

Postupanje suda po tužbi u prvostupanjskom upravnom sporu

Šušković Mustafa, Dorotea

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

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:199:614609>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-26**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Stručni prijediplomski studij Javna uprava

Dorotea Šušković Mustafa

**POSTUPANJE SUDA PO TUŽBI U PRVOSTUPANJSKOM
UPRAVNOM SPORU**

završni rad

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, ožujak 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Dorotea Šušković Mustafa pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Dorotea Šušković Mustafa, v.r.

SAŽETAK

Upravni spor je oblik sudske kontrole nad upravom. Uređen je Zakonom o upravnim sporovima. U radu se definiraju upravni spor i predmet upravnog spora. Nadalje, analiziraju se upravni sudovi, odnosno njihovo ustrojstvo, nadležnost i sastav. Uz navedeno, naglašavaju se promjene uvedene novim Zakonom o upravnim sporovima u odnosu na ranije važeći zakon. Daljnji fokus rada je na prvostupanjskom upravnom sporu, odnosno postupanju suda po tužbi u prvostupanjskom upravnom sporu. Nakon podnošenja tužbe sudu, sud ocjenjuje nadležnost, urednost tužbe i pretpostavke za vođenje upravnog spora. Opisuje se rješavanje suda o tužbenome zahtjevu te utvrđivanje činjeničnog stanja uz obvezu dostave tužbe tuženiku i zainteresiranoj osobi na odgovor. U radu se navode i prava i obveze stranaka u sporu te obveza dostave isprava kojima javnopravna tijela raspolažu. Konačno, ističe se važnost usmene rasprave te rješavanje upravnog spora bez rasprave.

KLJUČNE RIJEČI: upravni spor, predmet upravnog spora, prvostupanjski upravni spor, upravni sud, Zakon o upravnim sporovima, tužba

SUMMARY

An administrative dispute is a form of judicial control over the administration. It is regulated by the Law on Administrative Disputes. This paper defines an administrative dispute and the subject of an administrative dispute. Furthermore, we analyze administrative courts, their organization, jurisdiction and composition. In addition to the mentioned, the changes introduced by the new Law on Administrative Disputes compared to the previously valid law are emphasized. The further focus of the paper is on the first-instance administrative dispute: the court's actions on the claim in the first-instance administrative dispute. After submitting the lawsuit to the court, the court assesses the jurisdiction, regularity of the lawsuit and the prerequisites for conducting an administrative dispute. The paper describes the courts decisions on the claim and the factual situation with the obligation to deliver the claim to the defendant and the interested person for a response. The paper also states the rights and obligations of all the parties to the dispute, as well as the obligation to submit documents available to public law bodies. Finally, we emphasize the importance of an oral hearing and the resolution of an administrative dispute without a hearing.

KEYWORDS: administrative dispute, subject of administrative dispute, first-instance administrative dispute, administrative court, Law on Administrative Disputes, lawsuit

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. UPRAVNI SPOR.....	4
2.1. UPRAVNI SPOR U FORMALNOM I MATERIJALNOM SMISLU	4
2.2. VRSTE UPRAVNIH SPOROVA	5
2.2.1. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije	5
2.2.2. Subjektivni i objektivni spor	5
2.2.3. Prvotni i naknadni spor	6
2.3. PREDMET UPRAVNOG SPORA.....	6
3. UPRAVNI SUDOVI.....	7
3.1. USTROJSTVO	7
3.2. NADLEŽNOST SUDA.....	8
3.3. SASTAV SUDA.....	9
4. PRVOSTUPANJSKI UPRAVNI SPOR	10
5. POSTUPANJE SUDA PO TUŽBI.....	11
5.1. POSTUPANJE SUDA NAKON PRIMITKA TUŽBE	11
5.2. OCJENJIVANJE NADLEŽNOSTI.....	11
5.3. OCJENJIVANJE UREDNOSTI TUŽBE	12
5.4. OCJENJIVANJE PRETPOSTAVKI ZA VOĐENJE UPRAVNOG SPORA	14
5.5. RJEŠAVANJE O TUŽBENOM ZAHTJEVU	16
5.6. DOSTAVA TUŽBE	17
5.7. UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA I DOKAZI	19
5.8. PRAVA I OBVEZE STRANAKA U UPRAVNOM SPORU	21
5.9. OBVEZA DOSTAVE ISPRAVA KOJIMA RASPOLAŽU JAVNOPRAVNA TIJELA	22
5.10. RJEŠAVANJE UPRAVNOG SPORA BEZ RASPRAVE	23
6. ZAKLJUČAK.....	25
7. LITERATURA	27

1. UVOD

U Republici Hrvatskoj državna vlast je ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Navedeno načelo uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.¹

Ustavni sud Republike Hrvatske je istaknuo:

„...Sud ističe da je načelo diobe vlasti iz članka 4. Ustava jedno od onih pravila za ustrojstvo državne vlasti koja su korisna utoliko ukoliko služe vladavini prava i brane je. Iako samo po sebi nema nezavisnu vrijednost, načelo diobe vlasti jedno je od elemenata vladavine prava, jer sprječava mogućnost koncentracije ovlaštenja i političke moći (samo) u jednom tijelu. Sud pri tom ističe da se odijeljenost triju vlasti ne treba tumačiti mehanički, jer su sve tri državne vlasti funkcionalno isprepletene i međusobno prožete mnoštvom najrazličitijih odnosa i međuutjecaja, s pretežitim ciljem uzajamnog nadzora.“², što je ustavotvorac potvrdio promjenom Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 113/2000.).

Nadalje, na temelju ustavne odredbe o temeljnoj slobodi i pravu čovjeka i građanina zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.³ U tome smislu, pojavljuje se upravni spor kao oblik sudske kontrole nad upravom.

Upravni je spor ustrojen kao potreba zaštite zakonitosti i subjektivnih prava građana. Prvi oblici upravnog sudovanja i upravnog spora pojavljuju se u 19. stoljeću u Francuskoj koja je stvorila početne oblike upravnog sudovanja koji primjer su kasnije slijedile i druge europske zemlje. Sudska je kontrola predstavljala najsavršeniji oblik kontrole zakonitosti akata upravnih tijela zbog čega je uvedena do danas u svim državama kao najjače i najvažnije jamstvo načela zakonitosti, uz različitu organizaciju i provođenje.⁴

U pravnoj se praksi navode dva sustava sudske kontrole nad upravom:

- a) sustav redovnih sudova (angloamerički sustav);
- b) sustav posebnih i upravnih sudova (francuski sustav).

¹ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, Narodne novine, broj: 56/1990., 135/1997., 08/1998., 113/2000., 124/2000., 28/2001., 41/2001., 55/2001., 76/2010., 85/2010., 05/2014.- u daljnjem tekstu: Ustav), članak 4.

² Ustavni sud Republike Hrvatske, broj: U-I-659/1994 od 15. ožujka 2000. (Narodne novine, broj 31/2000.).

³ Ustav, članak 19.

⁴ Borković, Ivo; Upravno pravo; Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 483.

Sustav redovnih sudova vezan je za britansko pravo tj. opće pravo (*Common Law*) iz kojeg slijedi potreba da njegove institucije čuva isto tijelo jer je država podvrgnuta istom pravu kao i pojedinac pa se tužba podiže redovnom sudu. Osim u Velikoj Britaniji, takav sustav kontrole primjenjuje u SAD-u gdje se smatra da zadovoljava i nema potrebe za njegovom promjenom.

Sustav posebnih upravnih sudova u svom razvoju najkarakterističniji je francuskom pravu. Upravni sudovi formirali su se radi ograničenja sudske vlasti i osiguravanje administraciji neovisnost od sudova. Francuski model kontrole preko posebnog tijela (Državni savjet) služio je mnogim drugim zemljama kao primjer organizacije upravnog sudstva (Belgija, Luksemburg, Portugal itd.).⁵

U povijesti Hrvatske važna je 1922. godina i donošenje Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima čime se uspostavila sudska kontrola nad radom uprave. Također je značajno osnivanje Banovine Hrvatske 1939. godine jer je ustrojen Upravni sud u Zagrebu. No, nakon Drugog svjetskog rata razvojem FNR Jugoslavije ukinuti su upravni sudovi, a tek 1952. godine donesen je Zakon u upravnim sporovima. Nakon proglašenja samostalnosti 1991. godine Hrvatska je preuzela Zakon o upravnim sporovima bivše SFRJ iz 1977. godine.⁶

U Hrvatskoj je tradicija sudske kontrole pojedinačnih akata dugačka preko jednog stoljeća. Zbog političkih zbivanja je u samo kratkim periodima imala vlastiti sustav nadziranja zakonitosti rada uprave. Tek od 1. siječnja 2012. se napušta stari sustav upravnog sudovanja donošenjem Zakona o upravnih sporovima (Narodne novine, broj 20/2010.).⁷

U novome Zakonu, kao najvažnija novina naspram starog sustava (jedan Upravni sud) je novo ustrojstvo *condicio sine qua non*. Ustrojavaju se prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, a njihov broj i sjedište propisani su Zakonom o područjima i sjedištima sudova.⁸

Zakon nadalje obuhvaća predmet upravnog spora, načela, stranke u upravnom sporu, prvostupanjski upravni spor, raspravu, radnje u upravnom sporu, sudske odluke, pravne lijekove, obnovu spora, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude,

⁵ *Ibid.*, str. 486.-489.

⁶ *Ibid.*, str. 494.-496.

⁷ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator, 2012., str. 17.

⁸ *Ibid.*, str. 37.-38.

izvršenje sudskih odluka, ocjena zakonitosti općih akata te poseban način rješavanja upravnih sporova.

U radu ću za početak definirati upravni spor, predmet upravnog spora te nadležnost i sastav suda koji vodi upravni spor. Daljnji fokus rada je na prvostupanjskom upravnom sporu, odnosno postupanju suda po tužbi u prvostupanjskom upravnom sporu (postupanje nakon primitka tužbe, ocjenjivanje nadležnosti, ocjenjivanje urednosti tužbe, ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora, rješavanje o tužbenom zahtjevu, dostava tužbe, utvrđivanje činjenica i dokazi, prava i obveze stranaka u upravnom sporu, obveza dostave isprava kojima raspolažu javnopravna tijela i rješavanje upravnog spora bez rasprave).

2. UPRAVNI SPOR

Upravni se spor definira kao oblik sudske kontrole nad upravom i to prvenstveno kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta.⁹

Uređen je Zakonom o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021.- u daljnjem tekstu: ZUS) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., a do sada je noveliran pet puta. Novi zakon donesen je radi ispunjavanja jednog od kriterija ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju.

U tome je važnu ulogu u donošenju novog zakona imala SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) objavivši 44 dokumenta o pitanjima javnog upravljanja i upravnih reformi koje obuhvaćaju izgradnju i reformu institucija i javne uprave i njezino usklađivanje s europskim standardima¹⁰ te CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), program Europske koji ima za cilj potporu zemljama jugoistočne Europe u aktivnom sudjelovanju u Procesu stabilizacije i pridruživanja.¹¹

Osnovno je obilježje novog ZUS-a bitno proširenje područja upravnosudskog nadzora i sudske zaštite te se pored ocjene zakonitosti sudske kontrole podvrgavaju radnje javnopravnih tijela, upravni ugovori i opći akti širokog kruga donositelja.¹²

2.1. UPRAVNI SPOR U FORMALNOM I MATERIJALNOM SMISLU

U formalnom smislu, upravni spor je spor za čije je rješavanje nadležan upravni sud. Moguće ga je primijeniti i kada u redovnom sudu postoje izdvojena vijeća za upravne poslove. No, njegova je primjena uglavnom moguća u sustavima s posebnim upravnim sudovima.

Kako bi mogućnost primjene bila šira od one s formalno-organizacijskim kriterijima, javila se potreba određivanja upravnog spora u materijalnom smislu. Dvije su formule određivanja upravnog spora u materijalnom smislu:

⁹ Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 4), str. 483.

¹⁰ Lalić Novak, Goranka; Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.-2009. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 2., str. 349.

¹¹ <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/programi-eu-za-razvoj-civilnog-drustva/cards/134> (pristupljeno 1. ožujka 2024.).

¹² Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 31.

1. polaženje od subjekata spora- gdje je bitno da se kao pasivna stranka u sporu pojavljuje sama uprava i
2. pravne norme koje se odnose na predmet spora- gdje je bitno pravno pitanje u domeni upravnog prava bez obzira na organizacijska svojstva stranaka u sporu.¹³

2.2. VRSTE UPRAVNIH SPOROVA

U teoriji se upravni sporovi dijele na spor o zakonitosti upravnog akta i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni spor i prvotni i naknadni spor, no u teoriji postoje i druge vrste pa se upravni sporovi dijele još i na sporove o tumačenju propisa i represivne sporove.¹⁴

2.2.1. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije

Najvažnija je podjela sporova na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije čija osnovna karakteristika je u distinkciji objekta. Spor o zakonitosti vodi se sa svrhom ocjene postoji li zakonitost odnosno je li neki akt zasnovan na zakonu. U sporu pune jurisdikcije pravnu osnovu predstavlja povreda nekog subjektivnog prava, koji spor rješava sam sud. Razlike u sporovima su u svrsi i cilju te širini sudskih ovlasti, ali i razlika u načinu određivanja spora i učinku sudske odluke.¹⁵

2.2.2. Subjektivni i objektivni spor

Kod subjektivnog se spora prema kriteriju cilja spora uzima zaštita subjektivnih prava pojedinaca, dok se kod objektivnog spora uzima zaštita objektivne zakonitosti. Kriterij vrste akata koji mogu biti predmet spora za subjektivni spor je spor koji se vodi protiv individualnog upravnog akta, dok se kod objektivnog spora može pokrenuti i protiv općenormativnog akta. Takvo razlikovanje moguće je u sustavima (npr. Francuska) koji omogućuju pokretanje upravnog spora i protiv akata općeg karaktera.¹⁶

¹³ Borković, Ivo; *op. cit.* (bilj. 4), str. 490.

¹⁴ *Ibid.*, str. 491.

¹⁵ *Ibid.*, str. 491.-492.

¹⁶ *Ibid.*, str. 493.

2.2.3. Prvotni i naknadni spor

Kada je moguće pokrenuti i voditi upravni spor osnovna je razlika prvotnog i naknadnog upravnog spora. Prije nego li je donesen upravni akt vodi se prvotni upravni spor koji nastaje kao posljedica propuštanja uprave da odluči u konkretnoj upravnoj stvari. Dok s druge strane, nakon što je uprava već djelovala pa sud ocjenjuje zakonitost njezine akcije, radi se o naknadom upravnom sporu. Prethodno navedeni spor o zakonitosti može biti samo naknadni upravni spor, dok spor pune jurisdikcije može biti i prvotni i naknadni upravni spor.¹⁷

2.3. PREDMET UPRAVNOG SPORA

Prema starome ZUS-u predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti upravnog akta, odnosno u prvi plan stavlja spor o zakonitosti, dok se novim Zakonom favorizira spor pune jurisdikcije.

Za osiguranje šire upravnosudske zaštite posebnu važnost ima Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe o sudskoj kontroli akata uprave iz 2004. godine¹⁸ temeljem koje svi akti uprave, kao i postupanja javne uprave, moraju podlijegati sudskoj kontroli.

Stoga, prema novome ZUS-u predmet spora jesu:

„1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,

2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,

3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu,

4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.“¹⁹

¹⁷ *Ibid.*, str. 493.-494.

¹⁸ Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of the administrative acts, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 15. prosinca 2004.

¹⁹ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021.- u daljnjem tekstu: ZUS), članak 3.

3. UPRAVNI SUDOVI

Prema Zakonu o sudovima sudbenu vlast u Republici Hrvatskoj obavljaju redovni i specijalizirani sudovi te Vrhovni sud Republike Hrvatske. Specijalizirani sudovi su trgovački sudovi, upravni sudovi, Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske i Visoki kazneni sud Republike Hrvatske.²⁰

3.1. USTROJSTVO

Do donošenja novoga ZUS-a odlučivanje o upravnim sporovima bilo je povjereno samo jednome sudu, Upravnom sudu Republike Hrvatske.

Novim ZUS-om ustrojavaju se prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske²¹ te su novelirani u Zakon o sudovima kao specijalizirani sudovi. Zakon o sudovima propisuje nadležnost upravnih sudova za područje jedne ili više županija ili dijela županije te Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za područje Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu.²²

Broj i sjedišta upravnih sudova i područja njihova djelovanja utvrđeni su Zakonom o područjima i sjedištima sudova (Narodne novine, broj: 67/2018., 21/2022.). Člankom 8. propisano je:

„Sjedišta i područja nadležnosti upravnih sudova su:

I. Upravni sud u Osijeku za područja Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravске i Vukovarsko-srijemske županije.

II. Upravni sud u Rijeci za područja Istarske, Karlovačke, Ličko-senjske i Primorsko-goranske županije.

III. Upravni sud u Splitu za područja Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske i Zadarske županije.

²⁰ Zakon o sudovima (Narodne novine, broj: 28/2013., 33/2015., 82/2015., 82/2016., 67/2018.- u daljnjem tekstu: Zakon o sudovima), članak 14.

²¹ ZUS, članak 12. stavak 1.

²² Zakon o sudovima, članak 15. stavak 2. i 3.

IV. Upravni sud u Zagrebu za područja Bjelovarsko-bilogorske, Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Sisačko-moslavačke, Varaždinske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba.“

3.2. NADLEŽNOST SUDA

Upravni sudovi su prvostupanjski sudovi koji odlučuju:

- „1. o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
2. o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,
3. o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku,
4. o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora,
5. u drugim zakonom propisanim slučajevima.“²³

Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučuje:

- „1. o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba,
2. o zakonitosti općih akata,
3. o sukobu nadležnosti između upravnih sudova,
4. u drugim zakonom propisanim slučajevima.“²⁴

ZUS-om i Zakonom o sudovima propisana je stvarna nadležnost upravnih sudova, dok se mjesna nadležnost ustanovljuje *in favorem* tužitelja.

Člankom 13. ZUS-a određuje se nadležnost suda prema prebivalištu/sjedištu tužitelja, ako nema prebivalište/boravište/sjedište, prema području javnopravnog tijela koje je donijelo odluku u prvom stupnju ili je postupilo, isto vrijedi i za više tužitelja koji nemaju

²³ ZUS, članak 12. stavak 2.; Zakon o sudovima, članak 22.

²⁴ ZUS, članak 12. stavak 3.; Zakon o sudovima, članak 25.

prebivalište/boravište/sjedište na istome mjestu; u sporovima koji se odnose na nekretninu ili pravno pitanje povezano s nekim mjestom, nadležan je upravni sud na području kojeg se nalazi ta nekretnina ili mjesto; za upravne ugovore prema sjedištu javnopravnog tijela koje je stranka ugovora; u odnosu na brodove i zrakoplove hrvatske državne pripadnosti nadležan je upravni sud prema matičnoj luci broda, odnosno zrakoplova.

3.3. SASTAV SUDA

Člankom 14. ZUS-a je propisano:

„U upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac.

Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca, osim o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca.“

U većini pravnih sustava europskih država postoji mogućnost da određene upravne sporove rješavaju suci pojedinci, posebno ako se radi o jednostavnoj stvari. Rašireno se koriste sudska vijeća, ali pod pritiskom rokova i potrebe da se ubrzaju postupci, većina zemalja koristi institut jednog suca, za predmete koji ne predstavljaju neke posebne poteškoće ili za neke vrste sporova.²⁵

Nakon nekoliko mjeseci od stupanja na snagu novog ZUS-a 2012. godine, donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 143/2012.) kojim je noveliran članak 14. te je promijenjeno da u upravnim sporovima u prvom stupnju pred upravnim sudovima uvijek odlučuje sudac pojedinac, dok je do tada bilo propisano da se odlučuje u vijeću od tri sudaca, a sudac pojedinac odlučuje u zakonom propisanim slučajevima.

Na navedenu reformu mišljenje su dali mnogi autori, ali i upravni sudovi u Republici Hrvatskoj te i prije njene provedbe su se negativno očitovali o njoj, ali do promjene je ipak došlo kako bi se postigao kratkoročni rezultat, ubrzavanje rješavanja upravnih sporova i smanjenje zaostataka, iako u hrvatskoj i europskoj pravnoj teoriji upravnog prava postoji čvrsto stajalište da rješavanje upravnih sporova u vijeću jamči najveću moguću kvalitetu sudske presude.²⁶

²⁵ Šikić, Marko i Staničić, Frane: Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom...Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014., str. 364.

²⁶ *Ibid.*, str. 386.-387.

4. PRVOSTUPANJSKI UPRAVNI SPOR

Prvostupanjski upravni spor prema ZUS-u obuhvaća odredbe koje propisuju cjelokupan tijek upravnog spora:

- podnošenje tužbe,
- postupanje suda po tužbi,
- raspravu,
- radnje u upravnom sporu i
- sudske odluke.

Spor se pokreće tužbom.²⁷ Sadržaj tužbe i rok za njezino podnošenje propisani su člancima 23. i 24. ZUS-a, kao i način predaje tužbe (članak 25. ZUS-a). Nakon primitka tužbe sud postupa po tužbi (članci 27.-36. ZUS-a). Sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad zakazuje ročište za raspravu, detaljno opisano u člancima 37.-39. ZUS-a. U upravnom sporu tužitelj može proširiti tužbeni zahtjev do donošenja odluke suda, ali i povući tužbu sve do zaključenja rasprave, odnosno donošenja odluke suda (članci 40.-41. ZUS-a). Tuženik može priznati tužbeni zahtjev te će tada sud presudom riješiti spor ili postupiti u cijelosti prema tužbenom zahtjevu kada će sud obustaviti spor (članci 42.-43. ZUS-a). ZUS u članku 44. navodi prethodno pitanje te člankom 45. opisuje prekid upravnog spora, kao i obustavu upravnog spora u članku 46. Privremena mjera i ogledni spor opisani su člancima 47. i 48. ZUS-a, a podnesci i dostava člancima 49. i 50. ZUS-a. Rokovi i način njihova računanja opisani su u tri stavaka članka 51. ZUS-a. Razlog, način i odlučivanje o povratu u prijašnje stanje propisani su člankom 52. ZUS-a. Konačno, ZUS propisuje razgledavanje spisa predmeta i brigu suca kojemu je predmet dodijeljen u rad o održavanju reda (članci 53.-54. ZUS-a). Sudske odluke koje se donose u prvostupanjskom upravnom sporu su presuda i rješenje.

²⁷ ZUS, članak 22.

5. POSTUPANJE SUDA PO TUŽBI

5.1. POSTUPANJE SUDA NAKON PRIMITKA TUŽBE

ZUS člankom 27. propisuje:

„Nakon primitka tužbe sud će ispitati nadležnost za postupanje po tužbi, urednost tužbe te postojanje pretpostavki za vođenje spora.“

Na taj način sud odlučuje hoće li se upravni spor uopće voditi. ZUS razlikuje tri skupine pretpostavki:

1. Nadležnost, koja je sudu najjednostavnija za utvrditi tako da će provjeriti je li tužba usmjerena na ocjenu zakonitost pojedinačne odluke nekog javnopravnog tijela, odnosno njegova postupanja ili propuštanja iz područja upravnog prava, odnosno sklapanja/raskidanja/izvršavanja upravnog ugovora, koji su predmet upravnog spora prema članku 3. ZUS-a. Ako su te pretpostavke ispunjene (stvarna nadležnost) te je sud prema članku 13. ZUS-a i mjesno nadležan za rješavanje upravnog spora, nastaviti će s postupanjem.
2. Urednost tužbe, tužba mora sadržavati sve propisano člankom 23. ZUS-a. Ukoliko tužba nije uredna, sud će pozvati tužitelja da u određenom roku otkloni nedostatke te ako to tužitelj i učini, sud će nastaviti s postupanjem, a ukoliko tako ne postupi sud će rješenjem odbaciti tužbu.
3. Pretpostavke za vođenje spora, koje su sve navedene u članku 30. ZUS-a, ako ne postoje sud može nastaviti postupati, ali ako utvrdi postojanje neke od navedenih pretpostavki, rješenjem će odbaciti tužbu.²⁸

5.2. OCJENJIVANJE NADLEŽNOSTI

ZUS člankom 28. propisuje:

- „(1) Sud ocjenjuje nadležnost prema podacima iz tužbe i činjenicama koje su mu poznate.
- (2) Ako sud utvrdi da je nadležan drugi sud, rješenjem će se oglasiti nenadležnim, ustupit će tužbu nadležnom sudu i o tome obavijestiti podnositelja.

²⁸ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 178.-179.

(3) Ako se tijekom spora promijene okolnosti na kojima je utemeljena nadležnost suda, sud koji je bio nadležan u vrijeme podnošenja tužbe zadržava nadležnost za vođenje spora.“

Temeljna pretpostavka za postupanje upravnog suda je nadležnost. To znači da sud mora biti i stvarno i mjesno nadležan kako bi mogao voditi upravni spor. Stvarna nadležnost je određena već ranije spomenutim Zakonom o sudovima te ZUS-om u članku 12., a mjesna prethodno citiranim člankom 8. Zakonom o područjima i sjedištima sudova te ZUS-om u članku 13. Prema tome, ako sud utvrdi da je predmet tužbe predmet upravnog spora te prema podacima iz tužbe mjesno nadležan, samo tada će nastaviti s postupanjem. Ukoliko utvrdi da nije nadležan dužan je oglasiti se nenadležnim i ustupiti predmet nadležnom sudu te o tome obavijestiti podnositelja. Protiv donesenog rješenja nije moguće izjaviti žalbu, a ako sud kojemu je ustupljena tužba smatra da nije nadležan, pokrenuti će postupak rješavanja sukoba nadležnosti.²⁹ Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučuje o sukobu nadležnosti između upravnih sudova (članak 12. stavak 3. točka 3. ZUS-a).

Primjer iz prakse o sukobu mjesne nadležnosti:

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj UsII-32/12-2 od 16. siječnja 2013.³⁰

Upravni sud u Osijeku se oglasio mjesno nenadležnim na temelju odredbe članka 28. stavka 1. i 2. ZUS-a te je tužbu ustupio nadležnom Upravnom sudu u Zagrebu. Upravni sud u Zagrebu navodi da tužba nije uredna jer nije potpisana, a sud, kada dobije tužbu, najprije mora osigurati njenu urednost u smislu odredbe članka 27. ZUS-a, a tek potom nadležnost. Visoki upravni sud zaključuje da sud najprije ispituje nadležnost, što je i učinio Upravni sud u Osijeku te se ona određuje u konkretnom slučaju prema prebivalištu tužitelja, odnosno nadležan je Upravni sud u Zagrebu.

5.3. OCJENJIVANJE UREDNOSTI TUŽBE

ZUS člankom 29. propisuje:

²⁹ *Ibid.*, str. 180.-181.

³⁰ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba806b0c5c> (pristupljeno 4. ožujka 2024.).

„(1) Ako tužba ne sadržava propisane dijelove ili je nerazumljiva, pozvat će se tužitelj da u određenom roku otkloni nedostatke tužbe i upozorit će se na posljedice koje će nastati ako ne postupi po traženju suda.

(2) Ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni naznačene nedostatke tužbe, a oni su takvi da sprječavaju rad suda, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu, ako ne nađe da je osporena pojedinačna odluka ništava ili upravni ugovor ništetan. Protiv tog rješenja dopuštena je žalba.“

Urednost tužbe uključuje:

1. da je tužba razumljiva, odnosno da iz nje jasno proizlazi što se osporava i u kojem opsegu, koji su razlozi te donošenje kakve odluke se od suda traži.
2. da sadržava sve elemente i priloge propisane ZUS-om.

U suprotnome radi se o nepotpunoj i nerazumljivoj tužbi. Npr. ako nije navedena adresa tužitelja, radi se nepotpunoj tužbi; ako iz tužbe nije vidljiv predmet spora, radi se o nerazumljivoj tužbi.

U slučaju neurednosti tužbe sud je dužan pozvati tužitelja na otklanjanje njenih nedostataka u određenome roku te ga upozoriti na posljedice koje će nastupiti ako ne postupi po traženju suda. U tom smislu sud mora voditi brigu o načelu pomoći neukoj stranci te odrediti primjereni rok prema okolnostima slučaja.

Ako tužitelj ne otkloni nedostatke na koje mu je ukazao sud, sud će rješenjem odbaciti tužbu. Pošto je tužitelju time uskraćena pravna zaštita pred sudom, protiv tog rješenja je žalba dopuštena.

Sud se ovdje može naći u dvojbi kod određivanja koji su to nedostaci tužbe koji su takvi da sprječavaju rad suda.³¹

Primjer iz prakse o odbačaju tužbe zbog neurednosti tužbe:

Upravni sud u Splitu, poslovni broj UsI-1250/23-5 od 2. listopada 2023.³²

³¹ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 183.-184.

³² <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80e87e15> (pristupljeno 5. ožujka 2024.).

Sud navodi kako je 5. svibnja 2023. zaprimio tužbu tužitelja koja nije razumljiva i koja nema obvezan sadržaj propisan odredbom čl. 23. st. 1. ZUS-a. Zatim je 30. kolovoza 2023. pozvao tužitelja da u roku od 15 dana od dana primitka pisanog otpravka rješenja uredi tužbu, odnosno da otkloni nedostatke tužbe na način što će navesti oznaku osporavane pojedinačne odluke ili upravnog ugovora, odnosno opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva, tužbeni zahtjev, razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja te činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev, na temelju odredbe članka 29. stavka 1., u svezi s člankom 23. stavkom 1., točkama 4., 5., 6., 7. i 8. ZUS-a, pri čemu je tužitelj u skladu s odredbom čl. 29. st. 2. ZUS-a upozoren da će sud rješenjem tužbu odbaciti kao neurednu ukoliko ne otkloni naznačene nedostatke tužbe. Tužitelj je zaprimio rješenje 12. rujna 2023. te nije niti do dana pisanja navedenog rješenja uredio tužbu na način kako je to od njega sud zatražio rješenjem. Slijedom navedenog, na temelju odredbe čl. 29. st. 2. ZUS-a sud je odbacio tužbu.

5.4. OCJENJIVANJE PRETPOSTAVKI ZA VOĐENJE UPRAVNOG SPORA

ZUS člankom 30. propisuje:

„(1) Sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi:

1. da je tužba podnesena nepravodobno ili prijevremeno,
2. da se pojedinačnom odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja,
3. da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovit pravni lijek,
4. da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora,
5. da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari,
6. da je tužba podnesena protiv postupovne odluke, osim ako zakonom nije drukčije propisano,
7. da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

(2) Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka dopuštena je žalba.“

Navedena odredba ZUS-a (Narodne novine, broj 20/2010.) dva puta je novelirana. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 143/2012.) dodana je točka 7., dok je ZID ZUS-om (Narodne novine, broj 152/2014.) dodan stavak 2.

Navedene pretpostavke (točke 1.-7.) priječe upravni sud da postupa po tužbi te ako sud utvrdi da je ispunjena neka od navedenih pretpostavki, odbacit će tužbu rješenjem ne ulazeći u meritum upravnog spora.

Ponajprije, sud će tužbu odbaciti ako je podnesena nepravodobno ili prijevremeno. Rok za podnošenje tužbe propisan je člankom 24. ZUS-a te svaka tužba podnesena izvan toga roka smatra se nepravodobnom. Svaka tužba predana zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja podnosi se najranije osam dana nakon protoka propisanog roka, a tužitelj koji podnese tužbu prije toga roka podnio ju je preuranjeno te će se takva odluka odbaciti kao prijevremena.

Drugi razlog za odbacivanje tužbe nedostatak je legitimacije tužitelja za pokretanje upravnog spora, odnosno kada tužitelju nedostaje stranačka legitimacija za vođenje upravnog spora prema članku 17. ZUS-a.

U odnosu na točku 3. članka 30. ZUS-a, ako stranka ne iskoristi pravo na žalbu ili prigovor u drugim slučajevima, nema pravo pokrenuti upravni spor. Kada je uprava poduzela sve potrebne mjere, a stranka je i dalje nezadovoljna pojedinačnom odlukom ili postupanjem protiv kojeg nije dopušten pravni lijek ili ocjenom zakonitosti sklapanja/raskidanja/izvršavanja upravnog ugovora, tek tada je dopušteno pokrenuti upravni spor u konkretnom slučaju.

Kada je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, upravni sud je obavezan odbaciti tužbu jer je osiguravanje sudske zaštite pred dva različita suda nepotrebno i skupo rješenje.

Načelo pravomoćnosti (*ne bis in idem*) sprječava rješavanje o već riješenom pravnom pitanju te će i u tome slučaju upravni sud biti dužan odbaciti tužbu.

Postupovna odluka se ne odnosi na meritum stvari, već na poduzimanje odgovarajućih postupovnih radnji tijekom vođenja upravnog postupka (npr. zakazivanje usmene rasprave). Te se odluke u pravilu nazivaju zaključcima te kako se njima ne odlučuje o obvezi, pravu ili pravnom interesu stranke, ne mogu se osporavati. No, dopušteno je osporavanje tih odluka

tužbom protiv odluke donesene u glavnoj stvari. Postupovne odluke kojima se okončava vođenje postupka nazivaju se rješenjem te je protiv njih dopušteno voditi upravni spor.³³

Primjer iz prakse o odbačaju nepravodobne tužbe:

Upravni sud u Rijeci, poslovni broj UsI-2047/2023-4 od 4. prosinca 2023.³⁴

Sud je naveo da člankom 24. stavak 1. ZUS-a, tužba se podnosi sudu u roku od 30 dana od dana dostave osporavane pojedinačne odluke te da je člankom 30. stavak 1. točka 1. ZUS-a propisano da će sud rješenjem odbaciti tužbu ako je tužba podnesena nepravodobno. Tužitelj je osporavano rješenje primio 8. rujna 2023. Sud je uvidom u tužbu utvrdio je da je tužba predana neposredno kod suda dana 18. listopada 2023., a zadnji dan roka za podnošenje tužbe je bio 9. listopada 2023. (ponedjeljak) budući da je trideseti dan roka padao u nedjelju 8. listopada 2021. (neradni dan). Slijedom navedenog, sud je odbacio tužbu kao nepravodobnu.

5.5. RJEŠAVANJE O TUŽBENOM ZAHTJEVU

ZUS člankom 31. propisuje:

„(1) Sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe.

(2) Na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništivosti upravnog ugovora sud pazi po službenoj dužnosti.“

Ovim se člankom utvrđuje opseg ovlasti suda, koji nije važan samo za sud već i za samu stranku jer sud neće ulaziti u ocjenu zakonitosti izvan određenog okvira. Što znači da opseg, odnosno granicu postavlja tužitelj već u tužbi zbog čega je važno da je tužbeni zahtjev jasno i precizno određen. Tužitelj može proširiti tužbeni zahtjev tj. opseg ovlasti suda sve do zaključenja glavne rasprave odnosno donošenja sudske odluke na temelju članka 40. ZUS-a.

Odredba ZUS-a o vezanosti suda za granice tužbenog zahtjeva suprotna je njegovoj obvezi da sam riješi stvar kada je pojedinačna odluka nezakonita prema članku 58. stavak 1. ZUS-a, osim

³³ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 187.-191.

³⁴ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80ebd52d> (pristupljeno 5. ožujka 2024.).

iznimke propisane istim člankom, kada sud to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili kada je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni, gdje se mogu stvoriti dvojbe u postupanju sudova.

S druge strane, važno je napomenuti da sud nije vezan razlozima tužbe. Npr. ako tužitelj ističe pogrešnu primjenu materijalnog prava, a sud utvrdi da je ono pravilno primijenjeno, ali je počinjena bitna povreda postupka, može iz tog razloga poništiti pojedinačnu osporavanu odluku.

Također, i kada tužitelj ne upozorava na ništavost pojedinačne odluke odnosno ništetnost upravnog ugovora, sud na navedeno mora paziti po službenoj dužnosti jer oni predstavljaju tešku povredu zakonitosti i nemaju nikakav pravni učinak.³⁵

Razlozi ništavosti pojedinačne odluke su:

- „1. ako je donesena u stvari iz sudske nadležnosti,
2. ako je donesena u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku,
3. ako njezino izvršenje nije pravno ili stvarno moguće,
4. ako se njezinim izvršenjem čini kazneno djelo,
5. ako je donesena bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala,
6. ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja.“³⁶

Razlozi ništetnosti upravnog ugovora su:

- „1. ako je protivan rješenju radi izvršenja kojeg je sklopljen,
2. iz razloga ništetnosti propisanih zakonom koji uređuje obvezne odnose.“³⁷

5.6. DOSTAVA TUŽBE

ZUS člankom 32. propisuje:

³⁵ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 194.-196.

³⁶ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj: 47/2009., 110/2021.- u daljnjem tekstu: ZUP), članak 128. stavak 1.

³⁷ ZUP, članak 151. stavak 1. i 2.

- „(1) Sud tužbu sa svim priložima dostavlja na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama.
- (2) Sud određuje rok za odgovor na tužbu prema okolnostima slučaja koji ne može biti kraći od 30 niti dulji od 60 dana.
- (3) U odgovoru na tužbu tuženik se treba izjasniti o zahtjevima i navodima tužbe te predložiti dokaze kojima potkrepljuje svoje navode. Uz odgovor na tužbu tuženik je dužan priložiti sve dokaze kojima raspolaže.
- (4) Odgovor na tužbu predaje se prema pravilima o predaji podnesaka. Uz odgovor na tužbu tuženik je dužan sudu dostaviti sve spise koji se odnose na predmet spora. Ako tuženik ne dostavi sve spise predmeta ili izjavi da ih ne može dostaviti, sud može riješiti spor i bez spisa predmeta.“

Kada su ispunjene sve pretpostavke za vođenje spora, sud dostavlja tužbu tuženiku i zainteresiranim osobama na odgovor. Na taj se način stranke upoznavanju s navodima tužbe te im se omogućuje da iznesu svoje stajalište o zahtjevu tužitelja. Za sud je ono važno jer je upravni spor spor dviju stranaka sa suprotnim interesima pa sud prije ocjene zakonitosti treba utvrditi stajališta obiju stranaka u sporu.³⁸

Točka 2. navedenog članka promijenjena je ZID ZUS-om (Narodne novine, broj 152/2014.). Prethodno je bilo određeno da rok ne može biti kraći od osam, niti dulji od 30 dana. Navedenom izmjenom osam dana je promijenjeno u 30 dana, a 30 dana u 60 dana uz obrazloženje navedeno u Konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima u kojemu se ističe da se u praksi pokazalo da tuženici ne raspolažu podacima niti spisom predmeta zbog čega moraju pribaviti spis od prvostupanjskog javnopravnog tijela na kojima će temeljiti svoj odgovor, a kako bi se izbjeglo da sud uslijed nedostavljanja donese presudu kojom će poništiti rješenje tuženika bez da ulazi u meritum spora važno je produljiti prethodni rok uzimajući u obzir dislociranost javnopravnih tijela i njihove stvarne mogućnosti da izvrše distribuciju spisa.³⁹

³⁸ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 197.-198.

³⁹ https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ_690.pdf (pristupljeno 7. ožujka 2024.).

Što se tiče samog odgovora na tužbu, iz njega treba biti jasno razvidno protivi li se tuženik tužbenom zahtjevu ili priznaje li ga u cijelosti ili djelomično. Odgovor se predaje prema pravilima predaje podneska opisanog u članku 49. ZUS-a.⁴⁰

Primjer iz prakse (članak 32. stavak 4. ZUS-a):

Upravni sud u Rijeci, poslovni broj UsI-1728/15-3 od 3. ožujka 2016.⁴¹

Sud je u izreci rješenja poništio rješenje tuženika od 5. listopada 2015. kojim je odbijena žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja od 4. svibnja 2012. i oglasio ništavim rješenje od 4. svibnja 2012. kojim je odbijen zahtjev tužitelja za utvrđivanje zastare prava na obračun doprinosa za 2003. i 2004. godinu. Protiv odluke tuženika tužitelj je dana 13. listopada 2015. podnio tužbu. Tužba je na odgovor tuženiku dostavljena rješenjem ovog suda od 22. prosinca 2015., koje je tuženik uredno zaprimio 28. prosinca 2015., a rok ostavljen za dostavu odgovora na tužbu sa spisom predmeta upravnog postupka istekao je 27. siječnja 2016. Do dana donošenja ove presude tuženik nije postupio prema zatraženom. Kako tuženik u ostavljenom roku nije dostavio odgovor na tužbu sa spisima koji se odnose na predmet spora, sud je odlučio spor riješiti bez spisa predmeta.

5.7. UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA I DOKAZI

ZUS člankom 33. propisuje:

„(1) Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice.

(2) Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, i činjenice koje je sam utvrdio.

(3) Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima.

(4) Dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva.

(5) Sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.“

⁴⁰ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 198.-199.

⁴¹ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba806e0177> (pristupljeno 7. ožujka 2024.).

Nužna pretpostavka za pravilnu primjenu materijalnog prava i zakonito postupanje je potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje. Da bi se riješio upravni spor relevantno je činjenično stanje koje je postojalo u vrijeme donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela. Sve činjenice nastale nakon donošenja odluke ili postupanja nisu relevantne.

Za razliku od ZUS-a 1991., prema kojem se spor rješavao na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku, novi ZUS propisuje da se činjenično stanje u sporu treba utvrditi slobodno ocjenjujući dokaze i utvrđujući činjenice. Temeljem vlastite ocjene sud i odlučuje kojim će dokazima utvrditi određene činjenice, a ono mu mogu i predložiti i stranke u sporu u tužbi, odgovoru na tužbu te podnescima. Sud od stranaka može tijekom cijeloga spora tražiti da se izjasne o određenim pitanjima te im je ovlašten i određivati rokove.

Također je važno da sud dokazuje samo pravnorelevantne činjenice, ne treba dokazivati one koje su stranke priznale pred sudom, općepoznate činjenice i zakonske predmnjeve. Ako ne može sa sigurnošću utvrditi neku činjenicu, o njenom postojanju zaključit će pravilnom o teretu dokazivanja temeljem Zakona o parničnom postupku.⁴²

Nadalje, stavkom 5. određeno je da dokaze sud izvodi prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku. U parničnom postupku prevladava raspravno načelo gdje su stranke dužne najkasnije na pripremnom ročištu iznijeti činjenice i predložiti dokaze, a sud je ovlašten utvrditi činjenice koje stranke nisu iznijele i izvesti dokaze koje stranke nisu predložile samo ako posumnja da stranke idu za tim da raspolažu zahtjevima kojima ne mogu raspolagati. ZUS nije zadržao procesni sustav Zakona o parničnom postupku u kojem prevladava raspravno načelo, već je prihvatio procesni sustav osnovan na kombinaciji raspravnog i istražnog načela.⁴³

Konačno, Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništiti će prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar ako utvrdi da je upravni sud pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje.⁴⁴

⁴² Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 200.-202.

⁴³ B. Ljubanović, D. Đerđa, Metoda postupanja u upravnom postupku...Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021, str. 427.

⁴⁴ *Ibid.*, str. 428.

5.8. PRAVA I OBVEZE STRANAKA U UPRAVNOM SPORU

ZUS člankom 34. propisuje:

„(1) Stranke su obvezne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.

(2) Sud može od stranke zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje. U tu joj svrhu sud može odrediti primjereni rok.

(3) Sud može od stranke zatražiti da u primjerenom roku dopuni i obrazloži svoje podneske, dostavi isprave i druge dokaze koji se mogu koristiti u sporu. Ako stranka u određenom roku ne dostavi sudu tražena dokazna sredstva, sud ih može pribaviti prema pravilima kojima je uređeno pribavljanje dokaza u parničnom postupku.“

Fokus naprijed citiranog članka je na pravima i obvezama stranaka prilikom utvrđivanja činjenica od strane suda. ZUS ostavlja dojam da se težište stavlja na obvezi stranke kod utvrđivanja činjeničnog stanja, ali s druge strane ono predstavlja i pravo stranke da sudjeluje u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja. Zakon koristi pojam „sve činjenice“ što znači da stranka ne bi trebala tijekom postupka iznositi nove činjenice, osim ako se ne otvore nova činjenična pitanja.

Nadalje, ako se otvore nova pitanja, sud od stranke može zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima uz određivanje primjerenog roka i zatražiti prilaganje dokaza kojima će poduprijeti svoje tvrdnje. Primarni cilj rasprave je rješavanje suprotnosti u iskazima koje pridonosi okončanju spora već po završetku prvog ročišta usmene rasprave.⁴⁵

U dijelu u kojem su stranke propustile postupiti na određeni način odnosno dostaviti tražena dokazna sredstva, omogućava se postupanje sudu primjenom odredbi parničnog postupka. Tako Zakon o parničnom postupku⁴⁶ člankom 232. propisuje da je stranka koja se poziva na neku ispravu, dužna sama podnijeti tu ispravu (stavak 1.), a ako se isprava nalazi kod državnog tijela

⁴⁵ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 205.-206.

⁴⁶ Službeni list SFRJ, broj: 4/1977., 36/1977., 6/1980., 36/1980., 43/1982., 69/1982., 58/1984., 74/1987., 57/1989., 20/1990., 27/1990., 35/1991., i Narodne novine, broj: 53/1991., 91/1992., 58/1993., 112/1999., 88/2001., 117/2003., 88/2005., 02/2007., 84/2008., 96/2008., 123/2008., 57/2011., 148/2011., 25/2013., 89/2014., 70/2019., 80/2022., 114/2022., 155/2023.

ili koje pravne ili fizičke osobe koja ima javna ovlaštenja, a sama stranka ne može postići da se isprava preda ili pokaže, sud će na prijedlog stranke pribaviti tu ispravu (stavak 3.).⁴⁷

5.9. OBVEZA DOSTAVE ISPRAVA KOJIMA RASPOLAŽU JAVNOPRAVNA TIJELA

ZUS člankom 35. propisuje:

„(1) Na zahtjev suda javnopravna tijela dostavit će isprave kojima raspolažu.

(2) Isprave ili dijelove isprava kojima je pristup ograničen ili zabranjen sukladno posebnim propisima javnopravno tijelo će posebno označiti. S takvim ispravama postupat će se sukladno tim propisima.“

Stavak 2. citiranog članka promijenjen je ZID ZUS-om (Narodne novine, broj 152/2014.) te je prethodno glasilo:

„Javnopravna tijela navest će koje se isprave ili dijelovi isprava smatraju tajnom prema zakonima o zaštiti i tajnosti podataka te u njih stranke ne mogu imati uvid.“

Razlog izmjene naveden u Konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima usklađivanje je sa zakonima kojima je propisana tajnost i zaštita podataka.⁴⁸

Nadalje, članak 35. ZUS u stavku 1. propisuje obvezu javnopravnog tijela da na zahtjev suda dostavi isprave kojima raspolaže. Javnopravna su tijela, u ovome slučaju, ona koja nisu stranke u upravnom sporu, a raspolažu činjenicama važnim za utvrđivanje činjeničnog stanja npr. činjenica iz evidencije o rođenju. Osim službenih evidencija, dužne su dostaviti i druge isprave poput općih akata, sudskih presuda i rješenja, katastarskih i drugih planova itd.⁴⁹

⁴⁷ Maganić, Aleksandra i Đerđa, Dario; Primjena odredbi parničnog postupka u upravnom sporu, Zagreb, 2017: <https://www.pak.hr/cke/obrazovni%20materijali/primjenaodredbiparnicnogpostupka.pdf> (pristupljeno 15. ožujka 2024.).

⁴⁸ Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ_690.pdf (pristupljeno 18. ožujka 2024.).

⁴⁹ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 207.

5.10. RJEŠAVANJE UPRAVNOG SPORA BEZ RASPRAVE

ZUS člankom 36. propisuje:

„Sud može presudom riješiti spor bez rasprave:

1. ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti,
2. u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu,
3. ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti,
4. ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave,
5. ako se stranke o tome izrijekom suglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.“

Navedeni članak noveliran je ZID ZUS-om (Narodne novine, broj 143/2012.) kojim je dodana točka 5. iz razloga propisanog Konačnim prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima kojim se skraćuje trajanje upravnog spora, kao i smanjuju troškovi spora.⁵⁰

Prema načelu usmene rasprave u upravnom sporu sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave.⁵¹ Slučajevi kada će sud odlučiti bez rasprave propisani su citiranim člankom.

Prema Europskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁵² koja propisuje pravo na pravični postupak važno je napomenuti da je usmena rasprava u upravnom sporu prema ZUS-u pravilo, uz navedenih pet iznimnih slučajeva.

Razlog neprovođenja usmene rasprave u situaciji kada tuženik priznao tužbeni zahtjev je ta da dolazi do suglasja tužbenog zahtjeva i odgovora na tužbu te u tom slučaju usmena rasprava neće donijeti ništa novo. U oglednome sporu spor te pravne i činjenične prirode je već riješen u drugom predmetu te sud nema razloga provoditi usmenu raspravu. Kod utvrđivanja nedostataka pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora koji dovode do bitne povrede sud mora

⁵⁰ Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080429/PZ_94.pdf (pristupljeno 18. ožujka 2024.).

⁵¹ ZUS, članak 7. stavak 1.

⁵² Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj: 18/1997., 6/1999. - proč. tekst, 8/1999. - ispr., 14/2002., 1/2006. i 13/2017.

rješenje staviti izvan snage npr. odluka ne sadrži izreku, zbog čega nema potrebe za provođenjem usmene rasprave koja bi rezultirala istim ishodom. Kada je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno te mu se stranke ne protive, ali je do spora došlo zbog pogrešne primjene materijalnog prava te sud raspolože njihovim stajalištima i argumentima, sud i bez usmene rasprave može ocijeniti zakonitost, a usmena rasprava neće u znatnoj mjeri pridonijeti sporu. Iznimno, stranka može zahtijevati održavanje usmene rasprave te ju je u tom slučaju sud dužan održati. Takav način rješavanja upravnog spora je ovlast, ne obveza suda, što znači da će sud moći i u navedenim slučajevima provesti usmenu raspravu ako to smatra korisnim.⁵³

⁵³ Đerđa, Dario i Šikić, Marko; *op. cit.* (bilj. 7), str. 210.-211.

6. ZAKLJUČAK

Upravni je spor ključni oblik sudske kontrole nad radom uprave u smislu kontrole nad donošenjem pojedinačnih odluka i postupanjem javnopravnih tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačnih odluka ili postupanja te kontrole zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora, sve u svrhu zaštite prava i interesa građana i drugih subjekata koji su pogođeni odlukama i postupanjem javnopravnih tijela.

Cjelokupni upravni spor uređen je Zakonom o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021.) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. kojim je prestao važiti Zakon o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ, broj: 4/1977., 36/1977., Narodne novine, broj: 53/1991., 9/1992., 77/1992.). Novi je zakon uveo novi sustav upravnog sudovanja uz osiguranje šire upravnosudske zaštite te novo ustrojstvo upravnih sudova.

Sudski nadzor nad radom uprave u Republici Hrvatskoj provode specijalizirani upravni sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu kao prvostupanjski sudovi te Visoki upravni sud Republike Hrvatske kao drugostupanjski sud. Uvođenjem dvostupanjskog sudovanja osigurana je bolja kontrola suda nad radom uprave i osigurana veća zaštita građana kod postupanja javnopravnih tijela. Upravni sudovi, za razliku od ranije kada su odlučivali samo o zakonitosti akata, vode spor pune jurisdikcije prema predmetu spora koji je proširen donošenjem novog ZUS-a. Visoki upravni sud Republike Hrvatske preispituje presude i rješenja upravnih sudova povodom žalbe te odlučuje o zakonitosti općih akata i sukobu nadležnosti između upravnih sudova. U upravnim sudovima prvog stupnja sude suci pojedinci, koja odredba ZUS-a nailazi na mnoge kritike, dok Visoki upravni sud sudi u vijeću od tri ili pet sudaca.

Upravni spor se pokreće tužbom te se smatra pokrenutim danom predaje tužbe sudu. Stranke upravnog spora su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Kada je postupak pokrenut tužbom slijedi postupanje suda po istoj tužbi.

Nakon primitka tužbe, sud ocjenjuje nadležnost, urednost i pretpostavke za vođenje upravnog spora. Ukoliko su ispunjene sve pretpostavke sud tužbu dostavlja tuženiku i zainteresiranim strankama na odgovor. Za sud je važno da raspolaže stajalištima i argumentima objiju stranaka u sporu. Kod rješavanja o tužbenome zahtjevu sud će odlučivati u granicama koje su postavljene tužbom te će pri tome po službenoj dužnosti paziti na ništavost pojedinačnih odluka odnosno ništetnost upravnog ugovora. Sud je u ocjenjivanju činjenica slobodan, u obzir može uzeti predložene činjenice te činjenice koje je sam utvrdio. Stranke su u obvezi u tužbi i odgovoru na

tužbu iznijeti sve činjenice i predložiti sve dokaze kojima raspolažu. Javnopravna tijela također su dužna dostaviti zatražene isprave sudu. Ključan dio upravnog spora je rasprava, a spor se može riješiti bez rasprave samo iz razloga koje propisuje ZUS. Sud će o tužbenome zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna potraživanja odlučiti presudom, dok će o postupovnim pitanjima odlučiti rješenjem. Na način propisan Zakonom, stranke mogu podnijeti pravne lijekove.

7. LITERATURA

1. Borković, Ivo; Upravno pravo; Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Đerđa, Dario i Šikić, Marko; Komentar Zakona o upravnim sporovima; Novi informator, 2012.
3. Lalić Novak, Goranka; Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.-2009. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 2.
4. Šikić, Marko i Staničić, Frane: Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom...Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014.
5. B. Ljubanović, D. Đerđa, Metoda postupanja u upravnom postupku...Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 2, 2021.
6. Maganić, Aleksandra i Đerđa, Dario; Primjena odredbi parničnog postupka u upravnom sporu, Zagreb, 2017:
<https://www.pak.hr/cke/obrazovni%20materijali/primjenaodredbiparnicnogpostupka.pdf>
7. Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, Narodne novine, broj: 56/1990., 135/1997., 08/1998., 113/2000., 124/2000., 28/2001., 41/2001., 55/2001., 76/2010., 85/2010., 05/2014.)
8. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/2010., 143/2012., 152/2014., 94/2016., 29/2017., 110/2021.)
9. Zakon o sudovima (Narodne novine, broj: 28/2013., 33/2015., 82/2015., 82/2016., 67/2018.)
10. Zakon o područjima i sjedištima sudova (Narodne novine, broj: 67/2018., 21/2022.)
11. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj: 47/2009., 110/2021.)
12. Zakon o parničnom postupku (Službeni list SFRJ, broj: 4/1977., 36/1977., 6/1980., 36/1980., 43/1982., 69/1982., 58/1984., 74/1987., 57/1989., 20/1990., 27/1990., 35/1991., i Narodne novine, broj: 53/1991., 91/1992., 58/1993., 112/1999., 88/2001., 117/2003., 88/2005., 02/2007., 84/2008., 96/2008., 123/2008., 57/2011., 148/2011., 25/2013., 89/2014., 70/2019., 80/2022., 114/2022., 155/2023.)
13. <https://narodne-novine.nn.hr>
14. <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr>
15. <https://www.sabor.hr>