedan od svojih postupovnih stadija sadržava i provedbu spora o zakonitosti. U upravnom sporu pune jurisdikcije sud najprije treba odlučiti o zakonitosti pojedinačne odluke upravnog tijela, tj. treba li pojedinačnu odluku poništiti, odnosno je li upravno tijelo nezakonito propustilo. Ako utvrdi da je pojedinačna odluka nezakonita te je treba poništiti, odnosno kada utvrdi da upravno tijelo u propisanome roku nije donijelo odluku u postupku pokrenutom po zahtjevu stranke, spor o zakonitosti prerasti će u spor pune jurisdikcije.[[33]](#footnote-33) Kako, dakle, u sporu pune jurisdikcije upravni sud presudom može odrediti neku osobitu beneficiju, odštetu, odlučiti o raskidu upravnog ugovora i sl., u tom sporu upravni sud na raspolaganju ima šire ovlasti negoli u sporu o zakonitosti.[[34]](#footnote-34)

Konačno, razlika između spora o zakonitosti i spora pune jurisdickije ogleda se i u načinu propisivanja obveze sudu voditi ove sporove. Sporovi o zakonitosti određuju se u pravilu generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom, što znači da se svaki upravni spor može voditi kao spor o zakonitosti, a kada je poželjno voditi sporove pune jurisdikcije isto se propisuje enumerativno nabrajajući takve slučajeve. S druge strane, sporovi pune jurisdikcije u pravilu se određuju enumerativno, što znači da se pravnom normom posebno utvrđuje kada sud može sam meritorno riješiti neki predmet, tj. rješavajući upravni spor utvrditi, osnovati, izmijeniti ili ukinuti neku pravnu situaciju.[[35]](#footnote-35) Pristup hrvatskog zakonodaca koji je propisao kako se upravni spor u Hrvatskoj u pravilu vodi kao spor pune jurisdikcije, s propisanim slučajevima kada se može voditi kao spor o zakonitosti predstavlja iznimku među europskim državama.

Ako se razmotre pravni sustavi drugih europskih država može se zamijetiti kako se države u pravilu ne opredjeljuju za rješavanje upravnih sporova kao sporova o zakonitosti ili sporova pune jurisdikcije već se koriste tzv. mješoviti pristup sukladno kojemu se upravni spor utvrđuje kao spor o zakonitosti, od kojega propisuju šire ili uže iznimke u kojima sud može odlučiti reformacijskom odlukom u sporu pune jurisdikcije. Ovlasti suda poništiti nezakonitu pojedinačnu odluku s izuzetno ograničenom mogućnošću meritornoga rješavanja spora susreću se primjerice u Poljskoj, Španjolskoj, Češkoj i Slovačkoj. Iako spor o zakonitosti utvrđuju temeljnim oblikom upravnoga spora, Slovenija, Italija i Belgija, primjerice, u određenim zakonom propisanim slučajevima dopuštaju sudovima u upravnom sporu riješiti upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije. Konačno, Njemačka i Francuska rješavanju upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije podjeljuju posebnu važnost.[[36]](#footnote-36) Upravni sporovi u većini europskih država primarno se rješavaju kao sporovi o zakonitosti, s osnovnom ovlasti suda poništiti nezakonitu pojedinačnu odluku. Samo u nekim posebnim slučajevima ili specifičnim upravnim stvarima sudovi u upravnome sporu imaju ovlast istupati umjesto upravnoga tijela i sudskom presudom zamijeniti pojedinačnu odluku donesenu u upravnoj stvari. To je primjerice slučaj kada tuženo javnopravno tijelo ne postupi sukladno pravnome shvaćanju suda izraženome u presudi u ponovljenom postupku nakon što je pojedinačna odluka u toj upravnoj stvari već poništena. Tada sud, zbog učinkovitosti i ekonomičnosti ostvarivanja prava stranke ima ovlast zamijeniti pojedinačnu upravnu odluku svojom presudom. Sudovi, također, nerijetko donose odluke kojima mijenjaju iznos novčane kazne ili određuju druga davanja, kada smatraju kako je iznos utvrđen u odluci tuženoga javnopravnoga tijela nesrazmjeran djelu u svezi s kojim se izriče ili ne odgovara činjeničnome supstratu utvrđenom u upravnom postupku. Česte su i odluke sudova koje se tiču naknade štete koju upravno tijelo počini pojedincu nezakonitom pojedinačnom odlukom ili svojim postupanjem. Konačno, postoje određena upravna područja u kojima se rješavanje upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije čini posebno pogodnim, kao što je to slučaj s upravnim i javnopravnim ugovorima, o razgraničenju teritorijalnih jedinica, o rješavanju izbornih sporova i sl.[[37]](#footnote-37)

Svaka od ove dvije vrste sporova sa sobom nosi neke prednosti, ali i neke nedostatke. U pravnoj literaturi ranije se često kritizirala široka primjena spora pune jurisdikcije, jer prema mišljenju nekih autora, ova vrsta spora dovodi do poremećaja u obavljanju javnih ovlasti do kojega posebno dolazi kada sud odlučujući o upravnoj stvari koristi slobodnu ocjenu, a koja je izvorna prerogativa uprave. Kada bi upravni sudovi meritorno rješavali sve upravne sporove, zakoračili bi u diskrecijsku sferu uprave te se u stvarnosti pretvorili u neku vrhovnu upravnu vlast. Stoga je isticano kako meritorno rješavanje upravnih sporova mora biti izuzetno dopušteno pod naročitim okolnostima.[[38]](#footnote-38) U protivnom, upravni sudovi počeli bi obavljati upravnu djelatnost te bi nestalo razlikovanje između upravne i sudske funkcije u državi.[[39]](#footnote-39)

Istovremeno, treba primijetiti kako presude donesene u sporu o zakonitosti često ne rješavaju stvarne probleme pojedinaca, već se samo ograničavaju na rješavanje apstraktno-pravnih pitanja uslijed čega poprimaju formalistički karakter. Ako sud odlukom poništi nezakonitu pojedinačnu odluku javnopravnoga tijela i predmet vrati tuženiku na ponovno rješavanje, tuženik može inzistirati na svojim ranijim stajalištima o činjeničnim ili pravnim pitanjima, pa će se rješavanje upravne stvari otezati unedogled, a što se ne može ocijeniti poželjnim. Stoga se u takvim slučajevima spor o zakonitosti pokazuje nedovoljno učinkovitim mehanizmom zaštite prava stranaka, odnosno osiguravanja zakonitosti rada uprave, dok je spor pune jurisdikcije odličan mehanizam jačanja zakonitosti u slučajevima u kojima upravno tijelo opetovano griješi u istom predmetu.[[40]](#footnote-40) Jedna od prednosti spora pune jurisdikcije svakako se pronalazi i u ovlasti suda uzeti u obzir elemente za koje javnopravno tijelo u vrijeme kada su se sporne činjenice zbile nije moralo znati.[[41]](#footnote-41)

U svezi s vođenjem sporova pune jurisdikcije u Hrvatskoj posebno treba povesti računa o sljedeća tri elementa: traženju stranke da upravni spor riješi kao spor pune jurisdikcije, shvaćanju pojma „prirode stvari“ koja priječi sud da konkretan spor riješi kao spor pune jurisdikcije te mogućnost suda utvrditi činjenično stanje koje će mu dati dostatnu osnovu riješiti upravni spor u sporu pune jurisdikcije.

Dok članak 31. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima obvezuje sud da odluči u granicama tužbenog zahtjeva, članak 58. stavci 1. i 3. obvezuju ga odlučiti o upravnoj stvari kada god utvrdi da je tužbeni zahtjev osnovan te da treba poništiti pojedinačnu odluku ili da je javnopravno tijelo trebalo donijeti pojedinačnu odluku u zakonom propisanom roku. Suprotnost sadržaja ovih odredbi otvara pitanje može li upravni sud zanemariti sadržaj tužbe te spor o zakonitosti pretvoriti u spor pune jurisdikcije, čak i kada tužitelj to izričito ne traži?; kao i pitanje smiju li upravni sudovi sve sporove tretirati kao sporove pune jurisdikcije te spor o zakonitosti pretvoriti u spor pune jurisdikcije prema vlastitom nahođenju?[[42]](#footnote-42) U pravnoj literaturi ističe se kako rješavanje upravne stvari od strane suda podliježe dispoziciji tužitelja, jer se upravni spor ne vodi po službenoj dužnosti, a doseg zatražene zaštite ujedno čini i opseg tužbenog zahtjeva. Stoga, ističe se kako bi rješavanje upravne stvari presudom tužitelj morao zatražiti tužbom, tj. tužbenim zahtjevom.[[43]](#footnote-43) Prema sudskoj praksi, upravni sud nije vezan doslovnim sadržajem tužbenog zahtjeva već obveza suda da sudi u sporu pune jurisdikcije proizlazi iz kategoričke pravne norme sadržane u članku 58. Zakona o upravnim sporovima. Sukladno sudskoj praksi, takva zakonska formulacija ima „prednost“ u primjeni pred dispozicijom tužitelja izraženom u tužbenom zahtjevu.

Samo shvaćanje pojma „prirode stvari“, a koja je osnova za oslobađanje suda riješiti upravni spor kao spor pune jurisdikcije, u praksi može dovesti do brojnih neujednačenosti u postupanju ne samo različitih prvostupanjskih upravnih sudova, već i među sucima istoga suda. U čemu se „priroda stvari“ sastoji i kakvo je njezino pravno djelovanje na mogućnost rješavanja pojedinoga spora kao spora pune jurisdikcije može se utvrditi samo promatranjem svake pojedine upravne stvari u postupku pred sudom. Sud samostalno ocjenjuje dopušta li mu priroda stvari donošenje meritorne odluke ili ne. Pravna sigurnost značajno bi se unaprijedila kada bi sud u presudi obrazložio radi čega spor nije raspravio rješavajući meritorno samu upravnu stvar. Na taj bi se način doprinijelo ujednačenijem shvaćanju pojma „prirode stvari“, kao osnove za rješavanje upravnoga spora kao spora o zakonitosti, a ne spora pune jurisdikcije.[[44]](#footnote-44)

Konačno, kako bi sud bio u mogućnosti samostalno riješiti upravnu stvar i svojom presudom zamijeniti pojedinačnu odluku, u trenutku donošenja sudske odluke moraju mu biti poznate sve činjenice relevantne za rješavanje upravne stvari. Člankom 33. *Zakona o upravnim sporovima* sudu je dana opća ovlast slobodno ocjenjivati dokaze i utvrđivati činjenice. U tu svrhu on u obzir može uzeti činjenice utvrđene u upravnom postupku prilikom donošenja osporene pojedinačne odluke, kojima nije vezan, a može i sam utvrditi činjenice koristeći kao dokazna sredstva isprave, iskaze svjedoka, nalaze i mišljenja vještaka, očevid, ali i svako drugo pogodno sredstvo. Međutim, nerijetko je sudu vrlo nezgodno provesti očevid, posebno ako se očevid treba provesti na lokaciji koja je udaljena od sjedišta suda, ili ispitati svjedoka koji je nepokretan ili teško pokretan, a koji prebiva na većoj udaljenosti od sjedišta suda i sl. U takvim slučajevima utvrđeni činjenični supstrat teško bi se mogao ocijeniti dostatnom osnovnom za rješavanje upravne stvari, a što je suduZakonomizričito naloženo.[[45]](#footnote-45)

Kako bi se sud mogao upustiti u samostalno rješavanje upravne stvari u sporu pune jurisdikcije svakako treba voditi računa da su ispunjene sljedeće pretpostavke: činjenično stanje u konkretnom predmetu treba biti u potpunosti i pravilno utvrđeno; u konkretnom predmetu tuženik nije smio donijeti odluku rješavajući slobodnom ocjenom; te „priroda stvari“ sudu treba omogućiti donošenje odluke o upravnoj stvari. Time bi upravni spor u Hrvatskoj širinom sudskih ovlasti i nadalje bio znatno progresivniji od velikoga broja drugih zakonodavstava koja taksativno nabrajaju pravna područja u kojima upravni sudovi mogu rješavati upravne sporove kao sporove pune jurisdikcije, a sud bi bio oslobođen tereta odlučivanja u predmetima u kojima ne raspolaže svim činjeničnim ili pravnim supstratom potrebnim za rješavanje upravne stvari, niti bi upravni sudovi na sebe preuzimali ulogu upravnih tijela.[[46]](#footnote-46)

# **5. Rješavanje upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije u praksi**

Upravni spor i upravni postupak čine cjelinu pa kod odlučivanja u upravnom sporu treba imati na umu specifičnost konkretne upravne stvari i eventualnu posebnu regulaciju pojedinih pitanja upravnog postupka (članak 3. stavak 1. ZUP-a). Načini meritornog odlučivanja upravnog suda propisani su člancima 57. i 58. ZUS-a. Nema mogućnosti donošenja drugačijih presuda (npr. deklaratorne), osim propisanih.

Predmet upravnog spora određen je člankom 3. ZUS-a, a vođenje spora kao spora pune jurisdikcije je pravilo (članak 33. i članak 58. ZUS-a). U tom smislu je izvođenje dokaza pred upravnim sudom (pa i dokaza vještačenjem) od osobite važnosti.

Kod odlučivanja o tužbenom zahtjevu kojim se traži ocjena zakonitosti pojedinačne odluke, prije svega treba ocijeniti zakonitost pojedinačne odluke. U slučaju njezine nezakonitosti, upravni sud bi trebao donijeti zakonitu odluku koju je trebalo donijeti javnopravno tijelo u upravnom postupku (osim u slučajevima propisanim člankom 58. stavkom 1. ZUS-a). Usvajanje tužbenog zahtjeva prije svega podrazumijeva da je rješenje tuženika ocijenjeno nezakonitim, što znači da ga presudom treba poništiti. Odbijanje tužbenog zahtjeva podrazumijeva da je rješenje tuženika ocijenjeno zakonitim.

## **5.1. Usvajanje tužbenog zahtjeva i rješavanje upravne stvari priznavanjem prava/nalaganjem obaveze**

Usvajanje tužbenog zahtjeva kojim je zahtijevano poništavanje pojedinačne odluke ima za posljedicu poništavanje te odluke (drugostupanjske i/ili prvostupanjske) i donošenje daljnje odluke upravnog suda o upravnoj stvari u skladu s ovlastima suda određenim člankom 4. stavkom 2. i člankom 58. stavkom 1. ZUS-a.

U slučaju da se radi o tužbenom zahtjevu podnesenom radi nedonošenja pojedinačne odluke, usvajanje tužbenog zahtjeva (ako su ispunjene procesne pretpostavke za donošenje odluke umjesto javnopravnog tijela) znači rješavanje upravne stvari u skladu s ovlastima upravnog suda određenim člankom 4. stavkom 2. i člankom 58. stavkom 3. ZUS-a.

1. **Prvostupanjskom presudom usvojen tužbeni zahtjev, poništena rješenja javnopravnih tijela i tužitelju priznato pravo na invalidsku mirovinu, utvrđen datum priznavanja prava i uzrok invalidnosti te kontraindikacije za rad. Naređeno prvostupanjskom javnopravnom tijelu da o tome donese odgovarajuće rješenje.**

Izreka presude US u Splitu, UsImio-217/16 od 19. studenoga 2018.:

1. Poništava se rješenje tuženika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe KLASA: UP/II 141-02/16-01/0309139855; URBROJ: 341-99-05/3-16-3213 od dana 25. svibnja 2016.

2. Poništava se rješenje tuženika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područne službe u Splitu KLASA: 141-02/16-01, URBROJ: 341-18-05/3-16-570 od dana 24. ožujka 2016.

3. Tužitelju se priznaje, počevši od dana 21. listopada 2014., pravo na invalidsku mirovinu zbog djelomičnog gubitka radne sposobnosti uzrokovane 100 % bolešću, uz kontraindikacije za rad: radi na visini, rad u buci, rukovanje i upravljanje strojevima i uređajima na mehanizirani pogon na kojima se ne može primijeniti zaštita od mehaničkih opasnosti te na poslovima za koje se traži uredan sluh (s tim da tužitelj može raditi 100 % radnog vremena na prilagođenim, lakšim fizičkim poslovima iste ili slične razine obrazovanja koji odgovaraju njegovim dosadašnjim poslovima) te se nalaže prvostupanjskom tijelu da o tome donese odgovarajuće rješenje u roku od 60 dana od dana dostave pravomoćne presude u ovom upravnom sporu.

4. Nalaže se tuženiku platiti tužitelju trošak upravnog spora u iznosu od 21.450,00 kn, sve u roku od 15 dana od dana pravomoćnosti, dok se u odnosu na više zatraženo tužiteljev zahtjev za naknadom troškova spora odbija kao neosnovan.

(Visoki upravni sud RH, Usž-1045/19 od 19. veljače 2020.)

1. **Prvostupanjskom presudom usvojen tužbeni zahtjev, poništena rješenja javnopravnih tijela i tužitelju priznato pravo na status njegovatelja za majku, određena naknada, prvostupanjsko javnopravno tijelo obvezano podnijeti prijavu i odjavu na obvezna osiguranja korisnika, tuženik obvezan uplaćivati za korisnika sva osiguranja te mu isplatiti iznose neisplaćenih mjesečnih naknada.**

Izreka presude US u Zagrebu, UsI-3407/17 od 28. svibnja 2018.:

I.  Poništava se rješenje Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku Republike Hrvatske, Samostalne službe za drugostupanjski postupak, KLASA: UP/II-555-05/17-02/113, URBROJ: 519-08/1-17-4 od 14. studenoga 2017.

II. Poništava se rješenje Centra za socijalnu skrb Kutina, KLASA: UP/I-555-05/17-04/11, URBROJ: 2176-14-04-04-17-7 od 26. lipnja 2017.

III. A. L. (korisnik), OIB: xxx, rođenom xxx u xxx, od oca M. L. i majke R., rođ. M., s prebivalištem na adresi: xxx priznaje se pravo na status njegovatelja za majku R. L., rođenu M.

Temeljem priznatog prava korisniku pripada naknada u visini od pet osnovica iz članka 27. stavka 2. Zakona o socijalnoj skrbi, što iznosi 2.500,00 kn (slovima: dvijetisućepetstotinakuna) mjesečno, a koja će se isplaćivati korisniku mjesečno, putem Centra za socijalnu skrb kuna na tekući račun.

Centar za socijalnu skrb u ime Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku podnosi prijavu i odjavu na obvezna osiguranja korisnika na način uređen propisima o obveznim osiguranjima.

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku putem Centra za socijalnu skrb, uplaćivat će za korisnika sva osiguranja na teret sredstva koja se osiguravaju za ove namjene u državnom proračunu.

Korisnik je dužan odmah, a najkasnije u roku od osam dana od dana nastanka promjene, prijaviti Centru za socijalnu skrb Kutina svaku promjenu koja utječe na daljnje korištenje ili opseg prava.

IV. Nalaže se Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku Republike Hrvatske, Zagreb, Trg Nevenke Topalušić 1, OIB 15351583880, da u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude isplati tužitelju iznose neisplaćenih mjesečnih naknada koje bi ostvario po osnovi statusa njegovatelja u razdoblju od 26. lipnja 2017. do pravomoćnosti presude u iznosu od 2.500,00 kn mjesečno.

V. Odbija se zahtjev tužitelja za isplatu zakonske zatezne kamate na iznose neisplaćenih mjesečnih naknada iz točke IV. izreke koja teče od presuđenja do namirenja.

(Visoki upravni sud RH, Usž-3552/18 od 5. prosinca 2018.)

c) **Davanje suglasnosti Ministarstvu pravosuđa, Upravi za zatvorski sustav, Zatvoru u Puli-Pola za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti protiv sindikalnog povjerenika. Presuda nadomješta suglasnost Sindikata pravosudne policije Hrvatske.**

Izreka presude US u Rijeci, UsI-125/19 od 31. svibnja 2019.

I.  Daje se suglasnost Ministarstvu pravosuđa, Upravi za zatvorski sustav, Zatvoru u Puli-Pola za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti protiv D. B., sindikalnog povjerenika Sindikata pravosudne policije Hrvatske.

 II.  Ova presuda nadomješta suglasnost Sindikata pravosudne policije Hrvatske za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti protiv D. B.

III. Nalaže se tuženiku da na ime troškova upravnog spora isplati tužitelju iznos od 180,00 kuna (stotinu osamdeset kuna) u roku od 60 dana od primitka pravomoćnosti presude.

(US u Rijeci, UsI-125/19 od 31. svibnja 2019.)

## **5.2. Odbijanje tužbenog zahtjeva**

Kad upravni sud izvođenjem dokaza u upravnom sporu utvrdi pravnorelevantne činjenice i ocijeni osporenu odluku zakonitom, tužbeni zahtjev odbija.

**a) Prvostupanjski sud je odbio tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika na temelju pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, jer je propustio izvesti dokaz građevinskim vještačenjem, koje je u konkretnom slučaju trebalo provesti.**

Presuda poništena.

„Naime, iz osporenog rješenja tuženika od 5. srpnja 2017. ne proizlazi kako je sa sigurnošću utvrđeno da je tužiteljica uklonila raniju građevinu, pravomoćno ozakonjenu rješenjem o izvedenom stanju od 22. siječnja 2014., niti je građevinski inspektor u zapisniku o inspekcijskom pregledu od 11. svibnja 2017. opisao na temelju čega je utvrdio ovu činjenicu, koju je trebalo utvrditi svim raspoloživim dokaznim sredstvima. Stoga se ne može sa sigurnošću tvrditi da je tužiteljica doista uklonila ozakonjenu građevinu, zbog čega je prvostupanjski sud pogrešno primijenio odredbu članka 33. stavka 2. ZUS-a, jer je uzeo u obzir činjenicu koja u postupku donošenja osporene odluke javnopravnog tijela nije utvrđena.“

(Visoki upravni sud RH, Usž-4587/18 od 5. veljače 2020.)

## **5.3. Usvajanje tužbenog zahtjeva i vraćanje predmeta javnopravnom tijelu radi donošenja rješenja**

Obveznost sudskih odluka – članak 10. stavak 1. i članak 81. stavak 2. ZUS-a.

**a) Stalni boravak stranca u RH – prvostupanjski sud je obio tužbeni zahtjev, uz obrazloženje da tužitelj nema osigurana sredstva za uzdržavanje. VUSRH je u postupku po žalbi pribavio podatke i utvrdio da ima osigurana sredstva (dokazivanje dokazima predviđenim mjerodavnim Pravilnikom ne isključuje dokazivanje i drugim ZUP-om predviđenim sredstvima). Prvostupanjska presuda je poništena kao i rješenje tuženika, tuženik je obvezan donijeti novo rješenje o pravu.**

Sredstva za uzdržavanje su samo jedan od uvjeta koji kumulativno moraju biti ispunjeni za priznavanje prava. Činjenično stanje u odnosu na druge uvjete nije utvrđivano, a sve propisane uvjete propisane za konkretnu situaciju upravni sud ni ne bi mogao utvrđivati u sporu pune jurisdikcije (članak 58. stavak 1. ZUS-a u vezi s člankom 4. stavkom 2. ZUS-a).

Članak 96. Zakona o strancima (NN 130/11.)

(1) Stalni boravak odobrit će se strancu koji, uz uvjete iz članka 92. ovoga Zakona:

1. ima valjanu stranu putnu ispravu,

2. ima sredstva za uzdržavanje,

3. ima zdravstveno osiguranje,

4. poznaje hrvatski jezik i latinično pismo te hrvatsku kulturu i društveno uređenje,

5. ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje.

(Visoki upravni sud RH, Usž-1314/15 od 20. srpnja 2016.)

**b) Status njegovatelja - na temelju vještačenja provedenog u upravnom sporu upravni sud je tužiteljici priznao status roditelja njegovatelja. Poništena su rješenja javnopravnih tijela i predmet vraćen prvostupanjskom dijelu radi donošenja novog rješenja.**

„Kako je sud sam riješio ovu upravnu stvar koja se tiče samog priznavanja prava iz članka 74. stavka 2. Zakona, nadležno javnopravno tijelo je u izvršenju ove presude dužno, polazeći od odgovarajućih odredba Zakona i drugih propisa, rješenjem odlučiti o ostalim pravima roditelja njegovatelja, kao što su pravo na naknadu, pravo iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, pravo za vrijeme nezaposlenosti, osnovica za uplatu doprinosa, pravo na godišnji odmor, tijek priznatog predmetnog prava, koji u konkretnom slučaju teče od dana pravomoćnosti prvostupanjske presude, kao i o drugim pripadajućim pravima. Činjenica što prvostupanjski sud nije odlučio i o pravima koja tužiteljici pripadaju na temelju priznatog statusa roditelja njegovatelja, ne znači da sud nije postupio sukladno članku 58. stavku 1. ZUS-a.“

(Visoki upravni sud RH, Usž-4211/17 od 20. rujna 2018.)

**c) Javna nabava – presudom VUSRH poništeno je rješenje DKOM-a i u povodu žalbe tužitelja poništena je odluka naručitelja o odabiru zainteresirane osobe. Žalba u upravnom postupku je na taj način riješena (članak 434. stavak 4. Zakona o javnoj nabavi, NN 12/16.)**

Zbog specifičnosti postupaka javne nabave, naručitelju nije dana obvezna uputa na daljnje postupanje.

„Međutim, uz jasne odredbe pravomoćne DON u konkretnom slučaju, o načinu izračuna traženog koeficijenta i određivanju dokaza kojima se on utvrđuje, kao i mogućnosti utvrđenja relevantnih podataka za izračun iz tih dokaza, navodi tuženice o različitim metodologijama izračuna koeficijenta nisu odlučni. Jasne, precizne, razumljive i nedvojbene odredbe DON–a kako to zahtijeva ZJN, omogućuju ostvarivanje načela javne nabave propisana odredbom članka 4. ZJN-a, dok bi proizvoljni odabir različitih metoda izračuna (ne ulazeći u njihovu ispravnost), prema ocjeni Suda doveo do nemogućnosti ostvarivanja propisanih načela javne nabave.

Slijedom svega izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a u vezi s odredbom članka 434. stavak 4. ZJN-a presudio kao pod točkom I. i II. izreke presude.“

(Visoki upravni sud RH, UsII-41/20 od 27. veljače 2020.)

## **5.4. Usvajanje tužbenog zahtjeva i rješavanje žalbe u upravnom postupku**

**a) Javna nabava – presudom VUSRH djelomično je usvojen tužbeni zahtjev: poništeno rješenje DKOM-a i u povodu žalbe tužitelja poništena je obavijest naručitelja o izmjeni ugovora tijekom njegova trajanja. Time je upravna stvar riješena. U preostalom dijelu tužbeni zahtjev je odbijen.**

„I iz odgovora na tužbu naručitelja također proizlazi da cijena ugovora nije povećana te da se radi o nenamjernoj pogreški u obavijesti. To sve prema ocjeni ovog Suda znači da povećanje cijene nije ni trebalo navesti u obavijesti kao razlog izmjene ugovora, a s obzirom da je navedeni nedostatak tuženica propustila ocijeniti nezakonitim to je Sud poništio spornu obavijest u tom dijelu.

…

Slijedom svega izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a i članka 434. stavka 4. ZJN–a presudio kao u izreci.“

(Visoki upravni sud RH, UsII-590/19 od 15. siječnja 2020.)

**b) Prvostupanjski sud je usvojio tužbeni zahtjev i poništio rješenje tuženika (kojim je bilo poništeno prvostupanjsko rješenje). Iz obrazloženja proizlazi da smatra prvostupanjsko rješenje zakonitim. Drugostupanjski sud je poništio prvostupanjsku presudu i rješenje tuženika te odbio žalbu podnesenu u upravnom postupku.**

„Međutim, prvostupanjski sud je izrekom presude propustio odlučiti o žalbi zainteresirane osobe izjavljenoj protiv rješenja tijela prvog stupnja od 25. veljače 2014. čime su učinjene bitne povrede pravila sudskog postupka, zbog čega se presuda ne može ocijeniti zakonitom.“

(Visoki upravni sud RH, Usž-3445/18 od 23. siječnja 2020.)

**c) Prvostupanjski sud je odbio tužbeni zahtjev korisnika izvlaštenja za poništavanje rješenja tuženika kojim je u povodu žalbe zainteresiranih osoba poništeno prvostupanjsko rješenje javnopravnog tijela, kojim je odbijen njihov zahtjev za određivanje naknade za izvlaštenje.**

Prema ocjeni VUSRH prvostupanjski sud i tuženik su pogrešno primijenili materijalno pravo. Drugostupanjskom presudom poništena je prvostupanjska presuda i rješenje tuženika te je odbijena žalba zainteresiranih osoba.

Posljedica drugostupanjske presude je ostanak na snazi prvostupanjskog rješenja kojim je zahtjev odbijen (iako je trebao biti odbačen jer je nepravodoban). Dakle, upravna stvar je riješena.

(Visoki upravni sud RH, Usž-4048/16 od 27. travnja 2017.)

## **5.5. Usvajanje tužbenog zahtjeva i različiti oblici procesnog okončanja upravnog postupka**

Bilo koji od navedenih oblika okončanja upravnog postupka podrazumijeva usvajanje tužbenog zahtjeva, jer je to jedini način da se upravni sud nađe u ulozi javnopravnog tijela (drugostupanjskog i/ili prvostupanjskog). Primjerice:

* postupci pokrenuti po službenoj dužnosti – samim poništavanjem rješenja javnopravnih tijela upravna stvar je riješena
* obustava upravnog postupka
* oglašivanje ništavim rješenja javnopravnog tijela

### **5.5.1. Upravni postupak koji se vodi po službenoj dužnosti**

Prvostupanjskom presudom poništeno je inspekcijsko rješenje (točka I. izreke) i obustavljen inspekcijski postupak tuženika KLASA: UP/I-362-02/17-02/1318 (točka II. izreke). Drugostupanjskom presudom poništena je točka II. izreke.

„U odnosu na točku II. izreke osporene presude prvostupanjskog suda treba reći kako sud odluku o obustavi inspekcijskog postupka temelji na odredbi članka 58. stavka 1. ZUS-a, koja ne daje osnovu za donošenje takve odluke. Naime, odluka o obustavi upravnog postupka mogla bi se temeljiti jedino na mjerodavnoj odredbi ZUP-a, radi čega je počinjena bitna povreda pravila sudskog postupka. Pored navedenog, ovdje se radi o upravnom postupku koji se vodio po službenoj dužnosti. Prvostupanjski sud u ovom sporu poništio je odluku tuženika bez vraćanja predmeta tuženiku na ponovni postupak pa je poništenjem predmetnog rješenja ova upravna stvar u upravnom sporu konačno riješena te stoga nema mjesta obustavi upravnog postupka.“

(Visoki upravni sud RH, Usž-4524/18 od 8. svibnja 2020.)

### **5.5.2. Oglašivanje ništavim rješenja javnopravnog tijela**

Prvostupanjskom presudom poništeno je rješenje tuženika i na temelju odredbi članka 128. stavka 1. točaka 1. i 2. ZUP-a oglašeno ništavim rješenje prvostupanjskog javnopravnog tijela, jer je odlučilo u stvari u kojoj se ne donosi upravni akt.

Suštinski je tuženik propustio postupiti po odredbi članka 115. stavak 2. ZUP-a, zbog čega je njegovo rješenje nezakonito. Prvostupanjski sud je ocijenio da je prvostupanjsko tijelo rješavalo u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku pa je to rješenje oglasio ništavim.

(US u Zagrebu, UsI-2323/19 od 26. veljače 2020., presuda nije pravomoćna)

1. Đerđa, Dario, Galić, Ante, Upravni spor kao jamstvo zakonitosti rada uprave, Upravno sudovanje u Hrvatskoj, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2018., str. 49. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ideja o sudskoj kontroli uprave razvila se u sklopu demokratske ideologije građanskog društva, zajedno s idejama o podjeli vlasti, narodnoj suverenosti, vladavini prava i drugima. U Hrvatskoj je sudska kontrola upravnih akata relativno star pravni institut, koji potječe iz 19. stoljeća. O tome vidi u Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128. [↑](#footnote-ref-2)
3. Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29 (2008), br. 1, str. 111. [↑](#footnote-ref-3)
4. Jacobini, Horace B., An Introduction to Comparative Administrative Law, Oceana Publications, New York, London, 1991., str. 10. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cardona, Francisco, Converging Judicial Control of the Administration in Europe, Judicial Reform and Administrative Justice, SIGMA, 2005., str. 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. [↑](#footnote-ref-6)
7. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06. [↑](#footnote-ref-7)
8. Članak 3. Zakona o upravnim sporovima. [↑](#footnote-ref-8)
9. Članak 434. Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16., članak 26. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13. i 85/15., članak 18. stavak 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17., i članak 36. stavak 4., članak 38. stavak 8., članak 41. stavak 3., članak 51. stavak 4. te članak 67. stavci 1. i 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/09. i 80/13. [↑](#footnote-ref-9)
10. Članci 7. i 36. Zakona o upravnim sporovima. [↑](#footnote-ref-10)
11. Članci 33. i 34. te članak 55. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima. [↑](#footnote-ref-11)
12. Vrban, Duško, Država i pravo, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 444-445. [↑](#footnote-ref-12)
13. Đerđa, Dario, Upravni spor, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2017., str. 98-99. [↑](#footnote-ref-13)
14. Đerđa, Upravni spor, cit., str. 102-103. [↑](#footnote-ref-14)
15. Đerđa, Dario, Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 203. [↑](#footnote-ref-15)
16. Članak 33. stavci 4. i 5. Zakona o upravnim sporovima. [↑](#footnote-ref-16)
17. Članci 250. do 252. Zakona o parničnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 36/80., 6/80., 69/82., 43/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90. i 35/91. te Narodne novine, br. 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. i 70/19. [↑](#footnote-ref-17)
18. Članci 253. i 254. Zakona o parničnom postupku. [↑](#footnote-ref-18)
19. Članci 257. do 261. Zakona o parničnom postupku. [↑](#footnote-ref-19)
20. Članak 255. Zakona o parničnom postupku. [↑](#footnote-ref-20)
21. Članak 256. Zakona o parničnom postupku. [↑](#footnote-ref-21)
22. Članak 55. stavak 1. i članak 57. Zakona o upravnim sporovima. [↑](#footnote-ref-22)
23. Đerđa, Šikić, op. cit., str. 255. [↑](#footnote-ref-23)
24. Članak 42. stavci 3. i 5., članak 63. stavak 1. te članak 64. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92. [↑](#footnote-ref-24)
25. Rješavajući o tužbenom zahtjevu, kada god su za to ispunjene pretpostavke, upravni sud bi trebao odlučiti i o naknadi štete te povratu stvari. Članak 58. i članak 59. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima. [↑](#footnote-ref-25)
26. Članak 58. stavci 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima. [↑](#footnote-ref-26)
27. Članak 434. Zakona o javnoj nabavi. [↑](#footnote-ref-27)
28. Đerđa, Galić, op. cit. str. 66-67. [↑](#footnote-ref-28)
29. Krbek, Ivo, Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga: funkcioniranje i upravni spor, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 280. [↑](#footnote-ref-29)
30. Borković, op. cit., str. 492. [↑](#footnote-ref-30)
31. Krbek, op. cit., str. 280. i Borković, op. cit., str. 492. [↑](#footnote-ref-31)
32. Krbek, op. cit., str. 281. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ivančević, Velimir, Upravni spor pune jurisdikcije s naročitim obzirom na član 40./3. Zakona o upravnim sporovima, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 3., 1953., str. 86. [↑](#footnote-ref-33)
34. Vidi Britvić Vetma, Bosiljka, Ljubanović, Boris, Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50., br. 2., 2013., str. 430. [↑](#footnote-ref-34)
35. Borković, op. cit., str. 492. [↑](#footnote-ref-35)
36. O ovome više u Đerđa, Galić, op. cit., str. 70-74. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ibid., str. 74. [↑](#footnote-ref-37)
38. Krbek, op. cit., str. 290-291. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ivančević, op. cit., str. 82. [↑](#footnote-ref-39)
40. Loc. cit. [↑](#footnote-ref-40)
41. Britvić Vetma, Bosiljka, Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 32., br. 1., 2011., str. 390-391. [↑](#footnote-ref-41)
42. Britvić Vetma, Ljubanović, op. cit., str. 438. [↑](#footnote-ref-42)
43. Rajko, Alen, Kada upravni sud sam rješava (upravnu) stvar?, Informator, br. 6212., 2013., str. 12. [↑](#footnote-ref-43)
44. Britvić Vetma, Ljubanović, op. cit., str. 436., 438 i 439. [↑](#footnote-ref-44)
45. Đerđa, Galić, op. cit., str. 76-77. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ibid., str. 78-79. [↑](#footnote-ref-46)