

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Bačić – Bađura – Bassegli Gozze – Britvić Vetma

Čović – Drdić – Đerđa – Kutleša – Maganić

Otočan – Prica – Rajko – Šikić – Vidović

Urednik: Ante Galić

ZBORNİK RADOVA 8. SAVJETOVANJA

**NOVOSTI
U UPRAVNOM PRAVU
I UPRAVNO SUDSKOJ PRAKSI**

Organizator

Zagreb, 2020.

CIP zapis dostupan je u računalnome katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 001083186.

ISBN 978-953-7585-75-4

SKRAĆENI SADRŽAJ

Urednikova riječ.....	XIII
Dr. sc. PETAR BAČIĆ, dipl. iur. Stanja izvanrednosti i administrativna država.....	1
BOŽIDAR KUTLEŠA, dipl. iur. Nerazmjer – utvrđivanje drugog dohotka po osnovi razlike vrijednosti nabavljene imovine i ostalih izdataka u odnosu na zakonito stečene primitke.....	17
Dr. sc. DARIO ĐERĐA, dipl. iur. Primjena sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravnom postupku: je li Hrvatska spremna za iskorak?	39
Dr. sc. MARKO ŠIKIĆ, dipl. iur. Primjena fikcije pozitivnog upravnog akta u uređenju pravne zaštite od šutnje uprave.....	71
Dr. sc. ALEN RAJKO, dipl. iur. Obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (zaštita od postupanja iz članka 155. Zakona o općem upravnom postupku)	91
Dr. sc. ALEKSANDRA MAGANIĆ, dipl. iur. Nadležnost – građanski ili upravni put?.....	107

Dr. sc. Aleksandra Maganić, dipl. iur.*

NADLEŽNOST – GRAĐANSKI ILI UPRAVNI PUT?

1. UVOD

Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima¹ došlo je do značajne promjene u ustrojstvu upravnog sudovanja, što se odrazilo na nadležnost u upravnim stvarima u cijelosti. Naime, osim što je napušten koncept prema kojem je o upravnom sporu odlučivao samo Upravni sud Republike Hrvatske,² ustanovljena su četiri (prvostupanjska) upravna suda u Osijeku, Zagrebu, Rijeci i Splitu, a Upravni sud Republike Hrvatske postao je Visoki upravni sud Republike Hrvatske.³ Prihvaćanjem dvostupanjskog upravnog sudovanja došlo je i do proširenja nadležnosti upravnih sudova s obzirom na predmet upravnog spora s ocjene zakonitosti pojedinačne odluke i na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnog tijela. Ipak, za ocjenu nadležnosti i za odabir upravnog puta ključnim se čini određenje upravne stvari provedeno Zakonom o općem upravnom postupku⁴ i predmeta upravnog spora prema ZUS-u.⁵

* Dr. sc. Aleksandra Maganić, dipl. iur., izvanredna profesorica na Katedri za građansko procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

¹ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17), u daljnjem tekstu: ZUS, donesen je 29. siječnja 2010., a na snagu je stupio 1. siječnja 2012.

² Odredbom čl. 3. st. 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91, 9/92, 77/92), u daljnjem tekstu: ZUS 91, bilo je propisano da upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske.

³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Narodne novine, br. 153/09).

⁴ Prema čl. 2. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09), u daljnjem tekstu: ZUP, upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. ZUP se prilikom određivanja upravne stvari služi *legalnim kriterijem* sljedećim kojeg je li nešto upravna stvar ili ne ovisi o tome hoće li zakonodavac odrediti da je ona upravna stvar. Tako se sukladno čl. 2. st. 2. ZUP-a upravnom stvari smatra i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar. Striktno promatrano, neka stvar ne bi bila upravna stvar ako ne bi ispunjavala pretpostavke propisane ZUP-om (čl. 2. st. 1. ili 2.).

⁵ Sukladno čl. 3. ZUS-a predmet upravnog spora jest: 1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj

Očekujući da će se ova problematika u upravnim okvirima moći jednostavno i gotovo shematski prikazati, a nakon toga prezentirati eventualne nedoumice treba li o određenom pitanju raspravljati u upravnom ili građanskom pravnom putu, nismo bili svjesni koliko je pitanje nadležnosti složeno i komplicirano već u upravnopravnim okvirima. Stoga će osnovna ideja ovoga rada biti ponešto prilagođena, dakle nećemo se baviti samo prikazom odnosa upravnog ili građanskog puta, koji u određenim pitanjima može biti sporan, već ćemo nastojati prikazati koji se problemi mogu pojaviti u odnosu između upravnih tijela samih, upravnih tijela i upravnih sudova i upravnih tijela i građanskih sudova.

Naravno, rad nema pretenzija da daje cjelovit prikaz problematike nadležnosti u upravnim i (ili) građanskim okvirima, osobito ne na crti razgraničenja upravnih i građanskih pravnih putova koji se u nekim područjima mogu pojaviti (primjerice zaštita potrošača, zaštita okoliša, nelojalna konkurencija, javna nabava, koncesija i sl.), već će se pokušati izdvojiti i prikazati samo neki problemi, koji su se s tim u vezi pojavili ili bi se mogli pojaviti u praksi.

2. NADLEŽNOST JAVNOPRAVNIH TIJELA

Prema zakonskim odredbama o nadležnosti javnopravnih tijela stvarna nadležnost javnopravnih tijela određuje se zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili određuje nadležnost javnopravnih tijela. Međutim, ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona, niti je to moguće učiniti po naravi upravne stvari, stvarno je nadležno prvostupanjsko tijelo državne uprave, u djelokrugu kojeg su poslovi opće uprave (čl. 15. ZUP-a). U skladu s tim, kriteriji temeljem kojih se određuje stvarna nadležnost javnopravnih tijela su zakon⁶ te priroda pravne stvari,

stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, 2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, 3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitim pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu, 4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora, 5. ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (opći akt).

⁶ Zakon kojim se uređuje pojedino upravno područje je primjerice Zakon o socijalnoj skrbi (Narodne novine, br. 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20), a zakon kojim se određuje nadležnost pojedinog upravnog tijela je primjerice Zakon o državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18).

a u slučaju nemogućnosti ispunjenja navedenih kriterija, primjena pravila o nadležnosti prvostupanjskog tijela državne uprave u čijem su djelokrugu poslovi opće uprave.⁷ ZUP dakle ne uređuje stvarnu nadležnost javnopravnih tijela, već je ona uređena posebnim zakonima, osim iznimno, kada propisuje nadležnost za odlučivanje o sukobu nadležnosti.⁸

Postupanje u slučaju sukoba nadležnosti propisano je čl. 19. ZUP-a. Tako kad se dva javnopravna tijela ili više njih izjasne kao stvarno ili mjesno nadležna ili nenadležna u istoj upravnoj stvari, o tijelu nadležnom za rješavanje u toj upravnoj stvari odlučit će rješenjem nadležno javnopravno tijelo drugog stupnja u djelokrugu kojeg se nalazi ta upravna stvar, a ako takvog tijela nema, o sukobu nadležnosti odlučit će središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. Do sukoba nadležnosti može doći i u prvostupanjskom i u drugostupanjskom upravnom postupku, jer osim što sporno može biti koje javnopravno tijelo treba provoditi postupak u povodu zahtjeva stranke, sporno može biti i koje javnopravno tijelo ima položaj drugostupanjskog tijela u toj upravnoj stvari.⁹ Navedenim je pravilom obuhvaćen i pozitivan (kad se dva javnopravna tijela ili više njih izjasne kao stvarno ili mjesno nadležna) i negativan (kad se dva javnopravna tijela ili više njih izjasne kao stvarno ili mjesno nenadležna) sukob nadležnosti. Pritom je u praksi znatno češći negativni sukob nadležnosti,¹⁰ koji je za stranku u pravilu i znatno nepovoljniji.¹¹ Odluku o sukobu nadležnosti nadležno javnopravno tijelo donijet će po službenoj dužnosti ili u povodu prijedloga stranke, s tim da će slučajevi iniciranja rješavanja sukoba nadležnosti na zahtjev stranke biti vrlo rijetki. Razlog tome valja potražiti i u odredbi

⁷ Prema Zakonu o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19) više ne postoje prvostupanjka tijela državne uprave u čijem su djelokrugu poslovi opće uprave. Smatra se da će zbog toga biti potrebno izmijeniti ZUP i propisati novu presumpciju nadležnosti. Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Stvarna nadležnost (čl. 15. ZUP-a), Informator br. 6592 od 16. rujna 2019., <https://informator.hr/strucni-clanci/abecedarij-upravnog-postupka-stvarna-nadleznost-cl-15-zup-a>, stanje od 18. studenoga 2020.

⁸ Ibid.

⁹ Rajko, Alen, Upravnosudsko rješavanje sukoba nadležnosti između javnopravnih tijela u upravnom postupku, Informator br. 6385 od 28. rujna 2015., <https://informator.hr/strucni-clanci/upravnosudsko-rjesavanje-sukoba-nadleznosti-između-javnopravnih-tijela-u-upravnom-postupku>, stanje od 19. studenoga 2020.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Staničić, Frane, Abecedarij upravnog postupka: Sukob nadležnosti (čl. 19. ZUP-a), Informator br. 6600 od 8. studenoga 2019., <https://informator.hr/strucni-clanci/4288>, stanje od 19. studenoga 2020.

prema kojoj su javnopravna tijela dužna tijekom cijelog postupka po službenoj dužnosti paziti na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost (čl. 17. st. 2. ZUP-a). Na povredu pravila o nadležnosti drugostupanjsko tijelo pazi po službenoj dužnosti. Dakle, ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da je žalbu donijelo nenadležno tijelo, poništiti će to rješenje po službenoj dužnosti i dostaviti predmet nadležnom tijelu na rješavanje (čl. 117. st. 3. ZUP-a). Navedena se pravila odnose na **sukob nadležnosti između javnopravnih tijela o kojem će odlučivati nadležno javnopravno tijelo drugog stupnja u djelokrugu kojeg se nalazi ta upravna stvar, a ako takvog tijela nema, o sukobu nadležnosti odlučit će središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave.**

Međutim, ako su u sukobu nadležnosti tijela državne uprave i druga državna tijela, odnosno tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili druga državna tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, o sukobu nadležnosti odlučit će bez odgode **sud nadležan za upravne sporove** (čl. 19. st. 2. ZUP-a). U tom slučaju riječ je o upravnosudskom rješavanju sukoba nadležnosti između javnopravnih tijela u upravnom postupku. Navedena odredba obuhvaća rješenje sukoba nadležnosti ako su u sukobu: a) tijela državne uprave i druga državna tijela, b) tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, c) druga državna tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Radi se o slučajevima u kojima sukob nadležnosti postoji između javnopravnih tijela različitih “hijerarhijskih vertikalna” koje nemaju zajedničku višu razinu odlučivanja u okviru (samo)upravnog sustava, pa je rješavanje sukoba nadležnosti povjerenjeno sudbenoj vlasti. Postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti kod pozitivnog sukoba nadležnosti pokreće – javnopravno tijelo iz čl. 19. st. 2. ZUP-a koje se kasnije izjasnilo kao nadležno, a kod negativnog sukoba nadležnosti – javnopravno tijelo kojem je drugo tijelo ustupilo predmet kada tijelo kojem je predmet ustupljen smatra da nije nadležno za rješavanje tog predmeta.¹²

Iako će upravni postupak u pravilu biti dvostupanjski, jer stranka protiv prvostupanjskog rješenja ima pravo izjaviti žalbu (čl. 105. st. 1. ZUP-a), moguća su i pojedina ograničenja. Jedno od njih propisano je istom odredbom i omogućava da žalba bude isključena zakonom. Smatra se da bi pra-

¹² Rajko, op. cit. (bilj. 9).

vo na žalbu kao ustavno pravo¹³ trebalo biti ograničeno samo iznimno te da daljnjih ograničenja u upravnom postupku ne bi smjelo biti. U tom je smislu svojevrsni problem predstavljalo kada posebnim zakonom nije bilo određeno koje javnopravno tijelo odlučuje u određenoj upravnoj stvari u drugom stupnju. U tim su se slučajevima prije stupanja na snagu novog Zakona o sustavu državne uprave¹⁴ supsidijarno primjenjivale odredbe članka 38. točke 4. prijašnjeg Zakona o sustavu državne uprave¹⁵ kojim je bilo propisano da u upravnim stvarima u drugom stupnju, ako zakonom nije što drugo određeno, rješavaju ministarstva. Kako ovo pravno pravilo nije pokrivalo upravne stvari u kojima položaj drugostupanjskog tijela, prema svojem djelokrugu, nema ministarstvo, već koje drugo tijelo državne uprave iz kruga državnih upravnih organizacija ili državnih ureda, smatralo se da je nedopustivo da se interpretira tako da u tom slučaju nema drugostupanjskog tijela, pa shodno tome ni prava na žalbu. Istovremeno, isticalo se da se sve veća i učestalija ograničenja prava na žalbu u upravnom postupku posebnim zakonima ne mogu nadomjestiti tužbom u upravnom sporu.¹⁶

Novi ZSDU sadržava više odredbi koje se odnose na drugostupanjski postupak. U skladu s tim propisano je ako se radi o poslovima neposredne provedbe zakona ili provedbe inspekcijskog nadzora većeg opsega koje u prvom stupnju obavljaju područne jedinice iz stavka 2. ovoga članka,¹⁷ posebnim zakonom mogu se u sjedištu tijela državne uprave ustrojiti unutarnje ustrojstvene jedinice za drugostupanjski postupak (čl. 50. st. 3. ZSDU-a).

¹³ Prema čl. 18. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14), u daljnjem tekstu: Ustav RH, jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita. O ustavnom pravu na žalbu opširnije vidi Uzelac, Alan, Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?, Liber amicorum Mihajlo Dika. Uzelac, Alan; Garašić, Jasnica; Maganić, Aleksandra (ur.), Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013., str. 219-243.

¹⁴ Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 66/19), u daljnjem tekstu: ZSDU.

¹⁵ Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16).

¹⁶ Rajko, Alen, Tko odlučuje o žalbi u upravnom postupku kada nije propisano žalbeno tijelo?, IUS-INFO od 13. svibnja 2015., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/21825>, stanje od 19. studenoga 2020.

¹⁷ Za obavljanje poslova neposredne provedbe zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove izvan sjedišta tijela državne uprave mogu se ustrojiti područne jedinice kao:

- područni uredi, za područje jedne ili više jedinica područne (regionalne) samouprave
- ispostave, za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave (čl. 50. st. 2. ZSDU-a).

Osim toga, propisano je da tijela državne uprave rješavaju u upravnim stvarima u drugom stupnju ako je rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju povjereno jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili pravnim osobama s javnim ovlastima (čl. 51. st. 1. ZSDU-a), odnosno da se posebnim zakonom može isključiti pravo na žalbu u upravnim stvarima čije je rješavanje u prvom stupnju povjereno pravnim osobama s javnim ovlastima, ako je takvo uređenje nužno za preuzimanje ili osiguravanje provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije (čl. 51. st. 2. ZSDU-a).¹⁸

Zanimljivo odstupanje u smislu nadležnosti javnopravnih tijela u upravnom postupku predstavlja i slučaj kada upravni sud ima položaj prvostupanjskog tijela u upravnom postupku (primjerice u službeničkim stvarima). Slijedom navedenog, taj upravni sud ne bi mogao odlučivati u upravnom sporu koji bi bio potencijalno pokrenut protiv odluke drugostupanjskog tijela, koje je odlučivalo o žalbi protiv odluke upravnog suda kao prvostupanjskog tijela, odnosno ne bi mogao odlučivati u upravnom sporu pokrenutom radi ocjene zakonitosti konačne pojedinačne odluke (upravnog akta) donesene u toj stvari. S obzirom na to da uputa o pravnom lijeku drugostupanjskog rješenja donesenog u upravnom postupku sadržava i naznaku upravnog suda kojem se može podnijeti tužba, dvojbeno je kako bi drugostupanjsko tijelo trebalo postupiti. Naime, ZUS u čl. 13. st. 7. propisuje da sukob mjesne nadležnosti između upravnih sudova na prijedlog stranke ili suda bez odgode rješava Visoki upravni sud, tako da okolnost da je upravni sud imao položaj prvostupanjskog tijela čini zapreku za sudjelovanje toga upravnog suda u upravnom sporu, pri čemu drugostupanjsko tijelo u upravnom postupku nije ovlašteno upuštati se u pitanje delegacije mjesne nadležnosti, već u uputi o pravnom lijeku stranku uputiti na mjesno

¹⁸ Zanimljivo je da je u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o sustavu državne uprave od svibnja 2019., P.Z. br. 617., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-05-30/161604/PZ_617.pdf, stanje od 20. studenoga 2020., isticano da se novim čl. 50. i 51. namjeravaju riješiti uočeni problemi u svezi s pravom na žalbu, odnosno da se, prema odredbi članka 50. stavka 3., posebnim zakonom u sjedištu tijela državne uprave mogu iznimno ustrojiti unutarnje ustrojstvene jedinice za drugostupanjski postupak. Osim što se time usustavljuje uređenje koje već postoji u nizu upravnih područja (primjerice u područjima poreza, državne izmjere i katastra), primarna svrha ove iznimke je očuvanje načela dvostupanjskog rješavanja u upravnim stvarima većeg opsega (prava na žalbu), imajući u vidu da bi u protivnom protiv prvostupanjskih rješenja područnih jedinica tijela državne uprave žalba morala biti isključena, što bi višestruko uvećalo ukupan broj upravnih sporova te prouzročilo prekomjerno opterećenje i posljedično zastoje u radu mjesno nadležnih upravnih sudova.

nadležni sud prema općim kriterijima. To ujedno upućuje na zaključak da je mjesno nadležni upravni sud dužan Visokom upravnom sudu RH predložiti delegaciju mjesne nadležnosti, pri čemu on autonomno odlučuje o tome kojem će upravnom sudu povjeriti rješavanje spora.¹⁹

3. NADLEŽNOST UPRAVNIH SUDOVA

Reforma zakonskog uređenja upravnog spora donijela je i dvostupanjski sustav ustavnog sudovanja, čime se Hrvatska približila komparativno sličnim modelima. Međutim, različiti stupnjevi sudovanja nisu uniformno ustrojani u svim zemljama.²⁰ Nadležnost i sastav upravnih sudova propisuje ZUS, Zakon o sudovima²¹ i Zakon o područjima i sjedištima sudova.²² Upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (čl. 12. st. 1. ZUS-a), s tim da potonji odlučuje i o sukobu nadležnosti upravnih sudova (čl. 12. st. 3. t. 3. ZUS-a). U ZS-u su osim općih odredbi o obavljanju sudbene vlasti i od strane specijaliziranih sudova (čl. 14. st. 1.) i određenja upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kao specijaliziranih sudova (čl. 14. st. 3.), sadržane odredbe kojima se određuje njihovo područje i sjedište (čl. 15. st. 2., 3. i 16.) te ponovljene odredbe o djelokrugu poslova upravnih sudova (čl. 22.) i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (čl. 25.). Sjedišta i područja nadležnosti upravnih sudova određena su čl. 8. Zakona o područjima i sjedištima sudova tako da su ustanovljeni upravni sudovi u Osijeku, Zagrebu, Rijeci i Splitu. Zakon predviđa da kada sud zbog više sile nije u mogućnosti djelovati u svojem sjedištu, ministar nadležan za poslove pravosuđa donijet će odluku kojom će privremeno odrediti drugo sjedište suda dok stanje više sile traje (čl. 9. Zakona o područjima i sjedištima sudova).

Skraćenje upravnog puta koje je analizirano u prethodnom dijelu rada u okviru postojanja javnopravnih tijela i ograničenja prava na žalbu u upravnom postupku, dakle transformacija dvostupanjskog modela pravne

¹⁹ Rajko, Alen, Potreba delegiranja mjesne nadležnosti upravnog suda ne utječe na sadržaj upute o pravnom lijeku u drugostupanjskom upravnom aktu, IUS-INFO od 14. ožujka 2019., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/37257>, stanje od 20. studenoga 2020.

²⁰ Ustroj u dva stupnja postoji u Irskoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Malti, Poljskoj, Republici Češkoj i Sloveniji. Opširnije vidi Britvić Vetma, Bosiljka, Ustroj i nadležnost upravnih sudova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1., str. 398.

²¹ Zakon o sudovima (Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18 i 126/19), u daljnjem tekstu: ZS.

²² Zakon o područjima i sjedištima sudova (Narodne novine, br. 67/18).

zaštite koja se u upravnom postupku pruža u jednostupanjski, moguća je i u dijelu uređenja upravnih sudova, na način da se umjesto dvostupanjske upravnosudske zaštite pruža samo jednostupanjska pravna zaštita pred Visokim upravnim sudom RH. Stoga, ako se dakle umjesto dva stupnja u kojima se odlučuje u upravnom postupku posebnim zakonom odredi samo jedan (i time uskrati pravo stranaka na žalbu) te ako se umjesto dva stupnja u kojima se odlučuje u upravnom sporu strankama omogućiti samo jedna sudska instancija u postupku pred Visokim upravnim sudom RH, dolazi do ozbiljnog skraćivanja upravnog pravozaštitnog puta koji bi se potencijalno mogao pokušati obrazložiti samo razlozima brzine odlučivanja, zbog čega nikako ne bi smjelo doći do pada kvalitete pravne zaštite koja se u tim postupcima pruža.

Tako primjerice prema Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja²³ središnju ulogu u provedbi toga Zakona ima Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: Agencija). Protiv rješenja Agencije nije dopuštena žalba, ali se u roku od 30 dana tužbom može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, koji o tužbi odlučuje u vijeću sastavljenom od tri suca (čl. 67. st. 1. ZZTN-a). Sporovi u kojima se odlučuje o zaštiti tržišnog natjecanja su žurni (čl. 69. ZZTN-a), ali zakonom nije propisan rok u kojem bi Visoki upravni sud RH bio dužan odlučiti. Na taj je način posebnim zakonskim uređenjem isključeno pravo na žalbu protiv odluka Agencije i skraćen upravnosudski put samo na postupak pred Visokim upravnim sudom RH. Doduše, novi ZSDU, koji je donesen nakon ZZTN-a, u čl. 51. propisuje da se posebnim zakonom može isključiti pravo na žalbu u upravnim stvarima, čije je rješavanje povjereno pravnim osobama s javnim ovlastima, ako je takvo uređenje nužno za preuzimanje ili osiguravanje provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije. Budući da je Agencija pravna osoba s javnim ovlastima, koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti određenih ZZTN-om, Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 vezano uz primjenu članaka 101. i 102. UFEU-a te Uredbom Vijeća (EZ) br. 139/2004 (čl. 26. st. 1. ZZTN-a), pravila su u skladu s novim uređenjem ZSDU-a kojim su propisana (dopuštena) ograničenja prava na žalbu stranaka u upravnim stvarima.

²³ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 79/09, 80/13), u daljnjem tekstu: ZZTN.

Slično skraćivanje upravnopravnog puta provedeno je i Zakonom o javnoj nabavi.²⁴ Međutim, za razliku od ZZTN-a, Visoki upravni sud RH smatrao je da su ograničenja prekomjerna te je podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti članaka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi. Naime, dotadašnji sustav u kojem je sudsku zaštitu protiv odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (u nastavku teksta: DKOM) pružao mjesno nadležni upravni sud, protiv čije je odluke bila dopuštena žalba Visokom upravnom sudu RH, zamijenio je sustav u kojem Visoki upravni sud RH pruža sudsku zaštitu u postupcima javne nabave kao sud prvog i jedinog stupnja prema čl. 434. ZNJ-a i čl. 12. st. 3. t. 4. ZUS-a.^{25,26} Osim toga, ZNJ-om je propisano da će se odluka u upravnom sporu donijeti u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne tužbe, da će Visoki upravni sud RH, ako poništi odluku DKOM-a, svojom presudom odlučiti u postupku javne nabave te da će odluku donesenu u upravnom sporu DKOM objaviti na svojim internetskim stranicama, bez anonimizacije (čl. 434. st. 3., 4. i 5.). Člankom 435. određeno je da svaka osoba koja je pretrpjela štetu zbog povreda ZJN-a ima pravo na naknadu štete pred nadležnim sudom prema općim propisima o naknadi štete. Osnovni argumenti koje je Visoki upravni sud RH iznio u prijedlogu za ocjenu ustavnosti čl. 434. i 435. ZNJ-a obuhvaćali su (ne)ustavnost rješenja u svezi s pravom stranaka na izjavljivanje žalbe, pokretanje upravnog spora tek protiv odluka Visokog upravnog suda RH, dužnost suda da sam riješi stvar te rok od 30 dana u kojem je bio dužan donijeti odluku povodom podnesene tužbe. S tim u vezi je i poveznica prema čl. 435. ZNJ-a, jer bi potencijalni propust Visokog upravnog suda RH da pravovremeno (u roku od 30 dana) donese odluku mogao utjecati i na pravo osobe na naknadu štete.

Ustavni sud odbio je zahtjev i u svojoj odluci²⁷ istaknuo da *“u slučaju da okolnosti konkretnog predmeta odnosno situacije u kojem se o njemu odlučuje dovedu do toga da bi rok ugrozio mogućnost suda da donese ispravnu odluku, u mjeri u kojoj bi bili povrijeđeni bilo pojedinačni interesi stranaka tako i opći interes zaštite svrhovitosti javne nabave, ustavno*

²⁴ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, br. 120/16), u daljnjem tekstu: ZJN.

²⁵ Čl. 12. st. 3. t. 4. ZUS-a propisuje da Visoki upravni sud odlučuje i u drugim zakonom propisanim slučajevima.

²⁶ Staničić, Frane, Ustavni sud odbio zahtjev za ocjenu članaka 434. i 435. Zakona o javnoj nabavi, Informator br. 6563 od 25. veljače 2019., str. 19.

²⁷ U-1-2911/2017 od 5. veljače 2019. <https://upravnopраво.blog/wp-content/uploads/2019/09/Odluka-USUD-a-U-I-29112017-od-9.-velja%C4%8De-2019..pdf>, stanje od 21. studenoga 2020.

jamstvo nezavisnosti sudske vlasti zahtijevalo (bi) od suda da odstupi od takvog roka uz sveobuhvatno i precizno navođenje razloga na temelju kojih je ocijenio da je takvo odstupanje nužno.” Da se ipak ne radi o instruktivnom roku, može se zaključiti iz toga što izneseno “ne dopušta tumačenje prema kojem bi se propisani rok iz osporavane odredbe transformirao u puki instruktivni rok. Da bi Visoki upravni sud RH odstupio od propisanog roka, mora imati uvjerljive razloge koje mora jasno obrazložiti u svojoj odluci.”

U doktrini upravnog prava smatra se da je ključni problem zbog kojeg je Visoki upravni sud uistinu podnio zahtjev za ocjenu suglasnosti navedenih odredbi ZJN-a zapravo teško provediva odredba o tome da on uvijek i bez iznimke mora meritorno riješiti stvar.²⁸ Ipak, u navedenim okolnostima Ustavni sud smatra da bi se Visoki upravni sud RH, unatoč kogentnoj odredbi čl. 434. st. 4. ZJN-a, mogao pozvati na čl. 58. st. 1. ZUS-a koji propisuje da će sud, u slučaju kada utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, svojom presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili jer je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Sukladno tome, Visoki upravni sud RH mogao bi uvijek, zbog prirode pravne stvari, stvar vratiti DKOM-u na ponovno odlučivanje. Međutim, prema podacima prikupljenim svega nekoliko mjeseci nakon donošenja citirane odluke Ustavnog suda i provedenoj statističkoj analizi, proizlazi da se Visoki upravni sud RH uistinu rijetko koristio ovom mogućnošću te da je u 110 odluka Visokog upravnog suda u upravnim sporovima protiv DKOM-a ona korištena svega nekoliko puta.^{29,30}

²⁸ Staničić, op. cit. (bilj. 26), str. 20.

²⁹ U razdoblju od 5. veljače 2019. do 24. svibnja 2019. VUS je donio 110 odluka u upravnim sporovima protiv odluka DKOM-a. Od navedenih 110 odluka, tužba je odbačena u šest slučajeva, u jednom je slučaju VUS odbacio prijedlog za donošenje dopunske presude, u tri slučaja spor je obustavljen, u tri slučaja presudom je tužbeni zahtjev djelomično uvažen, a dijelom odbijen, tužba je uvažena, a spor meritorno riješen u skladu s člankom 434. st. 4. ZJN-a u 15 slučajeva, u tri je slučaja uvažena tužba i predmet vraćen DKOM-u na ponovni postupak, a u najvećem je broju slučajeva, njih 79, tužbeni zahtjev odbijen. Opširnije vidi Staničić, Franc, Praksa Visokog upravnog suda RH u stvarima javne nabave nakon Odluke Ustavnog suda RH, U-I-2911/2017 s posebnim osvrtom na pretjerani pravni formalizam DKOM-a, Informator br. 6577 od 3. lipnja 2019., str. 20.

³⁰ Iz navedenog proizlazi da je tužitelj uspio samo u oko 17% upravnih sporova koji su u stvarima javne nabave pokrenuti pred VUS-om, a da je tužbeni zahtjev odbijen u gotovo 72% slučajeva. Ako uzmemo samo predmete u kojima je tužba uvažena (odnosno djelomično uvažena) ili odbijena, tužitelj je uspio (odnosno djelomično uspio) u 21% slučajeva, a tužba je odbijena u 79% slučajeva. Zanimljiv je podatak o broju slučajeva u kojima VUS nije postupio sukladno članku 434.

4. NADLEŽNOST SUDA ILI UPRAVNOG TIJELA

Pored sukoba nadležnosti koji su mogući između različitih javnopravnih tijela te ograničenja dvostupanjskog odlučivanja u upravnom postupku i dvostupanjskog upravnog sudovanja, sukobi nadležnosti mogući su i između sudova i upravnih tijela. O sukobu nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti odlučuje Ustavni sud RH (čl. 125. Ustava RH), s tim da je sukob pozitivne ili negativne nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti detaljnije propisan čl. 81. i 82. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.^{31,32} U prikazu mogućih sukoba i potrebe za razgraničenjem između sudova i upravnih tijela poći ćemo od nekih primjera koji su se pojavili u praksi – određivanju granica pomorskog dobra, nadležnosti za vođenje prekršajnog postupka prema odredbama Zakona o trgovini³³ i primjeni odredbi Općeg poreznog zakona u svezi s povratom preplaćenog poreza. Usput, ukratko ćemo prezentirati i odluke Visokog trgovačkog suda RH i Visokog upravnog suda RH kojima se raspravljalo o nadležnosti sudova u parničnom postupku i odlučivanja o građanskopravnim stvarima.

st. 4. ZJN-a i riješio i o žalbi u postupku javne nabave. Kao što se može vidjeti, taj je broj iznimno mali (2,73% ukupnih odluka, ali od 19 odluka u kojima je tužitelj uspio u sporu, tri su vraćanja na ponovni postupak DKOM-u, odnosno 15,8%), Cf. ibid., str. 21.

³¹ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 99/99, 29/02), u daljnjem tekstu: UZUS.

³² Čl. 81. (1) Ako dođe do sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti, zato što određeno tijelo zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti **prihvata nadležnost** u istom predmetu, svako od tih tijela može zahtijevati od Ustavnog suda da riješi nastali sukob nadležnosti. (2) Zahtjev za rješenje sukoba nadležnosti može podnijeti i stranka čiji je interes zbog nastalog sukoba povrijeđen ili bi mogao biti povrijeđen. (3) Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dana saznanja da je i drugo tijelo prihvatilo nadležnost. (4) Ustavni sud može odrediti da se do njegove odluke prekine postupak pred tijelima među kojima je došlo do sukoba nadležnosti.

Čl. 82. (1) Ako dođe do sukoba nadležnosti između tijela zakonodavne i izvršne ili sudbene vlasti, zato što određeno tijelo zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti **odbija nadležnost** u istom predmetu, zahtjev za rješenje sukoba nadležnosti može se podnijeti po pravomoćnosti odluke suda, odnosno konačnosti odluke tijela izvršne vlasti ili odgovarajuće odluke zakonodavnog tijela, koje je prvo odlučilo o svojoj nadležnosti. (2) Zahtjev iz prethodnog stavka može podnijeti stranka koja zbog odbijanja nadležnosti nije mogla ostvariti svoje pravo, kao i svako od tijela zakonodavne, izvršne, odnosno sudbene vlasti između kojih je došlo do sukoba nadležnosti. (3) Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dana nastupa pravomoćnosti odluke suda, od dana nastupa konačnosti odluke tijela izvršne vlasti, odnosno od dana donošenja odgovarajuće odluke zakonodavnog tijela iz stavka 1. ovoga članka, kojom se drugo tijelo državne vlasti oglasilo nenadležnim.

³³ Zakon o trgovini (Narodne novine, br. 87/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20).

4.1. ODREĐIVANJE GRANICA POMORSKOG DOBRA

Prije stupanja na snagu aktualnog Zakona o izvlaštenju³⁴ u praksi se kao problem pojavio slučaj s određivanjem granica pomorskog dobra za nekretninu.³⁵ Naime, tužitelj je podnio tužbu trgovačkom sudu navodeći da mu je rješanjem Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, uprave za pomorski promet, pomorsko dobro i luke utvrđena granica pomorskog dobra te da mu kao bivšem vlasniku nekretnine koja je potpuno izvlaštena pripada novčana naknada u tržišnoj vrijednosti. Tužena je istaknula prigovor apsolutne nenadležnosti suda, nakon čega se trgovački sud oglasio nenadležnim, ukinuo provedene radnje i odbacio tužbu. U obrazloženju svoje odluke trgovački sud istaknuo je da *“za određivanje te naknade za izvlaštenju nekretninu nije nadležan sud, već upravno tijelo, budući da je odredbom članka 21.a ZI-ja³⁶ propisano da o izvlaštenju (a time, dakle, i o naknadi za izvlaštenje jer je i to dio postupka izvlaštenja) u prvom stupnju odlučuje ured državne uprave, nadležan za imovinskopravne poslove u županiji, odnosno ured Grada Zagreba, nadležan za imovinskopravne poslove, a u drugom stupnju odlučuje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa (st. 1.), s tim da se sudska zaštita u postupku izvlaštenja osigurava pred mjesno nadležnim upravnim sudom (st. 2.)”* Tužitelj se nije žalio na tu odluku i ona je postala pravomoćna.

Nakon toga tužitelj je zahtjev za isplatu novčane naknade za izvlaštenju nekretninu podnio prvostupanjskom javnopravnom tijelu, koje je zahtjev odbacilo zbog nenadležnosti, s obrazloženjem da u postupku koji je prethodio donošenju rješenja nije vođen postupak za izvlaštenje predmetne nekretnine, već je samo naznačeno da ona ulazi u popis katastarskih čestica koje pripadaju pomorskom dobru te da podnositelj svoj zahtjev treba ostvariti u postupku pred općinskim sudom, a ne javnopravnim tijelom. Drugostupanjsko javnopravno tijelo u povodu podnesene žalbe podnositelja donijelo je rješenje kojim je odbilo žalbu uz obrazloženje da u konkretnom predmetu nema rješenja o izvlaštenju, a rješenje Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka nije akt izvlaštenja jer u njemu nisu navedene nekretnine na koje se odnosi. Osim toga, navedeno je da za slučajeve kad

³⁴ Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine, br. 74/14, 69/17, 98/19), u daljnjem tekstu: ZION.

³⁵ Nakić, Jakob; Rak, Loris, Informator br. 6276-6277 od 3. svibnja 2014., <https://informator.hr/strucni-clanci/o-ne-nadleznosti-suda-i-upravnog-tijela>, stanje od 21. studenoga 2020.

³⁶ Zakon o izvlaštenju (Narodne novine, br. 9/94, 35/94, 114/01, 79/06, 45/11 i 34/12), u daljnjem tekstu: raniji ZI.

se neka nekretnina dijelom utvrđuje pomorskim dobrom ne postoji nadležnost javnopravnih tijela za određivanje naknade u upravnom postupku.

Unatoč tome što autorima nije bilo poznato je li podnositelj zahtjeva iz prezentiranog slučaja podnio zahtjev za rješavanje negativnog sukoba nadležnosti Ustavnom sudu, kao tijelu nadležnom za odlučivanje o tome, u zaključnim je razmatranjima preporučeno da se postupi onako kako je to preporučio *Kundih*³⁷, tj. da Republika Hrvatska može ponuditi u postupku izvlaštenja vlasniku umjesto naknade za oduzeto vlasništvo koncesiju, ako se na pomorskom dobru u vlasničkom režimu obavlja gospodarsko korištenje ili posebna upotreba, bez obveze plaćanja naknade, dok iznos utvrđene naknade za koncesiju za korištenje pomorskog dobra ne dosegne iznos naknade za oduzeto vlasništvo na objektu. Međutim, ako vlasnik pomorskog dobra, na kojem se provodi postupak izvlaštenja, ne prihvati takvo rješenje, da treba primijeniti (raniji, tadašnji) ZI te izvršiti isplatu u visini tržišne vrijednosti nekretnine. Konačno, smatra se da pravosuđna i upravna tijela napokon moraju prihvatiti “europski” način tumačenja hrvatskih pravnih propisa, dakle ne razmišljati na način kako od sebe otkloniti nadležnost za donošenje odluke, već pravne norme tumačiti ciljno (svrhovito), a sve radi što učinkovitijega, ekonomičnog i brzog rješavanja predmeta, sudskih ili upravnih.³⁸

Ipak, postojeće uređenje omogućava rješavanje slučajeva koji se tiču pomorskog dobra odredbama čl. 58. ZION-a koje propisuju da se, u slučaju proširenja granice pomorskog dobra izvan granice koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom odnosno izvan granice određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, za nekretnine na koje je proširena granica naknada po zahtjevu prijašnjeg vlasnika, određuje u postupku i na način propisan ovim Zakonom. Obveznik isplate naknade je Republika Hrvatska, a prijašnji vlasnik ostvaruje pravo na naknadu na temelju akta o određivanju granica pomorskog dobra i ovjerovljenog geodetskog elaborata.

³⁷ Kundih, Branko, Postupak izvlaštenja na pomorskom dobru, <http://www.pomorskodobro.com/hr/prijedlozi/259-stvarna-prava-na-pomorskom-dobru.html>, stanje od 21. studenoga 2020.

³⁸ Nakić, Jakob; Rak, Loris, Informator br. 6279 od 10. svibnja 2014., <https://informator.hr/strucni-clanci/o-ne-nadleznosti-suda-i-upravnog-tijela-7554d4e9-c1e0-46a4-8f47-0c2dc4fb26d7>, stanje od 21. studenoga 2020.

4.2. PREKRŠAJNI POSTUPAK PREMA ZAKONU O TRGOVINI

Pregledavajući praksu Ustavnog suda u povodu sukoba nadležnosti tijela izvršne i sudbene vlasti, pronalazimo manji broj odluka koje se u pravilu odnose na razgraničenje nadležnosti između upravnih tijela i općinskih sudova kao prekršajnih sudova te primjenu odredbi čl. 113. i 115. Općeg poreznog zakona.³⁹

U svezi s prekršajnim postupkom prema odredbama Zakona o trgovini treba upozoriti na odluku Ustavnog suda U-IV-3837/2019 od 24. lipnja 2020.⁴⁰ u središtu koje je pitanje učinaka promjene u nadležnosti do koje je došlo nakon donošenja Zakona o izmjenama Zakona o trgovini iz 2019.⁴¹ Naime, prije navedene izmjene Zakon o trgovini čl. 76. propisivao je da prekršajni postupak za prekršaje propisane tim Zakonom u prvom stupnju vodi Ministarstvo financija, Carinska uprava, ako se postupak vodi na temelju prijave ili optužnog prijedloga Ministarstva financija, Carinske uprave. Nakon zakonske izmjene, izmjenom odredbi toga članka⁴² nadležnost Carinske uprave sužena je samo na prekršaje koji se odnose na provedbu Uredbe 2368/2002/EZ (primjerice uvoz i izvoz neobrađenih dijamanta za koje nisu ispunjeni uvjeti iz navedene Uredbe).⁴³ To ujedno implicira zaključak da su za ostale prekršaje iz Zakona o trgovini stvarno nadležni općinski sudovi.⁴⁴

U predmetu povodom kojeg je donesena citirana odluka Ustavnog suda općinski sud podnio je Ustavnom sudu zahtjev za rješavanje negativ-

³⁹ Opći porezni zakon (Narodne novine, br. 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13, 26/15 i 44/16), u daljnjem tekstu: OPZ 08.

⁴⁰ Dostupno na [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12585960040E36C/\\$FILE/U-IV-3837-2019.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12585960040E36C/$FILE/U-IV-3837-2019.pdf), stanje od 21. studenoga 2020.

⁴¹ Zakon o izmjenama Zakona o trgovini (Narodne novine, br. 32/19) koji je stupio na snagu 1. travnja 2019.

⁴² Prekršajni postupak za prekršaje propisane čl. 71.a i 71.b u prvom stupnju vodi Ministarstvo financija, Carinska uprava, ako se postupak vodi na temelju prijave ili optužnog prijedloga Ministarstva financija, Carinske uprave (čl. 76. Zakona o trgovini).

⁴³ Opširnije vidi Kudrić, Željko, Nadležnost za vođenje prekršajnog postupka prema odredbama Zakona o trgovini, Informator br. 6644 od 11. rujna 2020. <https://informator.hr/strucni-clanci/nadleznost-za-vođenje-prekršajnog-postupka-prema-odredbama-zakona-o-trgovini>, stanje od 21. studenoga 2020.

⁴⁴ Prema čl. 93. st. 1. Prekršajnog zakona (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18), u daljnjem tekstu PZ, u prekršajnim predmetima sude općinski sudovi i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske. Posebnim se zakonom može propisati stvarna nadležnost tijela državne uprave za vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju, osim u postupku po prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga (čl. 239. do 244. ovoga Zakona).

nog sukoba nadležnosti između podnositelja (općinskog suda) i Carinske uprave u svezi s prekršajnim postupkom protiv fizičke osobe zbog prekršaja iz čl. 70. st. 1. podst. 1. Zakona o trgovini, u kojem se ističe da je do stupanja na snagu ZI Zakona o trgovini iz 2019. za odlučivanje o prekršajnim postupcima za te prekršaje bila propisana nadležnost Carinske uprave te da se stvarna nadležnost ne može izgubiti stupanjem na snagu novog zakona, ako to nije izriekom propisano u prijelaznim i završnim odredbama.

U obrazloženju odluke Ustavnog suda kojom je određeno da je za odlučivanje o prekršaju iz članka 70. stavka 1. podstavka 1. Zakona o trgovini (Narodne novine, br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14 i 32/19) nadležan općinski sud, navedeno je kako *Ustavni sud primjećuje da ZIZT/19 ne sadrži prijelazne i završne odredbe, stoga Ustavni sud smatra primjenjivim stajališta Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu o općem pravilu izraženom u predmetu Kozlica protiv Hrvatske (br. 29182/03, presuda od 2. studenoga 2006.), u kojem je navedeno da je "rješenje ... hrvatskoga zakonodavca slijedilo ... općenito priznato načelo da se postupovna pravila na postupke u tijeku primjenjuju trenutačno". Nadalje, Sud Europske unije je u nizu svojih presuda naglasio da se u skladu s uobičajenom sudskom praksom smatra da se postupovni propisi općenito primjenjuju na sve postupke koji se vode u trenutku kad oni počinju važiti.* Osim toga, istaknuto je da *s obzirom na to da je članak 76. Zakona o trgovini po svojoj naravi procesna odredba jer se njime uređuje nadležnost u postupanju, te polazeći od općeg pravila da se postupovna pravila na postupke u tijeku primjenjuju njihovim stupanjem na snagu, Ustavni sud utvrđuje da je stupanjem na snagu ZIZT-a/19 za odlučivanje o prekršaju iz članka 70. stavka 1. podstavka 1. Zakona o trgovini nadležan općinski sud.*

Ipak, neovisno o tome što je Ustavni sud zauzeo stav kakav je iznesen u citiranoj odluci, kojom je odlučivao o sukobu negativne nadležnosti, pozivajući se na trenutačnu primjenu (novih) postupovnih propisa na postupke u tijeku i presude Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije, ne možemo ne primijetiti da ovo pravilo nije uobičajeno u hrvatskoj normativnoj praksi. Tako su primjerice odredbe o nadležnosti općinskih sudova prema Zakonu o parničnom postupku⁴⁵ posljednji put izmijenjene

⁴⁵ Zakon o parničnom postupku (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07 – Odluka USRH, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 i 70/19), u daljnjem tekstu ZPP.

Novelom ZPP-a iz 2019.⁴⁶ Promjena nije nastupila u postupcima u tijeku, već tek u postupcima koji su pokrenuti nakon stupanja na snagu Novele.⁴⁷ Sukladno tome, zakonodavac bi prilikom donošenja zakona trebao voditi računa o tome je li početak važenja određenih izmjena propisan u prijelaznim i završnim odredbama. Da jest, do sukoba nadležnost u ovom slučaju ne bi došlo. Suprotno tome, njihov izostanak potaknuo je dvojbu i pravnu nesigurnost o tome koje je tijelo nadležno, što je i uzrokovalo sukob nadležnosti.

4.3. PRIMJENA ODREDBI OPĆEG POREZNOG ZAKONA U SVEZI S POVRATOM PREPLAĆENOG POREZA

Zanimljiva odluka Ustavnog suda⁴⁸ u povodu sukoba nadležnosti između trgovačkog suda i poreznog upravnog tijela donesena je u svezi s primjenom prava i obveza iz članaka 113. i 115. OPZ-a 08 (Narodne novine, br. 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13, 26/15 i 44/16).⁴⁹ Sukladno navedenim odredbama povrat preplaćenog poreza i poreza plaćenog bez pravne osnove zajedno s kamatama porezno tijelo dužno je vratiti osobi koja ga je platila, odnosno osobi kojoj je pravo na povrat poreza ustupljeno (čl. 113. st. 5.), s tim da se na prijebij međusobnih poreznih dugova iz porezno-dužničkog odnosa primjenjuje Zakon o obveznim odnosima, ako ovim Zakonom nije uređeno drugačije (čl. 115. st. 1.).

Pred Jedinostvenim upravnim odjelom Općine Lovinac vodi se porezni upravni postupak u kojem se odlučuje u povodu zahtjeva poreznog obveznika Hrvatske autoceste d.o.o. Zagreb (u daljnjem tekstu: HAC), za povrat poreza (komunalnog doprinosa) koji je plaćen na temelju poreznog rješenja, koje je oglašeno ništavim. Pred Trgovačkim sudom u Rijeci vodi se parnični postupak u povodu tužbe tužitelja HAC-a protiv tuženika Općine Lovinac, radi isplate iznosa stečenog bez pravne osnove. Ustavni sud

⁴⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Narodne novine, br. 70/19), u daljnjem tekstu: Novela ZPP-a 19. Člankom 1. Novele ZPP-a proširena je nadležnost općinskih sudova u sporovima radi naplate, a u čl. 117. st. 1. prijelaznih i završnih odredbi propisano je da će se postupci pokrenuti prije stupanja na snagu Novele dovršiti primjenom odredbi ranijeg Zakona o parničnom postupku.

⁴⁷ Novela ZPP-a 19 stupila je na snagu 1. rujna 2019. (čl. 121.).

⁴⁸ Odluka Ustavnog suda U-IV-4021/2019 od 5. studenoga 2019. [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12584AC00347AD2/\\$FILE/U-IV-4021-2019.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12584AC00347AD2/$FILE/U-IV-4021-2019.pdf), stanje od 21. studenoga 2020.

⁴⁹ Riječ je o ranijem OPZ-u. Novo uređenje propisano je Općim poreznim zakonom (Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20), u daljnjem tekstu OPZ.

već je rješavao u povodu zahtjeva podnositelja za rješavanje sukoba nadležnosti od 16. prosinca 2014. i donio odluku kojom je utvrđeno da je za odlučivanje o pravima i obvezama iz članka 113. OPZ-a 08 nadležno porezno upravno tijelo.⁵⁰

Nakon toga, zahtjevom od 4. listopada 2019., podnositelj ponovo zahtjeva rješavanje sukoba nadležnosti između Jedinostvenog upravnog odjela Općine Lovinac i Trgovačkog suda u Rijeci, jer je u istovjetnoj pravnoj stvari, o kojoj se još uvijek vodi postupak pred Jedinostvenim upravnim odjelom Općine Lovinac, ponovo pokrenut parnični postupak pred Trgovačkim sudom u Rijeci.

U povodu ponovljenog zahtjeva za rješavanje sukoba nadležnosti Ustavni sud odlučio je da je za odlučivanje o pravima i obvezama iz čl. 113. i 115. OPZ-a 08 nadležno porezno upravno tijelo. U obrazloženju svoje odluke Ustavni sud naglasio je da je ZUP zakon koji se odnosi na upravne stvari, na upravna tijela i postupke pred tim tijelima, dakle i na porezne upravne stvari, porezna upravna tijela odnosno porezne upravne postupke. Člankom 132. ZUP-a propisano je da se (u upravnim stvarima, u upravnim postupcima pred upravnim tijelima) vraćanje stečenog bez pravne osnove obavlja prema pravilima koja su utvrđena općim propisima građanskog prava (to jest člancima 1111. - 1120. Zakona o obveznim odnosima). Međutim, citiranim odredbom ZUP-a nije, dakle, propisana nadležnost sudbenih tijela koja su, općenito, nadležna za odlučivanje u građanskopravnim stvarima, već samo primjena (u upravnom postupku) općih građanskopravnih pravila vraćanja onog što je stečeno bez pravne osnove. Iz navedenog, kao i iz izričite odredbe članka 115. stavka 1. OPZ-a, slijedi da to vrijedi i za prijebij međusobnih tražbina iz porezno-dužničkog odnosa od kojih je jedna (ona na strani HAC-a) nastala stjecanjem bez osnove.

4.4. DRUGI SLUČAJEVI RAZGRANIČENJA UPRAVNIH TIJELA I SUDOVA

Osim odluka kojima je Ustavni sud odlučivao o sukobu nadležnosti tijela izvršne i sudbene vlasti, u kontekstu razgraničenja nadležnosti upravnih tijela i sudova, zanimljive su i dvije odluke od kojih je jedna odluka Vi-

⁵⁰ Odluka Ustavnog suda U-IV-7939/2014 od 20. listopada 2015. <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C1257EE5002E19C8>, stanje od 21. studenoga 2020.

sokog trgovačkog suda donesena u povodu izjavljene žalbe,⁵¹ a druga odluka Visokog upravnog suda⁵² donesena u upravnom sporu. Shodno tome, o pitanjima nadležnosti moguće je odlučivati i u povodu pravnog lijeka, odnosno podnesene tužbe u upravnom sporu, iako neposredni predmet odlučivanja viših sudova nisu bila pitanja nadležnosti.

4.4.1. Odluka Visokog trgovačkog suda RH Pž-8260/2014-3

U predmetu u kojem je Visoki trgovački sud odlučivao u povodu izjavljene žalbe ukinuo je odluku prvostupanjskog trgovačkog suda i predmet vratio na ponovno suđenje. Pobjinam rješenjem prvostupanjski sud oglašio se nenadležnim za postupanje u pravnoj stvari, ukinuo radnje i odbacio tužbu, pozivajući se na čl. 16. ZPP-a,⁵³ odnosno pravila o apsolutnoj nenadležnosti suda za postupanje. Tužitelj se u žalbi pozvao na pogrešnu primjenu materijalnog prava i bitne povrede odredaba parničnog postupka, ističući da se u predmetu radi o komunalnom doprinosu, odnosno o stvari koja nije u isključivoj upravnoj nadležnosti. Riječ je o tome da je prvostupanjski sud pri donošenju odluke kojom se oglašio nenadležnim odlučio da za rješavanje spora za utvrđivanje komunalnog doprinosa za gradnju građevine nije nadležan sud, nego drugo domaće tijelo, sukladno čl. 32. st. 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi u vrijeme izdavanja rješenja Upravnog odjela za prostorno planiranje i komunalni sustav Općine M. Međutim, Visoki trgovački sud utvrdio je da se u konkretnom predmetu ne radi o utvrđivanju komunalnog doprinosa, već o stjecanju bez osnove i isplati (povratu) više plaćenog iznosa na ime komunalnog doprinosa. Isto tako, prema stavu žalbenog suda tužitelj je ovlašten imovinsko-pravnim zahtjevom tražiti ispunjenje obveza od tuženika, a s obzirom na to da je riječ o sporu između pravnih osoba, postoji nadležnost trgovačkog suda (čl. 34.b st. 1. ZPP-a).

Zanimljivo je da je činjenično stanje u ovom predmetu slično ranijoj odluci Ustavnog suda o (ne)nadležnosti kojom je utvrđeno da se povrat

⁵¹ Odluka Visokog trgovačkog suda RH Pž-8260/2014-3 od 22. ožujka 2016., <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/VTSRH2014PzB8260A3>, stanje od 22. studenoga 2020.

⁵² Odluka Visokog upravnog suda Us-5008/2011-4 od 2. travnja 2014., <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2011UsB5008A4>, stanje od 22. studenoga 2020.

⁵³ Sud do pravomoćnosti odluke, po službenoj dužnosti, pazi ide li rješavanje spora u sudsku nadležnost. Kada sud u tijeku postupka, do pravomoćnosti odluke, utvrdi da za rješavanje spora nije nadležan sud, nego kakvo drugo domaće tijelo, oglašit će se nenadležnim, ukinuti provedene radnje u postupku i odbaciti tužbu (čl. 16. st. 1. i 2. ZPP-a).

stečenog bez osnove (preplaćenog poreza) može ostvarivati samo u postupku pred poreznim upravnim tijelom. Odluke o tome Ustavni sud donio je dva puta (2015. i 2019.) i pozvao na to da se u upravnim stvarima, u upravnim postupcima pred upravnim tijelima vraćanje stečenog bez osnove (mora?) provoditi primjenom pravila ZOO-a o stjecanju bez osnove, ali u upravnom postupku, ne u postupku u kojem je propisana nadležnost građanskih sudbenih tijela. Zašto? Zašto se o imovinskopravnom zahtjevu, neovisno o tome iz kojih on okvira proizlazi, ne bi moglo raspravljati u parničnom postupku?

Ustavni sud se u obrazloženju svoje odluke pozvao na čl. 132. Zakona o općemu upravnom postupku koji glasi da se u slučaju oglašivanja rješenja ništavim ili poništavanja rješenja imovina stečena bez pravne osnove vraća sukladno propisima građanskog prava. Međutim, time izrijeком nije propisano da je nužno da se povrat stečenog bez osnove (građanskopravni institut) i imovinskopravni zahtjev moraju ostvarivati u postupku pred upravnim tijelima. Naravno, potpuno isključenje nadležnosti građanskih sudova (i drugačije procedure – parničnog postupka) ne bi smjelo biti moguće.

Izgleda da se i mišljenje Visokog trgovačkog suda kretalo upravo u tome smjeru – razlikovanja utvrđenja visine iznosa komunalne naknade (za čije utvrđenje su nadležna upravna tijela) i ostvarivanja imovinskopavnog zahtjeva (za koji su kao građanskopravnu stvar nadležni redovni i specijalizirani – trgovački sudovi) prema pravilima parničnog procesnog prava.

To bi bilo i u skladu s određenjem građanskopravnog spora sukladno čl. 1. ZPP-a koji propisuje da se ovim Zakonom uređuju pravila postupka na temelju kojih sud raspravlja i odlučuje u sporovima o osnovnim pravima i obvezama čovjeka i građanina, o osobnim i obiteljskim odnosima građana te u radnim, trgovačkim, *imovinskim* i drugim građanskopravnim sporovima, ako zakonom nije za neke od tih sporova određeno da u njima sud rješava po pravilima kojeg drugog postupka.

Ovdje bismo željeli upozoriti na nekoliko detalja. Prije svega, zahtjev za povrat stečenog bez osnove je *imovinskopravni zahtjev*. Kao takav on nesumnjivo pripada u građanskopravni spor. Zatim, ono što građanskopravni spor ograničava u odnosu na neke druge (građanske) procedure jest da zakonom nije za neke od tih (građanskih) sporova određeno da se rješavaju prema pravilima kojeg drugog postupka. Međutim, unatoč tome što

je u čl. 132. ZUP-a uređeno stjecanje bez osnove, izrijekom nije određeno da se o tome mora rješavati u upravnom postupku. Pored toga, ni odredbama OPZ-a 08, a ni odredbama aktualnog OPZ-a izrijekom nije isključena mogućnost ostvarivanja imovinskopravnih zahtjeva (preplaćenih iznosa poreza) u parničnom postupku, jer navedenim odredbama izrijekom nigdje nije propisano da bi se oni morali ostvarivati u upravnom postupku. Konačno, o imovinskopravnim zahtjevima kao građanskopravnoj stvari odlučuju sudovi. Dvojbeno je bi li upravna tijela mogla ispuniti zahtjeve koje u kontekstu pravičnog suđenja ispunjavaju sudovi.

S druge strane, ne možemo ne primijetiti da je Visoki trgovački sud u vremenu kada je već postojala slična odluka Ustavnog suda o nadležnosti, koja se ticala prava na povrat preplaćenog poreza i utvrđenja nadležnosti isključivo poreznog upravnog tijela, ipak odlučio da se o imovinskopravnom zahtjevu koji proizlazi iz postupanja i pogrešnih odluka javnopravnih tijela (ovog puta tijela koje je utvrđivalo visinu komunalnog doprinosa) mora moći odlučivati u parničnom postupku pred općim ili specijaliziranim sudovima.

4.4.2. Odluka Visokog upravnog suda Us-5008/2011-4

Isto tako, Visoki upravni sud je u upravnom sporu tužitelja protiv rješenja tuženog Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva RH radi naknade štete, prihvatio tužbu i poništio rješenje navedenog upravnog tijela. Tužitelj je tužbom pobijao osporeno rješenje navodeći da ni prvostupanjsko, a tako niti drugostupanjsko tijelo nije pravilno i potpuno utvrdilo bitne i odlučne činjenice za zakonito rješenje ove uprave stvari. Naime, tužitelj je isticao da je zatražio naknadu materijalne štete koju je stvarno i pretrpio te da nije tražio naknadu štete prema odredbama Zakona o obnovi. Posebno je istaknuo da je navedenim prijedlogom zatražio štetu u novčanom obliku. Smatrao je da je prvostupanjsko upravno tijelo vrlo lako moglo utvrditi stvarnu štetu prema važećim cijenama i pravilima građevinske struke te da je ono pogrešno primijenilo materijalno pravo jer tužitelj nije zatražio obnovu kuće, napominjući da predmetna kuća nije prodana, već da su prodani njezini ostaci, iz kojeg je razloga i zatražio obeštećenje.

Tuženo tijelo je navelo da tužitelj nije ispunjavao osnovne pretpostavke propisane Zakonom o obnovi i čl. 8. Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija jer je tužitelj kuću

prodao i da zbog toga nije vlasnik ni suvlasnik, što je jedan od uvjeta za ostvarenje predmetnog prava.

Visoki upravni sud u upravnom je sporu utvrdio da je tužba osnovana, da je tužitelj prvostupanjskom upravnom tijelu podnio prijedlog za povraćanje štete u kojem je izrijekom zatražio iznos u novcu te da upravna tijela nisu pravilno postupila jer su o zahtjevu tužitelja rješavala primjenom Zakona o obnovi i Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija. Nadalje, sud je utvrdio da kada stranka izričito zahtijeva novčanu naknadu, za rješavanje takvog zahtjeva nisu nadležna upravna tijela, već sudovi u parničnom postupku, jer je riječ o građanskopravnim sporovima sukladno već citiranom čl. 1. ZPP-a. Naime, spor o naknadi štete je imovinskopravni spor koji se prema odredbama parničnog postupka rješava u postupku pred općinskim sudovima, ako nije u prvostupanjskoj nadležnosti trgovačkih ili kojih drugih sudova (čl. 34. st. 2. ZPP-a).

U skladu s tim, Visoki upravni sud izrazio je mišljenje da je upravno tijelo trebalo upozoriti tužitelja da u tom slučaju nije nadležno za rješavanje zahtjeva i zahtjev tužitelja odbaciti zbog nenadležnosti,

Zanimljivo je da je u ovoj odluci sam Visoki upravni sud istaknuo da se o imovinskopravnim zahtjevima (u ovom slučaju o naknadi štete) kao građanskopravnim stvarima (sporovima) odlučuje u parničnom postupku pred općinskim ili trgovačkim sudovima. Želimo li povući paralelu s prethodnom odlukom u kojoj se također raspravljalo o imovinskopravnom zahtjevu za povrat stečenog bez osnove, odluka višeg suda nadležnog u trgovačkim stvarima i odluka višeg suda nadležnog za rješavanje upravnih sporova su sukladne. Nasuprot tome jest odluka Ustavnog suda kojom se u rješavanju imovinskopravnih zahtjeva koji proizlaze iz postupanja javnopravnih tijela inzistira da oni moraju biti riješeni u upravnom postupku, jer je za njihovo rješavanje nadležno isključivo javnopravno tijelo.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA ILI ŠTO SMO NAUČILI IZ PRAKSE?

Različiti problemi koji su se tijekom ovog istraživanja pojavili u određivanju nadležnosti upravnih tijela, upravnih sudova i sudova redovne (građanske) i specijalizirane (trgovačke) sudbenosti pokazuju iznimnu složenost ove problematike, koja je gotovo iznenađujuća u svojoj raznovrsnosti. Zasigurno nismo uspjeli u povlačenju granica njihove nadležnosti

i određivanju crte razgraničenja, jer materija koja uređuje upravnopravne stvari je nevjerovatno široka i raznolika. Situaciju dodatno kompliciraju i stalne zakonske izmjene kojima se intervenira u već prihvaćene okvire odlučivanja. Građanskopravne stvari, unatoč njihovoj složenosti, ipak ne obilježava takav normativno postupovno promjenljiv okvir, što je razvidno i iz provedene analize.

Ono što se svakako mora i treba primijetiti jest da se u pojedinim slučajevima (manje ili više prigodno i prikladno) intervenira u predodžbu o postojanju dvostupanjskog sustava upravnih tijela i dvostupanjskog upravnog sudovanja, koje je podložno skraćivanju puta pravne zaštite radi postizanja određene brzine i ekonomičnosti. Pravilo *bis dat qui cito dat* nikako ne smije ugroziti kvalitetu odluka kojima se često odlučuje o vrlo složenim stvarima. Zbog toga se skraćivanje upravnog pravnog puta ne preporučuje, osim iznimno. Uz to, pojašnjenja Ustavnog suda, čak i kada im je namjera ublažiti kognitivnost pojedinih zakonskih odredbi, nisu preporučljiva ako doprinose povećanju pravne nesigurnosti. Svakako, bolje bi bilo imati jasne i nedvosmislene zakonske odredbe koje neće zahtijevati dodatna objašnjenja i različita avangardna pojašnjenja klasičnih pravnih instituta. Konačno, i sudskoj praksi trebala bi se priznati pravnokreativna snaga, kojom bi se osobito u domeni nadležnosti moglo utjecati na jasniji i uravnoteženiji stav u realizaciji nekih zahtjeva imovinskopravne prirode.

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, dipl. iur.*

ZNAČENJE I ULOGA UPRAVNIH SUDACA

U ovom se radu prvenstveno razmatra značenje i uloga upravnih sudaca. Ističu se promjene koje bitno utječu na postupanje upravnih sudaca. Sumarno se opisuje status upravnih sudaca, pojašnjava značenje i uloga upravnog suca u sporu pune jurisdikcije te se pojašnjava značenje i stvarni domet sudske prakse. Nadalje se upućuje na važnost interpretacije pravnih pravila, kao i pravno obrazovanje, neovisnost i nepristranost upravnih sudaca.

Cljučne riječi: upravni suci

1. UVODNO

U novije vrijeme uloga se upravnog suca sve više razvija zato što posebni zakoni kojima se uređuju posebni upravni postupci postaju sve brojniji i sveobuhvatniji. Također ne treba zanemariti i utjecaj europskih propisa koji uvjetuju promjene ponašanja, što pretpostavlja da upravni sudovi danas trebaju riješiti konkretan predmet u "okruženju" posve novih načela odnosno primjenom nacionalnih, europskih i međunarodnih načela. To za upravne suce predstavlja posve novo okruženje koje je uvjetovano i posve različitim pravnim područjima.

Uza sve navedeno važno je istaknuti jasnoću i preciznost pravne norme, ali i važnost interpretacije. Naime, kada bi značenje zakona uvijek bilo razvidno, ne bi bilo potrebe za interpretacijom, već bi upravni sudac samo trebao podvesti relevantne činjenice konkretnog slučaja pod određenu pravnu normu. Međutim, na samom prijelazu stoljeća, polazi se od toga

* Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, dipl. iur., izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu