

VI PITATE, MI ODGOVARAMO

- Zastara komunalne naknade
- Korištenje godišnjeg odmora iz prošle godine nakon povratka s roditeljskog dopusta **STR. 26**

TRADITIO IURIDICA



I KO MUČE NA ŠTO PRISTANE, PRISTAO JE (I.)

HRVATSKA I EUROPSKI PRAVNI PROSTOR

- Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava **STR. 10**
- Prenošenje ugovora o radu na novog poslodavca s osvrtom na Odluku Europskog suda pravde **STR. 11**

TISKANICA

VEĆ 66 GODINA S VAMA

Informator

TJEDNIK ZA PRAVNA I EKONOMSKA PITANJA

Poštarina plaćena u pošti 10000 Zagreb • ISSN 0537 6645

br. 6511 • 26. 2. 2018.

ZAKLJUČAK VISOKOG UPRAVNOG SUDA RH O TROŠKOVIMA UPRAVNOG SPORA

Korak nazad u zaštiti
prava stranaka?

VREMEPLOV

Suđenje Hitleru za Minhenski puč
– 26. veljače 1924. .

STR. 5

Definicija minimalne plaće i
pravo na umanjenje osnovice za
obračun doprinosa

STR. 6

SUDSKA PRAKSA

STR. 8

Obveze jedinica lokalne
samouprave u svezi
s donošenjem odluka
o gospodarenju komunalnim
otpadom

STR. 16

INFORMATOROVI

PRAVNI ALATI

Ogledni primjeri
odluka vezanih uz gospodarenje
komunalnim otpadom

STR. 18

POREZI, EKONOMIJA I FINANCIJE

MSFI 11 – »Zajednički poslovi«

STR. 20

Je li potreba uvjet vlasnikova
posjeda i uporabe nekretnine?

STR. 22

Zaključak Visokog upravnog suda RH o troškovima upravnog spora

Korak nazad u zaštiti prava stranaka?

Povod za pisanje ovoga rada jest Zaključak sjednice svih sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj 6 Su-85/2018-3 od 12. veljače 2018., u predmetu primjene čl. 79. u svezi s čl. 20. st. 3. Zakona o upravnim sporovima (Nar. nov., br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - Odluka USRH i 29/17), s kojim autori izražavaju svoje neslaganje te ističu da se njime izigrava Odluka Ustavnog suda RH, U-I-2753/2012 i dr. (Nar. nov., br. 94/16), kojom je ukinut čl. 79. Zakona o upravnim sporovima (Nar. nov., br. 20/10, 143/12 i 152/14), u tekstu kako je bio izmijenjen izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima 2012. godine (Nar. nov., br. 143/12).

prof. dr. sc. JASNA OMEJEC, izv. prof. dr. sc. FRANE STANIČIĆ, izv. prof. dr. sc. LANA OFAK, doc. dr. sc. MARKO TURUDIĆ*

1. UVOD

Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima¹, 1. travnja 2017., došlo je do ispravljanja višegodišnje nepravde glede zakonodavnog uređenja snošenja troškova u upravnim sporovima. Do te je nepravde došlo nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima², 28. prosinca 2012. (nepunu godinu dana od stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima³).

Naime, u odredbama Zakona o upravnim sporovima, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012., snošenje troškova u upravnom sporu bilo je uređeno u čl. 79., koji je glasio:

»(1) Troškove spora čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

(2) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmljuju se iz sredstava suda.

(3) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

(4) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

(5) Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora.«

Taj je članak izmijenjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2012. godine, pa je od 28. prosinca 2012. do 1. travnja 2017. izmijenjeni čl. 79. Zakona o upravnim sporovima glasio:

»U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.«

Radilo se o zakonodavnom rješenju koje je očito bilo u nesuglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske, što je potvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske kada je, 27. rujna 2016., donio Odluku U-I-2753/2012 i dr.⁴, kojom je u toč. 1. ukinuo čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, dok je u toč. 2. odlučio da će ukinuti čl. 79. ZUS-a prestati vrijediti 31. ožujka 2017. (u nastavku teksta: Odluka Ustavnog suda).

U nizu smo navrata navodili⁵, kao i drugi autori⁶, da je uređenje iz izvornog teksta ZUS-a bilo primjereno i da se, zbog uspostavljenog dvostupanjskog sudovanja i uvođenja obveze usmene rasprave, promicanja spora pune jurisdikcije i pomicanja cilja spora s objektivnog na subjektivni

(primarna je zaštita prava građana), mora uspostaviti sustav u kojem se strankama koje uspiju u sporu nadoknađuju troškovi koji su iz spora proizašli. Drugim riječima, izrazili smo svoje apsolutno neslaganje s izmjenom u sustavu snošenja troškova u upravnom sporu.

2. ODLUKA USTAVNOG SUDA KAO VAŽAN KORAK U OSIGURANJU PRAVA STRANAKA U UPRAVNOM SPORU I PRAVA NA PRISTUP SUDU I (PONOVA) IZMJENA ČL. 79. ZUS-a

Stoga je navedena Odluka Ustavnog suda predstavljala vrlo važan korak u osiguranju prava stranaka u upravnom sporu i osiguranju Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup sudu. Naime, država kroz zakone o upravnom sudovanju osigurava odgovarajući pravni okvir za provedbu ustavnog jamstva iz čl. 19. st. 2. Ustava, kojim se jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti⁷.

U izvršenju citirane Odluke Ustavnog suda, Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, koji je stupio na snagu 1. travnja 2017., kojim je (opet) izmijenjen čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, koji danas glasi:

»(1) Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

(2) Vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom.

(3) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj

⁴ Nar. nov., br. 94/16.

⁵ V. Staničić, Frane, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima: prebrza promjena koja bi se trebala izbjeći, Informator, br. 6092-6093 (2012.), str. 1-3; Staničić, Frane, Kamo vodi »mini reforma« upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj - u prvoj godini primjene novog ZUS-a, Informator, br. 6131 (2012.), str. 1-3; Staničić, Frane, Još o ukidanju odredbe članka 79. Zakona o upravnim sporovima. Ispravljanje starih nepravdi Odlukom i Rješenjem USRH, broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. (Nar. nov., br. 94/16), Informator, br. 6444, str. 16.

⁶ Šikić, Marko, Turudić, Marko, Troškovi upravnog spora, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 34 (2013.), br. 2, str. 841-857.; Rajko, Alen, Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj - legislativni korak unatrag, Sveške za javno pravo/Blatter für Öffentliches Recht, br. 12/2013.

⁷ Staničić, Frane, Još... op. cit, str. 16.

* Katedra za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

¹ Nar. nov., br. 29/17.

² Nar. nov., br. 143/12.

³ Nar. nov., br. 20/10.

dužnosti suda predujmljuju se iz sredstava suda.

(4) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

(5) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

(6) O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude.

(7) Protiv rješenja iz stavka 6. ovoga članka žalba je dopuštena.«

Navedenom izmjenom na zadovoljavajući je način riješeno pitanje snošenja troškova u upravnom sporu. Citirana odredba trebala bi omogućiti uspostavu sustava u kojem se strankama koje uspiju u sporu nadoknađuju troškovi koji su iz spora proizašli.

3. RATIO ODREDBE O NEPROCJENJIVOSTI VRIJEDNOSTI PREDMETA SPORA - ČL. 79. ST. 2. ZUS-a

Iznimka je samo odredba sadašnjeg čl. 79. st. 2., koja glasi: »Vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom.« To je nova odredba, koja nije bila sadržana u prvotnom tekstu čl. 79. iz 2010. godine. Čini se očitim da je ratio umetanja te odredbe u čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, smanjenje troškova upravnog spora u dijelu koji se odnosi na nagrade odvjetnika prema odvjetničkoj tarifi. Budući da tuženik ne može biti zastupan po odvjetniku⁸, a rijetko će biti zastupan po državnom odvjetništvu (pri čemu je upitno ima li državno odvjetništvo pravo na nagradu po odvjetničkoj tarifi s obzirom na specifičnost upravnog spora), očito

je da je ta odredba usmjerena prema umanjenju troška za tuženike (u pravilu, državu).

Osim toga, ovoj se odredbi može uputiti i prigovor očite neživotnosti. Uzmimo da je riječ o upravnom sporu koji se vodi protiv poreznog rješenja

kojim je stranci razrezan porez u točno određenom iznosu. Kako je moguće (logički i životno) ustvrditi da je vrijednost spora u takvom predmetu neprocjenjiva? Ili, uzmimo upravne sporove prigodom izvlaštenja, koji se, u pravilu, vode oko iznosa naknade. Budući da će naknada biti točno određena u novcu, kako se može (logički i životno) ustvrditi da je vrijednost spora u takvom predmetu neprocjenjiva? Međutim, sadašnji čl. 79. Zakona o upravnim sporovima predstavlja toliko

velik korak naprijed u odnosu na prijašnje uređenje, da natkriljuje navedenu kritiku, iako se ni taj aspekt problema nikako ne bi smio zanemariti.

4. ZAKLJUČAK SJEDNICE SVIH SUDACA VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, BROJ 6 SU-85/2018-3 OD 12. VELJAČE 2018.

Povod za pisanje ovoga rada jest Zaključak sjednice svih sudaca Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj 6 Su-85/2018-3 od 12. veljače 2018. godine, u predmetu primjene čl. 79. u svezi s čl. 20. st. 3. Zakona

propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela. Za poduzimanje radnji u sporu čelnik javnopravnog tijela može ovlastiti drugu službenu osobu tog tijela. Tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo. / Kada je Vlada Republike Hrvatske tuženik u upravnom sporu, za poduzimanje radnji u sporu može ovlastiti službenu osobu pojedinog ministarstva ili drugog središnjeg tijela državne uprave iz čijeg djelokruga je predmet upravnog spora, uz sukladnu primjenu stavka 3. ovoga članka.«

U nedostatku bilo kakvog obrazloženja koje bi argumentirano uputilo na drukčiji zaključak, proizlazi da se navedenim Zaključkom izigrava Odluka Ustavnog suda, kojom je ukinut čl. 79. Zakona o upravnim sporovima u tekstu kako je bio izmijenjen izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima 2012. godine (U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove)



TRADITIO IURIDICA (477)

prof. dr. sc. MARKO PETRAK*

I KO MUČE NA ŠTO PRISTANE, PRISTAO JE (I.); latinski predložak citirane Bogišićeve izreke, uvrštene u čl. 1021. njegove kodifikacije (OIZ), prepoznali bi najvjerojatnije i brojni obrazovani pravni laici: riječ je dakako o reguli *qui tacet consentire videtur* (»tko šuti, smatra se da pristaje«). Nastala u srednjovjekovnom kanonskom pravu, navedena izreka sadržava načelo o tumačenju šutnje neke osobe kao njezina pristanka na nastupanje određene pravne posljedice. Primjerice, u ugovornom pravu, šutnja na ugovornu ponudu - prema navedenom kanonskom načelu - značila bi da se ta ponuda prihvaća, odnosno da je ugovor sporazumom sklopljen i bez izričitog očitovanja volje druge strane, samim time što ona ponudu nije odbila. Navedeno interpretacijsko pravilo formulirano je kao pravna regula u zbirci kanonskog prava *Liber Sextus (5, 13, 43) pape Bonifacija VIII. iz 1298.* Zahvaljujući činjenici da je to pravilo uvršteno u poznatu ugarsku zbirku pravnih regula pod naslovom *Diversae regulae juris antiqui, hungarici et canonici* iz 1751., koja je, pak, postala integralnim dijelom *Corpus iuris hungarici*, a **time i pravnim izvorom ugarskog-hrvatskog prava, koje je u pojedinim dijelovima Hrvatske (Baranja, Međimurje) izravno vrijedilo sve do 1946., regula *qui tacet consentire videtur* duboko je ukorijenjena i u hrvatskoj pravnoj tradiciji** (o zbirci regula *Diversae regulae juris antiqui, hungarici et canonici* v. detaljnije *Traditio iuridica*, br. 222 i 223 od 1. i 8. prosinca 2012.). Međutim, treba istaknuti da navedeno pravilo nije vrijedilo kao načelo u rimskom ugovornom pravu. U njemu se šutnja tumačila kao i svaki drugi konkludentan čin prema okolnostima slučaja i situaciji. Primjerice, sukladno jednom fragmentu klasičnog pravnika Ulpijana (*Ulpianus*) (*Digesta* 19, 2, 13, 11), šutnja ponuđenika ima se tumačiti kao pristanak u slučajevima u kojima kao pravna posljedica nastupa neki probitak za tu osobu (*qui tacet consentire videtur, ubi tractatur de eius commodo*) (nastavak u sljedećem broju ...).

* predstojnik Katedre za rimsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

o upravnim sporovima (u nastavku teksta: Zaključak), koji glasi:

»Kada je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, svaka stranka snosi svoje troškove.«

Mišljenja smo da je nužno nedvosmisleno istaknuti **naše neslaganje s citiranim Zaključkom** u tekstu kako je objavljen. U nedostatku bilo kakvog obrazloženja koje bi nas argumentirano uputilo na drukčiji zaključak, smatramo da se navedenim Zaključkom izigrava Odluka Ustavnog suda, kojom je ukinut čl. 79. Zakona

o upravnim sporovima u tekstu kako je bio izmijenjen izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima 2012. godine (U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.).

Naime, ako pogledamo Zaključak, vidjet ćemo da je sjednica svih sudaca zapravo derogirala odredbe Zakona o upravnim sporovima, koji propisuje: Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili

⁸ Članak 20. st. 2. i. 4. Zakona o upravnim sporovima glasi: »Za tuženika radnje u sporu može poduzimati službena osoba javnopravnog tijela koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili

da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

Iz Zaključka proizlazi da svaka stranka snosi svoje troškove u svim slučajevima u kojima je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak. Budući da Zaključak nema obrazloženja, može se samo pretpostaviti da Visoki upravni sud Republike Hrvatske smatra da u ovom slučaju, kada je predmet vraćen na ponovni postupak, ne znamo kakva će konačna odluka biti, pa bi to bio razlog zbog kojega u tom stadiju svaka stranka treba snositi svoj trošak spora.

Međutim, za određivanje snošenja troškova upravnog spora, prema našem mišljenju, ta je činjenica irelevantna. Naime, upravni spor okončan je presudom kojom se stvar vraća na ponovno odlučivanje javnopravnim tijelu i ta je presuda pravomoćna. Jedino što je relevantno za određivanje troškova jest procjena uspjeha stranaka u tom (okončanom) sporu, sukladno čl. 79. Zakona o upravnim sporovima.

Posebno treba istaknuti da se nakon donošenja Zaključka mogu očekivati situacije u kojima će javnopravna tijela, u povodu presude suda kojom je poništena njihova pojedinačna odluka i stvar im vraćena na ponovni postupak, donijeti novu pojedinačnu odluku koja će biti u skladu sa zahtjevom stranke. Međutim, u upravnom sporu koji je prethodio novoj odluci, a sukladno Zaključku, svaka stranka snosila je svoje troškove. Prema tome, stranka je uspjela u sporu, sud je usvojio tužbeni zahtjev, javnopravno tijelo je u izvršenju presude uvažilo originalni zahtjev stranke ili joj nije nametnulo obvezu. Stranka je, sukladno Zaključku, platila svoj dio troškova spora! Takva situacija, koja je vrlo izvjesna, ukazuje na to da se, zbog Zaključka, uređenje troškova upravnog spora u svim slučajevima u kojima sud nije proveo spor pune jurisdikcije i sam riješio stvar, vraća na stanje sukladno čl. 79. Zakona o upravnim sporovima koji je ukinut kao nesuglasan s Ustavom. Zbog toga smatramo da Zaključak predstavlja i izigravanje Odluke Ustavnog suda (o tome detaljnije na kraju rada).

5. NEKI PRIMJERI KOJI POKAZUJU DA ZAKLJUČAK UISTINU DEROGIRA ODREDBU ČL. 79. ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA I IZIGRAVA ODLUKU USTAVNOG SUDA

U nastavku rada razmatramo različite situacije koje omogućava Zakon o upravnim sporovima.

1. Prvo, Zakon o upravnim sporovima propisuje da tužitelj može, u slučajevima iz čl. 22. st. 2. toč. 1. i 2., tražiti da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Međutim, stranka to nije učinila. Umjesto toga, postavila je tužbeni zahtjev tako da isključivo traži od suda da u sporu - predmet kojega je ocjena zakonitosti pojedinačne odluke javnopravnog tijela protiv koje nije dopušteno koristiti pravni lijek - osporenu pojedinačnu odluku poništi, odnosno oglasi ništavom (čl. 22. st. 2. toč. 1.). Sud će u tom slučaju, ako prihvati tužbu,

poništiti osporenu pojedinačnu odluku i vratiti stvar na ponovno postupanje javnopravnim tijelu. U opisanom slučaju tužitelj je u potpunosti uspio u tužbenom zahtjevu, odnosno u sporu. Sukladno čl. 79. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, tužitelju bi svi troškovi spora morali biti podmireni. Međutim, prema Zaključku, svaka bi stranka morala snositi svoje troškove jer je predmet vraćen na ponovni postupak. Zaključak je u tom smislu očito suprotan zakonu.

2. Drugo, u slučaju da je tužitelj postavio tužbeni zahtjev na način da je uz poništavanje osporene pojedinačne odluke zatražio i da sud sam riješi stvar, treba razlikovati nekoliko mogućih podsituacija:

2.1. Riječ je o sporu u kojemu se osporava odluka koja sadržava diskrecijsku ocjenu.

Sukladno Zakonu o upravnim sporovima, u slučajevima u kojima je sud našao da je osporena pojedinačna odluka koja sadržava diskrecijsku ocjenu nezakonita, ne smije sam riješiti stvar, nego mora stvar vratiti na ponovno rješavanje javnopravnim tijelu. Prema tome, u sporovima koji se vode glede akata koji sadržavaju diskrecijsku ocjenu, ne može doći do spora pune jurisdikcije. Drugim riječima, uvijek se mora voditi spor o zakonitosti i stvar se mora vratiti na ponovno rješavanje javnopravnim tijelu. To nadalje znači da je tužbeni zahtjev stranke isključivo usmjeren na poništavanje osporene pojedinačne odluke. Ako ona bude poništena zbog utvrđene nezakonitosti, nesporno je da je tužitelj uspio u sporu u cijelosti. Prema tome, tuženik bi morao, sukladno čl. 79. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, snositi ukupan trošak spora. Međutim, sukladno Zaključku, u svim sporovima koji se odnose na akte koji sadržavaju diskrecijsku ocjenu, svaka stranka bit će obvezna snositi svoje troškove jer je jedini mogući ishod u slučaju uspjeha tužitelja vraćanje stvari javnopravnim tijelu na ponovni postupak.

2.2. Riječ je o sporu protiv akta koji ne sadržava diskrecijsku ocjenu, nego je sud, nakon što je proveo spor o zakonitosti i utvrdio da je pojedinačna odluka koja se osporava nezakonita, zaključio da mu priroda stvari ne dopušta da provede spor pune jurisdikcije i sam riješi stvar. Sud će u tom slučaju stvar vratiti javnopravnim tijelu na ponovno rješavanje. U opisanom slučaju postoje dva moguća zaključka kad je u pitanju ocjena uspjeha u sporu i s tim vezano snošenje troškova. Prvo, moglo bi

se zaključiti da je tužitelj uspio u sporu, jer je dokazao da je osporavana pojedinačna odluka nezakonita, iako sud nije uvažio njegov zahtjev da sam riješi stvar. U tom bi slučaju tuženik morao snositi sve troškove spora. Drugo, moglo bi se zaključiti da je tužitelj djelomično uspio u sporu, jer sud nije prihvatio njegov zahtjev da sam riješi stvar, iako je utvrdio nezakonitost odluke. U tom je slučaju moguće dosuditi, s obzirom na procjenu suda, ili razmjerno snošenje troškova, ili da svaka stranka snosi svoje troškove. To su mogućnosti koje Zakon o upravnim sporovima ostavlja sudu. Međutim, sukladno Zaključku, u svim opisanim slučajevima sud bi morao dosuditi da svaka stranka snosi svoje troškove.

2.3. Riječ je o sporu u kojemu je sud uvažio tužbeni zahtjev, poništio osporenu pojedinačnu odluku, ali je vratio stvar javnopravnim tijelu na ponovni postupak.

Međutim, sud je vratio stvar javnopravnim tijelu s obrazloženjem iz kojega je jasno vidljivo da javnopravno tijelo mora donijeti novu odluku koja će biti u korist tužitelja. Sud ovdje može, uvažavajući vlastito obrazloženje i shvaćanje predmeta spora, presuditi da je tužitelj uspio u sporu u cijelosti ili pak djelomično, u kojem bi slučaju mogao dosuditi razmjerno trošenje troška. Dodatno, u sudskoj praksi ima slučajeva u kojima je sud praktički riješio stvar, ali je zbog učinkovitosti stvar vratio na konačno rješavanje javnopravnim tijelu. Smatramo da je u ovom slučaju jasno da je, iako sud nije sam

riješio stvar (što je tužitelj tražio), nego je vratio stvar na ponovni postupak, tužitelj u cijelosti uspio u upravnom sporu. Sukladno čl. 79. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, tuženik bi u opisanom slučaju morao snositi ukupan trošak spora. U najmanju ruku, sud bi morao moći odlučiti, a na temelju čl. 79. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, dosuditi razmjerno snošenje troškova u sporu. Međutim, sukladno Zaključku, svaka stranka morala bi snositi svoje troškove.

2.4. Riječ je o sporu u kojemu je sud uvažio tužbeni zahtjev, poništio osporenu pojedinačnu odluku i vratio stvar javnopravnim tijelu na ponovni postupak. Međutim, sud je osporenu pojedinačnu odluku poništio, dao uputu tijelu kako da ispravi nedostatke, pa je moguće pretpostaviti da stranka neće uspjeti u ponovnom postupku. Odnosno, sud procjenjuje, sukladno vlastitom shvaćanju predmeta spora, možebitni uspjeh odnosno neuspjeh stranke u ponov-



Iz Zaključka proizlazi da svaka stranka snosi svoje troškove u svim slučajevima u kojima je presudom upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak

ljenom postupku pred javnopravnim tijelom. U tom slučaju moguće je prosuditi da je stranka djelomično uspjela u sporu, pri čemu bi sud onda mogao dosuditi razmjerni trošak ili odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove. Međutim, sukladno Zaključku, sud mora dosuditi da svaka stranka snosi svoje troškove.

Opisani primjeri pokazuju da citirani Zaključak uistinu derogira odredbu čl. 79. Zakona o upravnim sporovima. Na kraju treba podsjetiti na dijelove Odluke Ustavnog suda koji upućuju na to da **Zaključak izigrava samu tu Odluku. Naime, Ustavni je sud u navedenoj Odluci istaknuo nekoliko vrlo važnih činjenica.**

Prvo, Ustavni sud ispravno je zaključio da je Zakon o upravnim sporovima »jedan (je) od najvažnijih pravnih akata u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Država kroz zakone o upravnom sudovanju osigurava odgovarajući pravni okvir za provedbu ustavnog jamstva iz članka 19. stavka 2. Ustava kojim se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Stoga je temeljni cilj ZUS-a, koji proizlazi iz članka 2. stavka 1., »osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka

povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela«.«.

Drugo, Ustavni je sud zaključio da je Zakon o upravnim sporovima »izraz državne politike prema načinu provedbe ustavnog jamstva iz članka 19. stavka 2. Ustava. ZUS i drugi posebni zakoni u tom su smislu pravni (normativni) izraz te politike«.

Treće, Ustavni sud istaknuo je obvezu zakonodavca da prigodom izvršavanja svojih ovlasti uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. Drugim riječima, njihovo uređenje uvijek mora biti takvo da »osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva upravnosudskog postupka, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, te procesnu ravnopravnost položaja stranaka u upravnosudskim postupcima u Republici Hrvatskoj u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava).«. Mišljenja smo da ta obveza ne vrijedi samo za zakonodavca, nego i za sud kada primjenjuje zakon.

Naime, sud mora osigurati procesnu ravnopravnost položaja stranaka u upravnosudskim postupcima u Republici Hrvatskoj, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, koja je temelj za tumačenje Ustava.

Četvrto, Ustavni sud izveo je pravilan zaključak da upravnosudski postupak ne može biti pravičan ako se ne osigura da stranka koja spor izgubi, protivnoj strani plati troškove postupka, koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela.

6. ZAKLJUČNO

Zbog svega navedenoga, čini se izvjesnim da će **navedeni Zaključak u praksi proizvoditi učinke usporedive s onima koje je proizvodio ukinuti čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, što će dovesti do teških posljedica po procesna prava stranaka i otežati mogućnost njihova pristupa sudu.** Sve navedeno upućuje na osnovanost očekivanja da će Visoki upravni sud Republike Hrvatske preispitati pravilnost Zaključka vraćajući ga u okvire čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, u skladu s pravnim stajalištima Ustavnog suda.

VREMEPLOV

Suđenje Hitleru za Minhenski puč – 26. veljače 1924.

Minhenski puč, poznat još i kao Pivnički puč ili Hitlerov puč, bio je Hitlerov neuspjeli pokušaj rušenja pokrajinske bavarske vlade i preuzimanja vlasti, koji se odigrao između 8. i 9. studenoga 1923. u Minhenu. Okružen svojim suradnicima, Hesseom, Rosenbergom, Goebbelsom, Himmlerom i Göringom, Adolf Hitler je, 8. studenoga 1923., upao u pivnicu Bürgerbraukeller, u kojoj se održavao javni skup, uzvičući da je izbila nacionalna revolucija i da su berlinska i bavarska vlada smijenjene. Nakon provedene noći i beskonačnih govora, sljedećeg dana započeli su Marš na Berlin, na kojem su se sukobili s vojskom i policijom, pri čemu je nastradalo šesnaest članova i simpatizera nacističke stranke.

Dva dana nakon puča Hitler je uhićen i uz devet ostalih istomišljenika, među kojima je bio i Rudolf Hess, optužen je za veleizdaju. Suđenje je započelo 26. veljače 1924. i trajalo je do 1. travnja 1924. Sudce je izabrao simpatizer nacista u bavarskoj vladi, a predvodio ih je sudac Georg Neithardt, koji je već prije sudio Hitleru i koji nije skrivao svoju naklonost prema optuženicima. Na samom početku suđenja Neithardt je otklonio Hitlerov strah od deportaci-

je u Austriju, zauzevši stajalište da se na čovjeka koji razmišlja i osjeća kao Njemac ne mogu primijeniti odgovarajući zakoni Weimarske Republike. Tijekom 24-dnevnog suđenja optuženicima je omogućeno da bez zadržke iznesu svoja politička uvjerenja i napade na vladu, što su oni iskoristili u cijelosti. Suđenje se pretvorilo u propagand-



Narodni sud Bavorske

nu platformu nacističkih političkih stajališta, u kojem je Hitler prednjačio. Govorio je koliko je htio, prekidao je druge kad je htio i samostalno je ispitivao svjedoke. Optužbe nije poricao. Štoviše, priznao je da je htio srušiti vladu, iznoseći svoje razloge i predstavljajući se kao njemački domol-

jub, dok je vladu smatrao kriminalcima. Mediji su u detalje pratili suđenje i velik prostor posvećivali su njegovim govorima. Osjećajući da mu raste popularnost i da utječe na javnost, Hitler je u završnoj riječi, između ostalog, rekao:

»Čovjek koji je rođen da bude diktator, nije na to prisiljen. On to hoće. Njega se ne gura naprijed, on ide sam naprijed. U tome nema ničega neskromnog....Čovjek koji osjeća da je pozvan voditi narod, nema pravo reći 'ako me želite ili zovete, surađivat ću.' Ne! Njegova je dužnost da učini korak naprijed.«

Fascinirani nacistima, sudci su optužene bili spremni osloboditi, od čega ih je sudac Neithardt ipak uspio odgovoriti. Osuđeni su na blage kazne, dok je jedan od njih čak i oslobođen. Hitler je dobio kaznu od pet godina, koju je odslužio u luksuznoj ćeliji, s lijepim pogledom i s pravom neograničenih posjeta. Imao je i svog privatnog tajnika, drugog osuđenika iz procesa, Rudolfa Hessa. Nakon osam provedenih mjeseci u zatvoru pušten je zbog dobrog ponašanja. Kao što je vrijeme pokazalo, suđenje Adolfu Hitleru za veleizdaju zbog Minhenskog puča nije označilo kraj njegove političke karijere, kao što se možda učinilo. U mnogo čemu ono je označilo njezin istinski početak.