

PUT PRAVNE ZAŠTITE U SLUČAJU ŠUTNJE UPRAVE

SADRŽAJ

1. POJAM
 - 1.1. Afirmativna presumpcija
 - 1.2. Negativna presumpcija
 - 1.3. Osobite posljedice značenja šutnje
2. OPĆA PROCESNA PRAVILA KOJIMA JE REGULIRANA ZAŠTITA ZBOG ŠUTNJE
3. UPRAVNI POSTUPAK PRVOG STUPNJA
 - 3.1. Rok za donošenje rješenja
 - 3.2. Početak roka
 - 3.3. Rok i dostava
4. UPRAVNI POSTUPAK DRUGOG STUPNJA
5. SUDSKI POSTUPAK
 - A. Procesne pretpostavke za zaštitu šutnje uprave prema Zakonu o upravnim sporovima
 - B. Odluke suda u upravnom sporu zbog nedonošenja upravnog akta
 - C. Posebni slučajevi šutnje prave nakon sudske presude u upravnom sporu
6. ŠUTNJA UPRAVE U POSTUPKU ADMINISTRATIVNOG IZVRŠENJA
7. DODATNO PITANJE
8. ZAKLJUČNE NAPOMENE
9. SUDSKA PRAKSA
 1. IZ SUDSKE PRAKSE U PRIMJENI ČLANKA 26. ZUS-a
 2. IZ SUDSKE PRAKSE U PRIMJENI ČLANKA 64. ZUS-a
10. USTAVNOSUDSKE ODLUKE

PUT PRAVNE ZAŠTITE U SLUČAJU ŠUTNJE UPRAVE

O ostvarenju puta pravne zaštite u slučaju jednog oblika nepravilnog postupanja tijela uprave, odnosno primjeni instituta tzv. „šutnje uprave“ prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, autorica piše u ovom radu, te analizira složena procesna pitanja koja su često predmet rasprave u mnogim upravnosudskim postupcima. Istovremeno kroz aktualnu upravnosudsku i ustavnosudsku praksu iznosi slučajeve u kojim je sud svojim stajalištima uputio na rješenje spornih pravnih pitanja povodom šutnje uprave.

1. POJAM

Osobito nepravilno ponašanje tijela kojima je u nadležnosti donošenje upravnih akata jest nepostupanje po zahtjevu. Pasivno držanje tijela uprave u povodu zahtjeva stranke otvara neizvjesnost koja negativno utječe na prava stranke kao procesnoga subjekta.

1.1. Afirmativna presumpcija

Nedonošenje rješenja – ni pozitivnoga ni negativnog, može na podlozi zakonom izabrane presumpcije o posljedici šutnje imati smisao odbijanja ili pak uvažanja zahtjeva. Afirmativna presumpcija u našem se pravu javlja rjeđe. Navest ćemo primjer iz Zakona o radu (Nar.nov., br. 38/95, 54/95, 65/97, 17/01, 82/01, 114/03, 123/03, 142/03 i 30/04, dalje: ZR). Prema stavku 1. članka 167. ZR udruga, sindikat i udruga poslodavaca, (odnosno njihovi savezi-udruge više razine), stječe pravnu osobnost danom upisa u Registar udruga. Sukladno članku 172. stavku 1. i 2. ZR-a tijelo ovlašteno za registraciju (ured državne uprave u županiji, odnosno ministarstvo nadležno za rad) dužno je donijeti rješenje o zahtjevu za upis u Registar udruga najkasnije u roku 30 dana od dana predaje urednog zahtjeva, a ako ne donese rješenje, smatrat će se da je udruga registrirana idućega dana nakon što je taj rok prošao.

1.2. Negativna presumpcija

Negativna je presumpcija pravilo u našem pravu. Zakonom o upravnim sporovima (Nar.nov., br. 53/91, 9/92 i 77/92, dalje: ZUS) i Zakonom o općem upravnom postupku (Nar.nov., br. 53/91 i 103/96 – Odluka USRH, dalje: ZUP), izgrađen je sustav zaštite protiv šutnje uprave na osnovi negativne presumpcije o posljedici šutnje. Dakle, nedonošenje rješenja ima smisao negativnog akta – rješenja kojim je odbijen zahtjev ili kojim je odbijena žalba.

1.3. Osobite posljedice značenja šutnje

Daljnju varijantu, odnosno osobit način reguliranja značenja posljedica šutnje sadrži primjerice Zakon o obrtu [\[1\]](#) (pročišćeni tekst – Nar.nov., br. 49/03). Zahtjev za izdavanje obrtnice nadležni ured državne uprave u županiji odnosno Ured Grada Zagreba treba riješiti u roku od 15 dana od njegova uredna podnošenja. Uz istek toga roka Zakon ne veže ni negativnu ni čistu afirmativnu presumpciju o odluci, već se propisuje da fizička osoba – podnositelj zahtjeva, može započeti s obavljanjem obrta (ako misli da udovoljava uvjetima) o čemu prethodno pismenim putem izvješćuje nadležno tijelo, ali ako se naknadno u postupku utvrdi da zakonski uvjeti nisu ispunjeni «smatrat će se da se obrt obavlja **protivno ovom Zakonu**».

2.OPĆA PROCESNA PRAVILA KOJIMA JE REGULIRANA ZAŠTITA ZBOG ŠUTNJE

Zakon o upravnim sporovima iz 1952.^[2] godine sadržavao je procesna pravila o zaštiti zbog šutnje, a kasnije je ta pitanja u odnosu na zaštitu u upravnom postupku regulirao Zakon o općem upravnom postupku iz 1956.^[3] godine, no izvjesna terminološka neusklađenost i neusklađenost glede određivanja rokova (računanje na mjesece, odnosno dane) nije ni kasnije otklonjena.

Naravno da posljedica šutnje uprave ima značenje negativnog akta tek kada nadležno tijelo ne donese rješenje u propisanom roku, a to je za prvostupanjsko rješenje rok utvrđen člankom 218. ZUP-a, a za drugostupanjsko rješenje rok iz članka 247. ZUP-a.

3.UPRAVNI POSTUPAK PRVOGA STUPNJA

3.1. Rok za donošenje rješenja

Prema članku 218. stavku 1. ZUP-a kad se postupak pokreće u povodu zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno provoditi poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odgode (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), nadležno tijelo **dužno je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od mjesec dana računajući od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.** U ostalim slučajevima kada se postupak pokreće u povodu zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, nadležno tijelo dužno je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci **najkasnije u roku od dva mjeseca, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.** Prema stavku 2. toga članka ako nadležno tijelo protiv čijega je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe kao da je njezin zahtjev odbijen.^[4]

3.2. Početak roka

Slijedi da se početak roka računa od **dana predaje urednog zahtjeva.** Prema tome, ako zahtjev sadržava kakav formalni nedostatak koji sprječava da se po njemu postupi, tijelo će postupiti sukladno odredbama članka 68. ZUP-a, tj. u slučaju takva nerazumljivoga ili nepotpunoga zahtjeva, odnosno zahtjeva kojemu nedostaje određeni podatak koji je nužan za postupanje, tijelo će – u pravilu pisano priopćiti podnositelju zahtjeva koje nedostatke treba ukloniti, te odrediti rok u kojemu je to dužan učiniti. U takvu slučaju rok od mjesec dana odnosno dva mjeseca računa se od dana kada je tijelo primilo upotpunjeni uredan zahtjev, a ne od dana predaje neurednoga zahtjeva.

3.3. Rok i dostava

U propisanom se roku rješenje mora ne samo donijeti nego i dostaviti stranci. Znači u pravilu će maksimalni rok za donošenje prvostupanjskoga rješenja biti dva mjeseca, a kada nije potrebno provoditi poseban ispitni postupak, a ne postoje ni drugi razlozi zbog kojih se stvar ne može riješiti bez odgađanja najkasniji rok za donošenje rješenja je mjesec dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.

Ako je posebnim propisom utvrđen kraći rok, tada postoji obveza tijela da donese rješenje u tom kraćem roku. Primjerice – prema odredbama članka 18. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Nar.nov., br.27/01) čelnik tijela dužan je odlučiti o prigovoru natjecatelja koji nije primljen u državnu službu u roku od 15 dana od dana isteka roka za podnošenje prigovora. Primjerice odredbom članka 171. stavka 5. ZUP-a propisuje se rok od 15 dana za izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, osim ako propisom kojim je ustanovljena službena evidencija nije drukčije određeno. Stavkom 7. istoga članka utvrđuje se rok od 15 dana za donošenje rješenja o zahtjevu za izmjenu uvjerenja, jer se u slučaju neizdavanja novoga uvjerenja u tom roku smatra da je zahtjev odbijen. Iako je uvodnom odredbom iz članka 2. ZUP-a predviđena mogućnost drukčijeg uređenja pojedinih postupovnih pitanja posebnim propisima, uz izričite odredbe o iznimnom – samo kraćem roku **iz stavka 1. članka 218. i članka 247. ZUP-a**, a imajući na umu i osnovna načela toga Zakona, posebice načelo efikasnosti priklonila bi se shvaćanju onih koji drže **da ne bi bilo moguće posebnim propisom odrediti za donošenje rješenja o zahtjevu ili o žalbi duži rok od rokova što su propisani odredbama ZUP-a**. Primjer iz najnovije zakonodavne prakse opovrgava isključivost takvoga tumačenja. Tako, sukladno specifičnosti toga pravnoga područja Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Nar.nov., br. 122/03) koji se primjenjuje od 1. listopada 2003., a kojim se uređuju pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja, propisuje – u određenim slučajevima – dulje rokove za donošenje rješenja (tri odnosno četiri mjeseca uz mogućnost, pod određenim uvjetima i daljnjega produljivanja), s time da rok počinje teći od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka (čl. 56.). Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, kao pravna osoba s javnim ovlastima (čl. 30.), donosi zaključak o pokretanju postupka po službenoj dužnosti ili po primitku zahtjeva (čl. 46., st. 1.). Protiv toga zaključka pravni lijek nije dopušten (čl. 46., st. 3.). Rješenje Agencije je prvostupanjski konačni upravni akt protiv kojega se može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom RH (čl. 58.).

Posebno valja istaknuti da se zaštita zbog nedonošenja rješenja proteže i na slučaj kada se rješenje donosi po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke. Primjerice u postupku prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji,^[5] o invalidskim pravima koja se priznaju temeljem oštećenja organizma donose se *terminirana rješenja*, ako je nadležno liječničko povjerenstvo ocijenilo da se u postotku oštećenja organizma očekuju promjene, pa se nakon datuma do kojega je o pravu privremeno odlučeno, donosi po službenoj dužnosti novi akt. **Stranka ima pravo podnijeti žalbu zbog nedonošenja takva prvostupanjskog rješenja nakon protoka propisanog roka kao da je njen zahtjev odbijen, jer se radi o postupku koji se ima provesti po službenoj dužnosti, ali je u interesu stranke. U tom smislu odlučeno je u više presuda Upravnog suda Republike Hrvatske (npr. Us-2119/2000, od 11. prosinca 2002.).**

Rok za rješavanje propisan člankom 218. ZUP-a važi i u slučaju kada konkretnu upravnu stvar kao prvostupanjsko tijelo rješava tijelo protiv čijega akta nema mjesta žalbi. (Prema čl. 224. ZUP-a protiv rješenja Sabora i Vlade RH ne može se izjaviti žalba, kao ni protiv prvostupanjskih rješenja ministarstava i drugih tijela državne uprave – osim kada je to Zakonom predviđeno).

4. UPRAVNI POSTUPAK DRUGOGA STUPNJA

Rješenje drugostupanjskog tijela o žalbi mora se donijeti i dostaviti čim prije, a najkasnije **u roku od dva mjeseca računajući od dana uredno predane žalbe, a posebnim propisom može biti određen kraći rok.**

Kako postupa drugostupanjsko tijelo odlučujući o žalbi zbog šutnje tijela prvoga stupnja? Prema stavku 1. članka 246. ZUP-a ako je žalbu izjavila stranka o čijem zahtjevu prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje (čl. 218. stavak 2.) drugostupanjsko tijelo tražit će da mu prvostupanjsko tijelo priopći razloge zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Ako nađe da rješenje nije doneseno u roku zbog opravdanih razloga, ili zbog krivnje stranke odredit će prvostupanjskom tijelu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od jednog mjeseca. Ako razlozi zbog kojih rješenje nije doneseno u roku nisu opravdani, drugostupanjsko će tijelo tražiti da mu prvostupanjsko tijelo pošalje spise predmeta. Prema stavku 2. istoga

članka ako drugostupanjsko tijelo može riješiti stvar prema spisima predmeta, donijet će svoje rješenje, a ako ne može – samo će provesti postupak i zatim odlučiti o stvari svojim aktom. Ako drugostupanjsko tijelo nađe da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostupanjsko tijelo naložit će da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku, nakon čega će riješiti stvar. Takvo rješenje je konačno.

Dakle, pod pretpostavkama da je žalba dopuštena i da ju je izjavila ovlaštena osoba, te da je žalitelj poštivao propisani dilatorni rok^[6] u kojem je tijelo prvoga stupnja bilo dužno donijeti rješenje, drugostupanjsko će tijelo utvrditi razloge zbog kojih prvostupanjsko tijelo nije u roku riješilo stvar. Uz krivnju stranke kao opravdani razlozi mogu biti poteškoće vezane uz pribavljanje dokaza, saslušanje određenih svjedoka koji su trenutno odsutni, eventualno čekanje na iskaze vještaka, viša sila, zapreke pri obavljanju uviđaja i sl. Ako uvažava opravdanost razloga drugostupanjsko tijelo određuje tijelu prvoga stupnja – maksimalno jednomjesečni rok za donošenje prvostupanjskog rješenja, a u protivnom – ako ne postoje opravdani razlozi – nadležnost prelazi na drugostupanjsko tijelo koje će riješiti stvar konačnim aktom.

Držimo zanimljivim iznijeti primjer iz sudske prakse: Vrhovni sud Republike Hrvatske u presudi broj: Uzz-1/1995-2, od 6. travnja 2001., kojom je uvažen zahtjev za zaštitu zakonitosti i ukinuta presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-13740/1993 navodi sljedeće:

«Vrhovni sud prihvaća pravno stajalište Upravnog suda Republike Hrvatske u onom dijelu prema kojem kad drugostupanjsko upravno tijelo po ovlaštenju iz članka 246. stavka 2. ZUP-a samo rješava stvar, neovisno da li prema spisu predmeta ili provedbom postupka, ono odlučuje o toj upravnoj stvari u konkretnom slučaju o zahtjevu tužitelja kojim je pokrenut upravni postupak u pravcu zabrane obavljanja ugostiteljske djelatnosti u određenom ugostiteljskom objektu, pa bi i po nalaženju ovoga Vrhovnog suda u izreci rješenja drugostupanjskog tijela trebalo riješiti o meritumu stvari, a ne o žalbi izjavljenoj zbog nedonošenja rješenja prvostupanjskog tijela. Međutim, pri tome treba po ocjeni ovoga Vrhovnog suda u svakom konkretnom slučaju ocijeniti uzimajući u obzir kako izreku tako i obrazloženje odluke (donesene po članku 246. stavku 2. ZUP-a) koji zajedno čine jednu cjelinu je li drugostupanjsko tijelo riješilo spomenutu upravnu stvar u cijelosti, a iz obrazloženja rješenja toga od 19. studenoga 1993., bez obzira na formulaciju navedenu u izreci nesumnjivo slijedi, da je tuženo tijelo riješilo ne samo žalbu tužitelja nego i njegov zahtjev koji je ocijenio neosnovanim».

5. SUDSKI POSTUPAK

A. Procesne pretpostavke za zaštitu zbog šutnje uprave prema Zakonu o upravnim sporovima

Prema članku 8. ZUS-a upravni spor se može pokrenuti i kad nadležno tijelo o zahtjevu odnosno o žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt, uz uvjete predviđene ovim Zakonom. Osnovna je pretpostavka da se radi o stvari u kojoj je donošenje upravnog akta stavljeno u nadležnost određenog tijela. U slučaju kada se ne radi o takvoj stvari upravni se akt ne bi ni mogao donijeti, te se niti ne može tražiti zaštita zbog šutnje. Procesne pretpostavke odnose se na dilatorne rokove kojih se osoba koja namjerava pokrenuti upravni spor zbog šutnje uprave mora pridržavati kao i na procesne radnje što ih treba poduzeti. **Prema stavku 1. članka 26. ZUS-a** ako drugostupanjsko tijelo nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje o žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Dakle, stranka nakon ulaganja žalbe mora pričekati istek roka koji je dan drugostupanjskom tijelu da odluči o žalbi, a upravni spor zbog nedonošenja odluke o žalbi može pokrenuti tek nakon što prethodno posebnim podneskom (pisanom požurnicom) traži od drugostupanjskog tijela koji vodi žalbeni postupak da žalbu riješi, a ono to ne učini ni nakon 7 dana po primitku požurnice. Procesne pretpostavke za tužbu nisu ispunjene ako je stranka pokrenula upravni spor prije isteka minimalnog roka od 7 dana nakon požurnice, ako nije uopće urgirala donošenje drugostupanjskog rješenja ili kada je požurila rješavanje prije isteka 60-todnevnog roka (odnosno propisanoga kraćeg roka) u kojem je tijelo trebalo

odlučiti. No, ne postoji maksimalni rok u kome može stranka pokrenuti upravni spor kada su ove pretpostavke ispunjene, te nakon njihova kumulativna ispunjenja stranka može tolerirati šutnju dok to želi, a zatim – kada to više ne želi pokrenuti upravni spor.

Valja navesti da je u slučaju kada se upravni akt donese uz diskrecijsku ocjenu također osigurana zaštita zbog šutnje uprave, jer je nedonošenjem akta stranci – koja ima pravo na formalni akt – povrijeđeno načelo zakonitosti u svakom slučaju.

Iste procesne pretpostavke mora ispuniti i tužitelj koji pokreće upravni spor radi nedonošenja odluke o zahtjevu koji u propisanom roku nije riješilo prvostupanjsko tijelo protiv čijega akta nema mjesta žalbi. To regulira stavak 2. članka 26. ZUS-a.

Odredba stavka 3. članka 26. ZUS-a odnosi se na slučaj tzv. dvostruke šutnje uprave, odnosno na slučaj kada nije odlučeno ni o zahtjevu u prvostupanjskom postupku, a niti o žalbi (odnosno zahtjevu ako temeljem stavka 2. članka 246. ZUP-a drugostupanjsko tijelo ima samo riješiti stvar), pa se u tom slučaju ima smatrati da su ispunjene procesne pretpostavke ako je podnesen zahtjev, ako je podnesena žalba nakon proteka roka u kojem je prvostupanjsko tijelo bilo dužno riješiti zahtjev (koji je rok za stranku dilatorni), ako je nakon isteka roka propisanoga za odlučivanje u drugostupanjskom postupku požureno rješavanje žalbe, te ako je bezuspješno prošao minimalni rok od 7 dana nakon požurenja. Slijedi da i u ovom slučaju tužba može biti podnesena preuranjeno, no ako su ispunjene procesne pretpostavke za pokretanje takva spora s tužbom se ne može zakasniti sve dok uprava šuti.

Ako upravno tijelo za vrijeme sudskog postupka pokrenutog tužbom zbog šutnje uprave donese upravni akt, to će tijelo – osim tužitelja istodobno izvijestiti o tome i sud pred kojim je spor pokrenut. Sud će u tom slučaju pozvati tužitelja da u roku od 15 dana izjavi je li naknadno donesenim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbu i u kojem opsegu, odnosno proširuje li tužbu i na novi akt. Sud će nastaviti postupak samo ako tužitelj izjavi da novim aktom nije zadovoljan, a u protivnom će obustaviti postupak. Ovu situaciju, koja je u praksi česta, reguliraju odredbe članka 32. ZUS-a.

S obzirom da je u postupku izvlaštenja sudska zaštita osigurana kod nadležnog županijskog suda, te je protiv drugostupanjskog rješenja pravni lijek – tužba tome sudu, držimo zanimljivim iznijeti mišljenje Dr. Jadranka Crnića u sklopu obrazlaganja što znači odgovarajuća primjena odredaba ZUS-a u tom sudskom postupku, a koje se odnosi na šutnju.^[7] Izvod iz teksta: Primjena Zakona o izvlaštenju – sudska zaštita, Inf. br.: 5211, od 14. veljače 2004., glasi: «Iako bi se iz odredbe članka 42.a ZOI-a moglo zaključiti da se tužba u slučaju šutnje administracije može podnijeti samo iz razloga što **drugostupanjsko tijelo** nije u zakonu propisanom roku odlučilo o žalbi, smatramo da ne bi trebalo isključiti ni primjenu članka 26. stavak 3. ZUS-a».

B. Odluke suda u upravnom sporu zbog nedonošenja

upravnog akta

U članku 30. Zakona o upravnim sporovima navode se dva slučaja koji predstavljaju negativne procesne pretpostavke vezane upravo za spor zbog nedonošenja upravnog akta. U stavku 1. točki 1. toga članka propisano je da će sud odbaciti tužbu ako utvrdi da je tužba podnesena prije vremena, a to se odnosi na situaciju kada sud utvrdi da nisu kumulativno ispunjene sve propisane pretpostavke glede rokova i procesnih radnja za zaštitu zbog šutnje uprave navedene odredbama članka 26. ZUS-a. Tako je primjerice rješenjem Upravnog suda Republike Hrvatske broj: **Us-M-10075/1998, od 12. lipnja 2003., tužba odbačena uz obrazloženje:**

«U konkretnom slučaju iz preslika uruđbiranih podnesaka tužitelja upućenih tijelima tuženoga Fonda koje je tužitelj dostavio uz tužbu, vidljivo je da je tužitelj zahtjev prvostupanjskom tijelu podnio 30. lipnja 1998., a žalbu radi nedonošenja rješenja 14. rujna 1998., dok je požurnicu za donošenje odluke o žalbi podnio 10. studenoga 1998., iz čega slijedi da nisu ispunjene sve procesne pretpostavke iz članka 26. Zakona o upravnim sporovima, te nije bilo uvjeta za odlučivanje o biti stvari».

Točka 2. stavka 1. članka 30. ZUS-a odnosi se na odbacivanje tužbe kada je upravni spor pokrenut zbog nedonošenja akta u stvari u kojoj se niti ne donosi odgovarajući upravni akt (koja nije upravna stvar). Odluku u formi rješenja sud donosi, kako je prethodno navedeno i onda kada obustavlja postupak zato jer je tijekom sudskog postupka započetog tužbom zbog šutnje uprave, tuženo tijelo naknadno donijelo akt kojim je tužitelj zadovoljan (članak 32. ZUS-a).

Ako su ispunjene procesne pretpostavke za tužbu zbog šutnje uprave sud rješava spor presudom. Odredbom stavka 5. članka 42. ZUS-a propisano je kada je tužba podnesena na temelju članka 26. ovoga Zakona presudom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba uvažava, odredit će se u kojem će smislu tužena strana donijeti rješenje ili će se presudom riješiti upravna stvar.

Slijedi da u slučaju kada se tužba uvažava izreka presude ne sadrži odluku o poništenju negativnog upravnog akta, jer takva akta u stvarnosti nema, nego je negativna odluka zakonom presumirana. **Nakon uvažavanja tužbe moguće je ako podaci postupka dopuštaju presudom i riješiti stvar (tada bi se radilo o sporu pune jurisdikcije).** U praksi pretežu presude u kojima sud nakon izricanja da se tužba uvažava određuje tuženom tijelu da donese akt koji je propustilo donijeti. Samo nalaganje da se akt donese ne bi bilo dovoljno, jer je prethodno citiranom odredbom ZUS-a predviđeno da će u tom slučaju sud odrediti «u kojem će smislu» rješenje biti doneseno. O raspoloživim podacima svakoga konkretnog slučaja ovisit će hoće li upute suda biti općenitije ili preciznije. Sud će, primjerice moći dati precizniju uputu u situaciji kada nije donesena odluka o žalbi protiv nezakonitoga prvostupanjskog rješenja pri čijem su donošenju utvrđene određene ali ne i sve pravno relevantne činjenice. Tada će sud odrediti koje još dokaze valja izvesti, te izraziti svoje pravno shvaćanje o primjeni odgovarajućih materijalno-pravnih odredaba. Primjerice u slučaju «dvostruke šutnje» u uvažavajućoj presudi kojom je tuženome određen rok od 30 dana za donošenje odluke, izraženo je shvaćanje Suda o temeljnom pravnom pitanju u konkretnoj stvari, **pa iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-M-3200/1998, od 15. svibnja 2002. slijedi:**

«O žalbi tužitelja zbog nedonošenja rješenja o usklađivanju mirovine nakon Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-283/97, od 12. svibnja 1998., tuženo će tijelo odlučiti primjenom propisa koji su na snazi nakon donošenja te Odluke, što znači da mirovinu treba uskladiti od 1. siječnja 1997. do 30. lipnja 1998., temeljem odredbe članka 30. Zakona o osnovnim pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (Nar.nov., br. 53/91), ali s obzirom da je upravni postupak jedinstven postupak, treba imati u vidu i odredbe Zakona o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima (Nar.nov.,br. 127/2000). U postupku nakon ove presude ponajprije treba utvrditi je li tužitelj osiguranik čija prava su regulirana Zakonom o osnovnim pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, a što Sud ne može ocijeniti s obzirom da nije dostavljen spis predmeta, a nema niti upravnog akta kojim je tužitelju priznato pravo iz mirovinskog osiguranja. Prema odredbi članka 5. Zakona o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima, ne povećavaju se mirovine određene prema Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika (Nar.nov.,br.53/91, 73/91, 18/92 i 96/92), mirovine određene prema propisima o određivanju mirovina zastupnika u Hrvatskom saboru i mirovine određene prema Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju individualnih poljoprivrednika (Nar.nov., br. 26/83, 49/83, 57/83, 47/86, 26/93, 40/90 i 96/93)».

Uvažavajućom presudom primjerice okončan je sudski postupak zbog šutnje uprave u **povodu prijedloga stranke za ponavljanje (obnovu) upravnog postupka, koji je prijedlog bio podnesen nenadležnom tijelu** (presuda Upravnog suda broj: Us-13310/2001, od 22. svibnja 2003.), te se u izreci presude određuje da se prijedlog stranke za ponavljanje konkretnoga upravnog postupka dostavlja na rješavanje sada nadležnome upravnom tijelu. (Tako je suđeno slijedom obveze poštivanja pravnog stajališta koje je Ustavni sud Republike Hrvatske izrazio u Odluci broj: U-III-634/1998, od 4. listopada 2001., kojom je uvažena ustavna tužba i ukinuto rješenje Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-5701/1995, kojim je tužba zbog šutnje bila odbačena uz obrazloženje da tužitelj ni prijedlog za ponavljanje upravnog postupka ni daljnje podneske nije uputio nadležnome tijelu, pa je bilo zaključeno da procesne pretpostavke za pokretanje upravnog spora nisu ispunjene.)

Prema zaključku sa sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske održane dana 22. ožujka 2004. slijedi: *«Prijedlog za zaključenje izvansudske nagodbe ne može se smatrati zahtjevom za priznanje prava o kojem se odlučuje upravnim aktom».*

(Stoga, nema ni mjesta zaštiti zbog šutnje uprave u slučaju nepostupanja po takvom prijedlogu).

C. Posebni slučajevi šutnje uprave nakon sudske presude u upravnom sporu

Sukladno odredbama članka 4. i 62. ZUS-a, kojima je propisana obvezatnost presuda donesenih u upravnim sporovima, tijelo čiji je upravni akt poništen dužno je postupiti kako je u sudskoj presudi određeno i donijeti novi upravni akt pri čemu je vezano pravnim shvaćanjem i primjedbama Suda u svezi s postupkom. Maksimalni rok za izvršenje presude je 30 dana.

Pasivno držanje upravnog tijela nakon presude kojom je raniji akt poništen, odnosno presude donesene u sporu zbog šutnje uprave kojom je naloženo donošenje odgovarajućeg akta nije rijetka pojava. **Takvo držanje predstavlja nezakonito ponašanje upravnog tijela, a zaštita stranke protiv takva ponašanja ostvaruje se prema procesnim pravilima iz odredbe članka 64. ZUS-a.** Prema stavku 1. toga članka nakon proteka roka od 30 dana u kojemu je tijelo dužno donijeti akt nakon presude, stranka treba posebnim podneskom požuriti donošenje takva akta, a nakon isteka roka od 7 dana od toga traženja ispunjene su procesne pretpostavke za traženje **da sud svojom odlukom supstituirá upravni akt.** Nakon procedure iz stavka 2. članka 64. ZUS-a sud treba donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog tijela, te se **i ovim putem upravni spor započet zbog šutnje uprave može pretvoriti u spor pune jurisdikcije u kojem će sud riješiti upravnu stvar.** Ovo rješenje suda izvršava se prema pravilima ZUP-a, što se odnose na izvršenje. Na renitentnost upravnog tijela sud bi bio dužan upozoriti hijerarhijski više tijelo koje obavlja nadzor. Pretpostavka za donošenje rješenja u sporu pune jurisdikcije u ovom slučaju jest da upravno tijelo nije obavijestilo sud o razlozima nedonošenja rješenja nakon presude ili da je sud ocijenio da dani razlozi ne opravdavaju nepostupanje prema presudi.

U svojim stručnim radovima dr. Pero Krijan^[8] upozorava na iznimnu štetnost neizvršavanja sudskih presuda, te navodi: «S obzirom na to da je takav odnos nedopustiv i višestruko štetan, trebalo bi da Upravni sud, prema potrebi poduzme i druge mjere kod viših instancija u upravnom sustavu, pogotovo ako takvih slučajeva bude više od istog tijela ili od tijela iz istog upravnog područja. Sadašnje rješenje u ZUS-u da će Upravni sud obavijestiti tijelo koje obavlja nadzor za slučaj neopravdanog nedonošenja rješenja u danom roku (čl. 64. st. 2. ZUS-a) nije prepreka Upravnom sudu da bude energičan na osiguranju ažurnosti provođenja u pravni život njegovih presuda».

6.ŠUTNJA UPRAVE U POSTUPKU ADMINISTRATIVNOG IZVRŠENJA

Ako se u postupku administrativnog izvršenja ne donese zaključak o dozvoli izvršenja po zahtjevu stranke, iako je protekao rok od 60 dana radi se o šutnji uprave. U obrazloženju presude Upravnog suda Hrvatske broj: Us-772/81, od 11. studenoga 1981. navodi se:

«Nije osnovano pravno shvaćanje izraženo u osporenom rješenju da nema šutnje administracije kad se ne donese zaključak o dozvoli izvršenja. Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine odredio je rok od 60 dana za donošenje odluke o zahtjevu odnosno o žalbi stranke, ako posebnim propisom nije određen kraći rok. Ta odredba Zakona (u istom tekstu) i sada je na snazi (čl. 26. ZUS-a), iako je 1956. godine donesen Zakon o općem upravnom postupku koji je svojim člankom 217. (sada čl. 218. i 247.) odredio rokove u kojima su nadležni organi dužni donijeti rješenje u upravnom postupku. Stoga se na slučajeve koji nisu obuhvaćeni odredbom članka 218. i 247. ZUP-a, što se tiče roka za donošenje odgovarajućeg upravnog akta, i dalje primjenjuju rokovi iz članka 26. ZUS-a, jer čl. 8. toga Zakona navodi «odgovarajući upravni akt», a to može biti rješenje ili zaključak, a rokovi za donošenje odgovarajuće odluke propisani su člankom 26. navedenog Zakona, u kojem su propisani i ostali uvjeti za izjavljivanje žalbe, pa i zbog nedonošenja zaključka».

Valja naglasiti da nema šutnje uprave kada nadležno tijelo ne poduzme radnje određene zaključkom o izvršenju rješenja radi njegova izvršenja. **Takvo propuštanje službene osobe tijela predstavlja nezakonitu**

radnju u smislu članka 67. i 68. ZUS-a, protiv koje se zaštita osigurava pred općinskim sudom (Zakon o sudovima, Nar.nov., br.3/94, 75/95, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00, 67/01, 5/02 – Odluka USRH, 101/03 i 17/04). Vidjeti čl. 34. st. 1. toč. 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Nar.nov., br.117/03).

7.DODATNO PITANJE

U članku „Sudska kontrola odluka u postupku diobe imovine bivših općina na području Republike Hrvatske“, Informator, broj: 5159-5160, od 16. i 20. kolovoza 2003., Štefanija Kasabašić^[9] izražava shvaćanje **da bi se protiv arbitraže odluke u tom postupku mogao pokrenuti quasi upravni spor** (čl.66. ZUS-a), a ne klasični upravni spor, te navodi: „Uz već navedeno, postavlja se pitanje da li nepokretanje arbitražnog postupka po službenoj dužnosti za jedinice lokalne samouprave koje nisu sklopile sporazum o preuzimanju imovine bivših općina do 31. ožujka 1994. predstavlja povredu prava u smislu primjene članka 66. ZUS-a, jer je postupak preuzimanja imovine sporazumom u smislu članka 87. mogao biti obavljen samo do 31. ožujka 1994. Može li i to biti osnova za primjenu članka 66. Zakona o upravnim sporovima i odgovarajuću primjenu toga Zakona, iako nije donesen pojedinačni akt (šutnja tijela), a time se vrijeđaju prava pravnih subjekata i nije osigurana druga sudska zaštita? Ovo se pitanje s pravom postavlja, jer prema stajalištu Ustavnog suda RH šutnja administracije (u upravnom postupku) ne može biti predmetom ustavnosudskog postupka **prije nego što je iscrpljen dopušteni pravni put pred Upravnim sudom RH**“.

U sudskoj praksi, prema našim saznanjima, zasad se Upravni sud Republike Hrvatske nije imao prilike izjasniti o dopustivosti zaštite zbog šutnje donositelja pojedinačnog akta u quasi upravnom sporu.^[10]

8.ZAKLJUČNE NAPOMENE

U znatnom broju upravnih sporova zbog nedonošenja odgovarajućega upravnog akta primijećeno je nepridržavanje rokova i nepoduzimanja radnja nužnih za ispunjenje procesnih pretpostavaka za ovaj vid sudske zaštite. To ukazuje na nedovoljnu upućenost u konzistentnost toga oblika **zaštite protiv nepravilnog rada uprave utemeljenog odredbama** članka 218., 246., 247. i 296. ZUP-a, te članka 8., 26., 30., 32., 42. stavak 5. i 64. ZUS-a.

U praksi je, čini se, ostala „nezapažena“ odredba **članka 296. ZUP-a prema kojoj službena osoba koja vodi postupak odnosno koja donosi rješenje odnosno zaključak, dužna u roku od 8 dana nakon proteka roka za rješavanje te upravne stvari iz članka 218. i 247. toga Zakona, pismeno obavijestiti stranku o razlozima zbog kojih rješenje odnosno zaključak nije donesen** i o tome koje će radnje poduzeti u svrhu njihova donošenja. S druge strane dugotrajnost sudske postupka može istaknuti nesrazmjer između strogo formalizirane procedure prema kojoj stranka mora postupiti i upornosti tijela u pasivnom držanju, tako da i za slučaj uspjeha u sporu često ostaje pitanje dovoljne adekvatnosti ovoga puta pravne zaštite. Valja imati na umu da se prema praksi Europskog suda za ljudska prava pri odlučivanju o tome je li postupljeno u razumnom roku u građanskim stvarima u kojima sudskom postupku prethodi upravna procedura u trajanje postupka uračunava i upravni postupak,^[11] pa je i to jedan od aspekata odlučnih za razmatranje efikasnosti zaštite zbog šutnje uprave.

9.SUDKSA PRAKSA

1. IZ SUDSKE PRAKSE U PRIMJENI ČLANKA 26. ZUS-a

«Kada prvostepeni organ, postupajući po žalbi temeljem članka 236. ZUP-a, donese novo prvostepeno rješenje i udovolji žalbenom traženju, ne postoje uvjeti za podnošenje tužbe po ovom članu».

USH, Us-5712/1979, od 19. travnja 1980.

„U postupku administrativnog izvršenja radi se o šutnji administracije ako se ne donese zaključak o dozvoli izvršenja po zahtjevu stranike.“

USH, Us-772/1981, od 11. studenog 1981.

«1. Rok od 60 dana za donošenje rješenja po žalbi stranke u smislu odredbe člana 26. ZUS-a računa se od dana kada je žalba predana kod prvostepenog organa.

2. Ako rješenje nije uručeno stranci, sud će primjenom odredbe čl. 42. st. 5. ZUS-a tužbu uvažiti i odrediti u kom će smislu nadležni organ donijeti rješenje.

3. a) U slučaju šutnje po odredbi čl. 26. st. 3. ZUS-a donošenje rješenja od prvostepenog organa ne daje pravo sudu da postupi po odredbi članka 32. ZUS-a, jer ostaje obveza suda da cijeni postojanje uvjeta za primjenu odredbe čl. 26. st. 1. ZUS-a zbog šutnje drugostepenog organa.

b) Ako nisu ispunjene procesne pretpostavke za pokretanje upravnog spora iz člana 26. ZUS-a tužba se odbacuje po odredbi čl. 30. st. 1. t. 1. ZUS-a.

c) Ponovno traženje podnosi se drugostepenom organu u smislu čl. 26. st. 1. ZUS-a.

Stranka se neće pozvati da o tome pruži dokaze ako u tužbi ne navodi da se s takvim traženjem obratila drugostepenom organu.

d) Ako nije postupljeno kao pod b) ovih zaključaka, sud će dalje postupati po čl. 42. st. 5. ZUS-a, a ne može se tužba odbaciti iako je doneseno prvostepeno rješenje.

e) Ako je tužba uvažena po čl. 42. st. 5. ZUS-a, trebalo bi uputiti tuženi organ da uzme u obzir već doneseno prvostepeno rješenje. U slučaju da je tužba po istoj odredbi odbijena, ipak je protiv prvostepenog rješenja dopuštena žalba, a zatim upravni spor, pa novu tužbu nije moguće odbaciti po odredbi čl. 30. st. 1. t. 6. ZUS-a».

Pravno shvaćanje sjednice USH od 30. rujna 1982.

«Stranka mora ponoviti traženje u smislu st. 1. ovoga člana neposredno tuženom organu».

USH, Us-849/1983, od 17. travnja 1983.

«Šutnja administracije postoji i kad je rješenje doneseno, ali nije dostavljeno stranci. Nema osnove za obustavu postupka ako je žalba podnesena zbog šutnje administracije prvostepenom organu, pa taj organ donese rješenje, a stranka i protiv tog rješenja izjavi žalbu».

USH, Us-1109/1983, od 18. svibnja 1983.

«Jednom tužbom može se pokrenuti upravni spor zbog nedonošenja jednoga odgovarajućeg akta».

USH, Us-3805/1983, od 22. veljače 1984.

«Tužbu zbog nedonošenja rješenja o žalbi može podnijeti samo stranka koja je izjavila žalbu. Tužbu druge stranke treba odbaciti po čl. 30. st. 1. toč. 3. i st. 2. Zakona o upravnim sporovima».

USH, Us-1430/1988, od 20. travnja 1988.

«Ako u toku trajanja upravnog spora zbog šutnje II stepenog organa I stepeni organ donese rješenje time ne prestaje šutnja II stepenog organa i Sud će temeljem članka 26. ZUS-a odlučiti o tužbi zbog šutnje».

Us-1081/1978, od 28. veljače 1979.

«Ne može se pokrenuti upravni spor zbog šutnje kada upravni organ ne donese rješenje o zahtjevu neke osobe da joj se uruči rješenje doneseno u postupku u kojem je ona trebala, a nije učestvovala kao stranka. U takvom slučaju tužba zbog šutnje se odbacuje».

Us-2231/1977, od 15. studenoga 1978.

„Nema šutnje administracije kada upravni organi ne provode radnje određene zaključkom o dozvoli izvršenja radi izvršenja rješenja. Ovakovo propuštanje organa predstavlja nezakonitu radnju u smislu čl. 68. ZUS-a (protiv koje se zaštita osigurava pred nadležnim općinskim sudom)“.

Us-1865/1979, od 28. studenoga 1979.

«U postupku komasacije može se izjaviti žalba zbog nedonošenja rješenja (čl. 218. Zakona o općem upravnom postupku)».

Upravni sud Hrvatske, Us-754/1990, od 11. travnja 1990.

«Drugostepeni organ nije imao uporišta u odredbi čl. 246. Zakona o općem upravnom postupku da obustavi postupak zbog nedonošenja rješenja o žalbi u slučaju ako je prvostepeni organ u međuvremenu donio rješenje kojim je odbio zahtjev, nego je takvo rješenje trebalo uzeti u obzir povodom žalbe zbog nedonošenja rješenja».

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3857/1990, od 22. listopada 1990.

«Zbog nedonošenja rješenja o žalbi protiv presude prvostupanjskog disciplinskog suda Ministarstva unutarnjih poslova dopušteno je pokretanje upravnog spora».

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4874/1995, od 28. veljače 1996.

«Tužba zbog «šutnje uprave» može se podnijeti i ako tuženo tijelo u propisanom roku ne donese rješenje o prigovoru službenika».

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-2030/1996, od 18. prosinca 1997.

«Ispunjeni su uvjeti za podnošenje tužbe zbog nedonošenja rješenja kada ministarstvo nije donijelo rješenje o žalbi izjavljenoj zbog nedonošenja odluke povodom zahtjeva upućenog vojnoj jedinici za izdavanje potvrde o ozljedi u Domovinskom ratu».

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5847/1998, od 12. listopada 2000.

«3. U tužbi podnesenoj u slučaju «dvostruke šutnje» sve postupno predviđene pretpostavke moraju biti kumulativno ispunjene, pa tužbu treba odbaciti primjenom članka 30. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, ako je stranka podnijela žalbu prije isteka roka propisanog za donošenje prvostupanjskog rješenja.

4. U postupcima pokrenutim zbog šutnje tuženog tijela radi usklađivanja mirovina povodom Odluke Ustavnog suda (US-M predmeti) rok za odlučivanje o zahtjevu je 60 dana».

Zaključci sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske, (u odnosu na predmete usklađivanja mirovina) od 24. listopada 2001.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8406/2001-6, od 12. lipnja 2003.

«Sukladno stavci 2. članka 56. Zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske svaka fizička i pravna osoba kojoj je povrijeđeno pravo pravomoćnim pojedinačnim aktom donijetim na osnovi ukinutog zakona ili drugoga ukinutog ili poništenog propisa ima pravo tražiti od nadležnog tijela izmjenu toga pojedinačnog akta odgovarajućom primjenom odredaba o ponavljanju postupka. Ranijim pravomoćnim rješenjem kojime je tužiteljici priznato pravo na obiteljsku mirovinu nakon smrti supruga Zvonka Romanovića (rješenje Područne službe od 9. siječnja 1998.) bio je primjenom podzakonskog propisa, koji nije bio suglasan Zakonu, povrijeđen zakon na njenu štetu, pa novo izmijenjeno rješenje, sada usaglašeno sa Zakonom, treba djelovati od dana od kada je tužiteljici priznato pravo na obiteljsku mirovinu.

U konkretnom slučaju tužiteljica ima pravni interes da drugostupanjsko tijelo odluči o njoj žalbi (zbog šutnje) neovisno o tome što se nije žalila na prvostupanjsko rješenje od 19. studenoga 1999. Slijedom navedena, tuženo će tijelo riješiti žalbu tužiteljice izjavljenu zbog šutnje prvostupanjskog tijela, te će o njoj raspraviti uzimajući u obzir rješenje od 19. studenoga 1999. (protiv kojega tužiteljica nije uložila žalbu) te odlučiti o obiteljskoj mirovini na način da joj se to pravo zakonito odredi počev od dana utvrđenog rješenjem od 9. siječnja 1998.

S obzirom na navedeno osporeni se zaključak ne može ocijeniti zakonitim, pa je stoga temeljem članka 39. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 53/91, 9/92 i 77/92) valjalo osporeni zaključak poništiti. Tuženo će tijelo sukladno članku 62. istoga Zakona donijeti rješenje kojime će odlučiti o žalbi tužiteljice slijedom presude broj: Us-7179/1999, od 7. veljače 2001., te pravnoga stajališta Suda iznesenoga u ovoj presudi».

2. IZ SUDSKE PRAKSE U PRIMJENI ČLANKA 64. ZUS-a

Rješenjem Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-4613/1998-3, od 8. ožujka 2000. odbačen je zahtjev za donošenje rješenja umjesto tijela uprave uz obrazloženje:

«Nije sporno da je presudom ovoga Suda broj: Us-8013/1996-6, od 16. travnja 1997. uvažena tužba

tužitelja i poništeno rješenje Ministarstva obrane Republike Hrvatske od 30. rujna 1996.

Međutim, sukladno citiranom članku 62. Zakona o upravnim sporovima obveza tuženoga tijela da donese, mjesto poništenog akta drugi, postoji samo ako je to potrebno prema prirodi stvari koja je bila predmet spora. U konkretnom slučaju, a što slijedi iz obrazloženja citirane presude, kojom se sukladno članku 42. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima poništava pobijano rješenje, s time da nakon poništenja tog akta ostaje na snazi prvostupanjsko rješenje od 31. siječnja 1996., zbog protoka prekluzivnog revizijskog roka, **nije bilo mjesta donošenju novog akta tuženoga tijela u izvršenju presude**».

U obrazloženju rješenja istoga Suda broj: Us-3605/2002-5, od 18. prosinca 2002. kojim je zahtjev za postupanje po čl. 64. ZUS-a odbijen navodi se:

«Uz predmetni je zahtjev tužitelj priložio prvostupanjsko rješenje od 2. prosinca 1994. kojim je odbijen zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole za gradnju gospodarske građevine za junad i spremišta za hranu na građevinskoj parceli kat.čest.br. 623/1 k.o. Kalnik, koje je doneseno u ponovnom postupku nakon što je Ministarstvo graditeljstva i zaštite okoliša – u izvršenju presude ovoga Suda od 15. travnja 1993. – poništilo raniji prvostupanjski akt kojim je bila dozvoljena legalizacija tog objekta (navedeno jasno proizlazi iz obrazloženja novoga prvostupanjskog rješenja). Iz drugoga priloga dostavljenog uz predmetni zahtjev vidljivo je da je nadležno inspeksijsko tijelo donijelo 28. kolovoza 1996. rješenje kojim se investitoru naređuje uklanjanje te građevine (dopis inspekcije od 3. rujna 1996.).

Kako je u izvršenju presude Ministarstvo graditeljstva i zaštite okoliša donijelo 23. rujna 1993. novi upravni akt neosnovano je traženje da Sud donese takav akt.

S obzirom na navode iz podnesaka pripominje se da tužitelj može zatražiti donošenje zaključka o dozvoli izvršenja o rušenju od 28. kolovoza 1996., a ukoliko je takav zaključak donesen te po njemu nije postupljeno radilo bi se o nezakonitoj radnji službene osobe u inspeksijskom tijelu, a tužba za zaštitu zbog nezakonite radnje može se sve dok radnja traje podnijeti nadležnom općinskom sudu^[12] u smislu članka 68. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 53/91, 9/92 i 77/92)».

Zahtjev za donošenja akta umjesto tuženog tijela odbijen je uz obrazloženje:

«Sud je tužbu tužiteljice uvažio temeljem odredbe članka 39. stavak 2., a u svezi s člankom 33. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, budući da tuženo tijelo nije dostavilo Sudu spise koji se odnose na predmet, a prigovori tužbe su bili takovi da bi mogli imati utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari.

Dopisom ovog Suda broj: Us-3235/2002, od 15. travnja 2002. zatražena je od tuženog tijela obavijest u smislu citirane odredbe članka 64. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima.

U svezi traženja tuženo je tijelo izvijestilo ovaj Sud (obavijest klasa: 034-01/00-01/10, ur.br.: 532-04/1-02-6, od 12. lipnja 2002.) kako prema članku 48. stavku 3. Zakona o srednjem školstvu ("Narodne novine" broj 19/92, 26/93, 27/93, 50/95, 59/01 i 114/01 – novela Zakona koja se primjenjuje od 1. srpnja 2001. godine) ravnatelja srednje škole imenuje i razrješava školski odbor, te da slijedom citirane zakonske odredbe proizlazi da Ministarstvo prosvjete i športa nema ovlaštenje imenovati ravnatelja srednje škole, pa stoga nije niti moglo donijeti upravni akt odnosno rješenje prema presudi ovog Suda broj: Us-2608/2000-4, od 13. prosinca 2001. godine.

Kako prema ocjeni Suda, dana obavijest tuženog tijela opravdava neizvršenje rečene presude ovog Suda, budući da sukladno citiranoj odredbi članka 48. stavka 3. Zakona o srednjem školstvu proizlazi da ravnatelja srednje škole imenuje i razrješava školski odbor, a ne ministar prosvjete i športa, valjalo je odbiti zahtjev tužiteljice da Sud donese akt u smislu članka 64. Zakona o upravnim sporovima, te riješiti kao u izreci». (Us-3235/2002, od 18. prosinca 2002.)

Zahtjev je odbijen uz obrazloženje:

«Iako je tužitelj, svojim radnjama, ispunio procesne pretpostavke za podnošenje zahtjeva ovome Sudu

u smislu odredbe članka 64. Zakona o upravnim sporovima, poništenjem presuda kojima mu je izrečen prestanak radnog odnosa, pravna situacija tužitelja je takva da se vraća u stanje koje je postojalo prije donošenje poništenih presuda, to znači da tužitelju i nije prestao radni odnos, te da se on i dalje vodi kao zaposlen u tijelu tuženog. Stoga, u takvoj pravnoj situaciji nije potrebno donositi rješenje kojim će tužitelj biti ponovno primljen u stalni radni odnos MUP-a RH, kao što je to u zahtjevu tražio. On u takvom odnosu već i jeste, jer poništenjem akta temeljem kojeg bi mu prestala služba ona nije niti prestala, a s obzirom na članak 64. Zakona o upravnim sporovima određuje da kad sud poništi akt protiv kojeg je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kojemu se nalazio prije nego što je poništen akt donesen.

Što se tiče zahtjeva tužitelja da mu se isplati zarada koju je gubio dok je bio izvan radnog odnosa sa zakonskom zateznom kamatom, isti predstavlja građansko pravni zahtjev, za koji nije nadležan ovaj Sud, te tužitelju za ostvarenje tog zahtjeva, kao i za izvršenje presude Us-3766/2001 u dijelu koji se odnosi na vraćanje tužitelja na posao, na raspolaganju stoje drugi pravni instrumenti utemeljeni u Zakonu o ovršnom postupku». (Us-1727/2002, od 19. srpnja 2002.)

Zahtjev je odbijen uz obrazloženje:

«Odredba članka 62. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 53/91, 9/92 i 77/92) propisuje da kada 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 umjesto poništenog upravnog akta donijeti drugi, nadležni je organ dužan donijeti ga bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostave presude. Nadležni organ pri tome je vezan pravnim shvaćanjem Suda i primjedbama Suda u vezi s postupkom.

Dakle, poništenjem akta protiv kojeg je bio pokrenut upravni spor predmet je vraćen u stanje u kojemu se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. U konkretnom slučaju to znači da posljedicom presude tužiteljica nije razriješena dužnosti ravnateljice javne ustanove «Nacionalni park Krka». Slijedom toga tuženo tijelo i nije bilo u obvezi donijeti novo rješenje, što bi bilo u obvezi prema naprijed citiranoj odluci s obzirom na izraženo pravno shvaćanje Suda o povredi pravila postupka. Ovo iz razloga što tuženo tijelo najvjerojatnije i nije našlo razloga za donošenje takvoga rješenja, slijedom čega njegovim nedonošenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužiteljice.

Što se tiče zahtjeva upravljenog prema ovome Sudu za postupanje po odredbi članka 64. Zakona o upravnim sporovima kojim tužiteljica traži da Sud donese rješenje umjesto tuženog tijela, isti je odbijen jer prema prirodi stvari, koja je bila predmet spora, donošenje takvoga rješenja od strane Suda umjesto poništenog upravnog akta, ne bi bilo svrsishodno, a niti u korist tužiteljice. U konkretnom slučaju, od Suda se traži da donese rješenje koje bi uz valjano obrazloženje opravdalo razrješenje tužiteljice ravnateljice javne ustanove «Nacionalni park Krka», što bi išlo na njenu štetu, a činjenična osnova takvom rješenju nije utvrđena». (Us-1309/2001, od 9. svibnja 2002.)

Zahtjev je uvažen i naloženo je tuženom tijelu da u roku od 30 dana odluči o zahtjevu tužitelja i donese akt:

«Pri odlučivanju o zahtjevu prema članku 64. Zakona o upravnim sporovima, Sud je dužan pridržavati se ranije izraženog pravnog stanovišta i primjedbi glede postupka. Stoga, kako tuženi nije otklonio zapažene nedostatke radi kojeg je zahtjev ranijom presudom bio uvažen, nije utvrdio relevantno činjenično stanje niti donio novi upravni akt, na osnovi čega bi se mogla ocijeniti osnovanost tužiteljevog zahtjeva, Sud nema mogućnosti, za sada, odlučiti o samom meritumu sporne upravne stvari. Iz navedenog razloga Sud je uvažavajući zahtjev ponovno naložio tuženom da postupi prema zahtjevu tužitelja i nalogu iz spomenute presude u ostavljenome roku. Tuženi će u tom cilju utvrditi potrebne činjenice što se odnose na rad tužitelja u vrijeme koje je prethodilo rješenju o prestanku službe te nakon toga ocijeniti ispunjavaju li se uvjeti za zakonitu primjenu odredbe članka 379. Zakona o upravi ("Narodne novine" broj 16/78 do 53A/91).

Pri utvrđivanju relevantnih činjenica tuženi će postupiti prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" broj 53/91) u dijelu što se odnosi na dokazni postupak, pribavit će podatke o radu tužitelja u spornom razdoblju, po potrebi će provesti i dokaz saslušanjem svjedoka koji su radili u tadašnjem Centru republičkih organa uprave u Splitu, pružit će mogućnost tužitelju da u postupku sudjeluje i očituje se na provedene dokaze te će ovisno o utvrđenom donijeti odgovarajuću odluku. Stoga ako zaključi da je bilo mjesta primjeni spomenute odredbe Zakona o upravi, tuženi će donijeti upravni akt o prestanku službe tužitelju s potpunim obrazloženjem, dok će u suprotnome odlučiti o zahtjevu tužitelja (za naknadu štete) kako je naznačen podneskom od 26. ožujka 2003. godine». (Us-3342/2003, od 30. lipnja 2003.)

Zahtjev se uvažava i nalaže se Ministarstvu obrane Republike Hrvatske donošenje rješenja o zahtjevu tužitelja za priznanje povjerljivog izuma u roku od 60 dana od dana primitka rješenja Suda. (Us-7531/1996, rj. od 9. prosinca 1999.).

S obzirom da se često ističe da su odluke Upravnog suda Republike Hrvatske donesene temeljem članka 64. ZUS-a u sporu pune jurisdikcije rijetke, navodim primjera radi neke slučajeve u kojima je zahtjev uvažen i odlučeno o stvari:

Rješenjem broj: Us-7545/1997, od 13. prosinca 2000. Upravni sud Republike Hrvatske uvažio je zahtjev za donošenje upravnog akta umjesto tuženog tijela u izvršenju presude toga Suda. Daje se prikaz izreke:

«Prijedlog za donošenje rješenja po članku 64. Zakona o upravnim sporovima se uvažava.

Povodom tužiteljeve žalbe poništava se rješenje Komisije za utvrđivanje visine stanarine i naknade etažnih vlasnika Zajednice br. UP-I-23958/4, od 8. kolovoza 1988., rješava se:

Vlasniku stana M.B.A. položenog na VII katu stambene zgrade u S., utvrđuje se visina naknade za održavanje zajedničkih dijelova i uređaja u toj stambenoj zgradi te dijela troškova upravljanja tom zgradom u mjesečnom iznosu od 13,87 kn (preračunato 13.970,00 dinara) počam od 1. srpnja 1988. godine».

U rješenju broj: Us-11211/1993, od 15. svibnja 1995. Upravni sud Republike Hrvatske riješio je:

«I Zahtjev za donošenje rješenja koje zamjenjuje akt nadležnoga tijela se uvažava.

II Zahtjev za davanje na korištenje čest.zem.br. 4163/128 k.o. S. u površini od 400 m² se odbija».

Uvažen je prijedlog za ponavljanje postupka okončanog rješenjem Ministarstva obrane – Komisije za privremeno korištenje stanova. (Us-4447/1995, rj. od 22. siječnja 1997.).

Uvažena je žalba i poništeno rješenje Sekretarijata za privredu, rad i inspeksijske poslove Općine Našice kojim je stranci naloženo da ispod svoje okućnice cestovni jarak dovede u funkciju za nesmetan odvod vode. (Us-6680/1995, rj. od 25. lipnja 1998.).

Dozvoljeno je ponavljanje postupka okončanog rješenjem Komisije za privremeno korištenje stanova Ministarstva obrane Republike Hrvatske. (Us-9500/1995, rj. od 25. rujna 1997.).

Uvažen je prigovor izjavljen protiv rješenja Okružnog državnog odvjetništva Bjelovar u stvari razvrstavanja u platni razred u smislu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti i Uredbe o razvrstavanju u platne razrede poslova na kojima rade namještenici. (Us-2796/1996, rj. od 23. siječnja 1997.).

Uvažen je prigovor protiv rješenja Okružnog državnog odvjetništva Bjelovar u stvari razvrstavanja u platni razred službenika, odnosno namještenika. (Us-2797/1996, rj. Od 23. siječnja 1997.).

Uvažen je prigovor protiv rješenja Okružnog državnog odvjetništva Bjelovar u stvari razvrstavanja u platni razred službenika, odnosno namještenika. (Us-2798/1996-5, rj. od 23. siječnja 1997.).

Uvažen je prigovor protiv rješenja Okružnog državnog odvjetništva Bjelovar u stvari razvrstavanja u platni razred službenika, odnosno namještenika. (Us-2799/1996, rj. od 23. siječnja 1997.)

Odobrava se mr.sci.dr.med. S.B., spec. medicinske citologije, obavljanje privatne prakse u ordinaciji Medicinske citologije u K. (točka 1. izreke rješenja). Utvrđuje se pod kojim će se nazivom obavljati privatna praksa, te kada će započeti s radom (točka 2. i 3. izreke rješenja). (Us-8972/1997, rj. od 12. ožujka 1998.).

Uvažava se žalba i poništava rješenje Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, Područne službe u Rijeci, te se predmet vraća prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak u stvari priznavanja prava na invalidsku mirovinu. (Us-6539/1996, rj. od 12. prosinca 1996.).

Dozvoljena je obnova postupka okončanog izdavanjem građevinske dozvole Općinskog komiteta za privredu, Općina Donja Stubica, te je poništena građevinska dozvola za točilište izdana temeljem poništene sanitarne suglasnosti na lokaciju objekta (projekt staje). (Us-6537/1995-4, rj. od 5. studenoga 1998.).

Uvažena je žalba, te je poništeno rješenje prvostupanjske Uprave prihoda u Supetru. (Us-8728/1995, od 16. prosinca 1999.).

10. USTAVNOSUDSKE ODLUKE

Iznosimo dva primjera ustavnosudskih odluka vezanih za institut „šutnja uprave“.

Ustavni sud Republike Hrvatske u Vijeću trojice rješenjem broj: U-III A-3008/2003, od 14. studenoga 2003. odbacio je ustavnu tužbu kojom je podnositelj isticao da određena upravna tijela nisu u zakonskom roku odlučila o postavljenim zahtjevima (parcelacija zemljišta, prebacivanje posmrtnih ostataka). U obrazloženju se navodi:

«Odredbama članaka 218. i 246. Zakona o općem upravnom postupku i članka 26. Zakona o upravnim sporovima propisano je ovlaštenje stranke za postupanje u slučaju kada o njezinom zahtjevu nadležno upravno tijelo nije riješilo u zakonom propisanom roku.

Pritom, nekorištenje prava na podnošenje žalbe ili na pokretanje upravnog spora po proteku zakonskih rokova za donošenje rješenja u upravnom postupku, pada na teret stranke.

Slijedom iznijetog, ustavnosudski postupak pokrenut ustavnom tužbom iz razloga nedonošenja meritorne odluke u razumnom roku na temelju ovlaštenja iz članka 63. Ustavnog zakona, mogao bi se, u konkretnom slučaju, pokrenuti i voditi samo zbog nedonošenja odluke Upravnog suda Republike Hrvatske, a ne i neposredno zbog nedonošenja odluke upravnih tijela.

Budući da se u ustavnoj tužbi podnositelj ne poziva na odlučivanje u razumnom roku pred nadležnim sudom već na odlučivanje u zakonskom roku pred nadležnim upravnim tijelima, za što mu je osigurana pravna zaštita prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, to nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje ustavnosudskog postupka u skladu s odredbom članka 63. Ustavnog zakona».

Ustavni sud Republike Hrvatske u Vijeću šestorice odbio je ustavnu tužbu podnesenu temeljem članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 49/02 – pročišćeni tekst) jer nisu ispunjene zakonske pretpostavke uz obrazloženje:

«Razmotrivši osnovanost razloga i navoda ustavne tužbe u odnosu na trajanje postupka pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, Ustavni sud je utvrdio da u konkretnom slučaju nije prekoračen razuman rok unutar kojega Upravni sud Republike Hrvatske mora odlučiti o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe, jer je od dana podnošenja tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske do dana podnošenja ustavne tužbe proteklo devet (9) mjeseci i četiri (4) dana.

Sukladno tome, a imajući u vidu prosječnu duljinu trajanja upravnosudskog postupka u Republici Hrvatskoj, te uvažavajući dosadašnju praksu Ustavnog suda u tom pitanju, kao i mjerila kojima se Ustavni sud vodi u procjenjivanju duljine upravnosudskog postupka, Ustavni sud je utvrdio da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za primjenu članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona».

[1] Vidjeti čl.13.: 14. i 15. Zakona o obrtu. Slično – čl. 25. i 26. Zakona u ugostiteljskoj djelatnosti («Narodne novine» broj 49/03 – pročišćeni tekst i 117/03). Tako i presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-6796/00, od 24. listopada 2000.

[2] Zakonom o upravnim sporovima (Sl.L.FNRJ, br. 23/52) uveden je upravni spor «u cilju što potpunije zaštite prava građana i učvršćivanja zakonitosti u radu državnih organa». Vidjeti P.Krijan, «Komentar Zakona o upravnim sporovima», Informator, Zagreb, 2001., str. 2.

[3] I.Borković, Upravno pravo, Informator, 1995., str. 368.

[4] Tzv. „šutnja uprave“ postoji kako u onom slučaju kad u propisanim rokovima nisu poduzete nikakve radnje u postupku, tako i u onim slučajevima kad je postupak do kraja proveden, ali nije doneseno rješenje ili kad je rješenje u propisanom roku doneseno a stranci nije dostavljeno – Dupelj, Crnković, Ivanović, Masnec, „Primjena Zakona o općem upravnom postupku“, Informator, 1998., str. 158.

[5] Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Nar.nov.,br. 94/01 i 122/02)

[6] Rok kojim se određuje razdoblje prije čijeg isteka poduzimanje određene procesne radnje nije dopušteno (S.Triva, Rječnik građanskog procesnog prava, Informator, 1968.,str.50).

[7] Vidjeti članak od naslovom „Primjena Zakona oizvjaštenju – sudska zaštita“, Informator, br. 5211 od 14. veljače 2004.

[8] P.Krijan, „Komentar Zakona o upravnim sporovima“, Informator, 2001., str.233.

[9] Vidjeti Š. Kasabašić, „Sudska kontrola odluka u postupku diobe imovine bivših općina na području Republike Hrvatske“, Informator, br. 5159-5160 od 16. i 20. kolovoza 2003.

[10] Vidjeti članak „Upravno sudstvo u Hrvatskoj“ – dr.sc. Dragan Medvedović, Zbornik Odluka Upravnog suda – Narodne novine, 2002., str.34.

[11] Vidjeti članak D. Jurić-Knežević „Sudska kontrola upravnih akta“, Informator broj 5009. od 9.3.2002.U članku je navedeno izlaganje dr. Nine Vaić na Okruglom stolu Udruge sudaca „Hrvatsko sudstvo“ koje glasi:“Europski sud – prosuđujući duljinu postupka – ne polazi od tužbe kojom je pokrenuo upravni spor, nego uračunava i trajanje upravnog postupka.“