

Prvostupanjski upravni spor

Car-Čorko, Anamaria

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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:199:479862>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
Stručni diplomski studij Javna uprava

ANAMARIA CAR-ČORKO

PRVOSTUPANJSKI UPRAVNI SPOR

Završni rad

Mentor: izv.prof.dr.sc Marko Turudić

Zagreb, lipanj 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, ANAMARIA CAR-ČORKO pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Anamaria Car-Čorko, v.r.

SADRŽAJ

1.	UVOD.....	1
1.1.	UPRAVNI SPOR U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	3
2.	USTROJSTVO I NADLEŽNOST UPRAVNIH SUDOVA.....	4
2.1.	USTROJSTVO.....	4
2.2.	NADLEŽNOST.....	4
2.2.1.	VISOKI UPRAVNI SUD U ULOZI PRVOSTUPANJSKOG SUDA.....	5
2.2.1.1.	KONTROLA ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA.....	5
2.2.1.2.	UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM U PODRUČJU JAVNE NABAVE.....	6
2.2.1.3.	UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM U PODRUČJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA.....	7
2.2.1.4.	UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM POVODOM ODLUKA HAKOM-A U PODRUČJU ELEKTRONIČKIH KOMUNIKACIJA.....	7
2.2.1.5.	UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM U PODRUČJU TRŽIŠNOG NATJECANJA.....	8
2.3.	MJESNA NADLEŽNOST.....	8
2.4.	SASTAV SUDA.....	10
2.5.	PREDMET UPRAVNOG SPORA.....	11
2.6.	IZNIMKA OD VOĐENJA UPRAVNOG SPORA.....	12
3.	POKRETANJE PRVOSTUPANJSKOG UPRAVNOG SPORA.....	12
3.1.	TUŽBENI ZAHTEVI.....	13
3.2.	ROK I NAČIN ZA PODNOŠENJE TUŽBE.....	14
3.3.	ODGODNI UČINAK TUŽBE.....	15
4.	POSTUPANJE SUDA PO TUŽBI.....	16
5.	DOSTAVA TUŽBE.....	17
6.	RASPRAVA.....	18
7.	RADNJE U UPRAVNOM SPORU.....	19
7.1.	PROŠIRENJE TUŽBENOG ZAHTEVA.....	19
7.2.	POVLAČENJE TUŽBE.....	20
7.3.	PRIZNANJE TUŽBENOG ZAHTEVA.....	20
7.4.	POSTUPANJE PREMA TUŽBENOM ZAHTEVU U TIJEKU UPRAVNOG SPORA.....	20
8.	PREKID UPRAVNOG SPORA.....	20
9.	OBUSTAVA UPRAVNOG SPORA.....	21
10.	PRIVREMENE MJERE.....	22
11.	OGLEDNI SPOR.....	22
12.	ODLUKE U UPRAVNOM SPORU.....	22
12.1.	RJEŠENJE.....	23
12.2.	PRESUDA.....	23
12.2.1.	PRESUDA KOJOM SE ODBIJA TUŽBENI ZAHTEV.....	24
12.2.1.1.	PRIMJER IZ SUDSKE PRAKSE.....	24
12.2.2.	PRESUDA KOJOM SE USVAJA TUŽBENI ZAHTEV.....	25
12.2.2.1.	PRIMJER IZ SUDSKE PRAKSE.....	26
13.	ZAKLJUČAK.....	27
14.	LITERATURA.....	30

1. UVOD

Razvojem pravne države dolazi do potrebe za uspostavljanjem posebnog pravnog kontrolnog mehanizma kako bi se mogla pružati zadovoljavajuća široka pravna zaštita u području upravne djelatnosti. Tako je već s razvojem modernih država prevladalo shvaćanje da baš sudstvo što zbog svoje stručnosti, što zbog organizacijske neovisnosti prema upravi predstavlja prikladan oblik pravne kontrole uprave. Stoga je sudska kontrola uprave jedan od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i postupanjem javnopravnih tijela, tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti.¹

Kada se govori o sudskoj kontroli uprave, u literaturi se spominju dvije vrste. Sustav redovnih sudova ili anglosaksonski sustav i sustav posebnih upravnih sudova ili francuski sustav. Sustav redovnih sudova povijesno vežemo uz Veliku Britaniju, iz koje se prenosi na njezine kolonije, naročito u SAD. Iz organizacijskog aspekta, upravno sudovanje putem redovnih sudova nalazimo i u drugim zemljama. U Europi takav sustav prevladava posebno u skandinavskim zemljama poput Danske i Norveške. Britansko pravo je izvorno predstavljalo točku proširenja ovog oblika sudske kontrole uprave. Jedinstvenost britanskog pravnog sustava leži u običajnom pravu, poznatom kao Common Law koji predstavlja jedinstven sustav pravnih normi i načela prema kojima ne djeluje samo pojedinac već i pravna vlast. Iz tog jedinstva proizlazi potreba za institucijama koje će štiti i čuvati ta pravna načela bez obzira na to tko ih krši. Stoga je redovnim sudovima dodijeljena posebna zaštitnička uloga u kontroli upravne vlasti prema prirodi svoje funkcije. U skladu s običajnim pravom, redovni sudovi kontroliraju zakonitost općenormativnih akata uprave te imaju pravo provjeravati zakonitost individualnih upravnih akata.²

Američki pravni sustav ne odstupa značajno od britanskog, jer i dalje se temelji na koncepciji običajnog prava koja zahtijeva da redovni sudovi budu čuvari ustavnosti i zakonitosti. Od poznatog slučaja *Marbury vs. Madison* iz 1803. godine, u SAD-u uspostavljeno

¹ Đerđa Dario, *Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Supplement, vol. 31, br. S1, 2010, str. 446

²Borković Ivo, *Upravno pravo*, Informator, 2002. str. 486

je načelo prema kojem se uprava smatra subjektom sudske kontrole. Prema tom načelu, pretpostavlja se da sudovi uvijek mogu kontrolirati upravu, osim ako je sudska kontrola uprave isključena posebnim zakonom. Čak i u takvim slučajevima, sudovi provode kontrolu kako bi utvrdili da li je uprava poštovala prava i slobode zajamčene ustavom. Ovaj sustav se temelji na načelu diobe vlasti i odgovara cjelokupnim potrebama američkog pravnog sustava. Većina pisaca u to vrijeme smatrala je da nema potrebe zamijeniti ovaj sustav specijaliziranim sudovima.³

Kada je riječ o sustavu posebnih upravnih sudova, on se razvija u Francuskoj. U francuskom pravu tako su formirana posebna tijela sa zadatkom da obavljaju kontrolu zakonitosti akata uprave. Nakon francuske revolucije, sudskoj je vlasti dodijeljeno novo značenje. Formiranjem upravnih sudova željelo se s jedne strane administraciji osigurati potpunu neovisnost od sudova, a s druge strane detaljno određivanjem nadležnosti i ovlasti ograničiti sudsku vlast. Za sustav posebnih upravnih sudova karakteristična je veća specijalizacija, potpunije rješavanje sporova, i naročita stvaralačka uloga upravnih sudova u razvoju upravnog prava (to posebno vrijedi za francuski Državni savjet i austrijski Upravni sud).⁴

Najznačajniji oblik sudske kontrole svakako je onaj koji se ostvaruje u okviru upravnog spora. Upravni spor je oblik sudske kontrole zakonitosti rada javnopravnih tijela.⁵ Naglašene su dvije uloge upravnog spora, a to su represivna i preventivna uloga. S jedne strane djeluje represivno primjenjujući odgovarajuće efikasne mjere i sankcije za konkretan slučaj povrede pravne norme. S druge strane, djeluje preventivno jer uprava, imajući na umu da se njezine radnje, akti i mjere nadziru, unaprijed pazi na zakonitost i svrhovitost svojih akcija.⁶

U svom radu obraditi ću nadležnost i sastav suda, što to može biti predmet upravnog spora te ću opisati sam postupak prvostupanjskog upravnog spora. Od podnošenja tužbe pa sve do donošenja sudskih odluka.

³ Borković Ivo, Upravno pravo, Informator, 2002. str. 487

⁴ Ibid. str. 488

⁵ Ibid. str. 129

⁶ Ibid. str. 114

1.1. UPRAVNI SPOR U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sama tradicija upravno-sudskog nadzora zakonitosti akata uprave i zaštite prava stranaka od nezakonitog rada uprave na području Hrvatske postoji, uz kraće prekide, dugi niz godina. Možemo reći da su počeci upravnog sudovanja vidljivi sredinom 19. stoljeća dok je Republika Hrvatska bila dio Austro-Ugarske Monarhije. Nadalje u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji u čijem je sastavu bila i Republika Hrvatska, upravni sudovi pojavljuju se tek 1952. godine donošenjem Zakona o upravnim sporovima. Nakon njenog raspada Republika Hrvatska preuzela je navedeni zakon donošenjem Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima 1991. godine.⁷

Upravni spor uređen je Zakonom o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 94/16, 29/17,110/21 (u nastavku ZUS). Od donošenja Zakona o upravnim sporovima 2010. Zakon je do sad izmijenjen 4. puta.

Sudska kontrola uprave zajamčena je i Ustavom Republike Hrvatske⁸ kojim je utvrđeno da su vladavina prava i poštovanje prava čovjeka najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske⁹ i da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu, te je zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.¹⁰

U Republici Hrvatskoj sudski nadzor nad zakonitošću rada uprave osigurava se u upravnom sporu koje provode specijalizirani upravni sudovi¹¹. Sustav dvostupanjskog specijaliziranog upravnog sudovanja uveden je Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine. Postoje 4 prvostupanjska upravna suda – Upravni sud u Zagrebu, Upravni sud u Rijeci, Upravni sud u Splitu i Upravni sud u Osijeku te drugostupanjski Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

⁷ <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest>

⁸ NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁹ Ustav čl. 3.

¹⁰ Ibid. čl. 19.

¹¹ Uz trgovačke i prekršajne sudove, upravni sudovi su specijalizirani sudovi, tj. Sudovi posebne nadležnosti te su ustrojstveno izdvojeni iz sustava sudova opće nadležnosti.

2. USTROJSTVO I NADLEŽNOST UPRAVNIH SUDOVA

Kao već spomenuto upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj organizirano je u dva stupnja. Time se osigurava Ustavom zajamčeno pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.¹²

2.1. USTROJSTVO

Upravne sporove rješavaju:

- Upravni sudovi
- Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Oni svoju sudbenu vlast obavljaju kao specijalizirani sudovi (članak 12. stavak 1. ZUS-a i članak 14. stavak 3 Zakona o sudovima¹³).

Ustanovljena su četiri upravna suda, svaki za područje više županija, sa sjedištem u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu.¹⁴

Visoku upravni sud Republike Hrvatske ustanovljen je za područje Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu.¹⁵

2.2. NADLEŽNOST

Stvarna nadležnosti

Nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda propisana je na isti način ZUS-om te Zakonom o sudovima. Pitanje nadležnosti vrlo je jednostavno riješeno propisivanjem i točnim nabrojanjem zadaća tih sudova.¹⁶ Određivanje stvarne nadležnosti vezano je uz predmet upravnog spora

Tako ZUS propisuje da upravni sudovi odlučuju:

1. „o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
2. o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,

¹² Ustav čl. 18. st. 1.

¹³ NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23

¹⁴ Zakona o područjima i sjedištima sudova NN 67/18, 21/22 čl. 8.

¹⁵ Zakona o sudovima čl. 15. st. 3.

¹⁶ Đerđa Dario, Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi Informator, 2012. str 117.

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. o drugim zakonom propisanim slučajevima.¹⁷

U nadležnosti Visokog upravnog suda je odlučivanje o:

1. „žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba,
2. zakonitosti općih akata,
3. sukobu nadležnosti između upravnih sudova,
4. u drugim zakonom propisanim slučajevima.“¹⁸

2.2.1. VISOKI UPRAVI SUD U ULOZI PRVOSTUPANJSKOG SUDA

Visoki upravni sud ustrojen je kao primarno drugostupanjski sud. U postupcima o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba djeluje kao drugostupanjski sud, no u postupcima o zakonitosti općih akata, sukobu nadležnosti između upravnih sudova i drugim zakonom propisanim slučajevima djeluje kao prvostupanjski sud.

Važno je istaknuti kako se u određenim upravnim područjima, Visoki upravni sud javlja kao prvostupanjski sud. Tako je u području javne nabave, prava na pristup informacijama, u slučaju osporavanja odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije te osporavanje odluka Agencije za tržišno natjecanje utvrđena prvostupanjska nadležnost Visokog upravnog suda.¹⁹

2.2.1.1. KONTROLA ZAKONITOSTI OPĆIH AKATA

Ako fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom smatraju da je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes mogu 30 dana od dostave odluke podnijeti zahtjev

¹⁷ ZUS čl. 12. st. 2.

¹⁸ Ibid. st. 3.

¹⁹ Đerđa Dario, Kryška David, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 91-126 (2018), str. 97

za ocjenom zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu.²⁰ Dodatni ovlaštenici za pokretanje postupka ocjene zakonitosti pred sudom Visokog upravnog suda su: sam sud po službenoj dužnosti, ili na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.²¹ Visoki upravni sud o zakonitosti općih akata odlučuje u vijeću od 5 sudaca.²²

U slučaju kada se osporava akt koji nije opći akt, ako je ocjena zakonitosti osporenog propisa u nadležnosti Ustavnog suda, ako je zakonom osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta, kada zahtjev podnese neovlaštena osoba ili je zahtjev nepravodoban, Visoki upravni sud odbacuje rješenjem zahtjev.²³ Ako se ispostavi da je opći akt nesuglasan za zakonom ili statutom javnopravnog tijela, presudom će ukinuti taj opći akt.²⁴

Bitno je napomenuti kako je zbog „svoje važnosti za ostvarenje prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu“²⁵, kontrola statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske.

2.2.1.2. UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM U PODRUČJU JAVNE NABAVE

Glavni regulatorni okvir javne nabave je Zakon o javnoj nabavi²⁶. Žalbeni postupak u postupcima javne nabave provodi se primjenom Zakona o upravnom postupku.²⁷ Provodi ga Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu DKOM).²⁸ Člankom 434. Zakona o javnoj nabavi propisano je kako protiv odluke DKOM-a nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom. Time se napušta sustav dvostupanjske upravnopravne zaštite te se sve tužbe protiv akata DKOM-a prebacuju u nadležnost Visokog upravnog suda. Visoki upravni sud dužan je završiti upravni spor i donijeti odluku u roku od 30 dana od podnošenja uredne tužbe.

²⁰ ZUS čl. 83. st. 1

²¹ Ibid. čl. 83. st. 2.

²² Ibid. čl. 14. st. 2.

²³ Ibid. čl. 85

²⁴ Ibid. čl. 86. st. 3.

²⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012.

²⁶ NN 120/16, 114/22

²⁷ NN 47/09, 110/21

²⁸ Zakon o javnoj nabavi čl. 398.

Važno je spomenuti ako Visoki upravni sud poništava odluku DKOM-a, svojom presudom mora odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave. Preskakanjem prvostupanjskih upravnih sudova u postupcima javne nabave stavlja se veliki pritisak na Visoki upravni sud, no nadležnost samo jednog suda pozitivno djeluje na ujednačavanje sudske prakse.²⁹

2.2.1.3. UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM U PODRUČJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Zakon o pravu na pristup informacijama³⁰ je temeljni zakon u kojem su sadržane postupovne odredbe provedbi i načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama. Tako protiv rješenja Povjerenika za informiranje povodom žalbe nije dopuštena žalba, ali je upravno-sudska zaštita osigurana putem tužbe izravno Visokom upravnom sudu.³¹ U tom slučaju Visoki upravni sud ima 90 dana da donese odluku o tužbi.

Zanimljivo je spomenuti kako tužba u upravnom sporu u pravilu nema odgodni učinak osim kada je to propisano zakonom pa tako možemo vidjeti da je člankom 26. st. 1. Zakona o pravu pristup informacijama predviđeni suspenzivni učinak tužbe ako je rješenjem omogućen pristup informaciji.

2.2.1.4. UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM POVODOM ODLUKA HAKOM-A U PODRUČJU ELEKTRONIČKIH KOMUNIKACIJA

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (u daljnjem tekstu HAKOM) je nacionalna regulatorna agencija za regulaciju tržišta elektroničkih komunikacija, poštanskih i željezničkih usluga.³² Ovlasti i nadležnost HAKOM-a propisane su Zakonom o elektroničkim komunikacijama³³, Zakonom o poštanskim uslugama³⁴ i Zakonom o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštita prava putnika u željezničkom prijevozu³⁵. Pravna zaštita protiv pojedinačnih akata HAKOM-a osigurana je pokretanjem upravnog spora pred Visokim

²⁹ Turudić Marko, Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017. str 227.

³⁰ NN 25/13, 85/15, 69/22

³¹ Zakon o pravu na pristup informacijama čl. 26. st. 1.

³² Turudić Marko, Upravnosudski nadzor nad regulacijskim agencijama za mrežne industrije, HKJU-CCPA, god. 14. (2014.), br. 4., str. 1020.

³³ NN 76/22

³⁴ NN 144/12, 153/13, 78/15, 110/19

³⁵ NN 104/17

upravnim sudom. No postoje dvije iznimke. Protiv pojedinačnih akata HAKOM-a kojima je riješen spor krajnjeg korisnika usluge i operatora odnosno korisnika poštanskih usluga i davatelja poštanskih usluga, upravni spor se pokreće pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Druga iznimka su sporovi protiv pojedinačnih akata inspektora elektroničkih komunikacija odnosno poštanskog inspektora kada isto tako nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudovima.³⁶

2.2.1.5. UPRAVNO-SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM U PODRUČJU TRŽIŠNOG NATJECANJA

Područje prava tržišnog natjecanja regulirano je Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja³⁷ i uredbama Vlade RH. Donošenje odluka kojima se utvrđuje, ocjenjuje i sankcionira protutržišno ponašanje stavljeno je u nadležnost neovisnom regulatoru Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu AZTN). Sudska zaštita od pojedinačnih akata koje donosi AZTN predviđena je pokretanjem upravnog spora isključivo pred Visokim upravnim sudom.³⁸

2.3. MJESNA NADLEŽNOST

Kod određivanja mjesne nadležnosti upravnih sudova temeljna pravila ustanovljena su u najvećoj mjeri u korist tužitelja kako bi im se što više olakšao pristup sudu. Tako se mjesna nadležnost u prvostupanjskim upravnim sporovima određuje prema predmetu spora. Ako se ne može odrediti na taj način, odredit će se prema općem kriteriju. Ako se ne može odrediti prema predmetu spora ni prema općem kriteriju³⁹ tada će se odrediti po podrednom kriteriju⁴⁰.

Slijedom gore navedenog ZUS propisuje „Za rješavanje u sporu mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište, odnosno sjedište, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako tužitelj nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, mjesno je nadležan sud na području kojeg tužitelj ima boravište.“⁴¹ Kada tužitelj nema prebivalište, boravište ili

³⁶ Đanić Čeko Ana, Specifičnosti uloge visokog upravnog suda republike hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis), *Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe*, 7 (2018), 17-45 (međunarodna recenzija, pregledni rad, znanstveni), str. 31.

³⁷ NN 79/09, 80/13, 41/21

³⁸ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja članak 67.

³⁹ Opći kriterij podrazumijeva određivanje mjesne nadležnosti prema prebivalištu, boravištu odnosno sjedištu tužitelja

⁴⁰ Podredni kriterij podrazumijeva određivanje mjesne nadležnosti prema sjedištu javnopravnog tijela koje je donijelo odluku, postupilo ili propustilo donijeti odluku u prvom stupnju

⁴¹ ZUS čl. 13. st. 1.

sjedište u Republici Hrvatskoj, mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg javnopravno tijelo koje je donijelo odluku ili je postupilo u prvom stupnju ima sjedište.⁴²

Kada se radi o upravnim sporovima koji se odnose na nekretnine ili na pravno pitanje koje je povezano s nekim mjestom, mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg se nalazi ta nekretnina ili mjesto s kojim je povezano to pravno pitanje.⁴³ Takvo određivanje mjesne nadležnosti na temelju područja gdje se nekretnina nalazi ili mjesta na koje se pravno pitanje odnosi susreće se i u Zakonu o općem upravnom postupku⁴⁴ koji isto tako utvrđuje da se mjesna nadležnost u stvarima koje se odnose na nekretninu, kada god nije propisom drukčije određena, određuje prema mjestu gdje se nekretnina nalazi.⁴⁵

Kod upravnih sporova koji se odnose na upravne ugovore odstupilo se od općeg kriterija te je u tom slučaju mjesno nadležan upravni sud na području kojeg se nalazi sjedište javnopravnog tijela koje je stranka ugovora.⁴⁶

Ukoliko se upravni spor odnosi na brodove i zrakoplove hrvatske državne pripadnosti ili u stvarima u kojima je povod vođenja spora nastao na brodu ili zrakoplovu hrvatske državne pripadnosti, mjesno je nadležan upravni sud prema matičnoj luci broda ili zrakoplova.⁴⁷

U najčešćem slučaju mjesna nadležnost se određuje prema općem kriteriju s ciljem što većeg približavanja upravnog spora građanima i drugim strankama kako bi im se smanjili troškovi i vrijeme koje im je potrebno za dolazak na sud zbog održavanja usmene rasprave.⁴⁸

S obzirom da su ustrojena 4 prvostupanjska upravna suda moguće je da će doći do sukoba nadležnosti. Sukob nadležnosti između upravnih sudova rješava Visoki upravni sud.⁴⁹ Važno je spomenuti da Visoki upravni sud ne rješava sukob nadležnosti po službenoj dužnosti

⁴² ZUS. čl. 13. st. 2.

⁴³ Ibid. čl. 13. st. 4.

⁴⁴ NN 47/09, 110/21

⁴⁵ ZUP čl. 16. st. 2. t.1.

⁴⁶ ZUS čl. 13. st. 5.

⁴⁷ Ibid. čl. 13. st. 6.

⁴⁸ Đerđa Dario, Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi Informator, 2012. str. 122

⁴⁹ ZUS čl. 12. st. 3. t. 3.

već na zahtjev same stranke ili jednog od sudova. Sud bez odgode u što kraćem vremenu treba riješiti sukob nadležnosti i donijeti rješenje⁵⁰.

Ukoliko je iz nekog razloga⁵¹ mjesno nadležan sud spriječen da riješi upravni spor, Visoki upravni sud će na prijedlog stranke ili suda odrediti rješenjem sud koji će preuzeti rješavanje spora.⁵²

Sjedišta i područja nadležnosti upravnih sudova propisana su u Zakonu o područjima i sjedištima sudova NN 67/18, 21/22.

2.4. SASTAV SUDA

Prema članku 14. ZUS-a u upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac. Visoki Upravni sud odlučuje u vijeću od 3 suca, osim o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca.

Mnogi autori kritiziraju prelazak odlučivanja u upravnim sporovima pred upravnim sudovima sa odlučivanja u vijeću na odlučivanje suca pojedinca te smatraju takav potez revolucionarnim jer su upravni sporovi do stupanja na snagu novoga Zakona o upravnim sporovima, 1. siječnja 2012. godine, bili rješavani isključivo pred tročlanim sudskim vijećem.⁵³ Već u nepunoj godini dana primjene novog zakona, zakonodavac je donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima⁵⁴ kojim je propisao kako u upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac. Razlog te promjene, kako stoji u Obrazloženju Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima jest ujednačavanje zakonodavnog sustava: „Predlaže se da u upravnim sporovima pred upravnim sudovima prvog stupnja odluke donose suci pojedinci. Naime, u parničnom postupku sudovi sude na temelju Zakona o parničnom postupku, i, u pravilu, odlučuju suci pojedinci, bez obzira na vrijednost predmeta spora i na složenost materije o kojoj se odlučuje...”. U daljnjem

⁵⁰ Sukob nadležnosti može biti pozitivan ili negativan. U slučaju pozitivnog sukoba Visoki upravni sud će poništiti sve odluke koje je do tada donio mjesno nenadležan sud, dok će u slučaju negativnog sukoba svojim rješenjem poništiti i rješenje kojim se nadležni sud oglasio nenadležnim.

⁵¹ Razlozi mogu biti subjektivne naravi (nedovoljan broj sudaca zbog izuzeća) ili objektivne naravi (elementarne nepogode, povećan opseg posla zbog kojih sud ne može pravodobno obavljati svoj posao)

⁵² ZUS čl. 13. st. 8.

⁵³ Đerđa Dario, Kryška David, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 91-126 (2018), str. 100

⁵⁴ NN 143/2012

obrazloženju se upravni spor uspoređuje i s kaznenim postupkom što se u većini slučajeva smatralo apsolutno pogrešnim.⁵⁵

U hrvatskoj pravnoj literaturi ukazuje se na nelogičnosti odredbe ZUS-a da u upravnom sporu pred upravnim sudom uvijek odlučuje isključivo sudac pojedinac, pa čak ako se radi o tužbama podnesenim na odluke koje su donijela kolegijalna tijela. Smatra se da se time uvelike smanjuje kvaliteta sudskih presuda. Dovodi se u pitanje mogućnost objektivne dubinske analize osporenih rješenja suca pojedinca u složenim upravnim stvarima. Navodi se kako to dovodi do smanjenja razine zaštite prava stranaka i slabljenju zaštite objektivne zakonitosti.⁵⁶

Smatra se da rješavanje u vijeću jamči veću kvalitetu sudske presude, viši nivo zaštite prava stranaka, općenitu zaštitu objektivne zakonitosti te samim time i kvalitetniji nadzor nad javnopravnim tijelima. S druge strane pozdravlja se i smatra opravdanim uvođenje rješavanje suca pojedinca u jednostavnijim i hitnim slučajevima.⁵⁷

2.5. PREDMET UPRAVNOG SPORA

ZUS taksativno propisuje predmet upravnog spora te tako točno određuje slučajeve u kojima je dopušteno pokretanje upravnog spora.

Predmet upravnog spora⁵⁸ ocjena je zakonitosti:

1. pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo⁵⁹ odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
2. postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,

⁵⁵ Staničić Frane, Kamo vodi >>mini reforma<< upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, u: Novi informator, Zagreb, 2012., str. 1.

⁵⁶ Đerđa Dario, Kryska David, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 91-126 (2018), str. 104

⁵⁷ Šikić Marko, Staničić Frane: Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom...Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014., str. 387

⁵⁸ ZUS čl. 3.

⁵⁹ Javnopravno tijelo u smislu ZUS-a je tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu

3. 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 postupi prema propisu,
4. sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora⁶⁰
5. ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu

2.6. IZNIMKA OD VOĐENJA UPRAVNOG SPORA

ZUS predviđa ograničenja u pokretanju upravnog spora te propisuje slučajeve u kojima vođenje upravnog spora pred upravnim sudovima nije dopušteno što automatski znači odbacivanje tužbe.

Tako je propisano da se upravni spor ne može voditi⁶¹:

1. „u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora,“⁶²
2. „o pravilnostima pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke o granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana,“
3. „protiv postupovne odluke javnopravnog tijela, već se takva odluka može pobijati tužbom protiv odluke o glavnoj stvari, ako zakonom nije drukčije propisano.“

3. POKRETANJE PRVOSTUPANJSKOG UPRAVNOG SPORA

Upravni spor pokreće se tužbom.⁶³ Tužbu može pokrenuti fizička i pravna osoba ili osoba koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba koje smatraju da su im prava i interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanje javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Tužbu može pokrenuti i

⁶⁰ Upravni ugovor je ugovor koji sklapaju javnopravno tijelo i stranka iz upravnog postupka radi izvršenja rješenja kojim je rješena upravna stvar

⁶¹ ZUS čl. 4.

⁶² Tada je ustavni spor isključen jer je Ustavom ili zakonom propisano da sudska zaštita u određenoj stvari osigurava pred drugim sudom ili Ustavnim sudom RH

⁶³ ZUS čl. 22. st 1.

javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora te drugo državno tijelo ovlašteno zakonom⁶⁴

Važno je istaknuti kako za pokretanje upravnog spora važi isključivo stranačka, a ne službena tj. oficijelna maksima što bi značilo da sud ne može sam, po službenoj dužnosti, pokrenuti upravni spor, već je nužno da osoba sa stranačkom legitimacijom podigne tužbu. Iznimno Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti postupak ocjene zakonitosti općeg akta, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.⁶⁵

Tužba je podnesak⁶⁶ koji predstavlja zahtjev upućen upravnom sudu radi otklanjanja nezakonitosti u postupanju javnopravnog tijela.⁶⁷

Za pokretanje upravnog spora bitno je zadovoljiti osnovni preduvjet za podnošenje tužbe. A to je da se mora iscrpiti sva pravna zaštita koja je tužitelju stajala na raspolaganju prije pokretanja upravnog spora. Time se omogućava da uprava sama ispravi sve propuste u svom radu.⁶⁸ Spor se smatra pokrenutim danom predaje tužbe sudu.⁶⁹

3.1.TUŽBENI ZAHTJEVI

Tužbenim zahtjevima se izravno nadovezuje na predmet spora te se određuje u kojem sve smjeru tužitelj može zahtijevati donošenje odluke od suda.

Tako se tužbom može zahtijevati:

- „poništanje ili oglašavanje ništavim pojedinačne odluke,
- donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku,
- postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti,
- oglašavanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora“⁷⁰

⁶⁴ ZUS čl. 17.

⁶⁵ Ibid. čl. 83. st. 2.

⁶⁶ Podnesak je pismeno kojim stranka pokreće postupak, dopunjuje, mijenja svoj zahtjev odnosno drugo traženje ili od njega odustaje

⁶⁷ Majić Helena, *Upravno pravo*, Mate, 2017.

⁶⁸ Đerđa Dario, Šikić Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi Informativ, 2012. str. 155

⁶⁹ ZUS čl. 22. st. 6.

⁷⁰ Ibid. čl. 22. st. 2.

ZUS tužitelju daje mogućnost da uz zahtjev za poništavanjem ili oglašavanjem pojedinačne odluke ništavom, zatraži i da odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari koja je riješena osporenom pojedinačnom odlukom.⁷¹

Osim navedenih zahtjeva, tužitelj može od upravnog suda zahtijevati i donošenje odluke o povratu stvari i naknadi štete koju je počinio tuženik⁷²

3.2. ROK I NAČIN ZA PODNOŠENJE TUŽBE

ZUS propisuje pet različitih rokova za podnošenje tužbe:

1. „Tužba se podnosi sudu u roku od 30 dana od dostave pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje.“⁷³

Ad 1 Za računanje ovog roka veliku ulogu ima uredna dostava pojedinačne odluke, koja je izvršena prema pravilima Zakona o upravnom postupku⁷⁴ jer je rok za pokretanje upravnog spora zakonski rok⁷⁵ koji se ne može produžiti i istekom kojeg se gubi pravo na poduzimanje te radnje (prekluzivni rok⁷⁶).⁷⁷

2. „Pri pokretanju spora zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja u propisanom roku tužba se sudu podnosi najranije osam dana nakon proteka propisanog roka.“⁷⁸

Ad 2 Tužitelj mora čekati protek tog roka da bi mogao podnijeti tužbu sudu (dilatatoran rok⁷⁹). Ukoliko se tužba podnese prije isteka ovog roka, sud će tužbu odbaciti kao prijevremenu.⁸⁰

3. „Ako pojedinačna odluka nije dostavljena stranci sukladno propisanim pravilima o dostavi, tužba se može podnijeti u roku od 90 dana od dana kad je stranka saznala

⁷¹ Đerđa Dario, Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi Informativ, 2012. str. 158

⁷² ZUS čl. 22 st. 4.

⁷³ Ibid. čl. 24. st. 1.

⁷⁴ ZUP čl. 85.

⁷⁵ Zakonski rok je rok čije je trajanje određeno zakonom

⁷⁶ Prekluzivni rok je rok unutar kojeg je jedino moguće poduzimati postupovne radnje, odnosno njihovim protekom radnju više nije moguće poduzeti

⁷⁷ Majić Helena, Upravno pravo, Mate, 2017.

⁷⁸ ZUS čl. 24. st. 2.

⁷⁹ Dilatorni rok je rok kod kojeg prvo mora proteći određeno razdoblje, a tek potom se može poduzeti postupovna radnja

⁸⁰ Majić Helena, Upravno pravo, Mate, 2017.

ili je mogla saznati za odluku, a najkasnije pet godina nakon isteka roka navedenog pod broj 1.“⁸¹

4. „Ako pojedinačna odluka u uputi o pravnom lijeku sadržava dulji rok za pokretanje spora od roka propisanog zakonom, tužba se može podnijeti u roku navedenom u uputi o pravnom lijeku.“⁸²
5. „Ako pojedinačna odluka sadržava uputu o pravnom lijeku u kojoj je pogrešno navedeno da tužba nije dopuštena, tužba se može podnijeti u roku od 90 dana od dana kad je stranka saznala ili mogla saznati za mogućnost podnošenja tužbe.“

Tužba se može predati na nekoliko načina. Tako tužitelj može tužbu predati neposredno u pisanom obliku, slanjem poštom ovlaštenim pružateljima poštanskih usluga, elektroničkim putem ili usmeno na zapisnik. Kada je tužba predana poštom, dan predaje pošti se smatra danom predaje sudu. Ako se tužba predaje elektroničkim putem, dan kad je informacijski sustav potvrdio podnositelju primitak tužbe, smatra se danom predaje tužbe sudu. Tužba je podnesena u roku i kad je u roku predana nenadležnom sudu ili tuženiku.⁸³

3.3. ODGODNI UČINAK TUŽBE

Pokretanje upravnog spora nema odgodni učinak, osim kada je to zakonom propisano⁸⁴ što znači da pokretanje upravnog spora nema učinak na izvršenje pojedinačne odluke i upravnog ugovora. Možemo reći da se na taj način izbjegava zlouporaba prava na pokretanje spora samo radi odgađanja izvršenja tih akata.

Ukoliko bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta (materijalna i nematerijalna, stvarna šteta i izmakla dobit) koja bi se teško mogla popraviti, sud može iznimno odlučiti da tužba ima odgodni učinak, uz dodatan uvjet da zakonom nije pripisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke i da odgoda nije protivna javnom interesu.⁸⁵

⁸¹ ZUS čl. 24. st. 3.

⁸² Ibid. st. 4.

⁸³ Ibid. čl. 25.

⁸⁴ Ibid. čl. 26. st. 1.

⁸⁵ Ibid. st. 2.

4. POSTUPANJE SUDA PO TUŽBI

Nakon što je sud zaprimio tužbu, a prije poduzimanja daljnjih postupovnih radnji, ispituje da li su ispunjene osnovne pretpostavke da bi mogao rješavati spor. Tako će ispitati nadležnost za postupanje po tužbi, urednost tužbe te postojanje pretpostavki za vođenje spora.

Ad 1 Nadležnost

Sud provjerava stvarnu i mjesnu nadležnost. Tako tužbeni zahtjev treba biti usmjeren na osporavanje zakonitosti predmeta upravnog spora određenog u članku 3. ZUS-a. Ukoliko je ta pretpostavka zadovoljena, sud je stvarno nadležan. Pravila za određivanje mjesne nadležnosti propisana su člankom 13. ZUS-a. Dodatno su Zakonom o područjima i sjedištima sudova određena područje upravnih sudova. Nadalje, sud nadležnost utvrđuje prema podacima iz tužbenog zahtjeva i činjenicama koje su mu poznate odmah po zaprimanju tužbenog zahtjeva.⁸⁶ Ukoliko su pretpostavke za stvarnu i mjesnu nadležnost ispunjene, sud će nastaviti postupanjem. Ako utvrdi da nije nadležan, rješenjem će se proglasiti nenadležnim, proslijediti će tužbu nadležnom sudu te o svemu obavijestiti podnositelja.⁸⁷

Ad 2 Urednost tužbe

Zatim sud provjerava da li tužbeni zahtjev sadržava sve što je potrebno kako bi se moglo po njemu postupati. Provjerava da li tužba ima sve elemente koji su propisani ZUS-om, analizira sadržaj te utvrđuje da li je tužba razumljiva.⁸⁸ Ako sud uoči neke nepravilnosti, pozvati će tužitelja rješenjem da u određenom roku otkloni nedostatke i ujedno upozoriti ga na posljedice ukoliko ne otkloni te nedostatke.⁸⁹ Sud će nastaviti sa postupanjem ako tužitelj postupi po uputi, no ako tužitelj u određenom roku ne otkloni nedostatke, a nedostaci su takvi da sprječavaju rad suda, sud će tužbu odbaciti rješenjem kao neurednu.⁹⁰

⁸⁶ ZUS čl. 28. st. 1.

⁸⁷ Ibid. st. 2.

⁸⁸ Ibid. čl. 23. st 1.

⁸⁹ Ibid. čl. 29. st. 1.

⁹⁰ Ibid. st 2.

Ad 3 Pretpostavke za vođenje spora

Naposljetku sud provjerava da li su zadovoljene i druge pretpostavke za vođenje upravnog spora. Tako će sud odbaciti tužbu ako utvrdi:

1. „da je tužba podnesena nepravodobno ili prijevremenom
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 redoviti 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 podnesen u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.“⁹¹

5. DOSTAVA TUŽBE

Nakon što je sud utvrdio da je nadležan postupati po tužbi, da je tužba uredna i da su ispunjene druge pretpostavke za vođenje spora, sud tužbu sa svim priložima dostavlja na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama.⁹² Dostavom tužbe tuženiku i zainteresiranim osobama želi se omogućiti da se upoznaju sa navodima tužbe te im se daje prilika da iznesu svoje stajalište, vlastite argumente i činjenice. S obzirom da sud mora biti upoznat sa stajalištem objiju strana prije provođenja usmene rasprave i samog ocjenjivanja zakonitosti predmeta spora, određuje rok u kojem trebaju dostaviti odgovor na tužbu.

Sud ne definira opći rok, već određuje minimalan i maksimalan rok pa tako određuje rok za odgovor na tužbu koji ne može biti kraći od 30 niti dulji od 60 dana.⁹³

U odgovoru na tužbu tuženik se mora izjasniti o navodima i zahtjevima iz tužbe te predložiti dokaze koje posjeduje kojima potkrepljuje svoje argumente.⁹⁴ Iz samog odgovora na

⁹¹ ZUS. čl. 30.

⁹² Ibid. čl. 32. st. 1.

⁹³ Ibid. st. 2.

⁹⁴ Ibid. st. 3.

tužbu treba biti jasno vidljivo da li se tuženik protivi tužbenom zahtjevu ili ga priznaje u cijelosti ili djelomično.⁹⁵

Odgovor na tužbu se dostavlja prema pravilima za dostavu podneska te se može dostaviti u pisanom ili elektroničkom obliku putem informacijskog sustava ili se može dati i usmeno na zapisnik.⁹⁶

6. RASPRAVA

Sud u upravnom sporu odlučuje prema načelu usmene rasprave odnosno na temelju usmene, neposredne i javne rasprave.⁹⁷

Člankom 36. ZUS-a razrađene su alternativne pretpostavke te dana mogućnost rješavanja upravnog spora bez rasprave. Tako je navedeno da su može presudom riješiti spor bez rasprave⁹⁸ ukoliko tuženik prizna tužbeni zahtjev u cijelosti⁹⁹, ako se predmet rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu¹⁰⁰, ako pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava takve nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti¹⁰¹, ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice nisu sporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave¹⁰² ili u slučaju kada se stranke o tome izrijekom usuglase, a sam sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.

Mogućnost donošenja sudske odluke bez provođenja rasprave uvelike doprinosi ostvarivanju načela učinkovitosti¹⁰³ odnosno bržem rješavanju spora u određenim slučajevima.

Sudac kojem je predmet dodijeljen u rad zakazuje ročište za raspravu koja se u pravilu održava u sudskoj zgradi. Iznimno, može se odrediti da se korištenjem audiovizualnih uređaja

⁹⁵ Đerđa Dario, Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi Informativnik, 2012. str. 198

⁹⁶ ZUS čl. 49.

⁹⁷ Ibid. čl. 7.

⁹⁸ Ibid. čl. 36.

⁹⁹ Kada tuženik prizna tužbeni zahtjev u odgovoru na tužbu ili tijekom spora, na taj način je potvrdio osnovanost tužbenog zahtjeva te sud može spor riješiti samo temeljem tužbe i odgovora na tužbu

¹⁰⁰ Sud u ovoj situaciji spor može riješiti na temelju dokaza izvedenih u oglednom sporu u kojem je predmet iste pravne i činjenične prirode pa nema razloga provoditi usmenu raspravu

¹⁰¹ Radi se o takvim nedostacima da se osporeno rješenje svakako mora staviti izvan snage

¹⁰² U ovoj situaciji sve stranke spora smatraju da je činjenično stanje pravilno utvrđeno, a do spora je došlo zbog osporavanja primjene materijalnog prava pa usmena rasprava ne bi mogla pridonijeti rješavanju spornih pitanja

¹⁰³ ZUS čl. 8.

ročište održi na daljinu ili da se na taj način izvede pojedini dokaz. Važno je spomenuti da protiv tog rješenja nije dopuštena žalba.¹⁰⁴

Sudac poziva sve stranke, svjedoke i vještake najkasnije 15 dana prije održavanja ročišta, a u hitnim postupcima bez odgode, te u pozivu navodi kako se rasprava može održati bez nazočnosti uredno obavještene stranke.¹⁰⁵

U pravilu rasprava je javna, ali sud može rješenjem zbog određenih razloga kao što su zaštita privatnosti, tajnost podataka isključiti javnost za cijelu ili samo za dio rasprave.¹⁰⁶

Rasprava se otvara nakon što sudac utvrdi da li su došle sve pozvane osobe, da li su uredno pozvane ili su u slučaju neprisutnosti opravdale svoj izostanak.¹⁰⁷

Rasprava se zaključuje kada sud ocijeni da je o predmetu raspravljeno dovoljno da se može donijeti presuda. Ukoliko se pojave važna pitanja koje je potrebno razjasniti, rasprava se može ponovno otvoriti.¹⁰⁸

7. RADNJE U UPRAVNOM SPORU

Stranke tijekom upravnog spora imaju mogućnost određenih postupanja.

Tužitelj može:

- Proširiti tužbeni zahtjev
- Povući tužbu

Tuženik može:

- Priznati tužbeni zahtjev
- U tijeku upravnog spora postupiti prema tužbenom zahtjevu

7.1. PROŠIRENJE TUŽBENOG ZAHTJEVA

Nakon pokretanja spora tužitelj može sve do zaključenja rasprave tj. sve do donošenja odluke suda kada se rasprava ne vodi, proširiti tužbeni zahtjev. Proširenje mora biti u okviru

¹⁰⁴ ZUS čl. 37.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid. čl. 38.

¹⁰⁷ Ibid. čl. 39. st. 1

¹⁰⁸ Ibid. st. 3.

istog predmeta spora. Ukoliko sud dopusti proširenje tužbenog zahtjeva, odrediti će vrijeme potrebno za pripremu tuženika i zainteresiranih osoba za raspravu.¹⁰⁹

7.2. POVLAČENJE TUŽBE

Tužitelj ima pravo i povući tužbu sve do zaključenja rasprave, odnosno kad se rasprava ne vodi do donošenja odluke suda. Važno je napomenuti kako se povlačenje tužbe ne može opozvati. U slučaju kada tužitelj ne postupi po zahtjevu suda u roku koji mu je bio određen, a bio je upozoren o mogućim posljedicama (da će se zbog tog propuštanja tužba smatrati povučenom) presumira se povlačenje tužbe. U slučaju povlačenja tužbe spor se obustavlja.¹¹⁰

7.3. PRIZNANJE TUŽBENOG ZAHTJEVA

Tuženik može u tijeku spora u cijelosti ili djelomično priznati tužbeni zahtjev. Kada se tužbeni zahtjev prizna u cijelosti, sud presudom rješava spor. U slučaju da tuženik prizna tužbeni zahtjev samo u jednom dijelu, spor se nastavlja samo o spornim dijelovima tužbenog zahtjeva.¹¹¹

7.4. POSTUPANJE PREMA TUŽBENOM ZAHTJEVU U TIJEKU UPRAVNOG SPORA

Nakon pokretanja upravnog spora može se dogoditi i da tuženik postupi sukladno tužbenom zahtjevu. U slučaju kada tuženik u tijeku spora u cijelosti postupi prema tužbenom zahtjevu, sud će obustaviti spor, a ukoliko tuženik u tijeku spora samo djelomično postupi prema tužbenom zahtjevu, sud će u preostalom dijelu zahtjeva nastaviti voditi spor.¹¹²

8. PREKID UPRAVNOG SPORA

U tijeku spora može doći do raznih situacija zbog kojih će doći do privremenog zaustavljanja tijeka postupka. Za vrijeme prekida upravnog spora prestaju teći svi rokovi određeni za obavljanje radnji u sporu i sud ne može poduzimati nikakve radnje. Čim prestanu razlozi prekida, sud će na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti donijeti rješenje o nastavku spora i svi rokovi počinju teći iznova od dostave tog rješenja.

¹⁰⁹ ZUS čl. 40.

¹¹⁰ Ibid. čl. 41.

¹¹¹ Ibid. čl. 42.

¹¹² Ibid. čl. 43.

ZUS propisuje da će sud rješenjem prekinuti spor:

1. „do pravomoćnosti presude donesene u oglednom sporu,
2. kad tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se s obzirom na narav upravne stvari može nastaviti
3. kad je to propisano zakonom“¹¹³

Isto tako propisano je i da sud može kada smatra potrebnim prekinuti spor dok se ne odluči o prethodnom pitanju ako je postupak o prethodnom pitanju pokrenut pred sudom ili nadležnim javnopravnim tijelom, kao i kad sud odluči podnijeti zahtjev Sudu Europske unije o tumačenju prava Europske unije ili o valjanosti akta koje su donijele institucije Europske unije i dok Visoki upravni sud ne odluči o zakonitosti općeg akta koji se u konkretnom slučaju primjenjuje.¹¹⁴

9. OBUSTAVA UPRAVNOG SPORA

ZUS propisuje situacije u kojima sud mora rješenjem obustaviti spor. Sud će tako obustaviti spor „kad tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se s obzirom na narav upravne stvari ne može nastaviti“. Obustaviti će spor i kad tužitelj u cijelosti povuče tužbu ili ne postupi po zahtjevu suda pri čemu je bio poučen o pravnim posljedicama propuštanja te kad tuženik u tijeku spora u cijelosti postupi po zahtjevu. Naposljetku spor se obustavlja u slučaju „kada se iz cjelokupnog stanja spora može zaključiti da je tužitelj odustao od tužbenog zahtjeva.“¹¹⁵

Sud će tada rješenje o obustavi spora dostaviti svim strankama u sporu te nasljednicima odnosno pravnim sljednicima tužitelja koji je umro ili prestao postojati. Ako je umro tužitelj sud tada nasljednicima umrlog tužitelja, na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti, postavlja privremenog zastupnika kojemu će dostaviti rješenje o obustavi spora, ako ocijeni da bi ostavinski postupak mogao dulje trajati. Ako je tužitelj – pravna osoba koja je prestala postojati, sud će rješenje o obustavi spora dostaviti drugim strankama i pravnom sljedniku tužitelja.¹¹⁶

¹¹³ ZUS čl. 45 st. 1

¹¹⁴ Ibid. st. 2.

¹¹⁵ Ibid. čl. 65. st 1.

¹¹⁶ Ibid. st. 2.-4.

Protiv rješenja o obustavi spora postoji mogućnost podnošenja žalbe. Sve dok se postupak po žalbi o obustavi spora ne završi, ne teku ni rokovi za obavljanje radnji u upravnom sporu.¹¹⁷

10. PRIVREMENE MJERE

Sud može, ako ocijeni da je potrebno, donijeti rješenje kojim izriče privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta. Privremena mjera izriče se na prijedlog stranke.¹¹⁸ S obzirom da u ZUS-u nije navedeno koje su to privremene mjere koje sud može izreći, može se zaključiti da je ostavljen širok diskrecijski prostor sucu da odluči o zahtjevu stranke.¹¹⁹ Protiv rješenja o privremenoj mjeri dopušteno je uložiti žalbu.¹²⁰

11. OGLEDNI SPOR

Ogledni spor je postupak koji se provodi ako je pred istim prvostupanjskim sudom pokrenuto 10 ili više upravnih sporova protiv istog tuženika, a predmet tužbe je iste pravne i činjenične prirode. Zbog zadovoljavanja načela učinkovitosti sud odabire jedan predmet u kojem će riješiti stvar, dok će u ostalim sporovima prekinuti upravni spor sve dok se ne riješi ogledni spor. Tada sud u postupku koji je odabran kao ogledni nastavlja spor i provodi postupak te donosi presudu. Kada presuda iz oglednog spora postane pravomoćna, nastavlja se vodi ostali sporovi koji su bili prekinuti, izvode se dokazi iz oglednog spora te se u njima ne treba provoditi rasprava (ali se strankama mora omogućiti da se o tome izjasne). Na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu sud može odlučivati i u svim sporovima koji će se pokrenuti nakon pravomoćnosti presude.¹²¹

12. ODLUKE U UPRAVNOM SPORU

„Sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe.“¹²² Tužitelj u tužbenom zahtjevu određuje granice odlučivanja, drugim riječima sud smije odlučivati samo o zakonitosti onoga što je tužitelj u predmetu spora vidi spornim. No, iako je sud vezan granicama tužbenog zahtjeva, nije vezan i razlozima tužbe. Tako se može desiti da

¹¹⁷ ZUS st. 5

¹¹⁸ Ibid. čl. 47.

¹¹⁹ Staničić Frane, Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgovorni učinak tužbe, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015 str 161

¹²⁰ ZUS čl. 47. st. 3.

¹²¹ Ibid. čl. 48.

¹²² Ibid. čl. 31. st. 1.

razlog iz tužbenog zahtjeva nije opravdan, no sud može utvrditi da li je neki drugi razlog opravdan te nastaviti upravni spor.

Sud u upravnom sporu donosi dvije vrste sudskih odluka, a to su presuda i rješenje. Presudom se odlučuju meritorno o predmetu spora, dok se rješenjima upravlja postupkom.

12.1. RJEŠENJE

Kao što je već rečeno sud donosi rješenje kada odlučuje o postupovnim pitanjima. Možemo razlikovati 2 vrste rješenja. Prvo bi bilo rješenja koja se odnose na upravljanje postupkom. Njih donosi sudac kojem je predmet dodijeljen u rad. Dostava rješenja donesenih u tom slučaju strankama će biti dostavljena pisanim ili elektroničkim putem. U tom slučaju rješenje ima učinak prema strankama od trenutka uredne dostave. Drugo su rješenja koja se donose na raspravi te njih objavljuje sudac kojem je predmet dodijeljen u rad. U tom slučaju rješenje ima učinak prema strankama od trenutka objave.¹²³

Rješenje se sastoji od uvoda i izreke. Kada se odbija prijedlog stranke ili se njime rješava o suprotnim prijedlozima stranaka, rješenje mora biti obrazloženo. U ostalim slučajevima rješenje može biti obrazloženo ako sud to smatra potrebnim.¹²⁴

Protiv rješenja moguća je žalba samo kada je to propisano ZUS-om, a protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba nije dopuštena.¹²⁵ Kada je žalba dopuštena, rješenje tada mora sadržavati i uputu o pravnom lijeku.¹²⁶

12.2. PRESUDA

Presudom sud odlučuje o glavnoj stvari u tužbenom zahtjevu i svim sporednim traženjima¹²⁷. Donošenje presude može ići u dva smjera: prvi smjer je presuda kojom se odbija tužbeni zahtjev, a drugi presuda kojom se usvaja tužbeni zahtjev.

¹²³ ZUS čl. 65.

¹²⁴ Ibid. st. 5.

¹²⁵ Ibid. čl. 67.

¹²⁶ Ibid. čl. 65.

¹²⁷ Pod sporedna traženja se misli na povrat stvari ili naknadu štete koje su uređena člankom 59. ZUS-a

Presuda se sastoji od:¹²⁸

- uvoda - mora se naznačiti da se presuda izriče u ime Republike Hrvatske, naziv suda, ime i prezime suca odnosno članova sudskog vijeća i zapisničara, ime i prezime ili naziv te adresu stranaka i osoba ovlaštenih za zastupanje, kratku oznaku predmeta spora i datum presude
- izreke - sadržava odluku suda te je time najvažniji dio presude
- obrazloženja – izlaže se zahtjev stranaka, činjenice i dokazi koje su se predložile i koje je sud utvrdio te odredbe materijalnog prava koje je primijenio.
- upute o pravnom lijeku - obavještava se stranka može li se protiv presude izjaviti žalbe, te ukoliko se može, kojem sudu, u kojem roku i na koji način.
- izvornika presude – potpisuje ga sudac pojedinac odnosno predsjednik vijeća

Važno je spomenuti da prvostupanjska presuda postaje pravomoćna protekom roka za žalbu (ako žalba nije podnesena) odnosno danom donošenja (ako žalba nije dopuštena), dok drugostupanjska presuda postaje pravomoćna danom donošenja.¹²⁹

12.2.1. PRESUDA KOJOM SE ODBIJA TUŽBENI ZAHTJEV

Sud će odbiti tužbeni zahtjev u 3 slučaja. Prvi slučaj je ako sud utvrdi da je tužbeni zahtjev neosnovan. Drugi slučaj je ako utvrdi da je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali ti nedostaci nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka. Treći slučaj je ako utvrdi da se pojedinačna odluka temelji na zakonu, ali ne zbog razloga koji su navedeni u odluci.¹³⁰ Odbijanjem tužbenog zahtjeva sud potvrđuje zakonitost pojedinačne odluke, postupanja javnopravnog tijela ili upravnog ugovora.

12.2.1.1. PRIMJER IZ SUDSKE PRAKSE

Tužitelj je podnio tužbu protiv Ministarstva financija, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak KLASA: UP/I-415-02/20-10/33, URBROJ: 513-07-22/20-2 od 22. prosinca 2020. Tim rješenjem raskinut je upravni ugovor sklopljen između tužitelja i Ministarstva financija zbog namirenja dospjelog poreznog duga u 24 mjesečna anuiteta. U tužbi predlaže za Upravni sud u Zagrebu poništi osporeno rješenje i riješi upravnu stvar ili vrati predmet na ponovni postupak jer smatra da ga je porezno tijelo trebalo prije donošenja rješenja

¹²⁸ ZUS čl. 60.

¹²⁹ Ibid. čl. 63.

¹³⁰ Ibid. čl. 57.

pozvati radi razrješenja situacije jer kako navodi do neplaćanja duga došlo je uslijed okolnosti vezanih uz utjecaj epidemije virusa Covid-19 na ugostiteljstvo.

Sud je nakon uvida u sudski spis, spis tuženika uz odgovor na tužbu i održanu raspravu u odsutnosti uredno pozvanih stranaka zaključio kako je osporeno rješenje zakonito i odbio tužbeni zahtjev pozivom na članak 57. stavak 1. ZUS-a. Naime sud u obrazloženju navodi kako tužitelj nije podnio nikakav dokaz iz kojih bi se dalo zaključiti o utjecaju epidemije na njegovo poslovanje i ostvarene prihode, te prema Općem poreznom zakonu¹³¹, porezno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor zbog nepoštivanja utvrđenih rokova plaćanja i načina namirenja poreznog duga.¹³²

12.2.2. PRESUDA KOJOM SE USVAJA TUŽBENI ZAHTJEV

Sud će presudom usvojiti tužbeni zahtjev ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita. U tom slučaju sud poništava pobijanu odluku i sam rješava stvar. Postoje 2 iznimke od samostalnog rješavanja o stvari, a to je u slučaju kada to sud ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni (tada se predmet vraća tuženikom).¹³³

Nadalje, ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela ništava, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i oglasiti odluku ništavom.¹³⁴

U slučaju šutnje uprave odnosno ako javnopravno tijelo nije donijelo u propisanom roku odluku koju je trebalo donijeti, sud će presudom također usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar osim u slučaju iznimaka navedenih kod presude o nezakonitoj odluci.¹³⁵

Sud će usvojiti tužbeni zahtjev i ako se radi o propuštanju postupanja sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovora. U tom slučaju sud javnopravnom tijelu naređuje postupanje u primjerenom roku.¹³⁶

¹³¹ Prema članku 101. stavku 13. Općeg poreznog zakona ("Narodne novine" broj 115/16, 106/18, 121/19, 32/20 i 42/20)

¹³² <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba80bbea32&q=odbija>

¹³³ ZUS čl. 58. st. 1.

¹³⁴ Ibid. st. 2.

¹³⁵ Ibid. st. 3.

¹³⁶ Ibid. st. 4.

Kada su predmet tužbenog zahtjeva upravni ugovori, sud će ništetan upravni ugovor oglasiti ništetnim. te ako sud utvrdi da je javnopravno tijelo nezakonito raskinulo upravni ugovor, usvojiti će tužbeni zahtjev i poništiti odluku o raskidu upravnog ugovora.¹³⁷

12.2.2.1. PRIMJER IZ SUDSKE PRAKSE

Tužitelj je podnio pravovremeno 25. rujna 2020. tužbu radi šutnje uprave protiv Ministarstva mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske. U svojoj tužbi navodi kako tuženik nije u propisanom roku odlučio o tužiteljevoj žalbi koju je izjavio 10. srpnja 2020. također zbog ne postupanja prvostupanjskog tijela Vijeća za davanje koncesijskog odobrenja prema tužiteljevim zahtjevima u zakonom propisanom roku. Slijedom navedenom predmet spora je ocjena (ne)zakonitosti (ne)postupanja tuženika vezano za tužiteljeve zahtjeve za davanje koncesijskih odobrenja.

S obzirom da tužitelj u svom tužbenom zahtjevu osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne te stranke do donošenja presude nisu izrijekom zahtijevale održavanje rasprave su je upravni spor riješio bez rasprave prema članku 36. stavka 4. ZUS-a.

Upravni sud u Splitu je utvrdio kako je prema odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama¹³⁸ i Uredbi o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru¹³⁹ tužitelj imao pravo izjaviti žalbu zbog šutnje uprave za čije je odlučivanje nadležan tuženik. Tuženik nije u propisanom roku¹⁴⁰ riješio žalbu.

Sud je na temelju izloženog činjeničnog stanja, u granicama tužbenog zahtjeva odlučio usvojiti tužbeni zahtjev i narediti tuženiku donošenje pojedinačne odluke o žalbi.¹⁴¹

¹³⁷ ZUS čl. 58. st. 5.-6.

¹³⁸ NN 158/13, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19

¹³⁹ NN 36/04, 63/08, 133/13 i 63/14

¹⁴⁰ Odredbom članka 121. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09)

¹⁴¹ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba80c79278&q=usvaja+se>

13. ZAKLJUČAK

Sudska kontrola uprave, koja se provodi putem redovnih sudova ili posebnih upravnih sudova, predstavlja snažan mehanizam zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata koji su pogođeni odlukama i postupanjem javnopravnih tijela, tijela državne uprave i drugih državnih tijela. U Republici Hrvatskoj, sudski nadzor nad zakonitošću rada uprave provodi se putem specijaliziranih upravnih sudova, koji su ustrojani kao prvostupanjski sudovi, te Visokog upravnog suda koji djeluje kao drugostupanjski sud. Ustrojena su 4 upravna suda sa sjedištem u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Upravni spor je ključni oblik sudske kontrole u kojem se odlučuje o zakonitosti rada javnopravnih tijela, a njegovo rješavanje uređeno je ZUS-om.

Tako je ZUS-om propisano da upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora i u drugim zakonom propisanim slučajevima. Visoki upravni sud ustrojen je kao primarno drugostupanjski sud. Tako je on nadležan za odlučivanje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba. U nadležnost mu je stavljeno i odlučivanje o zakonitosti općih akata, rješavanje sukoba nadležnosti između upravnih sudova te naravno u drugim zakonom propisanim slučajevima o kojima odlučuje ko prvostupanjski sud. U upravnom sporu pred upravnim sudovima odlučuju suci pojedinci dok Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od 3 suca, osim u slučaju odlučivanja o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od 5 sudaca. Uvođenje odlučivanja suca pojedinca u upravnim sporovima pred upravnim sudovima, umjesto odlučivanja u vijeću, predstavlja značajnu promjenu koju mnogi autori kritiziraju. Ova promjena je označena kao revolucionarna jer su upravni sporovi prije stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima 2012. godine bili rješavani isključivo pred tročlanim sudskim vijećem.

Upravni spor pokreće se tužbom koju mogu podnijeti fizičke i pravne osobe, osobe bez pravne osobnosti ili skupine osoba koje smatraju da su im povrijeđena prava i interesi pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela ili propuštanjem donošenja odluke. Tužbu može pokrenuti i javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, kao i drugo državno tijelo

ovlašteno zakonom. Tužbom se može zahtijevati poništavanje ili proglašavanje ništetnim pojedinačne odluke, donošenje odluke koja nije donesena u propisanom roku, izvršenje obveze propisane odlukom ili propisima, proglašavanje ništetnim upravnog ugovora ili izvršenje obveze iz upravnog ugovora. Tužitelj može tužbu predati neposredno u pisanom obliku, slanje poštom, elektroničkim putem ili usmeno na zapisnik. Pokretanje upravnog spora nema odgovorni učinak osim kada je to zakonom propisano.

Nakon zaprimanja tužbe, sud provjerava da li su ispunjene pretpostavke za rješavanje spora odnosno ispituje nadležnost za postupanje po tužbenom zahtjevu, urednost tužbe te postojanje pretpostavki za vođenje spora. Sljedeći korak u postupku je dostavljanje tužbe na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama. Time im se omogućuje da iznesu vlastite stavove, činjenice i dokaze o tužbenom zahtjevu. Upravni sud odlučuje u upravnom sporu na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. ZUS-om su propisane iznimke od obveznog vođenja rasprave. Mogućnost donošenja sudskih odluka bez rasprave značajno pridonosi principu učinkovitosti i bržem rješavanju sporova u određenim slučajevima. Sudac poziva sve stranke, svjedoke i vještake najkasnije 15 dana prije održavanja ročišta, odnosno odmah u hitnim postupcima, i u pozivu navodi mogućnost održavanja rasprave bez prisutnosti stranke koja je pravodobno obaviještena. Kao što je već navedeno rasprava je u pravilu javna, no sud može odlukom isključiti javnost za cijelu ili dio rasprave zbog zaštite privatnosti ili tajnosti podataka. Rasprava se zaključuje kada sudac smatra da je dovoljno raspravljeno o predmetu da bi se mogla donijeti presuda. U slučaju važnih pitanja koja je potrebno razjasniti, rasprava se može ponovno otvoriti.

Stranke tijekom upravnog spora imaju mogućnost određenih postupanja. Tako tužitelj može proširiti svoj tužbeni zahtjev ili povući tužbu dok tuženik može priznati tužbeni zahtjev u cijelosti ili djelomično, te može u tijeku upravnog spora postupiti prema tužbenom zahtjevu.

U tijeku upravnog spora mogu se pojaviti razne situacije koje dovode do privremenog zaustavljanja postupka odnosno do prekida upravnog spora. Za vrijeme prekida, svi rokovi za obavljanje radnji u sporu prestaju teći, a sud nije ovlašten poduzimati nikakve radnje. Nakon prestanka razloga prekida, sud će na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti donijeti rješenje o nastavku spora, pri čemu svi rokovi započinju teći ponovno od dostave tog rješenja.

Prema odredbama ZUS-a, u određenim situacijama sud ima obvezu donijeti rješenje o obustavi spora. Spor se obustavlja kada tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se ne može nastaviti s obzirom na prirodu upravne stvari. Također spore se obustavlja kada tužitelj povuče tužbu u cijelosti ili ne postupi po zahtjevu suda unatoč pouci o pravnim posljedicama propuštanja, te kada tuženik u tijeku spora u potpunosti postupi po tužbenom zahtjevu. Spor se obustavlja i ako je tužitelj odustao od tužbenog zahtjeva. Upravni sud može ako ocijeni da je to potrebno, na prijedlog stranke izreći privremenu mjeru kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.

Ukoliko se pred istim prvostupanjskim sudom vodi 10 ili više upravnih sporova, a predmet tužbe je iste pravne i činjenične prirode sud odabire jedan predmet u kojem će riješiti stvar, dok će u ostalim sporovima prekinuti upravni spor sve dok ne riješi ogledni spor.

U upravnom sporu, sud ima ovlast odlučivati u granicama tužbenog zahtjeva, što znači da smije donositi odluke samo o zakonitosti pitanja koja tužitelj postavlja kao sporna u predmetu spora. Međutim nije vezan razlozima tužbe, što znači da može utvrditi opravdanost drugog razloga čak i ako razlog tužbenog zahtjeva nije opravdan. U upravnom sporu, sud donosi dvije vrste sudskih odluka - presudu i rješenje. Presuda se donosi kada se odlučuje o meritumu predmeta spora, odnosno o glavnom zahtjevu i sporednim traženjima. Presuda može rezultirati odbijanjem tužbenog zahtjeva ili usvajanjem tužbenog zahtjeva. S druge strane rješenje se donosi kada se odlučuje o postupovnim pitanjima. To su pitanja koja se odnose na vođenje postupka, poput određivanja ročišta, obustave spora ili drugih proceduralnih koraka. Rješenje ima svrhu upravljati postupkom i osigurati njegovu pravilnost.

14. LITERATURA

KNJIGE

1. Borković Ivo, Upravno pravo, Informator, 2002.
2. Đerđa Dario, Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi Informator, 2012
3. Majić Helena, Upravno pravo, Mate, 2017.
4. Turudić Marko, Pravo javne nabave, Narodne novine, 2017.

STRUČNI ČLANCI I RADOVI

1. Đanić Čeko Ana, Specifičnosti uloge visokog upravnog suda republike hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis), Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe, 7 (2018), 17-45 (međunarodna recenzija, pregledni rad, znanstveni)
2. Đerđa Dario, Kryska David, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 91-126 (2018),
3. Đerđa Dario, Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Supplement, vol. 31, br. S1, 2010.
4. Staničić Frane, Kamo vodi >>mini reforma<< upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, u: Novi informator, Zagreb, 2012.,
5. Staničić Frane, Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgovorni učinak tužbe, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015
6. Šikić Marko, Staničić Frane: Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom...Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014.
7. Turudić Marko, Upravnosudski nadzor nad regulacijskim agencijama za mrežne industrije, HKJU-CCPA, god. 14. 2014., br. 4

PRAVNI PROPISI

1. Zakon o elektroničkim komunikacijama NN 76/22
2. Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, 114/22
3. Zakon o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21
4. Zakona o područjima i sjedištima sudova NN 67/18, 21/22
5. Zakon o pravu na pristup informacijama NN 25/13, 85/15, 69/22

6. Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23
7. Zakon o upravnom sporu NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
8. Ustav NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
9. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja NN 79/09, 80/13, 41/21

INTERNETSKI IZVORI

1. Visoki upravni sud dostupno na: <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/povijest> Pristup 02.lipnja 2023.
2. Odluke sudova dostupno na: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home> Pristup 02.lipnja 2023.