

# Tužba u upravnom sporu

---

**Garibović, Medina**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:037801>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-23**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet u Zagrebu

Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

Medina Garibović

**TUŽBA U UPRAVNOM SPORU**

Završni rad

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, rujan 2022.

## **Izjava o izvornosti**

Ja, **Medina Garibović** pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

*Medina Garibović, v.r.*

---

## **SAŽETAK**

U uvodu ovog rada prvo se objašnjava što je to upravni spor, koja su njegova obilježja i elementi. Nakon toga naglasak se stavlja na tužbu koja je bitan element upravnog spora. Opisuju se sastavni dijelovi tužbe, rok i način predaje, način dostave tužbe na odgovor, odgodni učinak tužbe, postupanje suda nakon primitaka tužbe, odlučivanje suda o tužbenom zahtjevu. Zadnji dio rada govori o odlukama koje donosi sud kao i pravnim lijekovima koje stranka može uložiti.

**Ključne riječi:** upravni spor, tužba, pravni lijekovi, odgodni učinak, tužbeni zahtjev, sud

## **SUMMARY**

In the introduction of this paper, it is first explained what an administrative dispute is, and what are its characteristics and elements. After that, emphasis is placed on the lawsuit, which is an essential element of the administrative dispute. The constituent parts of the lawsuit, the deadline and method of submission, the method of submitting the lawsuit to the answer, the delayed effect of the lawsuit, the action of the court after receipt of the lawsuit, and the decision of the court on the claim are described. The last part of the paper talks about the decisions made by the court as well as the legal remedies that the party can apply.

**Keywords:** administrative dispute, lawsuit, legal remedies, deferred effect, court claim, court

## SADRŽAJ:

1	UVOD.....	1
1.1	Upravni spor u Republici Hrvatskoj.....	2
1.2	Predmet upravnog spora .....	4
1.3	Iznimke od vođenja upravnog spora .....	5
1.4	Načela upravnog spora .....	5
1.5	Stranke u upravnom sporu .....	5
1.6	Pokretanje upravnog spora.....	8
2	TUŽBA .....	9
2.1	Rok i način predaje tužbe .....	9
2.2	Odgodni učinak tužbe.....	10
2.3	Sadržaj tužbe .....	11
2.4	Što se tužbom može zahtijevati? .....	12
2.5	Postupanje suda nakon primitka tužbe .....	12
2.6	Dostava tužbe .....	15
2.7	Postupanje stranka tijekom upravnog spora .....	16
3	ODLUKE SUDA.....	19
3.1	Rješenje.....	19
3.2	Presuda.....	21
3.2.1	Presuda kojom se odbija tužbeni zahtjev.....	22
3.2.2	Presuda kojom se usvaja tužbeni zahtjev .....	22
4	PRAVNI LIJEKOVI .....	24
4.1	Žalba .....	24
4.2	Obnova spora .....	26
4.3	Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude .....	27
5	ZAKLJUČAK .....	28
6	LITERATURA.....	31

## 1 UVOD

Na samom početku potrebno je reći što je to upravni spor. Upravni spor je spor koji nastaje između stranke iz prethodnog upravnog postupka i javnopravnog tijela koje je donijelo konačno rješenje. Upravni spor je oblik sudske kontrole uprave. Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države.<sup>1</sup> Postoje mnogobrojni razlozi koji idu u prilog uvođenju upravnog spora kao što su: bolja zaštita prava građana, odvracanje uprave od nezakonitog postupanja, uprava prestaje biti sudac u vlastitoj stvari. Prije nego li je upravni spor postojao uprava je kontrolirala samu sebe.

Postoje različite vrste upravnih sporova:

- a) Spor o zakonitosti- u takvom sporu ocjenjuje se je li neki u akt koji je uprava donijela utemeljen na zakonu ili ne, sud ne može sam riješiti predmet već samo konstatira je li neki akt zakonit ili ne
- b) Spor pune jurisdikcije-sud sam rješava neki predmet
- c) Subjektivni upravni spor- cilj je zaštita subjektivnih prava građana,
- d) Objektivni upravni spor- cilj je zaštita objektivnog pravnog poretka
- e) Prvotni upravni spor- pokreće se prije nego li je donesen akt jer uprava nije donijela akt u propisanom roku, a trebala je
- f) Naknadni upravni spor- odlučuje se o upravnom aktu koji je već donesen

---

<sup>1</sup> D., Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj:sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, v.29, br. 1., 2008., str.1.

## 1.1 Upravni spor u Republici Hrvatskoj

Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj možemo pratiti od polovice 19. stoljeća. Već 1876. godine u Beču je osnovan Upravni sud. Tada je Republika Hrvatska bila dio Austro-Ugarske Monarhije. Navedeni sud imao je vlast nad Istrom i Dalmacijom jer su one bile dio tadašnjeg austrijskog dijela Monarhije, dok je u preostalom Ugarskom dijelu 1884. godine osnovano Financijsko upravno sudište čije je sjedište bilo u Budimpešti.

U Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji upravni sudovi se pojavljuju tek 1952. godine kada je donesen Zakon o upravnim sporovima. Republika Hrvatska bila je dio Jugoslavije i nakon njenog raspada preuzela je navedeni zakon. Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima donesen je 1991. godine.<sup>2</sup>

Upravni spor u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (u nastavku rada: ZUS). Navedeni zakon sastoji se od ukupno 92 članka.

Posljednja izmjena Zakona bila je 2021 godine. Detaljnije ću navesti neke izmjene koje su bitne za ovaj završni rad.

Prva izmjena odnosi se na članak 23. ZUS-a koji govori o tome što sve tužba treba sadržavati. Sada se još u tužbi mora navesti i OIB tužitelja.

Sljedeća izmjena koja je također odnosi se na dostavu tužbe. Više se ne upotrebljava izraz tužba se može podnijeti elektronički nego se tužba dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava. Za uspostavljanje tog informacijskog sustava nadležno je ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.

Ostale izmjene odnosile su se na:

1. zakazivanje usmene rasprave i sada se rasprava može održati i na daljinu
2. podneske – određuje se tko su obvezni korisnici elektroničke komunikacije
3. pravila dostave u upravnom sporu – unapređuje se dostava

Sudska kontrola uprave zajamčena je i najvažnijim aktom, a to je Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

---

<sup>2</sup> <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest>

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akta upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.<sup>3</sup>

Važno je spomenuti da je dvostupanjsko upravno sudovanje uvedeno 2012. godine. Do tada je Upravni sud bio sud prvog i posljednjeg stupanja. Nakon izmjena Zakona 2012. u Republici Hrvatskoj postoje četiri prvostupanjska upravna suda i to u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu. Drugostupanjski sud je Visoki upravni sud.

Upravni sudovi odlučuju o tužbama koje je podnijela stranaka protiv:

1. Pojedinačnih odluka javnopravnog tijela
2. Postupanja javnopravnog tijela
3. Upravnih ugovora i njihovog izvršenja

Upravni sudovi odlučuju o tužbama koje je podnijela stranka, a koje su podnesene zbog toga što nadležno javnopravno tijelo nije donijelo neku pojedinačnu odluku ili zbog toga što nadležno javnopravno tijelo nije postupilo u zakonski određenom roku.

Upravni sudovi odlučuju i u drugim slučajevima koji su propisani zakonom<sup>4</sup>.

Visoki upravni sud kao drugostupanjski sud odlučuje o:

1. Žalbama koje su stranke podnijele protiv presude upravnog suda ili o žalbama koje su stranke podnijele protiv rješenja upravnog suda u slučaju kada je žalba protiv rješenja dopuštena
2. Zakonitosti općeg akta
3. Sukobu nadležnosti upravnih sudova<sup>5</sup>

Sukob nadležnosti može biti pozitivan i negativan. Pozitivan sukob nadležnosti bi bio primjerice da dva upravna suda smatraju da su nadležna za rješavanje nekog upravnog spora. Negativan sukob nadležnosti bi bio suprotno. To bi bila situacija kada niti jedan upravni sud ne bi smatrao da je određeni predmet u njegovoj nadležnosti.

---

<sup>3</sup> Članak 19. stavak 2. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

<sup>4</sup> Članak 12. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (u nastavku rada: ZUS)

<sup>5</sup> Članak 12. stavak 3. ZUS-a



U upravnim sudovima odluku donosi jedan sudac tj. sudac pojedinac dok se odluka u Visokom upravnom sudu donosi u vijeću kojeg čine tri suca. To vijeće se proširiti za dva člana u situaciji kada Visoki upravni sud odlučuje o zakonitosti općeg akta.

Na internetskoj stranici Upravnog suda u Zagrebu moguće je pogledati Sumarno statističko izvješće o broju primljenih, riješenih i neriješenih predmeta u II. tromjesjeću 2022.<sup>6</sup> Prema tom izvješću Upravni sud u Zagrebu od ukupno 4301 predmeta riješio je 1277 predmeta dok je njih 3024 ostalo neriješeno.

Odluke upravnih sudova kao i odluke Visokog upravnog suda i svih drugih sudova moguće je pregledati i preuzeti na portalu sudska praksa <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>. Portal je dosta jednostavan za pretraživanje i na njemu je objavljeno 246845 odluka.

## 1.2 Predmet upravnog spora

Predmet upravnog spora su:

- a) Zakonitost rješavanja upravne stvari- u upravnom sporu ocjenjuje se je li neki upravni akt zakonit ili ne, ispituje se zakonitost propusta da se donese neki upravni akt protiv kojeg se ne može izjaviti žalba kao i zakonitost propusta da se o žalbi riješi u zakonskom roku
- b) Zakonitost postupanja javnopravnog tijela ili zakonitost propuštanja da postupi po zakonu
- c) Upravni ugovori<sup>7</sup> - zakonitost njihova sklapanja, izvršenje i raskida
- d) Zakonitost općih akta, ali ne svih nego zakonitost općeg akta jedinice lokalne i područne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> <https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2022-07/Kopija%20II.%20tromjese%C4%8Dje%202022.%20-%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20broju%20primljenih%20rije%C5%A1enih%20i%20nerije%C5%A1enih%20predmeta.pdf>

<sup>7</sup> Upravni ugovor je ugovor koji sklapaju javnopravno tijelo i stranka iz upravnog postupka radi izvršenja rješenja kojim je riješena upravna stvar.

<sup>8</sup> Članak 3. ZUS-a

### 1.3 Iznimke od vođenja upravnog spora

Upravni spor neće se voditi o stvarima:

- a) za koje je nadležan neki drugi sud,
- b) ako se radi o upravnom aktu koji sadrži diskrecijsku ocjenu<sup>9</sup>
- c) ako se radi o postupovnim odlukama.<sup>10</sup>

### 1.4 Načela upravnog spora

Postoji ukupno sedam načela upravnog spora, to su: načelo zakonitosti<sup>11</sup>, načelo izjašnjavanja stranke<sup>12</sup>, načelo usmene rasprave<sup>13</sup>, načelo učinkovitosti<sup>14</sup>, načelo pomoći nekoj stranci<sup>15</sup>, obvezatnost sudskih odluka<sup>16</sup>, službena uporaba jezika i pisma.<sup>17</sup>

Navedena načela sama su po sebi dosta jasna jedino je možda potrebno detaljnije objasniti načelo koje govori o obvezatnosti sudskih odluka. Prema tom načelu presuda suda koja je pravomoćna obvezuje sve stranke u upravnom sporu kao i njihove pravne sljednike, dok je presuda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve građane. Postavlja se pitanje kada je to presuda pravomoćna. Prvostupanjska presuda, odnosno presuda koju donose upravni sudovi postaje pravomoćna kada protekne rok za žalbu, a žalba nije podnesena. U slučaju da žalba nije dopuštena tada presuda postaje pravomoćnom danom donošenja. Drugostupanjska presuda postaje pravomoćna danom donošenja<sup>18</sup>.

### 1.5 Stranke u upravnom sporu

U upravnom sporu postoje tri stranke koje se nazivaju tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. U nastavku će se detaljno opisati svaka od njih.

**Članak 17. ZUS-a** spominje četiri moguća tužitelja. 1) Tužitelj može biti pravna ili fizička osoba. Tužitelj je osoba koja smatra da joj je povrijeđeno neko pravo ili neki osobni interes. Ona smatra da je njezino pravo odnosno pravni interes povrijeđen bilo pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela ili postupanjem javnopravnog tijela odnosno propuštanjem

---

<sup>9</sup> U takvom slučaju se ne može voditi upravni spor o pravilnosti te odluke već samo o njezinoj zakonitosti.

<sup>10</sup> Članak 4. ZUS-a

<sup>11</sup> Članak 5. ZUS-a

<sup>12</sup> Članak 6. ZUS-a

<sup>13</sup> Članak 7. ZUS-a

<sup>14</sup> Članak 8. ZUS-a

<sup>15</sup> Članak 9. ZUS-a

<sup>16</sup> Članak 10. ZUS-a

<sup>17</sup> Članak 11. ZUS-a

<sup>18</sup> Članak 63. ZUS-a

javnopravnog tijela da donese odluku odnosno da postupi u roku u kojem je trebalo postupiti. Također njezino pravo može biti povrijeđeno upravnim ugovorom odnosno njegovim izvršenjem, raskidom ili sklapanjem. 2) Tužitelj može biti i osoba bez pravne osobnosti ili pak skupina osoba. 3) Također tužitelj može biti i javnopravno tijelo kao i 4) državno tijelo koje je na to ovlašteno zakonom.

Da bi tužitelj mogao poduzimati radnje u upravnom sporu npr. da bi mogao proširiti svoj tužbenih zahtjev on mora biti potpuno poslovno sposoban. Ako je djelomično poslovno sposoban onda poduzima radnje u granicama svoje poslovne sposobnosti. Za tužitelja ili zainteresiranu osobu radnje u sporu može poduzimati osoba ovlaštena za zastupanje, zajednički predstavnik i zajednički opunomoćenik skupine osoba.<sup>19</sup>

Prema **članku 18. ZUS-a** tuženik u upravnom sporu je javnopravno tijelo. Radi se o javnopravnom tijelu koje je donijelo ili je propustilo donijeti neku pojedinačnu odluku odnosno koje je postupilo ili je propustilo postupiti. Tuženik može biti javnopravno tijelo koje je stranka nekog upravnog ugovora. Potrebno je objasniti što je to uopće javnopravno tijelo. Javnopravno tijelo je tijelo državne uprave (npr. ministarstvo), tijelo jedinice lokalne i područne samouprave, pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu<sup>20</sup>. Ako pogledamo Zakon o općem upravnom postupku<sup>21</sup> vidjet ćemo da je tamo uža definicija javnopravnog tijela tj. tamo se kao javnopravno tijelo ne navode pružatelji javnih usluga. U pravilu za tuženika radnje u upravnom sporu poduzima službena osoba koja je „donijela ili je propustila donijeti odluku, postupila ili je propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određene propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela“.<sup>22</sup> Javnopravno tijelo može zastupati i neka druga službena osoba koju odredi čelnik tog državnog tijela, a može ga zastupati i odvjetništvo (u tom slučaju je potrebna punomoć čelnika tijela)<sup>23</sup>.

Zainteresirana osoba prema **članku 19. ZUS-a** je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes. Navedena odredba Zakona o upravnim sporovima dosta je komplicirana kada

---

<sup>19</sup> Članak 20. stavak 2. ZUS-a

<sup>20</sup> Članak 2. ZUS-a

<sup>21</sup> NN 47/09, 110/21

<sup>22</sup> Članak 20. stavak 3. ZUS-a

<sup>23</sup> Članak 20. stavak 3. ZUS-a

se pravi put pročita stoga ću je pokušati malo razraditi i objasniti. Ono što se može zaključiti je da se određuje tko je zainteresirana osoba ovisno o tome što je predmet spora. Ako se radi o tužbi zbog šutnje uprave, zainteresirana osoba će biti osoba kojoj bi donošenje tog upravnog akta povrijedilo njezino pravo ili pravni interes. Ako se radi o tužbi protiv upravnog ugovora zainteresirana osoba će biti osoba kojoj bi sklapanje, izvršenje ili raskid ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes. Ako se radi o tužbi protiv upravnog akta zainteresirana osoba će biti osoba kojoj bi izmjene ili poništenje tog akta povrijedilo neko pravo ili pravni interes. Ako se radi o tužbi zbog nezakonitog postupanja javnopravnog tijela zainteresirana osoba će biti osoba kojoj bi propuštanje tog postupanja povrijedilo pravo ili pravni interes. Ako se radi o tužbi zbog nezakonitog propuštanja postupanja javnopravnog tijela zainteresirana osoba će biti osoba kojoj bi postupanje povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.

Zainteresirana osoba je i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona. To bi primjerice mogli biti pravobranitelj za osobe sa invaliditetom, pravobranitelj za starije osobe i sl.

Ako u sporu postoje zainteresirane osobe tada će sud po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke pozvati zainteresiranu osobu da sudjeluje u sporu. O tome je sud dužan obavijestiti sve stranke<sup>24</sup>. U slučaju da zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost da sudjeluje u sporu tada je to razlog za obnovu spora<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Članak 19. stavak 5. ZUS-a

<sup>25</sup> Članak 76. stavak 7. ZUS-a

## 1.6 Pokretanje upravnog spora

U pravilu upravni „spor se pokreće tužbom“<sup>26</sup>. No, da bi se upravni spor mogao pokrenuti odnosno da bi se tužba mogla podnijeti potrebno je da prije toga bude iskorištena sva pravna zaštita koju je imao tužitelj na raspolaganju.

Zamislimo situaciju gdje imamo prvostupanjsko rješenje kojim je riješena neka upravna stvar. Tim rješenjem stranka nije zadovoljna. Ako je žalba na to rješenje dopuštena osoba prvo mora podnijeti žalbu protiv tog rješenja i pričekati drugostupanjsko rješenje kako bi tek onda mogla pokrenuti upravni spor. U slučaju da drugostupanjsko tijelo nije u zakonskom roku odlučilo o toj žalbi tada se može podnijeti tužba. No, ako ne postoji drugostupanjsko tijelo tada se protiv rješenja može podnijeti direktno tužba.

---

<sup>26</sup> Članak 22. stavak 1. ZUS-a

## 2 TUŽBA

Tužba je podnesak kojim se pokreće upravni spor. Podnesak je pismeno kojim stranka pokreće postupak, dopunjuje, mijenja svoj zahtjev odnosno drugo traženje ili od tog odustaje<sup>27</sup>.

Tužba je u pravilu najzastupljeniji način na koji se pokreće upravni spor iako ne i jedini. Pored tužbe, upravni spor se može pokrenuti i na zahtjev Visokog upravnog suda i to u slučaju kada se radi o ocjeni zakonitosti općeg akta. Tada Visoki upravni sud može pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, i to na temelju obavijesti koju dobije od građana, pučkog pravobranitelja ili na temelju zahtjeva suda<sup>28</sup>.

Tužbeni razlozi su vrlo slični žalbenim razlozima, a to su pogrešno utvrđeno činjenično stanje, nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, bitna povreda odredaba ZUP-a, pogrešna primjena materijalnog prava i nenadležnost.<sup>29</sup>

### 2.1 Rok i način predaje tužbe

Postoji nekoliko načina na koji se tužba može predati sudu. Tužitelj svoju tužbu može predati sudu neposredno u pisanom obliku, putem pošte, usmeno na zapisnik. Novom izmjenom zakona 2021. tužbu je moguće dostaviti u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

Ako je tužba predana poštom tada se dan predaje pošti smatra danom predaje sudu. Ako je tužba dostavljena u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava dan kada je sustav potvrdio primitak tužbe tužitelju smatra se danom predaje sudu. Takva tužba mora biti potpisana elektroničkim potpisom. U slučaju da je tužitelj greškom predao tužbu nenadležnom tijelu ili pak tuženiku tužba će se smatrati podnesenom u roku, ako je rok za podnošenje tužbe poštovan<sup>30</sup>.

Rok u kojem tužba mora biti predana određen je **člankom 24. ZUS-a**. Postoji nekoliko rokova. Tužba se u pravilu podnosi u roku od 30 dana računajući o dana dostava bilo osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno pitanje. Međutim, u slučaju da odluka nije dostavljena prema pravilima o dostavi tada rok za tužbu iznosi 90 dana od dana

---

<sup>27</sup> Članak 4. stavak 1. točka 7. Uredba o uredskom poslovanju (Narodne novine 7/2009)

<sup>28</sup> Članak 83. ZUS-a

<sup>29</sup> Gregov, R., Gržan, V., Mesar, O., Pavić, M., Upravni postupak 4, Zagreb, 2015, str. 97

<sup>30</sup> Članak 25. ZUS-a

kada je stranka saznala ili mogla saznati za tu odluku. I taj rok je subjektivni rok. Postoji i objektivni rok prema kojem stranka može podnijeti tužbu najkasnije 5 godina nakon što protekne rok od 30 dana od dana dostave odluke. Ova odredba je dosta zbunjujuća iz razloga što se radi o tome da odluka uopće nije dostavljena stranci pa se postavlja pitanje kako uopće računati taj objektivni rok. Odgovor je takav da se taj objektivni rok ne može računati nit on može isteći.

Ako se radi o tužbi zbog propuštanja odnosno šutnji uprave tada se može podnijeti tek kada prođe osam dana od roka u kojem je tijelo bilo dužno postupiti. Kada protekne tih osam dana u kojem je tijelo bilo dužno donijeti neku odluku tužitelj može u bilo kojem roku podnijeti tužbu.

Ako je u uputi o pravnom lijeku naveden neki dulji rok za podnošenje tužbe tada se tužba može podnijeti u tom roku. U slučaju da je uputa o pravnom lijeku pogrešna odnosno ako je navedeno da tužba nije dopuštena (a dopuštena je) tada se tužba može podnijeti u roku od 90 dana računajući od dana kada je stranka saznala ili mogla saznati za tu mogućnost.

## 2.2 Odgodni učinak tužbe

O odgodnom učinku tužbe govori **članak 26. ZUS-a**, i to na sljedeći način:

Glavno pravilo je da tužba nema odgodni učinak. Jednostavnije rečeno tužba ne odlaže izvršenje onog akta protiv kojeg se podnosi. No, ipak postoje dvije situacije u kojima će tužba imati odgodni učinak.

Tužba će imati odgodni učinak:

- a) Ako to sud odluči (ali tužitelj to mora prethodno zatražiti)

No, tada moraju biti ispunjena ukupno tri uvjeta:

1. Teško popravljiva šteta koja bi nastala tuženiku u slučaju izvršenja pojedinačne odluke ili upravnog ugovora
2. Ako to nije protivno javnom interesu
3. Ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke

b) kada je to propisano zakonom

### 2.3 Sadržaj tužbe

Da bi se tužbom mogao pokrenuti upravni spor potrebno je da tužba bude razumljiva i da ima točno određenu formu odnosno da sadrži sve ono što je propisano Zakonom o upravnim sporovima. U članku 23. ZUS-a detaljno se navodi što sve tužba treba sadržavati:

Prvo je potrebno navesti naziv suda kojemu se tužba podnosi. Nakon toga trebaju se i navesti podaci koji se odnose na tužitelja i tuženika (osobno ime, naziv i adresa) kao i oznaka pojedinačne odluke odnosno opis postupanja ili obveze čije se izvršenje zahtjeva.

Obvezni dijelovi koje tužba mora sadržavati su i: tužbeni zahtjev<sup>31</sup>, razlozi za pokretanje spora te opseg u kojem se osporava pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor (tako tužitelj može osporavati npr. cijeli upravni ugovor ili pak samo jedan dio).

Uz sve navedeno potrebno je još da se u tužbi navedu dokazi i činjenice na kojima tužitelj temelji svoj zahtjev i da se tužitelj potpiše.

U tužbi je potrebno navesti i OIB tužitelja.

Ako tužitelj nema prebivalište, odnosno boravište ili sjedište u Republici Hrvatskoj, u tužbi je obavezan naznačiti opunomoćenika ili opunomoćenika za zaprimanje pismena.

Uz tužbu je još potrebno priložiti izvornik ili presliku osporavane pojedinačne odluke, upravnog ugovora ili dokaz o postupanju. Ako se radi o situaciji tzv. šutnje uprave odnosno kada nadležno tijelo nije donijelo odluku ili nije postupilo u roku u kojem je bilo dužno tada se uz tužbu prilaže i dokaz o trenutku pokretanja upravnog spora odnosno zahtjeva za postupanjem.

Ako se u sporu traži povrat stvari ili naknada štete, zahtjev u svezi sa stvarima i visinom pretrpljenje štete mora biti sadržan u tužbi.<sup>32</sup> U slučaju da stranka tako ne postupi onda više ne može u upravnom sporu zahtjeva naknadu štete već će naknadu štete tražiti u građanskom sporu

---

<sup>31</sup> Tužbeni zahtjev odnosi se na pitanje što zapravo tužitelj traži. Traži li poništavanje pojedinačne odluke ili meritorno rješavanje upravne stvari.

<sup>32</sup> Članak 2. ZUS-a



## 2.4 Što se tužbom može zahtijevati?

Tužitelj svojom tužbom može zahtijevati sve ono što je zapravo i predmet upravnog spora odnosno tužitelj može tražiti:

- 1) da se pojedinačna odluka poništi ili oglasi ništavom i da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke
- 2) da se donese pojedinačna odluka koja nije donesena u roku kojem je treba biti donesena i da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke
- 3) postupanje tuženika koje je on sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci dužan izvršiti
- 4) da se upravni ugovor oglasi ništavnim (u cijelosti ili sam dio) ili da se izvrši obveza iz upravnog ugovora<sup>33</sup>

Važno je reći da se“ tužbom uz glavni zahtjev može još zahtijevati i povrat stvari i naknada štete“<sup>34</sup>.

## 2.5 Postupanje suda nakon primitka tužbe

Nakon što sud zaprimi tužbu mora provjeriti je li nadležan da postupa po toj tužbi, je li tužba uredna i postoje li pretpostavke za vođenje upravnog spora<sup>35</sup>. Ako utvrdi da ovi kriteriji nisu zadovoljeni sud će donijeti rješenje kojim će odbaciti tužbu.

Nadležnost je pravo i obveza upravnog suda da riješi jedan upravni spor ili poduzme određene radnje u sporu.<sup>36</sup> U slučaju da sud nije nadležan donijet će rješenje kojim će se oglasiti nenadležnim, tužbu će proslijediti drugom sudu koji je nadležan i o svemu će obavijestiti podnositelja. Pravila o nadležnosti su prisilne naravi.<sup>37</sup>

Tijekom spora moguće je da dođe do promjene nekih okolnosti na kojima se temelji nadležnost suda. Ipak, u tom slučaju ništa se neće promijeniti jer sud koji je bio nadležan u vrijeme podnošenja tužbe zadržava i dalje tu nadležnost<sup>38</sup>.

Radi lakšeg razumijevanja navest ću jedan primjer. Jedno od pravila za utvrđivanje nadležnosti je da se nadležnost suda određuje prema prebivalištu stranke. I recimo da iz nekog

---

<sup>33</sup> Članak 22. stavak 2. ZUS-a

<sup>34</sup> Članak 22. stavak 5. ZUS-a

<sup>35</sup> Članak 27. ZUS-a

<sup>36</sup> Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., Komentar Zakona o upravnim sporovima, NN, Zagreb, 2017., str.101

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Članak 28. stavak 3. ZUS-a

razloga stranka promijeni svoje prebivalište (nakon što je postupak pokrenut) tada to neće utjecati na nadležnost suda odnosno onaj sud koji je bio nadležan u trenutku podnošenja tužba ostat će i dalje nadležan.

Već je prethodno bilo riječ o tome što sve tužba mora sadržavati. No, ako ipak iz nekog razloga ne sadržava sve što je potrebno ili ako je nerazumljiva tj. ako se ne može utvrditi što se točno tom tužbom želi postići tada sud mora postupiti onako kako je to propisano **člankom 29. ZUS-a**:

Sud mora pozvati tužitelja da otklone te nedostatke koji su utvrđeni i određuje mu rok za to i još ga istovremeno mora upozoriti koje su posljedice ako ne postupi po traženju suda. Posljedica toga što tužitelj nije postupio po traženju suda je ta da će sudac donijeti rješenje o odbacivanju tužbe kao neuredne ako su nedostaci takvi da sprečavaju rad suda. Na primjer, stranka u tužbi nije navela oznaku upravnog ugovora koji osporava tada sud o toj tužbi ne može postupiti.

Međutim važno je i napomenuti to sud može donijeti rješenje o odbacivanju tužbe kao neuredne samo ako je ispunjena još jedna pretpostavka, a to je da sud nije našao da je upravna odluka ništava odnosno da upravni ugovor nije ništetan. Ako bi sud utvrdio da je odluka ništava (npr. rješenje je ništavo ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo) ili da je upravni ugovor ništetan (npr. upravni ugovor je ništetan ako je protivan rješenju radi čijeg izvršenja je sklopljen) tada neće donijeti rješenje o odbacivanju tužbe nego će tu odluku oglasiti ništavom odnosno upravni ugovor ništetnim. Protiv rješenja o odbacivanju tužbe kao neuredne tužitelj može izjaviti žalbu.

Sljedeće što sud mora provjeriti je postoje li pretpostavke za vođenje upravnog spora.

Prema **članku 30. ZUS-a** postoji ukupno sedam slučajeva u kojima će sud rješenjem odbaciti tužbu jer ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora:

- 1) Sud donijeti rješenje o odbacivanju tužbe ako je tužba podnesena prijevremeno ili nepravodobno

Prijevremeno znači da je tužba podnesena prije roka (npr. nadležno tijelo nije donijelo neki određeni akt koji je trebalo donijeti, a stranka nije pričekala da protekne osam dana od dana proteka roka u kojem je tijelo bilo dužno donijeti akt već je tužbu podnijela peti dan)

Nepravodobno znači pak da tužba nije podnesena u roku u kojem je trebala biti podnesena (npr. tužba nije podnesena u roku od 30 dana od dana dostave osporene pojedinačne odluke, a trebala je).

2) Sud će odbaciti tužbu i ako se predmetom spora ne dira u interes ili pravo tužitelja. Tada tužitelj nije ovlašten za podnošenje tužbe.

3) Tužba će se odbaciti i ako stranka prethodno nije iskoristila redovan pravni lijek. Recimo da se radi o situaciji gdje prvostupanjsko tijelo nije riješilo zahtjev stranke u roku. U takvoj situaciji stranka bi trebala podnijeti žalbu drugostupanjskom tijelu (ako ono postoji, ako ne postoji onda može podnijeti direktno tužbu). Tek kad drugostupanjsko tijelo donese rješenje o žalbi tek onda stranka može podnijeti tužbu. Također ako drugostupanjsko tijelo nije riješilo žalbu u propisanom roku tada stranka može podnijeti tužbu.

4) Potrebno je i objasniti slučaj kada je sudska zaštita osigurana izvana upravnog spora jer se i tada tužba odbacuje. Zapravo radi se o tome da je za tužbu nadležan neki drugi sud, a ne Upravni sud. Tada se sud oglašava nenadležnim i tužbu prosljeđuje nadležnom sudu.

5) Ako postoji pravomoćna odluka o istom sporu tada se tužba odbacuje.

6) Tužba će se odbaciti ako je podnesena protiv neke postupovne odluke. Postupovnim odlukama (zaključcima) odlučuje se o postupovnim pitanjima (npr. zakazivanje rasprave). Protiv takvih odluka nije dozvoljena tužba.

7) Posljednji slučaj u kojem će sud odbaciti tužbu je ako je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora. O predmetu upravnog spora već je ranije bilo riječi.

## **PRIMJERI IZ PRAKSE:**

### A) Nenadležnost suda

Tužiteljica je podnijela tužbu Upravnom sudu u Rijeci. Tužitelj je Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i tužiteljica osporava zakonitost tuženikove odluke, KLASA: 112-07/17-01/10, URBROJ: 338-01-24-17-05 od 14. lipnja 2017., kojom je V. V. F. izabrana i imenovana na radno mjesto voditeljice Područnog ureda.

Upravni sud oglasio se nenadležnim jer navedena odluka nije upravna stvar već je za tu odluku nadležan Općinski sud u Puli<sup>39</sup>.

#### B) Neuredna tužba

Tužitelj je podnio tužbu Upravnom sudu u Splitu. No, u svojoj tužbi nije naveo ni oznaku osporavane odluke, ni tužbeni zahtjev, ni opseg osporavanja, razloge za pokretanje spora kao ni dokaze na kojima temelji svoj tužbeni zahtjev. Uz tužbu nije ni priložio izvornik ili presliku odluke koju osporava. Sud ga je upozorio na nedostatke i na mogućnost da će mu tužba biti odbačena ako ih ne otkloni. Tužitelj nije otklonio nedostatke, a nedostaci su takvi da sprečavaju rad suda, sud je donio rješenje kojim je odbacio tužbu<sup>40</sup>.

#### c) Nepostojanje pretpostavki za vođenje spora

Tužitelji su podnijeli tužbu Upravnom sudu i toj su tužbi tražili da se poništi Zaključak o uskraćivanju obavljanja povjerenih poslova Klasa: 080-01/19-01/9 Urbroj: 2175/01-03-19-1 od 8. srpnja 2019 koji je donijela Gradonačelnica. Tužitelji su smatrali da je taj Zaključak upravni akt protiv kojeg nije dopuštena žalba.

Sud je utvrdio da Zaključak ne predstavlja upravni akt i da je tužba podnesena protiv postupovne odluke te je rješenjem odbacio tužbu jer ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora<sup>41</sup>.

## 2.6 Dostava tužbe

Prema članku 32. ZUS-a nakon što je sud zaprimio tužbu, utvrdio da je nadležan, da je tužba uredna i da je postoje pretpostavke za vođenje spora tada tu tužbu dostavlja tuženiku i zainteresiranim osobama. Oni mogu dati odgovor na tužbu. Rok koji će imati za to određuje sud. Pravilo je da rok ne smije biti kraći od 30 niti dulji od 60 dana.

U odgovoru na tužbu tuženik se izjašnjava o tužbi i predlaže dokaze na kojim temelji svoje navode. Odgovor na tužbu može se dostaviti u pisanom obliku ili u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava ili se može dati usmeno na zapisnik.

<sup>39</sup> <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2017UsIB1204A2>

<sup>40</sup> <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2016UsIB213A5?HighlightQuery=ni+oznaku+osporavane+odluke+ni>

<sup>41</sup> <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2019IrsB127A2?HighlightQuery=Zaklju%C4%8Dak+o+uskra%C4%87ivanju+obavljanja+povjerenih+poslova+Klasa%3a+080-01%2f19-01%2f9+Urbroj>

## 2.7 Postupanje stranka tijekom upravnog spora

Tijekom upravnog spora stranke mogu postupati odnosno tužitelj može proširiti tužbeni zahtjev ili može povući tužbu. Tuženik može priznati tužbeni ili može postupiti prema tužbenom zahtjevu u tijeku upravnog spora.

Za navedene radnje na strani tužitelja postoji rok: tužbeni zahtjev može se proširiti ili se tužba može povući sve dok rasprava ne bude zaključena, a ako se rasprava ne održava onda dok sud ne donese odluku.

O proširenju tužbenog zahtjeva govori **članak 40. ZUS-a** i to na sljedeći način:

Kod proširenja tužbenog zahtjeva postoji jedno ograničenje, a to je da tužitelj ne može u upravnom sporu tražiti nešto što se ne odnosi na taj upravni spor. Proširenje tužbenog zahtjeva mora biti u okviru istog predmeta spora. Ako bi tužitelj postupio suprotno tome proširenje mu se neće dopustiti. Kad dopusti proširenje tužbenog zahtjeva, sud će odrediti vrijeme potrebno za pripremu tužbenika i zainteresiranih osoba za raspravu.

Prema **članku 41. ZUS-a** povlačenje tužbe je neopozivo, ne mora se obrazlagati i u tom slučaju sudac donosi rješenje kojim obustavlja spor. Tužba se smatra povučenom i ako tužitelj nije postupio onako kako mu je sud naložio, a bio je poučen o posljedicama tog čina. To se naziva prešutno povlačenje tužbe. U slučaju da je tužitelj povukao tužbu sud će rješenjem obustavit spor.

S druge strane nalazi se tuženi koji tijekom postupka kao što je već rečeno može ili priznati tužbeni zahtjev (u odgovoru na tužbu ili tijekom postupka) tj. može se složiti sa tužiteljem ili pak može postupiti prema tužbenom zahtjevu.

Priznanje tužbenog zahtjeva i postupanje po tužbenom zahtjevu uređeno je **člankom 42. i člankom 43. ZUS-a**:

priznanje tužbenog zahtjeva ili postupanje po tužbenom zahtjevu može biti:

a) u cijelosti

-razlika između postupanja po tužbenom zahtjevu u cijelosti i priznanja tužbenog zahtjeva u cijelosti je sljedeća: ako tuženi postupi po tužbenom zahtjevu u cijelosti tada sudac donosi rješenje o obustavi spora, a ako tuženi prizna tužbeni zahtjev u cijelosti tada sudac donosi presudu kojom rješava spor

**Primjer presude o obustavi spora zbog postupanje po tužbenom zahtjevu u cjelosti:** „Prema sadržaju tužbenog zahtjeva, kao i očitovanju tuženika u ovom postupku proizlazi da je tužitelj pokrenuo upravni spor jer tuženik nije donio odluku o njegovoj žalbi izjavljenoj protiv prvostupanjskog rješenja od 26. ožujka 2019., a o kojoj žalbi je tuženik u međuvremenu odlučio rješenjem od 18. rujna 2019....Slijedom izloženog, proizlazi da je tuženik odlučio o žalbi tužitelja...time je tijekom spora u cjelosti postupio prema tužbenom zahtjevu, zbog čega ovaj Sud nalazi da su nastupio razlozi...za obustavu upravnog spora.“<sup>42</sup>

B )djelomično - spor se nastavlja voditi o preostalim spornim pitanjima

Ako tuženik u tijeku spora u cijelosti postupi po tužbenom zahtjevu sud će rješenjem obustaviti spor.

---

<sup>42</sup> Visoki Upravni sud Republike Hrvatske, UsII-412/19-5 od 23. siječanja 2020.

UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

0.6 -02- 2006

UPRAVNI SUD RH  
FRANKOPANSKA 16  
10000 ZAGREB

**PREDMET: POVLAČENJE TUŽBE**  
protiv rješenja broj: [redacted]  
od 15.10.2004.

Povlačim žalbu protiv rješenja PU ZAGREBAČKE broj: [redacted], te  
molim nadležno tijelo da mi izda potvrdu o povlačenju žalbe

Unaprijed zahvaljujem,

U Zagrebu, 6.2.2006.

Slika 1 - Povlačenje tužbe

### 3 ODLUKE SUDA

Sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe.<sup>43</sup>

Imamo dvije vrste sudskih odluka, a to su presuda i rješenje. Presuda se donosi kada se meritorno odlučuje o zahtjevu. O tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja sud odlučuje presudom<sup>44</sup>. Presudom se može odbiti tužbeni zahtjev ili se može usvojiti tužbeni zahtjev.

#### 3.1 Rješenje

Prema članku 65. ZUS-a:

Sud donosi rješenje kada odlučuje o postupovnim pitanjima.

Ako je ZUS-om da se žalba može podnijeti tada je važno znati da žalba na rješenje ne odgađa izvršenje rješenja. Rješenja protiv kojih se žalba može izjaviti su npr. rješenje o prekidu spora, rješenje o troškovima spora, rješenje o ispravku pogreške u presudi, rješenje kojim se tužba odbacuje kao neuredna.

O žalbama protiv rješenja upravnih sudova odlučuje Visoki upravni sud.

Postoje dvije vrste rješenja:

1. Rješenja koja se odnose na upravljanje postupkom i koje donosi sudac kojem je dodijeljen predmet koja se dostavljaju pisanim ili elektroničkim putem
2. Rješenja koja se donose na raspravi i koja objavljuje sudac kojem je predmet dodijeljen u rad i takvo rješenje ima učinak prema strankama od trenutaka kada je objavljeno

Rješenje se sastoji od uvoda i izreke. Obrazloženje **mora** sadržavati kada se prijedlog stranke odbija ili se odlučuje o suprotnim prijedlozima stranka, dok obrazloženje **može** sadržavati kad sud to smatra prikladnim. Ako moguće izjaviti žalbu protiv rješenja tada to rješenje mora sadržavati i uputu o pravnom lijeku.

Protiv rješenja moguća je žalba samo kada je to propisano Zakonom o upravnim sporovima, dok protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba nije dopuštena<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Članak 31. stavak 1. ZUS-a

<sup>44</sup> Članak 55. stavak 1. ZUS-a

<sup>45</sup> Članak 67. ZUS-a



## UPRAVNI SUD U ZAGREBU

1184

### RJEŠENJE

Upravni sud u Zagrebu, po sutkinji toga suda Lidiji Prica, te Mariji Horvat, zapisničarki, u upravnom sporu tužitelja Metronet telekomunikacije d.d., Zagreb, Ulica grada Vukovara 269/d, zastupanog po Senki Erslan, službenoj osobi, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, radi inspekcijskog nadzora, 4. lipnja 2018.,

#### riješio je

- I. Upravni spor se obustavlja.
- II. Otkazuje se ročište zakazano za 14. lipnja 2018.
- III. Ova rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

#### Obrazloženje

Podneskom od 29. svibnja 2018. tužitelj je povukao tužbu.

Stoga je na temelju članka 46. stavka 1. točke 2. u vezi s člankom 41. stavcima 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10, 143/12, 152/14 i 29/17), odlučeno kao u točkama I i II. izreke ovog rješenja. Točka III. izreke temelji se na članku 14. stavku 8. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine« broj 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17).

#### UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog rješenja dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda, u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave ovog rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje pobijanog rješenja (članak 67. stavak 2. ZUS-a).

Poslovni broj: UsI-1616/15-9  
Zagreb, 4. lipnja 2018.

Sutkinja  
**Lidija Prica, v. r.**

Slika 2 - Rješenje Upravnog suda

### 3.2 Presuda

Postoji dvije vrste presuda, a to su presuda kojom se odbija tužbeni zahtjev i presuda kojom se usvaja tužbeni zahtjev.

Presuda mora biti u točnom onom obliku kako je propisano ZUS-om. Sadržaj presude detaljno je uređen **člankom 60. ZUS-a** i prema tom članku presuda se sastoji od sljedećih dijelova:

1. Uvod
2. Izreka
3. Obrazloženje
4. Uputa o pravnom lijeku

Istim člankom propisano je od čega se sastoje pojedini dijelovi presude:

U uvodu presude mora se naznačiti da se presuda donosi u ime Republike Hrvatske, naziv suda koji ju je donio, ime i prezime suca ili ako je odluku donijelo vijeće onda imena i prezimena svih članova vijeća, podaci koji se odnose na stranku (ime i prezime, adresa i ime osobe ovlaštene za zastupanje), kratka oznaka predmeta i datum kada je presuda donesena.

Izreka je najvažniji dio presude jer ona sadrži odluku suda.

U obrazloženju sud navodi razloge zašto je odlučio kao u izreci. Navodi se što su stranke zahtijevale, činjenice i dokazi koje su priložile, činjenice koje je utvrdio sud kao i način na koji ih je utvrdio. U obrazloženju se navode i odredbe materijalnog prava koje je sud primijenio.

Uputa o pravnom lijeku služi tome kako bi stranka znala može li protiv presude podnijeti žalbu, ako je može podnijeti kome je može podnijeti, kako i u kojem roku.

### 3.2.1 Presuda kojom se odbija tužbeni zahtjev

Prema članku 57. ZUS-a: prvi razlog zbog kojeg će sud donijeti presudu kojom odbija tužbeni zahtjev je ako utvrdi da je neosnovan tj. ako utvrdi da ne postoje nezakonitosti. Drugi razlog kada će sud odbiti tužbeni zahtjev je ako se radi o nebitnim povredama postupka odnosno o situaciji kada sud utvrdi je u prethodnom postupku bilo nedostataka ali oni nisu utjecali na odluku. Treći razlog za odbijanje tužbenog zahtjeva je ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih koji su navedeni.

Sud će odbiti tužbeni zahtjev glede naknade štete i povrata stvari ako utvrdi da je tužitelj svojim postupanjem prouzročio štetu ili pridonio nastanku štete.<sup>46</sup>

### PRIMJER IZ PRAKSE:

Tužitelj je podnio tužbu protiv Ministarstva unutarnjih poslova Policijske uprave brodsko-posavske, Službe zajedničkih i upravnih poslova, broj: 511-11-04-4/2-UP/I-996/21 od 31. kolovoza 2021. Tim rješenjem oduzeta mu je i ukinuta vozačka dozvola jer je skupio 12 negativnih prekršajnih bodova. U tužbi predlaže da Upravni sud u Osijeku poništi navedeno rješenje i navodi da boluje od rijetke bolesti i da je mijenjao suprugu kada ga je policija zatekla kako vozi. Sud je odbio njegov zahtjev kao neosnovan.

Sud je utvrdio da je tužitelj skupio 12 negativnih bodova i da je to predstavljalo temelj da mu se oduzme i ukine vozačka dozvola. To što on boluje od rijetke bolesti i što je mijenjao suprugu ne znači da ga se treba izuzeti od odredbe o oduzimanju i ukidanju vozačke dozvole kada se skupi 12 negativnih prekršajnih bodova<sup>47</sup>.

### 3.2.2 Presuda kojom se usvaja tužbeni zahtjev

Prema članku 58. ZUS-a sud će donijeti presudu kojom usvaja tužbeni zahtjev:

1. ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita ili je ništava

Nezakonita odluka bi na primjer bila odluka koju je donio nenadležni sud, odluka u kojoj je izreka suprotna obrazloženju itd. U takvim slučajevima sud odluku poništava i sam

---

<sup>46</sup> Članak 59. stavak 3. ZUS-a

<sup>47</sup> <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2021UsIB1212A7?HighlightQuery=mijenjao+suprugu>

rješava upravnu stvar. No, postoji i iznimka: sud neće sam riješiti stvar čak i ako je pojedinačna odluka nezakonita ako se pojedinačna odluka temelji na slobodnoj ocjeni ili zbog prirode stvari; u takvom slučaju predmet se vraća tuženom tijelu.

Ništava odluka bi recimo bila odluka tj. rješenje koje je doneseno u upravnom postupku o stvari koja ne može biti predmet upravnog postupka. Tada sud usvaja tužbeni zahtjev i oglašava odluku ništavom.

2. ako se radi o šutnji uprave tj. ako sud utvrdi da je javnopravno tijelo propustilo donijeti odluku u roku u kojem ju je trebalo donijeti; pravilo je isto kao i u slučaju nezakonitosti odnosno sud bi sam trebao riješiti predmet (postoji iznimka kao u točki 1.)
3. ako se radi o tužbi zbog propuštanja postupanja i sud utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnog ugovoru (uz to sud će narediti javnopravnom tijelu da postupi i odredit će mu primjeren rok za to)
4. ako je upravni ugovor ništetan ili ako je javnopravno tijelo nezakonito raskinulo upravni ugovor

Upravni ugovor je ništetan npr. ako je protivan rješenju radi izvršenja kojeg je sklopljen i tada sud oglašava takav ugovor ništetnim.

Javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti ugovor primjerice ako stranka ne izvršava svoje obveze iz upravnog ugovora. Protiv takvog rješenja stranka može pokrenuti upravni spor. U slučaju da se utvrdi u upravnom sporu da je stranka izvršavala svoje obveze odnosno da nisu postojali razlozi za jednostrani raskid ugovora, sud će poništiti odluku o raskidu.

### **PRIMJER IZ PRAKSE:**

Tužitelj je podnio tužbu protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, Uprave za upravne i inspekcijske poslove, KLASA: NK-UP/I-217-03/17-06/663, URBROJ: 511-01-204-17-6 od 11. siječnja 2018. Godine. Tim rješenjem mu je odbijen zahtjev za azil i naređeno mu je da napusti EGP u roku od 30 dana.

Tuženik osoba islamske vjeroispovijesti, koja živi u Bagladešu, homoseksualac koji strahuje od proganjanja upravo zbog toga što je homoseksualac. Ministarstvo unutarnjih poslova njegov je iskaz ocijenilo nevjerodostojnim i odbilo je njegov zahtjev za azil. Tuženik

je podnio tužbu i na raspravi koju je održao Upravni sud u Zagrebu iznio je ponovno svoj iskaz. Rekao je da bio izložen fizičkom nasilju i da ima ožiljke (njegov partner također), da ga je obitelj odbacila i da nije smio izaći iz kuće. Također nije mogao nit pronaći posao. Dostavio je i dokument u kojem njegova sestra i još nekoliko svjedoka potvrđuju tužiteljevu priču u pogledu njegove homoseksualnosti i napada. Upravni sud uvažio je njegovu tužbu i poništio rješenje MUP-a navodeći da je pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje<sup>48</sup>.

#### 4 PRAVNI LIJEKOVI

U upravnom sporu postoje dvije vrste pravnih lijekova, a to su redovni i izvanredni pravni lijekovi. Razlika između njih je ta da se redovnim pravnim lijekovima pobijaju odluke koje još nisu pravomoćne dok se izvanrednim pravnim lijekovima pobijaju odluke koje su pravomoćne. Redoviti pravni lijek u upravnom sporu je žalba. Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu su obnova spora i zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude.

Temeljna razlika između navedena dva izvanredna pravna lijeka je sljedeća: obnova spora je pravni lijek koji je na raspolaganju strankama dok zahtjev za preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude može podnijeti samo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke.

Također, obnova spora dopuštena je samo protiv presuda, dok je zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti može podnijeti i protiv presude i protiv rješenja (iako iz samog naziva pravnog lijeka to ne bi moglo zaključiti)

##### 4.1 Žalba

Zanimljivo je primijetiti da žalba kao redovni pravni lijek postoji tek od 2010 godine. Prije toga u Republici Hrvatskoj su postojali samo upravni sudovi pa se žalba nije mogla nikome ni izjaviti. No, kada je uvedeno dvostupanjsko sudovanje situacija se mijenja.

Stranke mogu podnijeti žalbu zbog tri razloga. Razlozi za podnošenje žalbe uređeni su **člankom 66. ZUS-a** i to na sljedeći način:

Prvi je bitna povreda sudskog postupka. Tu se radi o situaciji gdje upravni sud nije primijenio ili je pak pogrešno primijenio neku odredbu Zakona o upravnim sporovima. Drugi razlog za podnošenje žalbe je pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje. Treći razlog je pogrešna primjena materijalnog prava. Žalba ne odgađa izvršenje pobijane presude.

---

<sup>48</sup> <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2018UsIB266A8?HighlightQuery=azil>

Na presude Upravnog suda moguće je izjaviti žalbu. Žalba je redovan pravni lijek u upravnom sporu. O žalbama koje su podnesene protiv presuda upravnog suda odlučuje Visoki upravni sud.

U **članku 69. ZUS-a** navodi se što sve žalba treba sadržavati. U žalbi stranka mora navesti oznaku presude protiv koje žalbu podnosi, opseg u kojem osporava presudu, razloge zbog kojih podnosi presudu i koji moraju biti detaljno obrazloženi. Također mora se navesti i naziv suda kojem se žalba podnosi kao i naziv odnosno ime podnosioca i njegov potpis.

Žalba se podnosi prvostupanjskom tijelu odnosno upravnom sudu koji je donio presudu i to u roku od 15 dana od dana dostave<sup>49</sup>.

Postupanje upravnog suda po žalbi uređeno je **člankom 71. ZUS-a**:

Prvi korak koji upravni sud napravi kada zaprimi žalbu je da provjeri je li žalba pravodobna, podnesena od ovlaštene osobe i je li dopuštena. Ako utvrdi da nije tada donosi rješenje kojim takvu žalbu odbacuje. Rok za donošenje takvog rješenja je 15 dana od dana primitka žalbe.

Ako je žalba neuredna sud postupa na drugi način. Prvo mora upozoriti žalitelja da ispravi odnosno dopuni žalbu i odrediti mu rok za to. Ako žalitelj tako ne postupi sud odbacuje žalbu. Protiv takvog rješenja dopuštena je žalba

Ako je žalba uredna, pravodobna, dopuštena i podnesena od ovlaštene osobe tada se dostavlja protivnoj strani na odgovor. Nakon što stigne odgovor od protivne strane ili ako protivna stranka ne da odgovor u određenom roku, prvostupanjski sud žalbu i odgovor na žalbu ako ga ima šalje drugostupanjskom sudu.

Ovlasti Viskog upravnog suda u odlučivanju o žalbi uređene su **člankom 74. ZUS-a**. Drugostupanjski sud žalbu može odbiti ako je neosnovana. Tada će u presudi kojom žalbu odbija i potvrditi prvostupanjsku odluku. Drugostupanjski sud može žalbu i usvojiti odnosno može poništiti prvostupanjsku odluku te će tada sam otkloniti nedostatke i riješiti upravnu stvar. Drugostupanjski sud će tako postupiti ako utvrdi da je prvostupanjski sud pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje, ili je pogrešno primijenio materijalno pravo ili je pak učinio bitnu povredu sudskog postupka.

---

<sup>49</sup> Članak 70. ZUS-a

## 4.2 Obnova spora

Obnova spora izvanredni je pravni lijek u upravnom sporu. Radi se o situaciji gdje je neki upravni spor već okončan presudom, ali taj spor će se obnoviti to jest ponovno će se provesti cijeli postupak jer postoji neki od razloga koji su propisani Zakonom o upravnim sporovima. Obnova spora moraju zatražiti stranke spora. Subjektivni rok za obnovu postupka iznosi 30 dana od dana kada je stranka saznala da postoji neki razlog za obnovu.

Postoji ukupno sedam razloga za obnovu spora. Razlozi za obnovu spora uređeni su **člankom 76. ZUS-a**:

Prvi razlog da se neki spor obnovi je ako je Europski sud za ljudska prava u svojoj konačnoj presudi odlučio drukčije o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode od upravnog suda.

Drugi razlog za obnovu je ako se presuda koju je sud donio temelji na prethodnom pitanju, a kasnije se dogodi situacija da sud o tom pitanju odluči drukčije.

Treći razlog odnosi se na isprave i iskaz stranaka na kojima se temelji presuda. Ako se utvrdi da su isprave neistinite, krivotvorene ili je u njima ovjeren neistinit sadržaj ili ako se pak ustanovi da je izjava stranaka, svjedoka ili vještaka lažna tada se spor obnavlja.

Četvrti razlog za obnovu je ako je do odluke suda došlo zbog toga što je sudac počinio neko kazneno djelo. Na primjer, kazneno djelo je primanje mita. Ako je sudac zbog primanja mita donio neku odluku tada se taj spor može obnoviti na zahtjev stranke.

Kod sljedećih razloga osim subjektivnog roka postoji i objektivni rok koji iznosi 1 godinu od pravomoćnosti presude. Nakon proteka tog roka obnova se ne može zahtijevati.

Peti razlog je ako je spor vodio sudac koji to nije smio odnosno sudac koji je morao biti izuzet. Recimo to bi bila situacija kada je spor vodio sudac koji je i sam stranka u postupku. O izuzeću sudaca detaljno govori članak **15. ZUS-a**.

Šesti razlog zbog kojeg će se neki spor obnoviti je ako stranka sazna za neke činjenice ili dokaze koji da su bili poznati u vrijeme donošenja odluke bi rezultirali drukčijom odlukom odnosno odlukom koja bi bila povoljnija za nju.

I posljednji razlog za obnovu spora odnosi se na zainteresiranu osobu. Ako zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost da sudjeluje u postupku spor će se obnoviti.

Prijedlog se podnosi onom sudu koji je donio presudu. Tada sud može donijeti rješenje kojim prijedlog odbacuje ili pak presudu kojim prijedlog odbija ili usvaja tj.dopušta. Ako su obnovu dopusti tada će prijašnju odluku staviti izvan snage.

#### **4.3 Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude**

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude izvanredni je pravni lijek koji je uređen **člankom 78. ZUS-a**. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske. Državno odvjetništvo zahtjev podnosi ili na temelju službene dužnosti ili na prijedlog stranke. Rok za podnošenje zahtjeva je 6 mjeseci od dana dostave pravomoćne presude strankama.

O ovom zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske koji je najviši sud u Republici Hrvatskoj. Odluku donosi u vijeću koji čine pet sudaca. Sud zahtjev može odbaciti rješenjem jer nije podnesen u navedenom roku ili zato što ga je podnijela osoba koja to ne može. Ako sud ne odbaci zahtjev onda će ga razmotriti i odlučiti hoće li ga usvojiti ili ne. Ako sud usvoji zahtjev može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili pak može sam preinačiti presudu.



## 5 ZAKLJUČAK

Tema ovog ovog rada je tužba u upravnom sporu. Da bismo uopće mogli govoriti o tužbi potrebno je objasniti što je to upravni spor.

Upravni spor je jedan od načina na koji se kontrolira uprava. Prije nego li je upravni spor uveden kao oblik sudske kontrole uprave, nije postojalo tijelo koje bi kontroliralo upravu. Upravni spor se pokreće tužbom. Iako to nije jedini način na koji se upravni spor može pokrenuti, ali možemo reći da je najpoznatiji.

Stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Tužbu podnosi tužitelj. Najjednostavnije rečeno tužitelj je osoba koja smatra da mu je nekim upravnim aktom povrijeđeno neko njegovo pravo ili pravni interes koji je zajamčen zakonom.

Tuženi je javnopravno tijelo koje je donijelo osporavani akt, a zainteresirana osoba bi bila osoba kojoj bi odluka koju će sud donijeti bila na štetu odnosno koja bi mogla povrijediti njezina prava ili interese.

Upravni spor smatra se pokrenutim danom predaje tužbe Upravnom sudu. Tužitelj tužbom može zahtijevati da se pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništi ili oglasi ništavom ili pak da se pojedinačna odluka donese ako nije donesena u propisanom roku; tužitelj može tražiti da tuženik postupi sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci; tužitelj može tražiti da se upravni ugovor oglasi ništavnim ili da se obveze iz tog ugovora izvrše.

Da bi stranka mogla podnijeti tužbu i da bi se upravni spor mogao pokrenuti potrebno je zadovoljiti jedan uvjet. Taj uvjet odnosi se na to da stranka prije nego li podnese tužbu mora iscrpiti sva pravna sredstva koja su joj bila na raspolaganju.

Tužba je podnesak koji se može predati sudu na različite načine. Sama stranka odlučuje na koji će način predati tužbu. Tako se tužba može predati neposredno ili putem pošte ili se pak može izjaviti usmeno na zapisnik. Tužbu je moguće podnijeti i u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

Tužba mora sadržavati sve ono što propisano Zakonom o upravnim sporovima. Dakle, u tužbi se mora navesti naziv suda kojem se podnosi, podaci koji se odnose na tužitelja (ime i prezime, adresa, oib), podaci koji se odnose na tuženika, oznaku odluke koja se osporava ili opis postupanja ili obveze koje se zahtjeva, tužbeni zahtjev, opseg u kojem se osporava odluka, postupanje ili upravni ugovor ( osporava li se u cjelosti ili pak samo djelomično), koji

su razlozi za pokretanje upravnog spora, činjenice i dokazi na kojima se temelji tužbeni zahtjev i potpis tužitelja. Ako se tužbom zahtijeva povrat stvari i naknada štete i to se mora navesti u protivno to kasnije u postupku više neće biti moguće. Tužba mora sadržavati i određene priloge to je uz tužbu se mora priložiti osporavana pojedinačna odluka, upravni ugovor ili dokaz o postupanju.

U slučaju da tužba ne sadrži sve što je potrebno sud će prvo upozoriti tužitelja da otkloni nedostatke i ostavit će joj rok za to u kojem to mora napraviti. Uz sve navedeno sud mora obavijestiti tužitelja da će njegova tužba odbaciti ako tako ne postupi. U slučaju da stranka ne postupi u tom roku sud će tužbu odbaciti.

Postoji nekoliko rokova za podnošenje tužbe. Zakon o upravnim sporovima određuje rokove do 8, 30 ili 90 dana ovisno o tome o kakvoj se tužbi radi. U pravilu tužba se podnosi u roku od 30 dana od dana dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno pitanje. No ako se radi o tužbi zbog propuštanja tijela da donese pojedinačnu odluku ili o tužbi zbog propuštanja tijela da postupi u zakonskom roku, rok za podnošenje tužbe je kraći i iznosi 8 dana od dana do kada je tijelo bilo dužno donijeti odluku odnosno postupiti. U slučaju da odluka nije dostavljena stranci rok za podnošenje tužbe je duži iznosi 90 dana od dana kada je stranka mogla saznati za odluku. Rok od 90 dana vrijedi i kad je pogrešno uputi o pravnom lijeku navedeno da tužba nije dopuštena. Rok za tužbu može biti i dulji ako je tako napisano u uputi o pravnom lijeku.

Prvo što će sud učiniti nakon što zaprimi tužbu je da će provjeriti je li nadležan, je li tužba uredna i postoje li pretpostavke za vođenje upravnog spora. U slučaju da ovi kriteriji nisu zadovoljeni tada će sud donijeti rješenje kojim će odbaciti tužbu. Ako su kriteriji ispunjeni sud će dostaviti tužbu na odgovor tuženiku.

Stranke tijekom upravnog spora mogu poduzimati sljedeće radnje: tužitelj može svoj zahtjev proširiti ili povući tužbu dok tuženik može priznati tužbeni zahtjev ili može postupiti po tužbenom zahtjevu. U slučaju da je tužitelj povukao tužbu ili je tuženik u tijeku spora postupio u cjelosti po tužbenom zahtjevu sud će rješenjem spor obustaviti. Protiv rješenja je dopuštena žalba.

Upravni sudovi odlučuju u granicama tužbenog zahtjeva to zapravo znači da odlučuju isključivo o onome što je tužitelj naveo u tužbi.

Upravni sudovi donose dvije vrste odluka, a to su presude i rješenja. Presudom odlučuju o tužbenom zahtjevu, a rješenjem odlučuju o postupovnim pitanjima. Postoji i dvije vrste presuda: presuda kojom se usvaja tužbeni zahtjev i presuda kojom se tužbeni zahtjev odbija.

Protiv rješenja Upravnog suda dopuštena je žalba samo ako je to Zakonom o upravnim sporovima propisano, dok je protiv presuda žalba dopuštena. O žalbama odlučuje Visoki upravni sud.

Ako je neki spor završen tj. ako je Upravni sud donio presudu takav spor se može obnoviti na zahtjev stranke u sedam slučajeva koji su propisani Zakonom u upravnim sporovima.

Važno je spomenuti i da postoji zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude koji podnosi samo Državno odvjetništvo. O tom zahtjevu odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Analizirajući presude koje su donijeli Upravni sudovi mogu zaključiti da sud uglavnom donosi presude kojima odbija tužbeni zahtjev kao neosnovan.

## 6 LITERATURA

### KNJIGE I ČLANCI

1. Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, 2017.
2. D., Đerđa, *Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, v.29, br. 1., 2008., str.1.
3. Gregov, R., Gržan, V., Mesar, O., Pavić, M., *Upravni postupak 4*, Zagreb, 2015, str. 97

### PRAVNI IZVORI

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14.
2. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
3. Uredba o uredskom poslovanju, Narodne novine 7/2009
4. Zakon o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21

### IZVORI NA INTERNETU

1. <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>
2. <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest>
3. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_06\\_57\\_1184.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_06_57_1184.html)
4. <https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2022-07/Kopija%20II.%20tromjese%C4%8Dje%202022.%20-%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20broju%20primljenih%20rije%C5%A1enih%20i%20nerije%C5%A1enih%20predmeta.pdf>
5. <https://www.iusinfo.hr/>

### TABLICA SLIKA

Slika 1 - Povlačenje tužbe .....	18
Slika 2 - Rješenje Upravnog suda .....	20