

POVREDA MATERIJALNOGA PRAVA kao razlog nezakonitosti upravnog akta

SADRŽAJ:

1. UVOD

2. OBLICI POVREDE MATERIJALNOG PRAVA

3. NAČELO ZAKONITOSTI

4. POVREDA MATERIJALNOG PRAVA – ŽALBENI POSTUPAK, NADZOR, IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI

4.1. Postupanje tijela prvoga stupnja

4.2. Postupanje tijela drugoga stupnja

4.3. Ukidanje po pravu nadzora

4.4. Ukidanje ili izmjena pravomoćnog rješenja

4.5. Pitanja važna s aspekta obnove (ponavljanja) upravnog postupka

5. POVREDA MATERIJALNOG PRAVA – SUDSKI NAZOR KONAČNIH UPRAVNIH AKATA

5.1. Mogućnost djelovanja donositelja osporenog akta u svezi s upravnim sporom

5.2. Povreda materijalnog prava kao razlog za pobijanje konačnog upravnog akta tužbom u upravnom sporu

5.3. Ekscepcija ilegalnosti

5.4. Obvezatnost pravnog shvaćanja iznesenoga u presudi suda

5.5. Izmjena pravnog shvaćanja

6. UMJESTO ZAKLJUČKA

1. UVOD

Povreda materijalnog prava je razlog za žalbu u upravnom postupku i razlog za tužbu u upravnom sporu prema odredbama Zakona o upravnim sporovima i Zakona o općem upravnom postupku.^[1] Stoga se pomno iznosi u čemu se može sastojati takva povreda.

2. Oblici povrede materijalnog prava

Ponajprije, o povredi materijalnog prava može se raditi o slučaju da je odluka u upravnoj stvari donesena arbitrarno, dakle bez primjene materijalnopravne norme kojom se uređuje situacija koja odgovara utvrđenom činjeničnom stanju.

Češći će biti slučaj da na utvrđeno činjenično stanje nije primijenjena odgovarajuća materijalnopravna norma, bilo da se te činjenice ne mogu podvesti pod primijenjenu normu nego pod neku drugu materijalnopravnu normu, a što uključuje i primjenu materijalnopravne norme koja je prestala važiti, odnosno primjenu materijalnopravne norme koja još ne važi (primjerice propis je «na snazi» od jednog datuma, ali se primjenjuje od nekoga kasnijega datuma).

Najčešći slučaj pogrešne primjene materijalnoga prava bit će nepravilno tumačenje norme koja je primijenjena, odnosno norma je pravilno izabrana te upravo odgovara činjeničnom stanju koje treba podvesti pod tu normu kao apstraktno pravilo, ali je pri traženju sadržaja i smisla norme došlo do pogreške, pa je ta norma pogrešno interpretirana. Dakako, do pogrešnog tumačenja normi doći će češće u slučajevima kada su one nejasne, kada postoje međusobna protuslovlja, kada više odredaba zajednički čine apstraktno vrelo za konkretan slučaj i sl. Pritom valja uzeti u obzir izgrađena pravila o interpretaciji pravnih propisa (interpretativne tehnike)^[2], pomagati se tumačenjima odnosno pravnim shvaćanjima zauzetim u dosljednoj sudskoj praksi i konzultirati pravnu znanstvenu i stručnu književnost.

Sasvim osobit oblik pogrešne primjene materijalnog prava postoji u situaciji kada je primijenjen zakon koji je u neskladu s Ustavom ili podzakonski propis koji nije u skladu s Ustavom i zakonom. Sudovi pritom imaju obvezu, ako moraju ukoliko imaju riješiti slučaj uz primjenu podzakonskog propisa za koji nalaze da je u neskladu s Ustavom i zakonom otklone primjenu toga podzakonskog propisa, odnosno izvrše ekscipijnu ilegalnosti te pokrenu postupak za ocjenu ustavnosti pred Ustavnom sudom Republike Hrvatske.

Valja navesti da se zbog očite povrede materijalnog prava konačno rješenje može po pravu nadzora ukinuti u roku od godine dana od kada je postalo konačno, s time da ovlaštenje za ukidanje ima hijerarhijski više tijelo. Isto tako u povodu žalbe može se reformirati rješenje i na štetu jedine stranke koja se žalila, ako se radi o aktu koji je donesen uz očitu pogrešnu primjenu materijalnog prava.

Čini mi se zanimljivim ukazati na ustaljeno stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske prema kojemu je pogrešna primjena mjerodavnog propisa do mjere da se pojedinačni akt čini pravno neprihvatljivim, (dakle i kada se radi o pogrešnom tumačenju materijalno-pravnih odredaba) u svojoj biti povreda ustavnog jamstva jednakosti zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava. Tako primjerice u izdvojenom mišljenju uz Odluku broj: U-III-153/99, od 24. ožujka 2004. (Objavljeno u «Narodnim novinama» broj 49/2004), sudac koji je izdvojio mišljenje navodi: «**Prema ustaljenom stajalištu Ustavnog suda, povreda jednakosti u materijalno-pravnom smislu očituje se, pored ostalog, u pogrešnom tumačenju, odnosno primjeni mjerodavnog propisa, što pojedinačni akt čini pravno neprihvatljivim.**»

U svezi s interpretativnom zadaćom sudaca u predstojećoj prilagodbi europskom pravu za očekivati je znatne napore u postizanju pravilne primjene materijalnog prava kada se uzme u obzir načelo «favor conventionis».^[3]

3. NAČELO ZAKONITOSTI

Tijela koja rješavaju upravne stvari dužna su donositi upravne akte na temelju zakona, drugih propisa državnih tijela te općih akata pravnih osoba koje one donose temeljem javne ovlasti. To načelo uključuje kako osiguranje formalno-pravne zakonitosti (poštivanje postupovnih pravila o načinu vođenja postupka u svim fazama, utvrđivanje pravoga stanja stvari, poštivanje propisa o obliku i dijelovima upravnog akta), tako i osiguranje materijalno-pravne zakonitosti (pravilnu primjenu materijalnih propisa na osnovi kojih se odlučuje u konkretnoj stvari).

To krucijalno načelo upravnoga pravnog sustava sadrži odredba članka 19. Ustava Republike Hrvatske.^[4]

Načelo zakonitosti kao jedno od osnovnih načela sadržanih u Zakonu o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 53/91 i 103/96 – Odl. USRH) (u daljnjem tekstu: ZUP) situirano je u uvodnim – općim odredbama – u članku 4. toga Zakona.^[5]

Sankcija načela zakonitosti s jedne je strane u pravu ovlaštenih osoba na korištenje pravnih lijekova, a s druge strane u ovlaštenju drugostupanjskog i u određenim slučajevima drugoga hijerarhijski višega tijela, odnosno nadležnoga suda da anulira (poništi, ukine) nezakonit akt.

Već u fazi prvostupanjskog odlučivanja pridržavanje materijalno-pravnih propisa koji reguliraju određeno upravno područje i pod koje se ima podvesti konkretna činjenična situacija, bitno je stoga da se ne počini sadržajna (materijalna) povreda zakona koja će rezultirati pogrešnim pravnim efektom i predstavljati razlog nezakonitosti prvostupanjskoga upravnog akta.

Dobro poznavanje i razumijevanje materijalnoga prava važno je i za određivanje koje su činjenice pravno relevantne i utvrđenje pravoga stanja stvari (u smislu članka 7. ZUP-a).^[6]

Razmatrajući odredbe članka 209. ZUP-a koje se odnose na sadržaj obrazloženja prvostupanjskoga upravnog akta vidimo da se prvostupanjsko tijelo mora pozvati na pravne propise na temelju kojih je stvar riješena. U tzv. pravnom dijelu obrazloženja uz navođenje odredaba materijalno-pravnih propisa tijelo bi trebalo izložiti i «odgovarajuću njihovu interpretaciju u primjeni na utvrđeno činjenično stanje».^[7]

Iz sudske prakse:

Zakonitost osporenog rješenja ocjenjuje se prema propisima koji važe u času donošenja rješenja.
(VSH, - U-2244/68, od 25. IV 1969.).

Pripada li stranci ili ne pripada neko pravo prosuđuje se prema propisima koji su na snazi u vrijeme donošenja rješenja, ako samim propisom nije drukčije određeno.

(USH, Us-5165/76, od 7. XII 1977.).

Obrazloženje rješenja učvršćuje načelo zakonitosti. Preko obrazloženja utvrđuje se je li se upravno tijelo rukovodilo načelom zakonitosti i postupalo tako da u vođenju upravnog postupka i odlučivanju omogući strankama da što lakše zaštite svoja prava i pravne interese.

(Ustavni sud RH, U-I-248/94, od 13. XI 1996.)

U dvostupanjskom upravnom postupku, što je sukladno Ustavu^[8] pravilo prema našem postupovnom upravnom pravu^[9] ovlaštena osoba može u propisanom roku^[10] od petnaest dana podnijeti žalbu i zbog sadržajne nepravilnosti i nedostatka prvostupanjskog akta koja je rezultat povrede materijalnog prava pri njegovu donošenju.

4. Povreda materijalnoga prava – žalbeni postupak, nadzor, izvanredni pravni lijekovi

4.1. Postupanje tijela prvoga stupnja

Ako prvostupanjsko tijelo nađe da je žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, ispitat će opravdanost žalbe i ovisno od utvrđenog **zamijeniti svoje rješenje protiv kojega je izjavljena žalba i novim rješenjem drukčije riješiti upravnu stvar**. To fakultativno postupanje predviđeno je za situaciju kada prvostupanjsko tijelo smatra da nije bilo procesnih propusta, te da je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno, a radi se o otklanjanju nedostataka nastalih zbog povrede materijalno-pravnih propisa. Drukčije rješavanje upravne stvari podrazumijeva odlučivanje u granicama žalbenih zahtjeva, a bitno je da donošenje novoga prvostupanjskog rješenja u povodu žalbe stranke nije zadiranje u kakva prava i pravne interese neke druge stranke. Novim rješenjem koje je i nadalje prvostupanjski akt, zamjenjuje se rješenje koje se pobijalo žalbom, a to mora biti vidljivo iz izreke novoga rješenja (članak 208. stavak 2. ZUP-a), s time da se u obrazloženju moraju navesti razlozi koji su bili odlučni da se u povodu žalbe drukčije riješi (čl. 209. stav 2. ZUP-a). Pod opravdanom žalbom misli se na žalbu koja je u materijalnom pogledu opravdana, jer je zbog formalnih nedostataka rješenja predviđena intervencija prvostupanjskog tijela sukladno odredbama članka 236. i 237. ZUP-a. Raniji komentatori, primjerice Majstorović^[11] isticali su da je nesumnjivo da se odredba članka 235. ZUP-a^[12] može primijeniti uglavnom u jednostranačkim stvarima, a u višestranačkim samo ako se novim rješenjem ne dira u prava koja su ranijem rješenjem priznata kojoj drugoj stranci. Prema presudi Vrhovnog suda Hrvatske, broj: U-3568/72, od 18. listopada 1973. **tijelo koje je donijelo rješenje koje se pobija žalbom može povodom žalbe izmijeniti to rješenje samo u jednostranačkim stvarima**.

4.2. Postupanje tijela drugoga stupnja

Ako drugostupanjsko tijelo nađe da je žalba koja mu je dostavljena na rješavanje dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe uzet će predmet u rješavanje (članak 239. ZUP-a) **pa će žalbu odbiti kad utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano, a žalba neosnovana** (članak 240. stavak 1. ZUP-a)^[13]. S gledišta materijalno-pravnih nedostataka, što je tema ovoga rada, za zaključiti je da je dužnost drugostupanjskog tijela – među ostalim – ispitati je li prvostupanjsko tijelo pravilno primijenilo materijalni propis na temelju kojega se rješava upravna stvar. Osim pitanja pravilnog podvođenja činjeničnog supstrata pod materijalno-pravni propis koji kao odgovarajuću i pravilno izabranu normu (s gledišta činjeničnog stanja stvari) treba primijeniti, te pitanja točnoga tumačenja materijalno-pravnog propisa, ovdje će biti zanimljivo i pitanje kako postupiti u slučaju kada je zakon koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja i na osnovi kojega je to rješenje donijeto izmijenjen prije nego što je drugostupanjsko tijelo riješilo žalbu? U starijoj judikaturi^[14] bilo je zauzeto stajalište da je drugostupanjsko tijelo dužno cijeniti pravilnost prvostupanjskog rješenja s obzirom na propise koji su bili na snazi u vrijeme donošenja tog rješenja. Kasnije^[15] praksa se opredjeljuje za rješavanje žalbe prema novom materijalno-pravnom propisu s obzirom na jedinstvenost upravnog postupka i potrebu da se pravna situacija riješi sukladno važećem propisu.

Čini se da je **na takvu praksu uz ideju o jedinstvenosti upravnog postupka** (tako Perović naglašava da u upravnom sporu «drugostupanjski i upravni akt treba promatrati u jedinstvu»), utjecalo i to što mogućnost izvršenja (ovrhe) upravnog akta u pravilu nastupa **danom konačnosti, odnosno nakon okončanja postupka drugoga stupnja**.

Iz presude USRH, Us-1336/03, od 17. prosinca 2003., vidimo da je Sud smatrao pravilnim što je drugostupanjsko tijelo poništilo građevnu dozvolu izdanu na temelju prostorno-planskoga propisa koji je stavljen izvan snage nakon izdavanja dozvole te u času odlučivanja o žalbi stranke koja je pobijala dozvolu, više nije važio. Sud je uputio na potrebu utvrđenja je li gradnja moguća temeljem plana šireg reda. Sud nije prihvatio tužiteljevo (investitorovo) traženje da se dopustivost gradnje ispituje prema detaljnom planu koji je u vrijeme izdavanja prvostupanjskog akta (građevne dozvole) bio važeći propis.

U presudi Us-9733/2000, od 10. travnja 2003. Sud ima drukčiji pristup u odnosu na ovo pitanje. Iz obrazloženja:

«Neosnovano tužitelj u tužbi ističe i prigovor zastare utvrđivanja predmetne porezne obveze, pozivajući se pri tomu na izmjene Zakona o porezu na dohodak koje su stupile na snagu nakon donošenja prvostupanjskog rješenja, a prije rješavanja žalbe tužitelja. Ovo iz razloga jer drugostupanjsko tijelo zakonitost prvostupanjskog rješenja cijeni s obzirom na propis koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja odnosno u vrijeme kad je obveza utvrđena.

Ovo tim više što u konkretnoj poreznoj stvari žalba izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja ne odlaže izvršenje rješenja, slijedom čega je već prvostupanjsko rješenje izvršno, a što ima za posljedicu da se protekom roka ostavljenog u tom rješenju za izvršenje naređene obveze može započeti s njegovim izvršenjem bez obzira na činjenicu da žalba još u tom trenutku nije riješena, te da takvo prvostupanjsko rješenje još nije konačno u upravnom postupku.»

Odredbe članka 242. ZUP-a odnose se ponajprije na činjenična pitanja, te povrede pravila postupka koje su takve da bi mogle biti od utjecaja na rješenje stvari. No, koje su relevantne činjenice što su se u postupku morale pravilno utvrditi ovisi o materijalno-pravnim odredbama temeljem kojih se stvar rješava i u svijetlu kojih se utvrđuje i sama stranačka legitimacija, te uvjeti o kojima ovisi donošenje konkretnog bilo konstitutivnog bilo deklaratornog upravnog akta. Nepotpuno ili pogrešno utvrđene činjenice posredno će dovesti i do pogrešne primjene materijalno-pravnih propisa. [\[16\]](#)

Rješavajući o žalbi drugostupanjsko je tijelo dužno poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti upravnu stvar ako utvrdi da su u prvostupanjskom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak glede činjeničnog stanja, da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar, ili ako nađe da je na temelju slobodne ocjene trebalo donijeti drugačije rješenje.

Drugostupanjsko tijelo utvrđujući da postoje nepravilnosti u navedenim elementima ne treba niti samo niti putem tijela prvoga stupnja provoditi daljnje radnje postupka, jer je materijal za rješenje stvari cjelovit i potpun, pa je to drugostupanjsko tijelo nakon pravilne ocjene dokaza, odnosno izvođenja zaključka o činjeničnom stanju, te uz pravilnu primjenu materijalnog propisa **dužno samo riješiti stvar.** U slučaju rješavanja prema diskrecionoj ocjeni drugostupanjsko tijelo ispituje je li prvostupanjsko tijelo ostalo u granicama dane ovlasti te provjerava je li to tijelo od mogućih rješenja slučaja izabralo ono rješenje koje najbolje odgovara cilju u kojem je ovlaštenje dano. U okviru pravilne primjene materijalnog zakona spada i izbor sredstva koje je najblaže za stranku kojoj se određuje neka obveza, a kojim se putem postiže cilj zbog kojega se rješenje donosi, **pa u slučaju pogrešno izabranog za stranku tegotnijeg puta za postizavanje zakonitog cilja drugostupanjsko tijelo u povodu žalbe treba izmijeniti prvostupanjsko rješenje.** [\[17\]](#)

Prema presudi Vrhovnog suda Hrvatske broj: U-4161/68, od 22. kolovoza 1969. kada postoji mogućnost da se o zahtjevu stranke odluči na temelju više pravnih propisa, tijelo je dužno primijeniti onaj propis koji je za stranku povoljniji.

Drugostupanjsko tijelo može u povodu žalbe izmijeniti prvostupanjsko rješenje u korist žalitelja i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, a u okviru zahtjeva postavljenog u prvostupanjskom postupku, ako se time ne vrijeđa pravo druge osobe. U istom cilju drugostupanjsko tijelo može **izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu žalitelja, ali samo ako je rješenje kojim je žalitelju priznato neko pravo ili određena obveza pogrešno do te mjere da bi se moglo poništiti ili ukinuti po pravu nadzora (čl. 263. ZUP) ili ukinuti radi zaštite javnog interesa (čl. 266. ZUP), ili sadrži nepravilnost koja je razlog ništavosti (čl. 267. ZUP).**

4.3. Ukidanje po pravu nadzora

S gledišta povrede materijalnog prava potrebno je prikazati odredbu članka 263. stavka 2. ZUP-a kojom je predviđeno da se rješenje koje je konačno u upravnom postupku može ukinuti po pravu nadzora ako

je njime **očigledno povrijeđen materijalni zakon**. U stvarima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, rješenje se može ukinuti **samo po pristanku zainteresiranih stranaka**. **Prema članku 269. stavku 2. ZUP-a ukidanjem rješenja ne poništavaju se pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo, ali se onemogućava daljnje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja**. Nadzorno tijelo prema službenoj dužnosti zbog očigledne povrede materijalnog zakona može konačno rješenje ukinuti, a ne može samo riješiti upravnu stvar, te je prvostupanjsko tijelo dužno donijeti novo rješenje umjesto ukinutog – ako je donošenje novoga akta uopće potrebno. Ovoj intervenciji nadzornoga tijela podliježu i akti koji su za stranku povoljni, kao i oni koji to nisu, a svrha je usklađivanje sa zakonom u objektivnom smislu. **Uz očiglednu povredu materijalnog zakona veže se mogućnost ukidanja kao mjera blaža od poništenja – s obzirom na posljedice – a za saniranje takve povrede kroz upravni nadzor predviđen je relativno kratak rok od godine dana od dana kada je rješenje postalo konačno u upravnom postupku**. S obzirom da je očigledna povreda zakona jedan od razloga zbog kojih se iznimno može reformirati rješenje u povodu žalbe i na štetu stranke koja se jedina žalila i ukinuti po pravu nadzora konačan upravni akt, dakle postupiti prema jednom od izvanrednih pravnih sredstava iz Glave XVI ZUP-a kojom su regulirani osobiti slučajevi poništenja, ukidanja i mijenjanja rješenja opravdano je (zbog istoga razloga intervencije) povezati te procesne situacije. [\[18\]](#)

U upravno-sudskoj praksi dosljedno je zauzeto shvaćanje da **očigledna povreda materijalnog zakona podrazumijeva pogrešnu primjenu materijalnog prava koja je izravna**, a ne koja se izvodi posredno provjeravanjem pravilnosti činjeničnog stanja koje je na osnovi slobodne ocjene dokaza izvelo prvostupanjsko tijelo, kao ni ona povreda do koje je posredno došlo zbog netočno, nepotpuno ili nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja. Dakle, nepravilno utvrđeno činjenično stanje, nepravilna ocjena dokaza, kao ni postupovne nepravilnosti ne mogu izazvati ukidanje rješenja po pravu nadzora.

Prema Zaključku sjednice sudaca Upravnog suda Hrvatske od 11. listopada 1985., upravni organ može donijeti novo rješenje po pravu nadzora iz stavka 2. ovoga članka (članak 263. prije članak 262.) nakon poništenja rješenja u upravnom sporu, samo ako nije protekao zakonski rok za poništenje odnosno ukidanje rješenja po pravu nadzora. Iz obrazloženja: **«Rok iz članka 262. stavak 2. ZUP-a (SL SFRJ br. 32/78) je strogi zakonski rok ograničen na jednu godinu od konačnosti rješenja. Taj rok bi se znatno produžio ako bi se kao osnova ukidanja uzela u obzir i takva povreda materijalnog zakona, koju je u upravnom sporu utvrdio tek sud, a nadzorni organ uopće nije ni uočio. To bi zapravo značilo da se vršenje upravnog nadzora prenosi na sud što u biti nije u skladu s funkcijom suda u upravnom sporu. Općenito uzevši upravni nadzor je u svojoj suštini izvanredno pravno sredstvo, te se zakonske pretpostavke za njegovu primjenu mogu tumačiti samo doslovno što se odnosi i na zakonski rok za njegovu primjenu. Stoga nadzorni organ ne može sam odlučiti o meritumu stvari niti može davati upute prvostupanjskom organu, u kojem će smislu i da li će donositi novo rješenje. U tom smislu bi se trebalo tumačiti i pravo nadzora u upravnom sporu, tj. da se ocjenjuje zakonitost rješenja u onome obujmu kako je to činio i tuženi organ, a ne da se zapravo daju upute tuženom iz kojih bi se još razloga i osnova moglo poništiti ili ukinuti rješenje, pa da je tuženi u tom smislu dužan donijeti rješenje u izvršenju presude i to izvan zakonskog roka. Ocjena zakonitosti upravnog akta donesenog u vršenju upravnog nadzora trebala bi se ograničiti na utvrđivanje zakonitosti onih razloga koje je našao nadzorni organ i zbog kojih je poništio prvostupanjsko rješenje.»**

U presudi Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-1665/1994, od 15. svibnja 1996. navodi se da su odredbe o organizaciji i sastavu stručnih tijela vještačenja po svojoj naravi procesne prirode, te se povreda takvih norma, neovisno o tome što su sadržane u specijalnom podzakonskom propisu u oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja **ne može smatrati povredom materijalno-pravnih odredaba, a upravo očita povreda materijalnog zakona je razlog za ukidanje rješenja po pravu nadzora**.

Polazeći od konkretne i nejasno formulirane i grafički prikazane odrednice jednoga prostorno-planskoga propisa **Upravni sud RH u presudi broj: Us-9105/2002**, od 10. travnja 2003. navodi: **«..... na svaku nepravilnu primjenu propisa stranke mogu upirati u redovnim pravnim lijekovima koje izjavljuju protiv upravnih akata, kada se može dovoditi u pitanje i pogrešno tumačenje određenih propisa, ali se upravni akt koji je postao konačan može ukinuti po pravu nadzora samo u slučaju ako je njime očito povrijeđen materijalni zakon, o čemu se u slučaju različitih tumačenja određene**

materijalno-pravne norme zbog njene nejasnoće ne može u suštini raditi.»

Prema presudi Upravnog suda RH, Us-5325/2001, od 2. svibnja 2002. predmet prava nadzora može biti samo rješenje kojim je meritorno odlučeno o stvari (dakle ne i ono kojim je prvostupanjski akt poništen i predmet vraćen tijelu prvoga stupnja na ponovni postupak).

U sklopu upravnog nadzora u smislu ZUP-a ne dolazi u obzir ispitivanje pravilnosti korištenja slobodne ocjene.

4.4. Ukidanje ili izmjena pravomoćnog rješenja

Nepravilna primjena materijalnog zakona može biti razlog za ukidanje ili izmjenu pravomoćnog rješenja temeljem kojega je stranka stekla neko pravo **uz uvjet da stranka na to pristane i ako se time ne vrijeda pravo treće osobe**. Pristanak stranke je nužan i za izmjenu rješenja na štetu stranke kojoj je pravomoćnim rješenjem određena obveza. Pravomoćno rješenje koje je nepovoljno za stranku može se ukinuti ili izmijeniti na njen zahtjev, ako tijelo koje je donijelo rješenje smatra da je doneseno uz nepravilnu primjenu materijalnog zakona s time da izmjena djeluje samo ubuduće. Takva mogućnost otklanjanja nepravilnosti akta do koje je došlo zbog nepravilne primjene materijalnog zakona u suprotnosti je s načelom pravomoćnosti koje s formalne strane pokriva i povredu materijalnog zakona. Sadržajno rješenje je, međutim, nepravilno. Zbog te nepravilnosti u sadržajnom pogledu, predviđa se samo mogućnost ukidanja i izmjene rješenja, a za pretpostaviti je da će se tijelo ovom mogućnošću koristiti zavisno o ocjeni je li povreda materijalnog zakona značajnija, jer zbog povreda materijalnog zakona koje su manjega značenja ne bi trebalo posizati za ovim pravnim sredstvom, mada je u slučaju za stranku povoljnog rješenja uvijek potreban njen izričit i jasan pristanak za izmjenu odnosno ukidanje. **U slučaju kada stranka zahtijeva ukidanje ili izmjenu rješenja koje je za nju nepovoljno, a tijelo nađe da nije potrebno tako postupiti dužno je o tome obavijestiti stranku, protiv koje obavijesti stranka nema mogućnosti ulaganja pravnih lijekova, jer se u sudskoj praksi ustalilo gledište da ta obavijest nema elemente upravnog akta.** Upravna je stvar, naimе pravomoćno riješena ranijim aktom, te se obaviješću ne proizvodi nikakav pravni učinak. Dr. Pero Krijan u Komentaru Zakona o općem upravnom postupku str. 405. izlaže: «U ocjeni ima li ili nema nepravilne primjene materijalnog propisa nadležno je tijelo pravno vezano. Drugo je pitanje hoće li prihvatiti zahtjev stranke, u čemu odlučuje po slobodnoj ocjeni (čl. 4. st. 2.). S procesnog stajališta, i u postupanju prema ovom izvanrednom pravnom lijeku, svakom se mora pružiti jednaka mogućnost ostvarivanja i zaštite prava, jer to proizlazi iz ustavnog načela jednakosti svakog pred zakonom. To znači da u primjeni ovog članka ne smije biti samovolje (arbitrarnosti) tijela od kojeg stranka traži ukidanje ili mijenjanje pravomoćnog rješenja. Kod donošenja odluke prema ovom članku tijelo mora sagledati kakav je pravni učinak imalo pravomoćno rješenje i druge razloge s kojima se mora rukovoditi u vrijeme razmatranja zahtjeva stranke za primjenu ovog izvanrednog pravnog lijeka. Dobar putokaz može biti sudska praksa, stajalište zakonodavne vlasti i sl. Prema tome, primjena odredaba ovog članka mora se temeljiti na objektivno prihvatljivim argumentima». Nadalje, upozorava na načelne odredbe članka 5. stavka 2. i 3. ZUP-a koje treba uzeti u obzir i u postupku primjene ovog izvanrednog pravnog lijeka, osobito ako je do nepravilne primjene materijalnih propisa u pravomoćnom rješenju došlo zbog očitog propusta službene osobe koja je vodila upravni postupak..... «.

Valja istaći da postupanje prema ovom pravnom institutu nije ograničeno rokom, te da stranka zahtjev za izmjenu odnosno ukidanje može ponoviti.

Rješenje kojim se ukida ili mijenja ranije pravomoćno rješenje donosi prvostupanjsko ili drugostupanjsko tijelo ovisno čijim je rješenjem pravomoćno odlučeno. Drugostupanjsko tijelo bit će nadležno samo ako je njegovim rješenjem meritorno riješeno u upravnoj stvari, npr. u povodu žalbe (čl. 242. st. 1. i čl. 243. i 244. ZUP).

Moguće dvojbe oko nekih osnovnih pitanja u primjeni ovoga postupovnog propisa razriješene su već u starijoj judikaturi. **U presudi U-6422/75, od 14. siječnja 1976. Vrhovni sud Hrvatske zauzima stajalište da akt kojim se daje ili uskraćuje pristanak za izmjenu pravomoćnog rješenja nema karakter**

upravnog akta. U presudi Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-9531/98, od 4. svibnja 2000., navodi se da akt nadležnog tijela o neprihvatanju zahtjeva stranke za ukidanje ili mijenjanje pravomoćnog rješenja ni kada je donesen u obliku rješenja, nema karakter upravnog akta.

Glede pristanka stranke zauzeta su shvaćanja da se pristanak stranke da se ukine ili izmijeni pravomoćno rješenje na temelju kojeg je stranka stekla neko pravo ne može pretpostaviti već **treba biti izričit i dobiven samo od te stranke (VSH, U-9714/69, od 19. ožujka 1970.)**, te nadalje da upravno tijelo nije dužno tražiti pristanak stranke za izmjenu rješenja ako ocijeni da u tom rješenju nije došlo do nepravilne primjene materijalnog zakona (USH, Us-4453/79, od 6. lipnja 1979.).

Prema zaključku sjednice sudaca Upravnog suda Hrvatske od 11. listopada 1985. obavijest dana stranci od tijela uprave da nije našao za potrebno ukinuti ili izmijeniti pravomoćno rješenje nije upravni akt, pa se prema tome na tijelo ne odnose ni rokovi za donošenje rješenja. **Prema presudi istog suda broj: Us-2905/83, od 21. rujna 1983.** protiv obavijesti tijela da nema uvjeta da se udovolji zahtjevu stranke za izmjenu pravomoćnog rješenja nije dopuštena žalba, a prema presudi broj: U-11482/80, od 24. prosinca 1980. protiv obavijesti organa u smislu članka 265. stavak 2. ZUP-a ne može se voditi upravni spor. U presudi Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-9334/1996, od 10. prosinca 1997. navodi se: **«Tuženo drugostupanjsko tijelo nalazeći da pri odlučivanju o invaliditetu tužitelja i utvrđivanja svojstva civilnog invalida rata nije pogrešno primijenjen materijalni zakon, ne prihvaća zahtjev za izmjenu navedenog rješenja što ima narav obavijesti, a ne rješenja upravne stvari. Iako u obliku rješenja, osporeni akt nije upravni akt u smislu članka 6. Zakona o upravnim sporovima, jer mu od elemenata propisanih tom odredbom nedostaje odlučivanje o nekom pravu ili obvezi. Tuženo tijelo je razmatrajući predmetni zahtjev prethodno po službenoj dužnosti poništilo prvostupanjsko rješenje (u pitanju je i nenadležnost – članak 241. stavak 2. ZUP-a), te odbacilo žalbu tužitelja kao nedopuštenu s obzirom na prirodu zahtjeva iz članka 265. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku. Tužba je usmjerena na nezakonitost osporenog akta kojim se zahtjev za izmjenu pravomoćnog rješenja ne prihvaća, pa ju je s obzirom na članak 30. stavak 1. točku 2. Zakona o upravnim sporovima trebalo odbaciti».**^[19]

4.5. Pitanja važna s aspekta obnove (ponavljanja) upravnog postupka

Nakon okončanja redovitoga upravnog postupka može se koristiti obnova upravnog postupka kao izvanredni pravni lijek, a osim konačnosti akta čija se obnova traži bitan je uvjet da se obnova upravnog postupka kreće u granicama zahtjeva koji su postavljeni u završenom (okončanom) upravnom postupku. Razlozi za pokretanje obnove postupka navedeni su precizno u odredbi članka 249. – točkama 1. do 11. ZUP-a. S aspekta obnove upravnog postupka, koju može tražiti stranka, a može je prema službenoj dužnosti pokrenuti i tijelo koje je donijelo rješenje kojim je postupak okončan važno je navesti da je **jasno da se obnova ne može tražiti zbog toga što je donesen novi pravni propis, ili što je izmijenjena sudska praksa o nekom pravnom pitanju. Također nema mjesta obnovi postupka ni u slučaju, kad je rješenjem, protiv kojega nema redovitoga pravnog lijeka u upravnom postupku pogrešno primijenjeno materijalno pravo.**

Glede povrede materijalnoga prava kao razloga za obnovu postupka sudska je praksa jedinstvena. Navodi se da izmjena materijalnog propisa ili eventualno pogrešna primjena ranijeg propisa ne može biti razlog za obnovu postupka (USH, Us-3164/83, od 21. rujna 1983.), zatim da se zbog izmjene propisa ne može tražiti obnova postupka (USH, Us-4166/83, od 28. ožujka 1984.), te da pogrešna primjena materijalnog prava na utvrđene činjenice nije razlog za obnovu postupka (USRH, Us-5306/95, od 27. lipnja 1996.).

U odnosu na primjenu materijalnog prava važno je istaknuti i stajalište da se u obnovljenom postupku primjenjuju propisi koji su bili na snazi u vrijeme donošenja ranijeg rješenja, a ne propisi koji važe u vrijeme donošenja rješenja u obnovljenom postupku (USH, Us-4591/77, od 5. travnja 1978.). Majstorović upućuje na obrazloženje iz presude VSJ UŽ-9862/64, od 20. studenog 1964. u kojoj je navedeno: **«Kako se uvjeti i razlozi za obnovu upravnog postupka i sama odluka o stvari procjenjuju po materijalnim propisima**

na osnovi kojih je donesen upravni akt čije se poništenje traži u obnovljenom postupku, to se uslijed toga i u slučaju uvažanja zahtjeva za obnovu upravnog postupka i poništenja pobijanog ranije donesenog rješenja, sama stvar ima raspraviti po materijalno-pravnim propisima koji su važili u vrijeme donošenja upravnog akta koji je u obnovi postupka poništen».

5. Povreda materijalnog prava – sudski nadzor konačnih upravnih akata

5.1. Mogućnost djelovanja donositelja osporenog akta u svezi s upravnim sporom

Upravni spor protiv konačnog upravnog akta^[20] pokreće se tužbom ovlaštene osobe, a za vrijeme sudskog postupka (sve do njegova okončanja) donositelj osporenog akta može poništiti ili izmijeniti taj akt uz pretpostavke propisane odredbom članka 261. ZUP-a^[21].

Ta intervencija donositelja konačnog upravnog akta uvjetovana je uvažavanjem svih zahtjeva tužbe, s time da se njome ne vrijeđaju prava stranaka u upravnom postupku ili treće osobe, a razlozi za takvo postupanje su svi oni zbog kojih bi sud mogao akt poništiti. Dakle i zbog povrede materijalnoga prava na koju tužitelj ukazuje tužbom tužena strana može, ako prihvata da je takva povreda doista počinjena izmijeniti ili poništiti svoje rješenje. Tužiteljevo zadovoljstvo novodonesenim aktom rezultirat će obustavom sudskoga postupka, a u protivnom sudski će se spor nastaviti, a njegov predmet bit će novodoneseno rješenje.^[22] Opisana mogućnost utjecaja na konačan upravni akt u stvari je jedan od slučajeva iz Glave XVI ZUP-a koja sadrži odredbe o osobitim slučajevima poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja, te je ovaj institut mogao biti prikazan i pod točkom 4. rada, a svrstan je pod točku 5. jer je postojanje spora temeljna pretpostavka za njegovu primjenu.

Iz sudske prakse:

Kada upravno tijelo za vrijeme sudskog postupka donese drugi akt kojim se mijenja ili stavlja izvan snage upravni akt protiv kojega je upravni spor pokrenut i protivno članku 32. ZUS-a ne izvjesti sud, a sud odbije tužbu, upravno tijelo ne može poništiti naknadno doneseno rješenje pozivom na odredbu članka 267. toč. 6. ZUS-a (ništavost). Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1708/02, od 11. rujna 2002.

5.2. Povreda materijalnog prava kao razlog za pobijanje konačnog upravnog akta tužbom u upravnom sporu

O tužbama protiv konačnih upravnih akata (upravni sporovi) odlučuje Upravni sud Republike Hrvatske^[23]. Prema članku 5. Zakona o sudovima sudovi sude na osnovi Ustava i zakona, međunarodnih ugovora koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske, a primjenjuju i druge propise koji su donijeti sukladno Ustavu, međunarodnom ugovoru ili zakonu Republike Hrvatske.

Upravni se akt u upravnom sporu može prema članku 10. ZUS-a pobijati, među ostalim i zato **što u aktu nije nikako ili nije pravilno primijenjen zakon, propis utemeljen na zakonu ili drugi zakonito donesen propis ili opći akt**. Time je široko definirana mogućnost zaštite u upravnom sporu zbog svih «mogućih sadržajnih pogrešaka» upravnog akta u smislu protivnosti zakonu i drugim opće normativnim aktima, a ta se protivnost može sastojati u bilo kojem vidu, jer kako **kaže Ivančević formula «nikako ili nije pravilno»** otvara mogućnost da se materijalne grješke akta različito klasificiraju, ali ne prema intenzitetu pogreške već prema načinu kojim je povrijeđen pravni propis. Rješavanje upravne stvari bez ikakvoga pravnog uporišta u nekom materijalnom propisu jest teška greška, ali do poništenja u upravnom sporu zbog

nezakonitosti upravnog akta dovest će i greška u pogrešnoj primjeni materijalnog propisa s obzirom na krivi izbor u odnosu na činjenični supstrat konkretnoga slučaja, a isto tako i ona povreda materijalnog prava koja se sastoji u nepravilnom tumačenju pravne norme. Naime, svaka je povreda materijalnog prava, neovisno o načinu kako je počinjena razlog za poništenje upravnog akta kada je takvom povredom povrijeđeno kakvo pravo ili pravni interes tužitelja. Kako prema članku 40. ZUS-a zakonitost osporenoga upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pritom nije vezan razlozima tužbe, jasno je **da će sud u slučaju kada utvrdi povredu materijalnog zakona, neovisno o tome što je tužitelj isticao drugi razlog pobijanja upravnog akta (nenadležnost donositelja, procesne povrede, nepravilno utvrđeno činjenično stanje) u granicama zahtjeva iz tužbe poništiti osporeni akt i izložiti u obrazloženju presude u čemu se sastoji njegova nezakonitost.**

S obzirom na odredbu članka 4. stavka 3. ZUP-a kojom se predviđa da taj zakon važi i u slučajevima u kojima je tijelo ovlašteno u upravnim stvarima rješavati po slobodnoj ocjeni, te na odredbu članka 10. stavka 2. ZUS-a prema kojoj nema nepravilne primjene propisa kad je nadležno tijelo rješavalo po slobodnoj ocjeni na temelju i u granicama ovlaštenja koje mu je dano pravnim propisima, u skladu sa svrhom u kojoj je ovlaštenje dano valja navesti da sud u sporu o zakonitosti, ocjenjujući zakonitost upravnog akta ne ulazi u sferu oportuniteta u kojoj se **obavlja slobodna (diskrecijska) ocjena.** Sud, međutim, ispituje je li donositelj akta materijalnim propisom ovlašten na obavljanje diskrecijske ocjene, je li samoj diskrecijskoj ocjeni **prethodila zakonito provedena procedura, te ima li doneseni akt odgovarajuće formalne i sadržajne elemente jer sve to ulazi u pravno vezane dijelove upravnog akta koji podliježu sudskom nadzoru.**

Iz sudske prakse:

Zakonitost osporenog rješenja ocjenjuje se po materijalnim propisima koji važe u vrijeme donošenja toga rješenja, a dopustivost tužbe u upravnom sporu prema propisu koji je snazi u vrijeme dostave tog rješenja.

(VSH, U-2244/58, od 25. travnja 1969.).

Svaka slobodna djelatnost upravnog organa ne predstavlja akt slobodne (diskrecione) ocjene. Ocjenjujući dokaze po slobodnom uvjerenju upravni organ ne rješava po slobodnoj ocjeni u smislu članka 9. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

(Presuda saveznog Vrhovnog suda UŽ-35/52).

Upravni organ rješava po slobodnoj ocjeni samo u slučaju, kad mu je izričitim propisom dano pravo da odlučuje po slobodnoj ocjeni, ili kad takvo ovlaštenje iz odnosnog propisa na nesumnjiv način proizlazi.

(Presuda Vrhovnog suda NRH, U-3460/56).

Ocjenjujući zakonitost upravnog akta s aspekta pravilne primjene materijalnog prava sud primjenjuje propise koji su vrijedili u času donošenja tog akta. Tu je važno ponovno podsjetiti na stajalište koje preteže u praksi – o jedinstvenosti upravnog postupka u smislu da se u drugostupanjskom postupku odlučujući o žalbi imaju primijeniti propisi koji su na snazi u času donošenja tog akta (osim ako je propisom izrijekom što drugo određeno, obično u prijelaznim odredbama) iako je u času toga odlučivanja prestao vrijediti propis odnosno izmijenjen je propis koji je bio na snazi kada je donesen prvostupanjski akt.

5.3. Ekscepcija ilegalnosti

S obzirom na množinu podzakonskih propisa koji u raznim upravnim područjima čine vrlo značajan dio pravne regulative kojom se rješavaju specijalna, često više tehnička pitanja rješavajući upravni spor sud se relativno često nađe u situaciji da treba utvrditi je li niže pravno vrelo doista reguliralo samo onu materiju

koju ju je višepravno vrelo prepustilo, te postoji li sadržajni sklad s višom normom. Naravno da je važno i pitanje pravilnosti procedure donošenja niže pravne norme. Stupanj same norme ovisi o hijerarhijskom položaju njena donositelja a glavna shema je **Ustav, odnosno ustavni zakon, zakon i podzakonsko pravno vrelo**. Odlučujući o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta s gledišta povrede materijalnog prava sud je dužan, neovisno o traženju tužitelja, ispitati je li primijenjena niža pravna norma u suglasnosti s Ustavom, odnosno s Ustavom i zakonom (ako se radi o drugom propisu).

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 49/02 – pročišćeni tekst) predviđa da će sud kada utvrdi da zakon koji bi trebao primijeniti odnosno da pojedina njegova odredba nije suglasna s Ustavom zastati s postupkom, a ako utvrdi da drugi propis odnosno pojedina njegova odredba nisu suglasni s Ustavom i zakonom – na konkretan slučaj će neposredno primijeniti zakon, a u jednom i drugom slučaju podnijet će **Ustavnom sudu zahtjev kojim se pokreće pred tim sudom postupak ocjene iz odjeljka IV Ustavnog zakona.**^[24] Ovoj ustavno-sudskoj ocjeni mogu biti podvrgnuti i propisi koji su bili prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva za ocjenu nije proteklo više od godinu dana. Zbog utvrđene neustavnosti Ustavni će sud ukinuti zakon ili pojedine njegove odredbe, a zbog utvrđene nesuglasnosti s Ustavom i zakonom drugoga propisa ukinut će ili poništiti taj propis odnosno pojedine njegove odredbe. **Pravo i obveza suda na neposrednu primjenu ekscepcije ilegalnosti i neposredno pokretanje ustavno-sudskog postupka dobro je sustavno rješenje, za razliku od ranijega (prema članku 24. stavku 3. Zakona o sudovima - "Narodne novine", broj 3/94 i 100/96) kada je sud nakon otklanjanja primjene podzakonskog propisa bio dužan o tomu izvijestiti Vrhovni sud Republike Hrvatske, a nedostajala je obveza toga suda da se o primljenom izvješću o ekscepciji na bilo koji način izjasni.**

Kad je sud pravomoćnom odlukom odbio primijeniti propis zbog neustavnosti ili nezakonitosti, a Ustavni sud utvrdi da takva neustavnost odnosno nezakonitost ne postoji, svatko kome je povrijeđeno neko pravo može zahtijevati izmjenu pravomoćne sudske odluke u roku jedne godine dana od dana objave odluke Ustavnog suda.^[25] Prema pravnom stajalištu Ustavnog suda u povodu ustavne tužbe može se ocjenjivati ustavnost propisa koji su ukinuti, iako su pobijane odluke donesene prije njihova ukidanja (U-III/731-1994, od 22. travnja 1997., obj. "Narodne novine", broj 53/97). U odluci U-III/844-1994, od 25. lipnja 1997. Ustavni sud navodi da se zaštita ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe ne može uskratiti samo zbog toga što je pravni propis, ustavnost kojega je dovedena u sumnju, prestao vrijediti, bez obzira je li ukinut kasnijim zakonom ili odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske. Ukidanje propisa, upravo protivno, ukazuje na osnovanost tvrdnje podnositelja ustavne tužbe o povredi njihovih ustavnih prava.

Upravni sud Republike Hrvatske u nizu je slučajeva i u raznim upravnim područjima izuzimao od primjene podzakonske propise zbog njihove nesuglasnosti s zakonom i Ustavom, te je konkretne sporove riješio primjenjujući zakon kao višu pravnu normu.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-1185/2002, taj je sud prihvatio zahtjev Upravnog suda i ukinuo članak 10. stavak 4. Pravilnika o postupku i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko, te zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske zbog prekoračenja ovlasti ministra kulture kao donositelja toga podzakonskog propisa koji nije bio ovlašten isključiti pravo na žalbu, pa je ta odredba protivna članku 5. i članku 18. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske.

Vežano za put pravne zaštite u cilju otklanjanja učinaka pojedinačnih upravnih akata donesenih uz primjenu propisa čiju je neustavnost i nezakonitost utvrdio Ustavni sud, upravno-sudska praksa dosljedna je u shvaćanju (Us-3680/1994, od 9. studenoga 1994., Us-2701/1994, od 15. lipnja 1994. i sl.) da se izmjena pojedinačnog akta treba tražiti kod nadležnoga upravnog tijela, a ne Upravnog suda koji je odbio tužbu protiv konačnog rješenja donesenoga temeljem tog neustavnoga odnosno nezakonitog propisa.

U odluci USRH Us-2729/97 od 21. listopada 1998. navodi se: «Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH daje pravo svakoj fizičkoj i pravnoj osobi, kojoj je povrijeđeno pravo pravomoćnim pojedinačnim aktom donesenim na osnovi ukinutog zakona ili drugog poništenog ili ukinutog propisa, tražiti od nadležnog tijela izmjenu toga pojedinačnog akta odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka. Dakle, ovo pravo odnosi se na pojedinačan akt upravnog tijela, a ne presudu Upravnog suda o zakonitosti tog akta».

Stranke se uglavnom i obraćaju upravnom tijelu, a tijela prihvaćaju provesti svojevrsno ponavljanje

postupka. Različito bi bilo u situaciji da je Upravni sud odlučio u sporu pune jurisdikcije.

U rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Uzz-8/1993, od 29. studenog 1996. u primjeni članka 23.st.2. UZUSRH («NN», broj 13/91) navodi se drukčije shvaćanje:

«Sama dikcija navedene odredbe, da se izmjena pojedinačnog akta ima pravo tražiti od nadležnog tijela i to odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka upućuje na tumačenje da je «nadležno tijelo» ono tijelo pred kojim je postupak dovršen, tj. koje je donijelo pravomoćni pojedinačni akt kojim je povrijeđeno pravo.

U ovom slučaju tužiteljevo pravo je povrijeđeno presudom Upravnog suda Republike Hrvatske, pa se u smislu čl. 23. st. 2. UZUSRH, izmjena navedene presude ima tražiti od tog suda. Zahtjev za izmjenu spomenute presude temelji se na čl. 23. st. 2. spomenutog zakona, pa se osnovanost zahtjeva ne prosuđuje po čl. 52. ZUS-a. Zahtjev za izmjenu pravomoćnog pojedinačnog akta kojim je povrijeđeno pravo iz čl. 23. st.2. spomenutog zakona po svojoj pravnoj prirodi nije prijedlog za ponavljanje postupka u smislu čl.52. ZUS-a, nego zahtjev sui generis, u kojem se postupak provodi odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka».

5.4. Obvezatnost pravnog shvaćanja iznesenoga u presudi suda

Načelo o obvezatnosti presuda donesenih u upravnim sporovima iz članka 4. ZUS-a^[26] razrađeno je odredbom članka 62. ZUS-a^[27].

Odbijanjem tužbe osporeni akt postaje pravomoćan, ali takva sudska presuda u sadržajnom smislu upravnom aktu ne dodaje «neku jaču pravnu snagu». S gledišta pravilne primjene materijalnoga prava može za upravnu praksu biti zanimljivo i korisno znati da je sud u odbijajućoj presudi potvrdio pravilnost nekoga pravnog shvaćanja iznesenoga u osporenom upravnom aktu ili dao uvjerljive – dobro argumentirane razloge za otklanjanje shvaćanja koje je zastupao tužitelj, ali to naravno nisu bilo kakvi izravni učinci odluke suda u konkretnoj stvari.

Uvažavajućom se presudom tužba uvažava i poništava osporeni upravni akt. U obrazloženju se navode razlozi zbog kojih je sud smatrao akt nezakonitim i iznose pitanja (formalne, činjenične i materijalno-pravne naravi) koja u postupku nakon presude treba rasvijetliti i riješiti s time **da vrijedi načelo vezanosti tijela pravnim shvaćanjem suda i primjedbama suda u svezi s postupkom**. U pravilu se ova pitanja isprepleću, pa primjerice zauzimanje stajališta suda glede određenoga procesnoga pitanja jest također «pravno shvaćanje suda».

S gledišta primjene materijalnoga prava – **izraženo pravno shvaćanje o značenju i sadržaju norme veže upravno tijelo pri donošenju novoga akta, pa nepridržavanje toga shvaćanja predstavlja izrazito nezakonito postupanje, protiv kojega se stranka može boriti novom tužbom protiv novoga upravnog akta**. Što se tiče podvođenja eventualno drukčijega činjeničnog supstrata formiranoga u upravnom postupku koji je proveden nakon presude pod mjerodavan materijalni propis – tu je moguće da rezultat daljnjega postupka osvjetli slučaj na nov način koji može dovesti i do za tužitelja nepovoljne odluke. Navodeći da formalno procesni propisi osiguravaju posrednim putem ispravan sadržaj upravnog akta, a materijalno-pravni propisi čine to na neposredan način. Dr. Ivo Krbek^[28] ističe da je u slučaju kada sud poništi akt iz materijalnih razloga uprava pri donošenju novoga akta sadržajno time strogo vezana.

Na izloženi način sud ispunjava svoju nadzornu funkciju u upravnom sporu koji se kod nas vodi ponajprije kao spor o zakonitosti upravnog akta, te u kojem sud odlučuje u pravilu na osnovi činjenica utvrđenih u upravnom postupku.

No, u slučajevima iz članka 42. stavka 3. i članka 63. ZUS-a^[29] sud nakon ocjene da je osporeni akt nezakonit taj akt poništava i rješava samu upravnu stvar odnosno sudi u sporu pune jurisdikcije. U prvom slučaju (članak 42. stavak 3. ZUS-a) zakonski je uvjet da podaci postupka pružaju za to pouzdanu osnovu, što znači da je činjenično stanje potpuno utvrđeno u upravnom postupku, te da je razlog nezakonitosti akta upravo pogrešna primjena materijalnoga prava što će sud ispraviti i pravilno primjenjujući materijalni propis

zakonito odlučiti o stvari.

Pouzdanu osnovu za odlučivanje u sporu pune jurisdikcije sud može ustanoviti i postupajući sukladno članku 39. stavku 3. ZUS-a^[30]. Prema članku 34. stavku 2. ZUS-a sud zbog složenosti sporne stvari ili boljega razjašnjenja stanja stvari može odlučiti održati usmenu raspravu.^[31]

Drugi slučaj je prerastanje spora zakonitosti u spor pune jurisdikcije (čl. 63. ZUS-a) jer se radi o novom (drugom) aktu koji je donesen nakon što je stranka uspjela u upravnom sporu protiv prvoga akta kada stranka pokreće novi spor jer je upravno tijelo unatoč načelu obvezatnosti presuda donesenih u upravnom sporu riješilo stvar mimo primjedaba suda u svezi s postupkom i pravnoga shvaćanja suda. S obzirom na temu rada, ističem da će upravo odbijanje tužene strane da prihvati pravno shvaćanje suda o sadržaju i značenju materijalnoga propisa biti slučaj kada će sud morati sam riješiti stvar. Time se tužitelju osigurava brža realizacija njegovih prava i na zakonu utemeljenih interesa.

U odnosu na renitentnu tuženu stranu, koja nakon uvažavajuće presude uopće ne donese novi akt u propisanom roku (članak 64. ZUS-a)^[32] predviđeno je na zahtjev tužitelja postupanje suda koje u konačnici završava donošenjem rješenja o upravnoj stvari, dakle i tu se radi o punoj jurisdikciji a za sud će biti najjednostavniji slučaj ako je kao jedino pitanje nezakonitosti ranijega akta bilo pitanje koje materijalno pravo treba primijeniti i kako ga pravilno primijeniti.

U zbirku sudskih odluka koju je pripremio Dr. Ivan Hörer^[33] uvrštena je **Odluka VSJ, br. UŽ-1263/56, od 18. svibnja 1975.** iz koje navodim:

«Sama činjenica da je osporeno rješenje doneseno protivno shvaćanju iznesenom u pravomoćnoj presudi ovoga suda predstavlja po zakonu razlog da se ono poništi, jer je presuda donesena u upravnom sporu obavezna kako za sud tako i za organe uprave».

U presudi istoga suda br. **UŽ-5866/59, od 29. studenog 1959.** ističe se da se zakonitost osporenog rješenja ocjenjuje sa stajališta zakona koji su bili na snazi u vrijeme kada je osporeno rješenje doneseno, a ne sa stajališta propisa koji su kasnije stupili na snagu.

U novijoj upravno-sudskoj praksi ogledan je primjer postupanja temeljem **članka 63. ZUS-a u sporu o dodjeli koncesije u kojem je nakon odbijanja ministarstva nadležnoga za pomorstvo da postupi sukladno pravnom shvaćanju iz presude Us-5949/2001, od 23. siječnja 2003.**, Sud uvažio tužbu protiv novoga akta, poništio akt ministarstva, uvažio žalbu, poništio odluku o prigovoru Lučke uprave S., uvažio prigovor i poništio odluku Lučke uprave S. O tom je Sud izvijestio Vladu Republike Hrvatske. U obrazloženju se, među inim navodi:

«Donošenje novog upravnog akta koji ne održava u svemu presudu donesenu u upravnom sporu, protivno je načelu obveznosti sudske presude u upravnom sporu (članak 4. Zakona o upravnim sporovima), što je nedopustivo s gledišta ustavnog načela zakonitosti i odnosa upravne i sudbene vlasti u pravnom sustavu.

Na kraju treba reći da se o zakonitosti presuda ovoga Suda može odlučivati samo u zakonom propisanom postupku, a tuženo tijelo nije ovlašteno odlučivati o zakonitosti ili nezakonitosti presuda Upravnog suda, nego upravo suprotno, isto se dužno pridržavati u svemu presuda ovoga Suda, jer su za tuženo tijelo iste obvezne, a otvoreno nepostupanje po sudskoj presudi protivno je načelu obveznosti sudske presude u upravnom sporu».

5.5. Izmjena pravnog shvaćanja

I u primjeni materijalnog prava moguća je situacija da se jave među sucima razlike u pristupu i tumačenju.

Prema članku 28. stavku 3. Zakona o sudovima ("Narodne novine", broj 3/94, 75/95, 100/96, 115/97 – Odl. USRH, 131/97, 129/00, 67/01 – Odl. USRH, 101/03 – vjerodostojno tumačenje, 117/03 – vid. čl. 286. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku i 17/04), na sjednicama sudskih odjela Upravnog suda Republike Hrvatske razmatraju se pitanja značajna za primjenu propisa iz pojedinih upravnih područja, kao i nacrti zakona kojima su uređuju pitanja iz djelokruga tog Suda.

Prema članku 30. istoga Zakona **sjednica odjela ili sudaca sazivlje se i kad se utvrdi da o pitanjima primjene zakona postoje razlike u shvaćanjima između pojedinih vijeća ili sudaca ili kad jedno vijeće ili sudac odstupi od ranije prihvaćenoga pravnog shvaćanja**. Kad u određenom slučaju vijeće ili sudac donese odluku koja nije sukladna s pravnim shvaćanjem kojega drugog vijeća ili suca, predsjednik odjela ili predsjednik suda može odrediti da se zastane sa slanjem prijepisa odluke i da se razlike u pravnim shvaćanjima rasprave u sjednici odjela. **Ako u tom slučaju sjednica odjela zauzme shvaćanje protivno donesenoj odluci vijeća ili suca, vijeće ili sudac koji je donio odluku dužan je o predmetu ponovno odlučivati. Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici sudskog odjela obvezno je i za sva vijeća toga odjela.**

Prema tome, do izmjene pravnoga shvaćanja zauzetoga u presudi dolazi na način koji pretpostavlja argumentiranu raspravu na sjednici odjela. Valja ukazati i na utvrđivanje općih stajališta za osiguravanje jedinstvene primjene zakona na općoj sjednici Vrhovnog suda Republike Hrvatske (čl. 34. podst.1. Zakona o sudovima).

Upravni sud Hrvatske na sjednici sudaca od 21. listopada 1987. zaključio je sljedeće: „**Upravni sud Hrvatske je u pravilu vezan svojim pravnim shvaćanjem sve dok se to pravno shvaćanje ne izmijeni na sjednici sudaca, pa ne može ocijeniti osporeni upravni akt zakonitim samo pozivom na članak 62. Zakona o upravnim sporovima, zašto što je nadležni organ stupio po drugačijem pravnom shvaćanju Vrhovnog suda Hrvatske u presudi donesenoj po zahtjevu za zaštitu zakonitosti**“.

U obrazloženju se, između ostalog, ističe da su prema Ustavu u obavljanju sudske funkcije sudovi nezavisni, da je Vijeće Upravnog suda vezano pravnim shvaćanjem usvojenim na sjednici suda, a ne pravnim shvaćanjem Vrhovnog suda Hrvatske izraženim u odluci donesenoj povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti, te da nova odluka Upravnog suda donesena protivno shvaćanju Vrhovnog suda može ostati neizmijenjena bilo da (tada) Javno tužilaštvo Hrvatske promijeni svoje shvaćanje, a konačno može ga promijeniti i sam Vrhovni sud Hrvatske.^[34]

6. Umjesto zaključka

Nakon izlaganja procesno-pravnih instrumenata predviđenih za zaštitu zbog pogrešne primjene materijalnog prava držim potrebnim ponovno naglasiti važnost pitanja pravilne interpretacije. Umjesto zaključka iznosim pogled dr. Velimira Ivančevića^[35]: «Tumačenjem pravnog propisa donositelj upravnog akta izražava svoj subjektivni stav o njemu nejasnom pitanju koji je pravi sadržaj slova i duha pravne norme. Pri tome je posve irelevantno da li je ona zaista nejasna ili je iz bilo kojeg razloga samo njemu nejasna (npr. nedovoljno poznavanje stručnih izraza i specifičan stil nomotehnike). No, ta subjektivna misaona operacija potpada pod kontrolu i dok god postoje protiv donesenog akta pravna sredstva, organ koje djeluje po njima jednako tako subjektivno ocjenjuje valjanost tog misaonog procesa prethodnoga interpreta. Ti subjektivni sudovi penju se ljestvicom svih onih organa koji mogu pravnim sredstvima biti angažirani da ocjenjuju zakonitost akta i, uz mogućnost misaonog vrludanja, mogu stići i do završne prečke te ljestvice – a to je sud u upravnom sporu. Njegova je riječ završna, ali i opet subjektivna, a završnost znači i to da je u pitanju autoritet koji u izvršenju sudske odluke veže organ (e.) čiji je akt poništen (čl. 62. ZUS), dok u slučaju odbijanja tužbe daje donositelju akta podršku da i u kasnijim jednakim slučajevima može primjenjivati svoju interpretaciju. Takav subjektivistički karakter interpretacije potrebno je isticati kao suprotnost objektivnoj interpretaciji apstraktne prirode koju daje sam donosilac pravne norme ili organ ovlašten za to (autentično tumačenje), a koje ima karakter normativnog akta».

Kako je iz uvodnoga dijela ovoga rada vidljivo «završnost riječi» suda koji odlučuje u upravnom sporu sada je tek relativna s obzirom na **institut ustavne tužbe i moguću ocjenu Ustavnog suda o pogrešnoj primjeni materijalnog prava do mjere da je pojedinačnim aktom i sudskom presudom zbog toga povrijeđeno ustavno jamstvo jednakosti**.

[1] Zakon o općem upravnom postupku (Nar. nov., br. 53/91, 103/96-Odluka USRH i Zakona o upravnim sporovima (Nar. nov., br. 53/91, 9/92 i 77/92)

[2] Tako je primjerice konkretan slučaj za koji ne postoji jasno predviđeno pravno pravilo (pravna praznina) moguće riješiti analogijom uz teleološku interpretaciju jer se bitna sličnost slučajeva ustanovljava odgovarajuće svrsi propisa, odnosno u krajnjoj liniji čitavu sustavu pozitivnoga prava.

Vid. Dr. Berislav Perić, *Država i pravni sustav*, Narodne novine, Zgb, 1990.

[3] Dr.sc. Siniša Rodin, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske*, Zbornik PFZ (53/3-4), 2003.

[4] Članak 19. Ustava RH glasi:

«Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.»

[5] Članak 4. ZUP-a glasi:

«(1) Tijela, ustanove i druge pravne osobe, koje postupaju u upravnim stvarima, rješavaju na temelju zakona, drugih propisa državnih organa i na temelju općih akata ustanova i drugih pravnih osoba koje one donose na temelju javnih ovlasti.

(2) U upravnim stvarima u kojima je tijelo zakonom ili na zakonu utemeljenim propisom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, rješenje mora biti doneseno u granicama ovlaštenja i u skladu s ciljem u kojem je ovlaštenje dano.

(3) Odredbe ovog Zakona važe i za slučajeve u kojima je organ ovlašten da u upravnim stvarima rješava po slobodnoj ocjeni.»

[6] Članak 7. ZUP-a glasi:

«U postupku se mora utvrditi pravo stanje stvari, i u tom cilju moraju se utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.»

[7] Dr. Pero Krijan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, str. 294., *Novi informator*, Zgb, 2004.

[8] Članak 18. Ustava RH glasi:

«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 određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.»

[9] Vidjeti članak 223. i 224. ZUP-a

[10] Članak 230. ZUP-a

[11] Bogdan Majstorović, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Sl.I. – Zbirka sav. Propisa, Bgd, 1978.

[12] Članak 235. ZUP-a glasi:

«(1) Ako organ koji je donio rješenje nađe da je žalba opravdana a nije potrebno provoditi nov ispitni postupak, može stvar riješiti drugačije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija.

(2) Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe.»

[13] Članak 240. ZUP-a glasi:

«(1) Drugostupanjsko tijelo će odbiti žalbu kad utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano, a žalba neosnovana.

(2) Drugostupanjsko tijelo odbit će žalbu i kad nađe da je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali su oni takvi da nisu mogli utjecati na rješenje stvari.

(3) Kad drugostupanjsko tijelo nađe da je prvostupanjsko rješenje na zakonu osnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni, on će u svojem rješenju izložiti te razloge, a žalbu odbiti.»

[14] VSJ – UŽ-939/65, od 5. veljače 1965.

[15] Vidjeti kod Dr. Mirka Perovića – *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, *Savremena administracija* 1972. Bgd.

[16] Članak 242. ZUP-a glasi:

«(1) Kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješenje stvari, ili da je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili je u proturječnosti s obrazloženjem, on će upotpuniti postupak i otkloniti izložene nedostatke, bilo sam bilo preko prvostupanjskog tijela ili kojega zamoljenoga tijela. Ako drugostupanjsko tijelo nađe da se na podlozi činjenica utvrđenih u upotpunjenom postupku stvar mora riješiti drugačije nego što je riješena prvostupanjskim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i sam riješiti stvar.

(2) Ako drugostupanjsko tijelo nađe da će nedostatke prvostupanjskog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostupanjsko tijelo, ono će svojim rješenjem poništiti prvostupanjsko rješenje i vratiti predmet prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak. U tom slučaju drugostupanjsko tijelo dužno je svojim rješenjem ukazati prvostupanjskom tijelu u kojem pogledu treba upotpuniti postupak, a prvostupanjsko tijelo dužno je u svemu postupiti po drugostupanjskom rješenju i bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana primitka predmeta, donijeti novo rješenje. Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe.»

[17] Članak 243. ZUP-a glasi:

«(1) Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da su u prvostupanjskom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, da je pogrešno primijenjen pravni propis na osnovi kojega se rješava stvar, ali ako nađe da je na osnovi slobodne ocjene trebalo donijeti drukčije rješenje, on će svojim rješenjem poništiti

prvostupanjsko rješenje i sam riješiti stvar.

(2) Ako drugostupanjsko tijelo utvrdi da je rješenje pravilno u pogledu utvrđenih činjenica i u pogledu primjene zakona, ali da se cilju zbog koga je rješenje doneseno može postići i drugim sredstvima povoljnijim za stranku, izmijenit će prvostupanjsko rješenje u tom smislu.»

[18] Članak 244. ZUP glasi:

«(1) U cilju pravilnog rješenja stvari drugostupanjsko tijelo može povodom žalbe izmijeniti prvostupanjsko rješenje u korist žalitelja i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, a u okviru zahtjeva postavljenog u prvostupanjskom postupku, ako se time ne vrijeđa pravo druge osobe.

(2) U istom cilju drugostupanjsko tijelo može povodom žalbe izmijeniti prvostupanjsko rješenje na štetu žalitelja, ali samo iz kojega od razloga predviđenih u članku 262., 265. i 266. ovoga Zakona.»

Članak 263. stavak 2. ZUP-a glasi:

«Rješenje koje je konačno u upravnom postupku može se ukinuti po pravu nadzora ako je njime očigledno povrijeđen materijalni zakon. U stvarima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima rješenje se može ukinuti samo po pristanku zainteresiranih stranaka.»

[19] Članak 265. ZUP-a glasi:

«(1) Ako je pravomoćnim rješenjem stranka stekla kakvo pravo, a tijelo koje je donijelo rješenje smatra da je u tom rješenju nepravilno primijenjen materijalni zakon, može rješenje ukinuti ili izmijeniti radi njegova usklađivanja s zakonom samo ako stranka koja je na temelju tog rješenja stekla pravo na to pristane i ako se time ne vrijeđa pravo treće osobe. Pristanak stranke obavezan je i za izmjenu na štetu stranke pravomoćnog rješenja kojim je stranci određena obveza.

(2) Uz uvjete iz stavka (1) ovog članka, a na zahtjev stranke može se ukinuti ili izmijeniti pravomoćno rješenje koje je nepovoljno za stranku. Ako organ nađe da nema potrebe da se rješenje ukine ili izmijeni, dužan je o tome obavijestiti stranku.

(3) Izmjena rješenja na temelju ovog članka djeluje samo ubuduće.»

[20] Konačno je rješenje ono protiv kojega nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku (vidjeti čl. 11.a ZUP-a)

[21] Članak 261. ZUP-a glasi:

«Tijelo protiv čijeg je rješenja pravovremeno pokrenut upravni spor može do okončanja spora, ako uvažava sve zahtjeve tužbe, poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje, ako se time ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili treće osobe.»

[22] Vidjeti članak 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 53/91, 9/92 i 77/92)

[23] Članak 21. Zakona o sudovima.

[24] Vidjeti članak 35., 37. i 44. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

[25] dr. Smiljko Sokol i dr. Branko Smerdel, Ustavno pravo, Školska knjiga Zgb, 1992. To određuje članak 60. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

[26] Članak 4. ZUS-a glasi:

«Presude Suda donesene u upravnim sporovima obavezne su.»

[27] Članak 62. ZUS-a glasi:

«Kad Sud poništi akt protiv kojega je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojemu se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba mjesto poništenoga upravnog akta donijeti drugi, nadležno je tijelo dužno donijeti ga bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude. Nadležno je tijelo pritom vezano pravnim shvaćanjem Suda i primjedbama Suda u vezi s postupkom.»

[28] Dr. Ivo Krbek – Upravno pravo FNRJ, str. 168, Bgd, 1955.

[29] Članak 42. stavak 1., 2. i 3. ZUS-a glasi:

«Sud rješava spor presudom.

Presudom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba uvažava, sud poništava osporeni upravni akt.

Kad sud nađe da se osporeni upravni akt ima poništiti, može, ako priroda stvari to dopušta i ako podaci postupka daju pouzdanu osnovu za to, presudom riješiti upravnu stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni akt.»

Članak 63. ZUS-a glasi:

«Ako nadležno tijelo nakon poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvaćanju suda, ili protivno primjedbama suda u svezi s postupkom, pa tužitelj podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, u pravilu, sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela. O takvu slučaju sud izvještava tijelo koje obavlja nadzor.»

[30] Članak 39. stavak 3. ZUS-a glasi:

«Ako bi poništenje osporenoga upravnog akta prema stavku 2. ovoga članka i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo tužitelju 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 postupilo po presudi, sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenoga činjeničnog stanja donijeti presudu odnosno rješenje.»

[31] Članak 34. ZUS-a glasi:

«O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici.

Zbog složenosti sporne stvari, ili ako inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stvari, sud može odlučiti da se održi

usmena rasprava.

Iz istih razloga i stranka može predložiti da se održi usmena rasprava. »

[32] Članak 64. ZUS-a glasi:

«Ako nadležno tijelo nakon poništenja upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi upravni akt ili akt u izvršenju presude donesene na temelju članka 42. stavka 5. ovoga Zakona, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takva akta. Ako nadležno tijelo ne donese akt ni za 7 dana od toga dana tog traženja, stranka može tražiti donošenje takva akta od suda koji je donio presudu u prvom stupnju.

U vezi s takvim zahtjevom sud će zatražiti od nadležnoga tijela obavijest o razlozima zbog kojih upravni akt nije donio. Nadležno tijelo dužno je dati tu obavijest odmah, a najkasnije u roku od 7 dana. Ako on to ne učini ili ako dana obavijest, prema mišljenju suda ne opravdava neizvršenje sudske presude sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnoga tijela. Sud će to rješenje dostaviti tijelu nadležnom za izvršenje i o tome istovremeno obavijestiti tijelo koje obavlja nadzor. Tijelo nadležno za izvršenje dužno je bez odgode izvršiti takvo rješenje.»

[33] Dr. Ivan Hörer, Upravni postupak i upravni sporovi, Sudska praksa i objašnjenja, Informator, Zgb, 1972.

[34] Objavljeno u Zborniku odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 161.-162.

[35] Dr. V.Ivančević, Istitucije upravnog prava, PFZ, Zgb, 1983.