

Ogledni upravni spor

Mić, Marina

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:557274>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-24**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Stručni diplomski studij Javne uprave
Katedra za upravno pravo

Marina Mić

OGLEDNI UPRAVNI SPOR

diplomski rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, 2024. godina

Izjava o izvornosti

Ja, Marina Mić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi 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.

Marina Mić, v.r.

SAŽETAK

Ogledni upravni spor je institut koji je uveden Zakonom o upravnim sporovima 2012. godine. On se primjenjuje kada sud zaprimi deset ili više upravnih sporova, a kojima su predmet tužbe iste pravne ili činjenične prirode. Sud će jedan upravni spor riješiti u oglednom sporu, dok preostale upravne sporove prekida do pravomoćnosti presude. Ogledni upravni spor omogućuje brže i efikasnije okončavanje upravnih sporova. S obzirom da je 1. srpnja 2024. godine stupio na snagu novi Zakon o upravnim sporovima, dolazi do određenih promjena u pogledu oglednih upravnih sporova.

Ključne riječi: upravni spor, sudska praksa, Zakon o upravnim sporovima

SUMMARY

Demonstrative administrative dispute is institute which was introduced by the Administrative Disputes Act in 2012. It is applied when the court receives ten or more administrative disputes which are the subject of lawsuits are of the same legal or factual nature. The court will resolve an administrative dispute in demonstrative administrative dispute while suspending the remaining administrative disputes until verdict becomes final. Considering that the new Administrative Disputes Act entered into force on July 1st 2024. year, there was some changes in terms of demonstrative administrative dispute.

Key words:, administrative dispute, case law, Administrative dispute Act

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1. UVOD | 7 |
| 1.1. UPRAVNI SPOR | 8 |
| 2.1. POKRETANJE OGLEDNOG SPORA..... | 14 |
| 2.1. PRESUDA U OGLEDNOM SPORU | 15 |
| 3. SUDSKA PRAKSA | 18 |
| 3.1. PRESUDA I RJEŠENJE Us I-19/2024 | 18 |
| 3.2. PRESUDA UsI-1508/2018..... | 20 |
| 3.3. PRESUDA UsI-807/2015..... | 22 |
| 4. IZMJENE U OGLEDNOM SPORU | 24 |
| 4.1. IZMJENE U OGLEDNOM SPORU PREMA NOVOM ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2024. | 24 |
| 4.2. MOGUĆE POSLJEDICE NOVIH IZMJENA..... | 25 |
| 5. ZAKLJUČAK | 27 |
| 6. LITERATURA..... | 28 |

1. UVOD

Ogledni spor je novina koja je uvedena u upravnom sporu. Navedeni institut je uveden kako bi se njime ubrzao i pojednostavilo vođenje veći broj upravnih sporova koji imaju istu pravnu i činjeničnu prirodu.

U praksi, upravni sudovi zaprimaju velik broj različitih upravnih sporova. Kako bi se povećala učinkovitost i efikasnost upravnih sudova, uvodi se institut koji omogućava upravnim sudovima da puno brže i jednostavnije okončavaju upravne sporove.

Kroz ovaj rad ćemo vidjeti kako se uveden ogledni spor u Republici Hrvatskoj. Proći ćemo kroz ogledni spor, koje su stranke postupku te kako se ogledni spor pokreće.

S druge strane, vidjet ćemo koje značenje presuda u oglednom sporu u upravnim sporovima. S obzirom da ima na neki način značenje presedana, utvrditi ćemo zašto je navedena presuda značajna za ostale stranke koje se nalaze u istoj situaciji, a istovremeno i koje značenje ima za rad sudova. Isto tako, kroz rad ćemo proučiti sudsku praksu u Hrvatskoj koja se tiče oglednih sporova.

Dana 1. srpnja 2024. godine donesen je novi Zakon o upravnim sporovima koji uvodi izmjene koje se tiču oglednih sporova. Novim zakonom se smanjuje broj potrebnih sporova koje su iste pravne i činjenične prirode kako bi se pokrenuo ogledni spor.

Proučit ćemo koja očekivanja proizlaze iz novih izmjena te kako bi se one mogle utjecati na ogledne sporove u budućnosti.

1.1. UPRAVNI SPOR

Upravni spor je oblik sudske kontrole nad upravom, osobito kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta. Institut sudske kontrole nad upravom u Hrvatskoj se javlja u 19. stoljeću. Na taj način se građanstvo htjelo osigurati da se uprava ne miješa u njihova prava i interese, a da istovremeno provede ideja o diobi vlasti odnosno da sudovi kontroliraju upravu.

„Upravni spor je iznimno bitan oblik kontrole rada uprave te je ujedno i najjače jamstvo načela zakonitosti u radu tijela javne uprave. Sudskom kontrolom upravu odvrćamo od nezakonitoga postupanja te uprava prestaje biti „sudac“ u vlastitoj stvari.“¹ „U idealnom svijetu, uprava ne griješi, odnosno, ako i pogriješi ispravlja svoje pogreške. Međutim, nije uvijek tako. Upravo zbog toga stranke koje smatraju da su im povrijeđena prava ili je postupanje uprave bilo nezakonito, moraju imati neovisnu instancu kojoj se mogu obratiti za zaštitu svojih prava.“²

„Zakon o upravnim sporovima koji je donesen 2010. godine, a stupio je na snagu 1. siječnja 2012. godine uvodi brojne novine u upravni spor. Novi zakon se donosi kako bi se postiglo usklađivanje hrvatskog upravnosudskog postupka s pravnom stečevinom Europske unije. Neke od promjena su: širenje predmeta spora, dvostupanjski ustroj upravnih sudova, usmena rasprava, izjavljivanje žalbe. Posebna novost je ogledni spor koji je definiran člankom 48. ZUS-a. Očekivalo se da će nova procesna rješenja doprinijeti efikasnijoj i učinkovitijoj zaštiti prava i pravnih interesa stranaka.“³

Zakonom o upravnim sporovima⁴ (dalje: ZUS) želi se osigurati zaštita prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela.

„Prvostupanjski upravni spor se pokreće podnošenjem tužbe. Pokreće se tek nakon što je iscrpljena pravna zaštita.

¹ Šikić, Marko. Held, Mateja. Oponomoćenici u upravnom sporu. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. str.70

² Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017. str. 5

³ Otočan, Sanja. Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. str.183

⁴ Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“ br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)

Tužbom se može zahtijevati:

- poništavanje ili oglašavanje ništavnom pojedinačne odluke;
- donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku;
- postupanje koje je tuženik obvezan izvršiti;
- oglašavanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveza iz upravnog ugovora.⁵

Tužbom se želi postići da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Uz glavni zahtjev se može zahtijevati povrat stvari i naknada štete te se u tužbi mora navesti zahtjev u svezi sa stvarima i visinom pretrpljene štete.

Smatra se da je upravni spor pokrenut danom predaje tužbe nadležnom sudu. „Tužba se podnosi nadležnom sudu neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, poštom ili elektronički. Kada se tužba podnosi usmeno, tada se kao dan podnošenja tužbe uzima dan kad je sastavljen zapisnik kod suda radi izjave tužbe.“⁶ „Mjesna nadležnost suda se određuje prema općem kriteriju s ciljem što većeg približavanja upravnog spora građanima i drugim strankama. Istovremeno se time želi smanjiti troškovi i vrijeme koje im je potrebno za dolazak na sud zbog održavanja usmene rasprave.“⁷

„Kad sud zaprimi tužbu ispitat će nadležnost za postupanje po tužbi, urednost tužbe te postoje li pretpostavke za vođenje spora. Ukoliko sud nije nadležan za postupanje po tužbi, donijet će rješenje kojim će se oglasiti nenadležnim te tužbu ustupiti nadležnom sudu. Ako je tužba nerazumljiva ili ne sadržava propisane dijelove, sud će pozvati tužitelja da u roku otkloni nedostatke. Ako tužitelj ne postupi u roku, sud donosi rješenjem kojim će odbaciti tužbu kao neurednu. Isto tako, sud će rješenje odbaciti tužbu ukoliko utvrdi da ne postoje pretpostavke za vođenje spora.“⁸ „Tužba sa svim prilogima se dostavlja tuženiku i zainteresiranim strankama na odgovor. Rok za odgovor na tužbu ne može biti kraći od 30 niti dulji od 60 dana.“⁹

⁵ članak 22. ZUS-a

⁶ Staničić, Frane. Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017. str. 98

⁷ Đerđa Dario, Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi Informator, 2012. str. 122

⁸ članak 27. ZUS-a

⁹ članak 48. ZUS-a

Postoje određeni rokovi za podnošenje tužbe. „Tužba se podnosi u roku od 30 dana od dana dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje. Ukoliko se upravni spor pokreće zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja, tužba se podnosi najranije osam dana nakon proteka propisanog roka. Tužba se podnosi u roku od 90 dana od dana kad je stranka saznala ili je mogla saznati da joj pojedinačna odluka nije dostavljena sukladno pravilima o dostavi ili pojedinačna odluka sadržava uputu o pravnom lijeku u kojoj je pogrešno navedeno da tužba nije dopuštena.“¹⁰

Upravne sporove u prvom stupnju su u nadležnosti upravnih sudova u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu. Za upravne sporove u drugom stupnju je nadležan Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Upravni sud koji rješava upravni spor ima „zadaću objektivno ocijeniti zakonitost odluka i postupanja javnopravnih tijela donesenih odnosno poduzetih prije pokretanja spora“¹¹. Upravno sudovanje u dva stupnja omogućava strankama da „podnesu žalbe protiv odluka upravnih i pravnih pitanja (bitne povrede postupovnog i/ili pogrešne primjene materijalnog prava), tako i zbog činjeničnih pitanja (pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja)“¹².

„Kad je upravno sudovanje ustrojeno na više razina, pojavljuju se novi postupci te se uloga suca u sporu sve više razvija i dobiva na značaju. Upravni sudac ima zadaću osigurati poštivanje temeljnih pravila koja čine potku općeg upravnog prava te pravilnu provedbu upravnosudskih postupaka“¹³

„Upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, protiv postupanja javnopravnih tijela, zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonskom roku te o tužbama protiv upravnih ugovora i njihovog izvršavanja. Visoki upravni spor odlučuje o žalbama protiv presuda i rješenja upravnih sudova, o zakonitosti općih akata te o sukobu nadležnosti između upravnih sudova.“¹⁴

Članak 3. ZUS-a definira koji su predmeti upravnog spora, a to su: „ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek i ocjena

¹⁰ članak 40. ZUS-a

¹¹ Đerđa Dario; Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi Informator, 2012. str. 130

¹² Ljubanović, Boris; Petrović, Ivica. Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu. Pravni vjesnik, 31 (2015.), 1, str. 131

¹³ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017. str. 2

¹⁴ članak 12. ZUS-a

zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. S druge strane, predmet upravnog spora može biti ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da je zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi, pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku.“

„Također, upravni ugovori mogu biti predmet upravnog spora, odnosno njihovo sklapanje, raskidanje i izvršavanje. Isto tako, predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osoba koja obavlja javnu službu.“¹⁵

Postoje određene iznimke kada se upravni spor ne pokreće. Članak 4. ZUS-a utvrđuje kako se: „upravni spor ne može voditi u stvarima za koje je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora. U slučajevima kada se upravni spor rješava na temelju pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, u tom slučaju upravni spor se ne može pokrenuti o pravilnosti te odluke. Međutim, upravni spor se može pokrenuti kako bi se utvrdila zakonitost odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana.“ Članak 3. stavak 3. dodatno definira kako se: „upravni spor se ne može voditi protiv postupovne odluke javnopravnog tijela jer takva odluka može pobijati tužbom protiv odluke o glavnoj stvari, osim ako zakonom nije propisano drugačije.“

„Zakon o upravnim sporovima definira načela upravnog spora. To su: načelo zakonitosti, načelo izjašnjavanja stranke, načelo usmene rasprave, načelo učinkovitosti, načelo pomoći neukoju stranci, obveznost sudskih odluka te službena uporaba jezika i pisma.“¹⁶

Načelo zakonitosti zahtjeva da sud odlučuje na temelju Ustava, pravne stečevine Europske unije, međunarodnih ugovora, zakona i ostalih važećih izvora prava.

Načelo izjašnjavanja stranke nalaže kako se prije donošenje presude mora omogućiti strankama da se izjasne o zahtjeva i navodima drugih sudionika u sporu te o činjenicama i pravnim

¹⁵ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017. str. 36

¹⁶ članci 4.-11. ZUS-a

pitanjima koja su predmet upravnog spora. Iako, postoji određena iznimka koja je propisana zakonom kada sud može odlučiti bez da omogući strankama da se izjasne.

Načelo usmene rasprave ističe kako sud odlučuje u upravnom sporu na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Postoje situacije u kojim sud može odlučiti bez održavanja rasprave. Navedeno se može povezati s oglednim upravnim sporom. Članak 36. ZUS-a govori kako se: „presudom može riješiti spor bez rasprave, kada se isti rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu te kada se stranke o tome izrijekom suglase, a sud utvrdu da nije potrebno izvoditi nove dokaze.“

Posebno je važno načelo učinkovitosti koji govori o tome kako je važno da je upravni sporovi provode brzo, učinkovito i bez nepotrebnog odugovlačenja. Na taj način će se onemogućiti zloupotreba prava stranaka i drugih sudionika u sporu. Upravo se to načelo posebno isticalo prilikom uvođenja oglednog upravnog spora.

Svaki upravni spor se sastoji od najmanje dvije stranke, od kojih jedna stranka tuži drugu. Aktivna stranka je stranka koja je pokrenula upravni spor, a pasivna stranka je osoba protiv koje se spor pokreće. Postoje određene situacije kada se u tuđe upravne sporove uključuje zainteresirana osoba kako bi zaštitila svoja prava i interese.

Osoba koja pokreće upravni spor naziva se tužiteljem. Člankom 18. stavak 1. definirano je da: „tužitelj je fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonskom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora.

Isto tako, tužitelj može biti osoba koja nema pravne sposobnosti poput državnih tijela, agencija ili podružnica trgovačkog društva. Što se tiče skupina osoba to mogu biti udruge, inicijative ili pak stanari neke zgrade. S druge strane, tužitelj može biti javnopravno tijela koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora“. „Tužitelj može biti državno tijelo koje je ovlašteno zakonom. Na taj način želi se očuvati objektivna zakonitost u društvenoj zajednici, odnosno pokretanje spora kada je nekoj osobi priznato neko pravo koje joj ne pripada ili joj nije određena obveza koja joj se trebala odrediti

prema propisima. Primjerice, kada se osobi prizna nezakonito pravo na mirovinu ili joj se utvrde manje porezne obveze.“¹⁷

Osoba protiv koje se vodi upravni spor naziva se tuženikom. „Tuženik je javnopravno tijelo koje je donijelo ili je propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupati ili ako je stranka upravnog spora“¹⁸.

Tuženici su u pravilu drugostupanjska tijela u upravnom postupku poput ministarstva, Direkcije HZZO-a, Središnja služba HZMO-a i slično. „Tuženik u upravnim sporovima je uvijek javnopravno tijelo tj. tijelo državne uprave, drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i regionalne samouprave, pravna osoba s javnim ovlastima ili pravna osoba koja obavlja javnu službu“¹⁹.

„Zainteresirana osoba u upravnom sporu je svaka osoba kojoj bi propuštanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes“²⁰. Zainteresirana osoba se može pojaviti i na strani tužitelja i na strani tuženika. Međutim, češće se radi o strankama koji su upravnom postupku imali položaj protustranke u odnosu na stranku koja je pokrenula upravni spor. „Sud koji vodi upravni spor će po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke pozvati zainteresiranu osobu da sudjeluje u upravnom sporu te će o tome donijeti rješenje protiv kojeg nije dopuštena žalba“²¹. „Zainteresirana osoba se može u bilo kojem trenutku uključiti u spor“²². U trenutku kada se zainteresirana osoba uključi u upravni spor, ona postaje stranka tog spora te mu je „upravni sud dužan dostaviti tužbu na odgovor te ima pravo izjašnjavati se o svim činjeničnim i pravnim pitanjima, sudjelovati na usmenoj raspravi i poduzimati druge radnje u sporu“²³

¹⁷ Đerđa Dario, Šikić Marko. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator, 2012., str. 133

¹⁸ Članak 18. ZUS-a

¹⁹ Đerđa, Dario. op. cit. u bilj. 17, str. 137

²⁰ Članak 19. stavak 1. ZUS-a

²¹ Đerđa, Dario. op. cit. u bilj. 17, str. 149

²² Članak 19. stavak 4. ZUS-a

²³ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017. str. 143

„Sudovi u upravnom sporu donose presude. Presude se donose isključivo na temelju činjenica i dokazima o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjavanja.“²⁴

Sud presudom odlučuje o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja. Presudom se može usvojiti ili odbiti tužbeni zahtjev, odlučiti o naknadi štete i povratu stvari.

„Sadržaj presude je točno propisan ZUS-om te se sastoji od uvoda, izreke, obrazloženja i upute o pravnom lijeku. Posebno važan dio presude je izreka jer ona sadrži odluku suda dok u obrazloženju sud objašnjava zašto je tako odlučio. Uputa o pravnom lijeku postoji kako bi stranke u sporu znale kome se obratiti u slučaju da žele podnijeti žalbu protiv presude, na koji način te u kojem roku.“²⁵

2.1. POKRETANJE OGLEDNOG SPORA

Ogledni upravni spor je novi institut koji se pojavio kad je došlo na snagu stupio novi Zakon o upravnim sporovima 2012. godine. Članak 48. ZUS-a kaže da: „kada prvostupanjski sud zaprimi 10 ili više upravnih sporova, a predmet tužbe su iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu. U ostalim predmetima, sud će rješenjem prekinuti spor.“

Kada upravni sud zaprimi tužbu, zakazat će se rasprava na koju se pozivaju stranke koje sudjeluju u sporu kako bi se izjasnile o predmetu spora. Ukoliko bude bilo potrebno, tijekom rasprave je moguće pozvati svjedoke i vještake kako bi se detaljnije razjasnila sporna situacija.

Tijekom trajanja spora, sud može doći do saznanja da postoji određeno pravno pitanje koje bi potencijalno moglo biti važno za jedinstvenu primjenu prava s obzirom da je pred isti sud zaprimljeno veći broj predmeta s istom pravnom i činjeničnom prirodom. Osim suda, ogledni spor se može pokrenuti na inicijativu stranaka u sporu.

Sud će u dogovoru sa strankama u sporu odlučiti koji će se od zaprimljenih deset predmeta iste pravne i činjenične prirode pokrenuti ogledni spor. Za preostalim istih devet predmeta, sud

²⁴ članak 55. ZUS-a

²⁵ članak 60. ZUS-a

donosi rješenje kojim će prekinuti upravne sporove sve do pravomoćnosti presude u oglednom sporu. Ogledni spor vodi upravni sud pred kojim se pravno pitanje pojavilo.

Predmet koji se rješava u oglednom sporu, nastavlja sa raspravom te s izvođenjem dokaza i činjenica. „Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice u raspravi. Dokazi su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva. Isto tako, stranke imaju mogućnost predlagati sudu koje dokaze i činjenice za koje smatraju da je potrebno utvrditi, međutim sud nije vezan njihovim prijedlozima.“²⁶

2.1. PRESUDA U OGLEDNOM SPORU

„Nakon što sud ocijeni da je o predmetu raspravljeno dovoljno, na način da su sve potrebne činjenice i dokazi utvrđeni, rasprava će se zaključiti.“²⁷ Ključan trenutak u oglednom sporu je kada presuda postane pravomoćna, odnosno kada sud ne zaprimi žalbu na presudu u roku koji je predviđen uputom o pravnom lijeku. „Na temelju pravomoćne presude u oglednom sporu, sud nastavlja voditi prekinute predmete.“²⁸

Članak 48. stavak 1. ZUS-a kaže kako se: „prekinuti upravni sporovi se mogu riješiti bez vođenja rasprave, ali tek nakon što se omogući strankama da se o tome izjasne.“ Što znači da stranke imaju mogućnost kraćeg trajanja spora i manjih troškova, odnosno pojavljuje se faktor ekonomičnosti koji ogledni spor omogućava. Bez provođenja rasprave, nije potrebno provoditi dokaze, vještačenja ili saslušanja svjedoka što svakako smanjuje troškove za stranke u sporu.

Za preostale prekinute sporove, donosi se rješenje o nastavku postupka. „Preostali sporovi se mogu okončati i bez održavanja rasprave, kad se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu. To je moguće kada tužitelj osporava primjenu prava, a činjenice su nesporne, dok s druge strane stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave. odnosno ako se o tome stranke izrijekom suglase, sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.“²⁹ U navedenim sporovima se donosi ista presuda kao i ona koja

²⁶ članak 33. ZUS-a

²⁷ članak 39. stavak 3. ZUS-a

²⁸ članak 48. stavak 2. ZUS-a

²⁹ Rajko, Alan. Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013. str. 506

je donesena u oglednom sporu. „Sudac pojedinac odlučuje o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu“³⁰

„Međutim, upravni sud nije dužan odrediti rješavanje preostalih sporova putem oglednog spora, već će sud samostalno odlučiti o primjeni tog instituta. Ukoliko se odluči za primjenu oglednog spora, obvezan je prekid najmanje devet povezanih sporova. Ogledni spor se primjenjuje kada postoji najmanje deset tužbi iste pravne i činjenične prirode. To nužno ne znači da je riječ o tužbama istog tužitelja već se može raditi o tzv. serijskim upravnim aktima koje donose pojedina javnopravna tijela u odnosu na veći broj stranaka. Isto tako, ogledni spor ne znači da se u preostalim sporovima primjenjuju isključivo oni dokazi koji su provedeni u oglednom sporu. To znači da ne postoji zapreka da u preostalim sporovima, ako je potrebno, izvode novi dokazi niti se je nužno da svi dokazi koji su izvedeni u oglednom sporu budu primjenjivi u svim ostalim sporovima.“³¹

Jedna od pozitivnih promjena koje ogledni spor donosi je ujednačena i jedinstvena primjena prava te ravnopravnosti građana. Presuda u oglednom sporu može poslužiti kao „presedan“ zbog toga što ona može imati širi utjecaj na tumačenje zakona, odnosno na način na koji će se slični predmeti u budućnosti rješavati.

„To znači da kad sud zaprimi urednu tužbu na temelju koje može voditi upravni spor i utvrdi da se radi o istom pravnom i činjeničnom stanju, a o kojem ima prethodno donesenu pravomoćnu presudu iz oglednog spora, može obavijestiti stranke o tome i zatražiti ih da se izjasne slažu li se s idejom da se navedeni spor riješi bez rasprave uz primjenu presude iz oglednog spora. S druge strane, ZUS ne definira situaciju u kojoj stranke to odbiju, pa prema tome sud može riješiti spor primjenjujući pravomoćnu presudu. Sud će u obrazloženju presude naznačiti da se stranke nisu složile te obrazložiti zbog čega je unatoč protivljenju stranaka postupio na takav način.“³²

Ogledni spor omogućava da se u istim tužbama ne donose različite presude iako se ti sporovi vode pred različitim sudovima. On daje mogućnost strankama da brže i jednostavnije dođu do presude u svojim sporovima, a istovremeno im je zajamčena jedinstvena sudska praksa i zaštita njihovih interesa. Naime, „suci se često u javnosti prozivaju zbog različitih odluka koje donose.

³⁰ članak 14. stavak 2. ZUS-a

³¹ <https://informativator.hr/vi-pitate-mi-odgovaramo/upravni-spor-ogledni-spor> (18.6.2024.)

³² Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017. str. 165

To se posebno odnosi na različite odluke u predmetima u kojima primjerice dva susjeda podnose tužbu sudu te očekuju jednaku pravnu zaštitu, ali njihova očekivanja budu iznevjerena donošenjem različitih sudskih odluka.³³

Prednost oglednog spora je učinkovitost sudova jer se njima smanjuje broj predmeta koji sudovi moraju voditi, a istovremeno se cijelo suđenje ubrzava. Predsjednik Vrhovnog suda Đuro Sessa objašnjava kako: „Uvođenje oglednog spora je vrlo važno jer će se tako spriječiti donošenje različitih presuda za iste slučajeve, čime se ubrzavaju procesi i sprječavaju novi sporovi, a istovremeno omogućuje da pojedini predmeti koji dođu do Vrhovnog suda“.³⁴

Isto tako, ogledni spor ostvaruje načelo ekonomičnosti, odnosno smanjuje troškove suđenja, kako za sudove tako i za stranke u sporu.

„Stranka čiji se spor rješava u oglednom sporu će imati puno veće troškove zbog izvođenja dokaza i rasprave, čime je ta stranka u težoj poziciji. S druge strane, postoji određena prednost, s obzirom da će navedena stranka ostvariti određeno pravo puno prije od ostalih koji se nalaze u istoj poziciji.“³⁵

Kada govorimo o tome koji će upravni spor rješavati u oglednom sporu, sud se vodi člankom 93. Zakona o sudovima.³⁶ koji govori o njegovim dužnostima. Članak kaže: „sudac je dužan predmete koji su mu raspoređeni u rad rješavati redosljedom njihova zaprimanja u sud, vodeći računa i o predmetima koji su posebnim propisom utvrđeni kao hitni.“ To znači da će se u oglednom sporu voditi upravni spor kojeg je prvi zaprimio nadležni upravni sud.

„Kako bi institut oglednog spora zaista pridonio većoj učinkovitosti, važno je da se ogledni sporovi riješe što je prije moguće kako bi se moglo krenuti s rješavanjem prekinutih sporova.“³⁷

³³ [Ogledni postupak | IUS-INFO \(iusinfo.hr\) \(1.6.2024.\)](https://www.iusinfo.hr)

³⁴ <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/parnice-u-hrvatskoj-ceka-velika-promjena-ispitali-smo-sto-o-tome-misle-strucnjaci-foto-20190108/print> (15.6.2024.)

³⁵ Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017. str. 166

³⁶ Zakon o sudovima

(NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23, 36/24)

³⁷ Đerđa, Dario. Šikić, Mario. Komentar zakon o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator, 2012. str. 235

3. SUDSKA PRAKSA

3.1. PRESUDA I RJEŠENJE Us I-19/2024

Presuda i rješenje Us I-19/2024 je donesena na Upravnom sudu u Rijeci 12. lipnja 2024. godine. U ovom upravnom sporu tužitelj je Grad Umag koji tuži tuženika Istarske županije, Upravni odjel za prostorno uređenje i gradnju, Odsjek za drugostupanjski upravni postupak. U upravnom sporu sudjeluje zainteresirana osoba E.R. iz Republike Slovenije. Predmet spora je uklanjanje postavljene mobilne kućice.

U sporu je presuđeno kako se:

I. Poništava se rješenje tuženika Istarske županije, Upravnog odjela za prostorno uređenje i gradnju, Odsjeka za drugostupanjski upravni postupak, KLASA: UP/II-363-08/23-01/47, URBROJ: 2163-18-09/3-23-03 od 20. studenoga 2023.

II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova ovoga spora.

Određeno je da će se predmet poslovnog broja Us I-19/2024 riješiti kao ogledni spor.

U obrazloženju je navedeno kako je prvostupanjskim rješenjem komunalnog redara Grada Umaga, Upravnog odjela za komunalni sustav i prostorno planiranje od 20. ožujka 2023. godine naloženo E.R. da u roku od 15 dana od dana zaprimanja rješenja ukloni postavljenu mobilnu kućicu, drvenu terasu i drvenu kućicu koja se prema Prostornom planu uređenja Grada Umaga nalazi izvan građevinskog područja kao šuma isključivo osnovne namjene, kao ostalo poljoprivredno tlo, šume i šumsko zemljište, uz upozorenje o izvršenju uklanjanja putem treće osobe ukoliko zainteresirana osoba ne izvrši naredbu o uklanjanju.

Protiv navedenog rješenja E. R. je izjavio žalbu koja je usvojena te je poništeno prvostupanjsko rješenje od 20. ožujka 2023. godine s obrazloženjem da sporni objekti predstavljaju građevine, a ne pokretne/mobilne objekte.

Tužitelj Grad Umag je kao jedinica lokalne samouprave pravodobno podnio tužbu ovom Sudu radi osporavanja zakonitosti navedenog rješenja tuženika. Tužitelj smatra da se ovdje radi o pokretnom/mobilnom objektu, a ne o građevini. S time u vezi pojašnjava da je u ovoj upravnoj stvari već bilo doneseno rješenje građevinskog inspektora Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja Republike Hrvatske, Uprave za inspekcijske poslove, Područne jedinice u Pazinu, Odjela Istarske županije, od 12. travnja 2018., kojim je naloženo vlasnicima da uklone

zgradu gotove konstrukcije. Zainteresirana osoba u svom odgovoru na tužbu se pridružuje navodima tuženika te smatra da je tužiteljevo upravno tijelo rješavalo izvan svoje nadležnosti, prisvajajući si jurisdikciju i ovlaštenja zakonom podijeljena drugim javnopravnim tijelima.

U tijeku spora održana je rasprava dana 4. lipnja 2024. na kojoj su se nazočne stranke suglasile, s obzirom da se na ovom Sudu nalazi više od deset istovrsnih prvostupanjskih upravnih sporova i da postoji različita praksa u ovoj vrsti upravne stvari, da se ovaj spor riješi kao ogledni i da se ostali istovrsni sporovi prekinu do pravomoćnog okončanja ovog spora.

Stoga je Sud na temelju čl. 48. st. 1. ZUS odlučio ovaj spor riješiti kao ogledni, dok je u ostalim predmetima rješenjima prekinuo spor.

Sud je u sporu proveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu ovog upravnog spora te u spisu predmeta upravnog postupka koji je prethodio ovom sporu. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev tužitelja osnovan. Prema Zakonu o prostornom uređenju koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja, propisano je da je zahvat u prostoru svako građenje, rekonstrukcija postojeće građevine i svako drugo privremeno ili trajno djelovanje ljudi u prostoru kojim se uređuje ili mijenja stanje u prostoru. Također, taksativno je propisano koji su to zahvati u prostoru za koje se izdaje lokacijska dozvola.

S obzirom na općepoznatu situaciju raširene bespravne gradnje ovih jednostavnih objekata, pogotovo u priobalju, Sud smatra da je bitno da komunalno redarstvo aktivno i kontinuirano koristi sve svoje ovlasti (koje je Sud prethodno citirao) u prevenciji i ublažavanju raširenosti bespravne gradnje. U konačnici radi se o jednostavnim objektima koji upravo zbog svoje jednostavne gradnje ne bi trebali opterećivati građevinsku inspekciju, što je i bila intencija donošenja Zakona o građevinskoj inspekciji i prenošenja dijela ovlasti na komunalno redarstvo.

Slijedom svega navedenoga u konkretnom slučaju zakonito je doneseno prvostupanjsko rješenje. Stoga je Sud na temelju čl. 58. st. 1. ZUS usvojio tužbeni zahtjev tužitelja i donio meritornu odluku kako je to navedeno u točki I. izreke ove presude čime je održano na snazi prvostupanjsko rješenje.

3.2. PRESUDA Usl-1508/2018

Presuda i rješenje Usl-1508/2018 je donesena na Upravnom sudu u Rijeci 13. studenog 2019. godine. U ovom upravnom sporu tužitelj je Grad Umag koji tuži tuženika Istarske županije, Upravni odjel za decentralizaciju, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, prostorno uređenje i gradnju, Odsjeka za decentralizaciju i lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, Pula. U upravnom sporu sudjeluje zainteresirana osoba A.I. d.o.o.. Predmet spora je komunalna naknada.

U sporu je presuđeno kako se:

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja Istarske županije, Upravnog odjela za decentralizaciju, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, prostorno uređenje i gradnju, Odsjeka za decentralizaciju, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, od 11. listopada 2018. godine.

Prvostupanjskim rješenjem Grada Umaga, Upravnog odjela za komunalni sustav od 27. kolovoza 2013. trgovačkom društvu ovdje zainteresiranoj osobi, utvrđena je visina komunalne naknade za nekretninu stambenog prostora u mjesečnom iznosu od 9,57 kn, s početkom obveze od 1. siječnja 2013. godine.

Povodom žalbe zainteresirane osobe protiv navedenog prvostupanjskog rješenja, poništeno je prvostupanjsko rješenje o komunalnoj naknadi te je upravni postupak obustavljen, s obrazloženjem, da pristupna cesta do predmetne zgrade u kojoj se nalazi stambeni prostor za koji se utvrđuje komunalna naknada ne predstavlja pristupnu cestu koja je sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave jer se radi o zemljišnim česticama koje su u privatnom vlasništvu.

Tužitelj Grad Umag je protiv tuženika ovome Sudu pravodobno podnio tužbu kojom osporava zakonitost navedenog drugostupanjskog rješenja zbog bitne povrede upravnog postupka, nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog propisa. U tužbi ističe da ne postoji zakonska odredba da se vlasnik zgrade oslobađa plaćanja komunalne naknade ako je pristupna cesta u vlasništvu treće osobe, a to iz razloga što stranka koristi i druge nerazvrstane ceste u tom naselju, javnu rasvjetu, priključak na elektroenergetsku i vodovodnu mrežu, odvodnju oborinskih voda itd.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom ističe kako tužitelj u tužbi obrazlaže pogrešnu primjenu materijalnog prava na utvrđeno činjenično stanje, tj. na činjenicu da su nekretnine koje čine pristupnu cestu do predmetne zgrade u vlasništvu trgovačkog društva Saning d.o.o., što znači da je sporna samo primjena materijalnog prava, tj. pitanje tumačenja odredbe članka 22. stavka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu. S obzirom da su nekretnine koje čine pristupnu cestu za predmetnu zgradu u privatnom vlasništvu i ne čine sastavni dio infrastrukture Grada Umaga, da se navedena odredba ima tumačiti na način da vlasnik zgrade koja na taj način ima osiguran pristup zgradi, nije obveznik plaćanja komunalne naknade.

Zainteresirana osoba, iako uredno pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu u ovom sporu.

Budući da je među istim strankama pred ovim Sudom pokrenuto jedanaest sporova iste činjenične i pravne osnove, Sud je sukladno odredbi članka 48. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ovaj predmet odlučio riješiti u oglednom sporu.

U sporu je provedena rasprava na ročištu održanom 6. studenoga 2019. godine te je sporno jesu li ispunjeni uvjeti za naplatu komunalne naknade zainteresiranoj osobi za stambeni prostor koji su propisani u članku 22. stavku 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a u prvom redu, je li ispunjen uvjet u pogledu opremljenosti nekretnine pristupnom cestom koja čini sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave.

Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta ovoga upravnog spora, i u spisu predmeta upravnog postupka koji je sporu prethodio. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

Prema ustaljenoj praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, koju prihvaća i primjenjuje i ovaj Sud, sve navedene pretpostavke iz članka 22. stavka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu moraju biti kumulativno ispunjene kako bi se vlasnika odnosno korisnika nekretnine moglo zakonito obvezati na plaćanje komunalne naknade.

S obzirom na sve izneseno, a kako tužitelj u tužbi nije naveo razloge zbog kojih bi bilo osnovano u konkretnom predmetu mijenjati opisanu ustaljenu upravnosudsku praksu, po ocjeni Suda, pravilno je postupio tuženik kada je povodom žalbe zainteresirane osobe poništio predmetno rješenje o komunalnoj naknadi i obustavio upravni postupak.

Naime, prema navodu prvostupanjskog tijela u upravnom postupku, u ovom se postupku utvrđuje obveza komunalne naknade samo za razdoblje od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2014., budući da je za 2015. godinu doneseno zasebno rješenje. Stoga, iako bi se činjenice o

obavljanju komunalnih djelatnosti u predmetnom naselju mogle utvrđivati u ponovnom postupku, uslijed nedvojbeno utvrđene činjenice da u spornom razdoblju pristupna cesta do nekretnine zainteresirane osobe nije bila sastavni dio komunalne infrastrukture tužitelja, to nije bilo osnove za vraćanje predmeta na ponovni postupak, već upravo za obustavu istog pa takvom odlukom, po ocjeni Suda, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Slijedom svega navedenog, Sud je osporeno rješenje tuženika ocijenio zakonitim pa je valjalo na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

3.3. PRESUDA UsI-807/2015

Presuda i rješenje UsI-807/2015 je donesena na Upravnom sudu u Zagrebu 16. studenog 2015. godine. U ovom upravnom sporu tužitelj je Hrvatska liječnička komora koja tuži tuženika Ministarstvo zdravlja Republike Hrvatske. Predmet spora je priznavanje inozemne stručne kvalifikacije.

Presudom je presuđeno kako se tužba odbacuje.

Tužitelj Hrvatska liječnička komora je podnijela tužbu protiv rješenja Ministarstva zdravlja Republike Hrvatske od 19. siječnja 2015. godine kojim je poništeno po pravu nadzora djelomično rješenje Hrvatske liječničke komore 28. srpnja 2014. godine. Navedenim rješenjem se priznaje L. F.-K. inozemna obrazovna visokoškolska kvalifikacija i akademski naziv doktor medicine koji je stečen dana na Medicinskom fakultetu Sveučilišta u S., B. i H.. Osoba se upućuje da se obrati Ministarstvu zdravlja Republike Hrvatske sa zahtjevom da joj se odobri polaganje stručnog ispita za doktora medicine, te se obvezuje po položenom stručnom obavijestiti Hrvatsku liječničku komoru i priložiti dokaze o položenom stručnom ispitu, radi nastavka pokrenutog postupka priznavanja inozemne stručne kvalifikacije u Komori, te donošenja rješenja o zahtjevu.

Tužitelj navodi da je tuženik poništio djelomično rješenje zbog toga što je tužitelj pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje, te time povrijedio materijalno pravo propisano člankom 17. Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija.

Tužitelj smatra da predmetnim djelomičnim rješenjem nije povrijedio naznačene materijalne propise, jer je prilikom donošenja oduke o dijelu zahtjeva, u kojem je odlučivao o inozemnoj visokoškolskoj kvalifikaciji, donio odluku koja je istovjetna odluci iz rješenja Agencije za znanost i visoko obrazovanje Republike Hrvatske, pa bi bilo protivno načelu učinkovitosti i ekonomičnosti provoditi postupak uspoređivanja obrazovnih programa, jer bi navedeno prouzročilo znatno odugovlačenja postupka i uvećanje troškova, a u konačnici bi rezultiralo donošenjem istovjetne odluke. Tužitelj nije bio u mogućnosti usporediti dokumentaciju o stručnim kvalifikacijama podnositeljice zahtjeva i konačno odlučiti o cijelom zahtjevu jer nije raspolagao potrebnom dokumentacijom o profesionalnoj osposobljenosti podnositeljice.

Slijedom iznesenog tužitelj predlaže da sud poništi pobijano rješenje od 19. siječnja 2015. godine, te da se održi na snazi Djelomično rješenje tužitelja od 28. srpnja 2014. godine.

Tužba nije dopuštena, budući da sud smatra da se pobijanom odlukom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja. Pri tome je potrebno uputiti na odredbe Statuta Hrvatske liječničke komore koja štiti prava i zastupa interese liječnika, unaprjeđuje liječničku djelatnost, brine se o ugledu liječnika i o pravilnom obavljanju liječničkog zvanja. Liječnici koji rade na području RH na neposrednim poslovima zdravstvene zaštite, obvezatno se udružuju u Komoru. Dakle, tužitelj nije u konkretnom slučaju obrazložio povredu nekog prava, odnosno pravnog interesa, koji mu daju aktivnu legitimaciju za pokretanje spora jer iz djelomičnog rješenja proizlazi da je tužitelj proveo postupak priznavanja inozemne i stručne kvalifikacije podnositeljice zahtjeva L. F.-K., a u skladu s pozitivnim zakonskim propisima i Naputkom za provedbu postupka priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija Izvršnog odbora Hrvatske liječničke komore.

Nadalje, iz odredbi Statuta nije razvidno da bi tužitelj imao ovlaštenje na podnošenje tužbe u ime člana Komore, te za vođenje upravnog spora kad je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili interes njezinog člana. Pri tome je potrebno naglasiti da ovdje zainteresirana osoba nije udružena u Komoru.

4. IZMJENE U OGLEDNOM SPORU

4.1. IZMJENE U OGLEDNOM SPORU PREMA NOVOM ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2024.

Novi Zakon o upravnim sporovima³⁸ stupio je na snagu 1. srpnja 2024. godine. S obzirom na količinu i važnost novih izmjena, odlučeno je da će se donijeti novi zakon, a ne izmijeniti ili dopuniti postojeći. U obrazloženju konačnog prijedloga zakona³⁹, navedeni su ciljevi koji se žele postići donošenjem novog zakona. Prvenstveno se želi osuvremeniti upravni spor te potaknuti na proaktivniji pristup suda u rješavanju sporova. Također, želi se spriječiti opterećivanje Visokog upravnog suda i Upravnog suda u Zagrebu predmetima koji su dosad bili isključivo u njihovoj nadležnosti.

Izmjene su se dogodile i u području oglednog spora. Novim zakonom se uvode izmjene koje se odnose se na broj upravnih sporova kojima su tužbe iste pravne i činjenične prirode. Članak 108. ZUS-a kaže da: „Ako je u pet ili više prvostupanjskih upravnih sporova predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu.“ Raniji zakon je zahtijevao da bude minimalno deset ili više upravnih sporova u kojima su predmet tužbe isti. U teoriji se to čini jednostavno. Međutim, u praksi je zaista teže doći do 10-tak upravnih sporova koji imaju isti predmet tužbe kako bi se mogao pokrenuti ogledni spor. Kad nije zadovoljen broj upravnih sporova koji imaju isti predmet tužbe, sudovi su bili dužni za svaki upravni spor provesti cijeli postupak, od rasprave, svjedoka, vještaka pa do donošenja presude. Na taj način se sudove zatrpava upravnim sporovima, dok strankama spor traje duže i skuplje od očekivanog. Novim izmjenama se zahtjeva pet ili više upravnih sporova koji imaju isti predmet tužbe, pa će ogledni upravni spor češće doći u primjenu. S jedne strane, sudovi puno brže rješavaju upravne sporove te mogu više upravnih sporova odjednom završiti.

Što se tiče odlučivanja u oglednom sporu, novi zakon određuje kako je potrebno u takvim slučajevima formirati vijeće. Istovremeno, novi zakon se osvrnuo na problem izvršenja presuda. Uvode se novčane kazne za čelnike javnopravnih tijela ukoliko se ne izvrše odluke upravnih

³⁸ Zakon o upravnim sporovima (NN 36/24)

³⁹ Konačan prijedlog zakona o upravnim sporovima

<https://www.iusinfo.hr/radni-dokumenti-hs/RDOCSB201D20240314NX16162024Tm227526858> (1.5.2024.)

sudova. Kazne koje se predviđaju su do 30 posto prosječne bruto plaće u Hrvatskoj za prethodnu godinu.

4.2. MOGUĆE POSLJEDICE NOVIH IZMJENA

Izmjenom zakona očekuju se pozitivne promjene u pogledu upravnih sporova, posebice kod oglednih sporova. S obzirom da prema novom ZUS-u potrebno je najmanje pet upravnih sporova čiji su predmeti iste pravne ili činjenične prirode, očekuje se povećanje broja oglednih sporova.

U praksi je lakše pronaći pet istih ili sličnih upravnih sporova, nego deset kako je to bilo propisanom starim ZUS-om. Institutom će se osigurati bolja i ujednačenija sudska praksa. To znači da će stranke koje su istom ili sličnom pravnom položaju, ostvariti jednaka prava te će njihovi predmeti biti riješeni na sličan način. S druge strane, ogledni spor osigurava brže upravno sudovanje čime se ostvaruje pravo stranaka na suđenje u razumnom roku.

Jedna od prednosti oglednog spora je smanjenje troškova, kako za stranke u sporu, tako i za sudove. Oglednim sporom se izbjegava izvođenje istih dokaza, što je povoljno za stranke.

Prema statistici sudova u Republici Hrvatskoj⁴⁰, Upravni sud u Zagrebu je u 2023. godini zaprimio 6,810 predmeta od kojih je riješeno 5,073 predmeta. To znači da stopa rješavanja predmeta je 74%. Statistički podaci pokazuju da je upravnom sudu u Zagrebu u prosjeku potrebno 275 dana za rješavanje određenog predmeta.

Što se tiče ostalih sudova u Hrvatskoj, podaci su više-manje slični navedenima. Iako ostali sudovi zaprimaju manji broj predmeta, trajanje jednog spora u prosjeku traje 200-tinjak dana.

Ovi podaci pokazuju koliko su upravni sudovi zapravo zatrpani velikim brojem predmeta te da nisu u mogućnosti toliko brzo okončavati sporove s obzirom na količinu novo zaprimljenih predmeta.

Jedan od prednosti oglednog spora je ekonomičnost, koja bi uveliko pomogla upravnim sudovima. S obzirom da se smanjio kriterij za pokretanje oglednog spora, u budućnosti se očekuje da će on više i primjenjivati. Na taj način, sudovi bi više predmeta odjednom riješili, te bi se smanjio broj neriješenih predmeta. Svakako bi jedna od prednosti primjene oglednog spora

⁴⁰ <https://sudovi.hr/hr/intraktivni-prikaz> (4.11.2024.)

bilo trajanja upravnih sporova. Kraće trajanje spora ujedno podrazumijeva i manje troškova za stranke u sporu.

Ogledni sporovi olakšavaju rad sudovima. Sucu je puno bolje kad u jednom upravnom sporu može istovremeno riješiti više istih ili sličnih upravnih sporova. Što je puno bolje nego da za svaki isti upravni spor provede cijeli postupak, od izvođenja dokaza i saslušanja svjedoka, te u konačnici donese istu presudu. Na taj način brže se rješavaju upravni sporovi te se sudovi manje zatrpavaju novim predmetima.

Osim sudovima, učinak ekonomičnosti posebno utječe i na stranke u upravnim sporovima. Primjenom oglednog spora, stranke u sporu izbjegavaju troškove utvrđivanja istih dokaza ili vještačenja. S druge strane, smanjuju se troškovi što se tiče zastupanja stranaka u sporu. Stranke plaćaju puno manji iznos odvjetnicima zbog smanjenog broja ročišta i manjeg broja potrebnih podnesaka u sporu.

5. ZAKLJUČAK

Ogledni spor je institut koji je se nalazi u Zakonu o upravnim sporovima. Korištenjem oglednog spora sudovi dobivaju priliku da na brži, jednostavniji i s manje troškova okončavaju ogledne sporove.

Sudovi se odlučuju za primjenu oglednog spora kad zaprimi više tužbi koje su iste pravne i činjenične prirode. Na taj način sud odlučuje da će jedan predmet riješiti u oglednom sporu s izvođenjem dokaza, rasprave i vještaka, dok ostale sporove prekida. Čim sud donese presudu u oglednom sporu, on nastavlja voditi preostale upravne sporove. Jedna od mnogobrojnih prednosti oglednog spora je ta što u preostalim upravnim sporova nije potrebno izvoditi ponovno dokaze ili provoditi raspravu čime se smanjuju troškovi spora, a ujedno se brže ostvaruju prava stranaka u sporu.

S obzirom da novine koje su uvedene najnovijim Zakonom o upravnim sporova, očekuje se veća primjena oglednog spora u praksi upravnih sudova. Smanjivanjem broja potrebnih predmeta za aktivaciju instituta oglednog spora s deset na pet predmeta koje su iste pravne i činjenične prirode, uveliko se omogućava sudovima da se više odlučuju za primjenu navedenog instituta.

6. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Uzelac, Alan. Ogledni postupak radi rješenja pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava: dobre strane i problematični elementi novog instrumenta. Zbornik radova sa VI. međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2020.
2. Rajko, Alan. Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013.
3. Đerđa, Dario. Šikić, Mario. Komentar zakon o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator, 2012.
4. Šikić, Marko. Held, Mateja. .Hitnost (žurnost) i rokovi odlučivanja u upravnome sporu // Reforma upravnog sudovanja - deset godina poslije. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.
5. Staničić, Frane; Britvić Vetma, Bosiljka; Horvat, Božidar. Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Narodne novine, 2017.
6. Šikić, Marko. Held, Mateja. Opunomoćenici u upravnom sporu. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br.1, 2020.
7. Jug, Jadranko. Maganić, Aleksandra. Novela Zakona o parničnom postupku i ostala sporna pitanja. Zagreb: Pravosudna akademija. 2022.
8. Otočan, Sanja. Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, br. 1, 2020.
9. Borković, Ivo. Upravno pravo. Zagreb: Narodne novine, 2002.
10. Đerđa, Dario. Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008.
11. Horvat, Božidar. Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015.
12. Held, Mateja. Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.69, br. 4, 2019.
13. Ljubanović, Boris; Petrović, Ivica. Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu. Pravni vjesnik, 31 (2015.), 1, str. 131 <https://hrcak.srce.hr/145493>

14. Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 1. epizoda (uvodne napomene, sastav suda i izdvojena mišljenja, izuzeće) <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-1-epizoda-uvodne-napomene-sastav-suda-i-izdvojena-misljenja-izuzece-59387>
15. Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 4. epizoda (rasprava i rješavanje spora bez rasprave; radnje u sporu) <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-4-epizoda-rasprava-i-rjesavanje-spora-bez-rasprave-radnje-u-sporu-59673>
16. Nove zakonske izmjene u cilju povećanja učinkovitosti pravosuđa i ubrzanja sudskih postupka <https://mpudt.gov.hr/vijesti/nove-zakonske-izmjene-u-cilju-povecanja-ucinkovitosti-pravosudja-i-ubrzanja-sudskih-postupka/27899>
17. Statistika sudova u Republici Hrvatskoj <https://sudovi.hr/hr/intreaktivni-prikaz>

Pravni izvori:

1. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, 36/24)
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN 70/19)
3. Zakon o sudovima
(NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23, 36/24)

Sudska praksa:

1. Upravni sud u Rijeci, Us I-19/2024 od 12. lipnja 2024.
2. Upravni sud u Rijeci, Us I-1508/2019 od 13. studenog 2019.
3. Upravni sud u Zagrebu, Usl-807/2015 od 16. ožujka 2015.