



CARDS 2004 Twinning projekt

Podrška razvoju učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i funkcioniranju Upravnog suda Republike Hrvatske

Komentar nacрта Zakona o upravnosudskom postupku

Napomena: Članci Zakona o upravnom postupku (ZUP) koji su navedeni u ovom preuzeti su iz nacrtu ZUP-a od 18. rujna 2008. godine.

Autori:

Jaka Ćurković, sutkinja Visokog socijalnog upravnog suda Rhineland- Palatinate, Njemačka

Klaus Hage, projektni menadžer i sudac Upravnog suda u Mindenu, Njemačka

Eckart Hien, voditelj projekta i predsjednik Saveznog upravnog suda Republike Njemačke u mirovini

Martin Koehler, sudac Vrhovnog upravnog suda Republike Austrije

Klaus Lernhart, zamjenik predsjednika Upravnog suda u Freiburgu, Njemačka

Stefan Rosenmayr, sudac Vrhovnog Upravnog suda Republike Austrije

Novi Zakon o upravnosudskom postupku

I. Uvod

1. Postojeće stanje

Sadašnji Zakon o upravnim sporovima uglavnom se temelji na Zakonu o upravnim sporovima iz 1977. godine, donesenim u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji. Taj je zakon Republika Hrvatska prihvatila 1991. godine, a nakon toga je nekoliko puta mijenjan i dopunjavan kako bi ga se uskladilo s pravnim poretkom Republike Hrvatske.

Sukladno tome zakonu i Zakonu o sudovima, postojeće stanje u upravnome sudstvu može se opisati ovako:

Upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud) sa sjedištem u Zagrebu ima nadležnost u upravnim stvarima. U sudu rade predsjednik suda, zamjenik predsjednika suda, 31 sudac i 30 sudskih savjetnika. Uz njih, sud zapošljava i 45 državnih službenika i 13 namještenika. Sud je podijeljen u tri odjela: mirovinsko-invalidsko-zdravstveni odjel koji se sastoji od četiri vijeća, financijsko i radno-pravni odjel koji ima tri vijeća i imovinsko-pravni odjel koji također ima tri vijeća. Odluke u pravilu donosi vijeće sastavljeno od tri suca, a u nekim slučajevima i pet sudaca.

Tijekom protekle tri godine broj novih predmeta bio je razmjerno stabilan (oko 15.000 na godinu), a broj riješenih predmeta u stalnom je porastu. Zahvaljujući tome, u posljednje dvije godine Upravni sud smanjio je broj neriješenih predmeta za oko 1500 predmeta na godinu, što je prikazano i u sljedećoj tablici:

godina	novi predmeti	riješeni predmeti	neriješeni predmeti (1. siječnja)	povećanje/ smanjenje
2006.	15.250	14.612	39.262	+ 640
2007.	14.409	15.874	39.902	- 1.444
2008.	14.986	16.622	38.458	- 1.656
2009.			36.802	

Godine 2008. prosječno trajanje postupka bilo je 2 godine i 5 mjeseci, što predstavlja smanjenje u odnosu na prosječno trajanje u 2007. koje je bilo 3 godine i 3 mjeseca.

Prema godišnjim okvirnim mjerilima za rad sudaca koje utvrđuje Ministarstvo pravosuđa, norma trenutačno iznosi 280 predmeta na godinu za svakoga suca i

sudskoga savjetnika. Godišnja norma za predsjednike triju odjela smanjena je na 170 predmeta.

Predmeti se ne dodjeljuju sucima i sudskim savjetnicima rasporedom poslova, već ih dodjeljuje Predsjednik Upravnoga suda. U načelu, predmeti se dodjeljuju uz strogo poštivanje njihove starosti, odnosno datuma podnošenja tužbe. Međutim, Predsjednik žurnim predmetima može dati prednost i rasporediti ih odmah. Predmeti se raspoređuju u skupinama od 30 do 50 predmeta. Ako je sucu ili sudskome savjetniku ostalo još samo nekoliko predmeta iz posljednje dodijeljene skupine predmeta, dodjeljuju mu se novi predmeti. Zbog preostalih neriješenih predmeta, predmeti se često dodjeljuju sucima ili sudskim savjetnicima dvije i pol do tri godine nakon što je tužba podnesena.

Sudska vijeća odlučuju o predmetima nakon internog vijećanja bez održavanja javne usmene rasprave. U pravilu sam sud ne utvrđuje činjenice u predmetu. Ako sud smatra da je javnopravno tijelo nedostatno utvrdilo mjerodavne činjenice, sud će poništiti predmetni upravni akt i vratiti predmet javnopravnome tijelu koje potom mora donijeti novi upravni akt koji se ponovno može osporiti pred sudom.

Sadašnji Zakon o upravnim sporovima u pravilu Upravnome sudu daje samo kasatorne ovlasti. To znači da ako sud zaključi da je javnopravno tijelo nezakonito odbilo donijeti upravni akt kojim se nekome dodjeljuje neko pravo (npr. građevinska dozvola), sud može samo poništiti osporeni akt (a to je kasatorna odluka, usp. čl. 42. st. 2. ZUS-a) i vratiti predmet javnopravnome tijelu (čl. 62. st. 1. ZUS-a). Osim nekoliko iznimaka (čl. 42. st. 3. do 5. ZUS-a), sud nema ovlasti da naloži javnopravnome tijelu da donese traženi upravni akt (što bi bila reformacijska odluka).

Vraćanje predmeta javnopravnim tijelima u mnogim slučajevima dovodi do podnošenja druge (a u nekim slučajevima i treće, četvrte...) tužbe u istome predmetu, nakon što javnopravno tijelo donese novu odluku (odnosno do "ping-pong efekta"). Taj "ping-pong efekt" jedan je od osnovnih problema upravnoga sudstva budući da produljuje ukupno trajanje postupaka. Pod ukupnim trajanjem postupka podrazumijeva se razdoblje od prvoga podnošenja zahtjeva javnopravnome tijelu, do donošenja pravomoćne sudske odluke. S gledišta građana ili ulagača, trajanje toga razdoblja ključno je pitanje. Uz to, ukupno trajanje postupka odlučujuće je i za pitanje krši li se trajanjem postupaka Europska konvencija o ljudskim pravima.

2. Potreba reforme upravnoga sudstva i donošenja novoga Zakona o upravnosudskom postupku

Nastojanja Upravnoga suda da se riješi prilično velik broj novih predmeta uz stalno smanjivanje broja starih neriješenih predmeta a sve uz postojeći broj sudaca, sudskih savjetnika i ostalih djelatnika kao i uz mjerodavne zakonske odredbe zaslužuju veliko priznanje. No unatoč tome, reforma upravnoga sudstva nužna je zbog sljedećih razloga:

- sadašnji Zakon o upravnim sporovima nije usklađen s normama EU-a (s pravnom stečevinom) te predstavlja prepreku na putu Hrvatske prema članstvu u Europskoj uniji,

- u sadašnjem Zakonu o upravnim sporovima nedostaju odredbe koje bi omogućile učinkovitije sudske postupke,

- i napokon, nacrt novoga Zakona o općem upravnom postupku (ZUP-a) uvodi neke nove zakonske instrumente koje treba uzeti u obzir u novom Zakonu o upravnosudskom postupku.

Za više informacija o potrebi reforme, molimo pogledajte Strateški dokument za izradu nacrta novog Zakona o upravnim sporovima te Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima koje je izradila radna skupina, a prihvatila Vlada.

Budući da su predložene promjene dalekosežne, radna skupina koja je izradila nacrt novoga Zakona o upravnosudskom postupku odlučila se ne samo za izmjene i dopune postojećega Zakona o upravnim sporovima, nego za izradu posve novoga zakona.

3. Osnovna načela novoga Zakona o upravnosudskom postupku

Novi Zakon o upravnosudskom postupku izrađen je na temelju sljedećih osnovnih načela:

a) Pravna zaštita od svih upravnih postupanja

Novi Zakon o upravnosudskom postupku pruža pravnu zaštitu od svih upravnih postupanja neovisno o njihovom obliku (npr. upravni akti, faktični akti, nepoštivanje upravnih ugovora). Nadalje, sve tužbe koje se odnose na upravne stvari spadaju u nadležnost upravnih sudova. Za više pojedinosti, molimo pogledajte komentare uz čl. 2.

b) Puna nadležnost nad činjenicama i pravom

Prema novom Zakonu o upravnosudskom postupku, upravni sudovi imaju punu nadležnost nad činjenicama i pravom. Ograničenja koja upravni sudovi imaju prema sadašnjem Zakonu o upravnim sporovima u odnosu na utvrđivanje činjenica, više ne postoje. Za više pojedinosti, molimo pogledajte komentare uz čl. 3. st. 4., čl. 36. i čl. 50.

c) Obvezna javna usmena rasprava

Prema sadašnjem Zakonu o upravnim sporovima, Upravni sud prema slobodnoj procjeni odlučuje hoće li održati javnu usmenu raspravu. U praksi, ta se slobodna procjena svodi na to da se javne usmene rasprave uopće ne održavaju. Prema novom Zakonu o upravnosudskom postupku, održavanje javne usmene rasprave na prvostupanjskome sudu je u načelu obvezno. Za više pojedinosti, kao i za iznimke od ovoga pravila, molimo pogledajte komentare uz čl. 3. st. 2., čl. 45., čl. 46. i čl. 79.

d) Reformacijske umjesto kasatornih odluka

Novim Zakonom o upravnosudskom postupku upravnim sudovima daje se ovlast da ponište nezakonite upravne akte (kasatorna odluka) ali istodobno ih se ovlašćuje i da javnopravnim tijelima nametnu pravne obveze (reformacijska odluka), npr. da donesu upravni akt, pruže određene informacije ili da vrate oduzeti predmet. Za više pojedinosti, molimo pogledajte komentare uz čl. 3. st. 5., čl. 12. i čl. 66. do 70.

e) Odlučivanje suca pojedinca o odgovarajućim predmetima

Kako bi se suci učinkovitije rasporedili, novi Zakon o upravnosudskom postupku ograničava veličinu sudskoga vijeća na tri suca. Povrh toga, vijeća prvostupanjskih sudova mogu dodijeliti predmete koji nisu osobito složeni i/ili važni na odlučivanje jednome od svojih članova kao sucu pojedincu. Za više pojedinosti, molimo pogledajte komentare uz čl. 5.

f) Budući ustroj upravnoga sudstva

Novi Zakon o upravnosudskom postupku predviđa neovisno upravno sudstvo koje će se sastojati od dva stupnja. Uzimajući u obzir zemljopisna obilježja Republike Hrvatske, osnivaju se četiri regionalna prvostupanjska upravna suda u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu te Vrhovni upravni sud u Zagrebu.

Novi ustroj zahtjeva značajna dodatna sredstva za zgrade sudova, opremu i djelatnike. Međutim, to je ulaganje nužno kako bi se omogućila učinkovita provedba nužnih izmjena u načinu vođenja postupka koje donosi novi Zakon o upravnosudskom postupku. Samo jednom središnjem sudu bilo bi osobito teško provesti odredbe koje se odnose na obvezne javne usmene rasprave i utvrđivanje činjenica. Nadalje, novi ustroj upravnoga sudstva bio bi sukladan politici decentralizacije koju provodi hrvatska vlada i upravne bi sudove doveo bliže građanima.

4. Dodatne novine

Povrh prethodno navedenih načela, novi Zakon o upravnosudskom postupku sadrži još nekoliko novina. Najvažnije među njima su:

- novi sustav tužbi, uključujući i pravnu zaštitu od općih akata (čl. 12., 19., 66. do 70., 74.)
- sprječavanje produljenja postupka (čl. 43., 80.)
- drugostupanjski postupak kao žalbeni postupak (čl. 77. i dalje)
- učinkoviti "filter" između prvostupanjskoga i drugostupanjskoga postupka (čl. 77. st. 1.)
- privremena sudska zaštita (čl. 88. i dalje)
- troškovi postupka (čl. 93. i dalje)
- učinkovito izvršenje sudskih odluka (čl. 107. i dalje)
- elektronička komunikacija (čl. 27. do 30.)

5. Zakonodavna tehnika

U novom Zakonu o upravnosudskom postupku prednost se daje općenitim i apstraktnim odredbama, radije nego podrobnima, te se upotrebljavaju neodređeni pojmovi poput npr. "predmet složen po činjeničnoj i pravnoj prirodi" (čl. 5. st. 2., čl. 46. st. 1.), "predmet od šireg značaja" (čl. 5. st. 2., čl. 77. st. 1. točka 2.), "opravdani interes" (čl. 12. točka 3.) ili se sudu dopušta da o postupovnim pitanjima odluči po vlastitoj procjeni (npr. čl. 5. st. 2., čl. 22. st. 1., čl. 39. st. 1. druga rečenica, čl. 43. st. 1. do 3., čl. 45. st. 2. itd.). Ovakav je pristup odbran kako bi se sudovima omogućila nužna fleksibilnost u odlučivanju o širokom rasponu različitih predmeta. Stvarnost je često previše složena za strogo definirane odredbe.

Uz to, čak i najbolji zakonodavci prilikom izrade zakona ne mogu predvidjeti svaki konkretan slučaj. Ta činjenica dovodi do toga da u brojnim slučajevima čak i pomno sročene odredbe ostavljaju pravne praznine, dok bi neodređeniji pravni pojam obuhvatio i takve slučajeve.

Stoga moderna zakonodavna doktrina ide sve više i više u smjeru kratkih zakona, u kojima se upotrebljavaju opći i apstraktni pravni pojmovi. Takav zakonodavni pristup ima sljedeće prednosti:

- zakoni su kraći, jasnije strukturirani i lakše ih je razumjeti i primjenjivati,
- općeniti i apstraktni pravni pojmovi obuhvaćaju širok raspon slučajeva, odnosno obuhvaćaju i one slučajeve koje zakonodavac nije mogao predvidjeti. Takvi zakoni ostaju na snazi duže vremena a pravne su praznine manje vjerojatne.

6. Napomene

Zbog strukturalnih razlika između hrvatskoga i engleskoga jezika, brojni pravni pojmovi a katkad i čitavi odlomci nisu se mogli doslovce prevesti već ih je trebalo parafrazirati. Glavni cilj tima koji se bavio prevođenjem, a sastojao se od profesionalne prevoditeljice, triju sudaca Upravnoga suda, stalnoga savjetnika Twinning projekta i njegova pomoćnika, bio je da se prenese sadržaj odredbi iz izvorne engleske inačice u prevedenu hrvatsku inačicu teksta. To vrijedi i za nacrt zakona i za ove komentare.

Svako spominjanje Zakona o općem upravnom postupku u nacrtu novoga Zakona o upravnosudskom postupku kao i u ovim komentarima odnosi se na nacrt toga zakona iz rujna 2008. Unatoč očekivanjima projekta, taj zakon Hrvatski Sabor još nije donio. Dva naknadna nacrti iz siječnja 2009. i veljače 2009. nisu predana radnoj skupini za izradu nacrtu novoga Zakona o upravnosudskom postupku na engleskom jeziku.

Za sveobuhvatnu procjenu učinka novoga Zakona o upravnosudskom postupku i preporuke za glatku provedbu toga zakona, molimo pogledajte izvješće "Procjena učinka nacrtu novoga Zakona o upravnosudskom postupku i preporuke za njegovu provedbu".

II. Komentari

Sadržaj

Sadržaj je sastavni dio zakona, a omogućava osobama koje ne primjenjuju svakodnevno Zakon o upravnosudskom postupku brz pregled sadržaja zakona i pronalaženje pojedinih odredbi.

Glava I. Opće odredbe

Članak 1. Predmet zakona

Čl. 1. određuje (glavne) ciljeve Zakona o upravnosudskom postupku, a to su: zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa te osiguranje zakonitosti u upravnim stvarima.

U europskoj tradiciji, sudska zaštita koju pružaju upravni sudovi u načelu ima dva različita cilja. S jedne strane, to je zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa, a s druge strane nadzor nad zakonitošću u upravnim stvarima. Dok njemačka tradicija naglašava zaštitu pojedinačnih prava, francuska tradicija usredotočava se na objektivni nadzor nad zakonitošću u upravnim stvarima.

Ovaj nacrt – slijedeći čl. 2. st. 2. Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS) – naglašava zaštitu prava i pravnih interesa: u čl. 14. st. 1. zahtjeva se da tužitelj tvrdi da su mu povrijeđena njegova prava ili pravni interes i određuje se da tužba može biti uspješna samo ako su ta prava ili pravni interes uistinu povrijeđeni (čl. 66. st. 1., čl. 68, kao i čl. 67. st. 1., čl. 69. i 70., “ovlašten”). Slijedom toga, kako bi tužba bila uspješna nije dovoljno da je pobijana upravna radnja nezakonita.

Zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa služi i zaštiti zakonitosti, budući da odluke koje donose upravni sudovi predstavljaju važno usmjerenje za javnopravna tijela. Stoga u praksi brojne odluke koje su prvobitno donesene kako bi se riješio neki spor postaju nužne smjernice za odlučivanje u drugim sličnim predmetima, kojih često može biti više stotina ili tisuća.

Prema čl. 2. st. 4., čl. 21. i 45 i dalje ZUS-a, nadležno državno odvjetništvo može podnijeti tužbu ili poseban pravni lijek protiv odluke Upravnoga suda s ciljem da se utvrdi je li tom odlukom povrijeđen zakon. Takva uloga državnoga odvjetništva sad je ograničena: prema čl. 14. st. 3. ZUSP-a, takva tužba ili pravni lijek mogu se podnijeti samo pod uvjetima propisanim posebnim zakonom. Ova je promjena predložena zbog sljedećih razloga:

- Tužbe ili pravni lijekovi koje podnosi državno odvjetništvo u praksi nemaju veliku ulogu: u razdoblju od 2006. do 2008., samo je 66 tužbi od oko 45000 tužbi podnesenih Upravnome sudu podnijelo državno odvjetništvo (čl 2. st. 4. ZUS-a). Uz to, u istom razdoblju državno je odvjetništvo podnijelo Vrhovnome sudu Republike Hrvatske 77 zahtjeva za zaštitu zakonitosti protiv odluka koje je donio Upravni sud (čl. 21. i 45. i dalje ZUS-a).

- (Djelomično) ukidanje prava državnoga odvjetništva ne znači da se nezakoniti upravni akti ne mogu poništiti. Ako državno odvjetništvo bude obaviješteno o nezakonitom upravnom aktu, ono o tome mora obavijestiti tijelo koje vrši nadzor nad

upravnim tijelom koje je donijelo predmetni akt. Prema čl. 103. st. 3. ZUP-a, nadležno tijelo može po pravu nadzora poništiti svaki upravni akt koji očito predstavlja povredu materijalnog prava. Ovakvo rješenje ima još jednu prednost, a to je da nadležno tijelo može po pravu nadzora poništiti ili ukinuti upravni akt u roku od tri godine (čl. 103. st. 4. ZUP-a), dok je rok za podnošenje tužbe ili pravnoga lijeka od strane državnoga odvjetništva prema Zakonu o upravnim sporovima bio mnogo kraći (između 30 dana i tri mjeseca, usp. čl. 24. i 46. ZUS-a).

Prema pravu Europske Unije, države članice moraju osigurati sudsku kontrolu odluka javnopravnih tijela donesenih u sklopu provedbe prava EU (Europski sud, predmet 265/78, Ferwerda, st. 10, predmet C-465/93, Atlanta FruchthandelsgesmbH). U provedbi toga nadzora, zadaća je državnih sudova – u skladu s načelom suradnje sadržanom u čl. 10. EC – da osiguraju pravnu zaštitu pojedinaca koja proizlazi iz izravnoga učinka pravnih odredbi EU (Sud Europskih zajednica, predmet C-213/89, Factortame i drugi, st. 19., i predmet C-432/05, Unibet, st. 37.). Stoga će, kad Hrvatska pristupi EU, hrvatski upravni sudovi morati jamčiti odgovarajuću pravnu zaštitu čak i kad to ne bi bilo izrijeком navedeno u hrvatskome pravu.

Zahtjev za sudskim nadzorom nad svim odlukama neke državne vlasti (koje bi mogle povrijediti prava koja se temelje na pravu EU) odražava opće načelo prava EU što proizlazi iz ustavnih tradicija koje su zajedničke svim državama članicama i ugrađene su u članak 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava (EKLP) i temeljnih sloboda (Sud Europskih zajednica, predmet 222/84, Johnston, i predmet C-97/91 Oleificio Borelli protiv Komisije, st. 14).

Članak 2. Opseg zakona

Čl. 2. određuje opseg Zakona o upravnosudskom postupku.

Zakon o upravnosudskom postupku primjenjuje se na postupke pred upravnim sudovima (st. 1.), odnosno upravne sporove. Upravni sporovi su svi sporovi koji se tiču upravnih stvari, osim kad je takva stvar zakonom dodijeljena nekom drugom sudu koji nije upravni sud (st. 2). Pojam "upravna stvar" određen je u čl. 2. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP):

(1) Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u tekstu koji slijedi: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.

(2) Upravnom stvari smatra se i svaka stvar u kojoj je zakonom propisano donošenje rješenja ili sklapanje upravnog ugovora.

Uporaba pojma "upravna stvar" najvažnija je poveznica između Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnosudskom postupku. Ta poveznica osigurava da opseg predmeta o kojima odlučuju javnopravna tijela na upravnoj razini i upravni sudovi na sudskoj razini budu – u pravilu – sukladni.

Međutim, zakonodavac se može otkloniti od stroge sukladnosti između primjene Zakona o upravnosudskom postupku, pravnoga spora i upravne stvari koja je

predviđena st. 2. St. 2. zakonodavcu omogućava i da bilo koju upravnu stvar dodijeli drugim sudovima. Takvom dodjelom, sudski postupci koji se odnose na te stvari izuzeti su iz definicije "upravnoga spora" (st. 2.). Primjer takve dodjele je dodjela predmeta koji se odnose na izvlaštenje županijskim sudovima (čl. 42.a Zakon o izvlaštenju).

Nadalje, zakonodavac također može odlučiti (st. 3):

- da drugi sudovi moraju primjenjivati Zakon o upravnosudskom postupku (npr. čl. 42.b Zakona o izvlaštenju),

- da upravni sudovi moraju primjenjivati neki drugi postupovni propis.

U usporedbi sa Zakonom o upravnim sporovima (ZUS), zaštita pred upravnim sudovima je proširena: čl. 6. st. 1. ZUS-a ograničava sudsku zaštitu u upravnim stvarima na kontrolu zakonitosti upravnih akata. Čl. 66. i 67. ZUS-a proširuju sudsku zaštitu na pojedine druge upravne radnje koje ne predstavljaju upravni akt, ali samo ako tužitelj tvrdi da su mu povrijeđena određena ustavna prava. Za razliku od toga, čl. 2. proširuje sudsku zaštitu koju pružaju upravni sudovi na sve upravne stvari, neovisno o vrsti pobijanog upravnog postupanja. Razlog za to jest činjenica da javnopravna tijela mogu narušiti nečija pojedinačna prava ne samo upravnim aktom, nego i drugim oblicima upravnoga postupanja, primjerice, činjeničnim aktima ili nepoštivanjem upravnih ugovora.

Najvažnija promjena nadležnosti koju unosi st. 2. odnosi se na predmete u kojima javnopravno tijelo ne poštuje upravni akt koji je donijelo ili sudsku odluku. Do sada su takvi predmeti bili pod nadležnošću građanskih sudova. Na temelju st. 2., u oba ta slučaja nadležan je upravni sud. U slučaju nepoštivanja upravnoga akta, moguće je podnijeti tužbu radi djelovanja (čl. 12. točka 4.), a u slučaju nepoštivanja sudske odluke, moguće je pokrenuti ovršni postupak (čl. 107. i dalje).

Mnogi zakoni koji uređuju pojedina područja upravnoga prava sadrže odredbe kojima se predmeti koji se odnose na pojedina područja upravnoga prava dodjeljuju upravnim sudovima. Zbog apstraktne definicije pojma "upravni spor" te su odredbe zastarjele, jer se u njima samo ponavlja ono što je određeno st. 1. i 2. Tijekom narednih godina, zakonodavac bi trebao nastojati ukinuti te odredbe.

Članak 3. Opća načela

Čl. 3. sadrži najvažnija načela Zakona o upravnosudskom postupku. Njegove se odredbe mogu nazvati "ZUSP u najkraćim crtama":

St. 1.:

Upravni spor mora se voditi u skladu s pravom na pravično suđenje, kao što je to određeno čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), a posebice:

- s načelom jednakosti prava stranaka u postupku,

- s pravom na pristup spisima (usp. čl. 42.),

- s pravom na iznošenje dokaza i pravom na saslušanje o svim činjenicama i

dokazima (usp. čl. 35), i

- s pravom na to da upravni sud obrazloži svoju odluku (usp. čl. 63., 76.).

Načelo jednakosti prava stranaka u postupku podrazumijeva da svaka od stranaka mora dobiti razumnu mogućnost da iznese svoje argumente, uključujući dokaze, u uvjetima koji je ne stavljaju u znatno lošiji položaj u odnosu na suprotstavljenu stranu. To znači, primjerice, da sadržaj poruka koje razmjenjuju sud i jedna od stranka (npr. upute u skladu s čl. 33. st. 3. ili pomoć u skladu s čl. 38.) moraju biti obznanjene svim strankama.

St. 2.

Kad su predmet spora "građanska prava i dužnosti", čl. 6. EKLJP jamči javnu raspravu barem pred sudom koji rješava u prvome stupnju. Pojam "građanska prava i dužnosti" tumači se šire nego u većini nacionalnih pravnih sustava i obuhvaća brojna pravna područja koja se u mnogim pravnim sustavima ubrajaju u javno pravo. Primjerice, Europski sud za ljudska prava ubraja sljedeće postupke u "građanske":

- postupke koji se odnose na dozvole, licence i slično koje su potrebne za obavljanje određene profesije, vođenje poslovnoga subjekta ili izvršavanje neke gospodarske djelatnosti,

- postupke koji imaju izravne posljedice na pravo vlasništva nad imovinom ili na upotrebu ili uživanje u imovini (npr. izvlaštenje, prostorno planiranje, izdavanje građevinskih dozvola), ili

- postupke koji se odnose na naknade u području socijalne sigurnosti (npr. zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezgode na radu, socijalne naknade, državne mirovine).

Prema čl. 4. i čl. 2. st. 1. i 2., ti su postupci – kao i prije – u nadležnosti upravnih sudova.

Uz to, javne rasprave osiguravaju transparentnost i služe kao čvrsto sredstvo za jačanje povjerenja javnosti u rad sudova. Stoga se čl. 3. st. 2. jamči javna usmena rasprava barem pred sudom koji rješava u prvome stupnju, neovisno o tome treba li predmet spora uvrstiti u "građanske" u smislu čl. 6. EKLJP ili ne.

Čl. 3. st. 2. navodi samo temeljno načelo. Pojediniosti, uključujući i iznimke, određeni su čl. 45., 46. i 80.

St. 3:

Slijedom čl. 6. EKLJP, u čl. 3. st. 3. navodi se obveza suda da postupak zaključi u razumnome roku. Postupak se može zaključiti donošenjem sudske odluke (čl. 58.), ali i povlačenjem tužbe od strane tužitelja (čl. 51.), priznavanjem tužbenoga zahtjeva od strane tuženika (čl. 52.) ili sudskom nagodbom (čl. 54.).

Kako bi se mogla donijeti odluka o tome je li postupak zaključen u odgovarajućem roku, potrebno je odrediti mjerodavno vremensko razdoblje. U pravilu, mjerodavno

razdoblje počinje u trenutku pokretanja predmetnoga postupka, odnosno u trenutku podnošenja tužbe. Međutim, ako je prije sudskoga postupka potrebno provesti druge postupovne korake, npr. podnijeti žalbu ili prigovor javnopravnome tijelu (usp. čl. 110., 134. i 136. ZUP-a), Europski sud za ljudska prava seli početak mjerodavnoga razdoblja na trenutak u kojem su pokrenuti ti postupci.

Mjerodavno razdoblje završava kad se završi nesigurnost u svezi s pobijanim pravom ili obvezom. To je trenutak u kojem sudska odluka postane pravomoćna, neovisno o tome postoje li daljnji pravni lijekovi niti o tome je li istekao rok za podnošenje takvih lijekova. Iz toga proizlazi da žalbene postupke treba uključiti u mjerodavno razdoblje. Isto vrijedi i za postupke koji se vode pred nižim sudom ili pred javnopravnim tijelom u slučaju kad je pobijana odluka ukinuta, a predmet se vraća nižem sudu ili javnopravnome tijelu na ponovno odlučivanje.

Je li postupak zaključen u razumnome roku ne može se reći na apstraktan način, već samo za svaki slučaj posebno. Europski sud za ljudska prava odlučuje o tome pitanju detaljno pregledavajući tijek čitavoga postupka i uzimajući u obzir sljedeće kriterije: složenost predmeta, ponašanje tužitelja, ponašanje suda i drugih javnih tijela koja su vodila postupak, te važnost postupka za tužitelja.

St. 4.:

Čl. 6. EKLJP također načelno zahtjeva da se dokazi iznesu pred stranke i da ih stranke mogu pobijati. Kako bi se ispunio taj zahtjev, čl. 3. st. 4., čl. 50. i čl. 78. st. 2. određuju da prvostupanjski upravni sudovi kao i Vrhovni upravni sud sami utvrde činjenice u pojedinom predmetu. Sudovi su to obvezatni učiniti po službenoj dužnosti; ne obvezuju ih niti zahtjevi stranaka niti njihovi prijedlozi za utvrđivanje činjenica (čl. 36.).

Međutim, to ne znači da sud mora započeti s utvrđivanjem činjenica od početka. Upravo suprotno, čl. 3. st. 4. omogućava sudu da iskoristi one činjenice koje je već utvrdilo javnopravno tijelo ako sud prethodno utvrđene činjenice prihvati kao svoje, npr. – između ostaloga – u slučaju da pojedine činjenice strane ne osporavaju, ili kad su dokazi koje je prikupilo javnopravno tijelo dostatan temelj za utvrđivanje činjenica od strane suda.

St. 5.:

Prema Zakonu o upravnim sporovima, upravni sud u načelu ima samo kasatorne ovlasti. To znači da ako sud zaključi da je javnopravno tijelo nezakonito odbilo izdati neki upravni akt u korist nekoga pojedinca (npr. građevinsku dozvolu), sud može samo poništiti pobijani akt (= kasatorna odluka; usp. čl. 42. st. 2. ZUS-a) i vratiti predmet javnopravnome tijelu (čl. 62. st. 1. ZUS-a). Osim u nekoliko iznimnih slučajeva (čl. 42. st. 3. i 5. ZUS-a), sud nije nadležan da naloži javnopravnome tijelu da izda zatraženi upravni akt (= reformacijska odluka). Zbog toga neki predmeti ponovno dolaze pred sud, čak i po nekoliko puta što dovodi do tzv. "ping-pong" efekta.

Člankom 3. st. 5., čl. 12., čl. 19., čl. 66. do 70. i čl. 74. značajno su proširene sudske ovlasti upravnih sudova. Prema novome sustavu, sudovi imaju nadležnost da:

- ponište upravni akt koji predstavlja povredu prava ili pravnoga interesa tužitelja (čl. 12. točka 1., čl. 66.),
- nalože javnopravnome tijelu da izda upravni akt kojim se tužitelju jamči neko pravo (čl. 12. točka 2., čl. 67.),
- utvrde da je upravni akt koji više ne proizvodi pravne učinke bio nezakonit (čl. 12. točka 3. i čl. 68.),
- nalože javnopravnome tijelu određeno činjenje (npr. plaćanje novca ili vraćanje oduzete imovine), trpljenje ili propuštanje (čl. 12. točka 4., čl. 69.),
- utvrde postojanje ili nepostojanje pravnog odnosa, ništavnost upravnog akta ili ništavnost upravnog ugovora (čl. 12. točka 5., čl. 70.),
- utvrde ništavnost općega akta koji nije obuhvaćen pojmom "drugi propisi" iz čl. 128. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske (čl. 19., 74.).

Čl. 12. točka 2. i 4., čl. 67. i čl. 69. znatno smanjuju prethodno spomenuti "ping-pong učinak", omogućavajući upravnim sudovima ne samo da odlučuju o zakonitosti upravnih radnji već i o samim radnjama i postupanjima. Smanjenje "ping-pong učinka" dovest će do kraćeg trajanja postupaka (kako što je to navedeno u komentarima na st. 3.) i do smanjenja broja novih predmeta. Zbog takvih učinaka, pomak od čisto kasatornoga prema reformacijskome sustavu jedan je od najvažnijih koraka u reformi upravnosudskoga postupka.

Glava II. Ustroj upravnoga sudstva

Članak 4. Upravni sudovi

St. 1:

Čl. 4. st. 1. uspostavlja dvostupanjski sustav sa četiri prvostupanjska upravna suda i Vrhovnim upravnim sudom. Sjedišta prvostupanjskih upravnih sudova (Osijek, Rijeka, Split i Zagreb), sjedište Vrhovnoga upravnoga suda (Zagreb) i sudska područja određeni su Zakonom o sudovima i Zakonom o područjima i sjedištima sudova.

Za prvostupanjske sudove predložena su sljedeća sudska područja:

Upravni sud u Osijeku: područje Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravske i Vukovarsko-srijemske županije te gradovi Daruvar i Grubišno Polje i općine Dežanovac, Đulovac, Hercegovac, Končanica, Sirač, Veliki Grđevac, Velika Pisanica i Velika Trnovitica iz Bjelovarsko-bilogorske županije.

Upravni sud u Rijeci: područje Istarske, Primorsko-goranske i Ličko-senjske županije te grad Ogulin i općine Bosiljevo, Josipdol, Plaški, Saborsko i Tounj iz Karlovačke županije.

Upravni sud u Splitu: područje Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije.

Upravni sud u Zagrebu: područje Grada Zagreba, Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Sisačko-moslavačke, Varaždinske i Zagrebačke županije, gradovi Duga Resa, Karlovac, Slunj i Ozalj i općine i općine Barilović, Cetingrad, Draganić, Generalski Stol, Kamanje, Krnjak, Lasinja, Netretić, Rakovica, Ribnik, Vojnić i Žakanje iz Karlovačke županije te gradovi Bjelovar, Čazma i Garešnica i općine Berek, Ivanska, Kapela, Nova Rača, Rovišće, Šandrovac, Severin, Štefanje, Veliko Trojstvo i Zrinski Topolovac iz Bjelovarsko-bilogorske županije.

Glavni kriterij za podjelu sudskih područja bila je udaljenost do prvostupanjskoga upravnoga suda kako bi svi građani živjeli na razumnoj udaljenosti od najbližega takvoga suda.

St. 2.:

Razlog za čl. 4. st. 2. je zaštita neovisnosti upravnoga sudstva. Upravni sudovi ne smiju biti dijelom javne uprave već moraju biti ustrojeni kao neovisna sudska tijela.

Kako bi se zaštitila njihova neovisnost, upravnim se sudovima ne smiju dodjeljivati nikakve upravne zadaće – osim zadaća koje se odnose na upravljanje sudovima. U suprotnom bi suci istoga suda imali nadzor nad odlukama koje donose njihovi kolege.

Ustrojstvena razdvojenost kao i razdvojenost zadaća posebice su važni kada je riječ o tome kako rad upravnih sudova izgleda u očima javnosti. Najveća moguća razdvojenost prijeko je potreban uvjet za stjecanje povjerenja javnosti u nepristranost upravnih sudova.

Članak 5. Sastav suda

Prema sadašnjem Zakonu o upravnim sporovima, sve odluke donosi vijeće sastavljeno od tri suca (čl. 3. st. 2. ZUS-a), a u nekim slučajevima i od pet sudaca (čl. 54. ZUS-a). Tako stroga pravila ne omogućavaju učinkovito raspoređivanje sudaca. Stoga ovaj nacrt predviđa da odluke može donositi sudac pojedinac: prema čl. 40., određene odluke koje nisu odluke o predmetu postupka, uvijek donosi sudac izvjestitelj. Ovu odredbu nadopunjava odredba čl. 5. st. 2., koja, pod određenim uvjetima, dopušta dodjeljivanje predmeta pokrenutih pred prvostupanjskim upravnim sudom sucu pojedincu.

St. 1:

Kao i prema čl. 3. st. 2. ZUS-a, upravni sudovi odlučuju u vijećima sastavljenim od tri suca. Vijeće sastavljeno od pet sudaca (usp. čl. 54. ZUS-a) više se ne predviđa.

St. 2:

St. 2. omogućava vijeću da dodijeli predmet jednom od svojih članova koji potom o predmetu odlučuje kao sudac pojedinac, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći zahtjevi:

- sucu pojedincu mogu se dodijeliti samo "jednostavni" predmeti, odnosno predmeti koji nisu posebno složeni po svojoj činjeničnoj niti pravnoj naravi.

- sucu pojedincu mogu se dodijeliti samo predmeti koji nisu od šireg značaja. Predmet je od šireg značaja ako je odluka važna za buduće predmete. To se događa, primjerice, ako nema prethodne sudske prakse o nekom pravnom pitanju, ako su prvostupanjski sudovi o istom pravnom pitanju odlučili drukčije ili ako je predmet od posebnog interesa javnosti. Predmet u kojemu se samo postavlja pravno pitanje koje je nedvojbeno uređeno zakonom u načelu nije predmet od šireg značaja.

Dva prethodno spomenuta zahtjeva moraju biti kumulativno ispunjena.

U praksi, za donošenje rješenja o dodjeli predmeta nije potrebna sjednica vijeća, već se takvo rješenje može donijeti u pismenom postupku (*per rolam*): sudac izvjestitelj priprema nacrt rješenja i šalje ga zajedno sa spisom predsjedavajućem sucu i trećem sucu. Samo ako suci imaju sumnji zbog dodjele spisa sucu pojedincu trebaju se sastati nakratko i neformalno raspraviti predmet.

Ako odredba nalaže da je određena radnja u nadležnosti predsjednika vijeća, posebice donošenje postupovne odluke (npr. članak 47. stavak 1. Zakona), to znači da čim je predmet dodijeljen sucu pojedincu i te radnje obavlja sudac pojedinac.

Protiv rješenja o dodjeli predmeta sucu pojedincu žalba nije dopuštena (druga rečenica). Međutim, u iznimnim slučajevima, protiv presude koju donese sudac pojedinac moguće je podnijeti žalbu (čl. 77. st. 1. točka 4.) na temelju tvrdnje da je presuda utemeljena na povredi odredaba postupka, jer je predmet proizvoljno dodijeljen sucu pojedincu. S druge strane, žalba protiv presude koju je donijelo vijeće ne može se temeljiti na činjenici da taj predmet nije dodijeljen sucu pojedincu (treća rečenica). U takvom slučaju, prava stranaka nisu povrijeđena jer pravo da predmet bude dodijeljen sucu pojedincu ne postoji.

Vraćanje predmeta vijeću od strane suca pojedinca nije moguće jer zakon takvo vraćanje ne predviđa.

Glava III. Nadležnost

Članak 6. Nadležnost prvostupanjskih upravnih sudova

Zbog novoga dvostupanjskoga ustroja (čl. 4. st. 1.), potrebno je odrediti nadležnost prvostupanjskih sudova s jedne strane te Vrhovnoga upravnoga suda s druge strane. Prema čl. 6., prvostupanjski upravni sudovi odlučuju u svim upravnim sporovima osim onih koji su u nadležnosti Vrhovnog upravnog suda (usp. čl. 8. st. 2.).

Članak 7. Mjesna nadležnost

Čl. 7. odgovara na pitanje kojem će od četiriju prvostupanjskih sudova predmet biti dodijeljen. Čl. 7. st. 1. do 4. sadrže četiri kriterija za dodjelu predmeta:

- mjesto gdje se stvar nalazi (*locus rei sitae*) (st. 1.)
- matična luka broda ili zrakoplova (st. 2.)
- sjedište ili prebivalište, odnosno boravište (st. 3.) i
- sjedište prvostupanjskog javnopravnog tijela (st. 4.).

St. 1. i 2.:

Odredbe st. 1. i 2. opravdane su jer će u pravilu blizina mjesno nadležnoga suda olakšati postupak, budući da je potrebno izuzeti dokaze.

Pojam “pravno pitanje povezano s nekim mjestom” uključuje npr. pitanja koja se odnose na djelovanje nekog poslovnog subjekta ili izvršavanje bilo koje druge djelatnosti na određenom mjestu, izgradnju građevina ili odobravanje zračnih koridora do zrakoplovne luke. Ovaj pojam obuhvaća i poreze ili bilo kakva druga davanja povezana s nekretninama ili nekim drugim mjestom.

St. 3.:

Odredba sadržana u st. 3. s jedne strane jamči da u navedenim slučajevima tužitelj može pokrenuti postupak pred sudom koji mu je najbliži. S druge strane, ova odredba sprječava koncentriranje prevelikog broja predmeta u Upravnome sudu u Zagrebu. Kad bi se st. 4. primjenjivao i na ove slučajeve, Upravni sud u Zagrebu morao bi odlučivati u prevelikom broju predmeta budući da su u Zagrebu centralizirana brojna javnopravna tijela.

St. 4.:

Ako se na predmet ne primjenjuje ni jedno od prethodno navedenih posebnih pravila, primjenjuje se supsidijarno pravilo sadržano u st. 4. Ta odredba obuhvaća npr. predmete koji se odnose na pitanja navedena u st. 3. ako tužitelj nema niti prebivalište odnosno boravište, niti sjedište u Republici Hrvatskoj. St. 4. također se primjenjuje ako predmet koji potpada pod st. 1. do 3. ne može biti dodijeljen prvostupanjskome sudu (npr. ako se veliki objekt za koji se traži građevinska dozvola proteže kroz dva sudska područja).

St. 5.:

Sud je u izvršavanju svoje nadležnosti spriječen zbog pravnih razloga kad su npr. svi njegovi suci izuzeti u pojedinom predmetu zbog sumnje u njihovu nepristranost (čl. 71. točka 7. Zakona o parničnom postupku (ZPP)). Činjenični razlozi mogu biti posljedice katastrofalnih nesreća ili bolesti sudaca pojedinoga suda.

Vrhovni upravni sud odluku donosi na prijedlog jedne od stranaka ili na prijedlog predmetnoga prvostupanjskoga suda.

Članak 8. Nadležnost Vrhovnog upravnog suda Republike Hrvatske

St. 1.:

Vrhovni upravni sud odlučuje u drugom i konačnom stupnju o pravnim lijekovima protiv odluka prvostupanjskih sudova te u prvome stupnju o stvarima izrijekom navedenima u st. 2.

St. 2.:

Dodjeljivanje stvari navedenih u st. 2. Vrhovnome upravnome sudu opravdano je budući da takvi predmeti obično imaju iznadprosječnu važnost a katkad su i politički osjetljivi.

Članak 9. Odlučivanje o nadležnosti između upravnih sudova

Rješenja navedena u st. 1. do 4., kao i sva ostala rješenja, mogu se donijeti bez usmene rasprave (čl. 45. st. 3). Međutim, stranke moraju biti prethodno saslušane (čl. 35.).

St. 2.:

U pravilu, sud može prihvatiti nadležnost bez izdavanja rješenja o nadležnosti, samim nastavljanjem postupka (npr. dostavom tužbe drugim strankama). Samo ako jedna od stranaka ospori nadležnost pojedinog prvostupanjskog upravnog suda, taj sud mora donijeti rješenje o svojoj nadležnosti. Protiv toga rješenja dopuštena je žalba (čl. 81. st. 1.).

St. 2. se ne primjenjuje na Vrhovni upravni sud. Budući da protiv presuda toga suda žalba nije dopuštena (čl. 81. st. 1.), zahtjev da se odluka donese posebnim rješenjem bila bi puka formalnost. Umjesto toga, Vrhovni upravni sud može u presudi obrazložiti svoju odluku da prihvati nadležnost.

St. 2. ne primjenjuje se na slučajeve u kojima stranka tvrdi da je za predmet nadležan sud druge vrste; u takvim slučajevima primjenjuje se čl. 10. st. 2.

St. 3.:

Prema st. 3., Vrhovni upravni sud odlučuje o negativnom sukobu nadležnosti, odnosno u slučaju da dva prvostupanjska suda ne prihvaćaju svoju nadležnost.

St. 4.:

Prema st. 4., Vrhovni upravni sud odlučuje o pozitivnom sukobu nadležnosti, odnosno u slučaju da dva prvostupanjska suda prihvate nadležnost. U takvom slučaju prvostupanjski sudovi mogu ispuniti svoju obvezu i dostaviti predmet Vrhovnom upravnom sudu samo ako im je poznata činjenica da je i neki drugi sud prihvatio nadležnost za taj predmet. Stranke su dužne o tome obavijestiti sudove ili same dostaviti predmet Vrhovnome upravnome sudu.

Članak 10. Odlučivanje o nadležnosti između sudova razne vrste

Čl. 10. uvelike odgovara čl. 9., a razlika se odnosi na ustupanje predmeta sudovima druge vrste. Za razliku od čl. 9. st. 2., čl. 10. st. 2. primjenjuje se i na Vrhovni upravni sud.

Prema čl. 23. st. 2. ZPP-a, o sukobu nadležnosti između sudova različite vrste kao što je, npr. sukob nadležnosti između upravnoga suda i suda neke druge vrste, odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske. Čl. 10. usklađen je s tom odredbom.

Članak 11. Prosljeđivanje predmeta Ustavnome sudu Republike Hrvatske

Ako upravni sud zaprimi predmet za koji je nadležan Ustavni sud, taj će upravni sud predmet bez ikakvih daljnjih formalnosti proslijediti Ustavnome sudu. U tom slučaju, donošenje rješenja nije potrebno. Međutim, stranke o tome moraju biti obaviještene. Ako Ustavni sud ne prihvati svoju nadležnost, postupit će u skladu s vlastitim poslovníkom.

Glava IV. Vrste tužbi

Članak 12. Vrste tužbi

Razlog za čl. 12. jest da se čitatelju novoga zakona pruži pregled ciljeva koji se mogu postići tužbom. U tom smislu, čl. 12. odgovara čl. 6. st. 1. i čl. 66. ZUS-a koji imaju sličnu svrhu. Sadržaj izreke presude kojom se odlučuje o pojedinoj vrsti tužbe određen je čl. 66. do 70.

Tužbom je moguće ostvariti sljedeće ciljeve:

- poništenje upravnog akta (tužba radi poništenja, točka 1.),
- donošenje upravnog akta koji je tijelo odbilo ili propustilo donijeti (tužba radi donošenja, točka 2.),
- utvrđenje nezakonitosti upravnog akta koji više ne proizvodi pravne učinke (tužba radi utvrđenja nezakonitosti, točka 3.),
- nalaganje javnopravnom tijelu određenog činjenja, trpljenja ili propuštanja (tužba radi djelovanja, točka 4.),
- utvrđenje postojanja ili nepostojanja pravnog odnosa ili ništavnosti upravnog akta ili upravnog ugovora (tužba na utvrđenje, točka 5.).

Čl. 12. ne predstavlja ograničenje čl. 2. To znači da tužba koja odgovara definiciji "upravnoga spora" ne može biti proglašena nedopuštenom zato što se čini da ne potpada ni pod jednu vrstu određenu u čl. 12. Umjesto toga, jedna od vrsta navedenih u čl. 12. mora se široko tumačiti.

Različite vrste tužbi ne smiju se smatrati strogo određenim i odvojenim vrstama. Ako sud stekne dojam da tužbeni zahtjev kako ga je sročio tužitelj (čl. 33. st. 2. točka 1.) ne odgovara predmetu tužbe (čl. 33. st. 1. točka 3.), zadaća je suda da pomogne tužitelju da sroči odgovarajući tužbeni zahtjev (čl. 38.). Samo ako tužitelj unatoč pomoći suda ustraje na određenome tužbenome zahtjevu, tužba se u pojedinom slučaju može odbaciti kao nedopuštena.

Različite vrste tužbi mogu biti spojene ako je to potrebno kako bi se ispunio tužbeni zahtjev te ako su uvjeti o dopuštenosti odgovarajućih vrsti tužbi ispunjeni.

Točka 1.:

Tužba radi poništenja može se podnijeti samo protiv upravnoga akta koji je donesen na nečiju štetu. Upravni akt donesen na nečiju štetu je svaki upravni akt koji nekome nameće neku obvezu, npr. plaćanje naknade, oduzimanje predmeta ili rušenje nezakonito sagrađene zgrade. Donošenje upravnog akta treba tražiti tužbom navedenom u točki 2.

Zakon o upravnosudskom postupku ne sadrži određenje pojma "upravni akt". To je određenje dano u čl. 96. ZUP-a.

Točka 2.:

Ako tužitelj traži donošenje upravnog akta, primjenjuje se točka 2. Točka 2. obuhvaća sljedeće slučajeve:

- Tužitelj traži donošenje upravnoga akta koji mu ide u korist. Upravni akt koji nekome ide u korist svaki je upravni akt kojim se nekome daje neko pravo, npr. pravo na primanje mirovine ili pravo na izgradnju zgrade.

- Točka 2. primjenjuje se i ako javnopravno tijelo donese upravni akt koji tužitelju daje neko pravo, ali mu daje manje nego što je zatražio, npr. ako tužitelj želi da mu mirovina iznosi 4000 kuna na mjesec a javnopravno tijelo mu je dodijelilo mirovinu u iznosu od 3000 kuna na mjesec.

- Tužitelj može zatražiti donošenje upravnoga akta kojim se nekoj drugoj osobi nameće neka obveza, npr. nalog da sruši kuću koja je nezakonito izgrađena.

Točka 2. obuhvaća slučajeve u kojima je javnopravno tijelo odbilo donijeti upravni akt ili ga je propustilo donijeti. Međutim, u slučaju propusta (= šutnja uprave), primjenjuju se posebne odredbe čl. 16.

Točka 3.:

U brojnim slučajevima u vrijeme kad sud donese odluku o nekoj tužbi, upravni akt više ne proizvodi pravne učinke.

Primjeri:

a) Tužitelj se prijavio za prodaju robe za vrijeme Božićnog sajma (prosinac 2007.godine). Njegova prijava je odbijena. Sud odlučuje o predmetu u srpnju 2008. godine.

b) Ministarstvo unutarnjih poslova zabranjuje prosvjed koji je planiran za 18. lipnja 2008. godine. Sud odlučuje o predmetu u kolovozu 2009. godine.

c) Policija zapljenjuje neki predmet. Sud odlučuje nakon što je policija vratila zaplijenjeni predmet.

Bez odredbe sadržane u točki 3., takva bi tužba bila nedopuštena. Tužba radi poništenja ili tužba radi donošenja upravnog akta bile bi nedopuštene, budući da u vrijeme donošenja sudske odluke tužitelj više nema nikakav pravni interes u ukidanju pobijanog upravnog akta (npr. odluke o oduzimanju imovine) ili u donošenju

upravnoga akta (npr. dozvole za sudjelovanje u božićnom sajmu). Točka 3. omogućava tužitelju – pod uvjetom da je pobijana odluka bila nezakonita – da dobije odgovarajuće sudske utvrđenje, ako za to ima opravdan interes.

Takav interes postoji ako tužitelj vjerodostojno tvrdi:

- da bi se slična situacija mogla ponoviti u budućnosti i da bi javnopravno tijelo ponovilo svoju odluku (opasnost od ponavljanja),
- da će predmetno utvrđenje upotrijebiti za pokretanje postupka za naknadu štete, ili
- da treba predmetno utvrđenje radi vlastite rehabilitacije, npr. ako se pobijani upravni akt temelji na kaznenim, prekršajnim ili drugim nečasnim optužbama.

Tužba radi utvrđenja nezakonitosti upravnoga akta koji više ne proizvodi pravne učinke dopuštena je neovisno o trenutku u kojem je predmetni upravni akt prestao proizvoditi pravne učinke. Ako do toga dođe nakon što je već podnesena tužba iz točke 1. ili 2., tužitelj može tužbeni zahtjev prilagoditi novonastaloj situaciji (druga rečenica u točki 3.).

Točka 4.:

Tužbom radi djelovanja tužitelj može tražiti da se naloži da tuženik:

- izvrši neko postupanje (npr. pruži informaciju, plati novac, preda neki predmet),
- trpi neko postupanje, (npr. obveze iz upravnog ugovora, članak 130. ZUP-a)
- propusti neko postupanje (npr. da propusti izdati u upozorenje vezano uz manjkav proizvod).

Za donošenje upravnoga akta točka 2. je *lex specialis*.

Tužbom radi djelovanja ne može se tražiti da javnopravno tijelo propusti donijeti neki upravni akt. Tužitelj mora čekati da takav akt bude donesen i potom ga osporiti tužbom iz točke 1.

Tužba radi djelovanja dopuštena je i ako javnopravno tijelo ne poštuje upravni akt koji je javnopravno tijelo samo donijelo kojim se nekome dodjeljuje neko pravo (npr. na isplatu novca). Međutim, u iznimnim situacijama u kojima je upravni akt donijet na temelju odgovarajuće sudske odluke, tužitelj ne mora podnijeti dodatnu tužbu radi djelovanja već može izravno podnijeti prijedlog za izvršenje sudske odluke (usp. komentar članka 108.)

Ako negativna odluka javnopravnoga tijela o nekoj upravnoj radnji više ne proizvodi pravne učinke, na odgovarajući način primjenjuje se točka 3.

Točka 5.:

Tužbom na utvrđenje postojanja ili nepostojanja pravog odnosa ili ništavnosti upravnoga akta tužitelj može tražiti utvrđenje o postojanju ili nepostojanju prava ili

obveze koja se temelji na upravnome pravu, pod uvjetom da tuženik osporava predmetno pravo ili obvezu. Primjerice:

- tužitelj tvrdi da ima određeni status, npr. da je rođenjem stekao hrvatsko državljanstvo ili da je državni službenik,
- tužitelj tvrdi da njegova dozvola za poslovanje kafića uključuje i pravo na upotrebu pločnika ispred kafića bez ikakve dodatne dozvole.

Tužba na utvrđenje mora se odnositi na konkretan slučaj koji je predmet spora između stranaka. Tužitelj ovu tužbu ne smije zlorabiti kako bi razjasnio "interesantna" pravna pitanja koja se u praksi nisu predmet spora.

Tužba na utvrđenje dopuštena je samo ako tužitelj ima opravdani interes za zatraženo utvrđenje. Kako bi se utvrdilo ima li tužitelj takav opravdani interes, potrebno je ispitati na koji bi način zatraženo utvrđenje tužitelju moglo pomoći. Primjerice, takav interes postoji ako tužitelju prijete kaznene ili prekršajne optužbe zbog kršenja obveze koja se temelji na upravnome pravu. U takvom slučaju, tužitelj ima opravdani interes za dobivanje utvrđenja upravnoga suda koje će moći upotrijebiti u kaznenom ili prekršajnom postupku.

Tužba na utvrđenje postojanja ili nepostojanja pravnog odnosa nije dopuštena ako je tužitelj mogao podnijeti drugu tužbu iz točke 1. do 4. Ako, primjerice, javnopravno tijelo donese upravni akt kojim se nameće obveza plaćanja određenog iznosa novca kao poreza na dohodak, osoba kojoj se nameće ta obveza ne može podnijeti tužbu na utvrđenje s ciljem utvrđenja da ne mora platiti porez na dohodak. Umjesto toga, mora osporiti predmetni upravni akt tužbom radi poništenja upravnoga akta.

Članak 13. Predmet tužbe radi poništenja ili izdavanja upravnog akta

Čl. 13. određuje predmet tužbe radi poništenja upravnog akta i tužbe radi izdavanja upravnog akta. To je nužno kako bi se razjasnilo koja upravna odluka – prvostupanjski upravni akt ili drugostupanjski upravni akt (usp. čl. 110. i dalje ZUP-a) – je predmet postupka.

St. 1. i 2.:

U pravilu su i prvostupanjski upravni akt i drugostupanjski upravni akt predmet postupka. U tom smislu nije važno je li drugostupanjskim upravnim aktom prvostupanjski akt izmijenjen ili dopunjen (st. 1.) ili nije (st. 2.).

St. 3.:

St. 3. određuje iznimku u slučaju da drugostupanjski upravni akt po prvi puta utječe na pravo neke osobe. U tom slučaju je sam drugostupanjski upravni akt predmet postupka.

Situacije u kojima su nečija prava ili pravni interes povrijeđeni samim drugostupanjskim upravnim aktom mogu se podijeliti u dvije podskupine:

- kad prvostupanjsko javnopravno tijelo podnositelju zahtjeva dodijeli zatraženo pravo (npr. građevinsku dozvolu). Nakon žalbe neke druge osobe (npr. susjeda),

drugostupanjsko javnopravno tijelo ukine prvostupanjski upravni akt. Podnositelj zahtjeva može samo tvrditi da su mu drugostupanjskim upravnim aktom povrijeđena prava ili pravni interes.

- kad prvostupanjsko javnopravno tijelo podnositelju zahtjeva odbije zatraženo pravo (npr. građevinsku dozvolu). Nakon žalbe podnositelja zahtjeva, javnopravno tijelo dodijeli zatraženo pravo (npr. građevinsku dozvolu). Taj bi drugostupanjski akt mogao povrijediti prava ili pravne interese treće strane (npr. susjeda). Međutim, ta osoba može samo tvrditi da su mu drugostupanjskim upravnim aktom povrijeđena prava ili pravni interesi.

St. 4.:

St. 4. sadrži još jednu iznimku a to je slučaj u kojem zakonom nije predviđen upravni žalbeni postupak. Mnogi zakoni koji uređuju posebna područja upravnoga prava predviđaju mogućnost izravnoga podnošenja tužbe protiv prvostupanjskoga upravnoga akta.

Članak 14. Aktivna legitimacija

Cilj ove odredbe je sprečavanje takozvanoga "*actio popularis*".

St. 1.:

Tužba je dopuštena samo ako tužitelj može tvrditi da su mu povrijeđena njegova prava ili pravni interes. Povreda prava na koju se poziva mora biti moguća. Ako nije moguće da je upravnim aktom moglo biti povrijeđeno tužiteljevo pravo ili pravni interes, tužba nije dopuštena.

S druge strane, tužba je dopuštena već ako se i čini da je povreda prava ili pravnih interesa na koju se tužitelj poziva moguća. Pitanje je li pravo ili pravni interes uistinu povrijeđen, pripada odluci o predmetu postupka.

Proširenje aktivne legitimacije na (moguće) povrede pravnih interesa prati trenutačni trend pristupan diljem Europe.

U mnogim slučajevima, u materijalnom pravu nije izriekom rečeno da je njegov cilj zaštita prava ili pravnih interesa pojedinih skupina. U tom slučaju, kako bi se odgovorilo na pitanje jesu li neka prava ili pravni interesi dovedeni u pitanje (a ako jesu, koji), potrebno je tumačiti mjerodavno materijalno pravo. Odlučujuću ulogu u tome ima razlog (*ratio legis*) za donošenje pojedine odredbe – je li njezina jedina svrha održavanje javnoga reda ili je pak njezina svrha i zaštita prava i/ili pravnih interesa pojedinih skupina.

Primjeri:

- Odredba zakona o prostornom planiranju prema kojoj se svi interesi na koje utječe neki građevinski projekt moraju međusobno usporediti mogla bi se protumačiti kao da je njezina svrha zaštita prava i interesa koji se moraju usporediti (npr. zdravlje osoba na koje utječe ispuštanje plinova ili voda).

- Odredba koja uređuje kraj radnoga vremena kafića može se protumačiti kao da je njezina jedina svrha održavanje javnoga reda. No, može se protumačiti i kao da je njezina svrha (i) zaštita prava i pravnih interesa susjeda od ometanja (poglavito bukom) tijekom noći.

St. 1. usklađen je s pravom EU. Sud Europskih zajednica utvrdio je da nacionalne odredbe koje se odnose na aktivnu legitimaciju i druge uvjete za dopuštenost tužbe ne predstavljaju kršenje prava EU tako dugo dok te odredbe ne narušavaju pravo na učinkovitu sudsku zaštitu prilikom ostvarivanja onih prava koja su zajamčena pravom EU (Sud Europskih zajednica, predmet C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, st. 18., predmet C-432/05, Unibet, st. 37.). Postupovna pravila koja uređuju pitanje tužbi za zaštitu pojedinačnih prava sukladno pravu EU ne smiju biti nepovoljnija od onih koja uređuju pitanje sličnih domaćih tužbi (načelo jednakovrijednosti) i ne smiju ostvarivanje prava zajamčenih pravom EU učiniti praktički nemogućim niti pretjerano teškim (načelo učinkovitosti; Sud Europskih zajednica, predmet 33/76, Rewe, st. 5., predmet C-432/05, Unibet, st. 43.).

St. 2:

St. 2. pojašnjava da javnopravna tijela mogu podnijeti tužbu te da i ona moraju tvrditi da su im povrijeđena njihova prava ili pravni interesi, poglavito pravo na samoupravu.

Međusobni postupci između javnopravnih tijela koja pripadaju istoj fizičkoj osobi u načelu nisu dopušteni, osim ako zakon izrijekom ne predviđa neku iznimku.

St. 3:

Za razliku od čl. 2. st. 4. ZUS-a, st. 3. određuje da državno odvjetništvo može podnijeti tužbu sa ciljem provjere poštuje li se objektivno pravo samo ako to predviđa zakon. Za razloge za donošenje ove odredbe, pogledajte komentare na čl. 1.

Članak 15. Pokretanje upravnoga spora nakon okončanja drugostupanjskog upravnog postupka

Prema čl. 110. ZUP-a, stranka može podnijeti žalbu protiv prvostupanjskoga upravnoga akta ako zakonom pravo na podnošenje žalbe nije isključeno. Uz to, čl. 134. ZUP-a i čl. 1136. ZUP-a predviđaju da stranka može podnijeti prigovor u svrhu osiguravanja ispunjavanja upravnog ugovora (čl. 134. st. 1.), prigovor protiv postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 136. st. 1.) ili protiv bilo kojeg drugog upravnoga postupanja (čl. 136. st. 2.). Čl. 15. određuje da u tim slučajevima predmetni postupak mora biti okončan prije podnošenja tužbe. U suprotnome tužba nije dopuštena.

Ako zakon ne predviđa provedbu predmetnoga postupka, tužba se može podnijeti izravno protiv prvostupanjskoga upravnoga akta unutar roka iz čl. 17.

Članak 16. Šutnja uprave

Čl. 16. određuje formalne uvjete za dopuštenost tužbe u slučaju da javnopravno tijelo ne donese odluku o nekom zahtjevu, prigovoru ili žalbi (= šutnja uprave).

St. 1.:

St. 1. točka 1. uređuje situaciju u kojoj odluka o zahtjevu za donošenje upravnog akta nije donesena u zakonom predviđenom roku (npr. čl. 70. st. 2. i čl. 71. st. 2. ZUP-a) i u kojoj zakonom nije predviđen upravni žalbeni postupak (čl. 110. ZUP-a). Ako su ti uvjeti ispunjeni, tužba se može podnijeti izravno nakon isteka roka.

Ako pak odluka o zahtjevu nije donesena u zakonom predviđenom roku ali zakon predviđa upravni žalbeni postupak, može se podnijeti žalba (čl. 110. st. 2. i čl. 119. ZUP-a).

St. 1. točka 2. odnosi se na šutnju javnopravnoga tijela koje treba odlučiti o žalbi. Ako odluka o žalbi nije donesena na vrijeme (npr. čl. 121. ZUP-a), nakon isteka roka može se izravno podnijeti tužba a da upravni žalbeni postupak još nije okončan. To se odnosi na tužbe radi poništenja upravnog akta kao i na tužbe radi donošenja upravnog akta.

St. 2.:

St. 2. odgovara čl. 119. st. 2. ZUP-a. Ova odredba omogućava sudu da javnopravnome tijelu odredi novi rok za donošenje odluke ako sud smatra da odluka nije donesena zbog opravdanih razloga. Ti razlozi mogu ležati u činjenici da je u predmetu potrebno utvrditi složene činjenice (posebice u predmetima u kojima su potrebna mišljenja vještaka) ili u ponašanju stranke (kad je stranka prouzročila kašnjenje). Organizacijski razlozi poput stalnog preopterećenja javnopravnoga tijela ne predstavljaju opravdan razlog u tom smislu.)

St. 3. i 4.:

St. 3. i 4. primjenjuju se ako je "nedostajuća" odluka o zahtjevu za donošenje upravnog akta ili o žalbi donesena za vrijeme trajanja sudskoga postupka po (dopuštenoj) tužbi podnesenoj sukladno čl. 16. st. 1. St. 3. primjenjuje se ako javnopravno tijelo odluči u korist tužitelja. St. 4. primjenjuje se ako su tužiteljev zahtjev za donošenje upravnog akta ili žalba odbijeni.

Ako je donesen traženi upravni akt ili je žalba uvažena, sud mora rješenjem obustaviti postupak i odlučiti o troškovima (čl. 93. i dalje). Međutim, ako tužitelj smatra da donesenom odlukom njegov zahtjev ili žalba nisu uvaženi u cijelosti, može podnijeti prijedlog za nastavak postupka. U tom slučaju sud mora utvrditi jesu li zahtjev ili žalba uvaženi u cijelosti. Ako jesu, sud će presudom odbaciti prijedlog. U suprotnom, sud će staviti izvan snage rješenje o obustavi postupka, nastaviti s postupkom i odlučiti o predmetu postupka (čl. 66. i 67.).

Ako su nakon podnošenja tužbe iz st. 1. zahtjev za donošenje upravnog akta ili žalba odbijeni, sud će nastaviti postupak. Tužitelj ne treba podnijeti novu tužbu niti drugi prijedlog. Prije nego što donese svoju odluku, sud mora utvrditi jesu li svi uvjeti za dopuštenost tužbe ispunjeni (npr. aktivna legitimacija, čl. 14.).

St. 5.:

St. 1. do 4. primjenjuju se na odgovarajući način ako nadležno tijelo u zakonom

predviđenom roku ne izvijesti stranku o mjerama koje je poduzelo na temelju prigovora (čl. 138. st. 2. ZUP-a).

Članak 17. Rokovi za predaju tužbe

Razlog za ovu odredbu je pružanje pravne sigurnosti. Sve stranke čija su prava ili pravni interesi povrijeđeni nekim upravnim aktom moraju u razumnome roku znati trebaju li poštivati taj upravni akt.

Tužbe iz čl. 12. st. 1. do 3. podnose se u roku od 30 dana od dostave drugostupanjskog upravnog akta ili – ako zakon ne predviđa žalbeni postupak – u roku od 30 dana od dostave prvostupanjskog upravnog akta. Ako tužba nije podnesena u predviđenom roku, tužba je nedopuštena. Međutim, ako su zadovoljeni određeni uvjeti, sud može odlučiti o povratu u prijašnje stanje (čl. 26).

Tužbe iz čl. 12. st. 4. i 5. podnose se u roku od 30 dana od dostave odluke o prigovoru. Međutim, postoje i dvije iznimke:

- Tužba radi utvrđenja ništavnosti upravnog akta (čl. 12. točka 5.) izuzeta je od tog roka. Upravni akti koji su ništavni ne mogu postati pravomoćni. To proizlazi iz čl. 102. st. 3. ZUP-a. Prema toj odredbi, ništavnost upravnog akta može se proglasiti u svako doba.

- Niti za utvrđenje ništavnosti upravnog ugovora (čl. 12. točka 5.) nije predviđen rok (usp. čl. 132. ZUP-a).

Čl. 25. sadrži opća pravila koja se ne primjenjuju samo na rokove iz st. 1. i 2., već na sve rokove određene ovim zakonom. Na izračunavanje rokova primjenjuje se čl. 114. ovoga zakona, zajedno sa čl. 112. i dalje ZPP-a.

Članak 18. Tužba protiv postupovnih odluka javnopravnih tijela

Razlog za st. 1. jest da se spriječi da se upravni postupci nepotrebno produljuju time što se strankama pruža mogućnost da pobijaju bilo koju postupovnu odluku (npr. naloga za pojavljivanje pred javnopravnim tijelom, naloga za podnošenje određenoga dokumenta ili naloga u svezi s izuzimanjem dokaza). St. 2. sadrži dvije iznimke od načela sadržanoga u st. 1. kako bi se zajamčila učinkovita pravna zaštita.

Članak 19. Tužba radi ocjene suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom

St. 1.:

Hrvatski stručnjaci smatraju da postoji pravna praznina u odnosu na sudsku kontrolu općih akata. Prema njihovome mišljenju, čl. 128. podstavak 2. Ustava RH ne odnosi se na sve opće akte (npr. Omejec, Zbornik radova "Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi", Inženjerski biro, Zagreb 2006.; Đerđa, Zbornik Pravnog Fakulteta Sveučilišta Rijeci, Vol. 29, Br. 1 (2008.)). Kako bi se premostila ta potencijalna pravna praznina, čl. 8. st. 2., čl. 19. i 74. predviđaju da Vrhovni upravni sud provodi sudsku kontrolu (ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom) općih akata koji nisu obuhvaćeni čl. 128. podstavkom 2. Ustava RH.

St. 1. sročén je tako da premosti pravnu prazninu na koju su upozorili hrvatski stručnjaci. Njime nisu određeni slućajevi na koje se odnosi ova odredba, već su samo vrlo općenito navedeni slućajevi koji **nisu** njome obuhvaćeni, npr. svi slućajevi koji su obuhvaćeni čl. 128. podstavkom 2. Ustava RH. Međutim, bilo bi bolje kad bi st. 1. sadržavao nedvosmisleno određenje koje su to vrste općih akata koje su njime obuhvaćene. Stručnjaci iz država članica nisu mogli pripremiti tu definiciju budući da ne poznaju hrvatski pravni sustav do one mjere koja bi im omogućavala da ispune tu zadaću. Međutim, preporuča se da se nadležnost Vrhovnog upravnoga suda proširi na sve propise/podzakonske akte koje donose gradovi, općine i županije, kao i na propise koje donose profesionalne udruge (npr. Odvjetnićka komora, Gospodarska komora). Dugoroćno gledano, Ustavni će sud biti preopterećen bude li njegova nadležnost obuhvaćala kontrolu ustavnosti i zakonitosti takvih propisa/podzakonskih akata.

"Izravna" kontrola općih akata, odnosno postupci u kojima je glavna tema ustavnost i zakonitost općeg akta, nije jedini naćin utvrđivanja ustavnosti i zakonitosti takvih akata. Uvriježeno je pravno naćelo da se u postupcima koji se odnose na neko upravno postupanje (npr. upravni akt) koje se temelji na općem aktu, ta pitanja također mogu postaviti ("neizravna" kontrola). Drugo je pitanje je li sud koji odlučuje o upravnome postupanju nadležan i za donošenje odluke o ustavnosti i zakonitosti općeg akta. Hrvatska, kao i brojne druge zemlje, predviđa da odluku o tome za većinu općih akata može donijeti samo njezin Ustavni sud.

"Izravna" kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata ima veliku prednost u usporedbi s "neizravnom" kontrolom. Odluka donesena u postupku "izravne kontrole" (ocjena suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom) kojom se opći akt poništava ili ukida ima ućinak *erga omnes* (ćl. 75. st. 2.). To znaći da takva odluka nije obvezujuća samo za stranke u dotićenome postupku, već je obvezatna za sve. Stoga je "izravna" kontrola ućinkovitija, budući da se ista pravna odluka treba donijeti samo jednom.

Nacrt novoga Zakona o upravnosudskom postupku ne isključuje "neizravnu" kontrolu općih akata. Moguća su oba oblika kontrole općih akata. Međutim, ako je postupak iz ćl. 19. u tijeku pred Vrhovnim upravnim sudom, prvostupanjski upravni sudovi kao i Vrhovni upravni sud mogu prekinuti druge postupke koji su u tijeku ako je za donošenje odluke u tim postupcima također relevantan predmetni opći akt (ćl. 56. st. 2. toćka 2.).

St. 2.:

U usporedbi s tužbom iz ćl. 12., tužba iz ćl. 19. dopuštena je samo ako tužitelj tvrdi da općim aktom povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes (usp. ćl. 14.); npr. ako opći akt uređuje obavljanje nekoga zanimanja ili naćin upotrebe zemlje. Međutim, prema st. 2. dovoljno je da će do takve povrede doći u bliskoj budućnosti. Takav bi slućaj mogao biti, primjerice, ako je opći akt već objavljen ali još nije stupio na snagu. Povreda za koju tužitelj tvrdi da će do nje doći mora biti više nego moguća na neki nejasan naćin – mora biti barem do određene mjere vjerojatna.

Nije nužno da povreda za koju tužitelj tvrdi da će do nje doći bude izravno uzrokovana općim aktom. Dovoljno je da neko drugo postupanje, primjerice, upravni akt koji se temelji na općem aktu, uzrokuje povredu.

St. 2. se ne primjenjuje ako tužbu podnosi javnopravno tijelo.

St. 3.:

Rok iz st. 3. predviđen je zbog pravne sigurnosti. Ako opći akt prvi puta povrijedi nečije pravo ili pravni interes nakon isteka ovoga roka, opći akt tu osobu obvezuje. Međutim, u tom slučaju dotična osoba može tvrditi da je pobijani opći akt nezakonit u postupku pokrenutom pred upravnim sudom sukladno čl. 12. ili u postupku pred nekim drugim sudom. Upravni sud ili drugi sud tada moraju u odgovarajućem postupku utvrditi je li opći akt zakonit ili nije (usp. komentare uz st. 1.).

St. 4.:

St. 4. omogućava Vrhovnom upravnom sudu da proširi činjeničnu osnovu za svoju odluku tražeći javna tijela koja nisu stranke u postupku da podnesu svoje mišljenje.

St. 5.:

Čl. 46. omogućava sudu da donese odluku o predmetima koji nisu posebno složeni po svojoj činjeničnoj ili pravnoj prirodi bez održavanja javne usmene rasprave bez pristanka stranaka. Budući da sudska kontrola općega akta iz st. 1. ne ispunjava ove uvjete, primjena čl. 46. općenito je isključena.

Glava V. Postupak pred sudom

Članak 20. Stranačka sposobnost i sposobnost poduzimanja radnji u postupku

St. 1 odgovara čl. 4. ZUP-a, a st. 2. članku 28. ZUP-a.

Članak 21. Stranke

Čl. 21. određuje pravni pojam "stranka".

Prema čl. 15. ZUS-a, tuženik u upravnosudskom sporu moglo je biti samo javnopravno tijelo. Zbog uvođenja upravnog ugovora, to će se promijeniti. Fizičke osobe, pravne osobe i drugi subjekti koji imaju pravo podnošenja tužbe također mogu biti stranke u upravnom ugovoru (čl. 130. st. 1. ZUP-a). Stoga je moguće da će u budućnosti javnopravno tijelo podnijeti tužbu protiv fizičke osobe zbog izvršavanja njezinih ugovornih obveza. I čl. 20. i čl. 21. sročeni su tako da uključuju tu mogućnost.

Za razliku od čl. 16. ZUS-a, treće osobe na čija prava ili pravne interese odluka suda može utjecati nisu zakonom određene kao stranke u postupku, već to postaju tek nakon što ih sud pozove da sudjeluju u postupku (usp. čl. 22.).

Članak 22. Poziv na sudjelovanje u postupku

Odredbe ovoga članka uređuju sudjelovanje u upravnosudskom postupku trećih osoba koje nisu niti tužitelj niti tuženik. Odredbe se ne primjenjuju samo na glavni

postupak, nego i na postupak u svezi s odgovdnim učinkom i privremenim mjerama (čl. 88. i dalje).

Sudjelovanjem trećih osoba u postupku nastoje se ispuniti tri cilja:

- zaštita prava i pravnih interesa trećih osoba,
- uključivanje trećih osoba u obvezujući učinak pravomoćnih odluka (učinak *res iudicata*) (usp. čl. 75. st. 1. i čl. 21.),
- izbjegavanje suprotstavljenih sudskih odluka.

Prema čl. 16. ZUS-a, osoba koja bi pretrpjela izravnu štetu poništenjem osporenoga upravnog akta ima – po zakonu – položaj stranke. Ako sud takvoj osobi ne omogući sudjelovanje u postupku, dotična osoba može podnijeti prijedlog za ponavljanje postupka (čl. 52. st. 1. točka 6. ZUS-a).

Takvo zakonsko rješenje odgovara isključivo kasatornom sustavu, ali ne i sustavu u kojem sudovi mogu donositi i reformacijske odluke. To potvrđuje i sljedeći primjer:

Zračna luka podnese tužbu sa zahtjevom da javnopravno tijelo izda građevinsku dozvolu za novu pistu. Prilazni koridor za zrakoplove proteže se preko područja u kojem živi 20.000 stanovnika. Prema čl. 16. ZUS-a, osobe koje žive u tom području ne bi mogle sudjelovati u postupku unatoč činjenici da bi izdavanje građevinske dozvole utjecalo na njihova prava ili pravne interese jer nije riječ o poništenju upravnoga akta nego o donošenju takvoga akta. Sudjelovanje osoba na čija prava ili pravne interese utječe sudska odluka nije u interesu samo tih osoba, nego i zračne luke, zbog obvezujućeg pravnog učinka pravomoćne presude (učinak *res iudicata*) na treće osobe koje su stranke u postupku (usp. čl. 75. st. 1., čl. 21. točka 3.).

Još jedan problem u prethodno navedenom slučaju je velik broj osoba na čija prava ili pravne interese utječe građevinski projekt. Kad bi sve te osobe po zakonu dobile položaj stranke u postupku, sud bi po službenoj dužnosti morao utvrditi imena i adrese svih tih osoba kako bi im pružio priliku da sudjeluju u postupku. To bi bilo gotovo nemoguće ili bi barem znatno produljilo postupak.

Pozivanje trećih osoba na sudjelovanje u postupku kako je predviđeno st. 1. do 4. ima sljedeće posljedice:

- treća osoba postaje stranka u postupku (čl. 21. točka 3.)
- treća osoba može podnositi i prijedloge vezane uz predmet postupka i prijedloge vezane uz vođenje postupka (čl. 22. st. 5.).
- pravomoćna presuda obvezujuća je i za treću osobu (učinak *res iudicata*) (čl. 75. st. 1.).

Kad je riječ o dodatnim posljedicama koje izaziva poziv na sudjelovanje u postupku iz st. 4., molimo pogledajte komentare uz tu odredbu.

St. 1.:

St. 1. omogućava sudu da pozove na sudjelovanje u postupku bilo koju treću osobu čija su prava ili pravni interesi povezani s predmetom postupka, budući da u tom slučaju na njezina prava ili pravne interese može (neizravno) utjecati odluka suda. Sud to može učiniti po službenoj dužnosti ili na odgovarajući prijedlog, a taj prijedlog mogu podnijeti i stranke i sama treća osoba. U prijedlogu treba biti navedena osoba (osobe) koje bi trebalo pozvati.

U načelu, odluka o tome hoće li treću stranu pozvati na sudjelovanje u postupku sukladno st. 1., ostavlja se slobodnoj procjeni suda. Budući da sud prema st. 1. nema obvezu pozvati treće osobe, nema obvezu niti utvrditi imena i adrese osoba na kojem bi se st. 1. mogao odnositi. Stoga je odgovornost stranaka ili trećih osoba da podnesu odgovarajući prijedlog. Ako je takav prijedlog podnesen i ako bi sudska odluka mogla utjecati na prava ili pravne interese predloženih trećih osoba, sud bi u pravilu trebao prihvatiti takav prijedlog.

Kako bi se ostvarila pravna sigurnost uključivanjem osoba (ili barem nekih od njih) na koje utječe graditeljski objekt u obvezujući učinak pravomoćne presude (učinak *res iudicata*), u prethodno navedenom slučaju zračna luka može podnijeti prijedlog sukladno st. 1. (usp. kategorije navedene u sklopu komentara uz st. 2.).

Ako sud odbije prijedlog za pozivanje trećih osoba na sudjelovanje u postupku prema st. 1., treća osoba može podnijeti žalbu protiv takvoga rješenja (čl. 81). Žalbu mogu podnijeti i stranke, pod uvjetom da imaju pravni interes za sudjelovanje treće osobe u postupku, a posebice za primjenu obvezujućeg učinka pravomoćne presude (učinka *res iudicata*) na treću osobu (čl. 75. st. 1.).

Nepozivanje treće osobe na sudjelovanje u postupku prema st. 1. nema nikakvih daljnjih učinaka na glavni postupak. Prava i pravni interesi treće osobe dovoljno su zaštićeni budući da treća osoba nije postala stranka u postupku (čl. 21. točka 3.) pa pravomoćna presuda na nju nema obvezujući učinak (čl. 75. st. 2.) te treća osoba može pokušati pobiti upravni akt donesen temeljem sudske presude, ili – u slučaju poništenja upravnoga akta – podnijeti novi prijedlog javnopravnome tijelu.

St. 2.:

Za razliku od st. 1., sud mora pozvati treće osobe na sudjelovanje u postupku ako bi sudska odluka ne samo neizravno, nego i izravno utjecala na njihova prava ili pravne interese. To je slučaj u kojem bi sudska odluka istodobno nužno imala učinak na prava i interese trećih osoba.

Uz to što štiti treće osobe, st. 2. štiti i glavne stranke (odnosno tužitelja i tuženika). St. 2. štiti njihove interese jer je treća strana kao stranka u postupku obuhvaćena obvezujućim učinkom pravomoćne presude (učinak *res iudicata*), a bez takvoga obuhvata presuda bi u slučajevima koji potpadaju pod st. 2. bila gotovo beskorisna, budući da ne bi bila obvezujuća za treću osobu. Važan cilj ove odredbe jest jamstvo učinkovite sudske kontrole.

St. 2. sročan je vrlo apstraktno. Odluku o tome hoće li sudska odluka izravno utjecati na nečija prava ili pravne interese ili neće u mnogim je slučajevima teško donijeti. Za primjenu st. 2. potrebno je da odluka suda predstavlja stvarnu povredu nečijih prava ili pravnih interesa, koja nadolazi povredu u slučajevima koji su obuhvaćeni st. 1. i

koja opravdava pravne posljedice primjene st. 2. (obvezatan poziv na sudjelovanje u postupku umjesto mogućega poziva o kojem prema svojoj slobodnoj procjeni odlučuje sud, pa u tom slučaju nepozivanje treće osobe predstavlja ozbiljan postupovni propust). Postoje li razlozi za to treba odlučiti u odnosu na prethodno navedeni razlog za donošenje st. 2. Povrh toga, u obzir treba uzeti i druge razloge, poput individualizacije mogućega kruga trećih osoba.

Kako bi se olakšalo razlikovanje st. 1. i st. 2., možemo razlikovati sljedeće kategorije:

1. Tužba radi poništenja upravnog akta (čl. 12. točka 1.) koji utječe na prava ili pravne interese trećih osoba

Ovo je uobičajeni slučaj za obvezatne pozive na sudjelovanje u postupku, prema st. 2. U ovu kategoriju spadaju svi slučajevi u kojima tužitelj podnosi tužbu protiv upravnoga akta koji osobi kojoj je upravni akt izdan daje neku dozvolu, pravo ili neku drugu korist.

Primjeri:

- Tužba koju podnosi susjed protiv građevinske dozvole – nositelj građevinske dozvole mora biti pozvan na sudjelovanje u postupku prema st. 2.

- Tužba protukandidata protiv imenovanja državnoga službenika/suca – imenovani državni službenik/sudac mora biti pozvan na sudjelovanje u postupku prema st. 2.

- Tužba sa zahtjevom za ukidanje subvencije koja je dodijeljena poslovnome konkurentu – poslovni konkurent mora biti pozvan na sudjelovanje u postupku prema st. 2.

U tim slučajevima, sud mora na sudjelovanje u postupku pozvati osobu kojoj je izdan upravni akt kojim se toj osobi dodjeljuje neko pravo, sukladno st. 2. Ako sud uvaži tužbu, presudom će poništiti upravni akt i time **izravno** utjecati na prava i pravne interese osobe kojoj je upravni akt izdan, koja je također navedena i u tužbenome zahtjevu.

2. Tužba radi donošenja upravnoga akta kojima se nekome dodjeljuje neko pravo

a) Ova kategorija obuhvaća slučajeve u kojima osoba traži donošenje upravnoga akta koji bi mogao predstavljati povredu prava i pravnih interesa drugih osoba. U tim slučajevima osobe koje tvrde da bi im sudskom odlukom mogla biti povrijeđena prava ili pravni interesi sud ne mora pozvati na sudjelovanje u postupku prema st. 2., ali ih može pozvati prema st. 1.

Primjeri:

- Tužba radi izdavanja građevinske dozvole

- Tužba radi izdavanja dozvole za rad (npr. disko-kluba)

Za razliku od presude kojom se donosi odluka o tužbi radi poništenja upravnog akta, prosuda kojom se donosi odluka o donošenju upravnog akta sama po sebi ne mijenja pravno stanje, već samo obvezuje javnopravno tijelo da to učini nalažući tome tijelu

da donese navedeni upravni akt. A za razliku od tužbenoga zahtjeva za poništenje upravnog akta koji je izdan određenoj osobi, u tužbenome zahtjevu za donošenje upravnog akta podnositelju zahtjeva ne navodi se niti jedna druga osoba čija bi prava ili pravni interesi mogli biti povrijeđeni. Uz to, gore navedeni primjer tužbe radi donošenja građevinske dozvole za izgradnju zrakoplovne piste pokazuje da bi u brojnim slučajevima sudu bilo doslovce nemoguće utvrditi koje su to sve osobe na čija bi prava ili pravne interese odluka suda mogla utjecati. Stoga u ovakvim slučajevima moguća povreda prava ili pravnih interesa trećih osoba nije dovoljno konkretizirana, te bi odluka suda tek **neizravno** utjecala na prava ili pravne interese trećih osoba.

b) To, međutim ne znači da presuda kojoj se donosi odluka o tužbi za donošenje upravnog akta ni u kojem slučaju ne može **izravno** utjecati na prava ili pravne interese treće osobe. Ako se u tužbenom zahtjevu za donošenje određenog upravnog akta navodi treća osoba na sličan način na koji se navodi u tužbenom zahtjevu koji spada u 1. kategoriju, moguća povreda prava ili pravnih interesa treće osobe dovoljno je konkretizirana te bi odluka suda **izravno** utjecala na prava i pravne interese trećih osoba.

Primjer:

- Tužba radi odobravanja iznimke, kojom bi se dopustila gradnja kuće bliže susjednoj međi nego što je to zakonski predviđeno - navođenje susjedne čestice predstavlja jasno određenje treće osobe/osoba čija bi prava ili pravni interesi bili povrijeđeni.

3. Tužba radi donošenja upravnog akta kojim se navedenoj trećoj osobi nameće neka obveza

Budući da se i ova kategorija odnosi na tužbe radi donošenja upravnog akta, i ovdje vrijede ista načela kao i za 2. kategoriju. Ako se u tužbenom zahtjevu za donošenje određenog upravnog akta navodi treća osoba na sličan način na koji se navodi u tužbenom zahtjevu koji spada u 1. kategoriju, moguća povreda prava ili pravnih interesa treće osobe dovoljno je konkretizirana te bi odluka suda **izravno** utjecala na prava i pravne interese trećih osoba.

Primjer:

- Tužba radi izdavanja naloga za rušenje kuće na susjednoj čestici – navođenje susjedne čestice predstavlja jasno određenje treće osobe/osoba čija bi prava ili pravni interesi bili povrijeđeni.

U svim ostalim slučajevima koji ne spadaju ni u jednu od navedenih kategorija, odluku treba donijeti na temelju okolnosti u pojedinom predmetu.

Za prethodne postupke (postupke koji se odnose na odgovni učinak i privremene mjere), na odgovarajući se način primjenjuju gore navedene kategorije.

Ako sud odbaci prijedlog da se treća strana pozove na sudjelovanje u postupku prema st. 2., i treća osoba i stranke u postupku mogu podnijeti žalbu protiv predmetnoga rješenja.

Nepozivanje treće osobe od strane suda na sudjelovanje u postupku prema st. 2. predstavlja ozbiljan postupovni propust. Ako sud primijeti taj propust, mora po službenoj dužnosti propust ispraviti što je prije moguće. Isto vrijedi i za Vrhovni upravni sud, ako se takav propust primijeti tijekom drugostupanjskoga postupka.

Nepozivanje treće osobe od strane suda na sudjelovanje u postupku prema st. 2. ne daje toj osobi pravo da ponese žalbu protiv presude donesene u glavnom postupku, budući da ta treća osoba nije bila stranka u postupku (usp. čl. 21. točka 3.). Prava i pravni interesi treće osobe dovoljno su zaštićeni budući da donesena presuda na nju nema obvezujući učinak (učinak *res iudicata*) (čl. 75. st. 2).

St. 3.:

St. 3. propisuje poseban slučaj u kojem je poziv na sudjelovanje u postupku obvezatan: ako je za upravno postupanje potrebno odobrenje drugog javnopravnog tijela, sud mora pozvati to tijelo.

St. 4.:

St. 4. propisuje još jedan slučaj u kojem je poziv na sudjelovanje u postupku obvezatan. Uz to, st. 4. omogućava sudu ne samo da na sudjelovanje u postupku pozove drugo javnopravno tijelo, nego i da donese presudu protiv toga tijela.

Ova odredba ima dva cilja:

- zaštita tužitelja
- izbjegavanje daljnjih sudskih postupaka.

Odredbe koje propisuju nadležnost javnopravnih tijela u pitanjima koja se odnose na socijalnu skrb katkada su toliko složene da čak ni javnopravna tijela koja se tim pitanjima bave nisu sigurna u čiju nadležnost spada pojedini zahtjev. Takva složenost propisa ne bi smjela ići na štetu tužitelja. S vremena na vrijeme dogodi se da se neko javnopravno tijelo greškom proglasi nadležnim i odbije neki materijalni zahtjev, a sud odobri materijalni zahtjev i utvrdi da predmet spada u nadležnost drugog javnopravnog tijela. Da nema odredbe sadržane u st. 4., sud bi morao odbaciti tužbu ako utvrdi da je tužitelj podnio tužbu protiv krivoga tuženika i tužitelj bi potom morao pokrenuti nov upravni postupak i podnijeti novu tužbu – ako bi i drugo javnopravno tijelo odbilo njegov zahtjev. Na taj bi način tužitelj izgubio mnogo vremena, a takav je postupak i neučinkovit jer bi u obliku nove tužbe često ponovno završio na sudu.

St. 5.:

St. 5. propisuje pravo pozvane stranke da podnosi prijedloge vezane uz predmet postupka i prijedloge vezane uz vođenje postupka.

St. 6.:

Svrha st. 6. druge rečenice jest zaštita pozvane stranke (pravo na saslušanje, usp. čl. 35.). Stranka o razlozima poziva i stanju postupka može biti obaviještena pisanim putem, posebice slanjem kopija važnih isprava iz spisa.

Članak 23. Tuženik u tužbama protiv javne vlasti

St. 1. i 2.:

St. 1. i 2. određuju protiv koga treba usmjeriti tužbu ako je tuženik javnopravno tijelo. U pravilu, tužbu treba usmjeriti protiv javnopravnoga tijela koje je postupalo ili odbilo odnosno propustilo postupati (st. 1. rečenica 1. i st. 2.). To se primjenjuje i ako je upravni akt izmijenjen odlukom o žalbi (usp. čl. 13. točka 1.).

St. 1. rečenica 2. sadrži iznimku iz čl. 13. točke 3.: u takvim slučajevima, tužbu treba usmjeriti protiv javnopravnoga tijela koje je donijelo odluku o žalbi.

St. 3.:

St. 3. određuje tko može zastupati javnopravno tijelo, posebice na usmenim raspravama.

Članak 24. Dostava pismena

Odredbe o dostavi pismena slijede odgovarajuće odredbe Zakona o općem upravnom postupku, budući da te odredbe pružaju učinkovitija pravila nego odgovarajuće odredbe Zakona o parničnom postupku.

Članak 25. Rokovi

Čl. 25. ne primjenjuje se samo na rokove za podnošenje tužbe (čl. 17.) nego na sve rokove predviđene ovim zakonom (npr. čl. 77. st. 2. i čl. 81. st. 3.).

St. 1.:

St. 1. određuje kada počinju teći rokovi. Rok počinje teći od dana dostave, objave ili izricanja određene odluke.

St. 2.:

Ako upravna ili sudska odluka nije dostavljena, priopćena niti izrečena stranci ili ako postupovni zahtjevi za dostavu pismena, priopćavanje ili izricanje nisu ispunjeni, rok za podnošenje tužbe ili pravnoga lijeka produljuje se na tri mjeseca od dana

- kada je stranka uistinu saznala za predmetnu odluku
- kada je stranka mogla saznati za predmetnu odluku. To je slučaj u kojem stranka nije saznala za odluku zbog vlastitog grubog nemara. Grubi nemar se podrazumijeva ako stranka zna da netko ostvaruje prava koja moraju biti dodijeljena upravnim aktom.

Na primjer:

Susjed zna za građevinske radove na obližnjoj čestici ali nije vidio odgovarajuću građevinsku dozvolu. U tom slučaju, susjed ima obvezu ostvariti svoja prava time što

će upitati susjeda ili nadležno javnopravno tijelo je li građevinska dozvola izdana. Ako tako ne postupi, riječ je o grubom nemaru.

Ako se dostava, priopćavanje ili izricanje nadoknadi ili ako se greška u donosu na dostavu, priopćavanje ili izricanje ispravi, primjenjuje se opći rok (npr. čl. 17., čl. 77. st. 2. ili čl. 81. st. 3.).

St. 3.:

Ako upravna ili sudska odluka uopće ne sadrži uputu o pravnom lijeku ili je ta uputa nepotpuna ili pogrešna, rok za podnošenje tužbe ili pravnoga lijeka produljuje se na tri mjeseca od dostave, priopćenja ili izricanja odluke (prva rečenica). Uputa o pravnom lijeku je nepotpuna ako nije naveden jedan od zahtjeva sadržanih u čl. 98. st. 7. ZUP-a ili čl. 63. st. 6.. Uputa o pravnom lijeku je pogrešna ako je jedan od nužnih dijelova upute netočan.

Postoje dvije iznimke od prethodno navedenoga pravila:

- Ako je u uputi o pravnom lijeku pogrešno naveden duži rok od roka koji je predviđen zakonom, primjenjuje se taj duži rok.

- Ako je u uputi o pravnom lijeku pogrešno navedeno da pravni lijek nije dopušten, tužba ili pravni lijek protiv sudske odluke može se podnijeti u roku od 3 mjeseca od dana kad je stranka saznala za mogućnost podnošenja tužbe ili pravnog lijeka. Za razliku od st. 2., nije dovoljno da je stranka samo trebala znati za tu mogućnost.

Ako je uputa o pravnom lijeku naknadno dana, ako ne nepotpuna uputa dopunjena ili ako je pogrešna uputa ispravljena, primjenjuje se opći rok (npr. čl. 17., čl. 77. st. 2. ili čl. 81. st. 3.). Međutim, ako nova uputa sadrži neku drugu grešku, ponovno se primjenjuje st. 3.

Članak 26. Povrat u prijašnje stanje

Mogućnost i uvjeti za povrat u prijašnje stanje isti su kao i u Zakonu o parničnom postupku, uz jednu iznimku. Apsolutni rok od tri mjeseca za podnošenje prijedloga iz čl. 118. st. 3. ZPP-a nije dovoljan za osiguranje učinkovite pravne zaštite. Stoga je taj rok produžen na godinu dana (st. 2.).

Članak 27. Elektronička komunikacija

Članak 28. Dostava elektroničkih dokumenata

Članak 29. Elektronički sudski spisi

Članak 30. Pristup elektroničkim sudskim spisima

Čl. 27. do 30. nude sve mogućnosti moderne komunikacije, od elektroničkog dostavljanja dokumenata, preko elektroničkog vođenja spisa do pristupa elektroničkim sudskim spisima putem interneta. Elektronička komunikacija olakšat će komunikaciju između stranaka i suda, posebice na velike udaljenosti.

Međutim, prije pokretanja elektroničke komunikacije, potrebno je osigurati nužnu infrastrukturu i nužan hardver i softver. To se ne odnosi samo na sudove, već i na javnopravna tijela i odvjetnike, budući da je za elektroničku komunikaciju potrebno da odgovarajuća oprema postoji na obje strane. Stoga se s elektroničkom komunikacijom i elektroničkim vođenjem spisa neće početi prije nego što Ministarstvo pravosuđa to propiše podzakonskim aktom. Odgovarajućim podzakonskim aktima potrebno je odrediti i nužne tehničke specifikacije.

Čl. 27. do 30. pružaju vrlo fleksibilno rješenje za uvođenje ovih novih načina komunikacije: različite sastavnice (elektronička dostava dokumenata, elektroničko vođenje spisa itd.) mogu se uvoditi jedna po jedna. Moguće je pokrenuti pojedine projekte na pilot sudovima ili samo za određene vrste postupaka.

Treba naglasiti da čak i nakon što počne elektronička komunikacija i elektroničko vođenje spisa, niti jedna fizička osoba, pravna osoba niti drugi subjekt koji ima pravo podnošenja tužbe neće biti obvezan upotrebljavati te mogućnosti. Tradicionalni načini komunikacije putem pisama ili faksa i dalje će biti dopušteni.

Glava VI. Prvostupanjski postupak

Članak 31. Podnošenje tužbe

St. 3.:

St. 3. tužitelju pruža mogućnost izbjegnuti opasnost od prekoračenja roka za predaju tužbe (čl. 17.) zbog kašnjenja poštanskih usluga. Ako tužitelj svoju tužbu pošalje preporučenom pošiljkom, smatra se da je tužba predana sudu onoga dana kad je predana pošti.

St. 4.:

Trajanje postupka počinje danom podnošenja tužbe sudu (a ne danom dostave tužbe tuženiku). Ako su u nekim drugim odredbama pravni učinci povezani s trajanjem sudskog postupka (npr čl. 72. st. 2.), primjenjuje se čl. 4.

St. 5.:

Ova odredba štiti tužitelje koji često nemaju iskustva s pravnim poslovima od prekoračenja roka za predaju tužbe (čl. 17.) uzrokovanog time što su tužbu poslali krivome upravnome sudu ili javnopravnome tijelu koje je odlučivalo u pobijanom upravnom postupanju. Ako se to dogodi, smatra se da je tužba podnesena u propisanome roku, tako dugo dok je krivom upravnom sudu ili javnopravnome tijelu predana u roku.

St. 5. ujedno olakšava pristup sudovima tužiteljima koji žive u inozemstvu. Poštanske usluge iz drugih zemalja nisu uvijek pouzdane i često traju dugo. Stoga se smatra da je tužba podnesena u propisanom roku i ako je u roku predana hrvatskome konzulatu. Pojam "konzulati" obuhvaća veleposlanstva i druge konzulate.

Tijela navedena u st. 5. koja prime takvu tužbu, moraju je bez odgode proslijediti nadležnom upravnom sudu. Takve slučajeve treba razlikovati od ustupanja predmeta

predviđenoga čl. 8. ili 9.

St. 5. ne propisuje kako se tužba može predati nekome od tijela navedenih u st. 5. Stoga se ona može predati pisanim putem ili faksom, kao što to predviđa st. 2. ili – ako je tako predviđeno pravilima koja uređuju podnošenje zahtjeva tim tijelima – i usmenim putem pred službenikom koji će zahtjev zabilježiti u pisanome zapisniku.

Članak 32. Tužbe iz inozemstva

St. 1.:

Poput čl. 146. st. 1. ZPP-a, st. 1. određuje da stranka koja nema sjedište, prebivalište ili boravište u Republici Hrvatskoj prilikom podnošenja tužbe mora imenovati punomoćnika koji ima sjedište ili prebivalište u Republici Hrvatskoj za primanje sudskih pismena.

St. 2.:

Prema trenutačnoj sudskoj praksi Upravnoga suda Republike Hrvatske, tužba iz inozemstva odmah se odbacuje ako tužitelj nije imenovao punomoćnika koji živi u Republici Hrvatskoj za primanje sudskih pismena.

Zbog rokova za predaju tužbe (čl. 17.), ovakvo rješenje ne odgovara upravnosudskome postupku. Za razliku od rokova u parničnome postupku, ovi rokovi za predaju tužbe onemogućavaju uspješno ponavljanje tužbe koja je odbačena zbog formalnih razloga. Teško je zamisliti da bi se ponovna tužba mogla podnijeti u roku od 30 dana kao što je to propisano člankom 17. Stoga st. 2. propisuje da ako tužitelj ne postupi sukladno odredbi iz stavka 1., sud ga treba upozoriti na taj propust i odrediti rok za imenovanje punomoćnika za primanje pismena. Ako tužitelj ne postupi po traženju suda u danome roku, sud može odlučiti hoće li tužbu odbaciti kao nedopuštenu ili će postupiti sukladno čl. 51. st. 2.

Rok koji će sud odrediti mora biti razuman. Treba uzeti u obzir činjenicu da tužitelj živi u inozemstvu i da možda ne poznaje nikoga u Hrvatskoj a da mora naći nekoga tko će primiti njegova pismena. Zbog takvih okolnosti, prikladan bi bio rok od najmanje 45 dana.

Članak 33. Sadržaj tužbe

St. 1.:

St. 1. određuje obvezni sadržaj tužbe. Ako navedeni zahtjevi nisu ispunjeni, slijedom st. 3. sud mora obavijestiti tužitelja o nedostacima tužbe i odrediti mu rok da ih otkloni. Ako tužitelj nedostatke ne otkloni u ostavljenome roku, tužba se smatra povučenom (st. 4.).

Rok koji će sud odrediti mora biti razuman. Treba uzeti u obzir činjenicu da mnogi tužitelji nemaju iskustva s pravnim poslovima te da moraju zatražiti pomoć drugih osoba.

Ako tužbu podnosi tužiteljev zastupnik, taj zastupnik tužbu mora i potpisati. U tom slučaju primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku koje se odnose na zastupnike i punomoćnike.

Ako se tužba predaje faksom, dovoljno je da dokument koji se šalje faksom bude potpisan.

St. 2.:

St. 2. sadrži dodatne zahtjeve, no oni nisu obvezatni. Ako tužitelj ne ispuni te zahtjeve, sud ne smije postupiti sukladno st. 3. i 4. i ne smije odbaciti tužbu kao nedopuštenu.

Članak 34. Dostava tužbe

St. 1.:

St. 1. propisuje obvezu suda da dostavi tužbu svim strankama. Iznimka je moguća samo ako je tužba očigledno nedopuštena. Ta iznimka ne oslobađa sud obveze da omogući saslušanje (čl. 35.), odnosno da obavijesti tužitelja o vjerojatnoj nedopuštenosti tužbe i omogući mu da reagira, odnosno da povuče tužbu. Iznimka samo oslobađa sud obveze da dostavi tužbu drugim strankama.

Iznimka iz st. 1. primjenjuje se samo ako je tužba "očigledno nedopuštena". Taj uvjet nije zadovoljen ako postoji samo osnovana sumnja da tužba nije dopuštena, ili ako je tek potrebno utvrditi je li tužba dopuštena ili nije. U takvim slučajevima, tužba se mora dostaviti svim strankama.

Tužba nije dopuštena ako nisu ispunjeni formalni uvjeti za podnošenje tužbe.

Primjeri:

- tužitelj nema aktivnu legitimaciju (čl. 14.),
- nije okončan postupak po upravnoj žalbi ili prigovoru (čl. 15.),
- prekoračen je rok za predaju tužbe (čl. 17.),
- tužitelj nema pravni interes za utvrđenje nezakonitim upravnog akta koji više ne proizvodi pravne učinke (čl. 12. točka 3.),
- tužitelj nema opravdani interes za traženo utvrđenje (čl. 12. točka 5.)
- tužitelj (više) nema pravni interes da nastavi s tužbom zato što pobijani upravni akt više ne proizvodi pravne učinke,
- tužitelj je izgubio svoj pravni interes da nastavi s tužbom zato što je odbio prihvatiti priznanje tužbenog zahtjeva koje je u cijelosti sukladno njegovu tužbenom zahtjevu,
- tužitelj koji podnosi tužbu iz inozemstva nije imenovao punomoćnika za primanje pismena (čl. 32.)
- tužba ne ispunjava zahtjeve iz čl. 33. st. 1.

Slučaj u kojem je tužba predana sudu koji nije nadležan ne pripada ovoj kategoriji već se u tom slučaju primjenjuju čl. 9. do 11.

Članak 35. Pravo na saslušanje

Svrha ove odredbe jest da se osigura poštivanje prava na pravično suđenje (čl. 3. st. 1.). Pravo na saslušanje zahtjeva da se stranci dade **prilika** da iznese svoje mišljenje o svim odlučnim činjenicama i dokazima te o odlučnim pravnim pitanjima u predmetu prije nego što sud donese odluku (presudu ili rješenje, čl. 58.). Ako stranka tu priliku ne iskoristi, sud unatoč tome može donijeti odluku (usp. i čl. 47. st. 2.).

Kad je riječ o materijalno-pravnim pitanjima ili o izvođenju dokaza, stranke se obično saslušavaju na usmenoj raspravi (čl. 45. st. 1.) ili pripremnom ročištu (čl. 39. st. 1. druga rečenica, točka 1.). Međutim, saslušanje stranaka ne mora se nužno odvijati tijekom sudske rasprave. To ne bi bilo učinkovito. Stoga se u mnogim slučajevima, a osobito kad je riječ o dopuštenosti tužbe ili o postupovnim stvarima (npr. dodjeljivanju predmeta sucu pojedincu, čl. 5. st. 2., ili prekidu postupka, čl. 56.), stranke saslušavaju u pisanom obliku: sud u pismu obavještava stranke o svom shvaćanju/namjerama i određuje im rok za iznošenje njihovoga mišljenja.

U svakom slučaju, odluke kojima se zaključuje postupak obuhvaćene su ovim člankom. Isto vrijedi i za rješenja kojima se ne zaključuje postupak, već se odnose na postupovna pitanja koja su povezana s pravima ili pravnim interesima neke stranke, npr. rješenja o ustupanju predmeta drugome sudu (čl. 9. i 10.), rješenja o prosljeđivanju predmeta Ustavnome sudu (čl. 11.), rješenja o izricanju novčane kazne (čl. 48. st. 1.) ili rješenja o pristupu spisima (čl. 42.). Samo odluke koje se odnose isključivo na tijek postupka i koje posve sigurno ne mogu imati negativan učinak na prava ili pravne interese stranaka nisu obuhvaćene ovim člankom.

Pravo na saslušanje podrazumijeva i da je sadržaj svih poruka koje razmjenjuju sud i jedna od stranaka (npr. upute iz čl. 33. st. 3. ili savjeti iz čl. 38.) objelodanjen i svim drugim strankama (usp. komentare na čl. 3. st. 1.).

Uz opće odredbe o pravu na saslušanje sadržane u ovome članku, posebne odredbe mogu se naći u nekoliko drugih članaka ovoga zakona (npr. čl. 46. st. 1. druga rečenica, čl. 50. st. 2., čl. 51. st. 2. treća rečenica, čl. 64. st. 1. druga rečenica).

Članak 36. Utvrđivanje činjeničnog stanja po službenoj dužnosti

U načelu, sud ima obvezu utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su relevantne za postupak. Međutim, stranke su obvezatne pomoći sudu u izvršavanju te zadaće, budući da u većini slučajeva stranke same poznaju sve odlučne činjenice i dokazna sredstva. Ako stranka ne iznese činjenice i okolnosti koje pripadaju njezinoj osobnoj sferi ili znanju, sud nema obvezu provesti predmetno izvođenje dokaza, osim ako sudu nije očigledno da postoje takve činjenice i okolnosti koje su relevantne za donošene odluke.

Sud mora po službenoj dužnosti utvrditi činjenice. Isto vrijedi i za pitanje treba li izvoditi dokaze, i ako treba, kojim sredstvima. Kad je riječ o dokaznim sredstvima i daljnjem uređenju dokaznoga postupka, primjenjuju se čl. 219. do 276. ZPP-a (čl. 50. st. 4.).

Čl. 36. predstavlja jednu od glavnih razlika između upravnosudskoga postupka i parničnoga postupka. U parničnim postupcima, stranke su obvezatne iznijeti odlučne činjenice i dokazna sredstva.

Članak 37. Obvezujući učinak tužbenog zahtjeva

S jedne strane, ovaj članak sadrži načelo *ne ultra petita* prema kojemu sud tužitelju ne može dati više nego što tužitelj traži.

S druge strane, članak propisuje i da sud nije vezan formulacijom tužbenoga zahtjeva već treba utvrditi "stvarno" značenje toga zahtjeva i na odgovarajući ga način protumačiti. Taj je postupak usko povezan s čl. 38.: postoje li ikakve sumnje o tome je li u tužbenom zahtjevu iskazan "stvarni" tužiteljev cilj, sud o tome treba razgovarati s tužiteljem i – ako je potrebno – pomoći mu da ponovno sroči svoj zahtjev.

Članak 38. Pomoć neukoj stranci

Ova odredba nastoji ispuniti nekoliko ciljeva:

- zaštita stranaka: nedostatna znanja u područja prava ne bi smjela imati presudnu ulogu za ishod sudskoga postupka
- ravnopravnost: za razliku od javnopravnih tijela, većina tužitelja koji podnose tužbe protiv upravnoga postupanja nemaju iskustva u pravnim poslovima
- ubrzavanje postupka: sudski naputci omogućavaju strankama da poduzmu sve korake koji im nedostaju a koji su nužni kako bi sud mogao odlučiti u predmetu

Čl. 38. primjenjuje se na sve stranke, uključujući javnopravna tijela. Međutim, ova odredba posebno je važna za fizičke osobe koje ne zastupa odvjetnik.

Sud unatoč svojoj obvezi da pruži pomoć stranci, mora ostati nepristran i ne smije pogodovati niti jednoj od njih. Kako bi se spriječila bilo kakva sumnja u nepristranost suda, sve stranke moraju biti obaviještene o svim sudskim naputcima koje sud daje jednoj stranki.

Članak 39. Pripremanje glavne rasprave

Kako bi se postupak vodio što je učinkovitije i brže moguće, sud treba nastojati o sporu odlučiti na temelju samo jedne usmene rasprave. Kako bi se taj cilj postigao, glavna rasprava treba se na odgovarajući način pripremiti. U tu svrhu čl. 39. nudi nekoliko "alata" koje sud može primijeniti, ovisno o okolnostima u danom predmetu.

Čini se da su pripremna ročišta (st. 1. točka 1.) posebno učinkovita za prikupljanje potrebnih informacija i izjava prije glavne rasprave. Štoviše, takva pripremna ročišta obično predstavljaju i dobru priliku za rješavanje spora mirnim putem.

Kako bi se glavna rasprava pripremila na odgovarajući način, suci obvezno trebaju raditi na spisu od trenutka podnošenja tužbe, kako bi strankama dali nužne naputke (čl. 38.) u početnoj fazi postupka.

Članak 40. Odluke suca izvjestitelja

Kako bi se postupak ubrzao i kako bi se vijeće rasteretilo od donošenja manje važnih odluka, sudac izvjestitelj mora donijeti odluke navedene u ovome članku kao sudac pojedinac. Odluka iz čl. 5. st. 2. nije potrebna.

Nakon početka glavne rasprave, sve odluke donosi vijeće (ako predmet nije dodijeljen sucu pojedincu u skladu s čl. 5. st. 2.), jer tada je vijeće već upoznato s predmetom.

Članak 41. Obveza prosljeđivanja dokumenata i spisa i dostave informacija

St. 1., prava rečenica:

Budući da upravni sud mora po službenoj dužnosti utvrditi sve odlučne činjenice, važno je da **sva** tijela javne vlasti a ne samo javnopravno tijelo koje je stranka u postupku imaju obvezu podnijeti sve spise, sve dokumente i sve informacije za koje sud smatra da su mu nužni kako bi odlučio o tužbi.

St. 1., druga rečenica:

Cilj ove obveze javnopravnih tijela da navedu sve dijelove dokumenta ili spisa i sve informacije koje bi po njihovom mišljenju trebali biti proglašeni tajnom jest da se pomogne sudu da odluči za koje će dijelove spisa uskratiti pristup spisu (čl. 42. st. 3.).

St. 2.:

St. 2. sudu pruža potrebna sredstva za provedbu obveza iz st. 1. Ako sud u primjeni tih sredstava ne bude uspješan (npr. ako su spisi izgubljeni ili uništeni), sud mora pokušati do relevantnih informacija doći na neki drugi način. Ako sud više nema a raspolaganju niti jedan način izvođenja dokaza, odluku mora donijeti sukladno načelima tereta dokazivanja.

Protiv rješenja o pozivu na sud (točka 1) i izricanju novčane kazne (točka 2.) može se uložiti žalba (čl. 81.). Žalba protiv rješenja o novčanoj kazni odgađa pravne učinke (čl. 82. st. 2.). Nakon što rješenje postane pravomoćno, izvršenje kazne provodi se sukladno čl. 107, i dalje.

Članak 42. Pristup spisima

St. 1., druga rečenica:

Odvajanje nacрта sudskih odluka i sličnih tekstova od službenoga sudskoga spisa i njihovo izuzimanje od pristupa stranaka spisima nužno je kako bi se osigurala odgovarajuća priprema odluke. U suprotnome sud ne bi mogao na nepristrani način pripremiti odluku.

St. 2.

Kako bi se zaštitila povjerljivost vijećanja, zapisnik o vijećanju i glasovanju (čl. 61. st. 2.) izuzet je od pristupa spisima.

St. 3.:

Sva javnopravna tijela dužna su dostaviti sve svoje spise koji se odnose na pojedini predmet (čl. 41. st. 1. prava rečenica), ali mogu navesti one dijelove spisa koji bi zbog zaštite javnog interesa, interesa trećih osoba ili tužitelja trebali biti izuzeti od pristupa spisima, ili bi u skladu s drugim propisima (npr. čl. 20. st. 2. Zakona o tajnosti podataka ili Zakonu o zaštiti osobnih podataka) trebali biti proglašeni tajnom (čl. 41. st. 1. druga rečenica). Međutim, odluku o tome hoće li spisi biti izuzeti od pristupa spisima ne donosi javnopravno tijelo nego sud.

Pristup sudskim spisima usko je povezan s pravom na saslušanje (čl. 35.). Spisi kojima je uskraćen pristup ne smiju se upotrijebiti za donošenje sudske odluke na štetu bilo koje stranke.

St. 4. i 5.:

St. 4. i 5. uređuju postupak odlučivanja o pristupu spisima. St. 4. se primjenjuje ako predmet nije dodijeljen sucu pojedincu (čl. 5. st. 2.), a st. 5. ako je predmet dodijeljen sucu pojedincu. Protiv rješenja o pristupu spisima može se uložiti žalba protiv tog rješenja (čl. 81. st. 1.) Ta žalba ima odgodni učinak (st. 4. treća rečenica i st. 5. treća rečenica).

Članak 43. Podnesci i prijedlozi podneseni izvan roka

Ove odredbe omogućavaju upravnome sudu da ubrza postupak određivanjem rokova strankama za podnošenje izjava ili podnesaka. Ako stranka ne poštuje rok, sud može (st. 3.) odbaciti predmetnu izjavu ili podnesak. Rok mora biti prikladan u odnosu na radnju koju stranka treba poduzeti.

St. 2. točka 3. odnosi se samo na one dokumente, elektroničke dokumente i ostale materijalne dokaze za koje stranka ne smije uskratiti njihovo podnošenje. Dakako, stranka nije obvezna podnijeti niti jedan dokument, elektronički dokument ni ostali materijalni dokaz ako bi to bilo nezakonito.

Odbacivanje izjava ili dokaznih sredstava iz st. 3. dopušteno je samo ako su ispunjena sva tri uvjeta (kašnjenje, nepostojanje opravdanih razloga, uputa o posljedicama). Međutim, u tom slučaju sud ne mora odbaciti izjave i podneske dostavljene nakon roka – odluku o tome sud može donijeti po svojoj slobodnoj ocjeni.

"Produljenje postupka" (st. 3. točka 1.) znači odgađanje donošenja odluke o tužbi, odnosno odluke kojom se zaključuje sudski spor. Postupak bi bio produljen u smislu st. 3. točke 1. kad bi prihvaćanje izjava ili dokaznih sredstava podnesenih nakon roka dovelo do produljenja kakvoga ne bi bilo u slučaju da su zakašnjele izjave ili dokazna sredstva odbačeni (npr. ako je potrebna dodatna usmena rasprava), tako dugo dok produljenje nije zanemarivo. Primjer zanemarivoga produljenja je produljenje same usmene rasprave (npr. zbog saslušanja svjedoka koji je nazočan u zgradi suda). Ako sud završi nekoliko rasprava u istome danu, mora predvidjeti dovoljno vremena za nepredviđene okolnosti, poput saslušanja svjedoka koji je nazočan u zgradi suda. St. 3. točka 1. ne primjenjuje se ako se odluka o predmetu nije mogla donijeti zbog drugih razloga, npr. ako sud mora izvesti dokaze zbog izjava ili dokaznih sredstava koja su podnesena u roku.

St. 3. točka 2. ("opravdani razlozi") primjenjuje se i ako je zahtjev suda iz st. 1. ili 2. bio nejasan ili dvosmislen.

Članak 44. Preinaka tužbe

Čl. 190. st. 2. ZPP-a omogućava preinaku tužbe uz pristanak tuženika, ali i ako sud smatra da je takva preinaka svrsishodna.

Pristanak se ne mora eksplicitno iskazati, dovoljno je da se podrazumijeva, npr. ako tuženik bilo usmeno ili u pisanom obliku raspravlja o glavnoj stvari sadržanoj u preinačenoj tužbi a da nije prigovorio preinaci.

Članak 45. Načelo javne usmene rasprave

St. 1.:

U načelu, prvostupanjski sud odlučuje temeljem javne usmene rasprave (načelo obavezne javne usmene rasprave, usp. čl. 3. st. 2.). To je nužno zbog čl. 6. EKLJP. Rezerva koju je Republika Hrvatska izjavila u odnosu na primjenu čl. 6. EKLJP odnosi se samo na zakone koji su već bili na snazi u trenutku kad je Hrvatska ratificirala Europsku konvenciju (1997.).

Iznimke od ovoga pravila dopuštene su samo ako je to izrijekom navedeno u Zakonu o upravnosudskom postupku:

- ako obje stranke unaprijed pristanu na odluku bez održavanja usmene rasprave (st. 2.),
- ako sud odlučuje rješenjem (st. 3.),
- ako su ispunjeni uvjeti iz čl. 46. (usp. komentare uz čl. 46.)

Te su iznimke u skladu s čl. 6. EKLJP.

Kad je riječ o isključenju javnosti, na odgovarajući način primjenjuju se odredbe čl. 307. do 309. ZPP-a (druga rečenica).

St. 2.:

Pristanak na donošenje odluke bez održavanja usmene rasprave mora se izrijekom dati. Ako stranka ne odgovori na odgovarajući zahtjev suda, onda nije dala pristanak u smislu st. 2.

Članak 46. Presuda bez održavanja javne usmene rasprave bez pristanka stranaka

St. 1.:

Cilj ove odredbe je pojednostavljenje i ubrzanje postupka u predmetima koji po mišljenju suda po svojoj činjeničnoj i pravnoj prirodi nisu posebno složeni, posebice u rutinskim predmetima u kojima se odlučuje o pravnim pitanjima o kojima je već odlučeno u prethodnim presudama ili se o njima može lako odlučiti na temelju teksta zakona, npr. ako je očito da je prekoračen rok za podnošenje tužbe (čl. 17.).

U takvim predmetima sud može donijeti presudu bez održavanja javne usmene rasprave čak i bez pristanka stranaka. Međutim, stranke se moraju unaprijed obavijestiti u pisanom obliku (usp. komentare uz čl. 35.) da sud namjerava tako postupiti. Ako stranka prigovori takvoj namjeri suda, sud može odlučiti hoće li uvažiti taj prigovor i nastaviti u skladu s čl. 45. st. 1. ili će nastaviti onako kako je najavio.

Čl. 46. primjenjuje se na prvostupanjske postupke, neovisno o tome vode li se ti postupci pred prvostupanjskim sudom ili pred Vrhovnim upravnim sudom (usp. čl. 8. st. 2.). Čl. 46. ne primjenjuje se na žalbene postupke (čl. 78. st. 1.)

St. 2.:

Ako je presuda donesena temeljem čl. 46., stranke mogu odlučiti hoće li podnijeti dopušteni pravni lijek ili će zatražiti održavanje javne usmene rasprave pred sudom koji je donio osporavanu presudu. Dakako, to se odnosi samo na stranku na čiju je (djelomičnu) štetu presuda donesena.

Zbog prethodno navedenoga izbora koji se strankama ostavlja, čl. 46. ne predstavlja kršenje čl. 6. EKLJP. Ako stranka odluči podnijeti dopušteni pravni lijek, time se odriče prava na javnu usmenu raspravu.

St. 3. i 4.:

Ako je zahtjev za održavanje rasprave podnesen u roku (st. 2.), smatra se da presuda iz st. 1. nije donesena. Sud temeljem usmene rasprave mora donijeti novu presudu. Međutim, st. 4. omogućava sudu da se pozove na svoju presudu iz st. 1. do one mjere do koje ostaje pri obrazloženju te presude.

Članak 47. Poziv na raspravu

St. 1.:

Prva rečenica primjenjuje se samo ako predmet nije dodijeljen sucu pojedincu (čl. 5. st. 2.). Ako je predmet dodijeljen sucu pojedincu, sudac pojedinac određuje ročište i poziva stranke na raspravu umjesto predsjednika vijeća (usp. komentare uz čl. 5. st. 2.).

Svrha roka iz druge rečenice jest da se strankama dâ dovoljno vremena da se pripreme za usmenu raspravu. Budući da je to bio razlog za donošenje ove odredbe, rok se uz pristanak svih stranaka može i skratiti.

Treća rečenica omogućava skraćivanje roka u hitnim slučajevima. Međutim, i u tom slučaju potrebno je osigurati da stranke imaju dovoljno vremena da se pripreme za raspravu.

Na zahtjev stranke ili suda podnesenog po službenoj dužnosti, sud mora odgoditi raspravu ako za to postoji opravdani razlog (čl. 114. ZUSP-a, čl. 116. ZPP-a). Takav opravdani razlog posebice se mora prihvatiti ako je stranka spriječena u dolasku na raspravu i to ne svojom greškom, npr. u slučaju bolesti ili ako je ugovorila putovanje prije primitka sudskoga poziva. Isto vrijedi i ako odvjetnik ili drugi zastupnik stranke ne može prisustvovati raspravi i to ne svojom greškom, npr. ako odvjetnik mora u isto vrijeme zastupati drugoga klijenta pred sudom, a poziv za to drugo ročište izdan je prije. Prilikom donošenja odluke o odgodi rasprave treba se voditi za načelom zaštite prava stranke na saslušanje tijekom usmene rasprave.

St. 2.:

Ova odredba (neizravno) propisuje da sud može donijeti odluku o predmetu čak i ako jedna ili više stranaka ne dođe na usmenu raspravu. Međutim, to je moguće samo ako su stranke o toj mogućnosti na odgovarajući način obaviještene.

Ako stranka na raspravu nije došla zbog opravdanog razloga, može podnijeti prijedlog za povrat u prijašnje stanje (čl. 26. st. 1. ZUSP-a, čl. 117. i dalje ZPP-a).

St. 3.:

Ova odredba ima dva cilja: da sudu omogući da donese odluku u predmetu temeljem samo jedne usmene rasprave i da olakša rješavanje sporova bez presude (čl. 51., 52. i 54.). Za obje je namjene često korisno da javnopravno tijelo predstavlja osoba koja raspolaže posebnim znanjima, npr. neki tehnički stručnjak u predmetima koji se odnose na urbanizam ili liječnik u predmetima koji se odnose na zdravstveno osiguranje.

Ovaj sudski zahtjev nije ovršan. Čl. 48. koji omogućava izricanje novčane kazne ovdje se ne primjenjuje. Međutim, ako neispunjavanje zahtjeva suda izazove dodatne troškove, npr. zbog odgode usmene rasprave ili zbog potrebe da se sasluša vanjski vještak, te će troškove snositi javnopravno tijelo (čl. 101. ZUSP-a, čl. 156. st. 1. i 2. ZPP).

Članak 48. Obvezni osobni dolazak

Ova se odredba odnosi na slučajeve u kojima sud smatra da je osobno pristupanje stranaka sudu nužno za utvrđivanje činjenica u predmetu, osobito za stjecanje uvida u osobne okolnosti koje su relevantne za donošenje odluke. Osobni dolazak stranke u mnogim je predmetima ključan za rješavanje spora bez presude (čl. 51., 52. i 54.).

Rješenje o izricanju novčane kazne može se osporiti žalbom (čl. 81.). Žalba ima odgodni učinak (čl. 82. st. 2.). Nakon što rješenje postane pravomoćno, ovrha novčane kazne može se provesti sukladno čl. 107. i dalje.

Članak 49. Postupak na raspravi

Čl. 49. pruža osnovni okvir za tijek usmene rasprave. St. 1. i 5. slični su čl. 36. ZUS-a, a st. 2. do 4. sadrže dodatne odredbe. Cilj ovih odredbi jest strukturiranje usmene rasprave čime se osigurava zaštita prava stranaka na saslušanje (čl. 35.).

St. 1.:

Prva rečenica primjenjuje se samo ako predmet nije dodijeljen sudu pojedincu (čl. 5. st. 2.). Ako je predmet dodijeljen sudu pojedincu, sudac pojedinac djeluje umjesto predsjednika vijeća (usp. komentare uz čl. 5. st. 2.).

St. 2.:

Svrha iznošenja sažetka sadržaja spora jest da se strankama dade mogućnost da provjere je li sud previdio neke činjenice ili stavove i je li nešto krivo shvatio. Ako stranke na to pristanu, ovaj se korak u postupku može preskočiti.

St. 3.:

Rasprava o činjeničnim i pravnim aspektima predmeta (prva rečenica) mora se prilagoditi okolnostima u predmetu i mora se usredotočiti na glavna pravna pitanja. Zadaća je predsjednika vijeća da pronađe odgovarajuću ravnotežu između prilike koju stranke imaju da iznesu svoja osobna gledišta i zahtjeva da postupak bude usredotočen i učinkovit. To znači da stranka ne može neograničeno iznositi svoje stavove. Predsjednik vijeća može iskoristiti svoje pravo na održavanje reda u sudnici kako bi ograničio iznošenje stavova pojedine stranke, u iznimnim (rijetkim) slučajevima čak i izricanjem novčanih kazni (čl. 114. ZUSP-a, čl. 318. ZPP-a).

Predsjednik vijeća trebao bi uvijek imati na umu da je javna usmena rasprava silno važna za stjecanje povjerenja javnosti u način na koji upravni sudovi provode vladavinu prava, ali i za osiguravanje ozračja tijekom rasprave koje će povećati izgleda za rješavanje spora mirnim putem (čl. 54.). Stoga bi predsjednik vijeća u pravilu trebao strankama dati priliku da same iznesu svoje stavove, čak i kad imaju zastupnika. Nadalje, sud bi se trebao potruditi doznati koji to interesi stoje iza formalne teme spora kako bi se iznašlo rješenje kojim bi se čak mogli izbjeći daljnji sporovi u budućnosti.

Kad je riječ o dopuštenosti pitanja (treća rečenica), najvažnija je relevantnost toga pitanja za spor o kojem treba donijeti odluku. Sud mora spriječiti i da pitanjem ili mogućim odgovorom budu povrijeđena nečija prava.

St. 4.:

Sud bi u pravilu trebao donijeti odluku o sporu temeljem samo jednoga ročišta za glavnu raspravu (čl. 39. st. 1). Međutim, tijekom rasprave mogu se pojaviti neke nove okolnosti ili aspekti koji, zbog obveze suda da po službenoj dužnosti utvrdi činjenice i zbog prava stranaka na saslušanje, traže novo ročište za glavnu raspravu. U tom slučaju, sud mora odgoditi glavnu raspravu ili, ako se o tom pitanju najprije mora raspraviti u sklopu vijećanja (čl. 61.), mora ponovno otvoriti raspravu.

Ako stranka nakon zaključenja glavne rasprave a prije donošenja presude podnese dodatne pisane podneske (čl. 62. st. 2. i 3.), odluka suda o ponovnom otvaranju rasprave ovisit će o tome sadrže li ti podnesci nove činjenične ili pravne aspekte koji su relevantni za donošenje odluke u dotičnom predmetu i jesu li ti podnesci nedopušteni prema čl. 43.

Članak 50. Izvođenje dokaza

Čl. 50. ne propisuje da sud mora početi od početka utvrđivati činjenice. Naprotiv, čl. 50. omogućava sudu da iskoristi one činjenice koje je već utvrdilo javnopravno tijelo tako dugo dok ih sud prihvaća kao vlastite, npr., između ostaloga, u slučajevima da određene činjenice stranke ne osporavaju i da nisu suprotne sadržaju spisa, ili u slučajevima u kojima dokazi koje je prikupilo javnopravno tijelo predstavljaju dostatan temelj za donošenje sudske odluke.

U onoj mjeri u kojoj odlučne činjenice nisu dovoljno jasne na temelju spisa, sud te činjenice mora sam utvrditi i – ako je potrebno – izvesti odgovarajuće dokaze.

St. 1.:

U načelu dokaze trebaju izvoditi svi suci koji će zajednički odlučiti o sporu kako bi se osiguralo da svi oni izravno steknu dojam o dokaznome sredstvu. Međutim, to ne isključuje mogućnost da tijekom pripreme glavne rasprave (čl. 39.) dokaze izvodi jedan član sudskog vijeća ili sudac nekog drugog suca (st. 1., druga rečenica).

St. 2.:

St. 2. naglašava pravo na saslušanje (čl. 35.) tijekom postupka izvođenja dokaza i osigurava da stranke budu na odgovarajući način obaviještene. Međutim, ako stranka ne dođe na usmeno ročište a da prije toga nije zatražila odgodu zbog opravdanih razloga, sud može unatoč tome odlučiti temeljem rezultata usmene rasprave, uključujući i dokaze koji su izvedeni na tom ročištu.

St. 3.:

Iako bi svjedoke i vještake bilo dobro pozvati na usmeno ročište dovoljno unaprijed, rok iz čl. 47. st. 1. druga rečenica ne odnosi se na pozivanje svjedoka i vještaka. U nekim je slučajevima potrebno svjedoke i vještake pozvati u kratkome roku kako bi se izbjegla kašnjenja u postupku, a to ne utječe na prava stranaka niti na prava svjedoka ili vještaka.

St. 4.:

Čl. 50. sadrži samo osnovna pravila za izvođenje dokaza. Za sve pojedinosti st. 4. upućuje na čl. 219. do 276. ZPP-a.

Članak 51. Povlačenje tužbe

St. 1.:

Čl. 28. ZUS-a propisuje da se tužba može povući sve do otpreme sudske odluke. Ovo pravilo ne odgovara dvostupanjskom sustavu. Stoga st. 1. određuje da se tužba može povući sve do trenutka kad odluka suda postane pravomoćna. To znači da se tužba može povući čak i tijekom drugostupanjskoga postupka. U slučaju da nije podnesena žalba protiv prvostupanjske presude, tužba se može povući sve do isteka roka iz čl. 77. st. 2. prva rečenica. Ako se tužba povlači nakon donošenja presude,

presuda postaje nevažeća. Kako bi sve bilo jasno, sud bi u rješenje iz st. 3. trebao uključiti i izjavu o povlačenju tužbe.

St. 2.:

Osnovna ideja ove odredbe jest da tužitelj mora pokazati svoje zanimanje za nastavak postupka po tužbi, i to izvršavanjem obveze da surađuje tijekom postupka. Sud može najprije neslužbeno podsjetiti tužitelja na tu njegovu obvezu, čak i nekoliko puta. Nakon tog neslužbenog koraka, odredba st. 2. omogućava sudu da zatraži od tužitelja da na odgovarajući način pridonese postupku i da od tužitelja zatraži neko postupanje. Takvo se traženje može odnositi samo na postupanja koja pripadaju tužiteljevoj "sferi suradnje". Traženje mora biti dovoljno precizno sročeno, kako bi tužitelj razumio što se točno od njega traži. Sud od tužitelja može zatražiti samo postupanje koje je nužno kako bi se predmet zaključio. St. 2. ne oslobađa upravni sud obveze da sam utvrdi činjenice, tako dugo dok je to moguće ostvariti bez suradnje tužitelja (vidi i čl. 43. st. 3. druga rečenica). Ako traženje ne ispunjava sve ove uvjete, pravni učinci iz druge rečenice se ne primjenjuju, odnosno ne smije se pretpostaviti da je tužba povučena.

Ako tužitelj ne ispuni traženje suda, ali na drugi način pokaže svoje zanimanje za nastavak postupka po tužbi, također se ne može pretpostaviti da je tužba povučena. Dakle, dovoljno je da tužitelj odgovori na traženje na način koji jasno pokazuje da želi da se postupak po tužbi nastavi.

Pravne posljedice druge rečenice primjenjuju se samo ako je sud isto traženje ponovio najmanje dva puta i svaki put odredio i rok za izvršenje traženja. Kako bi se osiguralo da traženja dođu do tužitelja, sudski se nalozi moraju dostaviti. Posljednji nalog treba sadržavati upozorenje iz treće rečenice. Ako to upozorenje izostane, pravne posljedice iz druge rečenice neće se primjenjivati.

St. 3.:

Ova odredba odnosi se i na st. 1. i na st. 2. Ako je tužbe povučena ili se smatra povučenom, sud mora rješenjem obustaviti postupak i odlučiti o troškovima (prva rečenica). Protiv tog rješenja žalba nije dopuštena (čl. 81. st. 1.), ali se može pobiti zahtjevom u skladu s drugom rečenicom. Razlog za donošenje ovakve odredbe jest taj što će se postupak nastaviti pred sudom koji je donio rješenje o obustavi postupka. Stoga je zahtjev iz druge rečenice dopušten i ako Vrhovni upravni sud donese takvo rješenje. Na taj se način osigurava učinkovita pravna zaštita tužitelja.

St. 4.:

Ova odredba određuje moguće odluke o zahtjevu iz st. 3. druga rečenica te njihove posljedice. Ako sud ocjeni da je tužba povučena ili da se smatra povučenom, zahtjev će odbaciti presudom (prva rečenica). Pojam "presuda" podrazumijeva da sud mora donijeti odluku temeljem usmene rasprave (usp. čl. 45. st. 1. i 3.). Međutim, primjenjuju se čl. 45. st. 2. i čl. 46. Protiv presude prvostupanjskoga suda iz ovoga stavka može se podnijeti žalba prema čl. 77.

Ako sud ocijeni da tužba nije povučena ili da se ne smatra povučenom, sud ukida rješenje o obustavi postupka i nastavlja s postupkom (st. 4. druga rečenica), kao da ukinuto rješenje nikada nije doneseno.

Članak 52. Priznanje tužbenog zahtjeva

Ako u tijeku sudskoga postupka javnopravno tijelo zauzme mišljenje da je tužiteljev zahtjev opravdan, može priznati tužbeni zahtjev. U nekim slučajevima to je prikladan način da se izbjegne da javnopravno tijelo snosi troškove (usp. komentare uz čl. 97. st. 2.). Međutim, priznanjem se spor okončava samo ako ga tužitelj prihvati. Ako tužitelj ne prihvati priznanje tužbenog zahtjeva, o sporu mora odlučiti sud. Ali u onoj mjeri u kojoj tuženik prizna tužbeni zahtjev, tužba postaje nedopuštena: tužitelj više nema opravdani pravni interes za sudsku odluku budući da postoji lakši način (prihvatanje priznanja) da dobije ono što traži od suda.

Priznanje tužbenog zahtjeva mora biti dovoljno precizno, budući da je riječ o ovršnoj ispravi (čl. 108. točka 3.). U načelu, priznanje bi trebalo sročiti kao izreku presude. Međutim, priznanje se ne mora uvijek izrijekom izjaviti. Ako javnopravno tijelo ispuni zahtjev tužitelja (npr. ako donese traženi upravni akt), to se može protumačiti kao faktično priznanje.

Ako tuženik prizna tužbeni zahtjev u cijelosti, sud mora rješenjem obustaviti postupak i odlučiti o troškovima (druga rečenica i čl. 51. st. 3.). Ako se priznanje odnosi samo na jedan dio tužbenoga zahtjeva, sud će rješenjem obustaviti postupak u tom dijelu i nastaviti postupak u dijelu koji nije obuhvaćen priznanjem. Ako tužitelj nakon takvog djelomičnog priznanja povuče tužbu i u preostalom dijelu tužbenog zahtjeva, sud mora obustaviti postupak i u tom dijelu (čl. 51. st. 3.).

Suglasnost trećih osoba (usp. čl. 22.) nije nužna kako bi se obustavio postupak nakon priznanja tužbenog zahtjeva, budući da samo tužitelj i tuženik imaju pravo zaključiti postupak. S druge strane, priznanje nije obvezujuće za treće osobe, pa te treće osobe mogu podnijeti tužbu protiv provedbe priznanja, ako bi predmetne radnje utjecale na njihova prava ili pravne interese. Stoga čl. 52. ne dovodi do stvaranja praznine u pravnoj zaštiti trećih osoba.

Članak 53. Izmjena i dopuna upravnog akta

Činjenica da je protiv upravnoga akta podnesena tužba ne sprječava javnopravno tijelo da izmijeni i dopuni pobijani upravni akt ili da ga zamijeni drugim aktom u korist tužitelja ili pak na njegovu štetu.

U slučaju izmjene i dopune upravnoga akta ili njegove zamjene drugim aktom u korist tužitelja, sud će pozvati tužitelja (st. 1.) da izjavi prihvaća li novi upravni akt ili želi nastaviti s postupkom po tužbi i s kojim ciljem. Taj nalog tužitelju treba dostaviti, budući da od njegove dostave počinje teći rok (čl. 24. st. 1.). Daljnji tijek postupka ovisi o tužitelju:

- Ako tužitelj ne odgovori na traženje suda, na odgovarajući način se primjenjuje čl. 51. st 2. do 4. (st. 2. prva rečenica).

- Ako tužitelj izjavi da ne želi nastaviti postupak, sud mora rješenjem obustaviti postupak i odlučiti o troškovima (st. 2. druga rečenica).

- Ako tužitelj izjavi da ne prihvaća novi akt, postupak će se nastaviti (st. 2. treća rečenica). Međutim, zbog ekonomičnosti postupka, novi će akt u postupku zamijeniti stari (st. 2. četvrta rečenica).

- Ako tužitelj izjavi da prihvaća novi akt ali želi nastaviti postupak u skladu s čl. 12. točkom 3., postupak će se nastaviti (st. 2. treća rečenica).

U slučaju izmjena i dopuna upravnoga akta ili njegove zamjene novim aktom na štetu tužitelja, novi se akt automatski uključuje u postupak.

Članak 54. Sudska nagodba

Sudski se spor može riješiti sudskom odlukom, povlačenjem tužbe, priznanjem tužbenog zahtjeva, ali i sporazumom koji strane postignu pred sudom. Takav se sporazum može sklopiti na usmenoj raspravi, na pripremnom ročištu (čl. 39. st. 1. druga rečenica, točka 1.), ili pisanim prihvaćanjem pisanoga prijedloga koji je iznio sud. Razlog za donošenje ovoga čl. 54. jest da se omogući rješavanje pokrenutog sudskog spora mirnim putem, a može bitno i rješavanje sukoba interesa koji je temelj sudskoga spora, te da se na taj način riješi ne samo aktualni spor već da se izbjegnu i budući sporovi među strankama.

Što se tiče postupovnih odredbi, samo tužitelj i tuženik moraju pristati na nagodbu, a ne treće osobe, budući da – kao što je već rečeno (usp. komentare na čl. 52.) – samo tužitelj i tuženik imaju pravo zaključiti postupak. Međutim, sudska nagodba nije samo postupovna mjera, već i upravni ugovor (dvostruka priroda sudske nagodbe). Stoga se čl. 130. i dalje ZUP-a primjenjuju i na sudske nagodbe. Prema čl. 131. st. 1. ZUP-a, za upravne ugovore koji imaju učinak na prava trećih osoba potrebno je da te osobe daju svoj pristanak. Ako se takav ugovor sklopi bez pristanka trećih osoba, ugovor je ništav (čl. 132. st. 1. ZUP-a). Stoga treće strane moraju pristati na sudsku nagodbu ako ta nagodba ima učinak na njihova prava.

Sud ima obvezu provjeriti je li neki sporazum prikladan i ako jest, može strankama iznijeti odgovarajuće prijedloge (st. 1.). Dakako, takvi prijedlozi moraju poštovati pravni poredak, inače bi postignuta nagodba bila ništava (čl. 132. st. 1. ZUP-a). Međutim, činjenična i pravna nesigurnost upućuju na razmatranje mogućnosti postizanja mirnoga rješenja. Štoviše, u nagodbu se mogu uključiti prava i pravni interesi koji su širi od pokrenutog sudskog spora.

Sudska nagodba mora biti dovoljno precizna, budući da je riječ o ovršnoj ispravi (čl. 108. točka 4.). Poput priznanja tužbenoga zahtjeva, i nagodbu bi trebalo sročiti kao izreku presude. Ako se nagodba odnosi na cijeli tužbeni zahtjev, sud mora rješenjem obustaviti postupak (st. 3. i čl. 51. st. 3.). Odluka o troškovima nužna je samo ako nagodba ne sadrži odgovarajuću odredbu (usp. čl. 97. st. 3.). Ako se nagodba odnosi samo na dio tužbenoga zahtjeva, sud rješenjem obustavlja postupak u tome dijelu i nastavlja postupak u dijelu koji nije obuhvaćen nagodbom.

Članak 55. Mirenje

Tijekom posljednjih godina mirenje se, kao posebna tehnika rješavanja sporova izvan ili unutar sudskoga postupka, proširilo diljem svijeta. Pravo Europske unije također uređuje pitanje mirenja, iako s obzirom na ograničene zakonodavne ovlasti EU u ovome području, govori samo o prekograničnim sporovima u građanskim i trgovačkim predmetima. Prema Direktivi Europskoga parlamenta i Vijeća 2008/52/EC od 21. svibnja 2008. o pojedinim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim predmetima, države članice obvezne su preuzeti odredbe te direktive u svoje nacionalno pravo do 21. svibnja 2011. Čl. 3. te direktive sadrži sljedeće definicije:

“Za potrebe ove direktive primjenjivat će se sljedeće definicije:

(a) "Mirenje" je strukturirani postupak, bez obzira na njegov naziv, u kojem dvije ili više stranaka u sporu pokušavaju samostalno, na dobrovoljnoj bazi, postići dogovor o rješavanju spora uz pomoć izmiritelja. Ovaj proces mogu započeti same stranke, može ga predložiti ili odrediti sud ili može biti propisan zakonom države članice.

To uključuje i mirenje koje provodi sudac koji nije odgovoran ni za kakve sudske postupke u sporu o kojem se radi. Postupak isključuje pokušaje suda ili suca da postignu dogovor o sporu u okviru parnice.

(b) "Izmiritelj" je treća osoba od koje je zatraženo da vodi postupak mirenja na učinkovit, nepristran i stručan način, bez obzira na naziv ili zanimanje te treće osobe u državi članici i bez obzira na način na koji je ta treća osoba imenovana ili je od nje zatraženo da vodi postupak mirenja.”

Čak i ako se obuhvat direktive ne može proširiti na upravnosudske postupke, Zakon o upravnosudskom postupku trebao bi ponuditi tu mogućnost alternativnog rješavanja sporova. Dakako, mirenje neće i ne može zamijeniti redovni sudski postupak ili zaključenje sudskoga postupka donošenjem sudske odluke. No u pojedinim predmetima (posebice onima s više od dvije stranke) koji tvore 10-20% neriješenih predmeta, trebalo bi razmotriti mirenje kao mogući učinkoviti način postizanja održivoga rješenja spora.

Prema prethodno navedenim definicijama, mirenje možemo shvatiti kao povjerljiv postupak rješavanja sporova između stranaka na temelju dogovorenih rješenja koja stranke traže dobrovoljno i na vlastitu odgovornost, ali uz pomoć stručnoga izmiritelja koji je prošao odgovarajuću izobrazbu. Temeljno je načelo mirenja da izmiritelj ne smije imati ovlasti za donošenje jednostrane odluke o sporu. Na prvi se pogled čini da taj uvjet dodatno komplicira ili čak i sprječava preuzimanje uloge izmiritelja od strane sudaca. Međutim, ovom se uvjetu može udovoljiti unutarnjim poslovnikom suda u kojem će stajati da je sudac izmiritelj isključen iz odlučivanja o predmetu ako mirenje nije dovelo do rješenja spora.

U neriješenim predmetima mirenje bi moglo imati prednosti pred tradicionalnim pristupom, jer ono se usredotočava na interese stranaka koji stoje iza samoga spora, a ne na formalne tužbene zahtjeve. Iz toga proizlazi i temeljna razlika između tradicionalnoga načina pripremanja rješenja spora i miriteljskoga načina. U ovoj su tablici izložene glavne strukturalne razlike:

aspekt postupka	vođenja	sudski postupak	mirenje
-----------------	---------	-----------------	---------

predmet u središtu pozornosti	formalni tužbeni zahtjev	sukobljeni interes
osobno sudjelovanje	samo stranke u postupku	sve osobe na koje spor utječe
percepcija	pravna	interesna
činjenice koje se razmatraju	važne s gledišta primjenjivoga prava	važne s gledišta cijelog sukoba interesa
gledanje	usmjereno na prošlost	usmjereno na budućnost
metoda	javna usmena rasprava	povjerljivi razgovori
cilj	pravna sigurnost	održivo pomirenje
rješenja	- sudska odluka, ili - nagodba utemeljena na zakonu uz ustupke obju strana	autonomno osmišljen zajednički dogovor
posljedice	pobjednik / gubitnik	situacija u kojoj obje stranke pobjeđuju

Razlozi za odabir mirenja umjesto redovnog sudskega postupka mogu biti sljedeći:

- stranke žele sačuvati dobre međuljudske i poslovne odnose unatoč konkretnome sporu;
- složeni sukob koji stoji iza konkretnoga spora ne može se riješiti jednom sudskom odlukom o konkretnom tužbenom zahtjevu, već samo sveobuhvatnim dogovorom;
- stranke žele naglasiti i sačuvati vlastitu odgovornost za rješavanje spora;
- stranke su zainteresirane za zajedničko nastojanje da pronađu rješenje koje će zadovoljiti sve strane;
- stranke žele zaštititi svoju privatnost ili poslovne tajne i ne iznositi ih na javnim usmenim raspravama;
- stranke su zainteresirane za brzo rješavanje spora.

Razlozi za odbacivanje mirenja mogu biti sljedeći:

- jedna ili sve stranke zainteresirane su za sudsku odluku o pravnome pitanju od širega značaja (usp. čl. 77. st. 1. točka 2.);
- stranke prethodno nisu uspjele doći do rješenja putem mirenja i izvansudskoga postupka;
- očigledno ne postoji prostor za pregovore o rješenju zbog strogih zakonskih odredbi (što se rijetko događa, poglavito zbog mogućnosti da se u obzir uzmu širi interesi prilikom traženja rješenja koje bi bilo zadovoljavajuće za sve strane);
- sukobljeni interesi nisu složeni već ih se može jednostavno procijeniti te nema potrebe za daljnjim istraživanjem i otkrivanjem interesa. U takvim slučajevima već i pokušaj postizanja rješenja mirnim putem u sklopu redovitog sudskega postupka može dati rezultate.

St. 1.:

Čl. 55. odnosi se na sporove koji su već u postupku na upravnome sudu ili Vrhovnom upravnome sudu. Ostali sporovi izlaze izvan dosega ove odredbe. Obično je sud taj koji predlaže mirenje u predmetima koji su u postupku. Dakako, to ne isključuje mogućnost da takav prijedlog iznese jedna od stranaka ili pak sve stranke.

Sud može predložiti a stranke se mogu složiti da se predmet uputi ili vanjskom ili sudskom izmiritelju. Prijedlog za mirenje trebao bi se iznijeti u ranoj fazi postupka, prije utvrđivanja pravnih položaja stranaka i prije nego što stranke izgube volju da se uključe u razgovore o svojim interesima. Osim toga, rano iznošenje takvoga prijedloga za mirenje može biti motivirajuće i zato što će stranke s pravom očekivati brže rješavanje spora nego što bi ga mogle ostvariti u postupku na prvostupanjskom i drugostupanjskom sudu.

Budući da postupak mirenja – zbog prethodno navedenih strukturalnih razlika – treba razlikovati od redovitoga sudskoga postupka, sud mora predmet uputiti izmiritelju i donijeti rješenje o prekidu postupka pred sudskim vijećem. U slučaju da mirenje ne uspije ili u bilo kojem drugom slučaju, sve stranke imaju pravo u bilo kojem trenutku zatražiti nastavak redovitog sudskog postupka. Drugim riječima, ako stranka prihvati mirenje, to ne predstavlja nikakvu postupovnu opasnost.

Strukturalna obilježja postupaka mirenja i nužno razdvajanje tog postupka od redovitog sudskog postupka u pravilu podrazumijevaju da je nužno da ti postupci ostanu razdvojeni i nakon što se nastavi sudski postupak na zahtjev jedne od stranaka. Stoga i miriteljski spis i redoviti sudski spis moraju biti razdvojeni, osim ako se strane u mirenju ne odreknu takvoga razdvajanja.

Strane u postupku mirenja u načelu mogu slobodno dogovoriti postupovna pravila za postupak mirenja. Postoje dobri razlozi da se u to uključi i dogovor o tome da niti jedan sudionik u postupku mirenja uključujući i izmiritelja ne može biti pozvan kao svjedok u slučaju da se sudski postupak nastavi.

St. 2:

Sudac koji radi kao izmiritelj i dalje je dio sudstva te ima pravo zabilježiti sporazum o nagodbi sukladno čl. 54. st. 3.

St. 3:

Mirenje može ponuditi samo osoba koja je prošla osposobljavanje za profesionalno vođenje postupka mirenja, koje stranke s pravom mogu i očekivati. Stoga bi na svakome upravnome sudu trebao biti barem jedan sudac koji je prošao odgovarajuću izobrazbu. Pretpostavlja se da do sada u Republici Hrvatskoj nije bilo pravno obvezujućeg programa za osposobljavanje miritelja. Stoga je potrebno razviti odgovarajuće standarde i mjere kojima će se osigurati kvaliteta mirenja kao što je to predviđeno u čl. 4. prethodno spomenute direktive. U međuvremenu treba razmotriti i mogućnost izobrazbe u inozemstvu.

I na kraju ali ništa manje važno: sudac koji je upoznat s načelima mirjenja, posebice s metodom traženja interesa koji stoje iza pravnoga spora, moći će taj širi pristup ugraditi kao "miriteljski element" u redoviti sudski postupak, uz veće izgleda za postizanje rješenja mirnim putem (čl. 54.).

Članak 56. Prekid postupka

Razlog za donošenje ove odredbe jest da se strankama dâ vrijeme za pregovore o nagodbi (st. 1.) ili da se spriječi da nekoliko sudova ili javnopravnih tijela odlučuju o istome pitanju (st. 2.).

St. 1.:

Nakon odgovarajućeg prijedloga tužitelja, tuženika i trećih osoba koje su pozvane sukladno čl. 22. st. 2. do 4. (ali ne stranaka pozvanih sukladno čl. 22. st. 1.), sud prekida postupak sve dok jedna od tih stranaka ne podnese zahtjev za nastavak postupka. Ova se odredba primjenjuje i ako sud predloži prekid postupka i sve se gore navedene stranke na to pristanu.

St. 2. točka 1.:

Prethodno pitanje je pitanje koje je pravno relevantno za donošenje odluke u predmetnom sporu (npr. pitanje hrvatskoga državljanstva ako osoba nastoji ostvariti neko pravo koje je zajamčeno samo hrvatskim državljanima). Sud ima mogućnost izbora ("može") hoće li o tom pitanju sam odlučiti ili će prekinuti postupak, ako je to pitanje predmet postupka koji je već u tijeku pred nekim drugim sudom ili javnopravnim tijelom. U obzir se može uzeti i pitanje svrsishodnosti. Ako je o tom pitanju već odlučio neki drugi sud ili javnopravno tijelo u izreci presude, ta je odluka za upravni sud obvezujuća (učinak već presuđene stvari), pod uvjetom da je odluka pravomoćna. Takav slučaj može biti, primjerice, u odlukama o statusnim pitanjima (npr. hrvatsko državljanstvo, valjanost braka).

Nije nužno da stranke u postupku koji se vodi pred upravnim sudom i stranke u postupku koji se vodi pred nekim drugim sudom ili javnopravnim tijelom budu istovjetne.

St. 2. točka 2.:

Ako je pred Vrhovnim upravnim sudom u tijeku postupak po tužbi iz čl. 19., neki drugi upravni sud ili drugo sudsko vijeće Vrhovnog upravnog suda mogu prekinuti postupak ako je isti opći akt relevantan i za njihovu odluku. Odluka Vrhovnog upravnog suda kojom se predmetni opći akt proglašava ništavim bila bi obvezatna za sve (učinak *erga omnes*) (čl. 75. st. 2.) te bi svaki upravni sud – kao i svaka druga ustanova ili osoba – bio vezan takvom odlukom.

S druge strane, kad bi Vrhovni upravni sud ocijenio da je pobijani opći akt zakonit, ta odluka ne bi bila obvezatna za sve (ne bi imala učinak *erga omnes*) i stoga ne bi bila obvezujuća za drugi upravni sud. U tom slučaju, sud bi mogao slučajno (usp. komentare uz čl. 19.) ocijeniti suglasnost općeg akta sa zakonom i pri tom odstupiti od pravnoga mišljenja Vrhovnog upravnog suda da je predmetni opći akt zakonit,

osobito ako se u postupku pred tim drugim sudom pojave novi pravni aspekti koje Vrhovni upravni sud nije razmatrao.

Članak 57. Ogledni postupak

Cilj ovih odredbi jest pojednostavljenje postupka u takozvanim "masovnim postupcima".

St. 1.:

Pojednostavljene postupovne odredbe za masovne postupke (st. 2. i 3.) primjenjuju se ako je u više od dvadeset prvostupanjskih sudskih postupaka predmet tužbe isti upravni akt ili ako se isto pravno pitanje pojavljuje u više od dvadeset prvostupanjskih postupaka. St. 1. primjenjuje se samo ako je više postupaka u tijeku pred istim sudskim vijećem. Ako su postupci u tijeku pred različitim vijećima, vijeće može pokušati postupiti prema čl. 56. st. 1. kako bi se neki postupci prekinuli. Međutim, za to su potrebni odgovarajući prijedlozi stranaka ili njihov pristanak.

Sud može odlučiti po svojoj slobodnoj ocjeni hoće li uopće primijeniti čl. 57. Isto vrijedi i za odluku o tome koliko će predmeta i koje predmete izabrati kao ogledne postupke. I odluka o odabiru oglednih postupaka i odluka o prekidu ostalih postupaka moraju se donijeti u jednom rješenju protiv kojega žalba nije dopuštena. U tom rješenju moraju se nabrojati svi predmetni postupci.

St. 2.:

Nakon što presuda u oglednom postupku postane pravomoćna, moraju se riješiti prekinuti postupci. U mnogim slučajevima stranke će – ovisno o ishodu oglednoga postupka – odgovoriti povlačenjem tužbe (čl. 51.), priznavanjem tužbenoga zahtjeva (čl. 52.) ili sudskom nagodbom (čl. 54.), ako saznaju za ishod oglednoga postupka. U preostalim predmetima, st. 2. omogućava sudu da odluku donese bez javne usmene rasprave bez pristanka stranaka (usp. i čl. 46.), ako su ispunjeni uvjeti iz st. 2. U tom slučaju stranke se moraju unaprijed saslušati. Za saslušanje stranaka nije potrebno usmeno ročište, već se stranke mogu saslušati i u pisanom obliku.

St. 3.:

Glavna prednost koju pruža čl. 57. je mogućnost korištenja dokaza koji su provedeni u oglednom postupku u prekinutim postupcima. Shodno tome, sud može odbiti prijedlog za izvođenje dokaza koji se odnose na činjenice koje su već utvrđene u oglednom postupku ako jednoglasno ocijeni da ponovno izvođenje tih dokaza ne bi dovelo do utvrđivanja novih odlučnih činjenica. Prijedlog za izvođenje novih dokaza ne mora se odbiti zasebnom odlukom, već se ta odluka može uključiti u presudu sukladno st. 2.

Glava VII. Odluke

Članak 58. Vrste odluka

Razlika između presuda i rješenja vrlo je značajna budući da se na te dvije vrste odluka primjenjuju barem djelomično različite odredbe, npr. kad je riječ o potrebi održavanja usmene rasprave (čl. 45. st. 1. i 2., čl. 45. st. 3.), pravnim lijekovima (čl. 77. i čl. 81.) ili obrazloženjima (čl. 63. st. 1. i čl. 76.).

Presuda je odluka kojom se zaključuje glavni postupak koji se vodi pred sudom (st. 2., prva rečenica), to se također odnosi i na odluku o nedopuštenoj tužbi. Ovom se odredbom izbjegavaju moguće povrede čl. 6. EKLJP.

Sve odluke koje se ne donose presudom donose se rješenjem. Rješenja se donose, primjerice, u privremenim postupcima (odluke o odgodi pravnoga učinka i privremenim mjerama – čl. 88. i dalje), u postupcima određivanja troškova (čl. 105. i 106.) i u ovršnim postupcima (čl. 113. i dalje). Isto vrijedi i za zaključivanje postupka koji ne završava presudom (npr. čl. 51. st. 3.) i odluke o postupovnim pitanjima (npr. čl. 5. st. 2., čl. 22. st. 6., čl. 41. st. 2. točka 2., čl. 56., čl. 57. st. 1.).

Članak 59. Osnova za donošenje odluka

Ova se odredba odnosi na utvrđivanje činjenica i razmatranje dokaza kao i na procjenu pravnih pitanja.

Sud ima slobodu prilikom razmatranja dokaza. U načelu ne postoje stroga pravila koja bi sud trebao poštivati, npr. da sukladni iskazi dvaju svjedoka imaju veću težinu nego iskaz jednoga svjedoka. To se odnosi na sve vrste dokaza (iskaze svjedoka, vještaka, dokumente itd.) i rezultate izvođenja dokaza koje je proveo sam sud. Spominjanje rezultata cjelokupnog sudskog postupka znači da sud mora sažeti i razmotriti sve izvedene dokaze te da svoju odluku mora potkrijepiti utvrđenim činjenicama. Dakako, sud može uzeti u obzir samo činjenice i dokaze koji su uvršteni u spis i o kojima je strankama omogućeno saslušanje (čl. 35. st. 2., čl. 50. st. 2.).

Pravno shvaćanje Vrhovnog upravnoga suda niti bilo kojega višega suda nije obvezujuće za prvostupanjske sudove, osim u predmetima koji su vraćeni prvostupanjskom upravnom sudu (čl. 78. st. 3. druga rečenica) i u slučaju iz čl. 75. st. 2. Isto vrijedi i za Vrhovni upravni sud. S druge strane, svako odstupanje od odluke višega suda treba dobro razmotriti, jer takvo je odstupanje valjan razlog za žalbu (čl. 77. st. 1. točka 3.). Stoga se za odstupanje od pravnoga shvaćanja Vrhovnog upravnoga suda treba odlučiti samo ako postoje nove činjenice, pravne odredbe ili nove tvrdnje koje viši sud nije uzeo u obzir.

Članak 60. Sastav vijeća

Razlog za ovu odredbu je zaštita načela javne usmene rasprave (čl. 45.), načela izravnog izvođenja dokaza od strane suda (čl. 50.) i prava na saslušanje (čl. 35). Povrh toga, st. 1. nadopunjava čl. 59.

Ova se odredba primjenjuje samo ako je održana javna usmena rasprava. Ako je održano više rasprava, odluku (u obliku presude ili rješenja, usp. čl. 58. st. 1.) moraju donijeti svi suci koji su sudjelovali na zadnjoj raspravi. Javna usmena rasprava na kojoj se temelji odluka je rasprava održana neposredno prije donošenja odluke.

Ako stranke pristanu na donošenje odluke bez javne usmene rasprave, st. 1. se ne primjenjuje, čak ni ako je usmena rasprava održana prije nego što su stranke dale svoj pristanak. U tom slučaju, odluka se ne temelji na javnoj usmenoj raspravi. Odluku donose suci koji su sudjelovali u vijećanju.

Kršenje st. 1. predstavlja postupovnu povredu u smislu čl. 77. st. 1. točke 4. Mora se pretpostaviti da je osporena presuda utemeljena na toj povredi postupka.

Članak 61. Vijećanje i glasovanje

St. 1.:

Odluke se donose većinom glasova. Svi suci moraju glasovati – suzdržavanje od glasovanja nije dopušteno.

St. 2.:

O vijećanju i glasovanju vodi se poseban zapisnik. Kako bi se zaštitila povjerljivost vijećanja, ti su zapisnici izuzeti od pristupa sudskim spisima (čl. 42. st. 2.).

St. 3.:

St. 3. ograničava nazočnost osoba tijekom vijećanja i glasovanja kako bi se spriječio nedopušten utjecaj na suce i kako bi se zaštitila povjerljivost vijećanja.

Članak 62. Donošenje odluka

Čl. 62. uređuje način donošenja odluka, odnosno način objavljivanja odluka. Odredba razlikuje odluke koje se temelje na javnoj usmenoj raspravi (st. 1. do 4.) od odluka koje se ne temelje na raspravi (st. 5.).

Javna objava presuda zaštićena je čl. 6. EKLJP.

St. 1. do 3.:

Odluke (a to su presude i rješenja, čl. 58. st. 1.) koje se temelje na javnoj usmenoj raspravi u pravilu se donose istoga dana kad je zaključena rasprava (st. 1.). Ako sud istoga dana ima više ročišta, sud može po vlastitoj ocjeni odlučiti hoće li vijećati i glasovati o predmetu nakon svakoga ročišta i potom odmah objaviti odluku ili će vijećati i glasovati po završetku svih ročišta.

Ako je u složenim predmeti sudu potrebno više vremena za vijećanja, sud može odgoditi objavu odluke do najviše 15 dana (st. 2.). Datum objave odluke sud mora objaviti odmah nakon zaključenja glavne rasprave.

Ako se sve stranke s time slože, sud može strankama dostaviti pisanu odluku (st. 3.). U tom slučaju odluka se ne objavljuje javno. Ova je iznimka, kao i čl. 45. st. 2. (pristanak na presudu bez održavanja usmene rasprave), u skladu s čl. 6. EKLJP.

St. 4.:

Sud mora objaviti svoju odluku, ali mora pripremiti i pisanu presudu koja sadrži obrazloženje odluke (usp. čl. 63. st. 4.). Kako bi se osiguralo da se suci još sjećaju svih činjenica u predmetu prilikom pripreme presude, st. 4. određuje dok od 30 dana u kojem sud mora pripremiti i poslati pisanu odluku. U iznimnim slučajevima, predsjednik suda može taj rok produljiti za dodatnih 30 dana.

St. 5.:

Odluke koje se ne temelje na javnoj usmenoj raspravi se ne objavljuju nego se dostavljaju strankama.

St. 6.:

Ova odredba pojašnjava da stranke primaju ovjereni prijepis pisane odluke. Potpisani izvornik (usp. čl. 63. st. 7.) ostaje u sudskom spisu.

Članak 63. Sadržaj odluka

U ovome članku navedeni su formalni zahtjevi koje mora ispunjavati pisana odluka.

St. 3.:

Izreka odluke najvažniji je dio odluke – ona sadrži stav suda. Primjere načina na koji se može sročiti izreka odluke za različite vrste tužbe, molimo pogledajte u komentarima uz čl. 66. do 70.

St. 4.:

Čl. 6. EKLJP zahtjeva da sud obrazloži svoju odluku. Svrha obrazložena odluke je višestruka:

- Obrazloženje odluke omogućava strankama (a i višem sudu) da pregledaju odluku suda: Na kojim je činjenicama sud utemeljio svoju odluku? Koje je zakonske odredbe sud primijenio? Koji su pravni argumenti bili odlučujući za donošenje takve odluke?

- Odluke višega suda služe i kao smjernice za rad javnopravnih tijela i nižih sudova. Obrazloženje odluke pruža im objašnjenje koje mogu primijeniti u budućim slučajevima.

U obrazloženju odluke sud mora odgovoriti na osnovne pravne argumente koje su stranke iznijele.

St. 5.:

St. 5. omogućava sudu da pravno obrazloženje zamijeni pozivanjem na pravno shvaćanje sadržano u:

- osporenom upravnom aktu,
- osporenoj odluci o žalbi (čl. 110. i dalje ZUP-a) ili prigovoru (čl. 134. i dalje ZUP-a),
- drugoj sudskoj odluci koju je potrebno priložiti,

pod uvjetom da se sud slaže s pravnom argumentacijom sadržanom u tom aktu/odluci.

Ova odredba uštedjet će sudu nepotreban posao, a pri tom će omogućiti strankama da budu obaviještene o tome koja je pravna argumentacija bila odlučujuća za sudsku odluku. Stoga je st. 5 sukladan čl. 6. EKLJP.

Čl. 76. st. 1. i 2. sadrži daljnje iznimke od obveze obrazlaganja odluke koje se odnose na rješenja.

St. 6.:

Svaka odluka upravnoga suda mora sadržavati uputu o dopuštenom pravnom lijeku, roku za podnošenje takvoga pravnoga lijeka i sudu kojem se pravni lijek izjavljuje. Ako upute nema, ako je nepotpuna ili pogrešna, primjenjuje se čl. 25. st. 3.

Članak 64. Ispravak očitih grešaka

St. 1.:

Nakon što je odluka donesena (čl. 62.), ona je obvezujuća za sve stranke ali i za sud. Stoga sud u pravilu odluku ne smije mijenjati. St. 1. predstavlja otklon od tog načela te dopušta sudu da ispravi očite greške. Očite greške obuhvaćaju greške u imenima i brojevima, pisanju i računanju te slične očite greške.

St. 1. ne dopušta ispravak sadržaja odluke. Ova se odredba odnosi samo na greške u objavi odluke, a ne na greške u postupku odlučivanja. Način na koji je sud objavio svoju odluku mora se razlikovati od onoga što je sud namjeravao objaviti.

Primjeri:

- Tužbenim zahtjevom traži se mjesečna mirovina od 3.000,00 kuna. U izreci odluke sud nalaže javnopravnome tijelu da tužitelju dodijeli mirovinu od 2.500,00 kuna. Iz obrazloženja odluke razvidno je da je sud namjeravao tužitelju dodijeliti mirovinu kakvu je i tražio u tužbenom zahtjevu.

U tom slučaju, greška se može ispraviti temeljem čl. 64. st. 1.

- Tužbenim zahtjevom traži se mjesečna mirovina od 3.000,00 kuna. U izreci presude sud nalaže javnopravnome tijelu da tužitelju dodijeli mirovinu od 2.500,00 kuna. Iz obrazloženja odluke razvidno je da sud smatra da tužitelj ima pravo samo na 2.500,00 kuna na mjesec.

Ako sud, nakon što je donio odluku (čl. 62.), sazna da je ova odluka pogrešna, grešku ne može ispraviti temeljem čl. 64. st. 1. Tužitelj bi morao podnijeti žalbu kako bi dobio višu mirovinu.

Greška je "očita" ako se može lako utvrditi, posebno temeljem same presude ili sudskoga spisa.

Očite greške mogu se ispraviti u svako doba, po službenoj dužnosti ili na odgovarajući prijedlog stranke. O takvom prijedlogu odlučuje sud koji je donio odluku koja sadrži grešku, i to rješenjem. Protiv takvih rješenja prvostupanjskoga suda može se uložiti žalba (čl. 81. st. 1.). Prije donošenja odluke o ispravku, sud treba saslušati stranke (druga rečenica).

St. 2.:

Referenca na rješenje o ispravku mora se unijeti i u izvornik i u svaki ovjereni prijepis odluke. Za tu svrhu, sud mora zatražiti od stranaka da svoje ovjerene prijepise odluke pošalju natrag na sud.

Članak 65. Dopunska odluka

Čl. 65. također predstavlja otklon od načela prema kojem sud ne smije mijenjati svoju odluku nakon što je jednom donese (usp. komentare uz čl. 64.). Čl. 65. st. 1. i 2. omogućava sudu da dopuni nepotpunu odluku, odnosno, ako je sud propustio odlučiti o zahtjevima stranaka (ili jednom njihovom dijelu) (st. 1.) ili ako je propustio odlučiti o troškovima (st. 2.).

Sud svoju odluku može dopuniti samo na zahtjev stranaka. Takav zahtjev treba podnijeti u roku od 15 dana od dostave nepotpune odluke (st. 1. i 2.). O zahtjevu odlučuje sud koji je donio nepotpunu odluku.

St. 1.:

Odluka o dopuni mora se donijeti u istom obliku kao i nepotpuna odluka. U slučaju nepotpune presude, sud o dopuni također mora odlučiti presudom. To podrazumijeva i da se takva odluka mora temeljiti na javnoj usmenoj raspravi (čl. 45. st. 1.). Međutim, čl. 45. st. 2. i čl. 46. koji sudu omogućavaju da donese presudu bez javne usmene rasprave također se primjenjuju. U slučaju nepotpunoga rješenja, sud će o dopuni odlučiti rješenjem i u tom slučaju javna usmena rasprava nije potrebna (čl. 45. st. 3.).

Ako prvostupanjski sud donese dopunsku odluku, protiv te presude ili rješenja može se podnijeti žalba (čl. 77. i čl. 81.).

St. 2.:

St. 2. sadrži iznimku u odnosu na st. 1.: Ako sud nije donio odluku o troškovima (usp. čl. 93.), sud može donijeti dopunsku odluku u obliku rješenja, bez održavanja javne usmene rasprave (usp. čl. 45. st. 3.), neovisno o tome je li nepotpuna odluka bila u obliku presude ili rješenja.

Prema čl. 94., ta se odluka može pobijati samo zajedno s odlukom o glavnoj stvari.

Uz članke 66. do 70.

Čl. 66. do 70. odgovaraju čl. 12. točka 1. do 5. (vrste tužbi; usp. pripadajuće komentare). Njima se uređuje sadržaj izreke presude kojom se odlučuje o pojedinoj

vrsti tužbe. U određenim slučajevima, moguća je i kombinacija različitih vrsta tužbe i pripadajućih izreka presude (usp. čl. 66. st. 2. koji sadrži primjer takve kombinacije).

Uz odluku o glavnoj stvari, svaka presuda mora sadržavati odluku o pravu na trošak (čl. 93. st. 1.). Primjeri u nastavku (usp. komentare uz čl. 66. do 70.) odnose se na uobičajene slučajeve. U svakom slučaju, javnopravna tijela sama snose svoje troškove, neovisno o ishodu postupka (čl. 95. st. 4.).

U mnogim slučajevima, do promjene činjeničnog stanja ili mjerodavnih zakonskih odredbi dolazi dok je postupak pred sudom još u tijeku.

Primjeri:

a) A je peti puta u tri godine zatečen kako upravlja vozilom s 0,7 ‰ alkohola u krvi. U skladu sa zakonom, javnopravno tijelo mu oduzima vozačku dozvolu na razdoblje od godinu dana. A podnosi tužbu radi poništenja tog upravnog akta (čl. 12. točka 1.). Tri mjeseca nakon donošenja pobijanog upravnog akta, dolazi do izmjene zakona slijedom koje je dopušteno upravljanje motornim vozilom s do 0,8 ‰ alkohola u krvi. Sud odlučuje o sporu 10 mjeseci nakon donošenja pobijanog upravnog akta.

b) B podnosi zahtjev za invalidsku mirovinu. Javnopravno tijelo mu na temelju mišljenja vještaka odbija zahtjev. B podnosi tužbu s ciljem da se javnopravnom tijelu naloži da mu dodijeli mirovinu. Dok tužba još nije riješena, B doživljava nezgodu u kojoj zadobiva teške ozljede. Na temelju novog vještačenja, sada mu se utvrđuje invaliditet.

c) C podnosi zahtjev za građevinsku dozvolu. Javnopravno tijelo odbija zahtjev unatoč tome što mu mjerodavni zakon omogućava odobravanje zahtjeva. C podnosi tužbu s ciljem da se javnopravnom tijelu naloži da mu izda traženu dozvolu. Dok je postupak još u tijeku, dolazi do izmjene materijalnog prava te bi prema novim odredbama građevinski zahvat bio protupravan.

Ovi slučajevi zorno pokazuju kako nije isto odlučuje li se o sporu na temelju činjeničnog i pravnog stanja u trenutku donošenja upravnog akta ili se odluka temelji na činjeničnom i pravnom stanju u trenutku donošenja sudske odluke.

Zakon o upravnosudskom postupku ne sadrži izričite odredbe u vezi s tim pitanjem. Materijalno pravo katkad sadrži prijelazne odredbe koje mogu riješiti ovo pitanje, ali u većini slučajeva takve odredbe ne postoje. U tim slučajevima, ovo pitanje treba riješiti tumačenjem primjenjivih zakona u konkretnom slučaju.

Na temelju mjerodavnog prava, njemački su sudovi razradili sljedeća načela koja mogu poslužiti kao opće smjernice:

- Što se tiče tužbi radi poništenja upravnog akta, presudnim se u pravilu smatra datum donošenja zadnje upravne odluke (ako je predviđen upravni žalbeni postupak, to bi bila odluka o žalbi). To proizlazi iz prirode upravnog akta kojim se utvrđuju pravni vidovi pojedinog predmeta, a obilježavaju ga okolnosti u trenutku donošenja odluke. Gore navedeno načelo proizlazi i iz prirode tužbe radi poništenja, koja je u službi sudske kontrole odluka javnopravnih tijela. Shodno tome, u tim slučajevima

naknadne promjene činjeničnog ili pravnog stanja u pravilu nisu bitne za odluku suda. Dakle, u primjeru a) naknadna promjena zakona ne ide u prilog tužitelju.

No, postoje mnoge iznimke od tog pravila, kao što su, primjerice, upravni akti s trajnim učinkom (npr. zabrana obavljanja određenih djelatnosti). U tim slučajevima, presudan je datum donošenja odluke suda.

- Što se tiče tužbi radi donošenja upravnog akta (čl. 12. točka 2.), u pravilu je mjerodavan datum sudske odluke. To proizlazi iz prirode ove tužbe koja – za razliku od tužbe radi poništenja upravnog akta – nije toliko u službi kontrole upravnih odluka, koliko je u službi ostvarenja pojedinih tužbenih zahtjeva. Istodobno, tim se načelom izbjegavaju daljnji sudski postupci, čime se jača učinkovitost sudske kontrole. Naime, kad bi presudan bio trenutak donošenja zadnje odluke javnopravnoga tijela, sud bi morao odbaciti tužbeni zahtjev. Međutim, zbog promjene pravnih okolnosti, tužitelj bi mogao pokrenuti novi upravni postupak i – kad bi zahtjev ponovno bio odbačen – mogao bi podnijeti novu tužbu.

Shodno tome, u slučajevima b) i c), promjene činjeničnog ili pravnog stanja bitne su za odluku suda. U primjeru b), sud mora naložiti javnopravnom tijelu da odobri mirovinu od trenutka kada je tužitelj zadobio invaliditet. U primjeru c), sud mora odbaciti tužbu radi izdavanja građevinske dozvole, a tužitelj u najboljem slučaju može zahtijevati naknadu štete zbog nezakonitog odbijanja javnopravnog tijela da mu izda dozvolu.

I ovo načelo ima svoje iznimke, a najvažnija se odnosi na slučajeve u kojima je zakonom predviđeno ostvarivanje određenog iznosa tijekom određenog vremenskog razdoblja, kao što je, primjerice, plaća državnih službenika. U tom slučaju, primjenjuje se jedna ili više odredaba kojima se uređuje mjerodavno vremensko razdoblje.

- Što se tiče tužbi radi djelovanja (čl. 12. točka 4.) i tužbi na utvrđenje (čl. 12. točka 5.), u pravilu je i tu mjerodavan datum odluke suda.

Pitanje koji je trenutak presudan od velike je važnosti za podneske stranaka kao i za obvezu suda da utvrdi činjenice (čl. 36.). Ako su promjene činjeničnih ili pravnih okolnosti predmeta bitne za odluku suda, stranke bi ih trebale uključiti u svoje podneske sudu. Ako sud dozna za te promjene, mjerodavne činjenice mora utvrditi po službenoj dužnosti (čl. 36.).

Članak 66. Izreka presude kojom se odlučuje o tužbi radi poništenja upravnog akta

St. 1.:

Presudom o tužbi radi poništenja upravnog akta (čl. 12. točka 1.) poništava se upravni akt kojim je tužitelju nametnuta neka obveza te pripadajuća odluka o žalbi u dijelu u kojem je taj akt nezakonit i predstavlja povredu prava ili pravnog interesa tužitelja. Sud ne nalaže javnopravnom tijelu da poništi taj akt, već ga sam poništava u svojoj presudi. Nije potrebna nikakva dodatna odluka javnopravnog tijela.

Primjeri tužbenog zahtjeva i izreke presude:

a) Apsolutno poništenje

Primjeri: plaćanje naknada, oduzimanje vozačke dozvole, nalog za rušenje građevine

aa) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime javnopravnog tijela), donesena (dana)

bb) Izreka presude

Poništava se upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana)

Troškove postupka snosi tuženik.

Ako nije predviđen postupak pred drugostupanjskim tijelom, dio koji se odnosi na drugostupanjsku odluku mora se izostaviti. To vrijedi i za sljedeće primjere.

b) Djelomično poništenje (ograničeni tužbeni zahtjev)

Primjer: rješenje o rušenju garaže i kuće, pri čemu tužitelj prihvaća rješenje u dijelu koji se odnosi na garažu, ali ne i u dijelu koji se odnosi na kuću

aa) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) , u dijelu koji se odnosi na nalog za rušenje kuće u ulici A kućni broj x u gradu B.

bb) Izreka presude

Poništava se upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana) , u dijelu u kojem se nalaže rušenje kuće u ulici A kućni broj x u gradu B.

Troškove postupka snosi tuženik.

c) Djelomično poništenje (neograničeni tužbeni zahtjev)

Primjer: rješenje o plaćanju naknade, pri čemu tužitelj upravni akt osporava u cijelosti, ali tužba je uvažena tek djelomično

aa) Tužbeni zahtjev

neograničeni tužbeni zahtjev – formulacija kao pod a) aa)

bb) Izreka presude

Poništava se upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana) , u dijelu u kojem utvrđeni iznos prelazi HRK. Osim toga, tužba se odbija.

Tužitelj snosi x/10 sudskih pristojbi, a x/10 sudskih pristojbi i x/10 troškova tužitelja snosi tuženik.

St. 2.:

Presuda iz st. 1. može se izreći zajedno s nalogom za poništenje izvršenja upravnog akta (npr. za povrat oduzetog oružja, vozačke dozvole itd.) ako tužitelj podnese odgovarajući zahtjev. Taj dodatni zahtjev može se podnijeti istodobno s tužbenim zahtjevom radi poništenja upravnog akta ili tijekom postupka. Ovom se odredbom tužitelju omogućava da oba zahtjeva nastoji ostvariti u istom postupku te se izbjegava neučinkovita potreba za dvama uzastopnim postupcima. St. 2. predstavlja *lex specialis* u odnosu na st. 3.

Sud mora naložiti potpuno ili djelomično poništenje izvršenja upravnog akta, pod uvjetom da je isto moguće i razmjerno. Ako je poništenje nemoguće ili nerazmjerno, zahtjev se mora odbaciti, čime se, međutim, ne dovodi u pitanje zahtjev za naknadom štete.

Primjer tužbenog zahtjeva i izreke presude:

a) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana), i drugostupanjska odluka (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) , i da se naloži (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela) da tužitelju vrati vozačku dozvolu.

b) Izreka presude

Poništava se upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana), i drugostupanjska odluka (ime javnopravnog tijela), donesena (dana)

Nalaže se ... (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela) vraćanje vozačke dozvole tužitelju.

Troškove postupka snosi tuženik.

Članak 67. Izreka presude kojom se odlučuje o tužbi radi donošenja upravnog akta

St. 1.:

Ako sud uvaži tužbu radi donošenja upravnog akta (čl. 12. točka 2.), traženi upravni akt ne donosi sam sud, već njegovo donošenje nalaže javnopravnom tijelu. U prilog takvom rješenju idu i načelo podjele nadležnosti i praktični razlozi. Naime, prema načelu podjele nadležnosti, upravna postupanja su u nadležnosti javne uprave, dok

su sudovi "jedino" nadležni za učinkovitu sudsku kontrolu tih postupanja. A u mnogim slučajevima sudovi i ne raspolažu "stručnim" znanjem nužnim za donošenje nekog upravnog akta, npr. ako je potrebno izdati građevinsku dozvolu za kakav veliki objekt ili industrijski pogon. Ako javnopravno tijelo ne postupi po nalogu suda, tužitelj može podnijeti prijedlog za ovrhu sudske odluke (čl. 107. i dalje).

Za uvažavanje tužbe radi donošenja upravnog akta, presudno je jedino pitanje ima li tužitelj pravo na donošenje traženog upravnog akta. Dakle, manjkavosti u upravnom postupku ili formalne manjkavosti upravnog akta kojim je odbačen tužiteljev zahtjev ne dovode do uvažavanja tužbe.

Ako odlučuje o tužbi radi donošenja upravnog akta, sud u svakom slučaju mora odlučiti o glavnoj stvari (osim u predmetima koji potpadaju pod st. 2). Sud svoje razmatranje ne smije ograničiti na pitanje jesu li obrazloženja koja je javnopravno tijelo iznijelo za svoju odluku u skladu sa zakonom i, ako nisu, vratiti predmet javnopravnome tijelu. Isto vrijedi i ako javnopravno tijelo nije utvrdilo sve činjenice u predmetu jer je poreklo postojanje jednog od više uvjeta za donošenje upravnog akta.

Primjer:

A podnosi zahtjev za građevinsku dozvolu. Javnopravno tijelo odbacuje zahtjev uz obrazloženje da se njegov objekt nalazi u zaštićenom prirodnom području. Sud smatra da tomu nije tako.

U tom slučaju, sud mora razmotriti jesu li ispunjeni svi ostali uvjeti za izdavanje tražene dozvole. Ako javnopravno tijelo nije utvrdilo mjerodavne činjenice, sud ih mora utvrditi sam i – prema potrebi – izvesti dokaze (npr. obaviti uvid na licu mjesta).

Primjer tužbenog zahtjeva i izreke presude (npr. izdavanja građevinske dozvole, izdavanje dozvole privremenog boravka za strance):

a) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi upravni akti (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana) , i da se naloži (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela) da izda građevinsku dozvolu za objekt u ulici A kućni broj x u gradu B, a na temelju tužiteljevog zahtjeva od (dana)

b) Izreka presude

Poništava se upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana) Nalaže se (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela) izdavanje građevinske dozvole za objekt u ulici A kućni broj x u gradu B, a na temelju tužiteljevog zahtjeva od (dana)

Troškove postupka snosi tuženik.

St. 2.:

St. 2. predstavlja daljnju posljedicu načela podjele nadležnosti. Odnosi se na slučajeve u kojima je odbacivanje traženog upravnog akta nezakonito jer je javnopravno tijelo neispravno rješavalo po slobodnoj ocjeni. Zbog načela podjele nadležnosti, odluku koju je javnopravno tijelo donijelo po svojoj slobodnoj ocjeni sud ne može zamijeniti vlastitom odlukom donesenom po slobodnoj ocjeni. Umjesto toga, sud mora vratiti predmet javnopravnom tijelu i naložiti mu donošenje nove odluke po slobodnoj ocjeni, u skladu s pravnim shvaćanjem suda.

Primjer tužbenog zahtjeva i izreke presude:

a) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana) , i da se naloži (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela) da donese novu odluku o tužiteljevom zahtjevu od (dana) ... , u skladu s pravnim shvaćanjem suda.

b) Izreka presude

Poništava se upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana) Nalaže se (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela) donošenje nove odluke o tužiteljevom zahtjevu od (dana) ... , u skladu s pravnim shvaćanjem suda.

Troškove postupka snosi tuženik.

Iznimka postoji jedino ako je odlučivanje javnopravnog tijela po slobodnoj ocjeni svedeno na ništicu. To je slučaj kada je samo jedna od teoretski mogućih odluka donesenih po slobodnoj ocjeni zakonita, dok su sve ostale nezakonite. U tom slučaju, ne ostaje nikakva mogućnost postupanja po slobodnoj ocjeni i sud javnopravnom tijelu mora naložiti donošenje traženog upravnog akta.

Članak 68. Izreka presude kojom se odlučuje o tužbi radi utvrđenja nezakonitosti upravnog akta koji više ne proizvodi pravne učinke

Što se tiče cilja i dopuštenosti tužbe radi utvrđenja nezakonitosti upravnog akta koji više ne proizvodi pravne učinke, kao i pripadajućih primjera, upućujemo na komentare uz čl. 12. točku 3.

Primjer tužbenog zahtjeva i izreke presude:

a) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana) , utvrde nezakonitim.

b) Izreka presude

Utvrđuje se nezakonitim upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesena (dana)

Troškove postupka snosi tuženik.

Članak 69. Izreka presude kojom se odlučuje o tužbi radi djelovanja

Što se tiče cilja i dopuštenosti ove tužbe, upućujemo na komentare uz čl. 12. točka 4.

Tužba se uvažava ako postoje pravne osnove (npr. zakonska odredba ili upravni ugovor) za tužiteljev zahtjev i ako su ispunjeni uvjeti utvrđeni tom pravnom osnovom. Ako se zahtjev zasniva na upravnom ugovoru, tužitelj može biti i javnopravno tijelo, dok druge stranke mogu biti tuženik (usp. komentare uz čl. 21.).

Primjer tužbenog zahtjeva i izreke presude:

a) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi odluka o žalbi (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) , i da se tuženiku naloži da u korist tužitelja uplaćuje iznos od 4000,00 kuna mjesečno, počevši od 1. svibnja 2008. godine.

b) Izreka presude

Poništava se odluka o žalbi (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) Nalaže se tuženiku da u korist tužitelja uplaćuje iznos od 4000,00 kuna mjesečno, počevši od 1. svibnja 2008. godine.
Troškove postupka snosi tuženik.

Članak 70. Izreka presude kojom se odlučuje o tužbi na utvrđenje

Što se tiče cilja i dopuštenosti ove tužbe, upućujemo na komentare uz čl. 12. točka 5.

Primjeri tužbenog zahtjeva i izreke presude:

a) Utvrđenje postojanja ili nepostojanja pravnog odnosa (čl. 12. točka 5., prva mogućnost)

Primjer: Ugostitelj želi staviti stolove i stolice na pločnik ispred svog objekta. Smatra kako njegova dozvola za obavljanje ugostiteljske djelatnosti uključuje i to pravo. U javnopravnom tijelu ne prihvaćaju njegovo mišljenje i kažu mu da treba podnijeti dodatni zahtjev.

aa) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi odluka o žalbi (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) , i da se utvrdi kako njegova dozvola za obavljanje djelatnosti u ugostiteljskom objektu u ulici A kućni broj x u gradu B uključuje pravo na postavljanje 10 stolova i 40 stolica na pločnik ispred njegovog ugostiteljskog objekta.

bb) Izreka presude

Poništava se odluka o žalbi (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) Utvrđuje se da tužiteljeva dozvola za obavljanje djelatnosti u ugostiteljskom objektu u ulici A kućni broj x u gradu B uključuje pravo na postavljanje 10 stolova i 40 stolica na pločnik ispred njegovog ugostiteljskog objekta.

Troškove postupka snosi tuženik.

b) Utvrđenje ništavosti upravnog akta ili upravnog ugovora (čl. 12 točka 5., druga mogućnost)

aa) Tužbeni zahtjev

Tužitelj predlaže da se poništi odluka o žalbi (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) , i da se utvrdi ništavost upravnog akta (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesenog (dana) , i drugostupanjske odluke (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donesene (dana)

bb) Izreka presude

Poništava se odluka o žalbi (ime javnopravnog tijela), donesena (dana) Utvrđuje se ništavim upravni akt (ime prvostupanjskog javnopravnog tijela), donesen (dana) , i drugostupanjska odluka (ime drugostupanjskog javnopravnog tijela), donese (dana)

Troškove postupka snosi tuženik.

Članak 71. Izreka presude – novčana potraživanja

St. 1.:

St. 1. sadrži posebnu odredbu u vezi s tužbama radi donošenja upravnog akta (čl. 67. st. 1.). Iz razloga postupovne ekonomičnosti, sud svoju odluku može ograničiti na pitanje postoji li traženo pravo na isplatu kao takvo, pod uvjetom da je jedino to pitanje predmet spora između stranaka, a odluku o iznosu isplate (npr. mirovine ili socijalne naknade) prepustiti javnopravnom tijelu.

Nakon što presuda donesena sukladno st. 1. postane pravomoćna, javnopravno tijelo mora donijeti upravni akt koji sadrži odluku o iznosu isplate. Ako tužitelj nije zadovoljan tom odlukom, može je pokušati pobiti podnošenjem nove tužbe radi donošenja upravnog akta.

St. 2.:

St. 2. propisuje da je, ako tužitelj dobije tužbu radi isplate ili donošenja upravnog akta čija je svrha isplata, tuženik je dužan platiti kamatu na sporni iznos potraživanja. Ova obveza počinje od dana podnošenja tužbe (čl. 31. st. 4.). Obveza plaćanja kamate može se promatrati kao poopćena naknada za štetu pretrpljenu uslijed nezakonitog

ponašanja tuženika. No, st. 2. ne isključuje mogućnost podnošenja odštetnoga zahtjeva.

St. 3.:

St. 3. primjenjuje se na odgovarajući način ako uslijed poništenja nekog upravnog akta nastane obveza isplate ili povrata novčanih sredstava.

Članak 72. Nadzor nad odlučivanjem po slobodnoj ocjeni

Zbog načela podjele nadležnosti, upravni sud ne smije odlučivati po slobodnoj ocjeni umjesto javnopravnog tijela, već jedino može razmatrati je li odlučivanje po slobodnoj ocjeni obavljeno u skladu sa zakonom. To se pravno načelo ne primjenjuje samo na tužbe radi donošenja upravnog akta (usp. čl. 67. st. 2.), već i na sve predmete u kojima je javnopravno tijelo ovlašteno odlučivati po slobodnoj ocjeni.

Ako je u slučaju tužbe radi poništenja upravnog akta (čl. 12. točka 1.) javnopravno tijelo donijelo nezakonitu odluku na temelju slobodne ocjene, sud taj upravni akt mora poništiti. U tom slučaju, javnopravno tijelo može donijeti novi upravni ako je još moguće ispuniti zakonske uvjete (osobito rokove).

Iznimka postoji ako je odlučivanje po slobodnoj ocjeni svedeno na ništicu (usp. komentare uz čl. 67. st. 2.), tj. ako je od više teoretski mogućih odluka donesenih po slobodnoj ocjeni zakonita samo ona za koju se opredijelilo javnopravno tijelo. U tom slučaju, sud mora odbaciti tužbu.

Na tužbe radi donošenja upravnog akta (čl. 12. točka 2.), primjenjuje se čl. 67. st. 2.

U slučaju tužbi radi utvrđivanja nezakonitosti upravnog akta koji više ne proizvodi pravne učinke (čl. 12. točka 3.), sud mora razmotriti je li odlučivanje po slobodnoj ocjeni bio zakonito. Ako tomu nije tako, sud mora utvrditi da je osporeni akt bio nezakonit (usp. komentare uz čl. 68.).

Na tužbe radi djelovanja (čl. 12. točka 4.), na odgovarajući se način primjenjuje čl. 67. st. 2.

Prva rečenica:

Točka 1. odnosi se na slučaj u kojem javnopravno tijelo uopće nije odlučivalo na temelju slobodne ocjene. Taj se propust uglavnom događa kad javnopravno tijelo nije svjesno da je odluku ovlašteno donijeti po svojoj slobodnoj ocjeni.

Točka 2. odnosi se na prekoračenje propisanih granica ovlasti odlučivanja po slobodnoj ocjeni. Te granice mogu proizlaziti iz odredbe prema kojoj je javnopravno tijelo ovlašteno odlučivati po slobodnoj ocjeni (npr. o povećanju naknade za 100 do 300 HRK) ili iz općih pravnih načela, a poglavito iz ustavnih odredaba (npr. temeljnih prava ili načela proporcionalnosti).

Točka 3. odnosi se na razlog za donošenje odredbe kojom se javnopravnom tijelu daje ovlast odlučivanja po slobodnoj ocjeni.

Kako bi utvrdio je li odlučivanje po slobodnoj ocjeni bilo zakonito, sud mora razmotriti obrazloženje pobijanog upravnog akta i druge mjerodavne indicije (npr. pisane zabilješke iz upravnih spisa).

Druga rečenica:

Razlog za donošenje ove odredbe je povećanje učinkovitosti sudskog postupka. Bez ove odredbe, sud bi upravni akt morao poništiti ako bi obrazloženje za odlučivanje na temelju slobodne ocjene bilo nedostatno. U tom slučaju, javnopravno tijelo bi moglo (u slučaju tužbe radi poništenja upravnog akta) odnosno moralo (u slučaju tužbe radi donošenja upravnog akta) donijeti novu odluku koja bi mogla biti iznova pobijena pred upravnim sudom. Druga rečenica omogućava upravnom tijelu da razloge svoje odluke izmijeni ili dopuni ne bi li se spriječilo ponavljanje sudskog postupka. Ako tužitelj novo obrazloženje prihvati kao dostatno, a kako bi spriječio odbacivanje tužbe i izbjegao snošenje troškova postupka (usp. čl. 95. st. 1.), tužitelj može povući tužbu i podnijeti prijedlog da troškove snosi javnopravno tijelo (usp. čl. 97. st.1., druga rečenica).

Međutim, druga rečenica se primjenjuje samo ako je do odlučivanja po slobodnoj ocjeni uopće i došlo. Formulacija odredbe ("izmijeniti ili dopuniti") omogućava dopunjavanje ili mijenjanje dijelova obrazloženja za odlučivanje po slobodnoj ocjeni, ali ne i odlučivanje na temelju slobodne ocjene po prvi put. Na potonji se slučaj primjenjuje prva rečenica točka 1.

Članak 73. Povreda postupovnih pravila u upravnom postupku

Razlog za donošenje ove odredbe je povećanje učinkovitosti sudskog postupka. Naime, prema čl. 66. st. 1., upravni akt kojim se tužitelju nameće neka obveza (usp. komentare uz čl. 12. točka 1. i čl. 66. st. 1.) mora se poništiti ako je nezakonit i predstavlja povredu prava tužitelja. Upravni akt nije nezakonit samo ako predstavlja povredu materijalnog prava, već i ako je tijekom donošenja tog akta došlo do povrede postupovnih odredaba. Mjerodavne postupovne odredbe propisane su ili Zakonom o općem upravnom postupku ili drugim upravnopravnim propisima.

Sudovi nisu dužni razmatrati sva pravna pitanja u određenom predmetu. Ako sud utvrdi da je pobijani upravni akt nezakonit iz jednog razloga, sud ga može poništiti bez obveze razmatranja je li taj akt nezakonit i iz drugih razloga. U načelu, tako učinkovit način rada nije izvrnut nikakvim primjedbama. No, zbog tog načina rada, sud će u većini slučajeva poništiti upravni akt zbog postupovne nepravilnosti a da čak i ne razmotri je li taj akt u skladu s materijalnim pravom.

Poništenje upravnog akta samo zbog toga što je došlo do povrede postupovnih pravila tužitelju zapravo i nije od neke pomoći. Obvezujući učinak (usp. čl. 75. st. 1.) takve sudske odluke ne obuhvaća materijalnopravna pitanja jer sud o tim pitanjima nije ni odlučivao. Javnopravno tijelo stoga može opetovano donijeti upravni akt kojim se tužitelju nameće neka obveza. Ako tužitelj i dalje smatra da taj akt predstavlja povredu materijalnog prava, morao bi iznova podnijeti tužbu.

Shodno tome, čl. 73 predviđa da sama povreda pravila postupka ne opravdava poništenje upravnog akta ako je očito da ta povreda nije utjecala na pravilnost odluke o glavnoj stvari. Zbog te odredbe, sud u ovakvim slučajevima mora razmotriti pitanje

koje stranke većinom jedino i zanima, tj. je li pobijani upravni akt u skladu s materijalnim pravom.

U slučaju primjene čl. 73., sud može odrediti da troškove postupka u cijelosti ili djelomično snosi javnopravno tijelo (čl. 102.). Što se tiče razloga za donošenje ove odredbe, upućujemo na komentare uz čl. 102.

Članak 74. Izreka presude – tužba radi ocjene suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom

Što se tiče cilja i dopuštenosti ove tužbe, upućujemo na komentare uz čl. 19.

St. 1.:

Budući da proglašenje općeg akta ništavim ima obvezujući učinak za sve (čl. 75. st. 2.), mjerodavnu je presudu potrebno objaviti kako bi se osiguralo širenje informacije o poništenju ili ukidanju predmetnih odredaba.

St. 2.:

Cilj ove odredbe je zajamčiti pravnu sigurnost u slučaju odluke o poništenju ili ukidanju općeg akta ograničavanjem retroaktivnog djelovanja te odluke. Na pravomoćne presude donesene na temelju općeg akta koji je poništen ili ukinut, navedeno poništenje ili ukidanje nema utjecaja. Stavkom 2. isključuje se svaka daljnja sudska kontrola predmetnih presuda, bilo slijedom prijedloga za ponavljanje postupka (usp. čl. 83.) ili na koji drugi način.

Međutim, predmetne se presude više ne mogu izvršavati budući da prevagu ima načelo vladavine prava.

St. 3.:

Ova se odredba primjenjuje na postupke koji se vode na temelju čl. 19. Njezin je cilj spriječiti teške posljedice koje bi mogle nastupiti provođenjem općeg akta dok Vrhovni upravni sud još nije donio odluku o njegovoj suglasnosti s Ustavom i zakonom.

Iznimno od čl. 91. st. 1. točka 1., čl. 74. st. 3. od suda ne zahtijeva prethodnu ocjenu vjerojatnosti da će tužba biti uvažena jer bi to u mnogim slučajevima bilo presloženo za pripremni postupak. Međutim, privremenu je mjeru moguće izdati samo ako je to nužno da bi se izbjegle teške i nepopravljive posljedice. Kako bi odlučio je li tome tako, sud mora ocijeniti prednosti i nedostatke provođenja predmetnog općeg akta.

Članak 75. Učinak pravomoćnosti

St. 1.:

St. 1 sadrži načelo prema kojemu pravomoćne presude imaju obvezujući učinak jedino na stranke u postupku i njihove pravne sljednike. Ta se odredba na odgovarajući način primjenjuje na rješenja u dijelu u kojem ista imaju materijalni obvezujući učinak (npr. rješenja vezana uz odgovorni učinak i privremene mjere).

St. 2.:

Iznimno od st. 1., st. 2. predviđa da su odluke o poništenju ili ukidanju nekog općeg akta obvezatne za sve. Odluke kojima se neka tužba odbacuje ili odbija temeljem čl. 19. ne potpadaju pod st. 2. To je prikladno zbog opasnosti od izostanka razmatranja svih činjeničnih i pravnih posljedica općeg akta na temelju pojedinačnog predmeta upućenog Vrhovnom upravnom sudu. Dakle, st. 2. ne sprečava upravne sudove, a poglavito prvostupanjske, da "neizravno" (usp. komentare uz čl. 19.) kontroliraju predmetni upravni akt.

Članak 76. Rješenja

Zakon o upravnosudskom postupku poznaje dvije vrste odluka: presude i rješenja (čl. 58.). Što se tiče razlike između ovih dviju vrsta odluka, upućujemo na komentare uz čl. 58. U načelu, na presude i rješenja primjenjuju se iste odredbe (usp. čl. 59. do 65.). Čl. 76. st. 1. predviđa iznimke u pogledu obrazloženja.

Baš kao i čl. 63. st. 5., čl. 76. st. 2. omogućava sudu da uputi na obrazloženje pobijanog rješenja u dijelu u kojem je sud suglasan s tim pravnim obrazloženjem.

Glava VIII. Pravni lijekovi

U osnovi, postoje dvije vrste sudske kontrole sudskih odluka pred sudom višega stupnja: žalba i revizija. Glavna razlika među njima sastoji se u tome da u žalbenom postupku viši sud ima pravo preispitati sve činjenice i pravna pitanja, dok je revizijski sud ograničen na preispitivanje pravnih pitanja i ne može samostalno utvrđivati činjenice. Prema Zakonu o upravnosudskom postupku, drugostupanjski sud, tj. Vrhovni upravni sud Republike Hrvatske (čl. 4. st. 1.), ima ulogu prizivnog suda. Značajne prednosti ovakvog pristupa su sljedeće:

- Ovakav pristup pruža veću sigurnost da će se pravomoćna odluka temeljiti na točno utvrđenim činjenicama jer tu zadaću ne obavlja jedna, već dvije sudske instance.

- Izbjegava se "ping-pong efekt" (usp. komentare uz čl. 12. st. 5.) između dvije sudske instance, tj. vraćanje predmeta nižem sudu uz mogućnost da isti predmet ponovno završi na višem sudu. Do ovog "ping-pong efekta" došlo bi kada bi sud višeg stupnja bio ograničen na preispitivanje pravnih pitanja jer bi predmet tada morao vratiti nižem sudu ako bi ustanovio da niži sud nije utvrdio mjerodavne činjenice ili da je pri njihovom utvrđivanju došlo do povrede postupovnih pravila.

Izbjegavanjem "ping-pong efekta" skraćuje se trajanje i smanjuju troškovi sudskog postupka, što odgovara kako građanima, tako i javnopravnim tijelima.

Članak 77. Pravo na žalbu

St. 1.:

St. 1. jamči strankama pravo na žalbu koje, međutim, podliježe određenim ograničenjima. Cilj tih ograničenja je smanjenje broja drugostupanjskih postupaka ne bi li se Vrhovnom upravnom sudu omogućilo da se usredotoči na predmete koji zaslužuju cjelovitu kontrolu od strane drugostupanjskoga suda. Dakle, između pojedinih sudskih instanci potrebno je postaviti djelotvoran "filter" ne bi li se isključili predmeti koji su obično od manje važnosti. Taj "filter" predviđen je st. 1. Četiri razloga za dopuštanje žalbe pripisana ovom odredbom omogućavaju Vrhovnom upravnom sudu da donošenjem rješenja odbije predmete koji ne zaslužuju cjelovitu drugostupanjsku kontrolu.

S druge strane, primjena navedenih razloga za dopuštanje žalbe ne bi smjela biti pretjerano ograničavajuća jer Vrhovni upravni sud u suprotnom ne bi mogao u dovoljnoj mjeri ispuniti svoju zadaću uspostave i razvoja jedinstvene sudske prakse i kontrole prvostupanjskih odluka radi zadovoljavanja pravde za svakoga pojedinca. Stoga, ako bez znatnijeg napora nije moguće utvrditi da uvjeti za dopuštanje žalbe nisu ispunjeni, potrebno je pretpostaviti da su uvjeti ispunjeni.

U upravnosudskom postupku, žalbe se ne mogu ograničavati na temelju vrijednosti predmetnog potraživanja. Ponajprije, u upravnosudskom postupku vrijednost potraživanja često se ne može pouzdano odrediti jer, za razliku od parničnih postupaka, predmet mnogih upravnosudskih postupaka nije isplata novca, već utvrđivanje nenovčanih prava i obveza (npr. državljanstvo, boravišna dozvola za stranca, građevinska dozvola, dozvola za obavljanje djelatnosti itd.). A kao drugo, čak i ako je vrijednost potraživanja razmjerno mala, odluke upravnih sudova mogu svejedno imati golem učinak na javnu upravu i državne financije jer mogu poslužiti kao ogledni primjer za tisuće sličnih predmeta, a osobito – mada ne i isključivo – u predmetima vezanim uz porezne ili socijalne stvari. Kako se od javnopravnih tijela očekuje da poštuju i pravomoćne odluke koje su upravni sudovi donijeli u sličnim predmetima, mnoge odluke upravnih sudova nerijetko imaju daleko šire učinke na javnu upravu i državne financije nego što bi se to moglo pretpostaviti promatra li se samo financijska strana pojedinog predmeta.

S druge strane, ograničenje utemeljeno na vrijednosti predmeta Vrhovnom upravnom sudu ne bi omogućilo ispunjavanje njegove zadaće uspostave i razvoja jedinstvene sudske prakse, jer mnogo važnih predmeta ne bi ni stiglo do tog suda.

Točka 1.:

U pravilu, ozbiljne sumnje o zakonitosti presude javljaju se ako se čini kako je izglednije da je rezultat presude prvostupanjskog suda nezakonit nego da je zakonit. Predmetna odluka, međutim, ne predstavlja matematičku radnju, tako da bi žalba na temelju točke 1. trebala biti dopuštena i ako se izgledi za njezino uvažavanje doimaju otvorenim, osobito ako su okolnosti predmeta iznimno složene, bilo u odnosu na činjenice ili pravna pitanja koja postavlja.

Ozbiljne sumnje ne moraju nužno proizlaziti samo iz netočne primjene zakonskih odredaba, već i iz netočnog utvrđenja činjenica. Netočne "činjenice" ne mogu biti temelj za zakonitu odluku ako su te činjenice za odluku bitne ("Da mihi factum, dabo tibi ius", odnosno "Daj mi činjenice, dat ću ti pravo").

Kako bi odlučio postoje li ozbiljne sumnje, Vrhovni upravni sud ne mora razmatrati presudu onoliko temeljito koliko bi to činio da odlučuje o samoj žalbi. Bit će prikladno i dovoljno ako to pitanje razmotri u kratkom postupku.

Točka 2.:

Cilj točke 2. jest da se Vrhovnom upravnom sudu omogući uspostava i razvoj jedinstvene sudske prakse. Predmet je od šireg značaja:

- ako pravna pitanja koja se u predmetu postavljaju u svezi s postupovnim ili materijalnim pravom nisu bitna samo za dotični predmet, već i za brojne druge predmete koji se već rješavaju ili se očekuju u budućnosti; ili

- ako odluka u predmetu može imati dalekosežne posljedice po javnost, osobito ako su te posljedice gospodarske naravi.

Konkretno pitanje koje se postavlja mora biti bitno za odluku u dotičnom predmetu. To je slučaj kad Vrhovni upravni sud ne može odlučiti o predmetu a da ne odgovori na to pitanje. Dakle, žalba na temelju točke 2. nije dopuštena ako joj je cilj rješavanje apstraktnih pravnih pitanja ili otklanjanje činjeničnih dvojbi.

U pravilu, predmet prestaje biti od šireg značaja ako u svezi s mjerodavnim pravnim pitanjima već postoji utvrđena sudska praksa. Međutim, u tom slučaju, Vrhovni upravni sud može dopustiti žalbu ako razmatra mogućnost da odstupa od ustaljene sudske prakse.

Točka 3.:

Cilj točke 3. također je uspostava jedinstvene sudske prakse. Ova se odredba primjenjuje ako se presuda prvostupanjskoga suda temelji na apstraktnom pravnom shvaćanju koje odstupa od odluke ili pravnog shvaćanja Vrhovnog upravnog suda ili Ustavnog suda. Pravno shvaćanje u smislu točke 3. odnosi se na odluku donesenu na sjednici odjela ili na općoj sjednici suda. Tim se odlukama ne odlučuje o nekom konkretnom predmetu, već o apstraktnom pravom pitanju.

Navedeno odstupanje mora biti bitno za odluku u dotičnom predmetu. To je slučaj kad Vrhovni upravni sud ne može odlučiti o žalbi a da pritom ne povede računa o takvom odstupanju.

Točka 4.:

Izraz "povreda odredaba postupka" u točki 4. primjenjuje se samo na mjerodavne povrede prvostupanjskog sudske postupka, a ne na povrede upravnoga postupka. Do takve povrede može dovesti jedino povreda odredaba o sudskom postupku, a tu se prvenstveno radi o odredbama ovoga zakona i drugih zakona na koje isti upućuje (npr. Zakona o parničnom postupku, Zakona o općem upravnom postupku i Ovršnog zakona), ali i općih postupovnih načela kao što je, primjerice, načelo pravičnog suđenja (usp. komentare uz čl. 3. st. 1.).

Osim povreda odredaba postupka, ostale povrede – poput povreda materijalnog prava – nisu bitne u ovom kontekstu.

Primjeri mjerodavnih povreda odredaba postupka su:

- sudac koji je po zakonu bio izuzet sudjelovao je u donošenju odluke;
- pravo na saslušanje bilo je uskraćeno;
- odluka se ne temelji na javnoj usmenoj raspravi i uvjeti iz čl. 45. st. 2. ili čl. 46. nisu ispunjeni;
- odluka ne sadrži obrazloženje;
- prijedloga za izvođenje dokaza odbačen je bez ikakvog ili bez pravno zadovoljavajućeg obrazloženja.

Točka 4. primjenjuje se jedino ako postoji mogućnost da je povreda odredaba postupka utjecala na odluku prvostupanjskog suda, što se mora pretpostaviti ako se takav utjecaj doima mogućim, tj. ako je nemoguće otkloniti sumnje u mogućnost da je dotična povreda imala takvog utjecaja.

St. 2. do 5.:

Ako je žalba podnesena prvostupanjskom sudu (st. 2., prva rečenica), predmetni se spis mora dostaviti Vrhovnom upravnom sudu čak i u slučaju kad je rok za podnošenje žalbe (st. 2., prva rečenica) prekoračen. Ako Vrhovni upravni sud zaključi da je žalba iz tog ili bilo kojeg drugog razloga nedopuštena, mora je odbaciti rješenjem (st. 4.). Ti drugi razlozi mogu se ponajprije odnositi na činjenicu da ne postoji niti jedan od razloga za dopuštanje žalbe (st. 1. točka 1. do 4.).

Ako je postoji i jedan razlog za dopuštanje žalbe iz st. 1., nije potrebno donositi posebnu odluku o njezinoj dopuštenosti, već to pitanje valja riješiti u sklopu presude o žalbi (usp. st. 5.). Međutim, stranke treba unaprijed obavijestiti kako Vrhovni upravni sud smatra da je žalba dopuštena i namjerava odlučiti o glavnoj stvari. Tu obavijest nalaže pravo na saslušanje (čl. 35. st. 1.), a strankama se tako daje prilika da upotpune svoje argumente u pogledu glavne stvari.

Cilj st. 3. je da sud dobije sve podatke koji su mu nužni za što žurnije pristupanje žalbenom postupku. Ako ti zahtjevi nisu ispunjeni, sud ne može odbaciti žalbu kao nedopuštenu.

Što se tiče presuda donesenih bez održavanja javne usmene rasprave bez pristanka stranaka, treba imati na umu da, ako stranka podnese žalbu i zahtjev za održavanje javne usmene rasprave, postupak se nastavlja pred prvostupanjskim sudom (usp. čl. 46. st. 2., druga rečenica).

Članak 78. Ostale odredbe

St. 1.:

Osim ako nije drukčije predviđeno člancima 77. do 80., odredbe o prvostupanjskom postupku primjenjuju se i na žalbeni postupak.

Čl. 46. se ne primjenjuje na žalbeni postupak. Ako je žalba nedopuštena, sud odlučuje rješenjem bez održavanja javne usmene rasprave (čl. 77. st. 4., čl. 45.

st. 3.), tako da primjena čl. 46. nije potrebna. Ako je žalba dopuštena, teško je zamisliti da predmet koji je prošao kroz "filter" predviđeno člankom 77. st. 1. ispunjava uvjete sadržane u čl. 46.

St. 2.:

Cjelovita kontrola prvostupanjskih presuda odgovara ulozi Vrhovnog upravnog suda kao žalbenog tijela.

Kako žalbeni sud može utvrđivati i činjenice, stranke u pravilu mogu iznijeti nove činjenice i dokaze koje je Vrhovni upravni sud dužan razmotriti u granicama postavljenim člankom 80.

St. 3.:

Iz razloga postupovne učinkovitosti i radi sprječavanja nepotrebnog produljenja postupka, Vrhovni upravni sud kao žalbeno tijelo u pravilu sam odlučuje o predmetu. Međutim, predmeti u kojima je podnesena žalba, a koji po pravnom shvaćanju Vrhovnog upravnog suda iziskuju opsežno utvrđivanje činjenica, mogu biti vraćeni prvostupanjskom sudu (prva rečenica). U tom slučaju, prvostupanjski sud je pri utvrđivanju činjenica koje nedostaju vezan pravnim shvaćanjem Vrhovnom upravnog suda (druga rečenica).

Članak 79. Javna usmena rasprava u žalbenom postupku

St. 1.:

U pravilu, Vrhovni upravni sud može, ali nije obavezan održati javnu usmenu raspravu u žalbenom postupku. To je u suglasju s čl. 6. EKLJP jer se tom odredbom održavanje usmene rasprave, u pravilu, zahtijeva samo u jednom stupnju sudskog postupka.

St. 2.:

St. 2. sadrži dvije iznimke u odnosu na st. 1. Te su iznimke nužne zbog čl. 6. EKLJP, kojim se zahtijeva obvezno održavanje javne usmene rasprave ako se u drugostupanjskom postupku iznesu nove činjenice ili dokazi ili se pojave nova pravna pitanja koja mogu utjecati na odluku o predmetu.

Točka 1.:

Što se tiče iznošenja novih činjenica i dokaza koji mogu utjecati na odluku o predmetu, činjenice i dokaze koji su se pojavili **nakon** donošenja odluke prvostupanjskog suda potrebno je razlikovati od onih činjenica i dokaza koji su već postojali **prije** donošenja odluke prvostupanjskog suda. U prvom slučaju, javna usmena rasprava se, u pravilu, mora održati. Činjenice i dokazi koji su se pojavili nakon donošenja odluke prvostupanjskog suda ne mogu se odbaciti temeljem čl. 80. U tom slučaju, stranka ima opravdan razlog za kašnjenje (čl. 80. st. 1.) jer je te činjenice ili dokaze bilo nemoguće iznijeti u roku koji je odredio prvostupanjski sud. Međutim, na drugostupanjski se postupak primjenjuje i čl. 43. (usp. komentare uz

čl. 80.), pa bi te činjenice ili dokazi mogli biti odbačeni temeljem te odredbe. U drugom slučaju (kad su činjenice i dokazi već postojali prije donošenja prvostupanjske odluke), potrebno je razmotriti moraju li se te činjenice ili dokazi odbaciti sukladno čl. 80. Ako to nije slučaj, usmena se rasprava mora održati.

Točka 2.:

Ako se pojave nova pravna pitanja, javna usmena rasprava mora se održati ako ta pitanja mogu utjecati na odluku o predmetu. Na ta nova pitanja mogu ukazati stranke ili sam Vrhovni upravni sud. Čl. 80. se ne primjenjuje na pravna pitanja.

Ako se javna usmena rasprava mora održati sukladno točki 1. ili 2., Vrhovni upravni sud svejedno može odlučiti bez rasprave ako stranke na to pristanu (čl. 79. st. 2., čl. 45. st. 2.).

Članak 80. Podnesci i prijedlozi u žalbenom postupku podneseni izvan roka

Što se tiče razloga za odredbu o neprihvatanju podnesaka i prijedloga koji su u žalbenom postupku izneseni izvan roka, upućujemo na komentare uz čl. 43.

Osim čl. 80., na žalbeni se postupak primjenjuje i čl. 43. (čl. 78. st. 1.). To znači da i Vrhovni upravni sud može strankama određivati rokove i odbacivati podneske i prijedloge podnesene izvan roka sukladno ovoj odredbi.

St. 1.:

St. 1. odnosi se na nove činjenice i dokaze koji nisu bili izneseni u prvostupanjskom postupku, već ih se prvi puta iznosi u žalbenom postupku. Ako su uvjeti iz prve rečenice st. 1. ispunjeni, Vrhovni upravni sud te nove činjenice i dokaze mora odbaciti.

St. 2.:

St. 2. odnosi se na činjenice i dokaze koji su već izneseni prvostupanjskom sudu, a koje je taj sud odbacio temeljem čl. 43. Ako je to odbacivanje bilo zakonito, te činjenice i dokaze mora odbaciti i Vrhovni upravni sud. Ako je njihovo odbacivanje od strane prvostupanjskog suda bilo nezakonito, Vrhovni upravni sud je dotične činjenice i dokaze dužan uzeti u obzir.

Članak 81. Žalba protiv rješenja

Za razliku od žalbi protiv presuda (usp. čl. 77. st. 1), ne moraju biti ispunjeni nikakvi opći uvjeti kako bi žalba protiv rješenja bila dopuštena. Takva opća ograničenja nisu prikladna za žalbeni postupak protiv rješenja:

- Većina žalbenih postupaka protiv rješenja nije toliko složena koliko su složeni žalbeni postupci protiv presuda, jer se postupci protiv rješenja često odnose samo na jedno pravno pitanje kao što je, primjerice, žalba protiv rješenja o odbijanju prijedloga

za poziv trećoj osobi na sudjelovanje u postupku (čl. 22.), žalba protiv rješenja o uskraćivanju pristupa spisima (čl. 42) ili žalba protiv rješenja o izricanju novčane kazne (čl. 41. st. 2. točka 2., čl. 48. st. 1., druga rečenica).

- Kad su posrijedi žalbeni postupci protiv rješenja, još jedno važno područje su žalbe protiv odluka u postupcima u kojima se određuje odgodni učinak i privremene mjere (čl. 88. i dalje). U tim postupcima, sud već odlučuje na temelju razmatranja predmeta u kratkom postupku (čl. 89. st. 2., čl. 91. st. 1. točka 1.). K tome, odluka u tim postupcima mora biti donesena brzo.

Osim toga, Zakon o upravnosudskom postupku sadrži više odredaba koje isključuju svaku mogućnost žalbe protiv rješenja (npr. čl. 5. st. 2., čl. 22. st. 6., čl. 57. st. 1., čl. 81. st. 2.).

St. 1.:

Žalbom se mogu osporiti jedino rješenja prvostupanjskog suda. Što se tiče razlike između presude i rješenja, upućujemo na komentare uz čl. 58. U mnogim slučajevima, žalba protiv rješenja nije dopuštena (npr. čl. 5. st. 2. čl. 22. st. 6., čl. 57. st. 1., čl. 81. st. 2.).

Protiv rješenja Vrhovnog upravnog suda, nije moguća nikakva žalba.

St. 2.:

Protiv rješenja o pitanjima postupka, kao što su rješenja o radnjama radi pripremanja usmene rasprave, o odgodi rasprave, o izvođenju dokaza, o spajanju ili razdvajanju postupaka itd., žalba nije dopuštena iz razloga učinkovitosti. U suprotnom, stranke bi mogle beskrajno otežati postupak pobijanjem svake pojedine postupovne odluke. Isključivanjem mogućnosti žalbe protiv rješenja u tim slučajevima, stranka nije lišena pravne zaštite jer se dotične povrede postupka mogu dovesti u pitanje u žalbenom postupku protiv presude (usp. čl. 77. st. 1. točka 4.).

St. 3. i 4.:

St. 3. i 4. sadrže formalne uvjete za podnošenje žalbe protiv rješenja (rok, formalni uvjeti izjavljivanja žalbe itd.), koji su vrlo slični odgovarajućoj odredbi o formalnim zahtjevima vezanim uz podnošenje žalbe protiv presude (usp. čl. 77. st. 2.).

Cilj st. 4. je da sud dobije sve podatke koji su mu nužni za što žurnije pristupanje žalbenom postupku. Ako ti zahtjevi nisu ispunjeni, sud ne može odbaciti žalbu kao nedopuštenu.

Članak 82. Odgodni učinak žalbe protiv rješenja

St. 1.:

U načelu, žalbe protiv rješenja nemaju odgodni učinak osim u slučajevima iz st. 2. St. 1. omogućava Vrhovnom upravnom sudu da, na prijedlog osobe na koju se rješenje odnosi, odluči da žalba protiv tog rješenja ima odgodni učinak.

Prijedlog iz st. 1. dopušten je jedino ako je pobijano rješenje ovršno. Taj uvjet u mnogim slučajevima nije ispunjen jer su ovršne, u pravilu, jedino pravomoćne sudske odluke (usp. čl. 108. točka 1. i 2.). U tim slučajevima, odnosni prijedlog bio bi nedopušten.

Međutim, prijedlog za donošenje odluke o odgodnom učinku žalbe može, primjerice, biti od postupovnog značaja u postupcima u kojima se odgađaju pravni učinci nekog upravnog akta ili se određuju privremene mjere, ako je prvostupanjski sud ponovno uspostavio, odredio ili utvrdio odgodni učinak žalbe ili tužbe protiv upravnog akta sukladno čl. 89. st. 1. točka 1. do 3. U tom slučaju, osoba u čijem je interesu trenutna provedba pobijanog upravnog akta podnosi prijedlog iz st. 1. radi odgađanja ovrhe tog rješenja. Ako Vrhovni upravni sud uvaži taj prijedlog i odgodi ovrhu pobijanog rješenja, pobijani upravni akt opet se može provesti.

Vrhovni upravni sud odlučuje po slobodnoj ocjeni. Pri donošenju odluke, Vrhovni upravni sud bi trebao uzeti u obzir vjerojatni ishod žalbe protiv rješenja, kao i činjenične posljedice provedbe odnosno neprovedbe pobijanog upravnog akta (usp. čl. 91. st. 1.).

St. 2.:

Automatski odgodni učinak žalbe protiv rješenja iz st. 2. opravdan je zbog ozbiljnih posljedica provedbe tih rješenja.

St. 3.:

St. 3. sadrži iznimku u odnosu na st. 2. i nužan je kako bi se zajamčilo održavanje reda na javnim usmenim raspravama, kao i trenutna provedba rješenja donesenih u postupku ovrhe.

Glava IX. Ponavljanje postupka

Člancima 83. do 87. preuzete su odredbe čl. 52. do 59. ZUS-a u koje su unesene samo manje promjene.

Čl. 54. ZUS-a nije preuzet. Kad je riječ o broju sudaca koji odlučuju o prijedlogu za ponavljanje postupka, primjenjuje se čl. 5. st. 1. i 2.

Niti čl. 58. ZUS-a nije preuzet jer je njegov sadržaj već obuhvaćen čl. 87.

Članak 83. Ponavljanje postupka

Člankom 83. st. 1. točkama 1. do 5. preuzet je čl. 52. točke 1. do 5. ZUS-a.

Čl. 52. točka 6. ZUS-a nije preuzeta. Prema čl. 16. ZUS-a, treća osoba čija bi prava ili pravni interesi mogli biti oštećeni poništenjem upravnog akta, ima u sporu položaj stranke. Zbog razloga iznesenih u komentarima uz čl. 22., to rješenje nije sukladno reformacijskome sustavu. Razlog za donošenje čl. 52. točke 6. ZUS-a je zaštita trećih osoba koje potpadaju pod čl. 16. ZUS-a. Stoga čl. 52. točka 6. nije preuzeta.

Međutim, to ne znači da osoba na čija prava ili pravne interese utječe sudska odluka a koja nije pozvana da sudjeluje u sudskom postupku (čl. 22.) nema mogućnosti pravnoga lijeka. Treća osoba koja nije pozvana na sudjelovanje u postupku nije

stranka u postupku (čl. 21. točka 3.). Stoga sudska odluka za tu osobu nema obvezujući učinak (čl. 75.) i ona može pokrenuti poseban sudski spor protiv upravnog akta kojim su povrijeđena njezina prava ili pravni interesi.

Čl. 83. st. 1. točke 6. do 8. sadrže razloge za ponavljanje postupka koji nisu predviđeni u čl. 52. ZUS-a. Točke 6. i 7. odgovaraju čl. 421. st. 1. točki 1. ZPP-a, a točka 8. članku 421. st. 1. točki 3. ZPP-a.

Članak 84. Rok za podnošenje prijedloga za ponavljanje postupka

Čl. 84. odgovara čl. 53. ZUS-a.

Članak 85. Podnošenje prijedloga za ponavljanje postupka

Čl. 85. odgovara čl. 55. ZUS-a. St. 1. prilagođen je novom dvostupanjskom ustroju (čl. 4. st. 1.).

Članak 86. Odluke o prijedlogu za ponavljanje postupka

Čl. 86. odgovara čl. 56. i 57. ZUS-a. Čl. 56. st. 1. ZUS-a nije preuzet. Načelo obvezatne usmene rasprave (čl. 45. st. 1.) primjenjuje se i na prijedloge za ponavljanje postupka. Međutim, o nedopuštenim prijedlozima odluka se može donijeti rješenjem (st. 1.) i samim time bez usmene rasprave (čl. 45. st. 3.).

Rok za odgovor drugih stranaka na prijedlog (st. 2.) produljen je u skladu sa čl. 34. st. 2.

Članak 87. Ostale odredbe

Čl. 87. odgovara čl. 59. ZUS-a.

Glava X. Odgodni učinak i privremene mjere

Učinkovita pravna zaštita nužno mora jamčiti privremenu sudsku zaštitu kako bi pružila privremeno zakonsko rješenje prikladno pravnim interesima stranaka sve dok odluka o pojedinom predmetu ne postane pravomoćna. Takvim privremenim odlukama posebice se moraju izbjeći nepovratne povrede prava do kojih bi moglo doći jednostavno zbog protoka vremena između podnošenja tužbe i odnosne pravomoćne odluke.

Učinkovit privremeni postupak traži i *acquis communautaire* (vidi npr. Sud Europskih zajednica, predmet C-213/89, Kraljica protiv Državnoga tajnika za promet).

Izrađeni prema njemačkome modelu, čl. 88. i dalje pružaju uravnotežen sustav odredbi koje obuhvaćaju sve moguće situacije i uzimaju u obzir i privatne i javne interese.

Čl. 88. i dalje razlikuju dvije osnovne vrste privremene zaštite: odgodni učinak pravnih lijekova podnesenih protiv upravnoga akta kojim se nekome nameće neka obveza (čl. 88. do 90.) i privremene mjere (čl. 91.). Kad je riječ o odgodnom učinku pravnih lijekova podnesenih protiv upravnoga akta kojim se nekome nameće neka

obveza, treba dodatno razlikovati postupak u koji su uključene samo dvije stranke (osoba kojoj je upravnim aktom nametnuta neka obveza i upravno tijelo, usp. čl. 89.) i postupak s trećim osobama (usp. čl. 90.). Čl. 92. sadrži dodatne odredbe koje se primjenjuju na obje vrste privremene zaštite.

Članak 88. Odgodni učinak

St. 1. predviđa da u pravilu svaka žalba protiv upravnoga akta donesenoga na nečiju štetu i svaka tužba radi poništenja takvog upravnog akta imaju odgodni učinak. Upravni akt donesen na nečiju štetu svaki je upravni akt kojim se nekome nameće neka obveza, npr. plaćanje naknade, oduzimanje predmeta ili rušenje nezakonito sagrađene zgrade.

Čl. 115. st. 1. ZUP-a predviđa odgodni učinak samo do dostave odluke o žalbi, no postoji i odredba koja kaže da to vrijedi samo ako posebnim propisima nije drukčije određeno. Nije sigurno da bi sam čl. 115. st. 1. ZUP-a ispunio zahtjeve za učinkovitom pravnom zaštitom navedene u čl. 13. EKLJP (vidi npr. Europski su za ljudska prava, 5. veljače 2002., Conka protiv Belgije – 51564/99 –); posebice ako nakon žalbenoga postupka slijedi sudski postupak, budući da bi došlo pravne praznine između odluke o žalbi i podnošenja tužbe radi poništenja upravnoga akta. St. 1. izbjegava nastanak takve pravne praznine time što odgodni učinak produljuje i nakon dostave odluke o žalbi sve do isteka roka za podnošenje tužbe. Ako je tužba podnesena, pravni se učinak odgađa sve do pravomoćnosti odluke upravnoga suda. Isto se na odgovarajući način primjenjuje ako žalba nije dopuštena, odnosno ako se tužba može podnijeti izravno protiv upravnoga akta.

Nadalje, ovakvo rješenje ima jasne prednosti i kad je riječ o postupovnoj učinkovitosti. Bez rješenja sadržanog u čl. 88., tužitelj bi trebao pokrenuti privremeni postupak kako bi dobio odgodu pravnoga učinka upravnoga akta za vrijeme čitavoga trajanja glavnoga postupka. To bi moglo dovesti do vala dodatnih postupaka koji bi onemogućili upravnim sudovima da u glavnim postupcima odluke donose u primjerenome roku. Zbog toga bi se već postojeći broj neriješenih predmeta dodatno povećao, umjesto da se smanji.

Rješenje sadržano u čl. 88. i dalje ne dovodi do neučinkovite uprave:

a) Ako posebna područja materijalnoga prava zahtijevaju da se neki upravni akti primijene bez odgode, čl. 115. st. 1. ZUP-a i čl. 88. st. 2. točka 3. omogućavaju da pravni lijek nema automatski odgodni učinak ako je tako propisano posebnim zakonom. Čl. 88. st. 2. točka 2. već sadrži takvu posebnu odredbu koja se odnosi na plaćanje javnih prihoda (poreza, naknada, carina, troškova, doprinosa za socijalno osiguranje ili sličnih novčanih obveza), kako bi se zaštitile javne financije. Međutim, u tim slučajevima načelo učinkovite pravne zaštite nalaže da tužitelj može podnijeti prijedlog da sud odredi odgodni učinak (usp. čl. 89. st. 1. točka 2.).

b) Ako zakon ne isključuje odgodni učinak pravnoga lijeka, upravno tijelo može odlučiti da pravni lijek nema odgodni učinak u slučajevima u kojima se traži neodgodiva ovrha upravnog akta kojim se nekome nameće neka obveza (čl. 115. st. 2. ZUP-a i čl. 88. st. 2. točka 1.). U takvom slučaju načelo učinkovite pravne zaštite nalaže da tužitelj može podnijeti prijedlog za ponovno uspostavljanje odgovnoga učinka (usp. čl. 89. st. 1. točka 1.).

Gore predloženo rješenje nije suprotno čl. 115. st. 1. ZUP-a budući da ta odredba – poput čl. 88. st. 2. točke 3. – već sadrži otvorenu odredbu o drugim propisima. Uz to, pravila koja vrijede za posebne zakone (*lex specialis*) i kasnije donesene zakone (*lex posterior*) također bi se primjenjivala u korist rješenja iz ZUSP-a. Unatoč tome, u cilju zakonske jasnoće moglo bi se razmisliti o izmjenama i dopunama čl. 115. st. 1. ZUP-a na način da se odgodni učinak produlji sve do pravomoćnosti upravnog akta.

U slučaju da se odgodni učinak ne produlji na razdoblje nakon dostave odluke o žalbi, bilo bi potrebno barem omogućiti učinkovitu pravnu zaštitu putem privremenoga postupka. U tom slučaju, čl. 88. i dalje moglo bi se sročiti onako kako stoji u dodatku 1. Međutim, stručna skupina jasnoga je mišljenja da bi takvo rješenje bilo manje poželjno, i to zbog sljedećih razloga:

- Alternativne odredbe pružaju građanima slabiju pravnu zaštitu, jer te odredbe sadrže pravnu prazninu između trenutka dostave odluke o žalbi i podnošenja tužbe radi poništenja upravnoga akta.

- Stručna skupina očekuje da bi alternativne odredbe mogle dovesti do povećanja broja privremenih postupaka što bi moglo onemogućiti ili usporiti rješavanje neriješenih predmeta.

Članak 89. Ponovna uspostava, određivanje i utvrđivanje odgodnog učinka

St. 1.:

U skladu s načelom učinkovite pravne zaštite (usp. komentar uz čl. 88.), čl. 89. pruža pravnu zaštitu osobi kojoj je upravnim aktom nametnuta neka obveza (usp. komentar uz čl. 88.). Osoba kojoj je upravnim aktom nametnuta neka obveza može tražiti

- da se ponovno uspostavi odgodni učinak žalbe ili tužbe radi poništenja upravnog akta, ako je javnopravno tijelo taj učinak ukinulo (čl. 115. st. 2. ZUP-a, čl. 88. st. 2. točka 1.),

- da se odredi da će žalba ili tužba radi poništenja upravnog akta imati odgodni učinak, iako je zakonom propisano da ga nemaju (čl. 115. ZUP-a, čl. 88. st. 2. točke 2. i 3.),

- da se utvrdi da će žalba ili tužba radi poništenja upravnog akta imati odgodni učinak, ako javnopravno tijelo taj učinak nezakonito uskraćuje.

Upravni akti koji nekome idu u korist nisu obuhvaćeni čl. 89. st. 1. Upravni akt koji nekome ide u korist svaki je upravni akt kojim se nekome daje neko pravo, npr. pravo na primanje mirovine ili pravo na izgradnju zgrade.

St. 2.:

St. 2. daje smjernice za donošenje sudske odluke. Prilikom donošenja odluke sud treba usporediti sve javne i privatne interese. Rezultat kratkoga postupka u kojem se razmatra zakonitost upravnog akta i posljedice njegove ovrhe ima glavnu ulogu u donošenju sudske odluke.

- Nije u javnom interesu da se izvršavaju nezakoniti upravni akti. Stoga će u pravilu prijedlog biti prihvaćen ako kratki postupak razmatranja zakonitosti upravnog akta dovodi do zaključka da postoji visok stupanj vjerojatnosti da će taj upravni akt biti poništen odlukom o žalbi ili tužbi.

- S druge strane, postoji snažan javni interes za izvršenje zakonitih upravnih akata. Stoga će razlozi za odbacivanje prijedloga biti to jači što je manja vjerojatnost da će žalba ili tužba biti prihvaćene. Međutim, u svim se slučajevima moraju razmotriti posljedice izvršenja upravnog akta, posebice ako su te posljedice nepopravljive ili ako utječu na osnovna prava. U nekim slučajevima to može dovesti do odluke da se pravni učinak mora odgoditi, čak i kad postoji velika vjerojatnost da će upravni akt biti smatran zakonitim.

- Ako kratko razmatranje ne omogućava donošenje odluke o tome je li pobijani upravni akt zakonit ili nije (npr. zbog složenih pravnih pitanja ili zbog nejasne činjenične situacije), posljedice izvršenja pobijanoga upravnog akta postaju još važnije. Tada se primjenjuje sljedeće nepisano pravilo: što su teže posljedice izvršenja pobijanoga upravnog akta, to je veći interes da se njegovo izvršenje odgodi.

Odluke u privremenim postupcima moraju se donositi u roku od nekoliko tjedana, često čak i u roku od nekoliko dana ili sati. U takvim okolnostima nije moguće detaljno pregledati cijeli predmet. Stoga st. 2. omogućava sudovima da u privremenom postupku odluče na temelju kratkog razmatranja predmeta. To znači da sud ne mora donijeti konačnu odluku o složenim pravnim pitanjima i da ne mora utvrditi činjenice jednako pažljivo kao u glavnom postupku. Kad je riječ o tim pitanjima, nema strogoga pravila. Ovisno o okolnostima u pojedinom slučaju, sud mora procijeniti koliko žurno mora donijeti odluku i koje je radnje moguće provesti prije donošenja odluke. Međutim, vrlo često nema dovoljno vremena za izvođenje dokaza.

St. 3.:

St. 3. omogućava sudu da odluku iz st. 2. poveže s dodatnim nalogima. Takvi nalozi mogu biti potrebni kako bi se ispunili uvjeti načela proporcionalnosti.

St. 4.:

St. 4. odnosi se na slučajeve u kojima podnositelj prijedloga ima opravdani razlog da zatraži da se izvršenje upravnog akta (npr. povrat oduzete imovine) bez odgode privremeno poništi. Odluka o tome mora se temeljiti na usporedbi javnog i privatnog interesa spomenutog u st. 2.

Članak 90. Odgodni učinak i treće osobe

Čl. 90. štiti interese trećih osoba na koje utječe upravni akt kojim se ne nameću neke obveze niti se ne daju neka prava tim osobama, već nekom drugom, te štiti interese osobe kojoj se upravnim aktom dodjeljuju neka prava ili nameću neke obveze ako taj upravni akt pobija treća osoba.

St. 1.:

St. 1. točka 1. odnosi se na slučaj u kojem žalba ili tužba koju je podnijela treća osoba (npr. susjed na kojega utječe građevinske dozvola) po zakonu odgađa pravne učinke. U tom slučaju, sud po primitku takvoga prijedloga od nositelja građevinske dozvole, može ukinuti odgovdni učinak.

St. 1. točka 2. odnosi se na suprotan slučaj u kojem žalba ili tužba koju je podnijela treća osoba ne odgađaju pravne učinke. U tom slučaju sud, po primitku prijedloga treće osobe, može odrediti/ponovno uspostaviti odgovdni učinak.

St. 2.:

St. 2. obuhvaća slučaj u kojem je npr. vlasniku industrijskoga pogona naloženo da smanji emisije iz svoga pogona, a njegova žalba ili tužba radi poništenja toga upravnog akta odgađaju pravne učinke. U tom slučaju treće osobe (npr. susjed pogona) mogu tražiti ukidanje odgovdnoga učinka.

Članak 91. Privremene mjere

Čl. 89. i 90. primjenjuju se ako se tužitelj brani od nepovoljnih posljedica koje su rezultat upravnoga akta, dok se čl. 91. primjenjuje ako tužitelj želi da javnopravno tijelo djeluje njemu u korist, odnosno da donese upravni akt kojim se njemu dodjeljuje neko pravo, povrat oduzetoga predmeta ili stvarno plaćanje novca. Privremenu zaštitu u ovakvim slučajevima traži i *acquis communautaire* (npr. Sud Europskih zajednica, predmet C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft).

Prijedlog može biti prihvaćen samo ako su ispunjena oba uvjeta navedena u st. 1., odnosno ako sud zaključi da je podnositelj učinio vjerojatnim opravdanost glavnog zahtjeva i ako je privremena mjera nužna kako bi se izbjegle teške i nepopravljive posljedice.

Privremena mjera u pravilu će samo privremeno osigurati tužiteljeva prava, a neće značiti da će mu u konačnici tužbeni zahtjev biti prihvaćen. Iznimka je situacija u kojoj je prihvaćanje tužbenoga zahtjeva (ili jednoga njegova dijela) jedini način da se izbjegnju teške i nepopravljive posljedice (npr. socijalna pomoć namijenjena zadovoljavanju temeljnih životnih potreba).

Članak 92. Ostale odredbe

St. 1.:

St. 1. određuje pod čiju nadležnost potpada privremeni postupak. U pravilu u privremenom postupku odlučuju prvostupanjski upravni sudovi. Vrhovni upravni sud nadležan je za privremeni postupak:

- ako je predmetna tema u nadležnosti toga suda kao prvostupanjskoga suda (čl. 8. st. 2.),

- ako je u tijeku žalbeni postupak.

St. 2.:

U privremenom postupku u pravilu se odlučuje na temelju činjenica koje su podnijele stranke u postupku i na temelju podataka kojima raspolaže javnopravno tijelo koje je donijelo upravni akt (usp. komentare uz čl. 89.). Daljnja istraga, a posebice izvođenje dokaza, potrebni su samo ako je sud uvjeren da je takvo što nužno kako bi se odluka u tom predmetu donijela na odgovarajući način. U slučajevima u kojima podnositelj prijedloga ne može podnijeti i potkrijepiti sve činjenice jer ne raspolaže nužnim informacijama, sud će po službenoj dužnosti prikupiti potrebne informacije kako bi mogao donijeti odluku o prijedlogu.

St. 3.:

U privremenim postupcima odlučuje se rješenjem. Zbog toga usmena rasprava nije obvezatna (čl. 45. st. 3.). Međutim, ta odredba ne brani održavanje usmene rasprave ako je zbog okolnosti u pojedinom predmetu ona potrebna.

Ako drugi članovi vijeća nisu nazočni i ako je odluku potrebno donijeti bez odgode, predsjednik vijeća može odluku donijeti sam. Ova odredba sadržava iznimku u odnosu na čl. 5. st. 2. Slijedom ove odredbe, sudac pojedinac može donijeti odluku u predmetu samo ako mu je taj predmet dodijelilo vijeće. Ako su ispunjeni uvjeti iz čl. 92. st. 3., predsjednik vijeća može odluku donijeti sam i bez da mu je predmet dodijeljen.

Glava XI. Troškovi postupka

Čl. 61. Zakona o upravnim sporovima određuje da – neovisno o ishodu spora – svaka stranka mora podmiriti svoje troškove. Za razliku od toga, u građanskim sporovima u pravilu troškove snosi stranka koja izgubi spor. Nije jasno zbog kojeg se razloga isto načelo ne bi primjenjivalo i na upravne sporove. Nije pravično da građani moraju snositi troškove postupka čak i kad je pobijano upravno postupanje bilo nezakonito i predstavljalo je povredu njihovih prava.

Uz to, u nekim slučajevima čl. 61. ZUS-a neopravdano ograničava pristup sudu. To se odnosi na sve slučajeve u kojima je trošak sudskoga postupka, a posebice odvjetnička naknada, tako visok da se, imajući na umu ono što se na sudu može dobiti, pokretanje sudskoga postupka čini neisplativim.

Zbog toga čl. 93. i dalje načelno prate čl. 151. i dalje ZPP-a. Međutim, tu postoji i jedna važna iznimka: prema čl. 164. ZPP-a, suci ne odlučuju samo o glavnom predmetu spora nego i o troškovima. Kako bi se suci oslobodili tog često dugotrajnog a ne posebice teškog zadatka, odluka o troškovima dijeli se na dvije odluke: odluku o pravu na trošak (osnovnu odluku o trošku) koju donose suci, i odluku o iznosu troškova koji se mogu nadoknaditi koju donosi sudski savjetnik ili sudski službenik. Za više pojedinosti molimo pogledajte komentare uz čl. 93. i 105.

Članak 93. Odluka o pravu na trošak

Za razliku od čl. 164. ZPP-a, sud odlučuje samo o tome tko mora snositi troškove (odluka o pravu na trošak ili osnovna odluka o trošku), ali ne i o tome koji se troškovi moraju nadoknaditi niti o iznosu tih troškova. O tim pitanjima odluka se donosi u

zasebnome rješenju (usp. čl. 105. – Određivanje troškova). Odvajanje osnovne odluke o trošku od određivanja troškova omogućava da se ta druga odluka dodijeli sudskome savjetniku ili službeniku za određivanje troškova. Ta pitanja nisu tako složena da bi o njima odluku trebao donositi sudac. Stoga ova odredba omogućava učinkovitije korištenje sudaca.

Članak 94. Pravni lijek protiv odluke o pravu na trošak

Svrha ove odredbe je rasterećenje Vrhovnoga upravnoga suda. Taj sud neće morati odlučivati o žalbama koje osporavaju samo odluku o pravu na trošak.

Članak 95. Načela snošenja troškova

St. 1.:

St. 1. slijedi načelo "pobjedniku ide sve". Kao i u građanskim parnicama (čl. 154. st. 1. ZPP-a), stranka koja izgubi spor nadoknađuje troškove stranki koja pobijedi u sporu.

St. 2.:

Ako stranka samo djelomično uspije u sporu, sud može odrediti hoće li se troškovi raspodijeliti razmjerno ili će svaka stranka snositi svoje troškove. U ovom drugom slučaju, stranke sudsku pristojbu plaćaju u jednakom iznosu.

St. 3.:

Ako stranka uspije samo u razmjerno neznatnom dijelu, sud može odrediti da ta stranka mora nadoknaditi sve troškove.

St. 4.:

St. 4. sadržava iznimku u odnosu na st. 1. do 3. U prilog ovakvom rješenju idu socijalni ali i praktični razlozi:

- Tužitelji u sporovima koji se odnose na socijalna pitanja obično su osobe koje zaslužuju socijalnu zaštitu zbog svog socijalnog stanja. Stoga bi u tim sporovima javnopravna tijela trebala snositi svoje troškove, čak i kad uspiju u sporu.

- St. 4. ne primjenjuje se samo u sporovima koji se odnose na socijalna pitanja, nego i u sporovima o drugim pitanjima. Ova odredba pomaže da se smanji radno opterećenje sudova, budući da smanjuje broj predmeta u kojima je potrebno odrediti visinu troškova koji se mogu nadoknaditi (usp. čl. 105.). Za javnopravna tijela troškovi koji su rezultat sudskih sporova većinom su zanemarivi. Budući da javnopravna tijela u pravilu imaju potrebna znanja za vođenje sudskoga postupka u upravnim stvarima koja spadaju pod njihovu nadležnost, nije potrebno da ih zastupa odvjetnik. Stoga bi

u pravilu javnopravna tijela mogla tražiti samo naknadu putnih troškova i troškova poštarine i telekomunikacijskih usluga.

Troškovi koje imaju upravni sudovi (npr. troškovi izvođenja dokaza) ne potpadaju pod čl. 95. st. 4.

Članak 96. Treće osobe

St. 1.:

Treće osobe mogu biti pozvane na sudjelovanje u postupku protiv svoje volje. Zbog toga će one snositi troškove samo ako se aktivno uključe u postupak. Izraz "predložila odluku" ne uključuje postupovne prijedloge, nego samo zahtjeve u smislu čl. 33. st. 2. točke 1., odnosno zahtjeve koji se odnose na predmet spora.

St. 2.:

Kako bi donio odluku o tome je li pravično da troškove treće osobe snosi stranka koja je izgubila spor, sud mora razmotriti sve okolnosti predmeta.

Ako je treća osoba podnijela prijedlog ili pravni lijek, izložila se opasnosti da će morati snositi barem dio troškova stranke koja pobijedi u sporu (usp. st. 1.). Kako bi se ta opasnost nadoknadila, u pravilu se smatra pravičnim da stranka koja izgubi spor snosi troškove treće osobe, ako je treća osoba bila uspješna sa svojim prijedlogom.

Međutim, to ne znači nužno da treća osoba uvijek mora sama snositi svoje troškove ako ne nije podnijela prijedlog. Ako se, primjerice, pobija upravni akt kojim su trećoj osobi dodijeljena neka prava (npr. građevinska dozvola), u većini slučajeva je pravično da se odredi da troškove treće osobe koja je branila upravni akt snosi tužitelj koji je izgubio spor, jer treća strana nije imala izbora hoće li biti pozvana na sudjelovanje u postupku ili neće (obvezatni poziv, čl. 22. st. 2.). Isto vrijedi i ako se tužitelj zalaže za upravni akt kojim se trećoj osobi nameće neka obveza (npr. nalog za rušenje zgrade koja je u vlasništvu treće osobe).

Razni mogući slučajevi (usp. gore navedene primjere) zahtijevaju fleksibilno rješenje koje će omogućiti sudu da u obzir uzme sve okolnosti predmeta. Zbog toga je ovdje upotrijebljen neodređen (ali fleksibilan) pojam "pravično".

Članak 97. Povlačenje tužbe, priznanje tužbenoga zahtjeva i sudska nagodba

St. 1.:

U većini slučajeva, prijedlog, tužba ili pravni lijek bivaju povučeni jer su pobijano upravno postupanje ili sudska odluka bili zakoniti. U takvim slučajevima, tužitelj/podnositelj žalbe mora snositi troškove (prva rečenica). Međutim, postoje i iznimke, npr. ako je tužba povučena zbog promjene primjenjivoga prava. Ako je u takvom slučaju pobijano upravno postupanje bilo nezakonito i izazvalo je povredu tužiteljevih prava ili pravnih interesa, troškove bi trebao snositi tuženik. Druga

rečenica daje mogućnost sudu da reagira u skladu s okolnostima u pojedinom slučaju.

Na sličan način kao i kad je bila riječ o čl. 96. st. 2., različiti mogući slučajevi traže fleksibilno rješenje koje omogućava sudu da uzme u obzir sve okolnosti pojedinoga predmeta. Zbog toga je upotrijebljen neodređen (ali fleksibilan) pojam "pravično".

St. 2.:

U većini slučajeva do priznanja tužbenoga zahtjeva dolazi zato što je pobijano upravno postupanje bilo nezakonito. U tim slučajevima, tuženik mora snositi troškove (prva rečenica). Međutim, sljedeći primjeri pokazuju da su potrebne i iznimke od toga pravila (druga rečenica):

- Katkad dolazi do priznanja tužbenoga zahtjeva iako je pobijano upravno postupanje bilo u potpunosti u skladu sa zakonom. Takav je slučaj moguć ako je tijekom sudskoga postupka došlo do promjene primjenjivoga prava, ili ako su se tijekom sudskoga postupka neke činjenice pojavile prvi put (nove činjenice). U tim slučajevima troškove bi trebao snositi tužitelj.

- U mnogim se postupcima činjenice koje su postojale prije početka sudskoga spora (stare činjenice) utvrđuju prvi puta. To u mnogim slučajevima upućuje na to da tuženik nije ispunio svoju obvezu da temeljito ispita sve činjenice. Ako je tako, troškove bi trebao snositi tuženik. Međutim, ima i slučajeva u kojima tuženik nije mogao utvrditi činjenice zbog razloga koji dolaze iz tužiteljeve sfere, posebice ako tužitelj nije ispunio svoju obvezu da u potpunosti surađuje (npr. ako nije ovlastio svoje liječnike da dostave izvješće o njegovu zdravstvenom stanju). U takvim okolnostima, troškove bi trebao snositi tužitelj.

Prethodno navedeni primjeri pokazuju da čl. 52. i 97. st. 2. omogućavaju javnopravnim tijelima da izbjegnju nadoknađivanje troškova ako na izmijenjene okolnosti reagiraju priznanjem tužbenoga zahtjeva. Ako se, primjerice, tijekom sudskoga spora prvi put pojave nove činjenice koje podupiru tužiteljev zahtjev i ako javnopravno tijelo na to novonastalo stanje ne reagira, javnopravno tijelo će izgubiti spor te će morati snositi troškove (čl. 95. st. 1.). Ako javnopravno tijelo prizna tužbeni zahtjev, sud može tužitelju naložiti da snosi troškove.

St. 3.:

Usporedite s čl. 159. st. 1. ZPP-a.

Članak 98. Šutnja uprave

Ova odredba stavlja tužitelja u povoljan položaj u odnosu na opasnost od snošenja troškova u slučajevima podnošenja tužbe zbog šutnje uprave. Prema čl. 16. st. 2., sud može prekinuti postupak i odrediti rok u kojem javnopravno tijelo mora donijeti odluku ako javnopravno tijelo zbog opravdanih razloga odluku nije donijelo u ruku predviđenom Zakonom o općem upravnom postupku. Ako opravdanoga razloga nema, javnopravno tijelo mora snositi troškove, čak i ako je tužba odbijena.

Članak 99. Ponavljanje postupka i povrat u prijašnje stanje

St. 1.:

St. 1. omogućava sudu da odredi da troškove prihvaćenoga prijedloga za ponavljanje postupka snosi fizička ili pravna osoba koja je odgovorna za razlog koji je opravdao ponavljanje postupka. U nekim slučajevima ti su razlozi u sferi suda, primjerice, ako je u odnošenju odluke sudjelovao sudac koji je po zakonu morao biti izuzet (usp. čl. 83. točka 6.). U tom se slučaju može odrediti da trošak postupka snosi Republika Hrvatska.

St. 2.:

St. 2. određuje da troškove nastale povodom prijedloga za povrat u prijašnje stanje snosi stranka koja je predložila povrat u prijašnje stanje, neovisno o njezinoj krivnji. Ova je odredba u praksi relevantna samo ako je prijedlog za povrat u prijašnje stanje prouzročio dodatne troškove.

Članak 100. Propusti u prikupljanju dokaza u upravnom postupku

Javnopravna tijela moraju po službenoj dužnosti utvrditi sve činjenice (čl. 7. ZUP-a). Ako javnopravno tijelo ne ispuni tu obvezu, sud mora sam utvrditi činjenice. Ako javnopravno tijelo propusti provesti dokaze koji su očito potrebni, sud može odrediti da troškove za provođenje dokaza (npr. troškove vještačenja) snosi javnopravno tijelo, čak i kad – na temelju novih dokaza – sud potvrdi odluku javnopravnoga tijela.

Odluka o tome je li javnopravno tijelo propustilo provesti dokaze koji su očito potrebni mora se donijeti na temelju pravnoga mišljenja javnopravnoga tijela: ako odredba navodi dva uvjeta za dobivanje nekoga prava a javnopravno tijelo na temelju razumnih argumenata utvrdi da uvjet (a) nije ispunjen i stoga više ne provede nikakve dokaze vezano uz uvjet (b), čl. 100. neće se primijeniti. Međutim, ako javnopravno tijelo prihvati da je uvjet (a) ispunjen, ali ne provede dokaze koji su očito potrebni o uvjetu (b), sud može odrediti da troškove provođenja dokaza snosi javnopravno tijelo.

Člankom 100. nastoji se osigurati da javnopravna tijela izvršavaju svoje obveze u odnosu na utvrđivanje svih potrebnih činjenica, time što se sprječava mogućnost da javnopravna tijela imaju financijske koristi od neispunjavanja te obveze. Na taj način ova odredba pomaže da se sudski postupak skрати: ako javnopravna tijela sama utvrde sve potrebne činjenice, daljnje izvođenje dokaza od strane suda nije potrebno.

Članak 101. Troškovi nastali krivnjom

Čl. 156. st. 1. ZPP-a određuje da troškove koji su nastali krivnjom jedne stranke mora snositi ta stranka. Prema čl. 156. st. 2. ZPP-a sud može odlučiti da zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke nadoknadi protivnoj stranci troškove koji su nastali njegovom krivnjom. Čl. 156. st. 3. ZPP-a nije preuzet, već se primjenjuju čl. 93. i 105.

Članak 102. Troškovi u slučaju povrede postupovnih pravila u upravnom postupku

Prema čl. 73., tužba se odbacuje iako je javnopravno tijelo prekršilo pravila postupka čija je svrha da štite prava građana ("zaštita materijalnih prava putem postupovnih

standarda ”), npr. pravo na izjašnjavanje prije donošenja upravne odluke (čl. 27. st. 1. ZUP-a). Za razlog za donošenje ove odredbe, molimo pogledajte komentare uz čl. 73. Međutim, kršenje pravila postupka mora imati posljedice. Inače bi javnopravna tijela mogla razviti sklonost tome da zanemare postupovne odredbe. Stoga čl. 102. omogućava sudu da odredi da troškove postupka u cijelosti ili djelomično snosi javnopravno tijelo koje je prekršilo pravila postupka.

Članak 103. Raspodjela troškova između više stranaka

Čl. 103. donosi pravilo za raspodjelu troškova ako više tužitelja (ili tuženika, ili trećih osoba) zajednički snose troškove postupka. Pravilo se ne primjenjuje samo na suparničare (čl. 161. ZPP-a), nego i na druge okolnosti u kojima nekoliko stranaka ima isti položaj u postupku.

Članak 104. Nadoknadivi troškovi

St. 1.:

U čl. 104. st. 1. točki 1. do 4. navedene su najvažnije vrste nadoknadivih troškova.

Čl. 104. st. 1. točka 5. može se usporediti s čl. 155. st. 1. ZPP-a. O tome koji su to ostali troškovi (npr. troškovi provođenja dokaza) bili nužni može se odlučiti na temelju sudske prakse koja se odnosi na čl. 155. st. 1. ZPP-a.

St. 2.:

Usp. čl. 155. st. 2. ZPP-a.

St. 3.:

Je li zastupanje od strane odvjetnika nužno, mora se odlučiti s gledišta razumne osobe. Pri tome su odlučujući čimbenici obrazovanost i znanje kojima stranka raspolaže. Ako stranka ne raspolaže stručnim znanjima u području prava, zastupanje je u pravilo nužno.

Članak 105. Određivanje troškova

St. 1.:

Svrha određivanja troškova je provedba odluke o pravu na trošak (= osnovne odluke o trošku) i donošenje ovršne isprave (čl. 108. točka 5.). Što se tiče razlike između osnovne odluke o trošku i određivanja iznosa troška kao i razloga za takvo odvajanje, molimo pogledajte komentare uz čl. 93.

Kako bi se rasteretio Vrhovni upravni sud, određivanje troškova provodi se na prvostupanjskim sudovima, koji određuju troškove za prvostupanjske i drugostupanjske postupke nakon što je postupak u cijelosti okončan. Samo ako Vrhovni upravni sud odlučuje kao prvostupanjski sud (čl. 8. st. 2.), troškove određuje sudski savjetnik ili službenik za određivanje troška na tome sudu.

Za razliku od ZPP-a, sam iznos troškova ne određuju suci. Nije potrebno da se suci bave tom dugotrajnom zadaćom. O tim pitanjima odluku mogu donijeti sudski savjetnici ili – još bolje – službenici za određivanje troška. Službenik za određivanje troška je državni službenik koji nije diplomirani pravnik, ali je prošao posebnu izobrazbu o pitanjima vezanim uz troškove. Ova odredba omogućava učinkovitu organizaciju zadaće određivanja troškova, odnosno da jedan ili više službenika za određivanje troškova odlučuju o zahtjevima za nadoknadom troškova pod nadzorom sudskoga savjetnika koji će u težim slučajevima donijeti odluku osobno.

Pretpostavlja se da još nema državnih službenika koji su prošli prikladnu izobrazbu. Kako bi se omogućilo učinkovitije korištenje sudskih savjetnika, izobrazba službenika za određivanje troškova trebala bi početi prije stupanja na snagu novoga ZUSP-a.

Troškovi se određuju tek nakon što odluka kojom se zaključuje postupak, a koja sadrži i odluku o troškovima (npr. čl. 51. st. 3., čl. 93. st.1.), postane pravomoćna. Rok za podnošenje zahtjeva za određivanje troškova nije potreban. Materijalni zahtjev za nadoknadu troškova ograničen je općim pravilima o zastari. Rok za podnošenje zahtjeva za određivanje troškova koji je kraći od roka zastare imao bi negativan učinak, jer bi materijalni zahtjev i dalje postojao ali se ne bi pomogao rješavati u postupku prema čl. 105. Međutim, podnositelj prijedloga i dalje bi svoj zahtjev mogao podnijeti u obliku "normalne" tužbe, o kojoj bi odluku trebalo donijeti vijeće ili sudac pojedinac. To bi bilo u suprotnosti sa svrhom donošenja čl. 105. a to je da se suci oslobode određivanja troškova.

St. 2.:

Obveza plaćanja kamate učinkovit je način da se potakne dužnike da izvrše svoju obvezu što je prije moguće te – neizravno – da se ubrza rad sudova. Ako stranke, a posebice javnopravna tijela, moraju platiti kamatu zbog sporoga rada sudova, to će dovesti do pritužbi koje će, nadajmo se, dovesti do bržega rješavanja zahtjeva za određivanjem troškova.

Čl. 105. st. 2. daje prvostupanjskim sudovima 60 dana da donesu odluku o zahtjevu za određivanje troškova, neovisno o tome je li protiv odluke sudskoga savjetnika/službenika za određivanje troškova (st. 1.) podnesena žalba (čl. 106. st. 1.) ili nije. Ako se zahtjev ne može obraditi u tom roku, dužnik (u većini slučajeva je to javnopravno tijelo, usp. čl. 95. st. 4.) mora platiti kamate.

Članak 106. Žalba protiv rješenja o određivanju troškova

Protiv odluke sudskoga savjetnika ili službenika za određivanje troškova može se podnijeti žalba vijeću prvostupanjskoga suda. Na tu odluku daljnja žalba nije dopuštena. Svrha ove odredbe je rasterećivanje Vrhovnoga upravnoga suda. Taj sud neće morati odlučivati o žalbama kojima se osporava odluka o određivanju troškova koji se mogu nadoknaditi.

Glava XII. Ovrha

Učinkovito izvršenje presuda i drugih ovršnih isprava ključni je element provedbe vladavine prava i učinkovite pravne zaštite. Učinkovita ovrha sastavni je dio i čl. 6

EKLJP, a nalazi se i među i zahtjevima sadržanima u *acquis communautaireu* (vidi presudu Europskoga suda za ljudska prava, 25. veljače 1997., Hornsby protiv Grčke – 107/1995/613/701). Jednako tako, ovrha je ključna za provedbu načela podjele vlasti.

Stoga se i ovršnost isprava koje donosi upravni sud, a za koju se čini da dosad u hrvatskome pravnome poretku nije bila uobičajena, mora zakonski urediti. Štoviše, ovršnost će svakako postati još važnija budući da novi zakon omogućava upravnim sudovima ne samo da poništavaju upravne akte, nego i da nameću obveze javnopravnim tijelima. To će dovesti do situacije u kojoj će javnopravna tijela moći biti tuženici u ovršnim predmetima, ako ne budu poštivala sudske odluke.

U dobro uhodanom pravnom sustavu potreba za poduzimanjem ovršnih radnji protiv javnopravnih tijela rijetka je iznimka. Javnopravna tijela u pravilu izvršavaju sudske odluke i druge ovršne isprave u skladu sa svojom obvezom da provode ustavno načelo vladavine prava. Unatoč tome, odredbe o učinkovitoj ovrshi protiv javnopravnih tijela nužne su u slučaju da javnopravno tijelo ne izvrši svoju obvezu poštivanja presuda ili drugih ovršnih isprava.

Čl. 107. i dalje razlikuju situaciju u kojoj se ovrha provodi u korist javnopravnoga tijela od situacije u kojoj se ovrha provodi protiv javnopravnoga tijela. Na ovrhu u korist javnopravnoga tijela primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o općem upravnom postupku (čl. 109.), osim kad je dužnik također javnopravno tijelo. U tom slučaju primjenjuju se samo odredbe čl. 110. i dalje.

Za ovrhu protiv javnopravnoga tijela čl. 110. i dalje pružaju niz sredstava ovrhe koja se primjenjuju ovisno o okolnostima u pojedinom slučaju, posebice novčane kazne koje se određuju javnopravnome tijelu ili njegovu čelniku (čl. 111.), izdavanje upravnoga akta od strane samoga suda (čl. 112.), imenovanje povjerenika (čl. 113.) i druga sredstva ovrhe novčanih obveza (čl. 110.st. 2.).

Članak 107. Opće odredbe

St. 2.:

Čini se razumnim da prvostupanjski upravni sud, koji je rješavao predmet, bude nadležan za izvršenje ovršne isprave, a to će u većini slučajeva biti pravomoćna presuda. Prvostupanjski sud u boljem je položaju kad je riječ o rješavanju ovršnih prijedloga jer poznaje predmet i bolje je upoznat sa stvarnom i lokalnom situacijom. U slučajevima u kojima je Vrhovni upravni sud odlučivao o predmetu kao prvostupanjski sud (čl. 8. st. 2.), taj će sud biti nadležan i za ovršni postupak.

St. 3.:

U ovršnim predmetima odluke se donose rješenjem. Žalba protiv takvoga rješenja ne odgađa automatski pravne učinke (čl. 82. st. 3.).

Ovršni postupak ne pokreće se po službenoj dužnosti, već samo na prijedlog nositelja ovršnoga naslova (ovrhovoditelja).

St. 4.:

Kada je riječ o sredstvima ovrhe, sud ne obvezuje prijedlog ovrhovoditelja, već sud može po vlastitom nahođenju odabrati sredstvo ovrhe. Smjernice za tu odluku su učinkovitost sredstva za ovrhu s jedne strane, te proporcionalnost s druge strane. To znači da od nekoliko prikladnih sredstava ovrhe sud mora izabrati ono koje je najmanje štetno za dužnika.

Članak 108. Ovršne isprave

Čl. 108. sadrži popis ovršnih isprava. Točka 1. obuhvaća presude i ona rješenja koja nisu izrijekom navedena u točkama 2. do 5. Točka 6. sadrži otvorenu odredbu prema kojoj ovršne isprave mogu biti i druge isprave ako je zakonom predviđena njihova ovršnost.

Odluke navedene u točkama 1., 2. i 5. mogu se izvršiti tek nakon što postanu pravomoćne.

Presuda kojom se javnopravnom tijelu nalaže donošenje upravnog akta kojim se tužitelju dodjeljuje isplata novca ili se nalaže isporuka nekog predmeta temelj je za donošenje odgovarajućeg akta te za ovrhu obveze (npr. plaćanja, isporuke) koja proizlazi iz tog akta.

Primjeri:

a) Sud presudom naloži javnopravnom tijelu da donese upravni akt kojim se tužitelju dodjeljuje mjesečna mirovina u iznosu od 4000 kuna.

Ako javnopravno tijelo ne donese odgovarajući upravni akt i ne isplati mjesečnu mirovinu, tužitelj može na temelju presude podnijeti ovršni prijedlog za izdavanje upravnog akta kao i za mjesečno plaćanje mirovine.

Ako javnopravno tijelo donese odgovarajući upravni akt ali ne isplati mjesečnu mirovinu, tužitelj može na temelju presude podnijeti prijedlog za ovrhu mjesečne isplate.

b) Sud presudom naloži Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje da donese upravni akt kojim se tužitelju dodjeljuju invalidska kolica.

Isto kao i u slučaju a).

c) Sud presudom naloži javnopravnom tijelu da donese upravni akt kojim se tužitelju dodjeljuje mjesečna mirovina i da u upravnom aktu odredi iznos te mirovine (usp. čl. 71. st. 1).

Ako javnopravno tijelo ne donese odgovarajući upravni akt, tužitelj može na temelju presude podnijeti ovršni prijedlog za izdavanje odgovarajućeg upravnog akta. Nakon što se u upravnom aktu utvrdi iznos mirovine (bilo dobrovoljno ili temeljem ovrhe), tužitelj također može na temelju presude podnijeti prijedlog za ovrhu mjesečnoga plaćanja, ako javnopravno tijelo odbije izvršiti plaćanje.

Članak 109. Ovrha protiv fizičkih i pravnih osoba te skupina osoba koje su povezane zajedničkim interesom

Čl. 109. odnosi se na slučajeve u kojima je prijedlog za izvršenje ovršne isprave podnijelo javnopravno tijelo protiv fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom. Cilj prijedloga je da se prisili dužnika da poštuje odluku upravnoga suda koja mu nameće neku obvezu (npr. obvezu koja proizlazi iz upravnoga ugovora) ili neku drugu ovršnu ispravu (npr. sudsku nagodbu).

Ovrha protiv fizičkih i pravnih osoba u pravilu se provodi prema odredbama IX. dijela Zakona o općem upravnom postupku. U takvim je predmetima prikladno da sud primjenjuje ista pravila koja primjenjuje i javnopravno tijelo prilikom izvršenja svojih odluka.

U ovom kontekstu treba jasno razlikovati izvršenje sudskih ovršnih isprava navedenih u čl. 108. i izvršenje upravnih akata kojima se nekome nameće neka obveza. Ako se takav upravni akt ne pobije pred upravnim sudom tužbom radi poništenja, očito je da je samo javnopravno tijelo nadležno za njegovo izvršenje sukladno IX. dijelu Zakona o općem upravnom postupku. Međutim, čak i kad se takve upravne akte nastojalo pobiti pred upravnim sudom tužbom radi poništenja i kad je sud potvrdio njihovu zakonitost, oni i dalje ostaju upravni akti koje treba izvršiti javnopravno tijelo. U tim slučajevima, sud nije nadležan za njihovo izvršenje, te bi ovršni prijedlog koji podnese javnopravno tijelo sud trebao odbaciti kao nedopušten. U praksi će izvršenja upravnih akata od strane javnopravnih tijela biti mnogo više od izvršenja ovršnih isprava protiv fizičkih i pravnih osoba te skupina osoba povezanih zajedničkim interesom.

Kad je riječ o izvršenju sudskih ovršnih isprava, na odgovarajući način primjenjuju se odredbe IX. dijela Zakona o općem upravnom postupku, odnosno te se odredbe primjenjuju samo do one mjere do koje je njihov sadržaj sukladan načelima upravnosudskoga postupka navedenim u Zakonu o upravnosudskom postupku. U tom smislu treba smatrati da se neke odredbe IX. dijela Zakona o općem upravnom postupku samo uklapaju u okvir upravnoga postupka, npr. čl. 143 ZUP-a. Primjenjuju se prvenstveno odredbe o sredstvima ovrhe (čl. 147., 149. ZUP-a i dalje), posebice čl. 147. ZUP-a, koje se odnose na ovrhu novčanih obveza. U takvim slučajevima, nadležnost upravnoga suda kao suda koji provodi ovršni postupak ostaje nepromijenjena, iako se upravni sud može obratiti redovnom sudu za sredstvo ovrhe.

Članak 110. Ovrha protiv javnopravnih tijela

St. 1. i 2.:

Čl. 110. razlikuje ovrhu nenovčanih obveza i ovrhu novčanih obveza.

Za ovrhu nenovčanih obveza, primjenjuju se sljedeća sredstva ovrhe: novčane kazne određene javnopravnome tijelu ili njegovu čelniku (čl. 111.), izdavanje upravnoga akta od strane samoga suda (čl. 112.), imenovanje povjerenika za ovrhu (čl. 113).

Na ovrhu novčanih obveza također se primjenjuju čl. 111. i 113. Uz to, upravni sud može za ovrhu ovlastiti redovni sud (čl. 110 st. 2.). Taj će sud postupati prema Ovršnome zakonu. U većini slučajeva upravnim će sudovima trebati pomoć sudskoga ovršitelja.

Obveza plaćanja novčane kazne (čl.111.) također je novčana obveza u smislu čl. 110. st. 2.

Ako javnopravno tijelo ne izvrši sudsku odluku, to predstavlja ozbiljnu povredu ustavnoga načela podjele vlasti. Takva povreda nije dobar primjer za građane i mogla bi narušiti njihovo povjerenje u vladavinu prava. Stoga je potrebno da ovršni predmeti protiv javnopravnih tijela dobiju prednost u odnosu na druge ovršne predmete kako bi se povratilo povjerenje javnosti u vladavinu prava.

St. 3.:

Ovrha protiv javnopravnog tijela može početi tek nakon što je to tijelo obaviješteno o ovrši. U obavijesti će se javnopravnome tijelu dati prilika da izvrši predmetnu ovršnu ispravu i na taj način spriječi ovršni postupak. O reakciji javnopravnoga tijela ovisit će hoće li upravni sud morati primijeniti sredstvo ovrhe i hoće li javnopravno tijelo morati snositi dodatne troškove koji proizlaze iz ovrhe do koje je došlo zbog nezakonitog postupanja.

Ovrhovoditelj također treba biti obaviješten o tome da je javnopravnom tijelu poslana obavijest te o njezinom sadržaju.

St. 4.:

Budući da je javnopravno tijelo upoznato sa svojim obvezama koje proizlaze iz ovršne isprave, primjereno je da nije potrebna prethodna obavijest kad je riječ o ovrši privremenih mjera (čl. 91.) ili u drugim hitnim slučajevima, npr. ako bi daljnje odgađanje izvršenja obveze ovrhovoditelju prouzročilo znatnu štetu.

Članak 111. Novčane kazne

Sud može izabrati hoće li odrediti novčanu kaznu javnopravnome tijelu, njegovu čelniku ili oboma. U pravilu, prve bi novčane kazne trebalo odrediti samo javnopravnome tijelu.

Pojam "čelnik" u ovome kontekstu ima funkcionalno značenje: odnosi se i na zamjenika čelnika u slučaju da je čelnik javnopravnoga tijela odsutan.

Iznos novčane kazne trebalo bi prilagoditi okolnostima u pojedinom slučaju, poglavito kad je riječ o važnosti predmetne stvari, ponašanja javnopravnoga tijela u prošlosti i procjene nužnoga učinka novčane kazne.

Članak 112. Izdavanje upravnih akata u izvršenju sudske presude

Čl. 12. točka 2. omogućava tužitelju da tuži javnopravno tijelo radi donošenja upravnog akta. Kad je takva tužba prihvaćena, zbog načela podjele vlasti upravni sudovi u svojim presudama ne mogu sami donijeti upravni akt, već nalažu nadležnom javnopravnom tijelu da donese predmetni upravni akt. Samo ako javnopravno tijelo ne izvrši tu presudu, a ovrhovoditelj (bivši tužitelj) pokrene ovršni postupak (čl. 107. st. 3.), upravni sud može sam donijeti upravni akt. Ovakvo ograničavanje načela

podjele vlasti je opravdano, budući da je javnopravno tijelo prethodno imalo priliku postupiti u skladu s presudom, no to nije učinilo i time je i samo prekršilo isto načelo.

Čl. 112. primjenjuje se samo na prikladne predmete:

Čl. 112. ne smije se primijeniti ako se upravni akt temelji na slobodnoj odluci nekog javnopravnog tijela. Načelo podjele vlasti ne dopušta sudu da donese takvu slobodnu odluku umjesto javnopravnoga tijela (usp. čl. 67. st. 2.). Međutim, ako je sloboda odlučivanja ograničena jer bi samo jedna od nekoliko mogućih odluka bila zakonita (ograničavanje rješavanja po slobodnoj ocjeni, usp. komentar uz čl. 67. st. 2.), primjenjuje se i čl. 112.

Čl. 112. ne bi se smio primijeniti u složenim slučajevima, u kojima je za izdavanje upravnoga akta potrebno posebno znanje o tehničkim preduvjetima i/ili se mora kombinirati s odgovarajućim ograničavajućim odredbama (npr. građevinska dozvola za industrijsko postrojenje).

S druge strane, mnogi predmeti iz područja socijalne sigurnosti, poreza i predmeti koji se odnose na dodjelu statusa (npr. državljanstva, azila, boravišne dozvole za strance) prikladni su da u njima sud donese traženi upravni akt.

Članak 113. Povjerenik za ovrhu

St. 1.:

Imenovanje povjerenika ozbiljno je uplitanje u ovlasti javnopravnoga tijela i trebalo bi biti posljednji korak u nastojanju da se izvrši neka ovršna isprava, ako su se sva druga sredstva pokazala neuspješnima ili ako – zbog prethodnog ponašanja javnopravnoga tijela – postoji vjerojatnost da druge mjere neće biti učinkovite.

St. 2.:

Sud ima slobodu odlučivanja kad je riječ o odabiru osobe koja će biti imenovana povjerenikom. Vrlo je važno da izabrana osoba ima potrebna stručna znanja i autoritet, te da uz svoje redovite dužnosti može izvršavati i ovu zadaću.

St. 3.:

Od trenutka imenovanja povjerenika, predstavnici javnopravnog tijela gube svoje ovlasti u dotičnom predmetu. To ne znači da javnopravno tijelo kao takvo gubi svoju nadležnost u odnosu na ovrhovoditelja. Povjerenik samo preuzima ovlast da djeluje u korist javnopravnoga tijela. Povjerenik odlučuje koje je mjere potrebno poduzeti kako bi se izvršila ovršna isprava. Sadržaj tih mjera ovisi o prirodi obveze koju treba izvršiti. Povjerenik ima slobodu donošenja organizacijskih odluka o tome kako će se te mjere pripremiti u javnopravnom tijelu. Jednako tako, povjerenik sam odlučuje je li i do koje mjere njegova nazočnost u javnopravnome tijelu prikladna.

St. 4.:

Zadaće koje povjerenik treba izvršavati vrlo su zahtjevne. Uz to, te je zadaće potrebno izvršavati uz redoviti posao. Stoga povjerenik za svoj rad mora primiti odgovarajuću naknadu.

St. 5.:

Prikladno je da troškove povjerenika i mjera koje je poduzeo snosi javnopravno tijelo, budući da je upravo ponašanje toga tijela kao ovršenika navelo sud da izabere ovo sredstvo ovrhe.

Glava XIII. Ostale odredbe postupka

Članak 114. Primjena Zakona o parničnom postupku

Zakon o upravnosudskom postupku donosi poseban skup postupovnih pravila, iako se na pojedinim mjestima izravno poziva na Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o parničnom postupku. Uz to, odredbe Zakona o parničnome postupku primjenjuju se supsidijarno ako ovaj zakon ne sadrži posebne odredbe i ako su odredbe Zakona o parničnom postupku sukladne osnovnim načelima upravnosudskog postupka.

Kad je riječ o supsidijarnoj primjeni odredbi Zakona o parničnom postupku, potrebno je u svakom pojedinom slučaju provjeriti sadrži li Zakon o upravnosudskom postupku dovoljno odredbi, ili postoji potreba za dodatnim pravilima kako bi se riješilo postupovno pitanje koje se u predmetu pojavilo. U drugome koraku potrebno je provjeriti je li odabrana odredba Zakona o parničnom postupku u skladu s osnovnim načelima upravnosudskoga postupka, posebice sa zadaćom upravnoga suda da utvrdi činjenično stanje po službenoj dužnosti (čl. 36.).

Glava XIV. Prijelazne i završne odredbe

Čl. 115. i dalje sadrže odredbe koje uređuju prijelaz sa staroga Zakona o upravnim sporovima na novi Zakon o upravnosudskom postupku.

U čl. 115. i dalje nekoliko puta se spominje dan/trenutak "stupanja na snagu ovog Zakona" (čl. 115. st. 1. do 5., čl. 116. st. 1., čl. 117., čl. 119. st. 1.). Ta odrednica označava dan/trenutak kad ovaj zakon u cijelosti stupi na snagu, odnosno dan/trenutak naveden u čl. 120. st. 2. a **ne** dan/trenutak naveden u čl. 120. st. 1.

Članak 115. Vrhovni upravni sud Republike Hrvatske

St. 1. određuje da će sadašnji Upravni sud RH postati Vrhovni upravni sud. Prema mišljenju stručne skupine, ne postoji druga mogućnost osim ovoga rješenja. Sadašnji Upravni sud RH jedina je ustanova koja raspolaže zaposlenicima koji imaju dostatna znanja i iskustvo da budu na čelu novoga proširenoga upravnoga sudstva.

St. 2. do 5. određeno je da će u načelu suci, sudski savjetnici, državni službenici i namještenici koji su trenutačno zaposleni na Upravnom sudu RH nastaviti radni odnos na Vrhovnom upravnom sudu.

U srednjoročnom razdoblju, broj sudaca i sudskih savjetnika na Vrhovnom upravnom sudu vjerojatno će trebati smanjiti na 20 do 25. Međutim, kratkoročno je potreban veći broj sudaca kako bi se smanjio još uvijek velik broj neriješenih predmeta koji će ostati na Vrhovnom upravnom sudu. Stoga snažno preporučamo da svi suci zaposleni na Upravnom sudu RH ostanu na Vrhovnom upravnom sudu. Nužno smanjenje broja sudaca na ovome sudu trebalo bi se riješiti putem umirovljenja: od 2012. do 2016. ukupno 11 sudaca koji su trenutačno zaposleni na Upravnom sudu RH otići će u mirovinu, od toga njih osam u 2013. godini.

Većina sudskih savjetnika koji su trenutačno zaposleni na Upravnom sudu RH ispunit će uvjete da budu imenovani sucima na prvostupanjskom upravnom sudu. Stoga snažno preporučamo da se oko 20 do 25 sudskih savjetnika koji su trenutačno zaposleni na Upravnom sudu RH zaposle kao suci na prvostupanjskim sudovima. U usporedbi s drugim kandidatima, te osobe imaju prednost jer ne samo da su stručnjaci u području upravnoga prava već su upoznati i s uobičajenim radom suda. Preostali sudski savjetnici trebali bi ostati na Vrhovnom upravnom sudu.

Sa smanjenjem broja sudskih savjetnika i – do manje mjere – broja sudaca koji će raditi na Vrhovnom upravnom sudu, bit će potrebno i manje zaposlenika u sudskoj pisarnici itd. Međutim, trebat će popuniti slična radna mjesta na prvostupanjskom upravnom sudu u Zagrebu. Stoga bi neke državne službenike trebalo prebaciti na taj sud i nekim namještenicima ponuditi nova radna mjesta na tom sudu. Kako bi se zaštitio njihov sadašnji položaj, trebali bi zadržati sva stečena prava iz postojećeg radnog odnosa, poglavito svoju postojeću plaću.

Članak 116. Osnivanje novih prvostupanjskih upravnih sudova

Čl. 116. sadrži organizacijske odredbe koje se odnose na osnivanje četiriju novih prvostupanjskih upravnih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu. Novi sudovi moraju biti u potpunosti spremni za rad **prije** nego što novi Zakon o upravnosudskom postupku stupi na snagu (st. 1., prva rečenica). Kako bi se taj cilj na vrijeme ostvario, predviđeno je imenovanje povjerenika za svaki od tih sudova. Povjerenik će biti odgovoran za osnivanje suda za koji je imenovan (st. 1., druga rečenica, st. 2.). Novi će zakon vjerojatno stupiti na snagu u prvoj polovici 2011. godine (usp. čl. 120.).

Članak 117. Upućivanje sudaca na rad u Upravni sud Republike Hrvatske

Potrebno je osigurati da barem neki od sudaca novih prvostupanjskih upravnih sudova steknu određeno radno iskustvo u upravnome sudovanju **prije** nego što počnu raditi kao suci na nekome od novih sudova. Čl. 117. pruža priliku Ministarstvu pravosuđa i Državnom sudbenom vijeću da imenuju suce na svaki od novih sudova prije nego što ti sudovi počnu s radom. Ti će suci biti privremeno upućeni na rad u Upravni sud RH do stupanja na snagu novoga zakona, kako bi stekli praktično iskustvo i kako bi pomogli u smanjenju broja neriješenih predmeta na Upravnome sudu RH.

Članak 118. Postupci po zahtjevu za zaštitu Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda

Čl. 66. i dalje ZUS-a predviđaju zahtjev za zaštitu Ustavom zajamčenih prava i temeljnih sloboda (čl. 66. ZUS-a) kao zasebnu vrstu tužbe. Te odredbe nisu uvrštene

u novi sustav tužbi (vidi. čl. 12.). Međutim, nekoliko upravnih zakona predviđa da se pojedina postupanja mogu pobijati takvim zahtjevom (npr. čl. 103. st. 1. Ustavnoga zakona o Ustavnom sudu RH). Kako bi se osigurala sudska zaštita u slučajevima u kojima predmetne radnje nisu obuhvaćene pojmom "upravna stvar" (čl. 2. st. 2.) i kako bi bilo jasno koje je odredbe potrebno primijeniti, u čl. 118. određuje se da se umjesto čl 66. i dalje ZUS-a primjenjuju odredbe novoga Zakona o upravnosudskom postupku.

Članak 119. Neriješeni predmeti

U pravilu je potrebno najmanje dva do pet mjeseci da sud donese odluku o novoj tužbi u glavnome postupku: tužbu je potrebno dostaviti drugim strankama (čl. 34. st. 1. ZUSP-a), tuženik mora odgovoriti na tužbu i poslati spis upravnoga postupka (čl. 34. st. 2. ZUSP-a) i treba pripremiti predmet (čl. 39. ZUSP-a) za usmenu raspravu (čl. 45. st. 1. ZUSP-a). Kako bi se prvi mjeseci nakon ustroja novih sudova učinkovito iskoristili i kako bi se smanjio još uvijek značajan broj neriješenih predmeta na Upravnom sudu RH, 8000 neriješenih predmeta koji su posljednji zaprimljeni na Upravnome sudu RH u vrijeme stupanja na snagu novoga Zakona o upravnosudskom postupku ustupit će se četirima novim prvostupanjskim upravnim sudovima. 8000 predmeta odgovara broju predmeta koji bi četiri nova suda trebala rješavati u otprilike pola godine. Novim prvostupanjskim sudovima ne bi trebalo ustupiti veći broj predmeta kako bi se spriječilo gomilanje neriješenih predmeta na tim sudovima i kako bi ti sudovi mogli na vrijeme rješavati novozaprimljene predmete.

O ustupljenim predmetima sudovi će odlučivati na temelju novoga Zakona o upravnosudskom postupku, dok će se o predmetima koji ostanu na Vrhovnom upravnom sudu odlučivati na temelju staroga Zakona o upravnim sporovima.

Članak 120. Stupanje na snagu

St. 1.:

Čl. 115. st. 1. ZUP-a određuje da žalba protiv upravnog akta u pravilu odgađa njegove pravne učinke osim ako odgodni učinak nije zakonom isključen. A prema čl. 115. st. 2. ZUP-a, javnopravno tijelo može odlučiti da žalba nema odgodni učinak ako su zadovoljeni određeni uvjeti. ZUP ne sadrži odredbe o privremenom postupku koji bi građanima pružio pravni lijek za traženje privremenoga rješenja koje bi spriječilo nepovratne povrede njihovih prava i pravnih interesa tijekom razdoblja do pravomoćnosti sudske odluke donesene u glavnome predmetu. Međutim, *acquis communautaire* traži da to pitanje bude uređeno. Kako bi se premostila rta pravna praznina, čl. 88. do 91. i čl. 92. st. 2. do 4., stupit će na snagu prije preostalog dijela novoga Zakona o upravnosudskom postupku, danom stupanja na snagu novoga Zakona o općem upravnom postupku.

St. 2.:

Za prijelaz sa sadašnjega jednostupanjskoga ustroja na predviđeni dvostupanjski ustroj potrebno je dodatno prijelazno razdoblje. To je vrijeme uglavnom potrebno za osnivanje novih prvostupanjskih upravnih sudova i izobrazbu sudaca i sudskih savjetnika te za izobrazbu sudskih službenika. Kako bi se taj prijelaz dobro pripremio, potrebno je prijelazno razdoblje od 18 mjeseci.

Ovisno o tome kada Sabor donese Zakon o upravnosudskome postupku, moglo bi se očekivati da će ovaj zakon stupiti na snagu između siječnja i lipnja 2011.

Članak 121. Prestanak važenja Zakona o upravnim sporovima

Čl. 121. uređuje prestanak važenja Zakona o upravnim sporovima.