

Spor pune jurisdikcije u hrvatskom pravu

Pofuk, Karmen

Master's thesis / Diplomski rad

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:199:118554>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Katedra za upravno pravo

Karmen Pofuk

SPOR PUNE JURISDIKCIJE U HRVATSKOM PRAVU

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof.dr.sc. Marko Šikić

Zagreb, prosinac 2022.

Sadržaj

1. UVOD	3
2. SPOR PUNE JURISDIKCIJE I SPOR O ZAKONITOSTI	5
3. SPOR PUNE JURISDIKCIJE U HRVATSKOM PRAVU OD 1945. DO 1991. GODINE.....	11
3.1 Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine.....	12
3.2 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965.godine.....	15
3.3. Zakon o upravnim sporovima iz 1977. godine.....	16
4. SPOR PUNE JURISDIKCIJE OD 1991. DO 2012. GODINE.....	17
4.1 Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine.....	17
5. UPRAVNOSUDSKA REFORMA.....	20
6. ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010. GODINE.....	25
6.1. Utvrđivanje činjenica u upravnom sporu.....	28
6.2. Vezanost suda tužbenim zahtjevom.....	31
6.3. Drugostupanjski upravni sud.....	33
7. ZAKLJUČAK.....	36
8. LITERATURA.....	38

1. UVOD

Nadzor nad zakonitim radom uprave, važno je pitanje upravnog prava svake države. Trebalo bi ga provoditi neovisno tijelo koje svojim autoritetom osigurava da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi pozitivnog prava. Prevladalo je shvaćanje da je za obavljanje te funkcije najprikladnije sudstvo zbog svoje stručnosti i neovisnosti prema upravi. Uprava ne može biti konačni sudac u vlastitoj stvari.¹

Svrha kontrole je paziti da rad uprave bude svrhovit, efikasan i zakonit. Sudska kontrola nastala je kao posljedica diobe vlasti te međusobnog ograničavanja tih vlasti u državi, ali i zbog potrebe realizacije načela zakonitosti te vladavine prava. Načelo sudske zaštite štiti subjektivna prava pojedinaca i preventivno onemogućava da uprava svojim radom šteti građanima.²

Upravno sudovanje često se svodi na upravni spor. To je oblik sudske kontrole nad upravom kojemu je cilj osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.³ Mogućnost pokretanja upravnog spora osigurava zaštitu prava građana i pravnih osoba te zakonitost u radu tijela državne uprave, drugih državnih tijela

¹ Britvić Vetma, Bosiljka, *Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 1991., v. 32, br. 1, 2011., str.390.

² Koprić, Ivan, *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, Hrvatska javna uprava*, god.6.,br.1, 2006., str.223.

³ Čl.2. st.1. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)

i drugih pravnih osoba koje temeljem javnih ovlasti rješavaju o pravima i obvezama.⁴

Ustav Republike Hrvatske⁵ postavio je temelje za ostvarenje načela zakonitosti u području upravnog akta i za uspostavu odgovarajućeg režima upravnog sudstva. Članak 19.st.1. i 2. Ustava RH propisuje : " Pojedinačni akti državne uprave i tijela koje imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.". Pravo na korištenje sudske zaštite protiv pojedinačnih upravnih akata je uzdignuto na ustavnu razinu. Ustav ne navodi koji će sud obavljati kontrolu tih akata, već je to razrađeno u Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. koji u članku 1. propisuje da su upravni sudovi ti koji odlučuju o zakonitosti odluka zakonitosti i postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava. Dakle, nadzor zakonitosti upravnih akata u Republici Hrvatskoj prvenstveno je osiguran kroz instituciju upravnog spora. I Europska unija pridaje izuzetnu važnost upravnom sudovanju. Velika većina europskog prava rješava se u kompetenciji upravnih sudova, a posebno značenje daje se zaštiti ljudskih prava i javnog interesa.⁶

⁴ Đerđa, Dario, *Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 29, br. 1, 2008., str.2.

⁵ 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)

⁶ Đerđa, Dario, *op.cit.* (bilj.4), str.3.

Mogućnost provođenja sudske kontrole nad upravom je u povijesti hrvatskog upravnog prava bila raznovrsna. Zakonom o upravnim sporovima, donesenim 29.siječnja 2010., a koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. promijenio se dugogodišnji koncept upravnog sudovanja te se s obvezatnog rješavanja spora kao spora o zakonitosti prešlo na rješavanje spora pune jurisdikcije. Cilj rada je prikazati značajke spora pune jurisdikcije, njegov povijesni razvoj, obrazložiti razloge značajnih promjena upravnog prava te analizirati probleme s kojima se susreću upravni sudovi prilikom primjene zakona.

2. SPOR PUNE JURISDIKCIJE I SPOR O ZAKONITOSTI

Upravni spor se zbog svoje uloge u zaštiti zakonitosti i subjektivnih prava građana nalazi u središtu interesa pravne teorije. S vremenom su se pojavile različite vrste sporova. Njihova analiza je nužna kako bi se što bolje i jasnije razumjela svrha svakog od njih. U hrvatskoj se teoriji upravni sporovi dijele na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, objektivni i subjektivni te prvotni i naknadni spor. No, najvažnija je podjela sporova na spor pune jurisdikcije i spor o zakonitosti.⁷

Kako bi se u potpunosti shvatila bit i priroda spora pune jurisdikcije, najbolje ga je tumačiti u konfrontaciji sa sporom o zakonitosti. Njihove temeljne razlike nalaze se u cilju, svrsi,

⁷ Ljubanović, Boris; Britvić Vetma, Bosiljka, *Vrste upravnih sporova*, HKJU - CCPA, god. 11., br.3, 2011., str.756.

širini sudačkih ovlasti, objektu spora, načinu određivanja spora i učinku sudske odluke.

Što se tiče razlike u predmetu spora, u sporu o zakonitosti, neposredni predmet je zakonitost upravnog akta. Postupak se vodi sa svrhom da se ocijeni je li akt osnovan na zakonu ili ne, odnosno je li njime povrijeđena neka pravna norma. Nakon utvrđene nezakonitosti, akt se stavlja izvan snage te se na taj način štite prava koja su njime povrijeđena.⁸ Iako se radi o tome da se ukloni nezakonitost, odluka suda ipak utječe i na individualnu pravnu situaciju stranke. S druge strane, u sporu pune jurisdikcije upravni sud meritorno rješava stvar budući da pravnu osnovu spora čini povreda subjektivnog prava. Cilj spora je da sud odlukom utvrdi, zasnuje, izmjeni ili ukine pravnu situaciju. Može se zaključiti da je predmet upravnoga spora u sporu pune jurisdikcije širi i ne obuhvaća samo ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke donesene u upravnoj stvari, već je to i rješavanje same upravne stvari ⁹

U upravnom sporu postoje tri stupnja sudskih ovlaštenja. Prvi i najniži stupanj je konstatacija koja je usmjerena samo na utvrđivanje nezakonitosti. Poništavanje upravnog akta (anulacija) je sudska ovlast kojom se odluka *ex tunc* stavlja izvan snage bez mogućnosti da se izmjeni, već se ostavlja upravi, ako bi bilo potrebno, da donese novi upravni akt. Kao treći

⁸ *Ibid.* str. 757.

⁹ Krbek Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III. Knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb, 1962., str. 280.

stupanj javlja se meritorno odlučivanje. To je najšira ovlast kojom se sudu daje mogućnost samostalnog odlučivanja o upravnoj stvari. Svaki viši stupanj ovlaštenja uključuje i niži. Na temelju opsega tih ovlaštenja, možemo razlikovati spor o konstataciji, spor anulacije i spor meritornog odlučivanja.¹⁰ Ovlasti suca su najvidljiviji kriterij za razlikovanje spora pune jurisdikcije od spora o zakonitosti. U sporu o zakonitosti sudu je dana kasatorna ovlast na temelju koje može samo poništiti pojedinačnu odluku upravnoga tijela. U sporu pune jurisdikcije sud ima reformacijske ovlasti te sudskom presudom zamjenjuje odluku upravnoga tijela, čime rješava upravnu stvar. Ima šire ovlasti nego u sporu o zakonitosti. Upravni sudac prilikom donošenja odluke ima sva sredstva kojima raspolaže redoviti sudac u građanskom postupku. On je primarno ovlašten meritorno rješavati upravnu stvar i presudom zamijeniti odluku javnopravnog tijela. „Što se tiče datuma kada će sudac procijeniti ono što treba biti zamjenska odluka u odnosu na onu koja je opravdano osporena, to je upravo datum donošenja njegove odluke“¹¹ Sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije trebao bi pri donošenju odluke uzeti u obzir sve elemente koji postoje na dan odlučivanja, što uključuje i one za koje uprava nije mogla znati i one koje tada nisu postojale. Pravni učinci reformacijske presude djeluju samo *inter partes*. U sporu o zakonitosti upravni

¹⁰ Krbek, Ivo, *op.cit.* (bilj.9), str.281.

¹¹ Britvić Vetma, Bosiljka ; Ljubanović, Boris, *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str.431.

sud ima ovlast poništiti upravni akt, pa takva presuda djeluje *erga omnes*.¹²

Spor pune jurisdikcije sadrži u sebi i spor o zakonitosti. Kad se provodi postupak pred sudom, najprije se utvrđuje da li se pojedinačna odluka temelji na zakonu. Tek ako se utvrdi nezakonitost, spor o zakonitosti prerast će u spor pune jurisdikcije.¹³

Razlika u svrsi se očituje u tome što se sporom pune jurisdikcije štite subjektivna prava, a sporom o zakonitosti prava građana i načelo zakonitosti. Takvo mišljenje je naišlo na kritike zato što se smatralo da prirodu stvari treba vezati za prirodu predmeta. Kod spora pune jurisdikcije, potrebno je da se utvrdi nezakonitost akta kako bi se prešlo na rješavanje same stvari. Time se kao i kod spora o zakonitosti štite obje svrhe.¹⁴

Važno je i razmotriti pitanje tužbene legitimacije. Da bi se pokrenuo spor pune jurisdikcije, nužno je da se tužitelj može pozvati na neko subjektivno pravo. Kod spora o zakonitosti moguće je različito uređenje, čak i proširenje do popularne tužbe. Francusko je pravo razvilo formulu po kojoj je dovoljan tužiteljev osoban, zakonit i neposredan interes. Takvo uređenje

¹² Krbek, Ivo, *op.cit.* (bilj.9), str.281.

¹³ Ivančević, Velimir, *Upravni spor pune jurisdikcije s naročitim obzirom na član 40./3. Zakona o upravnim sporovima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 3., 1953., str.86.

¹⁴ Ljubanović, Boris; Britvić Vetma, Bosiljka, *op.cit.* (bilj.7), str.758.

prihvaća i hrvatski sustav propisujući da je dovoljan tužiteljev neposredan interes zasnovan na zakonu.¹⁵

Razlikovanjem prvotnog i naknadnog spora, može se zaključiti da spor o zakonitosti može biti samo naknadni. Razlika je u trenutku od kada je moguće pokrenuti upravni spor. Prvotni spor se može pokrenuti i prije nego je donesen određeni upravni akt. To znači da sud donosi odluku prije nego što je uprava konkretnim aktom odlučila o pravima i obvezama pojedinca.¹⁶ Do takvog spora često dolazi zbog šutnje uprave. Naknadni spor se javlja kao spor u kojemu se odlučuje o upravnom aktu koji je već donesen.¹⁷

U francuskoj pravnoj teoriji, prevladava stajalište da je spor o zakonitosti objektivna, a spor pune jurisdikcije subjektivan. Subjektivnost se sastoji u tome što spor nastoji urediti pravne posljedice neke radnje ili akta javnopravnog tijela te što presuda djeluje *inter partes*. Pravna teorija nije suglasna u tom pitanju pa se spor o zakonitosti koji ide i za objektivnom i subjektivnom svrhom ne može klasificirati kao čisti oblik.¹⁸

Konačno, razlika između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije ogleda se i u načinu na koji je sudu propisana obveza da vodi navedene sporove. Sporovi o zakonitosti se određuju generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom, što znači da je takav spor moguće voditi protiv svakog upravnog akta,

¹⁵ *Ibid.* str. 759.

¹⁶ *Ibid.* str. 767.

¹⁷ Krbek, Ivo, *op.cit.* (bilj. 9), str. 280.

¹⁸ Ljubanović, Boris; Britvić Vetma, *op.cit.* (bilj. 7), str. 764-767.

a pravna norma određuje slučajeve u kojima to nije moguće. Sporovi pune jurisdikcije se određuju enumerativno. Dakle, pravna norma određuje kada sud može meritorno riješiti neki predmet. Sporovi pune jurisdikcije mogu se pojaviti nezavisno i povezano sa sporovima o zakonitosti. Postoje praktični razlozi da se stvari povezane sa sporom o zakonitosti dadu u nadležnost istome organu kako bi se ta dva spora riješila povezano.¹⁹

U hrvatskom pravnom sustavu je propisano pravilo da se upravni spor vodi kao spor pune jurisdikcije. Takav pristup predstavlja iznimku među europskim državama. Pravni sustavi drugih europskih država koriste mješoviti pristup. Njime se upravni spor utvrđuje kao spor o zakonitosti, ali se propisuju iznimke u kojima je sudu dopušteno da donese reformacijsku odluku. Takvo rješenje može se pronaći u pravnom sustavu Poljske, Španjolske, Češke i Slovačke.²⁰

Na temelju navedenog, može se uvidjeti da svaka od ovih vrsta sporova ima određene prednosti i nedostatke. Jedna od pozitivnih strana spora o zakonitosti je to da sud utvrđuje je li akt donijelo nadležno tijelo, je li pravilno primijenjen odgovarajući pravni propis, je li pravilno vođen postupak te je li činjenično stanje pravilno i potpuno utvrđeno. Time sud razmatra problematiku slučaja. Kao njegovi nedostaci izlažu se sljedeći argumenti : ne ulazi se u bit spora, ne utvrđuje koja

¹⁹ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, NN, Zagreb, 2002. str. 492.

²⁰ Vezmar Barlek, Inga; Đerđa, Dario, *Specifičnosti spora pune jurisdikcije i vještačenje u upravnom sporu, priručnik za polaznike/ice*, Pravosudna akademija, 2020., str. 23.

sve prava ima određena stranka, njime se ne rješavaju konkretni problemi, već oni apstraktne prirode. Kad stranka nije zadovoljna odlukom tijela, sud će ju samo poništiti i naložiti tuženiku da ponovno razmotri i riješi predmet. Time se rješavanje stvari produžuje, što nije poželjno. Iz tog razloga spor o zakonitosti nije djelotvoran instrument zaštite prava stranaka. Nije uvijek poželjno da sud poništi akt i vrati na ponovno suđenje umjesto da sam riješi stvar i osigura brzu pravdu.²¹ Primjena spora pune jurisdikcije često je nailazila na kritike. Smatralo se da time dolazi do poremećaja u obavljanju javnih ovlasti. Upravni sudovi bi meritornim rješavanjem svih sporova zakoračili u diskrecijsku sferu uprave i postali vrhovna vlast uprave. Stoga je isticano kako meritorno rješavanje upravnih sporova mora biti izuzetno dopušteno pod naročitim okolnostima.²² Kao prednost spora pune jurisdikcije može se navesti ovlast suda da uzme u obzir elemente za koje javnopravno tijelo u vrijeme kada su se sporne činjenice zbile nije moralo znati, njegova jasnoća ,brzo rješavanje upravne stvari, onemogućava da tuženo javnopravno tijelo u ponovljenom postupku postupi suprotno pravnim shvaćanjima suda.²³

3. SPOR PUNE JURISDIKCIJE U HRVATSKOM PRAVU OD 1945. DO 1991. GODINE

²¹ Ljubanović, Boris; Britvić Vetma, Bosiljka, *op.cit.* (bilj.7), str. 758-759.

²² Krbek, Ivo, *op.cit.* (bilj.9), str.290-291.

²³ Britvić Vetma, Bosiljka, *op.cit.* (bilj.1) str. 90-392.

Na prostoru Jugoslavije, 1945. godine, prestao je rad upravnih sudova. Iako se inzistiralo da se akti temelje na zakonu, upravni spor se kao sredstvo osiguravanja zakonitosti pojavio 1952. Zakon o upravnim sporovima uvodi mogućnost osporavanja upravnih akata. Takvu nadležnost imali su vrhovni sudovi narodnih republika te Vrhovni vojni sud i Vrhovni sud Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Vrhovni sud Jugoslavije imao je neke prvostupanjske nadležnosti te je odlučivao o žalbama na presude vrhovnih sudova. Upravni spor bio je dopušten jedino protiv upravnih akata, a usmena rasprava bila je iznimka. Iako se upravni spor u pravilu vodio kao spor o zakonitosti, sud je imao ovlast da riješi spor i kao spor pune jurisdikcije. Specijalizirani upravnosudski nadzor uprave u Hrvatskoj nastao je kao posljedica novog Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1974. godine i nove razdiobe zakonodavne nadležnosti između federacije i tadašnjih republika.²⁴

Spor pune jurisdikcije je uz spor o zakonitosti koji je predstavljao pravilo hrvatskog upravnog spora uveden Zakonom o upravnim sporovima iz 1952. godine, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine te Zakonom o upravnim sporovima iz 1977. godine.

3.1 Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine

²⁴ Đerđa, Dario; David, Kryska, *Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: Kako unaprijediti hrvatski upravni spor*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str.95-96.

Zakon o upravnim sporovima iz 1952.(dalje u tekstu: ZUS 1952.) prihvaćen je 31. ožujka 1952. a stupio je na snagu 9. svibnja 1952. Tim je zakonom uspostavljena sudska kontrola upravnih akata ²⁵ Čl.40.st.3. je propisivao da je sud ovlašten svojom odlukom riješiti spor u stvarima socijalnog osiguranja i to kada je osporeno rješenje trebalo poništiti a podaci upravnog postupka su davali pouzdanu osnovu . Takva odluka je zamjenjivala poništeni upravni akt. Istim je zakonom bilo propisano da se u sporu može tražiti povrat stvari koja je bila oduzeta izvršenjem nezakonitog rješenja ili naknadu štete nanesene izvršenjem tog rješenja. Sud je imao ovlast da riješi stvar presudom kada je upravni akt bio protivan presudi ili da donese rješenje o izvršenju presuda kada je nadležno tijelo to propustilo. To su sve bili oblici spora pune jurisdikcije.²⁶ Takvom vrstom spora bavio se profesor Velimir Ivančević. Na temelju analize ZUS-a iz 1952. godine, zaključio je da postoje četiri oblika spora pune jurisdikcije. Prvi je slučaj u vezi s načelom obveznosti sudskih presuda u sporovima o zakonitosti. Stranka može tražiti od suda da riješi stvar ako npr. nadležno tijelo kod izvršenja pravomoćne presude donese novi akt koji je protivan shvaćanju suda. Drugi je slučaj spora pune jurisdikcije poseban oblik pravne zaštite, koju ZUS iz 1952. pruža građanima u slučaju šutnje uprave. Treći slučaj je rješavanje dvaju građanskopravnih pitanja koja su usko povezana sa sporom o zakonitosti i koja se zbog ekonomičnosti

²⁵Crnković, Mateja, *Koncepcije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik PFZ, 65, (5), 2015., str.708-709.

²⁶Britvić Vetma, Bosiljka, *op.cit.*(bilj.1), str.384.-385.

vođenja postupka, a naravno u interesu stranaka, ne daju na odluku građanskom sudu, već sudu koji rješava spor o zakonitosti. Na primjer, spor o zakonitosti se razvija u spor pune jurisdikcije pri rješavanju odštetnog zahtjeva. Četvrti slučaj spora pune jurisdikcije reguliran je u stvarima socijalnog osiguranja kao posebna olakšica strankama.²⁷ Pronašao je i kriterij za razdvajanje tih vrsta sporova. Spor o zakonitosti završava odbijanjem tužbe ili poništenjem akta, dok se spor pune jurisdikcije može završiti samo uvažavanjem tužbe. Naime, do njega dolazi samo kad je potrebno poništiti upravni akt, pa je logično da se nakon poništenja tužbeni zahtjev usvoji. Važan je članak 65. ZUS-a koji se odnosi na situaciju kada nadležno tijelo u propisanom roku od 30 dana ne donese rješenje u izvršenju presude. Ukoliko razlozi nisu opravdani, sud će donijeti rješenje koje nadomješta akt nadležnog tijela. ZUS iz 1952. je propisivao mogućnost spora pune jurisdikcije u dva slučaja po materiji, a u dva slučaja po svim upravnim materijama. Članak 40. st. 3. propisivao je spor pune jurisdikcije u materiji socijalnog osiguranja, a odredbom stavka 4. istog članka, u stvarima naknade štete i povrata oduzetih stvari. Spor pune jurisdikcije po članku 64. i 65. bio je moguć u svim stvarima pod uvjetom koji je bio propisan u odredbama spomenutih članaka.²⁸

²⁷ Ivančević, Velimir, *op.cit.* (bilj.13), str.81-93.

²⁸ Britvić Vetma, Bosiljka, *op.cit.* (bilj.1), str.386.

3.2 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965.godine

Do izmjene Zakona o upravnim sporovima došlo je zbog njegova usklađivanja s Ustavom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine. Ustav je utvrdio upravni spor kao oblik sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata kojim se odlučuje o pravima i interesima pojedinaca, pravnih osoba i drugih subjekata prava. Time je upravni spor određen kao ustavna kategorija. Nastala je prilika da se riješe problemi do kojih je došlo primjenom Zakona o upravnim sporovima. Izmjenom je bila proširena mogućnost primjene spora pune jurisdikcije na sva područja upravnog prava. Sud je imao ovlast da u svakom sporu kada bi osporeno rješenje trebalo poništiti riješi upravnu stvar ukoliko priroda stvari to dozvoljava i ako podaci upravnog postupka pružaju za to dovoljno osnova. Ovlaštenje suda da riješi upravnu stvar nije više ograničeno samo na određenu stvar. Ono je preraslo u opće ovlaštenje. Određena ograničenja nisu imala znatan utjecaj na opći karakter ovlaštenja zato što se moglo naći malo stvari čija priroda nije dozvoljavala meritorno rješavanje. Ako sud ne bi imao dovoljno podataka za rješavanje stvari, mogao ih je osigurati na temelju svojih ovlaštenja i na način propisan Zakonom o upravnim sporovima. Spor pune jurisdikcije, u odredbi članka 42. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, određen je generalnom klauzulom. Navedena je odredba

predstavljala poboljšanje efikasnosti upravnog spora i pružala mogućnosti da se ubrza postupak ostvarivanja pojedinačnih prava građana.²⁹

3.3. Zakon o upravnim sporovima iz 1977. godine

U Zakonu o upravnim sporovima iz 1977. nema važnijih novina u pogledu ovlaštenja sudova u upravnom sporu. Napustilo se savezno normiranje nadležnosti sudova u republikama.³⁰ U Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji, do 1952. godine, nisu postojali upravni sudovi. Ustanovljena je nova razdioba zakonodavne nadležnosti između federacije i tadašnjih republika. Sudski nadzor akata uprave su provodili vrhovni sudovi narodnih republika. Upravni sud, kao samostalan republički, osnovan je 1. srpnja 1977. godine.³¹ U njegovu su nadležnost stavljeni svi upravni sporovi dotadašnjeg Odjela za upravne sporove Vrhovnog suda Socijalističke Republike Hrvatske i upravno-računski sporovi koji su do tada bili u nadležnosti Višeg privrednog suda Socijalističke Republike Hrvatske.³² Time je napušten angloamerički sustav upravnog nadzora putem redovitih sudova i uspostavljen francuski sustav nadzora od strane specijaliziranih sudova.³³

²⁹ *Ibid.* str.387-388.

³⁰ Zakon o upravnim sporovima iz 1977. (Službeni list SFRJ, br. 4/77),dalje: ZUS iz 1977.

³¹ Visoki upravni sud, <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest> (20.11.2022.)

³² Đerđa, Dario ;David, Kryska, *op.cit.* (bilj.24), str.95.

³³ *Ibid.* str.98.

4. SPOR PUNE JURISDIKCIJE OD 1991. DO 2012. GODINE

Nakon stjecanja samostalnosti, Republika Hrvatska nije donijela poseban zakon koji bi regulirao upravno sudstvo. Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima je preuzela ZUS iz 1977. godine. Na taj način je spor pune jurisdikcije uveden u hrvatski pravni sustav. Prilikom preuzimanja ZUS-a iz 1977., unesene su brojne izmjene i dopune.³⁴ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima je 1992. izmjenjen dva puta. Primjenjivao se sve do 2012. godine.

4.1 Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine

Zakonom je bilo propisano da upravni sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akta.³⁵ Dakle, ne ulazi u rješavanje upravne stvari, već samo poništava akt koji je nezakonit. Postojala je mogućnost postupanja po punoj jurisdikciji, ali ne i obveza. Nadležnost suda u sporovima o zakonitosti bila je utvrđena generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom, dok je nadležnost suda u sporovima pune jurisdikcije bila regulirana enumerativnom metodom. Bilo je isključena mogućnost da se spor pune jurisdikcije vodi u stvarima koje za to nisu predviđene zakonom.³⁶ Čl. 42.st. 3. propisivao je uvjete koji su potrebni

³⁴ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima (NN, 53/91)

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Britvić Vetma, Bosiljka; Bassegli Gozze, Vlaho, *Prava i obveze upravnih sudova – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str.223.

kako bi sud mogao sam riješiti stvar. Jedan se ticao prirode stvari, a drugi utvrđenog činjeničnog stanja.³⁷ Drugi uvjet je izazivao dosta dileme i ograničavao primjenu spora pune jurisdikcije. Prevladalo je mišljenje da činjenice koje Upravni sud utvrđuje u navedenim slučajevima mogu biti samo one koje su postojale u vrijeme donošenja osporenog upravnog akta, ne i one koje su nastale kasnije. Nove činjenice su se mogle koristiti prilikom obnove upravnog postupka. Spor pune jurisdikcije je bio zasnovan na općoj klauzuli, ali je isto tako bio uvjetovan ne samo karakterom podataka postupka, nego i prirodom upravne stvari. O sudu je ovisilo hoće li koristiti ovlaštenja da meritorno riješi stvar ,da dodijeli neko osporeno pravo,da utvrdi nastanak subjektivnog prava i njegov sadržaj,da smanji nametnutu obvezu ili na drugi način uredi neku individualnu situaciju. Primjena spora pune jurisdikcije nije bila česta u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske. Neki od razloga su neprihvatanje mišljenja upravnog suda od upravnih tijela,problem diskrecijske ocjene, zakonsko reguliranje spora pune jurisdikcije.³⁸

Čl. 42.st. 4. Zakona omogućavao je sudu da meritorno odluči u situaciji kada je tužitelj,osim poništenja upravnog akta, zatražio i povrat stvari koje su mu bile oduzete u izvršenju akta ili zatražio naknadu štete koja mu je bila nanesena

³⁷ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima (NN, 53/91)

³⁸ Britvić Vetma,Bosiljka;Bassegli Gozze,Vlaho,*op.cit.* (bilj.36) .str.223.-224.

izvršenjem osporavanog akta ako su podaci upravnog postupka pružali pouzdanu osnovu.

Na temelju čl.42.st.5. moglo je doći do meritornog rješavanja u još jednoj situaciji. To je bilo kada upravno tijelo po zahtjevu stranke nije u propisanom roku donijelo rješenje te je zbog toga stranka pokrenula upravni spor kao da je njezin zahtjev riješen negativno. Ako je tužba bila osnovana, sud je presudom određivao u kojem će smislu upravno tijelo donijeti propušteni akt ali je i sam mogao riješiti upravnu stvar. U slučaju šutnje uprave, upravni sud je imao samo mogućnost meritornog rješavanja. Zakonodavac je tu propustio odrediti do kojeg roka stranka ima pravo na pokretanje upravnog spora u slučaju šutnje uprave.

Upravnom sudu nije bilo dozvoljeno da samostalno utvrđuje činjenično stanje, već je spor rješavao na temelju činjenica koje su utvrđene tijekom upravnog postupka.³⁹ Ukoliko utvrđeno činjenično stanje u upravnom postupku nije predstavljalo pouzdanu osnovu za rješavanje upravne stvari, postojao je samo spor o zakonitosti. Sud je samo u iznimnim situacijama bio ovlašten da utvrđuje činjenično stanje: ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo teško popravljivu štetu za tužitelja, ako je na temelju javnih knjiga ili drugih dokaza u spisu predmeta očito da je činjenično stanje drugačijeg od onog utvrđenog u upravnom

³⁹ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima (NN, 53/91), čl.39.st.1.

postupku, ako je u tom sporu već jednom poništen upravni akt a nadležno tijelo nije postupilo po presudi.⁴⁰ Također, sud je mogao samostalno utvrđivati činjenično stanje u slučaju šutnje uprave ako je odlučio da meritorno riješi upravnu stvar.⁴¹

O upravnim sporovima se rješavalo na nejavnoj sjednici. Ako je složenost upravne stvari to zahtjevala, iznimno se mogla održati i usmena rasprava. O tome je odlučivao sud.⁴²

5. UPRAVNOSUDSKA REFORMA

Republika Hrvatska je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji preuzela obvezu implementacije pravila i načela zakonodavstva Europske unije. Reforma pravosuđa bila je prioritet sadržan u Strategiji reforme pravosuđa koja je donijeta 2005. godine. Hrvatska se suočila s nizom problema vezanih uz vođenje upravnog spora na način reguliran tadašnjim Zakonom o upravnim sporovima te s problemom Upravnog suda kao suda pune jurisdikcije posebno u kontekstu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁴³ o čemu govori i mišljenje Europske komisije iz 2004. godine. Pred upravnim sudovanjem postavljaju se brojni zahtjevi koji se odnose na : smanjivanje zaostataka u rješavanju,

⁴⁰ *Ibid.*, čl.63.st.3.

⁴¹ *Ibid.*, čl.42.st.5.

⁴² *Ibid.*, čl.34.

⁴³ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17), dalje u tekstu : Konvencija

pravo suda da u svakom sporu utvrđuje činjenično stanje i provede usmenu raspravu, pravo stranke na ulaganje žalbe na presudu upravnog suda. Zbog navedenog nastaje potreba za osnivanjem drugostupanjskog suda, učinkovitosti i skraćivanjem postupaka. Donesen je zaključak da je potrebno izmijeniti pravnu regulaciju upravnog spora.

Članak 6. Konvencije nazvan je Pravo na pravično suđenje. Temeljem njega, države potpisnice Konvencije dužne su ispuniti niz obveza i standarda važnih za upravni spor. Hrvatski sustav sudske kontrole uprave bio je neusklađen sa navedenim člankom.⁴⁴ Članak 6. stavka 1. navedene Konvencije propisuje da zbog utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.⁴⁵ Države potpisnice bile su dužne uvesti usmenu kontradiktornu raspravu, pravo na žalbu i mogućnost sudske kontrole utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom postupku.

Osoba o čijem se građanskom pravu ili obvezi odlučuje ima četiri postupovna prava: 1. pravo da o građanskom pravu ili obvezi odluči zakonom ustanovljeni, neovisan i nepristrani sud, 2. pravo na pravičan postupak, 3. pravo na javan postupak i na

⁴⁴ Vlahović, Ivona; Željko, Darija, *Reforma upravnog sudovanja*, Pravnik, 49, 1 (99), 2016, str.136-137.

⁴⁵ Karlovčan Đurović, Ljiljana, *Upravni spor u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 45, 1/2008. str.95.-100.

javno objavljenu odluku, 4. pravo na donošenje odluke u razumnom roku. Upravna tijela ne udovoljavaju prvom zahtjevu da budu nepristrana i neovisna zbog vezanosti nižih tijela za upute viših, hijerarhijski ustrojene odgovornosti o obavljanju upravnih djelatnosti te odgovornosti izvršne vlasti zakonodavnoj. No, treba istaknuti da je u praksi Europskog suda prihvaćeno i tumačenje prema kojem se ne radi o povredi Konvencije ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz stavka 1. članka 6. Konvencije, ali je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje udovoljava tim zahtjevima.⁴⁶ Republika Hrvatska je u vezi odredbe članka 6. stavka 1. koja nameće obvezu vođenja javnog postupka i javnog objavljivanja presude prigodom ratifikacije stavila rezervu . Do 2012. godine, od svih predmeta u kojima je Republika Hrvatska bila tužena pred Europskim sudom za ljudska prava, njih 20 izravno odnosilo na područje upravnog sudovanja, a u prvom redu se navedene presude odnose na pravo na pravično suđenje.⁴⁷ Bilo je vidljivo da su potrebne promjene upravnog sustava.

Kada se analiziraju odredbe Zakona o upravnim sporovima 1991. i njegove novele iz 1992., postavlja se pitanje da li se Upravni sud može smatrati sudom u kontekstu čl.6.st.1. Konvencije. Ustavni sud Republike Hrvatske je u odluci br. U-I-745/1999 od 8.studenog 2000.godine izrazio mišljenje da Upravni

⁴⁶ Karlovčan Đurović, Ljiljana, *op.cit.*, (bilj.45), str.97.

⁴⁷ Vlahović, Ivona; Željko, Darija, *op.cit.* (bilj.44), str.137.

sud nije sud pune jurisdikcije.⁴⁸ Isto tako je utvrdio pretpostavke koje moraju biti zadovoljene kako bi se Upravni sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije. Prva je da sud ima pravo i dužnost samostalno utvrditi činjenično stanje kad god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova izvođenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja. Druga se pretpostavka odnosi na pravo i dužnost suda da odredi i održi usmenu i kontradiktornu raspravu kad god je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi, odnosno da je dužan održati raspravu kad stranka to zahtijeva u postupku. Upravni sud u pravilu ne utvrđuje činjenično stanje već prema odredbi čl.39.st.1.Zakona o upravnim sporovima, rješava spor na temelju činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vezanost Upravnog suda za činjenično stanje u upravnom postupku karakteristično je za spor o zakonitosti upravnog akta. Zakon predviđa nekoliko situacija u kojima sud može sam utvrđivati činjenično stanje: 1.ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti, 2.ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drukčije od onog utvrđenog u upravnom postupku ili 3.ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo

⁴⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske, Presuda U-I-745/1999 od 8. studenog 2000. godine, NN, br.112/00

po presudi. Upravni sud ne ispunjava ni pretpostavku održavanja usmene i kontradiktorne rasprave. Čl.34.st.1.Zakona propisuje da se o upravnim sporovima rješava na nejavnoj sjednici. Sud će donijeti odluku o potrebi usmene rasprave ukoliko će to biti potrebno. Iz navedenog se može zaključiti da prema odredbama Zakona o upravnim sporovima, Upravni sud Republike Hrvatske ne ispunjava dvije osnovne pretpostavke kako bi se mogao smatrati sudom pune jurisdikcije. Odluka Ustavnog suda predstavljala je obvezu donošenja novog Zakona o upravnim sporovima. Kao razlog neusklađenosti navodi se i to što se upravni spor u pravilu vodio kao spor o zakonitosti, što je odgovaralo stajalištu da sudstvo ne bi trebalo donositi odluke u upravnim stvarima. Takav kasatorni sustav nije oprečan europskom pravu, ali je reformacijski sustav puno učinkovitiji.

Postupak donošenja pokrenut je nakon Sporazuma o pridruživanju i nastojanjima da se ispune kriteriji ulaska u Europski uniju. Vlada Republike Hrvatske je 22. rujna 2005. godine usvojila dokument Strategija razvoja pravosuđa. Kao podrška reformi, 2007. godine pokrenut je Twinning projekt CARDS 2004 – Podrška razvoju učinkovitijeg i modernijeg funkcioniranja Upravnog suda Republike Hrvatske.⁴⁹ Ciljevi projekta bili su : izrada novoga Zakona o upravnim sporovima, smanjenje trajanja postupaka pred upravnim sudom i postojećih zaostataka u

⁴⁹ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Narodne novine, 2017., str.10.

neriješenim predmetima te povećanje efikasnosti sudske kontrole nad zakonitosti upravnih akata.⁵⁰

6. ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010. GODINE

29. siječnja 2010. godine usvojen je Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. Zakon je mijenjan pet puta. Prvi puta u prosincu 2012., drugi put u prosincu 2014. Treći put je mijenjan odlukom Ustavnog suda kojom je ukinut članak 79. Zakona o upravnim sporovima. Do četvrte novele došlo je u travnju 2017.⁵¹ a do pete u listopadu 2021.⁵² Izmjene su bile znatne te današnji tekst Zakona o upravnim sporovima bitno odstupa od teksta koji je usvojen 2010.⁵³

Zakon o upravnim sporovima iz 2010.⁵⁴ mijenja dugogodišnji sadržaj upravnog spora. Riječ je o potpuno novom pravnom uređenju koje stavlja naglasak na sudsku zaštitu subjektivnih prava, osigurava sudu da u svakom sporu utvrđuje činjenice, provodi usmenu raspravu, proširuje predmet upravnog spora te predviđa pravo ulaganja pravnog lijeka na presudu čime se uvodi dvostupanjsko suđenje.⁵⁵ Najveća promjena odnosi se na obvezu

⁵⁰ Marušić Babić, Gordana, *Temeljne odrednice novog Zakona o upravnim sporovima, Pravo i Porezi*, br.3., 2003., str.95-96.

⁵¹ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj.49), str.10-11.

⁵² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (NN 110/2021)

⁵³ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj.49), str.11.

⁵⁴ Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), dalje : ZUS iz 2010.

⁵⁵ Britvić Vetma, Bosiljka ; Bassegli Gozze, Vlaho, *op.cit.* (bilj.36), str.226-227.

suda da meritorno riješi upravnu stvar. Prije se većina upravnih sporova vodila kao spor o zakonitosti gdje se sud zadržavao samo na utvrđivanju nezakonitosti akta, njegovom poništenju i vraćanju stvari na ponovno rješavanje javnopravnom tijelu. Danas bi sudska odluka morala biti odluka kojom se rješava upravna stvar.⁵⁶

Analizom ZUS-a iz 2010. može se zaključiti da se spor pune jurisdikcije temelji na općoj klauzuli ali je uvjetovan i prirodom stvari. Članak 58. ZUS-a propisuje slučajeve u kojima je sud dužan usvojiti tužbeni zahtjev te propisuje kakvu odluku treba donijeti u konkretnim slučajevima. U nekim slučajevima obvezan je upravni spor riješiti kao spor o zakonitosti, dok u drugim treba riješiti kao spor pune jurisdikcije.⁵⁷ Čl. 58. st. 1. propisuje obvezu upravnom sudu u slučaju da utvrdi kako je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, da presudom usvoji tužbeni zahtjev, poništi pobijanu odluku i sam riješi stvar, osim kad to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Dakle, upravni sud istom presudom najprije odlučuje da li je pojedinačna odluka nezakonita iz bilo kojeg razloga, osim iz razloga ništavosti, a zatim rješava upravnu stvar. Ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne donese odluku koju je trebalo, upravni će sud usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može s

⁵⁶ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj.49), str. 13.

⁵⁷ *Ibid*, str.192.-193.

obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.⁵⁸ U takvom slučaju potrebno je najprije utvrditi je li protekao zakonski rok za odlučivanje javnopravnog tijela, je li izjavljen prigovor ili tužba. Kao i u starom zakonu, nije određen rok u kojem stranka može ostvariti svoje pravo. Propisuje se samo da se spor zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke može pokrenuti 8 dana nakon proteka propisanog roka.⁵⁹ Sudska praksa pokazuje da su rijetki slučajevi kada sud u upravnim sporovima koji se vode na temelju članka 3. stavka 1. točke 3. ZUS-a meritorno odlučuje, čak i kada tužitelj to tužbenim zahtjevom traži. Upravni sudovi su zauzeli pravno shvaćanje da u takvim slučajevima nalažu javnopravnom tijelu da donese odluku u određenom roku. Takvo je postupanje postalo pravilo. Sudska praksa bi trebala promijeniti navedeno shvaćanje i primjenom načela učinkovitosti utvrđivati postoje li uvjeti da sud samostalno riješi stvar sukladno stavku 3. članka 58. ZUS-a kada tužitelj to tužbenim zahtjevom traži. Donošenje meritorne odluke trebalo bi postati pravilo a donošenje presude kojom se naređuje tuženiku da donese odluku u određenom roku iznimka.⁶⁰

Navedenim odredbama ZUS-a iz 2010. se upućuje prigovor u vezi pojma „priroda stvari“. Riječ je o pojmu koji nije zakonski definiran i koji ocjenjuje upravni sud u svakom pojedinom slučaju. Na temelju toga se smatra da upravni sud nema apsolutnu

⁵⁸ Čl. 58. st. 3. ZUS-a iz 2010.

⁵⁹ Čl. 24. st. 2. ZUS-a iz 2010.

⁶⁰ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj. 49), str. 195.-196.

obvezu riješiti upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije. Potrebno je razlikovati situacije kada sud procjenjuje je da li priroda stvari dopušta spor pune jurisdikcije. U nekim slučajevima pravni propis ne omogućava sudu donošenje reformacijske odluke ili je primjerice određenu činjenicu moguće jedino i isključivo utvrditi u ponovljenom upravnom postupku ili u obnovi postupka. Čak i kada tužitelj tužbenim zahtjevom traži meritorno odlučivanje iz čl. 22. st. 3. ZUS-a, sud može u obrazloženju presude utvrditi da je „priroda stvari“ takva da sud nije u mogućnosti sam riješiti stvar.⁶¹

Sud ne može meritorno riješiti stvar o kojoj je nadležno tijelo odlučilo diskrecijskom ocjenom. Time bi zakoračio u nadležnost uprave. Navedena ograničenja ne bi trebala bitno utjecati na opći karakter ovlaštenja u upravnom sporu.⁶²

6.1. Utvrđivanje činjenica u upravnom sporu

Kao sporno se pitanje postavlja utvrđivanje činjenica u upravnom sporu. Kako bi upravni sud odlučio presudom o tužbenom zahtjevu, nužno je da prethodno pravilno i potpuno utvrdi činjenično stanje. Novi Zakon o upravnim sporovima, određuje da sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan i činjenice koje je sam

⁶¹ Horvat, Božidar, *Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 221.-242.

⁶² Britvić Vetma, Bosiljka; Ljubanović, Boris, *op.cit.* (bilj.11), str. 436.

utvrdio.⁶³ Takvo rješenje jača ovlaštenje i odgovornost upravnog suda u pogledu zaštite prava stranaka, ostvarivanja objektivne zakonitosti i utvrđivanja točnog i potpunog činjeničnog stanja. Slobodno ocjenjuje koje dokaze je potrebno izvesti te može odbiti dokazne prijedloge ako smatra da njihovo izvođenje ne bi dovelo do drugačijeg rješavanja spora.⁶⁴

Sudac u sporu o zakonitosti mora ocijeniti je li pobijana odluka bila zakonita na dan kada je donesena te mora uzeti u obzir postojeće pravno i činjenično stanje na taj dan. S druge strane, sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije može uzeti u obzir elemente za koje uprava nije morala znati u vrijeme kada su sporne činjenice nastale, pa čak i činjenice koje tada nisu postojale. Sudac koji ima ovlasti pune jurisdikcije ne stavlja se u vrijeme donošenja osporavane odluke, nego u trenutak u kojem sam donosi odluku. Ako se pojavi nova važna činjenica koja se nije mogla iznijeti ranije, nema razloga da se ona ne uzme u obzir samo zato što još nije postojala ili zato što tužitelj za nju nije mogao znati prije. Naravno, iznošenje novih činjenica bi se trebalo ograničiti obvezom tužitelja da navede razloge zašto te činjenice nije iznio u upravnom postupku.⁶⁵ Nove činjenice i dokazi u upravnom sporu morali bi se uzeti u obzir ako nema dvojbe da je činjenično stanje bitno drugačije od onog

⁶³ Čl. 33.st 2. ZUS-a iz 2010.

⁶⁴ Presuda Upravnog suda u Rijeci poslovni broj 3 Usl-1942/14-15 od 14.ožujka 2016.

⁶⁵ Britvić Vetma, Bosiljka, *op.cit.* (bilj.1), str.397.

utvrđenog u upravnom postupku.⁶⁶ Upravni spor je promjenjiv u prostoru i vremenu pa sudac mora imati smisla za pragmatičnost. Mora uzeti u obzir činjenice, prirodu interesa koji treba zaštititi i usporediti ih s kasatornim ovlaštenjima. Postupak mora biti konkretan i pragmatičan. Odluka mora biti obrazložena, jasna i eksplicitna. Sudac mora izrijeком objasniti pravne i činjenične razloge koji su ga naveli da prihvati određeno rješenje. Određen je novi način utvrđivanja činjeničnog stanja i dokazivanja. U vezi toga se postavlja pitanje da li sud utvrđuje činjenice po službenoj dužnosti ili ne. Javljaju se različita mišljenja. Jedan dio prakse smatra da se u odnosu na dokazni postupak upućuje na primjenu Zakona o parničnom postupku. To bi značilo da su stranke te koje imaju dužnost podnijeti dokaze radi utvrđivanja činjenica na temelju kojih će sud odlučiti o zakonitosti pobijane odluke i o pravu stranke. Drugio dio prakse i pravna teorija smatraju da sud ima pravo utvrđivati činjenice i po službenoj dužnosti. Čl.33 ZUS-a iz 2010. ide u prilog takvom shvaćanju.⁶⁷ Sud ima pravo i obvezu utvrđivati činjenice bez obzira što ih stranke u tužbi nisu istaknule. To je važno za spor pune jurisdikcije zato što se rješava upravna stvar i ne smije se zanemariti načelo materijalne istine koju bi javnopravno tijelo trebalo primijeniti u slučaju da je sud odluku samo stavio izvan snage i vratio stvar na

⁶⁶ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj.49), str.118.

⁶⁷ Britvić Vetma, Bosiljka, *op.cit.* (bilj.1), str.397.

ponovno odlučivanje. Upravni sud ima obvezu da brine o javnom interesu pa time ima i šire obveze od od parničnog.⁶⁸

Na prethodnu obvezu suda nadovezuje se i vođenje usmene rasprave kao pravila.⁶⁹ Ono ima funkciju upotpunjavanja činjeničnog stanja te razjašnjavanja bilo kakvih dvojbi u vezi s njim. Isto tako omogućava strankama da se izjasne o činjenicama koje se utvrde u sporu.

Afirmiranjem načela spora pune jurisdikcije, utvrđivanjem činjenica i vođenjem usmene rasprave kao pravila upravni spor se približio parničnom postupku. Ipak, postoje znatne razlike između te dvije vrste spora, pa je njihovo izjednačavanje neutemeljeno.

6.2. Vezanost suda tužbenim zahtjevom

Tužbom se može zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u slučaju kad se traži poništenje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke ili donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku.⁷⁰ Sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva pri čemu nije vezan razlozima tužbe a po službenoj dužnosti pazi samo na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništavosti upravnog ugovora.⁷¹ Tužitelj može u tužbi tražiti samo poništenje odluke, ne i donošenje nove. Stoga se postavlja pitanje ima li sud ovlaštenje

⁶⁸ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj.49), str.125-126.

⁶⁹ Čl.7.st.1. ZUS-a iz 2010.

⁷⁰ *Ibid.* čl.2.st.3..

⁷¹ *Ibid.* čl.31.

da meritorno riješi stvar ako takva odluka nije navedena u tužbi. S jedne strane postoji vezanost suda za tužbeni zahtjev a s druge obveza donošenja meritorne odluke. Iz odredbi ZUS-a iz 2010. kojima su normirana ovlaštenja suda kod usvajanja tužbenog zahtjeva moglo bi se zaključiti da obveza donošenja reformacijske presude postoji bez obzira je li to traženo tužbenim zahtjevom. Konačni Prijedlog ZUS-a iz 2010.godine podržava takvo mišljenje. Način rješavanja spora definiran je odredbama ZUS-a koje se odnose na rješavanje tužbenog zahtjeva. U svojoj praksi Upravni sud nije često donosio presude kojima se zamjenjuje poništeni akt, međutim kada je to činio, bilo je to neovisno o tužbenom zahtjevu.⁷²

Kao protuargument može se navesti da pokretanje spora i daljnje raspolaganje tužbom ovisi o dispoziciji tužitelja. Norma kojom su definirani tužbeni zahtjevi izričito propisuje kada se može tražiti spor pune jurisdikcije. Tužitelj je taj koji tužbenim zahtjevom ima pravo odabrati i u kojem će se opsegu voditi spor. On neće uvijek imati interes da sud presudom riješi stvar, već će biti dovoljno da se odluka poništi. Može se postaviti pitanje da li bitnu povredu pravila postupka predstavlja slučaj kada sud presudom prekorači tužbeni zahtjev. Da li se onda može podnijeti žalba ako sud nije donio reformacijsku presudu, a mogao je to učiniti.⁷³ Bitne povrede

⁷² Vezmar Barlek, Inga, *Novo uređenje upravnog spora u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br.1, 2012., str. 488-490.

⁷³ *Ibid.* str.491

pravila sudskog postupka postoje kada upravni sud tijekom spora nije primijenio ili nepravilno primijenio odredbe ZUS-a a to je utjecalo na donošenje zakonite i pravilne presude.⁷⁴

6.3. Drugostupanjski upravni sud

Kroz povijest se mijenjala mogućnost ulaganja žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih sudova. Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima zakonodavac se odlučio za jednostupanjsko sudovanje. Zbog toga u razdoblju od 1991.godine pa do stupanja na snagu novoga Zakona o upravnim sporovima 2012. nije postojala mogućnost ulaganja žalbe na presude Upravnoga suda. Važna novina upravnosudske zaštite građana ostvarena je ponovnim uvođenjem instituta žalbe kao redovitog pravnog lijeka u upravnom sporu.⁷⁵

Novim ZUS-om se zaštita prava i interesa građana ostvaruje u upravnom sporu koji je uređen u dva stupnja. Osnovana su četiri upravna suda prvog stupnja koji se nalaze u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu, a njihove odluke nadzire Visoki upravni sud u Zagrebu.⁷⁶ Visoki upravni sud nadležan je odlučivati kao prvostupanjski sud u slučajevima određenim posebnim zakonom te

⁷⁴ čl.66. ZUS-a iz 2010.

⁷⁵ Đanić, Ana ; Ofak, Lana, *Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedan od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava*, Pravni vjesnik, god.30.,br. 2, 2014.,str.167.-183.

⁷⁶ Held, Mateja, *Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 69,(4),2019.,str. 553-587.

kao drugostupanjski sud kada odlučuje o žalbama protiv odluka upravnih sudova.⁷⁷

Originalni tekst ZUS-a iz 2010. sadržavao je ograničenje u pogledu žalbe. Ona se mogla izjaviti samo ako je sud presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Dakle, u situacijama gdje je usvojio tužbeni zahtjev i proveo spor pune jurisdikcije.⁷⁸ Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima iz 2014. uvedeno je novo rješenje prema kojemu je moguće izjaviti žalbu protiv svake prvostupanjske presude, osim u slučajevima propisanim člankom 66.a ZUS-a. Kao žalbeni razlozi navode se: bitna povreda pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešna primjena materijalnog prava.⁷⁹ U slučaju osnovanosti žalbe ali i ako nađe na nedostatak na koji pazi po službenoj dužnosti, Visoki upravni sud će poništiti prvostupanjsku presudu, otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar.⁸⁰ Mora donijeti reformacijsku presudu. Upravni sud nema kasatorne ovlasti na temelju kojih bi mogao pobijanu presudu samo poništiti. Ima reformacijske ovlasti koje mu daju mogućnost i obvezu da preinači prvostupanjsku odluku, odnosno zamijeni je svojom. Donošenje reformacijske presude u sebi sadrži i kasatorno ovlaštenje. Donose se dvije odluke. Jednom se pobijana presuda poništava, a drugom se

⁷⁷ Vezmar Barlek, Inga, *Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 34, br. 1, 2013., str. 589-606.

⁷⁸ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, *op.cit.* (bilj. 49), str. 220.

⁷⁹ čl. 66. st. 1. ZUS-a iz 2010.

⁸⁰ *Ibid.* čl. 74. st. 2 u vezi s čl. 73. st. 1.

zamjenjuje novom. Propisivanje obveznog donošenja reformacijske presude žalbenog suda pridonosi učinkovitosti i ubrzanju postupka. Ovakvo rješenje se može pokazati nedostatnim ako prvostupanjski sud sam odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u sporu u kojem to nije ovlašten. Na primjer ako se radi o stvari koja se riješava diskrecijskom ocjenom. Visoki upravni sud bi morao takvu presudu ocijeniti nezakonitom jer time dolazi do povrede pravila upravnog spora. Nikako ne bi smio suditi u sporu pune jurisdikcije jer bi zakoračio u nadležnost javnopravnog tijela. Može se postaviti pitanje hoće li se obvezom donošenja reformacijske presude ponekad zahvatiti u neosporavane dijelove prvostupanjske presude, što bi bilo suprotno ovlaštenju suda da presudu ispituje samo u pobijanom dijelu i protivno načelu pravomoćnosti.

ZUS ne sadrži odredbe o zabrani *reformacije in peius*. To se kao zanimljivo pitanje otvara zbog obveze Visokog upravnog suda da donese reformacijsku presudu. Reformacijskom presudom drugostupanjskog suda moglo bi se presuditi na štetu žalitelja. Upitno je da li takvo rješenje predstavlja povredu načela dispozicije i načela *ne bis in idem*. S druge strane, zahtijeva se da presuda suda o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke koja zamjenjuje odluku javnopravnog tijela bude zakonita, da se stranci ne prizna više od onoga što joj zakonom pripada. Ako Visoki upravni sud utvrdi da postoji razlog na koji pazi po

službenoj dužnosti, bio bi ovlašten donijeti odluku na štetu žalitelja.⁸¹

7. ZAKLJUČAK

Institut spora pune jurisdikcije je već dugo vremena prisutan u hrvatskom pravu. Uveden je Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine nakon što je Republika Hrvatska stekla samostalnost i neovisnost. Riječ je o teorijskom, a ne zakonskom terminu. Reguliran je formulacijom „kada sud sam rješava stvar “ ili „kad sud odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke“. To je vrsta spora u kojemu sudac ima proširene ovlasti koje mu omogućavaju da sam riješi stvar, odnosno da meritornom presudom odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Isprva je meritorno rješavanje sporova bilo uvedeno kao iznimka u točno određenim slučajevima. Danas je takvo rješenje ZUS-om iz 2010. godine uvedeno kao pravilo po kojem je upravni sud obvezan postupati. Spor pune jurisdikcije temelji se na općoj klauzuli ali je uvjetovan prirodom upravne stvari što sud utvrđuje u svakom konkretnom slučaju. Kao problem, javlja se pitanje razgraničenja spora pune jurisdikcije od spora o zakonitosti. Spor pune jurisdikcije je usmjeren na zaštitu subjektivnih prava. Njime se nastoji ispraviti nepravda nanescena pojedinačnim upravnim aktom od strane javnopravnih tijela. Upravo zbog toga on nije

⁸¹ Vezmar Barlek, Inga, *op.cit.* (bilj.74), str.597.-598.

apstraktan, već konkretan, razmljiv i pragmatičan. Izmjenom Zakona o upravnim sporovima šire se ovlaštenja suda u pogledu meritornog rješavanja upravne stvari. Time je napravljena iznimka od načela diobe vlasti kako bi se spriječilo da izvršna vlast djeluje na štetu građana. Uvodi se samostalno utvrđivanje činjenica od strane upravnog suda, obvezna usmena rasprava i Visoki upravni sud. Reformom upravnog prava, Republika Hrvatska je uskladila svoj zakon sa pravnom stečevinom Europske unije i sa zahtjevima poštenog suđenja iz članka 6. stavka 1. Konvencije. Sporom pune jurisdikcije nastoji se poboljšati funkcioniranje sudstva. No, sama reorganizacija nije dovoljna. Potrebni su pojačani naponi sudaca i njihova profesionalna edukacija.

Uvođenje obveznog donošenja reformacijskih presuda poboljšava efikasnost upravnog spora, skraćuje sudski postupak te omogućava građanima brže ostvarenje subjektivnih prava. Ipak, nije dovoljno samo donijeti zakon, veći je problem kako ga u stvarnosti realizirati. Često se pojave nejasnoće i proturječnosti za koje je potrebno je pronaći rješenje kako bi se zakon pravilno primjenjivao. Sudska praksa je ta koja pokazuje koliko je ovaj institut zapravo učinkovit u ostvarivanju ciljeva.

8. LITERATURA

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
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)
3. Zakon o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ br. 4/1977, 36/1977, Narodne novine br. 53/1991, 9/1992, 77/1992, 20/2010)
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, Presuda U-I-745/1999 od 8.studenog 2000.g., NN (112/00)
5. Borković, Ivo, Upravno pravo, NN, Zagreb, 2002.
6. Krbek, Ivo, Pravo jugoslavenske javne uprave : III. Knjiga, funkcioniranje i upravni spor, Birozavod, Zagreb, 1962.
7. Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Zagreb, Narodne novine, 2017.
8. Britvić Vetma, Bosiljka, Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci v. 32, br. 1, 2011., str.381-405.
9. Britvić Vetma, Bosiljka; Bassegli Gozze, Vlaho, Prava i obveze upravnih sudova - sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 207.-232.
10. Britvić Vetma, Bosiljka; Ljubanović, Boris, Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 429-441.
11. Crnković, Mateja, Konceptije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu, Zbornik PFZ, 65, (5), 2015., str. 693-719.

12. Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. v. 29, br. 1, 2008., str.111-147.
13. Đanić, Ana ; Ofak, Lana, Djelotvornost žalbe u upravnom sporu kao jedan od temeljnih instituta zaštite ljudskih prava, Pravni vjesnik, god.30., br. 2, 2014., str.167.-183.
14. Đerđa, Dario; David, Kryska, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: Kako unaprijediti hrvatski upravni spor, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str.91-126.
15. Held, Mateja, Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 69, (4), 2019., str. 553-587.
16. Horvat, Božidar, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja - sporna pitanja u praksi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 221.-242.
17. Ivančević, Velimir, Upravni spor pune jurisdikcije s naročitim obzirom na član 40./3. Zakona o upravnim sporovima, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 3., 1953., str.81-93.
18. Karlovčan Đurović, Ljiljana , Upravni spor u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 45, 1/2008.str.95.-100.
19. Koprić, Ivan, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, Hrvatska javna uprava, god.6. (2006.), br.1 str.223-239.
20. Ljubanović, Boris; Britvić Vetma, Bosiljka: Vrste upravnih sporova, HKJU - CCPA, god. 11. (2011.), br. 3., str. 753-772.
21. Marušić Babić, Gordana, Temeljne odrednice novog zakona o upravnim sporovima, Pravo i Porezi, br.3., 2003., str.95.-96.

22. Vezmar Barlek, Inga ;Đerđa, Dario, Specifičnosti spora pune jurisdikcije i vještačenje u upravnom sporu, priručnik za polaznike/ice, Pravosudna akademija, 2020.
23. Vezmar Barlek, Inga, Ovlaсти žalbenog suda u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 34, br. 1, 2013., str. 589-606.
24. Vezmar Barlek, Inga, Novo uređenje upravnog spora u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br.1, 2012., str. 485-504.
25. Visoki upravni sud, <https://sudovi.hr/hr/vusrh/osudovima/povijest> (20.11.2022.)

Izjava o izvornosti

Ja, Karmen Pofuk pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog 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.

Karmen Pofuk v.r.