

Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje

Derđa, Dario

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Supplement, 2010, 31, 423 - 451**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:650709>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SUDSKE ODLUKE U UPRAVNOM SPORU - POZITIVNO I BUDUĆE PRAVNO UREĐENJE -

Dr. sc. Dario Đerđa, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 35.077.2(094.9)
Ur.: 21. prosinca 2009.
Pr.: 10. ožujka 2010.

Sažetak

Cilj je ovoga rada razmotriti novi režim prvostupanjskih sudskih odluka u upravnom sporu prema Prijedlogu Zakona o upravnim sporovima te zaključiti do kojih će konceptualnih izmjena doći stupanjem na snagu novog zakona. Razmatraju se vrste sudskih odluka, sudske ovlasti prilikom prvostupanjskog odlučivanja, objava, sadržaj i dostava sudskih odluka te ispravljanje pogrešaka u presudama. Kako bi se utvrdile promjene koje bi se trebale dogoditi u hrvatskom zakonodavstvu vezano uz režim odluka u upravnom sporu najprije se analizira pozitivno uređenje iste problematike. Zatim se utvrđuju sličnosti i razlike sadašnjeg i budućeg režima sudskih odluka u upravnom sporu u odnosu na austrijsko i njemačko pravno uređenje. Uspoređujući navedeno može se uočiti značajan iskorak u upravnosudskom odlučivanju do kojega bi u Hrvatskoj uskoro trebalo doći.

Ključne riječi: *upravni spor, upravni sud, sudska odluka, presuda, rješenje, Hrvatska, Njemačka, Austrija.*

1. Uvod

Upravnosudski nadzor uprave jedan je od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i drugim postupanjem javnopравnih tijela, tj. tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Ustavno jamstvo sudskog nadzora zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, propisano člankom 19. stavak 2. *Ustava*¹ provodi se ponajprije upravnim sporom.² Iako je sudski nadzor nad radom uprave usmjeren u prvom redu na zaštitu prava građana, on vrlo snažne implikacije ima i na gospodarstvo svake države, s obzirom na to da trgovina, ali ulaganja općenito velikim dijelom ovise upravo o odlukama javnopравnih tijela.³ Konačno, učinkoviti rad upravnih sudova uvelike pridonosi i transparentnosti rada uprave, predstavlja važan segment u borbi protiv korupcije te je osnovna poluga u ustroju zakonite, učinkovite i moderne javne uprave.

Upravo iz navedenih razloga sudske odluke donesene u upravnom sporu imaju izniman značaj na ostvarivanje prava i pravnih interesa građana. No, teorijskoj i praktičnoj raščlambi sudskih odluka u Hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi posvećeno je vrlo malo prostora.⁴ I dok se u posljednje vrijeme prilično raspravlja o razumnosti roka u rješavanju upravnih stvari, velikim zaostacima u radu Upravnog suda Republike Hrvatske, potrebi uvođenja obvezne usmene rasprave, davanju širih ovlasti Upravnom sudu u utvrđivanju činjenica, nužnosti osiguravanja prava na žalbu protiv odluka donesenih u upravnom sporu slijedom čega i potrebi ustroja

1 *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/01. i 55/01.

2 Dupelj primjerice ističe kako već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe na službenu osobu tijela koje vodi upravni postupak, tako da ovaj prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pozornost kako na sam postupak, tako i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenje zakonitog rješenja. Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997., str. 31.

3 Vidi Woehrling, Jean-Marie, *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model, Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006., str. 36.

4 Sudske odluke uglavnom se analiziraju u udžbenicima i monografijama iz upravnog prava te komentarima *Zakona o upravnim sporovima*. Vidi Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 513-515., Babac, Branko, *Upravno pravo: odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004., str. 967., Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Informator, Zagreb, 2001., str. 191-202. i sl.

dvostupanjskog upravnog sudovanja,⁵ relativno je malo pozornosti usmjereno na jednu od posebnih novina koja bi u značajnoj mjeri trebala izmijeniti upravni spor u Hrvatskoj, osiguravajući jednostavnije i brže ostvarivanje prava i obveza građana – ovlasti suda pri donošenju odluke u upravnom sporu. Konkretno, *Prijedlog Zakona o upravnim sporovima*, koji je Hrvatski sabor nakon prvog čitanja prihvatio na sjednici 3. srpnja 2009. godine,⁶ člankom 58. obvezuje upravne sudove da u upravnim sporovima svojim odlukama riješe upravnu stvar, a ne više samo ponište pojedinačnu odluku.

Može se činiti da ova novina ide iznimno u prilog pravima građana jer bi ubuduće upravni sudovi svojim odlukama trebali rješavati upravne stvari. Također se može činiti da je to redovita posljedica koja se nadovezuje na obvezno reformacijsko odlučivanje drugostupanjskog tijela po žalbi u upravnom postupku.⁷ Međutim, stavljanjem sudu obveze da svojom odlukom riješi upravnu stvar, u hrvatskom je upravnosudskom zakonodavstvu učinjen kopernikanski obrat, te se s primarnog rješavanja spora kao spora o zakonitosti prelazi na rješavanje sporova pune jurisdikcije u ekstremnom shvaćanju ovoga pojma, čemu svakako treba posvetiti potrebnu pozornost.

Cilj je ovoga rada razmotriti novi režim prvostupanjskih sudskih odluka u upravnom sporu prema *Prijedlogu Zakona o upravnim sporovima* te zaključiti do kojih će konceptualnih izmjena doći stupanjem na snagu novog zakona. Razmatraju se vrste sudskih odluka, sudske ovlasti prilikom prvostupanjskog odlučivanja, objava, sadržaj i dostava odluka te ispravljanje pogrešaka u presudama. Kako bi se utvrdile izmjene koje bi se trebale dogoditi u hrvatskom zakonodavstvu vezano uz režim odluka u upravnom sporu najprije se analizira pozitivno uređenje iste problematike. Zatim se utvrđuju sličnosti i razlike sadašnjeg i budućeg režima sudskih odluka u

5 Vidi *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 97-114., Omejec, Jasna, Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 8-22., Derda, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29., br. 1., 2008., str. 111-147., Koprić, Ivan, Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 58-63., Kujundžić, Ivica, Nova organizacija upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2008., str. 3-6., Kujundžić, Ivica, Europeizacija upravnog sudstva – predstojeće reforme, *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 3-6., Kujundžić, Ivica, Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 3-7., Šikić, Marko, Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30., br. 1., 2009., str. 333-372., Šikić, Marko, Pravna zaštita od nerješavanja upravne stvari u Republici Hrvatskoj, *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, Inženjerski biro, 2009., str. 155-180., Marušić-Babić, Gordana, Temeljne odrednice novog Zakona o upravnim sporovima, *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, Inženjerski biro, 2009., str. 93-108.

6 *Prijedlog Zakona o upravnim sporovima*, www.vlada.hr/hr/content/download/94071/1342574/file/86_03.pdf.

7 Članak 117. stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.

upravnom sporu u odnosu na austrijsko i njemačko pravno uređenje. Uspoređujući sve navedeno može se uočiti značajan iskorak u upravnosudskom odlučivanju do kojega bi u Hrvatskoj uskoro trebalo doći. Zbog ograničenog opsega rada razmatraju se samo prvostupanjske sudske odluke dok se odluke u žalbenom postupku ili po izvanrednim pravnim lijekovima, baš kao i odluke o ocjeni zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba koje imaju javnu ovlast neće detaljnije razmatrati. Također se neće razmatrati niti izvršenje sudskih odluka, s obzirom na to da ono zaslužuje zasebnu analizu.

2. Ovlasti suda u odlučivanju

Razmatranje odluka upravnog suda svakako se nadovezuje na ovlast suda u postupanju po tužbi u upravnom sporu. Zbog specifičnosti predmeta upravnog spora, koji se ponajprije ogleda u pojedinačnim odlukama, ali i drugim postupanjima, a ponekad čak i općenormativnim aktima javne uprave i razlikovanja predmeta upravnog spora ponajprije od predmeta građanskog spora, upravnim sudovima na raspolaganju, općenito i teorijski promatrano stoje tri sudske ovlasti: konstatirati povredu zakonitosti, anulirati je iz pravnog sustava ili riješiti konkretnu upravnu stvar u kojoj je povrijeđen zakon. Sve ove tri sudske ovlasti, od kojih svaka viša u sebi podrazumijeva i niže, usmjerene su na zaštitu prava i pravnih interesa građana od odluka i postupanja uprave.⁸

Konstatacija je najslabija sudska ovlast koja danas više i nije tipična za upravne sudove. Ona je usmjerena na utvrđivanje da je u nekoj odluci ili postupanju uprave povrijeđen zakon.⁹ Međutim, u nekim pravnim sustavima, npr. u Njemačkoj, ovaj način rješavanja upravnih sporova može se i danas pronaći u svezi s tužbama za utvrđivanje postojanja ili nepostojanja pravnog odnosa, koje se mogu podnijeti kada tužitelj drugom tužbom ne može ostvariti svoje pravo.

Kasacija ili poništavanje upravnog akta najraširenija je sudska ovlast. Njome je sud ovlašten s učinkom *ex tunc* staviti izvan snage odluku uprave, ali bez mogućnosti da je izmjeni. Tada sud prepušta upravi da, kada to smatra potrebnim, donese novu odluku sukladno sudskoj odluci o poništavanju. U većini država svijeta ova sudska ovlast vezuje se uz opći režim rješavanja upravnih sporova te je u praksi najčešća.

Konačno, meritorno rješavanje upravnom sudu daje mogućnost da svojom odlukom odluči u upravnoj stvari, najčešće sudskom odlukom zamjenjujući poništeni upravni akt. Također se u brojnim državama susreće kao sudska ovlast, no najčešće samo u zakonom taksativno propisanim slučajevima. Iako je meritorno rješavanje

⁸ O ovome više vidi u Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 290. O ovome vidi i Babac, op. cit., str. 948-949.

⁹ Krbek ističe kako je konstatiranje obično slab oblik upravnog sudovanja koji može biti samo etapa u razvoju upravnog sudstva prema kasaciji ili meritornom rješavanju. Primjer ovoga nalazi u Francuskoj do 1872. godine kada Državni savjet nije donosio odluke u svoje ime, već je samo davao mišljenja. Krbek, op. cit., str. 291-292.

sudska ovlast koja jamči najbrže ostvarivanje prava građana, sa sobom povlači i neke teorijske dvojbe.

Neke su sudske ovlasti specifične za pojedine situacije. Tako npr. u sporu zbog štutnje uprave sud ne može koristiti kasacijsku ovlast, jer ne postoji predmet, tj. odluka, koji bi se mogao poništiti. Tada sud može meritorno riješiti upravnu stvar. Spor može riješiti i utvrđivanjem da je propuštanje donošenja odluke ili propuštanje postupanja nezakonito. Međutim, koje od ovih ovlasti će imati upravni sudovi u pojedinoj državi i u kojim slučajevima ovisi o specifičnom zakonskom uređenju upravnog spora.

Upravo ovisno o ovlastima suda u odlučivanju u upravnom sporu često se upravni sporovi dijele na sporove o zakonitosti i sporove pune jurisdikcije.¹⁰ Primjerice Borković navodi kako je osnovna karakteristika podjele upravnih sporova na spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije upravo u distinkciji objekta. Spor o zakonitosti pokreće se i vodi sa svrhom ocjene je li neki upravni akt utemeljen na zakonu ili nije. Predmet ove vrste spora je postojanje zakonitosti. Nakon konstatacije nezakonitosti, pa čak i nakon poništavanja akta stranka mora novim zahtjevom usmjerenim prema upravi zaštititi odnosno ostvariti svoje subjektivno pravo ili pravni interes. U ovom, posrednom učinku, koji proizlazi iz objekta spora, Borković pronalazi razliku prema sporu pune jurisdikcije u kojem sud sam rješava predmet budući da pravnu osnovu ovog spora predstavlja povreda subjektivnog prava tužitelja. Cilj vođenja spora pune jurisdikcije je, prema njegovom mišljenju, u tomu da sud svojom odlukom utvrdi, zasnuje, izmjeni ili ukine neku pravnu situaciju, s čime vezuje ovlast suda da sam meritorno riješi upravnu stvar. Konačno, zaključuje kako presuda u sporu pune jurisdikcije u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt.¹¹ Na isti način zaključuje i Krbek koji ističe kako u sporu o zakonitosti sud rješava pitanje je li neki upravni akt zasnovan na zakonu ili nije, odnosno je li njime povrijeđeno neko zakonsko pravno pravilo. Dakle, predmet spora o zakonitosti je sama zakonitost upravnog akta. S druge strane, kod spora pune jurisdikcije sud rješava neki pojedinačni pravni slučaj te se pred njim javlja pitanje čije je rješavanje slično onome u postupku građanskog prava. Spor o zakonitosti upravnog akta, smatra Krbek može u krajnjem slučaju dovesti do poništenja nezakonitog upravnog akta.¹² No, ako sud ide preko toga, sam meritorno riješi predmet i time zamijeni upravni akt sudskom odlukom, automatski je izmijenjen i objekt takvog spora. Predmet spora više nije samo pitanje zakonitosti upravnog akta, već je primarno pitanje rješavanje određene pravne situacije. Tada je, zaključuje on, spor o zakonitosti prerastao u

10 Tomić primjerice navodi kako je kriterij podjele sporova na spor ograničene jurisdikcije, tj. spor za poništavanje upravnog akta i spor pune jurisdikcije upravo u prirodi i širini sudskih ovlasti u upravnom sporu. Tomić, Zoran, *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 347. I Pičuljan i Britvić Vetma zaključuju kako se odgovor na pitanje radi li se o sporu pune jurisdikcije ili sporu o zakonitosti izvodi upravo iz sadržaja sudske odluke kojom je spor riješen. Pičuljan, Zoran, Britvić Vetma, Bosiljka, *Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije*, u objavi. O razlikovanju spora o zakonitosti i sporu pune jurisdikcije vidi i Babac, op. cit., str. 942-944.

11 Borković, op. cit., str. 492. i 520.

12 Prema francuskom uređenju upravnog spora sud samo poništava upravni akt, a ne naređuje donositelju poništenog akta što mora učiniti. No, ipak, posredno, iz obrazloženja sudske odluke proizlazi kako donositelj novog upravnog akta mora postupiti kako bi novodoneseni akt bio zakonit te bi se izbjeglo ponovno poništavanje akta.

spor pune jurisdikcije.¹³

Upravo iz navedene razlike proizlazi i razlikovanje sudskih ovlasti u sporu o zakonitosti i sporu pune jurisdikcije. U sporu pune jurisdikcije sudske ovlasti mnogo su šire negoli u sporu o zakonitosti. U sporu pune jurisdikcije sud je primarno ovlašten meritorno rješavati. Ako je predmet spora ocjena zakonitosti upravnog akta, upravni sud ga može sam izmijeniti tek kada su ispunjene određene pretpostavke. Ovdje je sud ovlašten donijeti reformacijsku, a ne samo kasacijsku odluku. U sporu o zakonitosti temeljna ovlast suda jest poništiti nezakoniti upravni akt. Ovdje je, s druge strane sud ovlašten kasacijskom odlukom staviti akt izvan snage, ali nema ovlast isti i reformirati.¹⁴

Današnja praksa u pojedinim državama pokazuje da se u nekim državama veliki broj upravnih sporova rješava kao spor pune jurisdikcije, primjerice u Francuskoj ili Njemačkoj. U drugim državama upravni sporovi primarno se rješavaju kao sporovi o zakonitosti, dok su sporovi pune jurisdikcije pravi izuzetak, primjerice u Austriji.¹⁵ Pičuljan i Britvić Vetma navode kako se u Francuskoj broji na tisuće presuda donijetih u upravnom sporu pune jurisdikcije čemu je uzrok „stavljanje” stranke u što povoljniji položaj.¹⁶ Zanimljivo je još spomenuti kako Krbek smatra da je prednost spora o zakonitosti stroga, ali isključiva sudska kontrola zakonitosti, koja se u njemu provodi. Donoseći novi akt na temelju sudske presude, uprava može, u granicama zakona, slobodno odlučivati. No, kada bi sud u baš svakome slučaju meritorno rješavao upravne stvari. Tada bi, upozorava Krbek, zakoračio u sferu uprave i pretvorio se stvarno u neku vrhovnu upravnu vlast.¹⁷ Dakle, postoje područja djelovanja uprave koja nisu pogodna za rješavanje meritornim odlukama suda, npr. odlučivanje temeljem slobodne ocjene. S druge strane, ukoliko uprava ne želi postupiti prema sudskoj presudi donesenoj u sporu o zakonitosti, sud najčešće može samo svojom odlukom zamijeniti poništeni upravni akt i tako meritorno riješiti upravnu stvar. Stoga isključivo prihvaćanje niti jedne od ove dvije sudske ovlasti u nekom pravnom sustavu nije dobro rješenje. U nastavku rada pokušat će se raščlaniti pojedina konkretna zakonska rješenja vezana uz ova pitanja.

3. *Sudske odluke*

U vođenju upravnog spora upravni sudovi u pravilu odlučuju s dvije vrste odluka. Iako se nazivi ovih odluka od države do države znaju razlikovati, zbog jednostavnosti praćenja u nastavku ovoga rada koristit će se pojmovi „*presuda*“ i „*rješenje*“. Razlikovanje presuda i rješenja u upravnom sporu nikako se ne bi smjelo zaobići u analizi sudskih odluka. Upravo o ovoj klasifikaciji uvelike ovisi njihov

13 Krbek, op. cit., str. 280. i 290-291. I Pičuljan i Britvić Vetma utvrđuju kako spor pune jurisdikcije podrazumijeva ovlaštenja viša od ovlaštenja za poništenje upravnog akta, tj. podrazumijeva ovlast suda da svojom odlukom mijenja ili supstituira upravni akt. Upravni sud trebao bi u sporu pune jurisdikcije ocijeniti ne samo zakonitost upravnog akta, već kada utvrdi postojanje nezakonitosti trebao bi sam meritorno riješiti sporno pitanje. Na taj način sud djeluje prilikom rješavanja konkretnog pitanja umjesto nadležnog tijela. Pičuljan, Britvić Vetma, op. cit.

14 Razlika između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije, postupanja, pa tako i ovlasti suda u svakom od ovih sporova jasno je razvidna u francuskom pravu gdje se spor o zakonitosti pokreće s *recours pour excès de pouvoir*, a spor pune jurisdikcije s *recours de pleine juridiction*. Vidi Krbek, op. cit., str. 280-281.

15 Borković, op. cit., str. 492. Zanimljiv je zaključak sudske prakse u Francuskoj prema kojoj spor pune jurisdikcije ima primat pred sporom o zakonitosti. Drugim riječima, ako stranka može sporom pune jurisdikcije postići cilj, spor o zakonitosti se ne može voditi. Krbek, op. cit., str. 281.

16 Pičuljan, Zoran, Britvić Vetma, Bosiljka, op. cit.

17 Krbek, op. cit., str. 291.

pravni režim, tj. način donošenja, oblik i sadržaj, priopćavanje, mogućnost ulaganja žalbe, a nerijetko i pravni učinak. Stoga je zbog preciznosti, ali i boljeg tumačenja zakonskih odredbi, važno da se u zakonu koristi precizna i dosljedna terminologija vezana uz vrste sudskih odluka.

Razlikovanje između ovih vrsta sudskih odluka danas je u Hrvatskoj prilično dobro riješeno. *Zakon o upravnim sporovima*¹⁸ je precizan kada propisuje odlučuje li Upravni sud presudom ili rješenjem te se u tekstu zakona ova dva pojma koriste dosljedno. Članak 42. stavak 1. propisuje kako Upravni sud spor rješava presudom. O kojim pitanjima sud odlučuje rješenjem nije općenito propisano, pa se odgovori trebaju potražiti u više zakonskih odredbi. Tako sud rješenjem odbacuje tužbu jer nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora, ili je odbacuje kao neurednu, jer su nedostaci tužbe takvi da sprječavaju rad suda, a tužitelj u ostavljenom roku nije otklonio nedostatke iz tužbe, ili obustavlja upravni spor jer je tužitelj odustao od tužbe, odnosno zato što je tužitelj radnjom tuženika kojom je stavio pobijani akt izvan snage ili ga izmijenio zadovoljan te ne postoji razlog za daljnje vođenje spora i sl.¹⁹ Iz navedenih odredbi može se zaključiti kako Upravni sud presudom odlučuje o osnovanosti ili neosnovanosti tužbenog zahtjeva, a rješenjem odlučuje o postupovnim pitanjima u upravnom sporu.²⁰ No, zanimljivo je primijetiti da sukladno članku 64., kada nadležno javnopravno tijelo nakon poništenja upravnog akta po proteku roka od 30 dana ne donese novi upravni akt ili akt u izvršenju presude zbog šutnje uprave, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležno tijelo ne donese akt ni za sedam dana od toga traženja, stranka može tražiti donošenje tog akta od Upravnog suda. Sud će onda, ako na zahtjev ne dobije od nadležnog tijela obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donio ili ako njegova obavijest ne opravdava neizvršenje sudske presude, donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog javnopravnog tijela. Ovdje je sud, dakle, ovlašten svojom odlukom meritorno riješiti upravnu stvar, ali je donosi u svrhu izvršenja svoje presude, a ne povodom tužbe, stoga se i naziva rješenje. Također je zanimljivo naglasiti kako je iz članka 41., 43. i 44. *Zakona* razvidno da u svezi s donošenjem, objavom, oblikom, sadržajem i dostavom presuda i rješenja, između njih u Hrvatskoj nema razlike.

Austrijski *Zakon o Upravnom sudu*²¹ također razlikuje dvije vrste sudskih odluka. I u ovom je *Zakonu* razlikovanje vrlo precizno provedeno. Upravni sud također odlučuje s presudom (njem. *Erkenntnis*) i rješenjem (njem. *Beschluß*). Austrijski

18 *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

19 Članak 28., članak 29. stavak 2., članak 30. i članak 32. stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*.

20 No, tako precizna razlika u *Zakonu o upravnim sporovima* nije provedena između pojmova kojim se označava pojedinačna odluka o upravnoj stvari donesena u upravnom postupku, pa se primjerice u članku 6. koristi pojam „*upravni akt*“ dok se u istom značenju u članku 17. stavak 2., članku 26. i članku 42. stavak 5. koristi pojam „*rješenje*“.

21 *Verwaltungsgerichtshofsgesetz*, Bundesgesetzblatt, 10/85., 136/01., 124/02., 89/04. i 4/08.

Upravni sud presudu donosi u svim slučajevima osim kada je tim *Zakonom* propisano da treba donijeti rješenje.²² Sud rješenjem, primjerice, odlučuje o odgovornom učinku tužbe, o izuzeću suca, o obustavi postupka jer je tuženik tijekom spora postupio po tužbi, rješenjem, zatim odbacuje tužbu zbog neispunjavanja uvjeta za vođenje spora, odlučuje o isključenju javnosti s usmene rasprave, o zahtjevima stranaka iznesenim u postupku,²³ i sl. Dakle, o meritumu stvari, baš kao i u Hrvatskoj, austrijski Upravni sud odlučuje presudom, dok o postupovnim i drugim pitanjima koja se kao sporedna jave u upravnom sporu odlučuje rješenjem. Na oblik i sadržaj rješenja te njegovu objavu i dostavu u Austriji se na odgovarajući način primjenjuju odredbe kojima se uređuje oblik, sadržaj, objava i dostava presude pri čemu se niti u Austriji presude i rješenja ne razlikuju po ovim pitanjima.²⁴

Razlikovanje između ove dvije vrste odluka upravnih sudova uočava se i u njemačkom pravnom sustavu. Sukladno članku 107. *Uredbe o upravnim sudovima*²⁵ upravni sudovi o tužbi odlučuju presudom (njem. *Urteil*) kada god nije drugačije propisano. Pored presuda donose se i rješenja (njem. *Beschluß* odnosno *Gerichtsbeschluß*). Međutim, razlika između ovih sudskih odluka u Njemačkoj nije tako jasna kao Hrvatskoj i Austriji. Tako primjerice upravni sudovi rješenjem odlučuju o odbijanju izvođenja nekog dokaza kojeg stranka predlaže na usmenoj raspravi, o izričitom ili prešutnom povlačenju tužbe, spajanju i razdvajanju sporova, predmetima o kojima će se rješavati u oglednom postupku te u kojima će se prekinuti postupak, sudovi izriču rješenjem kazne strankama i svjedocima koji se ne odazovu pozivu suda, ispravljaju pogreške u presudi, izdaju privremenu mjeru, odbacuju nedopuštenu žalbu, odlučuju o povlačenju žalbe²⁶ i sl. Iz ovih se primjera može zaključiti kako se rješenjem u Njemačkoj također odlučuje o postupovnim pitanjima i drugim sporednim pitanjima u upravnom sporu. Međutim, zanimljivo je primijetiti i neke iznimke od ovoga pravila. Tako, sukladno članku 47. stavak 5. viši upravni sud u sporu odlučuje presudom, ali ako nije održao usmenu raspravu u sporu odlučuje rješenjem. Ovdje se, dakle, razlikovanje između ove dvije vrste odluka ne povlači na osnovi predmeta koji se odlukom uređuje, već ovisno o tomu je li stranka imala mogućnost neposredno pred sudom zaštititi svoja prava. Slično odstupanje od navedenog pravila ogleda se i u odredbi članka 130a. koji propisuje da viši upravni sud o žalbi odlučuje rješenjem, a ne presudom, kada vijeće jednoglasno odluči o osnovanosti ili neosnovanosti žalbe, a usmena rasprava nije održana. Stoga valja zaključiti kako se u Njemačkoj ne provodi čisto razlikovanje između presuda i rješenja, jer iako se o postupovnim pitanjima odlučuje rješenjem, njime se ponekad odlučuje i o meritornom pitanju. Ujedno,

22 Članak 42. stavak 1. *Zakona o Upravnom sudu*.

23 Članak 30. stavak 2., članak 31. stavak 2., članak 33. stavak 1., članak 34. stavak 1. i članak 40. stavci 4. i 6. *Zakona o Upravnom sudu*.

24 Jedina razlika u ovim pitanjima između presuda i rješenja je što se rješenja ne objavljuju i izvršavaju „u ime Republike Austrije“. Članak 43. stavak 9. *Zakona o Upravnom sudu*.

25 *Verwaltungsgerichtsordnung*, Bundesgesetzblatt, I s. 686/1991., I s. 1010/2008.

26 Članak 86. stavak 2., članak 92., članak 93., članak 93a., članak 95., članak 118. stavak 2., članak 119. stavak 2., članak 123. stavak 4., članak 125. stavak 2. i članak 126. stavak 2. *Uredbe o upravnim sudovima*.

valja naglasiti kako niti pojmovi koji se odnose na rješenje u njemačkoj *Uredbi* nisu u potpunosti ujednačeni.²⁷ I u Njemačkoj se na rješenja suda primjenjuju odredbe o presudama, ali tek na odgovarajući način. Tako se primjerice, na rješenje može podnijeti žalba samo kada je to propisano. Rješenje mora biti obrazloženo samo kada se protiv njega može podnijeti žalba, kada se njime odlučuje o pravnom lijeku te kada se njime odlučuje o odgovornom učinku tužbe ili privremenoj mjeri. Konačno, niti rješenje doneseno u žalbenom postupku ne mora biti obrazloženo ako je sud žalbu odbio iz razloga iznesenih u pobijanoj prvostupanjskoj presudi.²⁸

Konačno, pored presuda i rješenja u njemačkoj *Uredbi o upravnim sudovima* pronalaze se i neki drugi pojmovi koji dodatno kompliciraju shvaćanje sudskih odluka. Tako se u članku 84. *Uredbe* pojavljuje, primjerice, pojam „*sudska odluka*“ (njem. *Gerichtsbescheid*). Ovu odluku sud donosi kada u sporu odlučuje bez vođenja usmene rasprave, predmet o kojem odlučuje u činjeničnim i pravnim pitanjima nije posebno složen, a sve činjenice u sporu su utvrđene.²⁹ No, kako se ovom odlukom rješava predmet spora, ona ima pravni učinak presude što potvrđuje i odredba članka 84. stavak 3. *Uredbe*. Međutim, nejasno je čemu se koristi toliko različitih pojmova za istovrsnu sudsku odluku. Neujednačenost terminologije nije dobra za zakonski tekst jer ga je teško pratiti, značajno je otežano jezično i logičko tumačenje zakona, a samim se time utječe i na pravnu sigurnost građana, koji se u razumijevanju takvih zakonskih tekstova teško snalaze.

Konačno, u Njemačkoj je zanimljivo uočiti i više vrsta presuda koje donosi sud u upravnom sporu. Tako, pored presude kojom se odlučuje o tužbenom zahtjevu (njem. *Urteil*) sud još može donijeti međupresudu (njem. *Zwischenurteil*) i djelomičnu presudu (njem. *Teilurteil*). Sud donosi međupresudu kada tuženik osporava i osnovu tužbenog zahtjeva i iznos tužbenog zahtjeva, a s obzirom na utvrđene činjenice sud u tom trenutku može odlučiti samo o osnovi tužbenog zahtjeva.³⁰ Djelomičnu presudu sud može donijeti kada je u određenoj fazi spora, s obzirom na činjenično stanje i druge postupovne zahtjeve, moguće odlučiti samo o jednom dijelu tužbenog zahtjeva, dok o ostalim dijelovima treba nastaviti s ispitnim postupkom.³¹ Međupresuda i djelomična presuda nisu propisane u hrvatskom *Zakonu o upravnim sporovima*, ali su uređene u parničnom postupku. No, kako sukladno članku 60. *Zakona o upravnim sporovima* ako ovaj *Zakon* ne sadrži odredbe o postupku u upravnom sporu, na odgovarajući

27 Tako se ponekad koristi pojam *Beschluß*, a ponekad *Gerichtsbeschluß*.

28 Članak 122. *Uredbe o upravnim sudovima*.

29 Stranku je potrebno prije donošenja ove odluke ipak saslušati. Specifičnost ove sudske odluke jest što je stranka u roku od mjesec dana od dostave može pobijati žalbom, revizijom ili zahtijevati održavanje usmene rasprave.

30 Primjerice, ako je tužbeni zahtjev usmjeren na isplatu nekog novčanog davanja, sud međupresudom može odlučiti o obvezi plaćanja davanja, a spor zatim nastaviti samo o iznosu isplate. Sud međupresudom može odlučiti i o dopuštenosti tužbe, te tek po donošenju ove odluke, započeti s razmatranjem činjeničnih i pravnih pitanja relevantnih za odlučivanje o tužbenom zahtjevu. Članci 109. i 111. *Uredbe o upravnim sudovima*.

31 Članak 110. *Uredbe o upravnim sudovima*. Međupresuda i djelomična presuda uređene su člancima 329. i 330. *Zakona o parničnom postupku*.

se način primjenjuju odredbe *Zakona o parničnom postupku*,³² ne postoji formalna zapreka da i hrvatski Upravni sud donese takvu presudu. Međutim, Upravni sud u praksi ovu mogućnost ne koristi.

Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima u Hrvatskoj se i ubuduće nastoji održati precizna razlika između dvije temeljne vrste odluka upravnog suda. Tako se člancima 55. i 65. *Prijedloga Zakona* propisuje da sud o tužbenom zahtjevu koji se odnosi na glavnu stvar i sporedna traženja odlučuje presudom, dok o postupovnim pitanjima odlučuje rješenjem. Ovakvo zakonsko određenje vrlo jasno postavlja razliku između presuda i rješenja. Iz razmatranja konkretnih zakonskih odredbi također se može zaključiti da se ovi pojmovi u *Prijedlogu Zakona* koriste dosljedno. Tako se rješenjem, primjerice odlučuje o izuzeću suca, sud se oglašava nenadležnim za postupanje po tužbi, odbacuje se tužba kao neuredna ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni naznačene nedostatke u tužbi, a oni su takvi da sprječavaju rad suda ili je odbacuje jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, odlučuje se o isključenju javnosti s usmene rasprave, prekida spor, obustavlja spor, izdaje privremenu mjeru, odlučuje koji će predmet riješiti u oglednom sporu, a u kojim predmetima će se prekinuti spor, odlučuje se o povratu u prijašnje stanje, ispravlja pogreška u presudi, sud i Visoki upravni sud odbacuju nepravovremenu žalbu, žalbu podnesenu od neovlaštene osobe i neurednu žalbu, sud odbacuje prijedlog za obnovu postupka ako utvrdi da je prijedlog podnijela neovlaštena osoba ili da je prijedlog nepravodoban ili da stranka nije učinila vjerojatnom postojanje zakonske osnove za obnovu³³ i sl.

Bitno je naglasiti kako bi se presude prema odredbama *Prijedloga Zakona* trebale nalaziti u različitom režimu u odnosu na rješenja, što onda i opravdava precizno postavljeno razlikovanje ovih vrsta sudskih odluka. Presude i rješenja trebala bi se razlikovati u svezi s objavljivanjem i dostavom, sadržajem, ali i u mogućnosti ulaganja žalbe te trenutka izvršenosti i izvršenja. Tako bi protiv presude upravnog suda stranke trebale moći podnijeti žalbu kada god je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. S druge strane, protiv rješenja upravnog suda žalba bi se mogla podnijeti samo kada je to propisano *Zakonom o upravnim sporovima*, dok protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba ne bi trebala biti dopuštena. Žalba protiv presude ne bi trebala odgađati izvršenje pobijane presude, iako bi na prijedlog žalitelja Visoki upravni sud trebao moći odgoditi izvršenje pobijane presude, dok žalba protiv rješenja ne bi odgađala izvršenje rješenja. Presuda bi postala izvršna nakon dostave stranci, ako presudom nije određen drugi rok za izvršenje, dok bi rješenje postalo izvršno nakon objave, odnosno dostave stranci, ako tim *Zakonom* nije drukčije propisano. I konačno, izvršenje presude kojom je sud riješio stvar trebao bi osigurati tuženik sukladno pravilima o izvršenju propisanim

32 *Zakon o parničnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77., 36/80., 69/82., 58/84./74/87., 57/89., 20/90. i 35/91. te Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 112/99., 117/03., 84/08. i 123/08.

33 Članak 15. stavak 2., članak 28. stavak 2., članak 29. stavak 2., članak 30., članak 39. stavak 3., članak 45., članak 46., članak 47., članak 48., članak 52. stavak 4., članak 64., članak 71. i članak 77. stavak 1. *Prijedloga Zakona*.

Zakonom o općem upravnom postupku, dok bi rješenje trebao izvršiti sud koji je donio rješenje, a izvršenje novčanih obveza određenih rješenjem provodilo bi se u skladu s propisima kojima je uređeno sudsko izvršenje.³⁴ Čini se da će *Prijedlog Zakona* ako u ovom obliku bude usvojen u Hrvatskom saboru vrlo dobro urediti ove dvije vrste sudskih odluka.

4. Odlučivanje o tužbenom zahtjevu

Sloboda suda u rješavanju upravnih sporova ogleda se upravo u ovlastima suda pri donošenju odluke o tužbenom zahtjevu. Međutim, zakoni koji uređuju upravne sporove sudovima često ne prepuštaju veliku slobodu u odlučivanju, već kogentnim pravnim normama izričito propisuju što sud smije činiti. Štoviše, ovlasti sudova u nekim su zakonodavstvima usko vezane uz vrstu tužbe kojom se pokreće upravni spor, a nerijetko su ograničene i okvirima tužbenog zahtjeva unutar kojega se odluka suda mora kretati. Iz svega toga može se zaključiti kako upravni sudovi imaju značajno uže ovlasti pri odlučivanju od sudova opće nadležnosti.

Hrvatski *Zakon o upravnim sporovima* člankom 42. detaljno propisuje ovlasti suda pri odlučivanju. Kako je predmet upravnog spora u Hrvatskoj postavljen vrlo usko, upravni spor se može voditi samo protiv upravnog akta,³⁵ i odluke o tužbenom

34 Članak 66., članak 67. stavci 1. i 2. te članak 80., članak 81. i članak 82. *Prijedloga Zakona*.

35 Članak 6. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*. Ovaj *Zakon* člankom 6. stavak 2. ujedno je propisao i što se sve podrazumijeva upravnim aktom, definirajući ga kao svaki akt kojim državna tijela i pravne osobe u vršenju javnih ovlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili pravne osobe u kakvoj upravnoj stvari. Međutim, ova se definicija u brojnim slučajevima u praksi nije pokazala dovoljno preciznom, ponajprije stoga što je izravno vezana uz nedovoljno određen pojam „*upravne stvari*“, te je Upravni sud donio cijeli niz odluka u kojima određuje je li konkretan akt koji je donijelo neko javnopravno tijelo upravni akt ili nije. O aktualnosti ovoga pitanja svjedoči i izuzetno bogata praksa Upravnog suda Republike Hrvatske, koji je u svojem izboru odluka od 1977. do 2008. godine istaknuo preko 270 presuda koje se vezuju uz pravnu prirodu akata javnopravnih tijela. Vidi primjerice Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6497/97, od 25. studenog 1999., Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1294/00, od 7. prosinca 2000., Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11421/2000, od 27. ožujka 2002., Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4597/96, od 5. svibnja 1999., Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7273/96, od 4. ožujka 1998., Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3696/96 od 5. veljače 1998., Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9027/99, od 6. prosinca 2000. i sl. Medvedović upozorava kako o ovom pitanju ima i promjena stavova Upravnog suda. Međutim razlog tomu ponajprije nalazi u izmijenjenoj materijalnoj regulaciji pojedinih područja ili materija. Medvedović, Dragan, Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 45. U istom kontekstu vidi i Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-665/95, od 28. travanja 1999., Narodne novine, br. 49/99., Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-722/1995, od 2. travanja 1997., Narodne novine, br. 41/97., Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-261/1996, od 6. travanja 1998., Narodne novine, br. 57/98., Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-168/96, od 14. siječanja 2000., Narodne novine, br. 14/00. i sl. Člankom 10. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima* precizno su propisani i razlozi pobijanja upravnog akta.

zahtjevu koje Upravni sud u sporu donosi vrlo su precizno postavljene. Zakonitost osporenoga upravnog akta Upravni sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tomu nije vezan razlozima tužbe. Samo na ništavost upravnog akta Sud pazi po službenoj dužnosti. Razlog pokretanja upravnog spora u Hrvatskoj je i šutnja uprave pa se tako upravni spor može pokrenuti i kada nadležno tijelo o zahtjevu, odnosno žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt. Štoviše, u upravnom sporu danas se u Hrvatskoj, akcesornim zahtjevom može tražiti i povrat oduzetih stvari, kao i naknada štete koja je tužitelju nanesena izvršenjem akta koji se osporava.³⁶ No, kako je predmet upravnog spora u Hrvatskoj danas usmjeren isključivo na ocjenu zakonitosti upravnog akta te ocjenu zakonitosti odbijanja, odnosno propuštanja donošenja upravnog akta i ovlasti Suda u odlučivanju prilagođene su ovim posebnostima.

Ovlasti suda u odlučivanju u upravnom sporu u Hrvatskoj, prilagođene su još jednoj posebnosti našeg pravnog sustava – rješavanju spora, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.³⁷ Međutim, unatoč ovoj temeljnoj odredbi, hrvatski *Zakon* ipak nije u potpunosti onemogućio sudu da i sam utvrđuje činjenično stanje. Tako je člankom 39. stavak 3. propisao da, ako bi poništenje osporenoga upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela za tužitelja izazvalo štetu koja bi se teško mogla popraviti, ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drugačije od onoga utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije u potpunosti postupio po presudi, sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenoga činjeničnog stanja donijeti presudu, odnosno rješenje. Tada Sud činjenično stanje utvrđuje po potrebi na raspravi, ili preko jednog člana vijeća, ili preko drugoga redovnog suda, ili preko drugog tijela. Na ovo načelno pravilo sudskog neutvrđivanja činjenica, nadovezuje se i zakonsko uređenje usmene rasprave u upravnom sporu. Člankom 34. propisano je kako upravni spor Sud u pravilu rješava na nejavnoj sjednici te da sud može održati usmenu raspravu ako zbog složenosti upravne stvari ili nekog drugog razloga utvrdi da usmena rasprava može doprinijeti boljem razjašnjenju stanja stvari. Iako usmena rasprava ne pridonosi samo utvrđivanju činjeničnoga stanja, već i zaštiti drugih prava stranaka u sporu, Upravni sud je vrlo rijetko održava. Štoviše, stajališta o tomu kako usmenu raspravu u upravnom sporu ne bi trebalo provoditi susreću se i u dijelu

36 Članak 8., članak 11. i članak 40. *Zakona o upravnim sporovima.*

37 Članak 39. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima.*

hrvatske stručne i znanstvene literature.³⁸ No, Garešić smatra kako odredbe članka 34. *Zakona o upravnim sporovima* nisu u skladu s člankom 6. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*³⁹ koja je prihvaćena u Hrvatskoj te da bi usmenu raspravu svakako trebalo održavati.⁴⁰ Međutim, Upravni sud u praksi ne koristi mogućnost održavanja ove rasprave.

Sukladno članku 42. *Zakona o upravnim sporovima* prilikom odlučivanja Upravni sud može uvažiti tužbu presudom ili je može odbiti kao neosnovanu. Ako uvaži tužbu, sud će poništiti osporeni upravni akt, iz čega se opravdano zaključuje kako je temeljna ovlast Upravnog suda u Hrvatskoj kasacijske naravi. Međutim, ako Upravni sud utvrdi da pobijani upravni akt treba poništiti, on može sam meritorno odlučiti o upravnoj stvari ako mu priroda stvari to dopušta te ako mu podaci postupka daju pouzdanu osnovu za to. Takva presuda, tada, u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt. Bitno je naglasiti da sukladno članku 39. stavak 2. *Zakona*, ako sud utvrdi da se spor ne može raspraviti na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom

38 Tako je Dupelj isticao kako se u Hrvatskoj usmena rasprava treba održati samo u onom slučaju kada se radi o složenoj upravnoj stvari i kada je sudskom vijeću – uz nazočnost stranaka – potrebno određeno objašnjenje kako bi se otklonile određene nejasnoće i kontradiktornosti. Dupelj, Željko, Donošenje odluka u upravnom sporu, *Pravo i porezi*, god. 12., br. 3., 2003., str. 39. I Krijan je sugerirao da se u upravnom sporu usmenu raspravu treba održati samo u složenim upravnim stvarima, kada je potrebno sudskom vijeću neko razjašnjenje stanja stvari uz sudjelovanje stranaka, tako što će one na raspravi iznijeti potrebna objašnjenja kojima će se otkloniti određene nejasnoće, kontradiktornosti i sl. Nastavlja kako bi se u Hrvatskoj utvrđivanje činjeničnog stanja na usmenoj raspravi trebalo činiti iznimno, posebno stoga što Upravni sud upravni spor rješava na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Krijan, op. cit., str. 164.

39 *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97.

40 Ona smatra da bi Upravni sud kada odlučuje o građanskom pravu ili obvezi stranke „u pravilu trebao zakazati usmenu raspravu da bi omogućio ostvarenje načela usmenog saslušanja stranke, načela kontradiktornosti, te što bolje jednakost procesnopravnih sredstava stranaka, jer ta načela predstavljaju srž prava na pravičan postupak iz članak 6. Konvencije“. Ujedno je mišljenja i da bi Sud morao odrediti usmenu raspravu kada god to stranka zahtijeva, a ne sam procjenjivati opravdanost zahtjeva stranke. Garešić, Jasna, O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 19., Supp., 1998., str. 999-1000. Čini se da je, kada je ratificirao ovu Konvenciju, Hrvatski sabor i sam bio svjestan neusklađenosti *Zakona o upravnim sporovima* i *Europske konvencije*, s obzirom na to da je tom prigodom stavio rezervu u pogledu održavanja javne rasprave u upravnosudskom postupku prema članku 6. *Konvencije*. Pozivajući se na odredbu članka 34. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*, prema kojoj o upravnim sporovima Sud rješava u nejavnoj sjednici, člankom 4. *Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i *Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02., propisano je da Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti, jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici. Ovom je rezervom, iako zakonito, u Hrvatskoj znatno umanjena razina i kvaliteta zaštite koja se građanima i ostalim subjektima pruža u okviru upravnog spora, a što je dovelo i do kritiziranja ovoga rješenja. Do zaključka kako u Hrvatskoj nisu ispunjene pretpostavke tražene *Konvencijom* došao je i Ustavni sud Republike Hrvatske još 2000. godine. Vidi Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I/745/1999, od 8. studenog 2000. godine, Narodne novine, br. 112/00.

postupku zbog toga što kod utvrđenih činjenica postoji proturječnost u spisima, ili zato što su one u bitnim točkama nepotpuno utvrđene, ili što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak glede činjeničnog stanja, ili ako Sud utvrdi da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, Sud osporeni upravni akt presudom može samo poništiti,⁴¹ iz čega se također ogleda njegova temeljna kasacijska ovlast. Presudom kojom poništava upravni akt Sud će odlučiti i o zahtjevu tužitelja za povrat stvari, odnosno za naknadu štete, ali opet, samo ako mu podaci postupka daju za to pouzdanu osnovu. U protivnom, Sud će tužitelja uputiti da svoj zahtjev ostvari u parničnom postupku pred općinskim sudom. Konačno, zanimljivo je osmotriti ovlasti suda i u odlučivanju u sporu pokrenutom zbog šutnje uprave. Sud tada može uvažiti tužbu presudom ili ju odbiti kao neosnovanu. Ako uvaži tužbu, Sud može tuženiku naložiti u kojem će smislu donijeti rješenje ili može sam riješiti presudom upravnu stvar.⁴² Dakle, Sud može meritorno riješiti upravnu stvar u slučaju šutnje uprave. Valja naglasiti kako je ovo mogućnost, ali ne i obveza Suda, jer u drugom slučaju on može konstatirati kako je upravno tijelo nezakonito propustilo donijeti upravni akt i naložiti mu njegovo donošenje. No, iako je Upravni sud u više navrata o šutnji uprave meritorno riješio na način da je odbio zahtjev tužitelja, ovu mogućnost meritornog rješavanja ipak često ne koristi.

Dakle, može se zamijetiti kako u Hrvatskoj prema *Zakonu o upravnim sporovima* Sud ima vrlo precizna pravila za donošenje odluka. Precizno je postavljen predmet upravnog spora, propisuje se vezanost suda tužbenim zahtjevom, obveza suda da na ništavost akta pazi po službenoj dužnosti, sud je u rasuđivanju dobrim dijelom ograničen dokazima utvrđenim u upravnom postupku, a spor rješava u pravilu na nejavnoj sjednici bez vođenja usmene rasprave. Mogućnost Suda da sam ili putem drugoga suda ili tijela utvrdi činjenično stanje ili održi usmenu raspravu već je u *Zakonu* postavljeno kao iznimka, a Upravni sud je prihvaća vrlo restriktivno. Konačno ovlast Suda kada usvoji tužbeni zahtjev u najvećoj je mjeri usmjerena na poništavanje pobijanog akta, a kada je sud ovlašten meritorno riješiti upravnu stvar u praksi ovu ovlast najčešće izbjegava.

Ovlasti Upravnog suda u odlučivanju po tužbi *Zakonom o Upravnom sudu* i u Austriji vrlo su detaljno propisane. Predmet upravnog spora u Austriji također je samo odluka (njem. *Bescheid*) javnopravnog tijela, tj. upravni akt, odnosno propuštanje donošenja ove odluke. I u Austriji Sud može odlučivati samo u okviru tužbenog zahtjeva te ne smije po službenoj dužnosti premašiti granice koje je u tužbi postavio tužitelj. Baš kao i u Hrvatskoj Upravni sud ocjenjuje zakonitost pobijane odluke na temelju činjenica koje je utvrdio tuženik. Jedino je u slučaju šutnje uprave Sud obvezan utvrditi činjenice putem suda ili upravnog tijela koje sam odredi. Međutim, ako Sud utvrdi da bi za ocjenu zakonitosti odluke mogao biti relevantan i neki razlog kojeg stranke nisu navele, stranke se o tomu mogu saslušati, a može se održati i

41 Tada je tuženik dužan postupiti kako je određeno u presudi i donijeti novi upravni akt.

42 Članak 42. stavci 4. i 5. *Zakona o upravnim sporovima*.

usmena rasprava.⁴³ Međutim, baš kao i u Hrvatskoj danas, i u Austriji je usmena rasprava iznimka.⁴⁴

Ovlasti Suda u odlučivanju također su vrlo precizno postavljene ponajprije zbog precizno i usko postavljenog predmeta upravnog spora. Austrijski Upravni sud presudom može odbiti tužbu kao neosnovanu ili usvojiti tužbu, a pobijanu odluku poništiti. Iznimka od ovoga pravila propisana je samo u slučaju donošenja odluke zbog šutnje uprave. Razlozi poništavanja pobijane odluke taksativno su navedeni u *Zakonu*. Tako će Sud poništiti odluku upravnog tijela: ako je materijalni zakon pogrešno primijenjen, ako ju je donijelo nenadležno tijelo, ako su tijekom njezinog donošenja povrijeđena pravila postupka. Budući da je tuženik pogrešno utvrdio bitne činjenice u postupku, tuženik nije utvrdio sve činjenice u postupku ili nije postupio prema pravilima postupka, a što može rezultirati drugačijom odlukom tuženika. U slučaju poništavanja pobijane odluke, predmet se vraća u stanje u kojem je bio prije njezinog donošenja.⁴⁵ Važno je zamijetiti kako sud ovdje ima samo kasacijsku ovlast, a ne i ovlast meritornog rješavanja upravne stvari. Naravno da ovakvo uređenje značajno usporava ostvarivanje prava stranaka koje tada ponovo moraju pokrenuti upravni postupak. Međutim, kada postupa po tužbi zbog šutnje uprave, Upravni sud svojom odlukom rješava samo pojedina relevantna materijalnopravna pitanja u sporu te nalaže tuženiku da donese odluku u određenom roku, koji ne smije biti duži od šest tjedana. Pri donošenju svoje odluke tijelo je tada vezano odlukom Suda o pravnim pitanjima. Međutim Upravni sud u ovome slučaju može i sam meritorno riješiti upravnu stvar, što će učiniti i kada god tuženik ne postupi prema nalogu Suda. Ovlast meritornog odlučivanja Suda u ovom je slučaju toliko snažna, da on može odlučiti čak i temeljem slobodne ocjene koja je inače svojstvena samo upravnim tijelima.⁴⁶ Dakle, i austrijski Upravni sud ima primarno kasacijske ovlasti, dok meritorno riješiti upravnu stvar može samo u slučaju šutnje uprave.

Odlučivanje suda po tužbi i u Njemačkoj je detaljno uređeno *Uredbom o upravnim sudovima*. Ovdje su postupanje i ovlasti suda u odlučivanju prilagođeni vrlo širokim konceptu predmeta upravnog spora. Već *Temeljni zakon* propisuje kako mogućnost obratiti se sudu ima svaka osoba kojoj je javna vlast povrijedila neko

43 Članak 41. *Zakona o Upravnom sudu*.

44 Ona se, prema članku 39. stavak 1. *Zakona o Upravnom sudu*, mora održati samo ako tužitelj, u roku za podnošenje tužbe, odnosno tuženik ili zainteresirana osoba, u roku za davanje odgovora na tužbu, zahtijevaju da se održi te kada sudac izvjestitelj, predsjednik vijeća ili vijeće u cjelini smatraju da je za rješavanje spora potrebno provesti usmenu raspravu. Strankama je dana mogućnost kada god ocjene da će svoja prava zaštititi na usmenoj raspravi, inzistirati na njezinom održavanju. No, iako bi se iz ove odredbe moglo zaključiti da Sud mora provesti usmenu raspravu, kako bi spriječio stranku da, pozivajući se na svoje pravo, zlonamjerno opstruira vođenje upravnog spora, članak 39. stavak 2. *Zakona o Upravnom sudu* ovlašćuje Upravni sud da unatoč zahtjevu stranaka za provođenjem usmene rasprave odluči da se rasprava ipak ne održi u taksativno navedenim slučajevima.

45 Članak 42. stavci 1. do 3. *Zakona o Upravnom sudu*.

46 Članak 42. stavak 4. *Zakona o Upravnom sudu*.

pravo.⁴⁷ Sudska zaštita pred upravnim sudovima u Njemačkoj nije uvjetovana vrstom radnje odnosno odluke javnopravnog tijela, kao što je to slučaj u Hrvatskoj i Austriji. Stoga se upravni spor može voditi protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, postupanja javnopravnih tijela i upravnih ugovora.⁴⁸ Zbog određivanja upravnog spora generalnom klauzulom sa sustavom negativne enumeracije, njemački pravni sustav sadrži propisane vrste tužbi kojima se spor može pokretati.⁴⁹ I upravo o vrsti tužbe koju tužitelj podnosi uvelike ovise i sudske ovlasti u rješavanju spora. Dvije prvonavedene tužbe usmjerene na poništavanje, odnosno donošenje upravnog akta nalaze se u posebnom pravnom režimu u brojnim pitanjima vođenja upravnog spora te sud po njima, u nekim pitanjima postupka, postupa drugačije negoli u sporovima pokrenutim drugim tužbama.

U odlučivanju po tužbi upravni sudovi su i u Njemačkoj vezani tužbenim zahtjevom, no nisu vezani razlozima iznesenim u tužbi. Upravni sporovi se vode prema inkvizitornom načelu, pa sve činjenice na kojima zasniva odluku sud utvrđuje po službenoj dužnosti.⁵⁰ Međutim, za razliku od austrijskog i hrvatskog prava upravni sudovi u Njemačkoj ne samo da su u potpunosti ovlašteni, već su i obvezni sami utvrđivati činjenično stanje i provoditi dokazni postupak. Članak 86. stavak 1. *Uredbe o upravnim sudovima* izričito propisuje da sud izvodi dokaze tijekom usmene rasprave te da ih izvodi uvidom u isprave, očevidom, ispitivanjem svjedoka, vještačenjem te saslušanjem stranaka sukladno pravilima *Zakona o građanskom postupku*.⁵¹ Ovlast suda da sam utvrđuje činjenice vrlo je važno pravo suda koje značajno doprinosi ocjeni zakonitosti predmeta spora te sud ne ograničava samo na uvid u isprave i zapisnik o izvedenim dokazima sačinjen u upravnom postupku. Upravo ova ovlast suda dobra je podloga za meritorno rješavanje, a ne samo korištenje kasacijskih ovlasti. S druge strane, u upravnom sporu u Njemačkoj usmena rasprava je jedno od temeljenih načela spora te se redovito provodi. Usmena rasprava služi za izjašnjavanje stranaka te razjašnjenje svih pravnih i činjeničnih pitanja o kojima se sudionici imaju pravo izjasniti, a sud može riješiti upravni spor bez vođenja usmene

47 Članak 19. stavak 4. *Temeljnog zakona. Grundgesetz*, Bundesgesetzblatt, 1/1949., I s. 606/2009.

48 Konačno, upravni spor se u Njemačkoj može voditi i o zakonitosti podzakonskih propisa donesenih temeljem saveznog zakona te zakonitosti drugih općih akata jedinica lokalne samouprave i drugih javnopravnih tijela.

49 Tako se prema člancima 42. i 43. *Uredbe o upravnim sudovima* razlikuju tužba za poništavanje upravnog akta (njem. *Anfechtungsklage*), tužba za donošenje upravnog akta u slučaju šutnje uprave (njem. *Verpflichtungsklage*), opća tužba za postupanje (njem. *allgemeine Leistungsklage*), kojom stranka od suda zahtijeva da naloži javnopravnom tijelu poduzimanje ili uzdržavanje od poduzimanja neke radnje koja nema obilježja upravnog akta, tužba za utvrđivanje postojanja ili nepostojanja nekog pravnog odnosa ili utvrđivanje ništavosti upravnog akta (njem. *Feststellungsklage*), koja se može uložiti samo kada se spor ne može voditi temeljem drugih vrsta tužbi itd. Međutim, vrste tužbi nisu ograničene samo na ove četiri, već ih svaka savezna država može propisivati i svojim zakonima.

50 Članak 86. stavak 1. i članak 88. *Uredbe o upravnim sudovima*.

51 Članak 98. *Uredbe o upravnim sudovima*.

rasprave samo iznimno.⁵² Ovdje je vrlo zanimljivo primijetiti i formulaciju članka 108. stavak 2. *Uredbe* sukladno kojoj se radi zaštite prava stranaka u Njemačkoj presuda smije temeljiti samo na činjenicama i dokazima o kojima su se stranke imale priliku izjasniti. Dakle, ako stranci nije dana mogućnost izjasniti se o nekoj činjenici i dokazu, odluka suda se na istome ne smije zasnivati, čime su prava i pravni interesi stranaka u upravnom sporu u Njemačkoj dodatno zaštićeni.

Njemačka *Uredba o upravnim sudovima* ovim sudovima daje prilično široke ovlasti u odlučivanju u upravnim sporovima. Tako upravni sud presudom može poništiti upravni akt, a može ga i izmijeniti. Kada god utvrdi da je upravni akt nezakonit, a prava tužitelja su povrijeđena, sud mora poništiti upravni akt. Kada god je pored poništavanja upravnog akta potrebno poduzeti i neku radnju, sud može naložiti presudom i poduzimanje takve radnje.⁵³ Tako primjerice, ako je upravni akt već izvršen, sud može, na zahtjev tužitelja, naložiti javnopravnom tijelu da izvrši povrat u stanje stvari prije izvršenja akta.⁵⁴ Zanimljivo je kako upravni sud u Njemačkoj može, kada god tužitelj ima zakoniti interes za tim, utvrditi da je upravni akt nezakonit čak i ako je tijekom upravnog spora takav akt već stavljen izvan snage, npr. opozivom ili poništavanjem od tijela koje ga je donijelo.⁵⁵ U tom slučaju sud koristi ovlast konstatacije nezakonitosti. Ako sud u sporu ocjeni da sve činjenice nisu utvrđene te je potrebno provesti daljnje utvrđivanje činjenica, on presudom može poništiti upravni akt, ne odlučujući o meritumu upravne stvari. Naravno, ovo dolazi u obzir samo kada je poništavanje upravnog akta dostatno kako bi se zaštitili pravni interesi stranaka. Međutim, i u tom slučaju sud može, na zahtjev tužitelja, rješenjem privremeno urediti upravnu stvar do donošenja novog upravnog akta.⁵⁶ Sud u Njemačkoj može i izmijeniti upravni akt. Tako, ako pobijani upravni akt propisuje plaćanje nekog novčanog davanja u određenom iznosu, presudom može odrediti

52 Zakonom je propisano da se usmena rasprava u upravnom sporu ne mora provesti samo ako su se s tim suglasile sve stranke u sporu. Međutim, obveza održavanja usmene rasprave odnosi se isključivo na donošenje presuda, ali ne i rješenja, što znači da se usmena rasprava neće nužno provesti niti u slučajevima kada se upravna stvar ne rješava presudom. Članak 101. *Uredbe o upravnim sudovima*.

53 Članak 113. stavak 4. *Uredbe o upravnim sudovima*.

54 Takav povrat, naravno, moguće je naložiti samo kada je njegovo izvršenje i stvarno moguće.

55 Članak 113. stavak 1. *Uredbe o upravnim sudovima*. U Austriji će kada god je očito da je tužbeni zahtjev tuženik usvojio i postupio prema njemu, sud o tomu na nejavnoj sjednici saslušati tužitelja te obustaviti postupak. Članak 33. stavak 1. *Zakona o Upravnom sudu*. U Hrvatskoj će primjerice u takvome slučaju Sud tužitelja pozvati da se u roku od 15 dana izjasni je li naknadno donesenim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem opsegu, odnosno proširuje li tužbu i na novi akt, pa ako on izjavi da je zadovoljan ili se u roku ne očituje Sud će rješenjem obustaviti postupak. Članak 32. stavci 1. i 2. *Zakona o upravnim sporovima*.

56 Članak 113. stavak 3. *Uredbe o upravnim sudovima*. Ovo se rješenje može poništiti ili izmijeniti u svako doba.

drugi iznos koji je tužitelj dužan platiti,⁵⁷ kada ponovo meritorno rješava upravnu stvar. Konačno, vezano uz ovlasti suda u sporovima zbog šutnje uprave, treba spomenuti da kada sud utvrdi da je odbijanje ili propuštanje donošenja upravnog akta nezakonito, a time su prava tužitelja povrijeđena može, kada god utvrđene činjenice to dopuštaju, naložiti tuženiku poduzimanje službene radnje u svrhu koje je tužbeni zahtjev i postavljen. Međutim, ako s obzirom na utvrđeno činjenično stanje sud to ne može učiniti, on će tuženiku naložiti donošenje akta.⁵⁸ Dakle, može se zaključiti kako njemačka *Uredba* ne daje prednost, niti kasacijskim ovlastima suda, niti meritornom rješavanju, već ovlašćuje sud na donošenje one odluke koja će u konkretnom slučaju potpunije ostvariti cilj tužbenog zahtjeva.

Ovlasti suda pri odlučivanju u upravnim sporovima u novom hrvatskom konceptu ustroja i funkcioniranja upravnog spora značajno bi se trebale izmijeniti u odnosu na dosadašnje. U *Prijedlogu Zakona* one su u značajnoj mjeri prilagođene proširenom predmetu upravnog spora u odnosu na važeći *Zakon*. Prema članku 3. *Prijedloga Zakona* predmet upravnog spora u Hrvatskoj trebao bi biti ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu i obvezi u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek te odlučivanje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke;⁵⁹ ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti praviti lijek; te ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da u zakonom propisanom roku odluči o zahtjevu ili redovitom pravnom lijeku stranke ili postupi prema propisu te odlučivanje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke.⁶⁰ Dakle, *Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima* predmet upravnog spora u Hrvatskoj nastoji se značajno proširiti te uskladiti s predmetom regulacije novog *Zakona o općem upravnom postupku*. Tako će se u upravnom sporu ubuduće odlučivati o zakonitosti upravnih akata, ali i o zakonitosti drugih postupanja uprave te o zakonitosti i izvršavanju upravnih ugovora.⁶¹

Sukladno članku 31. *Prijedloga Zakona* sud bi trebao odlučivati u granicama tužbenog zahtjeva, ali ne bi trebao biti vezan razlozima tužbe. Upravni sudovi bi po službenoj dužnosti trebali paziti samo na razloge ništavosti pojedinačne odluke

57 Javnopravno tijelo tada će neformalno što prije obavijestiti stranku o utvrđenom iznosu, a po donošenju novoga upravnog akta, on se opet može pobijati tužbom. Članak 113. stavak 2. *Uredbe o upravnim sudovima*.

58 Članak 113. stavak 5. *Uredbe o upravnim sudovima*.

59 Ovdje se podrazumijeva ocjena zakonitosti upravnog akta koja je i danas predmet upravnog spora.

60 No, velika novina u hrvatskom pravnom sustavu svakako bi trebalo biti i otvaranje mogućnosti ocjene zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i obavljaju javnu službu, koji nisu u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske, kao predmeta vođenja objektivnog upravnog spora, čime se hrvatsko pravo po ovome pitanju značajno približilo njemačkom.

61 Širenje koncepta upravnog spora na sva postupanja uprave svakako je pohvalno s aspekta zaštite prava građana, koja mogu biti povrijeđena ne samo upravnim aktima već i drugim postupanjima uprave.

i ništetnosti upravnog ugovora. Zanimljivo je spomenuti da *Prijedlog Zakona* unosi značajnu novinu vezanu i uz utvrđivanje činjenica u upravnom sporu. Tako članak 33. ovlašćuje, ali i obvezuje sud da slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. Sud bi u obzir trebao uzimati činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, ali i činjenice koje sam utvrdi u dokaznom postupku. Propisuje se kako se kao dokazna sredstva mogu koristiti isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid, ali i neka druga dokazna sredstva, koja bi sud izvodio prema pravilima o dokazivanju iz *Zakona o parničnom postupku*. Značajna novina u postupanju i odlučivanju suda u upravnim sporovima svakako se ogleda i u obveznom održavanju usmene rasprave u upravnom sporu. Tako je člankom 7. *Prijedloga Zakona* već u „*Temeljnim odredbama*“ utvrđeno načelo usmene rasprave sukladno kojem sud odlučuje o tužbenom zahtjevu na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Bez održavanja usmene rasprave upravni spor bi se mogao riješiti samo u slučajevima propisanim tim *Zakonom*.⁶² No, valja primijetiti kako je obveznim propisivanjem usmene rasprave položaj stranaka značajno ojačan, no samo s aspekta mogućnosti zaštite prava, ali ne i ostvarivanja pravovremene upravne pravde.⁶³

Prijedlog Zakona o upravnim sporovima, kao i ostali analizirani zakoni, detaljno razrađuje ovlasti upravnih suda pri odlučivanju o tužbi. Tako članak 57. propisuje kako će sud odbiti tužbeni zahtjev ako utvrdi da je neosnovan. Dalje propisuje kako sud mora odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan čak i kada utvrdi da je u postupku, koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka, kao i ako utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih navedenih u odluci. Dakle, ovdje zbog razloga efikasnosti *Prijedlog Zakona* opravdano izbjegava vođenje novoga postupka koji se odlukom o upravnoj stvari neće razlikovati od odluke osporene pred sudom. *Prijedlog Zakona* člankom 58. uređuje slučajeve u kojima će sud usvojiti tužbeni zahtjev. Tako će sud, kad utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Kada sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela ništava, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i oglasiti odluku ništavom. Kada utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je

62 Razlozi za rješavanje upravnog spora bez vođenja usmene rasprave propisani su člankom 39. *Prijedloga Zakona*. Tako se usmena rasprava ne mora održati kada je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti; zatim u predmetu u kojem se rješava temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom postupku; ako sud utvrdi da pojedinačna odluka ili postupanje sadrži nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti; ili, konačno, ako su činjenice nesporne, a stranke izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave.

63 Jurić-Knežević smatra kako usmena rasprava u upravnim stvarima ipak ne bi trebala biti obvezna, posebno ako se u obzir uzmu dva stupnja odlučivanja u upravnom i eventualna dva stupnja u sudskom postupku, ističući da ovdje ipak „*treba naći pravu mjeru*“. Prema njezinom mišljenju, Upravnom sudu bi trebalo omogućiti da usmenu raspravu provede kada god je to prema ocjeni suda potrebno, ali ga i obvezati da je provodi uvijek kada to zatraži jedna od stranaka u sporu. Jurić-Knežević, Dunja, u *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 100.

prema propisima trebalo donijeti, sud će presudom usvojiti tužbeni zahtjev i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Tada sud treba tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok. Ako sud utvrdi da tuženik nije postupio sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i narediti postupanje u primjerenom roku. Ako sud utvrdi da je upravni ugovor ništetan, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i ugovor oglasiti ništetnim te, konačno, ako utvrdi da je javnopravno tijelo neopravdano raskinulo upravni ugovor, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti odluku o raskidu upravnog ugovora. *Prijedlog Zakona* člankom 59. ujedno uređuje i odlučivanje suda u svezi s naknadom štete i povratom stvari. Stoga bi sud, u okviru tužbenog zahtjeva, morao odlučiti i o naknadi štete te povratu stvari. O naknadi štete bio bi obavezan odlučiti i kada presudom upravni ugovor oglasi ništetnim. Međutim, sud bi trebao odbiti tužbeni zahtjev glede naknade štete i povrata stvari ako utvrdi da je tužitelj svojim postupanjem prouzročio štetu ili pridonio nastanku takve štete.

Vrlo je važno naglasiti kako je prema konceptu *Prijedloga Zakona o upravnim sporovima* upravni sud svojom odlukom obavezan meritorno riješiti upravnu stvar, a ne, kao danas, samo koristiti kasacijske ovlasti. Time je u Hrvatskoj učinjen veliki konceptualni iskorak, koji je otišao korak dalje čak i od njemačke *Uredbe o upravnim sudovima*. No, valja naglasiti kako meritornom odlučivanju prednost daje i Europski sud za ljudska prava, a što je vrlo dobro razvidno iz članka 6. stavak 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda*. Dakle, ovdje se ne radi o ovlasti, već o obvezi suda da svojom presudom rješava pravnu situaciju. Sasvim je izvjesno da će meritorno rješavanje upravne stvari, umjesto donošenja samo kasacijskih odluka značajno ubrzati ostvarivanje prava građana u upravnim stvarima. Sud kasacijsku odluku može donijeti samo kada u upravnoj stvari ne može sam odlučiti zbog prirode same stvari ili zato što je tuženik odluku donio slobodnom ocjenom. Kada tijelo o upravnoj stvari odlučuje slobodnom ocjenom upravni sud ne može meritorno rješavati jer bi izašao iz okvira sudske vlasti i zakoračio u kompetencije upravne. No, u praksi će vrlo teško biti ocijeniti kada priroda stvari sud sprječava da sam riješi upravnu stvar. Ako sud ovu odredbu bude tumačio preekstenzivno prekoračit će svoje ovlasti. S druge strane, ako je bude tumačio prerestriktivno neće obaviti zakonom povjerenu zadaću. Stoga će posebnu pozornost ovome pitanju trebati posvetiti svaki upravni sud, a još veću pozornost trebao bi mu posvetiti Visoki upravni sud unificirajući praksu upravnih sudova. Konačno, čini se da bi sud, s obzirom na svoju stručnost, ipak trebao biti jamac kvalitetnom odlučivanju u upravnim stvarima u spomenutim zakonskim okvirima, barem u trenutnoj kadrovskoj situaciji u dijelu javnopravnih

tijela.⁶⁴ Međutim u praksi će se posebna pozornost morati usmjeriti na izbjegavanje zadiranja sudske vlasti u izvršnu, a što bi pogrešnom praksom upravne sudove učinilo najvišim tijelima izvršne vlasti.

5. Objava, sadržaj i dostava sudskih odluka

Posebno važno pitanje vezano uz ostvarivanje upravne pravde usmjereno je i na objavu, sadržaj i dostavu presude. Kako presuda pravni učinak ostvaruje tek od trenutka svoje objave i dostave, a strankama se uvijek dostavlja u pisanom obliku, u razmatranju sudskih odluka neizostavno se treba osvrnuti i na ova pitanja.

Važeći hrvatski *Zakon o upravnim sporovima* člankom 43. propisuje kako će sud presudu, odnosno rješenje usmeno objaviti odmah nakon rasprave, ako je ona održana, zajedno s najvažnijim razlozima zbog kojih je donesena. No, u složenim slučajevima sudu je dana mogućnost odustati od usmene objave presude, odnosno rješenja te presudu ili rješenje donijeti najkasnije u roku od osam dana. Međutim, ako sud u vijećanju održanom nakon usmene rasprave ne može izreći presudu, odnosno rješenje, jer smatra kako prije donošenja odluke treba utvrditi još kakvu činjenicu, a u svrhu utvrđivanja koje nije potrebno provesti novu usmenu raspravu, presudu odnosno rješenje donijet će bez rasprave i to najkasnije u roku od osam dana od dana kada je tu činjenicu utvrdio. *Zakon o upravnim sporovima* člankom 44. stavak 3. ujedno izričito određuje da se presuda, odnosno rješenje strankama u svakom slučaju izdaje u ovjerenom prijepisu. Iako se iz ovakvog propisivanja objave presuda i rješenja može shvatiti kako je objava presuda pravilo u hrvatskoj upravnosudskoj praksi, istina je sasvim drugačija. Presude se strankama ne objavljuju, već im se samo dostavljaju u pisanom obliku. Ovo pitanje uvelike utječe na javnost i transparentnost vođenja upravnih sporova u Hrvatskoj, a što su temeljni europski zahtjevi postavljeni u ovome smjeru.

Zakon o upravnim sporovima nadalje detaljno propisuje što svaka presuda, odnosno rješenje moraju sadržavati. Tako sukladno članku 44. u njima treba stajati oznaka suda, ime i prezime predsjednika vijeća, članova vijeća i zapisničara, oznaka stranaka i njihovih zastupnika, kratko izlaganje predmeta spora i dan kad je presuda, odnosno rješenje izrečeno i objavljeno, izreka, obrazloženje te, kako u zakonu stoji: „*pouka o žalbi, ako je žalba dopuštena*“. Polazeći od presumpcije neukosti nekih

64 Zbog nedostatne stručnosti brojnih službenika u javnopravnim tijelima te nezakonitog ili nepravodobnog odlučivanja ovih službenika, Upravni sud u prosjeku usvaja čak 49% upravnih tužbi, što je izuzetno visok postotak. Gagro i Jurić-Knežević upozoravaju kako je npr. u 2005. godini u upravnom sporu poništeno čak 55% upravnih akata jednog te istog središnjeg tijela državne uprave. Oni ističu kako razlozi zbog kojih se ti akti poništavaju, ponekad upućuju na nepoznavanje najosnovnijih stvari iz upravnog postupka te neshvaćanje položaja, uloge i ovlaštenja Upravnog suda u odnosu na položaj i ovlaštenja upravnih tijela. Gagro, Božo, Jurić-Knežević, Dunja, Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda RH s prijedlozima za unaprjeđenje, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 33-34.

stranaka u sporu,⁶⁵ tj. tužitelja i zainteresiranih osoba, posebno je naglašeno kako izreka mora biti odvojena od obrazloženja, kako bi se razlučio preskriptivni dio odluke, koji je predmet pravomoćnosti i izvršnosti, od deskriptivnog, koji strankama treba ukazati zašto je donesena odluka upravo takva. Zanimljivo je naglasiti kako unatoč izričitoj odredbi žalbu na presudu Upravnog suda nije moguće podnijeti pa tako niti pouka o žalbi u praksi nije sastavni dio presude. Izvornu presudu, odnosno rješenje potpisuje predsjednik vijeća i zapisničar.

Dakle, iako su odredbe o objavi, dostavi i sadržaju presude u Hrvatskoj prilično detaljno razrađene, čini se da su u praksi od veće koristi samo odredbe o sadržaju presude. Unatoč činjenici da su odredbe o objavi presude propisane dobro, s obzirom na to da su rokovi precizni i vezani uz konkretne radnje, nejavne sjednice Upravnog suda na kojima se rješavaju sporovi pretvorile su ove odredbe u običnu deklaraciju, a ne u pravilo postupanja suda. Kako se usmena rasprava u Hrvatskoj ne provodi i odredbe o objavi presude se ne primjenjuju. Također, stranke ne znaju kada je sud utvrdio sve činjenice i izveo sve dokaze pa prema tomu ne mogu niti ocijeniti kada bi presuda trebala biti otpremljena iz Suda. Ovo naravno ima učinak na pravovremenost rješavanja sporova, jer, kako se ne održava usmena rasprava pa se ona tako ne može niti zaključiti, stranke ne znaju je li sud donio i kada će otpremiti odluku u sporu.

Posebne odredbe o objavi i dostavi sudskih odluka sadrži i austrijski *Zakon o Upravnom sudu*. Ako je u sporu provedena usmena rasprava, predsjednik u pravilu odluku objavljuje odmah po okončanju rasprave te navodi bitne razloge za njezino donošenje. No, ako su stranke ranije napustile raspravu, odluka će im se dostaviti u pisanom obliku. Isto kao i u Hrvatskoj, bez obzira na činjenicu je li odluka objavljena ili nije, ona se strankama dostavlja u pisanom obliku, dakle čak i kada su stranke bile nazočne objavi. No, kako je i u Austriji usmena rasprava iznimka, objava presude iznimno je rijetka. Odredbe o sadržaju odluke u Austriji nisu tako detaljne kao i u Hrvatskoj. Ovdje se samo propisuje da se odluka donosi i objavljuje u ime Republike te da mora biti obrazložena. Iznimno, ako razlog rješavanja pravnog pitanja dovoljno jasno proizlazi iz same odluke u sporu, iz razloga ekonomičnosti je to dovoljno samo naglasiti. Tada se odluka može donijeti i bez detaljnijeg obrazloženja. Odluku potpisuje predsjednik vijeća i zapisničar.⁶⁶ U Austriji, dakle, sadržaj sudske odluke nije vrlo detaljno propisan. Sadržaj sudske odluke svakako se može prepustiti i sudskoj praksi, posebno kada o posebnoj vrsti sporova odlučuje samo jedan sud, što je onda ujedno jamstvo jednoobraznosti ovih odluka. Međutim, očito austrijski zakonodavac obrazloženje drži izuzetno bitnim za zaštitu prava stranaka pa je ovo smatrao potrebnim posebno istaknuti.

Odredbe o objavi, dostavi i sadržaju presude sadržane su i u njemačkoj *Uredbi o upravnim sudovima*. Presuda se također objavljuje na ročištu na kojem je zaključena usmena rasprava, no ako to zahtijevaju posebne okolnosti slučaja, presuda se može objaviti i naknadno, ali ne kasnije od dva tjedna od dana zaključenja rasprave. I u

65 Ovo načelo upravne prakse u Hrvatskoj utvrđeno je u članku 14. *Zakona o općem upravnom postupku* iz 1956. godine, pa je tako prošireno i na upravni spor.

66 Članak 43. stavci 1. do 6. *Zakona o Upravnom sudu*.

Njemačkoj se, baš kao i u Hrvatskoj i Austriji, presuda dostavlja strankama u sporu. Međutim, kako objava presude u Njemačkoj nije obvezna, presuda se strankama može samo dostaviti u pisanom obliku, kada je također presudu potrebno iz suda otpremiti u roku dva tjedna od zaključenja rasprave. Kada usmena rasprava nije održana, presuda se, naravno, neće objaviti, već će se samo dostaviti strankama.⁶⁷

Sadržaj presude člankom 117. *Uredbe o upravnim sudovima* vrlo je detaljno propisan. Tako se presuda donosi „u ime naroda“ i mora sadržavati: osobno ime, zanimanje i prebivalište svih stranaka i njihovih zakonskih zastupnika ili osoba ovlaštenih za zastupanje, naziv suda i osobna imena članova vijeća koji su sudjelovali u donošenju presude, izreku, opis činjeničnog stanja, obrazloženje razloga za donošenje odluke i uputu o pravnom lijeku. U opisu činjeničnog stanja trebaju biti navedene sve odlučne činjenice te se poseban naglasak treba staviti na sadržaj tužbenog zahtjeva. Detaljne podatke ovdje ipak nije nužno izlagati već se u svezi s njima u presudi može samo pozvati na podneske, druge isprave, zapisnik o vođenju spora i sl. u kojima su oni naznačeni. Kada sud utvrdi da je pobijani upravni akt zakonit, u obrazloženju presude iz razloga učinkovitosti i ekonomičnosti ne treba ponovo isticati činjenično stanje niti razloge za donošenje odluke, već je dovoljno samo pozvati se na razloge iznesene u obrazloženju pobijanog upravnog akta. Međutim, u presudi moraju biti navedeni svi razlozi na kojima se zasniva odluka o tužbenom zahtjevu.⁶⁸ Presudu potpisuju svi suci koji su sudjelovali u postupku njezina donošenja, osim sudaca porotnika.⁶⁹ Bitno je naglasiti da *Uredba o upravnim sudovima* propisuje da se ovako sastavljena presuda mora otpremiti iz suda u roku dva tjedna od objave. No, ako u navedenom roku presuda ipak nije u cijelosti sastavljena, u navedenom je razdoblju treba ipak otpremiti. Ona se tada može otpremiti bez opisa činjeničnog stanja, obrazloženja razloga za donošenje odluke i upute o pravnom lijeku, no moraju je potpisati svi suci. Tada se u svezi s opisom činjeničnog stanja, obrazloženjem razloga donošenja presude i uputom o pravnom lijeku u pisanom obliku donosi nadopuna presude, koju treba što ranije otpremiti stranci.⁷⁰

Dosta se pozornosti posvećuje objavi, sadržaju i dostavi presude i u *Prijedlogu Zakona o upravnim sporovima*. Sukladno članku 61. presuda bi se trebala objaviti na ročištu na kojem je rasprava zaključena. Objava presude odvijala bi se na način da predsjednik vijeća, odnosno sudac pojedinac javno pročita izreku presude i ukratko je obrazloži. Pri objavi presude sud bi mogao obavijestiti stranke da će o troškovima odlučiti naknadno. Konačno, ako zbog složenosti predmeta spora sud nije u mogućnosti odlučiti odmah nakon zaključenja rasprave, objava presude bi se mogla odgoditi najviše osam dana od dana zaključenja rasprave. No, datum objave presude

67 Članak 116. *Uredbe o upravnim sudovima*.

68 Članak 108. stavak 1. *Uredbe o upravnim sudovima*.

69 Članak 117. stavak 1. *Uredbe o upravnim sudovima*. Ako je neki sudac koji je sudjelovao u sporu spriječen potpisati presudu, predsjednik vijeća to naznačuje zabilješkom u presudi. Ako je presudu spriječen potpisati predsjednik vijeća, zabilješku sastavlja najviše rangirani sudac u vijeću, uz obvezno navođenje razloga nemogućnosti potpisivanja.

70 Članak 117. stavak 4. *Uredbe o upravnim sudovima*.

sud bi trebao odmah odrediti. Sukladno članku 62. *Prijedloga Zakona* presuda bi se strankama morala otpremiti u roku 15 dana od dana objave. Kako bi vođenje usmene rasprave u upravnom sporu u Hrvatskoj trebalo biti pravilo, tako bi pravilo trebala postati i objava presude. Štoviše, čak i kada sud zbog složenosti predmeta spora ne može odmah odlučiti, donošenje i objava presude ne bi se mogli prolongirati na vrijeme duže od osam dana, čime se uvelike ide u susret strankama i što bržem okončanju upravnog spora. Dostava odluke u pisanom obliku je, naravno, neizostavna, čime se također ide u susret obaviještenosti stranaka, ali i lakšem dokazivanju prava koje će proizići ponajprije iz meritornog rješavanja sudova.

Presuda bi, kao i sada, trebala sadržavati uvod, izreku, obrazloženje i uputu o pravnom lijeku. Uvod bi sadržavao: naznaku da se odluka izriče u ime Republike Hrvatske, naziv suda, ime i prezime predsjednika i članova sudskog vijeća, odnosno suca pojedinca i zapisničara, ime i prezime ili naziv te adresu stranaka i osoba ovlaštenih za zastupanje, kratku oznaku predmeta spora i datum odluke. Izreka presude sadržavala bi odluku suda. U obrazloženju presude sud bi trebao izložiti zahtjeve stranaka, činjenice koje su iznijele i dokaze koje su predložile, koje je činjenice sud utvrđivao, zašto i kada ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio i kako ih je ocijenio. Sud bi trebao posebno navesti koje je odredbe materijalnog prava primijenio odlučujući u sporu i izjasniti se o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom spora. Konačno, uputom o pravnom lijeku stranka bi se trebala obavijestiti može li protiv presude podnijeti žalbu, kojem sudu, u kojem roku i na koji način. Izvornik presude trebao bi potpisati predsjednik vijeća, odnosno sudac pojedinac.⁷¹ Dakle, lako je uočiti da je sadržaj presude u Hrvatskoj *Prijedlogom Zakona* vrlo detaljno, gotovo školski propisan. Jedan od razloga tomu svakako može biti okolnost da se ovim *Prijedlogom Zakona* nakon više od 50 godina pokušavaju ustanoviti novi temelji vođenja upravnog spora. Činjenica je da upravne sporove više neće voditi samo jedan, već četiri prvostupajnska suda, pa se ovako detaljnim propisivanjem svakako jamči jednoobraznost sudskih odluka.

No, svakako valja naglasiti kako hrvatski *prijedlog Zakona* vrlo detaljno uređuje i objavu, dostavu i sadržaj rješenja. Za razliku od austrijskog *Zakona* koji samo propisuje koje se odredbe kojima je uređena presuda u upravnom sporu propisuju i na rješenje, *Prijedlog Zakona* rješenju posvećuje znatno više pozornosti po uzoru na članak 122. njemačke *Uredbe o upravnim sudovima*. Tako u Hrvatskoj rješenja, koja se donose na raspravi, objavljuje predsjednik vijeća odnosno sudac pojedinac, a ovo rješenje prema strankama ima učinak od trenutka objave. Rješenje doneseno izvan rasprave sud će strankama dostaviti pisano ili elektroničkim, a ono će prema strankama imati učinak od trenutka uredne dostave. Pisani otpravak rješenja mora sadržavati uvod i izreku, a rješenje mora biti obrazloženo samo ako se njime odbija prijedlog stranke ili ako se njime rješava o suprotnim prijedlozima stranaka. Međutim, rješenje može biti obrazloženo kada god sud to smatra potrebnim. Ako

71 Članak 60. *Prijedloga Zakona*.

je protiv rješenja dopuštena žalba, tada pisani otpravak rješenja mora sadržavati i uputu o pravnom lijeku.⁷² Na ovaj je način objava, izrada i dostava sudskih odluka u Hrvatskoj potpuno i u usporedbi s usporednopravnim rješenjima, prilično detaljno uređena.

Čini se da u novom hrvatskom upravnosudskom pravu u svezi s objavom, dostavom i sadržajem rješenja većih novina ipak ne bi trebalo biti. Ove se odredbe u najvećoj mjeri oslanjaju na pozitivno pravno uređenje, no niti u usporednom pravu ne susreću se veća odstupanja. Može se zaključiti kako je *Prijedlog Zakona* prilagodio ove odredbe obveznom održavanju usmene rasprave i objavi presude kao pravilu te vrlo detaljno propisao što sve presuda mora sadržavati i kada se mora otposlati. Posebno je pohvalno i prilično detaljno uređenje objave, dostave i sadržaja rješenja, koje u ostvarivanju prava stranaka tijekom vođenja spora ima vrlo važnu ulogu.

6. *Ispravljanje pogrešaka u presudi*

Konačno, posljednje pitanje koje se postavlja u svezi sa sudskim odlukama, ali koje nije manje važno od ostalih svakako je pitanje ispravljanja pogrešaka u presudi. Ovdje se ne misli na postupovne povrede do kojih je došlo tijekom vođenja spora, nepotpuno i pogrešno utvrđeno činjenično stanje, baš kao niti na pogrešnu primjenu materijalnog prava, već na ispravljanje pravopisnih pogrešaka i očitih pogrešaka u računanju.

Hrvatski *Zakon o upravnim sporovima* ne sadrži odredbe o ispravljanju pogrešaka u presudi. Razlog tomu svakako je supsidijarna primjena *Zakona o parničnom postupku*, koji se onda primjenjuje i na ovo pitanje. Niti, austrijski *Zakon* detaljno ne razrađuje ispravljanje pogrešaka u odlukama suda. Ovdje se samo kratko propisuje kako sve očite pravopisne pogreške i pogreške u izračunima Upravni sud može ispraviti po službenoj dužnosti u svako doba.⁷³

No, za razliku od austrijskog i hrvatskog upravnosudskog zakonodavstva, njemačka *Uredba o upravnim sudovima* ispravljanju navoda u presudi posvećuje značajnu pozornost. Tako člankom 118. utvrđuje da sud može pravopisne pogreške, pogreške u računanju i druge očite netočnosti u presudi, bez vođenja usmene rasprave, ispraviti u svako doba. No, netočno ili nejasno opisano činjenično stanje u presudi u Njemačkoj se smatra težim oblikom povrede, ali ipak ne i dovoljnim razlogom za ulaganje žalbe. Tada stranka mora u roku od dva tjedna od dostave presude podnijeti zahtjev za ispravkom opisanog činjeničnog stanja. O ovome zahtjevu sud odlučuje rješenjem bez izvođenja dokaza. Dakle, treba naglasiti kako se ovdje ne radi o pogrešno ili nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju niti o slučaju kada je iz potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja izveden pogrešan zaključak, već o slučaju kada je činjenično stanje pogrešno prezentirano u aktu. Iako se ovaj slučaj smatra jednim od oblika pogrešaka u činjeničnom stanju, posebno prema

72 Članak 65. *Prijedloga Zakona*.

73 Članak 43. stavak 7. *Zakona o Upravnom sudu*.

francuskoj pravnoj teoriji utemeljenoj na praksi Državnog savjeta,⁷⁴ zbog istovjetnog rješenja o meritumu stvari ipak nije dovoljno dobar razlog za ponovno vođenje spora te crpljenje kadrovskih, materijalnih i vremenskih resursa upravnih sudova. O ispravku se odlučuje rješenjem u donošenju kojega mogu sudjelovati samo suci koji su sudjelovali i u donošenju presude čiji se ispravak traži. Protiv ovog rješenja ne može se podnijeti žalba. Rješenje o ispravci zabilježit će se u presudi i svim njezinim preslikama,⁷⁵ a ako je presuda donesena u elektorničkom obliku u istom obliku treba donijeti i rješenje o ispravkama i trajno ga povezati s presudom. Međutim, kada o nekim dijelovima tužbenog zahtjeva u Njemačkoj presudom nije odlučeno, kao npr. o troškovima spora u cijelosti ili djelomično, tada se ne radi o ispravci presude, već je potrebno u tom smjeru nadopuniti spor. Stranka tada mora zatražiti da sud o tom pitanju naknadno odluči te da se takva odluka unese u presudu. U tu svrhu stranka treba podnijeti zahtjev sudu u roku dva tjedna od dostave presude, a usmena rasprava održat će se samo o dijelovima tužbenog zahtjeva koji već nisu raspravljeni.⁷⁶

Buduće hrvatsko uređenje ispravljanja pogrešaka u presudi *Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima* značajno se približava njemačkim pravnim rješenjima, pa mu je posvećena i potrebna pozornost. Članak 64. propisuje kako pogreške u imenima i brojevima, očite pogreške u pisanju i računanju te druge očite pogreške sud može ispraviti rješenjem u svako doba. O ispravljanju presude sud bi trebao moći odlučiti bez izjašnjavanja stranaka. Rješenje o ispravku priložilo bi se izvorniku i ovjerenim prijepisima presude. Ako je presuda pohranjena u elektroničkom obliku, rješenje o ispravku trebalo bi pohraniti kao zasebnu elektroničku ispravu. Protiv rješenja o ispravku, za razliku od njemačkog prava, trebalo bi moći podnijeti žalbu.

Još jednom valja naglasiti kako se ovdje radi o „*očitim pogreškama*“ ponajprije pravopisne i računske naravi, a ne o slučajevima nezakonitosti. Međutim, čini se da bi prema formulaciji *Prijedloga Zakona* nenavođenje činjeničnog stanja ili pogrešno navođenje činjeničnog stanja u obrazloženju presude u Hrvatskoj i dalje bio razlog za podnošenje žalbe, a ne za ispravak rješenja. Čini se da je takav pristup bolji od njemačkog, jer iz obrazloženja presude strankama, ali i zainteresiranim osobama, državnom odvjetništvu, pa i Visokom upravnom sudu trebalo bi jasno proizlaziti koje su činjenice utvrđene, kojim dokaznim sredstvima i je li iz činjeničnog stanja izveden pravilan zaključak. Posebice u kontekstu meritornog rješavanja upravnih sudova koje bi, sukladno novom konceptu *Prijedloga Zakona*, trebalo prevladavati u odlučivanju u upravnim sporovima.

74 Vidi Borković, op. cit., str. 75.

75 Članak 119. *Uredbe o upravnim sudovima*.

76 Članak 120. *Uredbe o upravnim sudovima*.

7. Zaključak

Upravni spor u Hrvatskoj danas je uređen *Zakonom o upravnim sporovima*, koji je kao savezni zakon donesen 1977. godine. Ovaj je *Zakon Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima* 1991. godine u određenoj mjeri izmijenjen te prilagođen pravnom sustavu Republike Hrvatske. Međutim, posljednjih se godina u javnosti sve više govori o neodgovarajućem uređenju upravnog spora u Hrvatskoj, posebno zbog neusklađenosti *Zakona o upravnim sporovima* s modernim trendovima europskog upravnog prava i europskog upravnog sudovanja. Činjenica je da je Hrvatska jedna od rijetkih država koja nema višestupanjski ustrojen upravni spor te predviđenu mogućnost ulaganja žalbe na presudu prvostupanjskog upravnog suda. Predmet upravnog spora vrlo je usko postavljen što rezultira ostavljanjem nekih radnji uprave izvan sudske nadzora. Niti postupovna pravila koja se primjenjuju u upravnim sporovima nisu usklađena s odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, pa tako Upravni sud činjenično stanje u pravilu ne utvrđuje, a odluku donosi na nejavnoj sjednici bez provođenja usmene rasprave. Konačno, sudske odluke koje se donose u upravnom sporu, unatoč zakonskim okvirima u najvećem su broju slučajeva kasacijske naravi.

Po završetku prvog čitanja *Prijedloga Zakona o upravnim sporovima* u Hrvatskom saboru, mogu se uočiti konture budućeg pravnog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj. Jedna od najvećih novina, pored dvostupanjskog ustroja upravnog spora, osnivanja četiri prvostupanjska upravna suda i Visokog upravnog suda, uvođenja obveze sudske utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom sporu, popraćenog obveznim održavanjem usmene rasprave, svakako je i obvezno meritorno rješavanje sporne upravne stvari od strane samoga prvostupanjskog suda, a što predstavlja veliki zakonski, a još veći praktični iskorak u upravnosudskoj zaštiti u Hrvatskoj.

Iz ranijih navoda razvidno je kako *Prijedlog Zakona* vrlo precizno uređuje odluke koje upravni sudovi donose u upravnom sporu. Također su precizno propisane obveze suda tijekom vođenja samoga postupka, ali i odlučivanja. Sud u brojnim konkretnim slučajevima više neće moći sam odlučiti hoće li poništiti pravni akt ili presudom ujedno i odlučiti o upravnoj stvari, jer će mu obvezno postupanje nalagati zakonska norma. Iako odlučivanje po slobodnoj ocjeni koje ostaje u nadležnosti javnopravnih tijela ne bi trebalo izazivati veće dvojbe, bit će zanimljivo razmotriti slučajeve u kojima se sud zbog prirode stvari neće upustiti u meritorno rješavanje predmeta te kriterije po kojim će slučajeve unificirati Visoki upravni sud. Može se ustvrditi kako će, ako *Prijedlog Zakona* bude usvojen u ovome obliku, hrvatsko pravno uređenje upravnog spora u svezi s donošenjem sudskih odluka značajno odstupiti od pozitivnog uređenja, baš kao i od austrijskoga koncepta, te će se značajno približiti njemačkom. Pravodobno ostvarivanje upravne pravde ovime bi trebalo biti maksimalno ubrzano, baš kao što će se građanima zajamčiti stručnost u donošenju odluka. No, na sudovima će biti veliki teret ocjene do koje mjere im priroda stvari dopušta da o upravnoj stvari odluče sami, a da pritom ne izađu iz okvira sudske vlasti i preuzmu ulogu najvišeg upravnog tijela.

Summary

COURT DECISIONS IN ADMINISTRATIVE DISPUTES - DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA -

The aim of this article is to scrutinise a new regime governing decisions of the court of first instance in administrative dispute according to the Bill on Administrative Disputes Act and to foresee conceptual alterations which will be introduced by entering into force of the new Law. The author pays a special attention to types of court decisions, powers of the court while making first instance decisions, announcement, content and delivery of the court decisions as well as correcting errors in judgments. With a view to determine the aforementioned alterations, the author, first of all, analyses legal provisions governing identical legal issues currently in force. Further on, he singles out similarities and differences of the current and future regime governing court decisions in administrative dispute with respect to Austrian and German legal system. According to the results obtained by the above mentioned comparison, in next to no time we could expect a significant lunge in administrative court deciding in Croatia.

Key words: *administrative dispute, administrative court, court decision, judgment, court's ruling, Croatia, Germany, Austria.*

Zusammenfassung

ENTSCHEIDUNGEN IM VERWALTUNGSSTREITVERFAHREN POSITIVE UND KÜNFTIGE GESETZESREGELUNG

Die vorliegende Arbeit betrachtet die neue Regelung über erstinstanzliche Entscheidungen im Verwaltungsstreitverfahren nach dem Gesetzesvorschlag über Verwaltungsstreitverfahren und erschließt daraus, welche konzeptionelle Änderungen das Inkrafttreten des neuen Gesetzes mit sich bringt. Es werden weiterhin verschiedene Entscheidungsarten, Gerichtsbefugnisse im ersten Instanzenzug, die Verkündung, der Inhalt und die Zusendung von Entscheidungen wie auch Beseitigung von Fehlern in Urteilen betrachtet. Um die zukommenden Veränderungen kroatischer Gesetzgebung hinsichtlich Entscheidungen im Verwaltungsstreitverfahren festzustellen, wird zuerst die positive Regelung der genannten Problematik analysiert. Darüber hinaus werden sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede der gegenwärtigen und der künftigen Regelung über Entscheidungen im Verwaltungsstreitverfahren in Betracht genommen, und dies in Bezug auf die österreichische und die deutsche Gesetzesreglung. Auf Grund dieser Vergleichen sei ein bedeutender Fortschritt im Verwaltungsrechtspruch zu beobachten, welcher sich bald in Kroatien verwirklichen könnte.

***Schlüsselwörter:** Verwaltungsstreitverfahren, das Verwaltungsgericht,
Entscheidung, Kroatien, Deutschland, Österreich*