

Baradić, Anđela

Undergraduate thesis / Završni rad

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:151715>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-05**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

Anđela Baradić

ŠUTNJA ADMINISTRACIJE

Završni rad

Šibenik, 2019. god.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

ŠUTNJA ADMINISTRACIJE

Završni rad

Kolegij: Upravno pravo

Mentor: mag. iur. v. pred. Ivan Malenica

Student: Anđela Baradić

Matični broj studenta: 12190577/154451553

Šibenik, 2019. god.

Sadržaj:

1. UVOD	1
2. UPRAVNI POSTUPAK	2
2.1. Općenito.....	2
2.2. Razvoj kodificiranja upravnog postupka	3
2.3. Zakonsko reguliranje upravnog postupka u Hrvatskoj	4
3. ŠUTNJA ADMINISTRACIJE	6
3.1. Šutnja uprave kao ograničavanje apsolutističke vlasti	6
3.2. Šutnja uprave u sklopu svrhe upravnog postupka i njegovih temeljnih načela.....	8
3.3. Šutnja uprave kao instrument poticanja (prisile) na učinkovitosti uprave	9
3.4. Odgovornost pojedinca, čelnika, upravnog tijela, resornih ministarstava i uprave kao dijela izvršne grane vlasti za učinkovit rad	11
4. SUDSKA ZAŠTITA STRANAKA U SLUČAJU ŠUTNJE ADMINISTRACIJE	13
4.1. Upravni spor	13
4.1.1. Vrste upravnog spora	14
4.1.1.1. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije.....	15
4.1.1.2. Subjektivni i objektivni upravni spor.....	16
4.1.1.3. Prvotni i naknadni upravni spor	17
4.2. Zaštita građana.....	18
4.3. Pravna zaštita stranke od šutnje drugostupanjskog organa te prvostupanjskog organa protiv čijeg akta nije moguće izjaviti žalbu	19
4.3. Pravna zaštita od šutnje prvostupanjskog organa prema ZUS-u	21
4.4. Postupanje upravnog suda kada se za vrijeme upravnog spora zbog šutnje uprave donese rješenje o zahtjevu ili žalbi stranke	22
4.5. Postupanje upravnog suda povodom tužbi zbog šutnje uprave	23
4.5.1. Odbacivanje tužbe.....	23
4.5.2. Sudske presude u upravnom sporu zbog nedonošenja upravnog akta	25
4.6. Obveznost presude i rok u kojem je nadležni organ dužan donijeti akt	28
5. ZAKLJUČAK	31
POPIS LITERATURE	32

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

ŠUTNJA ADMINISTRACIJE

Andela Baradić, JMBG:

Stankovci, Banjevci 57 e-mail: andela.baradic@hotmail.com

Sažetak rada:

Sistem zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj zasnovan je na primjeni fikcije negativnog akta, a sadržan je u odredbama Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o sporovima, dok se sustav pozitivne fikcije primjenjuje iznimno. Pristaše sistema pozitivne fikcije ističu kako se radi o modernijem načinu zaštite koji onemogućuje nadređeni položaj organa uprave u odnosu na građane, a navedena fikcija također pridonosi discipliniranju organa javne uprave te dovodi do rasterećenja drugostupanjskih organa i Upravnog suda. Potrebno je naglasiti kako primjena pozitivne fikcije sa sobom nosi i niz nedostataka i opasnosti.

(37 stranica / 0 slike / 0 tablica / 7 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: knjižnici veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: upravni postupak, upravni spor, šutnja administracije

Mentor: mag. iur. v. pred. Ivan Malenica

Rad je prihvaćen za obranu:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

ADMINISTRATIVE SILENCE

Andela Baradić, JMBG:

Stankovci, Banjevci 57, e-mail: andela.baradic@hotmail.com

Abstract:

The system of protection against the silence of the administration in the Republic of Croatia is based on the application of the fiction of the negative act, and it is contained in the provisions of the General Administrative Procedure Act and the Dispute Act, while the system of positive fiction is applied extensively. Fingers of the positive fiction system emphasize that this is a more modern way of protection that prevents the superior position of the administration body in relation to the citizens, and that fiction also contributes to the discipline of the public administration bodies and leads to the abolition of the second instance authorities and the Administrative Court. It should be emphasized that the application of positive fiction with it carries a variety of shortcomings and dangers.

(37 pages / 0 figures / 0 tables / 7 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: The library of the in Šibenik

Keywords: administrative procedure, administrative dispute, silence of administration

Supervisor: mag. iur. v. pred. Ivan Malenica

Paper accepted:

1. UVOD

U ovom završnom radu kroz pet poglavlja pojašnjena je kako i tema kaže šutnja administracije. Nakon uvodnog dijela u rad, u drugom poglavlju pojašnjen je pojam upravnog postupka kao i razvoj kodificiranja upravnog postupka. Isto tako prikazano je kako je zakonski reguliran upravni postupak u Republici Hrvatskoj. U nastavku rada, u trećem poglavlju kako i sama tema kaže pojašnjena je šutnja administracije. Također, kroz nekoliko naslova objašnjena je šutnja uprave kao ograničavanje apsolutističke vlasti, šutnja uprave u sklopu svrhe upravnog postupka i njegovih temeljnih načela, šutnja uprave kao instrument poticanja (prisile) na učinkovitosti uprave te odgovornost pojedinca, čelnika, upravnog tijela, resornih ministarstava i uprave kao dijela izvršne grane vlasti za učinkovit rad. U četvrtom poglavlju nalazi se poglavlje na temu sudske zaštite stranaka u slučaju šutnje administracije. U ovom poglavlju pojašnjen je pojam upravnog spora, kao i vrste upravnog spora, i to: spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije, subjektivni i objektivni upravni spor te prvotni i naknadni upravni spor. U nastavku poglavlja pojašnjena je pravna zaštita stranke od šutnje drugostupanjskog organa te prvostupanjskog organa protiv čijeg akta nije moguće izjaviti žalbu te pravna zaštita od šutnje prvostupanjskog organa prema ZUS-u. Isto tako pojašnjeno je postupanje upravnog suda kada se za vrijeme upravnog spora zbog šutnje uprave donese rješenje o zahtjevu ili žalbi stranke te postupanje upravnog suda povodom tužbi zbog šutnje uprave, i to: odbacivanje tužbe te sudske presude u upravnom sporu zbog nedonošenja upravnog akta. Također objašnjena je obveznost presude i rok u kojem je nadležni organ dužan donijeti akt. Na kraju rada nalazi se zaključak kao osvrt na cjelokupan rad.

2. UPRAVNI POSTUPAK

2.1. Općenito

Upravni se postupak može definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja tijela državne uprave kada ta tijela primjenom materijalno-pravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata.

Upravni postupak čine, dakle, procesna pravila o redu i obliku radnji pri donošenju upravnih akata kao i o obliku tih akata. Njihova je svrha da se utvrdi način djelovanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela, te pravnih osoba kod primjene materijalno-pravnih propisa na konkretni slučaj i sredstva kojima se pritom koriste, a sve u svrhu pravilnog rješavanja stvari. Ali i pored toga razrađeni se upravni postupak ne može ni zamisliti bez precizno propisanih pravila kojima se utvrđuju prava i obveze stranaka koje sudjeluju u postupku se osigurala zaštita njihovih legitimnih prava i interesa.

U području upravne djelatnosti kodificirani upravni postupak dobiva tako istu onu važnost koju parnični postupak ima za sudsko djelovanje. U djelatnosti moderne uprave ističe se stoga sve više zahtjev za cjelovitom kodifikacijom pravila postupanja. Nije dovoljno da se uprava u suvremenim demokracijama veže samo materijalno-pravnim propisima. I procedura postupanja aparata mora, također, biti detaljno utvrđena. Ako se upravi, i pored toga što je njena djelatnost određena materijalno-pravnim propisima, ostavi sloboda u načinu utvrđivanja stanja stvari i činjenica, u mogućnosti izbora i primjene najrazličitijih mjera koje prethode donošenju konačne odluke itd., onda je mogućnost pojave njene samovolje, koja se najčešće manifestira u povredi prava i interesa stranaka (građana), opet velika.¹

I uz činjenicu da se ideja o potrebi postojanja pravnih pravila o postupku u upravnom djelovanju javlja u razvoju pravne države već u drugoj polovici 19. stoljeća, ipak se formalno-pravno vezivanje uprave pojavilo razmjerno kasno i s različitim tempom, načinom i posljedicama u pojedinim zemljama.²

¹ Borković, I.; Upravno pravo; Narodne novine; Zagreb; 202.; str. 399.

² Ibid.; str. 400.

Kod upravnog akta, odnosno njegova donošenja, proceduralni pravni momenti počinju ulaziti u interesnu sferu pravnog poretka prvenstveno sudskom kontrolom zakonitosti tih akta, tako su sudovi, bili redovni ili upravni, u provođenju kontrole počeli prema upravi primjenjivati na odgovarajući način načela sudskih postupaka.³

2.2. Razvoj kodificiranja upravnog postupka

Nesporno je da upravni postupak predstavlja prijeko potrebni instrument u djelovanju upravnog aparata. Njegovo je postojanje posljedica zahtjeva razvoja upravne djelatnosti i njime pravna država nastoji ograničiti samovolju tijela državne uprave i stvoriti sustav djelotvorne zaštite prava građana.

Iako postoji cijeli niz važnih razloga za kodifikaciju upravnog postupka u svakoj modernoj državi, ipak ostaje činjenica da je danas mnogo više zemalja u kojima takva kodifikacija nije provedena negoli onih u kojima ona postoji. Razloge za to treba, pored ostaloga, tražiti u negativnom stavu velikog broja pravnih teoretičara koji protivljenje stvaranju posebnog upravnog postupka izvode iz poistovjećivanja i razdvajanja upravnog postupka s parničnim, iz čega se onda zaključuje da se detaljni upravni postupak ne može uopće propisati, jer se takav postupak i ne da voditi kao parnični.

I u onim zemljama koje su proces kodifikacije odredaba postupka u području upravne djelatnosti shvatile kao nužnost uvjetovanu postojanjem i sankcioniranjem načela zakonitosti u toj oblasti, nastajanje cjelovitih kodifikacija predstavlja pojavu relativno novijeg datuma. Široka sloboda u postupanju uprave, karakteristična za razdoblje tzv. policijsko – apsolutističke države feudalnog tipa, u kojoj uprave nije bila pod režimom pravnih normi, pa tzv. državni razlozi, u ime kojih je uprava djelovala i koji su najčešće zahtijevali tajnost njenih postupaka, imali su, uz već spomenute stavove pravne doktrine, pri ovome svakako veliko značenje.⁴

³ Ibid.; str. 400.

⁴ Ibid.; str. 400.

Pojava intenzivnije kodifikacije procesnopravnih načela za postupanje upravnog aparata zapaža se prvi put u Austriji. Austrija je pola stoljeća poslije formiranja Upravnog suda u Beču i njegove plodne judikature donijela 1925. godine četiri upravno – procesna zakona. Donošenjem tih zakona, koji su bili prvo zakoni takve vrste u svijetu uopće, pružen je putokaz sličnim kodifikacijama u drugim zemljama, posebno onima koje su bile pod većim ili manjim utjecajem austrijskog prava. U vremenu između dva svjetska rata posebna pravila o upravnom postupku donijele su: Čehoslovačka i Poljska (1928. godine) i Jugoslavija (1930. godine).⁵

Proces šire kodifikacije pravila postupka dobio je osobiti zamah nakon Drugog svjetskog rata. Tim putem pošli su SAD (Zakon iz 1946. godine), Mađarska (1957.), Španjolska (1958.), Poljska (1960.), Čehoslovačka (1968.), Švicarska (1968.), Bugarska (1970.), SR Njemačka (1977.), Bosna Hercegovina (1998.) i drugi.⁶

2.3. Zakonsko reguliranje upravnog postupka u Hrvatskoj

Kao što je već rečeno, Jugoslavija je u vremenu između dva svjetska rata krenula putem legificiranja pravila upravnog postupanja. Prvi Zakon o općem upravnom postupku donesen je bio na kraju 1930. godine (stupio je na snagu 26. veljače 1931. godine). Taj je zakon vrijedio i za područja Hrvatske koja su bila u sastavu Jugoslavije.

Nakon Drugog svjetskog rata, stavljajući posebnim zakonom iz 1946. godine izvan snage sve pravne propise donesene prije 6. travnja 1941. godine, u FNRJ je bio stavljen izvan snage i Zakon o općem upravnom postupku.

Do donošenja novog zakona kojim su procesna načela na području upravnog djelovanja trebala biti detaljno regulirana, propisivanje pojedinih načela upravnog postupanja bilo je dijelom izvršeno Zakonom o narodnim odborima.

Zakon o općem upravnom postupku (ZUP) donesen je u Jugoslaviji nakon Drugog svjetskog rata prvi put godine 1956. čime su osnovna pitanja zakonitosti, oblika i procedure upravnog akta bila riješena jedinstveno zakonskim putem.⁷

⁵ Ibid.; str. 400.

⁶ Ibid.; str. 401.

⁷ Ibid.; str. 401.

Taj je zakon značajnije mijenjan u više navrata. Prva izmjena uslijedila je 1964. kad se tekst Zakona usklađivao s odredbama Ustava SFRJ iz 1963. godine. Nakon toga, 1977. godine donesen je novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku čija je prvenstvena svrha bila, također, usklađivanje sadržaja Zakona s novinama unesenim u pravni poredak Ustavom SFRJ iz 1974. godine. Nakon novih izmjena i dopuna što su najprije godine 1978. a zatim i posebno 1986., utvrđen je bio pročišćeni tekst Zakona koji je bio objavljen u Službenom listu SFRJ br. 47/86.⁸

U svim tim oblicima riječ je o saveznom zakonu, budući da je i prema SRJ iz 1974. u nadležnosti federacije bila izričito stavljena ovlast da ustav između ostalog, uređuje i opći upravni postupak (čl. 281. st. 13). Kao takav općem upravnom postupku vrijedio je na cijelom području SFRJ, pa se, prema tome, kao savezni propis primjenjivao i na području SR Hrvatske.

Republika Hrvatska preuzela je godine 1991. u svoj pravni sustav Zakon i općem upravnom postupku prema pročišćenom tekstu kakav je utvrđen 1986. To je preuzimanje izvršeno posebnim Zakonom o preuzimanju Zakona općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj 1991. godine, prema odredbi članka 2. tog zakona, Zakon o općem upravnom postupku primjenjuje se u Republici Hrvatskoj u cijelosti ako je samim Zakonom o njegovu preuzimanju određeno.

Republika Hrvatska nije, prema tome, do sada donosila svoj posebni zakon o općem upravnom postupku, već je, kao što se vidi, posebnim zakonom preuzela Zakon o općem upravnom postupku iz zakonodavstva bivše SFRJ. Ipak, to preuzimanje nije bilo automatsko u smislu da je spomenuti zakon preuzet i prihvaćen u svim njegovim odredbama, već je iskorištena prilika da se preuzmu samo one odredbe čija je primjena prihvatljiva sa stajališta potreba vođenja upravnog postupka u našim sadašnjim uvjetima. Nasuprot tome, sve one odredbe čija primjena ne odgovara potrebama vođenja upravnog postupka u Hrvatskoj stavljene su izvan snage ili su izmijenjene odnosno dopunjene samim Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku. Na taj način pravna osnova vođenja upravnog postupka u Hrvatskoj danas ima svoju podlogu u odredbama Zakona o općem upravnom postupku koje su preuzete prema pročišćenom tekstu iz godine 1986. i odredbama Zakona o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku kojim su pojedina pitanja ranijeg zakona drukčije uređena.⁹

⁸ Ibid.; str. 401.

⁹ Ibid.; str. 402.

3. ŠUTNJA ADMINISTRACIJE

3.1. Šutnja uprave kao ograničavanje apsolutističke vlasti

Šutnja je uprave klasični institut upravnoga postupovnog prava koji proizlazi iz temeljnog načela pravne države s ograničenjem zlorabe vlasti na štetu slabijeg sudionika u upravnom odnosu, tj. stranke. Premda prvotne kodifikacije upravnog postupka nisu sadržavale propisani rok za donošenje rješenja i posljedice njegova nepoštovanja, institut je kasnije primijenjen kod rješavanja u razumnom roku. Naime, u prirodi je modernog (javnog) prava da je državi i njezinim tijelima dopušteno samo ono što spada u njihovu pravno predviđenu nadležnost (samoograničavanje vlasti). Kod definiranja roka za donošenje rješenja i posljedica njegova propuštanja nije riječ samo o konkretizaciji interesa stranke da se što prije riješi njezin zahtjev za stjecanje prava, odnosno odluči o njezinoj obvezi, nego i o ostvarivanju temeljne svrhe upravnog postupka preko općih načela ZUP-a i ustava kako su normirana u većini zemalja i pravu EU-a.

Ipak, o šutnji uprave i njezinim posljedicama možemo govoriti tek kada je rok za donošenje rješenja unaprijed propisan. Ta norma znači zapovjedno postupanje, te je primarna pravna posljedica koju dopunjuje fikcija odluke u slučaju prekoračenja propisanog roka kao sankcija, odnosno sekundarna pravna posljedica čija je svrha osigurati barem sekundarnu učinkovitost pravnog pravila.¹⁰

Posljedice negativnog ili pozitivnog rješenja u slučaju šutnje uprave propisane su kao neoboriva pravna fikcija (*praesumptio iuris et de iure*) jer u suprotnom njezin učinak ne bi imao smisla pa bi se vodili sporovi i dokazivalo tko je (bilo službena osoba ili stranka) i kada odugovlačio tijek postupka. Za ostvarenje predmnjeve potrebno je ostvarenje određenih procesnih pretpostavki:

- mora biti riječ o konkretnoj upravnoj stvari,
- mora biti predviđen propisani rok za donošenje rješenja,
- mora biti propisana određena pravna zaštita u slučaju šutnje uprave.

Pojedini autori navode i druge uvjete, ovisno o nacionalnoj regulaciji, npr. pokretanje postupka samo na zahtjev stranke.¹¹

¹⁰ Kovač, P.; Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci; (1991) v. 32, br. 2; 2011.; str. 873.

¹¹ Ibid.; str. 874.

Iz noveliranog se vidi da nepoštovanje propisanog roka za donošenje rješenja uz fikciju negativne odluke (još) ne predstavlja nezakonu radnju. Štoviše, nepoštovanje je preko žalbe ili tužbe zbog šutnje uprave čak legalizirano. Navedeno ne vrijedi samo ako je propuštanje roka vezano za štetne posljedice te bi se dokazalo da je propuštanje upravnog tijela nanijelo stranci štetu. Šteta zbog propuštanja s druge strane bi dovela do (objektivne) odgovornosti države za štetu bi stranka u parnici dokazala sve elemente građanskog delikta. Budući da je taj rok instruktivan, tijelo nakon njegova isteka još uvijek smije i čak mora što prije donijeti rješenje jer je u interesu stranke da se osigura dvostupnjevost upravnog rješavanja, stoga žalbeno tijelo može odrediti prvostupanjskom tijelu dodatan rok. Rješenje se ne može smatrati nezakonitim samo zbog kasnijeg donošenja. Naravno, to ne vrijedi ako je već došlo do preuzimanja nadležnosti jer takvo što proizvodi učinak devolutivnosti žalbe.¹² Stoga je u slučaju dvojbe oko preuzimanja nadležnosti važno da prvostupanjsko tijelo odmah dostavi doneseno rješenje i drugostupanjskom tijelu ako naslućuje da je stranka već podnijela žalbu zbog šutnje ili da će je podnijeti. Smatram da je riječ o istom slučaju kada se dostava prvostupanjskog rješenja i žalba zbog šutnje vremenski podudaraju jer je smisao instituta ostvaren čim se donese rješenje.

Što se tiče žalbe, ZUP u takvom slučaju ne uređuje postupanje drugostupanjskog tijela, no ipak možemo reći da obustava ispitnog postupka u drugom stupnju, koji nije ni započeo ne bi imala smisla, stoga je dovoljna službena zabilješka drugostupanjskog tijela da je »spor« razriješen u tom dijelu. U slučaju postupka u drugom stupnju koji je već započeo, za razliku od upravnog spora, premda iz istog razloga – zbog šutnje upravnog tijela nižeg stupnja, to nije moguće jer bi to značilo povredu stvarne nadležnosti u smislu apsolutno bitne povrede pravila postupka.

Unatoč nezakonnosti propuštanja trebalo bi naglasiti da nepoštovanje propisanih rokova predstavlja u najmanju ruku lošu upravnu praksu (malpractice, maladministration). Stranka se, naime, ostavlja u neizvjesnom položaju, odgađa se priznanje njezina prava zadire se u predvidivost pravnih odnosa te u položajima nametanja obveza, u prava drugih i javnu korist, jer se stranci kasnije nalaže zakonita obveza. Sve to potiče nepovjerenje u rad i učinkovitost uprave.¹³

¹² Ibid.; str. 874.

¹³ Ibid.; str. 875.

3.2. Šutnja uprave u sklopu svrhe upravnog postupka i njegovih temeljnih načela

Uređenje prema kojem je za upravno tijelo predviđen propisani rok za donošenje rješenja temelji se na zaštiti prava stranaka, no unatoč tomu riječ je o roku instruktivne prirode. Spomenuto vrijedi jer je temeljna misija tijela da unutar svoje nadležnosti meritorno ocijeni uvjete za stjecanje strankina prava, pravnog interesa, odnosno obveze, što osobito dolazi do izražaja kod delegacije vlasti izvan državne uprave. Upravno tijelo mora pritom postupiti zakonito u smislu odmjeravanja javnog interesa i pravno zaštićenih interesa stranaka. Potencijalnu koliziju mora riješiti što prije, uz što manje troškova i drugih tereta za sve sudionike u postupku te rukovodeći se svrsishodnošću postupanja. Riječ je o srži načela ekonomičnosti koje je svojstveno većini pravnih poredaka u EU.

Naime, prava i pravni interesi koje stranke ostvaruju u upravnom postupku predstavljaju prava pozitivnog statusa koja pružaju pojedincu mogućnost da od države zahtijeva određene usluge koje država mora pružiti. No ta prava i obveze donose korisnicima i obveznicima željenu pravnu posljedicu, samo ako se određen pravni interes u konkretnom postupku na temelju apstraktnog pravila i već nastalih činjenica prizna pisanim i dostavljenim pojedinačnim upravnim aktom. Bit je upravnog postupka utvrđivanjem i dokazivanjem postojećih te relevantnih činjenica za donošenje rješenja ipak suočiti propisane uvjete u javnom interesu za stjecanje prava ili nametanje obveze pojedinačnoj stranci. Ako postupak takve vrste nije proveden, ne možemo govoriti o meritornoj ocjeni jer se meritum tumači kao „zasluga“, tj. sadržajni dokaz ispunjenja propisanih uvjeta u konkretnom slučaju. Kod fikcije priznanja prava, odnosno pravnog interesa meritorna je ocjena po definiciji odsutna, stoga svrha norme nije ispunjena. Tada upravni postupak nema smisla – bez meritorne ocjene na temelju pravnih načela i pravila upravni bi postupak čak predstavljao nepotrebnu administrativnu prepreku. U tom bi slučaju stranke trebale podnijeti zahtjev, pričekati neaktivnost uprave te bi bez suočavanja s javnom koristi i pravima drugih stekle prava. Zakon bi, dakle, obvezao stranke da budu aktivne, no u formalnom smislu bez dodane vrijednosti „a druge strane“. Ako je tako, bilo bi razumnije deregulirati područje ili barem propisati samo naknadni nadzor umjesto apriornog izdavanja licencija i dozvola kao uvjeta za provedbu aktivnosti. Ako zakonodavac smatra da meritorna ocjena nije nužna, postavlja se izvorno pitanje – zašto uopće određeni odnos definirati kao upravni odnos s obzirom na to da – kako izgleda – sadržajno suočavanje privatnog s javnim interesom nije neizbježno!¹⁴

¹⁴ Ibid.; str. 876.

Dok postoji nužnost provjeravanja ugroženosti javnog interesa definiranjem predmeta kao upravne stvari, sadržajno odmjeravanje interesa u postupku treba provoditi. U tom je pogledu besmisleno govoriti komu treba šutnja uprave nanijeti štetu – stranci ili upravnom tijelu, jer nedvojbeno nanosi štetu, prije svega, javnom interesu, tj. vrijednosnim kategorijama definiranim i zaštićenim propisima na snazi.

Radi zaštite prava stranaka od zloporabe vlasti nužno je s druge strane ugraditi određena procesna jamstva, čemu kontekstualno udovoljava klasična fikcija negativnog akta. Kako se zakonska prava i pravni interesi stranke ne bi neopravdano zadržavali propisi koji uređuju upravne postupke u suvremenom pravu predviđaju da stranka može pred višim tijelom pokrenuti postupak pravne zaštite u slučaju prekoračenja propisanog roka, čime se ujedno omogućuje ostvarivanje temeljnoga ustavnog i ZUP načela, prava na žalbu. Stranka bi, dakle, u slučaju neaktivnosti vlasti trebala steći postupovne, a ne materijalnopravne ovlasti. S druge bismo strane sustavno lakše prihvatili usvajanje žalbe nego usvajanje osnovnog zahtjeva, jer bi se, barem u prvom stupnju, već obavila meritorna ocjena prava stranke na dozvolu, odnosno odmjeravanje privatnog i javnog interesa.¹⁵

3.3. Šutnja uprave kao instrument poticanja (prisile) na učinkovitosti uprave

Budući da je svrha instituta šutnje uprave ostvarivanje učinkovitoga upravnog rješavanja, spomenuti institut vrijedi i u slučaju propuštanja roka iz opravdanih razloga i u slučaju neopravdanog odugovlačenja. Sama je razlika za stranku nevažna, a očituje se u postupanju žalbenog tijela nakon primitka žalbe zbog šutnje u smislu hoće li odrediti prvom stupnju dodatan rok ili će samo riješiti stvar.¹⁶ U slučaju otezanja sustava kao cjeline bilo bi povrijeđeno pravo stranke na pošten postupak. Upravo zbog svrhe instituta vrijedi da šutnja nastupa i kada je rok za donošenje rješenja produljen ili kada je rješenje poništeno u žalbenom stupnju, odnosno u upravnom sporu, a da pritom odluka nije donesena u tome dodatnom roku. Šutnja uprave također nastupa kad upravno tijelo mora odbaciti zahtjev iz postupovnih razloga ili u ovršnom postupku.¹⁷

¹⁵ Ibid.; str. 877.

¹⁶ Ibid.; str. 877.

¹⁷ Ibid.; str. 878.

Propisani rokovi nisu namijenjeni samo da se unutar njih što prije donese odluka zbog odnosa između nadređene vlasti i pojedinca u upravno-pravnom odnosu, nego da se donese odluka u roku kojim će se osigurati da stvar sama po sebi ne postane bespredmetna.

Nije naodmet upozoriti da se u rok uračunava ne samo donošenje rješenja nego i njegova dostava, jer tek nakon toga akt djeluje eksterno – prema stranci, odnosno drugim adresatima odluke. Propisani rok ne teče ni tijekom dopune formalno nepotpunog podneska ni tijekom prekida što predstavlja dva važna korektiva u smislu sprječavanja propuštanja roka izvan utjecaja rješavajućeg tijela.

Žalba se s obzirom na navedeno može izjaviti izravno drugostupanjskom tijelu. Žalbeno tijelo mora kao nadređeno tijelo po nadzornoj ovlasti osigurati poduzimanje odgovarajućih mjera tako što će najprije provjeriti razloge propuštanja i s obzirom na odgovor odrediti eventualni dodatni rok za donošenje prvostupanjskog rješenja ili, u slučaju subjektivnih propuštanja i drugih okolnosti koje zahtijevaju da se odluka donese odmah, samo donijeti konačno rješenje.¹⁸ Pritom nije oslobođeno od odgovornosti ni kada, npr., prvostupanjsko tijelo ne bi prosljedilo spise ili se isti ne bi pronašli. Stranka može odustati od već izjavljene žalbe zbog šutnje uprave u pogledu njezine dispozitivnosti, no zbog devolucije i nedovršenosti predmeta treba smatrati da je drugostupanjsko tijelo ipak dužno riješiti matični predmet.

Nažalost, navedena pravila mogu izazvati i nuspojavu – tijela nižeg stupnja mogu temeljem odnosa prema tijelu višeg stupnja svjesno izbjeći odluku znajući da je više tijelo po ZUP-u, odnosno, u slučaju upravnog spora, sud po sporu pune jurisdikcije dužan sam donijeti rješenje. Spomenuti problem ne može se riješiti pravilima, nego razvojem integriteta i odgovornosti u upravi. Unatoč tomu učinkovitost je javne uprave legitimna samo ako ide pod ruku s pravičnosti i zakonitosti, što znači da je opreka između ekonomičnosti i formalno zakonitosti (due process) umjetna dvojba. Zakonsko uređenje te svrsishodna organizacija i odgovoran način vođenja u upravi moraju zajedno osigurati takvo uređenje da će upravni postupak sa suočavanjem interesa predstavljati učinkovit način rada uprave.¹⁹

¹⁸ Ibid.; str. 878.

¹⁹ Ibid.; str. 879.

3.4. Odgovornost pojedinca, čelnika, upravnog tijela, resornih ministarstava i uprave kao dijela izvršne grane vlasti za učinkovit rad

Kako bi se u upravnim stvarima učinkovito postupalo, treba naglasiti odgovornost vlasti na najmanje pet razina. Ako bilo koja razina ne funkcionira, neće funkcionirati ni sustav. Stoga mora najprije zakonito i pravodobno postupiti svaka službena osoba koja je ovlaštena za vođenje postupka, odnosno poduzimanje pojedinačnih postupovnih radnji. Nadalje, učinkovitu organizaciju rada i nadzor nad radom podređenih treba provoditi čelnik stvarno i mjesno nadležnog tijela kojemu je stoga u pravilu već ex lege dana ovlast za rješavanje- Njegova odgovornost uključuje borbu protiv korupcije i razvoj integriteta među zaposlenicima. Čelnik se treba pobrinuti da rad tijela kao cjeline bude učinkovit, a u slučaju čimbenika neučinkovitosti koji su izvan djelokruga tijela, osobito neodgovarajuća regulacija, dužan je drugim nositeljima vlasti priopćiti informaciju o potrebnim izmjenama. Čelnik je u prvom redu dužan uspostaviti odgovarajući sustav i poštivanje pravila o redosljedima rješavanja kako bi se spriječile zloporabe.²⁰

U tu je svrhu u pojedinim zemljama osnovana upravna inspekcija. Pritom su u vezi sa šutnjom uprave objektivni razlozi propuštanja roka odvojeni od subjektivne odgovornosti, za razliku od ocjene Europskog suda za ljudska prava u pogledu nerazumnog roka rješavanja, gdje nedostatak kadra u upravi ili na sudu na nacionalnoj razini ne oslobađa državu od odgovornosti. Prema pojedinim izvorima, uz objektivne (sustavne) razloge postoje, naime, i brojni subjektivni razlozi propuštanja roka rješavanja, osobito oni vezani uz dugotrajnu odsutnost javnog službenika zbog bolovanja, odnosno godišnjeg odmora, kada se ne povede računa o preraspodjeli poslova na druge djelatnike, ili zametnuti, izgubljeni i zaboravljeni podnesci, podnesci rješavani protivno prioritonom redosljedu ili neznanje o tome kako postupati. Tu bi u politološkom pogledu trebalo široko otvoriti problematiku te preispitati odgovornost demokratskog vođenja.

²⁰ Ibid.; str. 879.

Za učinkovitost nadalje odgovara ministar zadužen za pojedinačno područje koji je u ustavnom pogledu politički odgovoran za urednost stanja na određenom području. Naime, čitav korpus upravnih tijela mora raditi usklađeno jer su ovlasti pojedinaca često vezane uz različita tijela, ako pritom pojedinačno tijelo radi kako treba, a drugo ne, stranka na kraju neće dobiti ono što joj pripada zakonom.²¹

Država mora funkcionirati kao cjelina, kako uprava tako i ostale grane vlasti. Vlada mora na odgovarajući način rasporediti resurse za rad s obzirom na postavljene prioritete i važeće propise, zakonodavno tijelo mora donositi društveno legitimne zakone, a sudovi moraju učinkovito nadzirati zakonitost rada uprave.²²

²¹ Ibid.; str. 880.

²² Ibid.; str. 881.

4. SUDSKA ZAŠTITA STRANAKA U SLUČAJU ŠUTNJE ADMINISTRACIJE

4.1. Upravni spor

Upravni spor je spor o zakonitosti konačnog upravnog akta, kojim je u obavljanju upravne djelatnosti riješeno o izvjesnom pravu ili obavezi, odnosno neposrednom ličnom interesu fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka u kakvoj upravnoj stvari. Protiv konačnog upravnog akta, nezadovoljna stranka može, pod određenim uvjetima, podnijeti tužbu i zahtijevati da sud u upravnom sporu ispita zakonitost donesenog konačnog upravnog akta. Međutim, upravni spor može nastati i u slučaju kad upravnim aktom dođe do povrede zakona u korist pravnog lica ili građanina, kad upravni spor može pokrenuti i zakonom ovlašteni organ.

Upravni spor, kao spor o zakonitosti upravnog akta, ne bi se mogao shvatiti kao spor u građansko – pravnom smislu jer se radi o sporu sui generis, sporu između organa vlasti i pojedinca o tome da li je konačan upravni akt sa stanovišta pravilnosti neposredne primjene propisa u rješavanju upravne stvari, u tom smislu zakonit ili nije, što ispituje i utvrđuje nadležni sud. U upravnom sporu sud ispituje da li je pravilno proveden upravni postupak i osporenim upravnim aktom pravilno primijenjeno materijalno pravo u rješavanju upravne stvari, i to je upravni spor o zakonitosti upravnog akta. Međutim, u upravnom sporu, sud i meritorno odlučuje o upravnoj stvari, i tad se radi o upravnom sporu pune jurisdikcije. Materijalni pojam upravnog spora podrazumijeva predmet upravnog spora, razloge za njegovo pokretanje i svrhu pokretanja upravnog spora. Formalni pojam upravnog spora upućuje na podjelu prema prirodi suda koji rješava spor, prema posebnosti postupka koji se vodi pred sudom te prema strankama koje se nalaze pred sudom.²³

²³ Babac, B.; Upravno pravo; Pravni fakultet u Osijeku; Osijek; 2004.

Upravni spor može se voditi samo protiv konačnog upravnog akta. Međutim, stranka može pokrenuti upravni spor i u slučaju, tzv. „šutnje administracije“, kad nadležni organ nije u roku donio upravni akt, jer se i tada radi o povredi prava stranke. U takvom slučaju tužba se ne podnosi protiv upravnog akta, jer on nije ni donesen, već zbog toga što takav akt nije donesen u roku određenim zakonom, pa je zakonska pretpostavka da je odbijen zahtjev stranke odnosno da je odbijena žalba. Takav upravni spor i nastaje zbog uskraćivanja prava stranci da od nadležnog organa u propisanom roku po podnijetom zahtjevu dobije odgovarajući upravni akt – pozitivan ili negativan, a na što stranka ima pravo.

Do ove situacije može doći u slijedećim slučajevima:

1. nerješavanja žalbe izjavljene protiv prvostupanjskog rješenja,
2. nedonošenja prvostupanjskog rješenja protiv kojeg žalba nije dozvoljena,
3. nedonošenja ni prvostupanjskog ni drugostupanjskog rješenja.

Rokovi za donošenje prvostupanjskog rješenja i rješenja po žalbi određeni su pravilima koja su propisana u Zakonu o općem upravnom postupku. Ako se u tim rokovima ne donese prvostupanjsko rješenje stranka ima pravo izjaviti žalbu, ako je dopuštena, drugostepenom organu, jer se smatra da je time njen zahtjev odbijen. Ako ni po podnijetoj žalbi u tom slučaju drugostupanjski organ u zakonskom roku ne donese rješenje o žalbi, stranka može, ali također prema pravilima koja su propisana Zakonom o upravnim sporovima, i u takvoj situaciji pokrenuti upravni spor.²⁴

4.1.1. Vrste upravnog spora

Razlikujemo:

1. spor o zakonitosti,
2. spor pune jurisdikcije,
3. subjektivni upravni spor,
4. objektivni upravni spor,
5. prvotni upravni spor,
6. naknadni upravni spor.²⁵

²⁴ Ibid.

²⁵ Ljubanović, B., Britvić Vetma, B.; Vrste upravnih sporova; HKJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 3.; str. 756.

4.1.1.1. Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije

Upravni spor u hrvatskom pravu prema širini ovlasti suda može biti spor o zakonitosti upravnog akta i spor pune jurisdikcije.

Rješavanje u sporu o zakonitosti upravnog akta je pravilo prema važećem Zakonu o upravnim sporovima (ZUS). U tom obliku spora sud je ovlašten postupati samo kasatorno, tj. poništiti nezakoniti upravni akt. To su sporovi u kojima se uloga suda prvenstveno sastoji u tome da se ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema zakonu te način primjene zakona (materijalnog i formalnog) na stranku odnosno njezin zahtjev. Nadležnost sudova u sporovima o zakonitosti ZUS je utvrdio generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Iako je spor o zakonitosti za sustav hrvatskog upravnog spora tipičan, spor pune jurisdikcije, kao netipičan, nije od manjeg značenja.²⁶

U sporu pune jurisdikcije sud postupa i kasatorno i meritorno, tj. sud može riješiti i upravnu stvar. Nadležnost je sudova u sporovima pune jurisdikcije regulirana enumerativnom metodom, tako da je isključeno da bi se spor pune jurisdikcije mogao voditi u stvarima koje za to nisu predviđene zakonom. Odredbe ZUS-a omogućuju sudu da riješi spor rješavajući predmet o kojem se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to priroda stvari dopušta i da podaci postupka pružaju za to pouzdan temelj. To su likvidna pitanja. Takvih je u praksi suda bilo mnogo više od broja sporova riješenih sporom pune jurisdikcije. Upravni sud nije iskoristio sve ponuđene šanse da riješi stvar u meritumu i presudom u svemu zamijeni upravni akt. Novi ZUS mijenja dugogodišnji koncept upravnog spora te prvenstvo prepušta sporu pune jurisdikcije. Tako po ZUS-u upravni sudovi imaju punu jurisdikciju nad utvrđivanjem činjeničnog stanja, a ne samo nad primjenom zakona te, s tim u vezi, obvezatnost vođenja usmene rasprave na prvom stupnju sudovanja, uz iznimke propisane zakonom.

Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije razlikuju se, prije svega, s obzirom na predmet i svrhu spora. U sporu o zakonitosti predmet spora je sama zakonitost pojedinog upravnog akta što ga je donijelo pojedino nadležno tijelo.²⁷

²⁶ Ibid.; str. 756.

²⁷ Ibid.; str. 757.

U skladu s tim svrha je da se nakon utvrđene nezakonitosti objektivnim stavljanjem izvan snage eliminira nezakonitost upravnog akta i tako zaštite prava koja su tim aktom povrijeđena, odnosno, u protivnom, da upravni sud odbije tužbu ako nađe da upravnim aktom nije došlo do povrede interesa subjekata koji bi bio osoban, neposredan i zasnovan na zakonu. Cilj je da se subjektivna pravna situacija, koja je povrijeđena pojedinačnim aktom, uredi tako da se tužitelju ispravi nepravda učinjena od donositelja upravnog akta.²⁸

4.1.1.2. Subjektivni i objektivni upravni spor

Razlika između objektivnog i subjektivnog upravnog spora ovisi o kriteriju koji je uzet za njihovo razlikovanje. Za razlikovanje se koriste uglavnom dva kriterija. Jedan je cilj upravnog spora: objektivni spor ima cilj prvotno zaštitu objektivne zakonitosti, dok subjektivni spor ima prvotno svrhu zaštitu subjektivnih prava pojedinaca. Drugi je kriterij vrsta akta koji može biti predmet spora.

Objektivni upravni spor bio bi onaj koji se može pokrenuti protiv općih akata, dok se pod subjektivnim razumiju sporovi koji se vode protiv upravnih akata. Prema tom drugom kriteriju vidi se da je u dosadašnjem hrvatskom pravu bio usvojen subjektivni upravni spor, jer se upravni spor mogao voditi samo protiv upravnih akata. ZUS proširuje djelovanje upravnog suda i na postupanja koja nisu obuhvaćena upravnim aktima te mijenja raniji koncept.²⁹ Tako će početkom njegove primjene upravni spor postati i objektivni spor, bez obzira na kriterij koji je uzet za njihovo razlikovanje. Međutim, čisti subjektivni spor ne da se zamisliti bez objektivnog spora, jer svaka povreda subjektivnog prava znači istovremeno i povredu objektivnog prava. Stoga, kad pojedini spor ima svrhu prvotno zaštitu prava i pravnih interesa pojedinaca, riječ je o subjektivnom sporu, a kad prvotno ima objektivnu svrhu, riječ je o objektivnom sporu.

Praktičnu važnost podjele sporova na subjektivne i objektivne prema vrsti akata koji mogu biti predmet spora valja sagledati u svijetlu različitih okolnosti. Kad se objektivni spor pretpostavlja subjektivnom sporu svojom važnošću i djelotvornošću obično se ima na umu učinak sudske odluke kojom se onemogućuje daljnja primjena općeg akta (pravnog pravila). Samim se time osim objektivne zakonitosti štite i sva subjektivna prava koja su nastala iz odnosa koji su uređeni općim aktom.³⁰

²⁸ Ibid.; str. 757.

²⁹ Ibid.; str. 764.

³⁰ Ibid.; str. 765.

Tek putem individualnih akata stvara se subjektivna pravna situacija, a putem njih dolazi i do primjene općeg akta. Ako je individualnim aktom povrijeđen zakon ili drugi opći akt, zbog čega je došlo do povrede prava pojedinaca ili pravnih osoba, time je za pojedinca ili pravnu osobu stvoren uvjet za pokretanje spora protiv takvih individualnih akata. Kako tom vrstom spora pojedinci štite svoja subjektivna prava, ti se sporovi nazivaju subjektivnim sporovima. Međutim, u teoriji se ističe da su objektivni sporovi efikasniji od subjektivnih, jer se putem objektivnog upravnog spora ostvaruje šira zaštita prava građana i obuhvatnija zakonitost.³¹

4.1.1.3. Prvotni i naknadni upravni spor

Razlikovanje između prvotnog i naknadnog upravnog spora polazi od trenutka kada je moguće pokrenuti i voditi upravni spor.

Prvotni upravni spor pokreće se i vodi prije nego što se donese ikakav upravni akt, što znači da u tom slučaju sud donosi odluku o spornoj upravnoj stvari prije nego što je uprava konkretnim aktom odlučila o pravima i obvezama pojedinog subjekta.

U slučaju naknadnog spora sud rješava naknadno, odnosno nakon što je upravni akt već donesen. Spor o zakonitosti može biti jedino naknadni spor zato što se može pokrenuti samo protiv već donesenog upravnog akta uprave, što znači da taj spor uvijek presumira postojanje akta uprave. Tako stari ZUS-a, koji favorizira spor o zakonitosti, nalaže da se prije pokretanja upravnog spora iscrpe sva pravna sredstva u upravnom postupku. Upravni spor može se pokrenuti samo protiv upravnog akta donesenog u drugom stupnju, ili protiv prvostupanjskog upravnog akta kad žalba nije dopuštena. To je načelo razrađeno i za šutnju uprave. Okolnost da spor pune zakonitosti može biti isključivo naknadni spor, a spor pune jurisdikcije naknadni i prvobitni, onemogućuje razlikovanje spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije na temelju kriterija naknadnog i prvobitnog spora.³²

³¹ Ibid.; str. 765.

³² Ibid.; str. 767.

4.2. Zaštita građana

U posljednjih je desetak godina hrvatsko zakonodavstvo započelo razvijati institut zaštite građana od nerazumno dugih rokova rješavanja u sudskim postupcima te na taj način pokušalo pridonijeti ukupnom razrješenju problema kašnjenja u postupanju. Normativna je aktivnost uređivanja zaštite građana od povrede razumnog roka rješavanja bila popraćena i pisanjem većega broja znanstvenih i stručnih radova koji su ukazivali na probleme neefikasnosti hrvatskog pravosuđa te na dobre i loše strane uvedenih mehanizama pravne zaštite građana.³³ No, mišljenja smo kako je u cjelokupnom praćenju problema puno veća pozornost poklonjena otezanjima i kašnjenju u građanskim i kaznenim postupcima, dok je pitanje sporosti upravno-sudskog postupka ostalo pomalo zanemareno. Također, smatramo kako je problematici pravne zaštite od povrede prava na suđenje u razumnom roku pred Upravnim sudom Republike Hrvatske potrebno posvetiti značajniju pozornost i zbog neupitne povezanosti upravnog i upravno-sudskog postupka u hrvatskom pravnom sustavu. Naime, hrvatski upravno-sudski postupak predstavnik je kontinentalnog upravnog sudovanja koji sudski nadzor nad radom uprave povjerava posebnim upravnim sudovima, dajući im, u prvom redu, zadaću nadzora nad zakonitošću upravnih akata. Nadalje, navedeni postupak pretpostavlja izjavljivanje žalbe u upravnom postupku prije negoli građani mogu tužbom zatražiti upravno sudsku zaštitu.

Spomenute okolnosti neupitno čvrsto veže upravno-sudski postupak za prethodno vođenje upravnoga postupka, te se, zbog toga, prilikom razmatranja problematike odugovlačenja postupka pred Upravnim sudom, ne može zanemariti činjenicu velikog broja neriješenih predmeta pred organima javne uprave.

Tako, iz ove perspektive i trajanje postupka pred Upravnim sudom ne možemo u potpunosti odijeliti od prethodnog trajanja upravnog postupka. Postupovna „kalvarija“ građana mogla je, naime započeti već podnošenjem zahtjeva prvostupanjskom organu javne uprave, a ne samo podnošenjem tužbe Upravnom sudu.³⁴

³³ Šikić, M.; Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci; (1991) v. 30, br. 1; 2009.; str. 333.

³⁴ Ibid.; str. 334.

Zbog navedenih činjenica smatramo potrebnim i važnim razmotriti problematiku odugovlačenja u postupcima pred Upravnim sudom. Isto tako smatramo neophodnim najprije obratiti pozornost na širi kontekst pravne zaštite građana od povreda razumnosti roka rješavanja. Bez ovakvog bi se pristupa puno teže mogla shvatiti posebnost upravno-sudskog postupka u odnosu na ostale pravne postupke u Republici Hrvatskoj.

Pravna je zaštita od povrede razumnosti roka rješavanja u hrvatskom pravnom sustavu danas uređena nizom pravnih izvora: Ustavom Republike Hrvatske, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i Zakonom o sudovima.³⁵

4.3. Pravna zaštita stranke od šutnje drugostupanjskog organa te prvostupanjskog organa protiv čijeg akta nije moguće izjaviti žalbu

I u odredbama ZUS-a propisuje se dužnost drugostupanjskog organa da donese rješenje o žalbi stranke u određenom roku. Navedena je dužnost, tako, uređena danas u Republici Hrvatskoj u dva zakona. Nažalost, ovakvo udvostručavanje nosi sa sobom i određene razlike u uređivanju pravne zaštite od šutnje drugostupanjskog organa što u pravni život unosi određenu nesigurnost.

Najvažnija se razlika, tako, odnosi na činjenicu da ZUS propisuje dužnost donošenja rješenja u maksimalnom roku od 60 dana, dok ZUP određuje rok od dva mjeseca. Smatramo kako su rokovi koji se uređuju na mjesece prilično neprecizni jer pojedini mjeseci u godini imaju različit broj dana čime se, što je naročito važno, narušava i procesna jednakost stranaka. Stoga smo mišljenja kako bi se trebalo zauzeti stav o potrebi računanja svih rokova za donošenje i dostavu rješenja u Republici Hrvatskoj na dane.

Razrađujući pravnu zaštitu od šutnje drugostupanjskog organa ZUS predviđa obvezu stranke da ponovno zatraži donošenje rješenja – tzv. „požurnica“, a ukoliko drugostupanjski organ ne donese rješenje u roku od 60 dana. Tek po isteku daljnjih sedam dana od ponovljenog traženja stranka može pokrenuti upravni spor.³⁶

³⁵ Ibid.; str. 335.

³⁶ Šikić, M.; Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci; 1991. v. 29, br. 1; 2008.; str. 10.

Pitanje legitimiranosti na pokretanje upravnog spora zbog šutnje drugostupanjskog organa o žalbama stranaka čl. 26. st. 1. i 2. nesporno je utvrđeno. Legitimaciju za podnošenje tužbe zbog šutnje uprave ima samo stranka o čijoj žalbi drugostupanjski organ nije, u za to predviđenim rokovima, donio rješenje. U tom slučaju stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Omogućavanjem podnošenja upravno-sudske tužbe stranki „kao da joj je žalba odbijena“, zakonodavac je logično i utemeljeno nastavio izgradnju pravne zaštite građana od šutnje uprave na podlozi negativne fikcije.

No, mišljenja smo kako se omogućavanjem upravno-sudske zaštite od šutnje drugostupanjskog organa samo stranci koja se žalila na prvostupanjsko rješenje isključuje od takve zaštite određen krug osoba. Naime, iako se upravni postupci rijetko vode kao višestranački odnosno kao kontradiktorni u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima (kontrarne stranke), pojava ovakvih postupaka ipak nije toliko neznatna da o njima zakonodavac ne bi trebao razmišljati u slučajevima šutnje organa javne uprave. Naime, u ovim će situacijama upravni postupci rezultirati donošenjem rješenja u kojima će se određena prava u potpunosti ili djelomično dodijeliti jednoj od stranaka. Žalbu će, dakako, uložiti upravo ona stranka koja će smatrati da se takva prava, zbog određenih razloga, nisu trebala dodijeliti. Dakle, samo će takve stranke, koje su se nezadovoljne rješenjima žalile, moći reagirati u slučajevima da drugostupanjski organ šuti i podnijeti tužbu Upravnom sudu, dok takvu mogućnost reagiranja neće imati stranka čijim je zahtjevima udovoljeno. S obzirom da je u upravnom postupku suspenzivno djelovanje žalbe pravilo, stranka čijem je zahtjevu udovoljeno uvelike je zainteresirana da se o žalbi što prije riješi kako bi u stvarnosti mogla ostvariti neko svoje pravo. Prema ZUS-u ona je isključena iz mogućnosti da slanjem požurnice te podnošenjem tužbe Upravnom sudu pokuša prekinuti neizvjesnost prouzročenu odugovlačenjem drugostupanjskog organa da riješi po žalbi nezadovoljne stranke. Ovaj se problem dodatno potencira kada je u kontradiktornom upravnom postupku s jedne strane zastupnik javne vlasti – državno odvjetništvo.³⁷ Ukoliko se u tim situacijama donese rješenje kojim se udovoljava zahtjevu stranke državno odvjetništvo će, vrlo vjerojatno, uložiti žalbu. Drugostupanjsko tijelo postupat će po žalbi državnog odvjetništva, ali će za stvarno donošenje rješenja o žalbi i prekid neizvjesnosti neposredno biti zainteresirana u prvom redu stranka koja se nije žalila.³⁸

³⁷ Ibid.; str. 11.

³⁸ Ibid.; str. 12.

4.3. Pravna zaštita od šutnje prvostupanjskog organa prema ZUS-u

Ranije istaknuta nesuglasja i ponavljanja, koja su posljedica opisanog vremenskog tijeka razvoja instituta zaštite stranaka od šutnje uprave, prisutna su i u uređenju pravne zaštite od šutnje prvostupanjskog organa prema ZUS-. Naime, ZUS-1952 uređivao je zaštitu od šutnje prvostupanjskog organa prije nego što je ona razrađena kroz odredbe ZUP-a-1956. Tako, u stvari, prva rečenica tadašnjeg čl. 26. st. 3. uopće nije pripadala u materiju upravnog spora, već je u cijelosti spadala u materiju upravnog postupka. Ovakva je situacija, nažalost, ostala nepromijenjena kroz sve kasnije izmjene i dopune, pa se nalazi i u današnjem čl. 26. st. 3. ZUS-a.

Najvažnija je, tako, razlika između uređivanja zaštite od šutnje prvostupanjskog organa prema odredbama čl. 26. st. 3. ZUS-a i čl. 218. ZUP-a u različitim shvaćanjima smisla same šutnje. Naime, odredba ZUS-a šutnji ne pridaje ikakvo značenje, već je isključivo smatra razlogom za devoluciju organu višega stupnja, dok je ZUP čl. 218. st. 2. zaštitu od šutnje prvostupanjskog organa utemeljio na negativnoj fikciji.³⁹

Nadalje, razlike su između odredbi ZUS-a i ZUP-a i u rokovima u kojima je prvostupanjski organ dužan donijeti rješenje. Dok čl. 218. st. 1. razlikuje rok od mjesec dana i rok od dva mjeseca, čl. 26. st. 3. određuje jedinstveni rok od 60 dana. ZUS također ne uređuje ni trenutak od kojega se počinje računati rok za donošenje rješenja, niti utvrđuje obvezu prvostupanjskog organa i na dostavu rješenja, dok ZUP čini i jedno i drugo. Također, ZUS legitimira na izjavljivanje žalbe isključivo aktivne stranke, dok ZUP zaštitu od šutnje proširuje i na stranke u postupku pokrenute po službenoj dužnosti, a u njihovom interesu.

Druga rečenica čl. 26. st. 3. ZUS-a pripada u materiju upravnog spora i ima u vidu slučajeve kada nakon šutnje prvostupanjskog šuti i drugostupanjski organ, odnosno ranije opisanu tzv. „dvostruku“ šutnju. Pokretanje upravnog spora zavisi tada od svih uvjeta koje navodi čl. 26. st. 1., a koji su ranije razloženi.⁴⁰

³⁹ Ibid.; str. 12.

⁴⁰ Ibid.; str. 13.

S obzirom na činjenicu da je materija uređivanja pravne zaštite od šutnje prvostupanjskog organa kvalitetnije razrađena odredbom čl. 218. ZUP-a, opisana prva rečenica čl. 26. st. 3. u potpunosti je izgubila svoje značenje. Ona, što je naročito zabrinjavajuće, narušava i čvrsto uspostavljen princip negativne fikcije u Republici Hrvatskoj. Nadati se je da će se u nekakvoj budućoj izmjeni i dopuni ili novom tekstu ZUS-a ova odredba brisati kao bi prestala unositi zbrku i zabunu u pravni život.⁴¹

4.4. Postupanje upravnog suda kada se za vrijeme upravnog spora zbog šutnje uprave donese rješenje o zahtjevu ili žalbi stranke

ZUS je uredio i postupanje Upravnog suda kada se za vrijeme upravnog spora zbog šutnje uprave donese rješenje o zahtjevu ili žalbi stranke. Postupanja je moguće tako u situacijama kada, nakon proteka zakonskih rokova za rješavanje i podnošenja tužbe Upravnom sudu, naknadno rješenje donese prvostupanjski organ protiv čijih rješenja nije moguće izjaviti žalbu kao i u slučajevima donošenja naknadnog rješenja drugoga stupnja povodom žalbi. Također, primjena navedene odredbe moguća je i u situacijama „dvostruke“ šutnje – kada drugostupanjski organ najprije propusti u zakonom predviđenom roku riješiti o žalbi stranke izjavljenoj zbog šutnje prvostupanjskog organa, te naknadno donese rješenje nakon što je već podnesena tužba zbog njegove šutnje.

Dakle, u vidu donošenja rješenja od strane organa koji rješavaju u posljednjem stupnju. No, također je moguće da, za vođenja upravnog spora zbog tzv. „dvostruke“ šutnje, rješenje donese organ koji je trebao rješavati u prvom stupnju. Pravna teorija i praksa zauzeli su o ovom pitanju čvrst stav kako donošenje naknadnog rješenja od strane prvostupanjskog organa ne može biti razlog za postupanje ZUS-u.⁴²

⁴¹ Ibid.; str. 13.

⁴² Ibid.; str. 14.

4.5. Postupanje upravnog suda povodom tužbi zbog šutnje uprave

4.5.1. Odbacivanje tužbe

Upravni sud može tužbu podnesenu zbog šutnje uprave odbaciti zbog svih u čl. 30. ZUS-a navedenih razloga, odnosno svih razloga zbog kojih se odbacuju tužbe podnesene zbog ocjene zakonitosti „postojećih“ upravnih akata. No, s obzirom na specifičnosti tužbi podnesenih zbog šutnje uprave potrebno je malo detaljnije promotriti sve zakonom ponuđene mogućnosti odbacivanja.

Tužba se, tako, u prvom redu, može odbaciti zbog njene nepotpunosti i nerazumljivosti kao i zbog činjenice da je tužba podnesena prije isteka zakonom utvrđenih rokova za rješavanje i dostavljanje rješenja – odnosno da je podnesena prijepremeno.

Upravni sud može odbaciti tužbu i ukoliko se radi o nedonošenju akta u stvari u kojoj se i ne donosi odgovarajući upravni akt, odnosno koja nije upravna stvar. Upravni sud, također, ima i mogućnost odbaciti tužbu prema čl. 30. st. 3. koji takvo odbacivanje omogućava ukoliko je očito da se upravnim aktom, koji se tužbom osporava, ne dira u pravo tužitelja ili u njegov neposredni osobni interes utemeljen na zakonu.

Ovaj je stavak čl. 30. u stvari u prvom redu vezan na odredbu čl. 2. st. 1. ZUS-a, a zatim i na stavke 2., 3., 4. i 5. istoga člana koji određuju aktivnu legitimaciju za vođenje upravnog spora, te omogućava odbacivanje tužbe s obzirom na očitost neudovoljavanja ovom uvjetu. Primjenjujući ovu odredbu potrebno je, zapravo, razlučiti što ide pod aktivnu legitimaciju, a što pod razloge tužbe (*causa petendi*) jer su to dvije sasvim različite stvari. Dok se, naime, s legitimacijom povezuje pitanje da li neka osoba može kao tužilac pokrenuti upravni spor, s razlozima tužbe povezuje se pitanje je li upravnim aktom uistinu nanesena nezakonita povreda tužiočevih prava odnosno interesa. Samo očigledan nedostatak legitimacije kao posljedicu može imati odbacivanje tužbe po odredbi st. 3. čl. 30., dok makar i očigledna neosnovanost tužbe može prouzročiti jedino presudu kojom se tužba odbija. Upravni sud počinio bi grešku kada bi u nedostatku tužbene kauze odbacio tužbu prema ovoj odredbi.⁴³

⁴³ Čl. 30. Zakona o upravnim sporovima – NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

Na ovu se okolnost, dakako, mora izuzetno paziti i prilikom prosuđivanja legitimacije za podnošenje tužbe zbog šutnje uprave, no nema nikakvih razloga da sud tužbu ne odbaci ukoliko utvrdi da neka osoba očito za ovakvu tužbu nije legitimirana. Pogrešno je, međutim, kako i iz ranije istaknute razlike između aktivne legitimacije i razloga tužbe, tako i zbog pogrešnog shvaćanja fiktivnog negativnog akta, u ovoj situaciji odbacivati tužbu zbog toga što i sam akt, da je donesen, ne bi dirao u tužiteljevo pravo ili neposredni, osobni na zakonu zasnovani interes. Organ uprave bi trebao isključivo polaziti od činjenice da upravni akt nije donesen u određenom roku, a ne prosuđivati njegov fiktivni sadržaj, jer bi se na taj način značenje negativne fikcije protezalo izvan svrhe zbog koje je ustanovljena, što bi dovelo do narušavanja, a ne do jačanja, pravne pozicije stranke.⁴⁴

Upravni sud, istaknimo nadalje, može odbaciti tužbu podnesenu zbog šutnje uprave i ukoliko stranka nije iskoristila žalbu u upravnom postupku. To će praktično značiti da će do upravnosudske zaštite moći doći samo zbog šutnje drugostupanjskog organa po žalbi stranke ili zbog šutnje prvostupanjskog organa protiv čijih se rješenja ne može izjaviti žalba.

Upravni sud moći će odbaciti tužbu i ukoliko žalba nije bila pravovremeno podnesena. U slučajevima šutnje uprave to će značiti da stranka neće moći ostvariti upravno-sudsku zaštitu ukoliko je zakasnila s predajom žalbe na postojeća prvostupanjska rješenja ili ukoliko je zbog šutnje prvostupanjskog organa žalbu izjavila prije isteka jednomjesečnog ili dvomjesečnog roka.

Također, Upravni će sud, prema st. 5. čl. 30. ZUS-a, moći odbaciti tužbu podnesenu zbog šutnje uprave i ukoliko je sudska zaštita od takve šutnje osigurana izvan upravnog spora.⁴⁵ Ovakva je mogućnost logična razrada negativne enumeracije sadržane u čl. 9. ZUS-a kojom se isključuje mogućnost upravnog spora u stvarima u kojima je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora.

Konačno, Upravni sud može odbaciti tužbu ukoliko već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari. Ovakva je odredba posljedica i načela formalne pravomoćnosti sudskih odluka, koja ne dozvoljava tužiocu pokretanje novog upravnog spora u istoj stvari, i načela materijalne pravomoćnosti koja ne dozvoljava niti samom sudu ponovno pretresati istu stvar.⁴⁶

⁴⁴ Ibid.; str. 15.

⁴⁵ Čl. 30. Zakona o upravnim sporovima – NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

⁴⁶ Ibid.; str. 16.

Ova se odredba može primijeniti i u slučajevima tužbi zbog šutnje uprave na sve presude koje se donose u takvim upravnim sporovima, kao i na sva rješenja o odbacivanju tužbi, osim situacija kada tužitelj naknadno ispravi nepotpunu ili nerazumljivu tužbu i situacija kada tužitelj podnese tužbu nakon isteka zakonskih rokova za donošenje i dostavljanje rješenja, a nakon što mu je prethodno tužba bila odbačena kao preuranjena.⁴⁷

4.5.2. Sudske presude u upravnom sporu zbog nedonošenja upravnog akta

Upravni se spor u hrvatskom pravu može voditi ili kao spor o zakonitosti ili kao spor pune jurisdikcije. U prvom će se slučaju, ukoliko Upravni sud utvrdi nezakonitost upravnog akta i uvaži tužbu, donijeti presuda kojom će se upravni akt poništiti. U sporu pune jurisdikcije Upravni sud sam presudom rješava upravnu stvar. Postupci u kojima Upravni sud utvrdi da je tužba neosnovana okončat će se odbijajućom presudom.

Upravno – sudski postupci pokrenuti zbog šutnje uprave specifični su pa su prethodno navedena pravila zahtijevala znatne modifikacije. S obzirom na važnost koju sudska presuda ima u sistemu upravnog prava potrebno je vrlo pažljivo razmotriti na koji je način ZUS uredio postupanje u slučajevima šutnje uprave i kakve se sve presude mogu donositi u takvim sporovima.

Zakonodavac je, tako, u postupcima povodom tužbi zbog šutnje uprave dao sudu mogućnost donošenja sljedećih presuda:

- presude kojom se tužba uvažava i kojom se tuženom organu određuje u kojem će smislu donijeti rješenje,
- presude kojom se tužba uvažava i kojom sud sam rješava upravnu stvar,
- presude kojom se tužba podnesena zbog šutnje uprave odbija kao neosnovana.⁴⁸

Institut zaštite stranaka od šutnje uprave, kako je to ranije u radu već naglašeno, služi se pravnom fikcijom postojanja upravnog akta i njegova, po stranku, negativnog sadržaja. U teoriji se ističe kako pravni poreci fikcijama pribjegavaju, s punom sviješću da određenih činjenica u stvarnosti nema, kako bi se ostvarili pojedini, društveno korisni, ciljevi.⁴⁹

⁴⁷ Ibid.; str. 16.

⁴⁸ Ibid.; str. 17.

⁴⁹ Ibid.; str. 19.

U situacijama postupovne neaktivnosti organa javne vlasti fikcija negativnog akta stvorena je s dvojakom svrhom – u prvom se redu nastojalo zaštititi stranka, a nakon toga i javni interes jer se negativnošću fiktivnog akta zaštićuje nepromjenjivost pravnih situacija. U situacijama kada se Upravnom sudu, kao jednom, možda i najvažnijem, nosiocu kontrole nad radom uprave ostavlja mogućnost da ulazi u meritum odbijajući tužbu, prethodno je opisana logika postojanja negativne pravne fikcije u značajnoj mjeri poljuljana. Stoga i ne treba iznenaditi što i mogućnost odbijanja tužbe, upravo kao i mogućnost odbijanja žalbe u postupku pred drugostupanjskim organom javne uprave, oštrim protivnicima negativne fikcije služi kao vrlo jak argument za tvrdnju kako njezina primjena, zapravo, dovodi do legaliziranja neaktivnosti uprave. Naime, slično kao i pri zauzimanju stava o mogućnosti odbijanja žalbe u upravnom postupku, postoje shvaćanja koja ističu kako u slučajevima šutnje uprave upravnog akta uopće i nema, pa sud može donijeti odbijajuću presudu samo prosuđujući zakonitost fiktivnog negativnog akta. Drugim riječima, ukoliko sud smatra da je tuženi organ, s obzirom na činjeničnu i normativnu osnovu, trebao donijeti negativno „stvarno“ rješenje, fiktivno negativno rješenje nije nezakonito.⁵⁰

Potrebno je, u prvom redu radi zaštite samog sistema zaštite od šutnje uprave primjenom negativne fikcije, istaknuti najvažnije slabosti i pogreške razmišljanja koje negativnu fikciju povezuju i izjednačavaju s izričitim negativnim rješenjima. Tako, u prvom redu, ovakva shvaćanja negiraju dužnost organa da u svakome pokrenutom upravnom postupku donese rješenje. Institut zaštite od šutnje uprave uspostavljen je kako bi zaštitio građane od neaktivnosti javne uprave, a ne stvorio temelj za njen nerad, lijenost, neznanje ili malicioznost. Organi javne uprave, primijenimo li ovakvo shvaćanje, mogu u svakoj situaciji kada ne žele rješavati jer smatraju da treba donijeti negativno rješenje, jednostavno šutjeti i prepustiti Upravnom sudu da za njih obave posao. Takva situacija šteti samoj stranci, no šteti i Upravnom sudu čiji se rad dodatno zagušuje upravnim tužbama u stvarima gdje je pravnu situaciju trebao riješiti neaktivni upravni organ.

Drugi je razlog za ozbiljnu kritiku odbijanja tužbe sam sadržaj fiktivnoga akta. Takav je sadržaj svakako po stranku negativan. No, postavlja se pitanje da li se takav fiktivni negativni akt može smatrati zakonitim ili nezakonitim? On je u svijetu pravnih fikcija i nastao zato što je organ propustio svoju zakonsku dužnost na donošenje i dostavljanje rješenja, odnosno zato što se ponašao nezakonito.⁵¹

⁵⁰ Ibid.; str. 19.

⁵¹ Ibid.; str. 20.

Smatramo da ta okolnost mora utjecati na sadržaj fiktivnog akta. Stoga smo mišljenja da Upravni sud nikako ne može negativni fiktivni akt smatrati i zakonitim, što zapravo čini kada odbija tužbu smatrajući da je tuženi organ morao donijeti negativno rješenje. On ga, zbog razloga koje ćemo iznijeti u nastavku rada, ne smije smatrati niti apriorno u cijelosti nezakonitim, no ipak je u ovoj situaciji jezičac na vagi na strani nezakonitog akta, pa tom okolnošću mora biti rukovođeno i postupanje Upravnog suda u ovoj situaciji. Smatramo, stoga, kako Upravni sud nikako, polazeći od negativne fikcije, ne bi smio odbiti tužbu u situaciji kada smatra da su zahtjev ili žalba stranke neosnovani. Na taj se način šutnja uprave legalizira, a organu uprave poručuje da je slobodan ne raditi svaki put kada smatra da su zahtjev ili žalba stranke neosnovani. Ovakvo bi postupanje Upravnog suda zaista bilo protivno samoj svrsi postojanja instituta zaštite stranaka od šutnje uprave.

No, posebnu pozornost zaslužuje situacija kada Upravni sud ustvrdi da je organ javne uprave šutio zbog opravdanih razloga ili kada ustvrdi da je do šutnje došlo zbog krivnje same stranke. Naime, iako Upravni sud nema dužnost nakon primitka tužbe tražiti od organa uprave priopćavanje razloga zbog kojih rješenje nije doneseno u roku, on će u svakom slučaju biti dužan tuženom organu poslati tužbu na odgovor.⁵² Ukoliko iz odgovora na tužbu i dostavljenih spisa bude razvidno da je do šutnje došlo zbog opravdanih razloga ili krivnje stranke, postavlja se pitanje kako će Upravni sud postupiti s tužbom? Naime, ovdje se ne može zauzeti stanovište da je šutnjom nastao nezakoniti fiktivni akt jer organi javne uprave ne mogu snositi odgovornost za objektivne okolnosti za produživanje postupka ili namjerna odugovlačenja koje je prouzročila sama stranka. Ukoliko bi se i na ovu situacija primijenila logika polaznja od fiktivnog negativnog akta, te se taj fiktivni akt shvaćalo kao zakonit, moglo bi se zaključiti da bi Upravni sud mogao odbiti tužbu svaki put kada bi smatrao da je potrebno donijeti negativni akt. Ovdje se ne bi radilo o legalizaciji neaktivnosti organa jer nezakonite neaktivnosti zapravo nije niti bilo, ili je, pak, neaktivnost prouzrokovala sama stranka.

Iako ima mjesta i za ovakvo shvaćanje, smatramo kako je i u ovoj situaciji potrebno tužbu stranke odbaciti. Riječ je ovdje zapravo o posebnom razlogu za odbacivanje koji je najbliži odbacivanju tužbe zbog njene prijevremenosti. Smatramo kako bi u ovoj situaciji u rješenju kojim se tužba odbacuje trebalo organ javne uprave upozoriti u kojem je roku dužan donijeti rješenje, a prema potrebi ga i uputiti u kojem će smislu donijeti rješenje.⁵³

⁵² Ibid.; str. 20.

⁵³ Ibid.; str. 21.

4.6. Obveznost presude i rok u kojem je nadležni organ dužan donijeti akt

ZUS sadrži i odredbe kojima osigurava obveznost sudskih presuda u situacijama kada se postupke, nakon sudskih presuda, ponovno treba voditi pred prvostupanjskim ili drugostupanjskim organima i trebaju okončati novim upravnim aktima. Tako se čl. 62. najprije nadležnom organu propisuje obveza donošenja novog upravnog akta bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana, te ga se vezuje za pravno shvaćanje suda, dok se čl. 63. propisuje pravomoćnost presude ukoliko nadležni organ donese novi upravni akt protivno takvom pravnom shvaćanju suda.⁵⁴

S obzirom da se u ovom radu bavimo problematikom šutnje uprave, pobliže ćemo razmotriti samo pravnu zaštitu protiv situacija kada nadležni organi uprave ne donesu novi upravni akt ili akt u izvršenju presude donesene povodom tužbi zbog šutnje uprave, a koja je predviđena čl. 64. ZUS-a.⁵⁵

Tako, je, najprije, potrebno preispitati da li je za osiguravanje efikasnog i pravednog sistema pravne zaštite od šutnje uprave potrebno stranku još jednom obvezivati da posebnim podneskom (požurnicom) traži donošenje akta od nadležnog organa uprave.

ZUS je već čl. 26., kako je ranije u radu i opisano, slanje požurnice organu postavio kao jednu od procesnih pretpostavki za vođenje upravnog spora zbog šutnje organa posljednjeg stupnja. Slanje požurnice u toj je situaciji opravdano jer na taj način stranka može “podsjetiti” nadležni organ na njegovu obvezu rješavanja, prije nego li se odluči za, moguće, dugotrajniji put upravnosudske zaštite. Smatramo, međutim, kako u situaciji koju predviđa čl. 64., slanje požurnice nije potrebno i kako je, zapravo, na štetu same stranke. Organ javne uprave našao se u poziciji da mora postupiti prema presudi suda i donijeti upravni akt nakon što je već ranije propustio donijeti svoj akt prije pokretanja upravnog spora. I tom je prilikom, ponovimo, stranka morala poslati požurnicu kako bi mogla takvu sudsku zaštitu tražiti. Nakon toga je organu javne uprave morala biti poslana tužba na odgovor. Tek nakon toga se organ, u slučajevima uvažavanja tužbe, našao u prilici da izvršava sudsku presudu. Sve navedene aktivnosti nesporno ukazuju kako je organ javne uprave o vlastitoj neaktivnosti “obaviješten” već tri puta. Stoga je vrlo upitna nužnost još jednog “podsjećanja” na dužnost rješavanja.⁵⁶

⁵⁴ Čl. 62.-63. Zakona o upravnim sporovima – NN br. [20/10](#), [143/12](#), [152/14](#), [94/16](#), [29/17](#)

⁵⁵ Ibid.; str. 21.

⁵⁶ Ibid.; str. 22.

Ovakvim se prenošenjem aktivnosti ponovno na stranku nju nepotrebno opterećuje, a organ uprave može opet otezati s donošenjem rješenja i čekati slanje požurnice jer bez nje nisu moguće daljnje akcije stranke. Organ javne uprave mora na djelovanje biti natjeran samim autoritetom sudske presude, te je nepotrebno i neoportuno da ga na taj autoritet treba “podsjećati” stranka.

Čl. 64. dalje određuje kako će, ukoliko nadležni organ akt ne donese ni u daljnjem roku od sedam dana od ponovnog traženja – požurnice, stranka moći zahtjevom zatražiti donošenje upravnog akta od Upravnog suda. Maksimalni rok za predaju ovakvog zahtjeva nije utvrđen.⁵⁷

Zakonodavac je, dakle, već u ovom trenutku – ističući kako stranka donošenje upravnog akta od Upravnog suda traži zahtjevom, a ne novom tužbom naglasio potrebu “pretvaranja” upravnosudskog postupka u upravni, odnosno Upravnog suda u organ javne uprave.⁵⁸ U takvom zahtjevu stranka mora precizirati što zahtjevom traži te mora iznijeti podatke iz kojih je vidljivo da organ u predviđenom roku nije donio upravni akt, da je ona nakon toga predala požurnicu te da ni nakon toga nadležni organ javne uprave nije donio akt.

Provodeći postupak po zahtjevu stranke Upravni sud će, ukoliko zahtjev ne odbaci, najprije od nadležnog organa zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih nije donio upravni akt. Buduće postupanje Upravnog suda bit će rukovođeno daljnjom neaktivnošću organa uprave ili stavom Upravnog suda o razlozima za takvu neaktivnost. Čl. 64., naime, predviđa da će ukoliko organ javne uprave ne obavijesti sud u roku od sedam dana o razlozima nedonošenja akta, ili ako, prema mišljenju suda, razlozi koje je organ iznio u obavijesti ne opravdavaju neizvršenje sudske presude, Upravni sud donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa.

Na ovom mjestu potrebno je istaknuti kako zakon sadrži prazninu u uređivanju postupanja Upravnog suda kada ustvrdi da su razlozi za nedonošenje rješenja po presudi opravdani. No, s obzirom da je u ovoj situaciji Upravni sud zapravo u poziciji koja najviše sličí poziciji drugostupanjskog organa koji odlučuje o žalbi proti šutnje prvostupanjskog organa javne uprave, potrebno je odgovor na ovo pitanje pronaći u čl. 246. st. 1. ZUP-a. Stoga smatramo kako će Upravni sud u takvoj situaciji odrediti prvostupanjskom organu novi rok za donošenje rješenja u izvršenju presude, koji bi trebao iznositi najviše mjesec dana.⁵⁹

⁵⁷ Čl. 64. Zakona o upravnim sporovima – NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

⁵⁸ Ibid.; str. 22.

⁵⁹ Ibid.; str. 23.

Ukoliko nadležni organ donese rješenje u naknadno ostavljenom roku, sud bi postupak po zahtjevu trebao obustaviti. Tek ukoliko nadležni organ uprave ne donese rješenje ni u tom naknadnom roku Upravni će sud sam riješiti stvar sukladno čl. 64. ZUS-a.⁶⁰

Postavlja se i pitanje kako mora postupiti Upravni sud ako nakon što je već započeo s postupkom po zahtjevu stranke, nadležni organ ipak donese svoje rješenje u izvršenju presude. Smatramo kako se u ovoj situaciji treba prikloniti mišljenju onih koji se zalažu za adekvatnu primjenu čl. 32. ZUS-a. To bi značilo da bi Upravni sud u slučaju naknadnog donošenja akta trebao pozvati stranku da se u roku od 15 dana izjasni da li je takvim naknadno donesenim aktom zadovoljna ili ne. Ukoliko bi stranka izjavila da je aktom zadovoljna, ili u ostavljenom roku ne bi dala nikakvo mišljenje, Upravni bi sud donio rješenje o obustavi postupka. Ukoliko bi, pak, stranka izjavila da naknadno donesenim aktom nije zadovoljna, Upravni sud trebao bi tužiočevu izjavu da novim rješenjem nije zadovoljan smatrati kao tužbu podnijetu protiv novoga rješenja.

Značajka je, ponovimo, sudske odluke kojom se rješava sama stvar da se ona donosi kao rješenje – radi se o osobitosti čl. 64. koji je u opreci prema ostalim sporovima pune jurisdikcije koji se okončavaju presudom. Ovakvim se imenovanjem sudske odluke kao rješenja željelo istaknuti okolnost da je Upravni sud stupio na mjesto nadležnog organa javne uprave koji je propustio donijeti upravni akt.

Nakon donošenja, Upravni sud rješenje dostavlja organu nadležnom za izvršenje, koji ga je dužan bez odgode izvršiti. Na ovaj se način želi pojačati disciplina u izvršavanju i osigurati efikasnost upravnog spora.

S obzirom da ponovno nepostupanje i nedonošenje upravnog akta od nadležnog organa, osim što je nezakonito, predstavlja i otpor provođenju volje suda izraženoj u sudskoj presudi, ZUS je obvezao Upravni sud na obavještavanje organa koji provodi nadzor nad radom upravnog organa o njegovom ponašanju. Svrha je ovakvog obavještavanja da organ nadležan za nadzor sa svoje strane poduzme disciplinske mjere kojima će spriječiti da se u buduće događaju ovakvi grubi slučajevi neposluha nadležnog organa.⁶¹

⁶⁰ Ibid.; str. 23.

⁶¹ Ibid.; str. 24.

5. ZAKLJUČAK

Zakonom o općem upravnom postupku uređuje se postupanje tijela državne uprave odnosno drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima kada postupaju u upravnim stvarima. Odlučujući o upravnoj stvari javnopravno tijelo donosi rješenje. Ako ovlašteno tijelo ne odluči o upravnoj stvari u zakonom propisanom roku, govorimo o šutnji administracije.

Šutnja je uprave klasični institut upravnoga postupovnog prava koji proizlazi iz temeljnog načela pravne države s ograničenjem zlorabe vlasti na štetu slabijeg sudionika u upravnom odnosu, tj. stranke.

Zakonom o općem upravnom postupku kao zaštita od šutnje administracije predviđena je i mogućnost pretpostavljenog usvajanja zahtjeva stranke odnosno, prema nekim autorima, pozitivne pravne fikcije, ali samo u onim slučajevima kada je tako propisano posebnim zakonom. Tako je npr. Zakonom o obrtu u članku 13. omogućeno stranci kojoj nadležno tijelo nije izdalo obrtnicu u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, započinjanje s obavljanjem obrta. Zakon o udrugama u članku 17. sadržava pozitivnu pravnu fikciju o upisu udruge u registar udruga ukoliko ured državne uprave u roku od 30 dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva ne donese rješenje o upisu udruge u registar.

Iz navedenog možemo zaključiti da Zakon o općem upravnom postupku šutnju administracije postavlja kao negativnu pravnu fikciju odnosno smatra se da je zahtjev stranke u upravnom postupku negativno riješen. Pri tome Zakon dopušta i pozitivnu pravnu fikciju, ali samo kada je to posebnim zakonom propisano.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Babac, B.; Upravno pravo; Pravni fakultet u Osijeku; Osijek; 2004.
2. Borković, I.; Upravno pravo; Narodne novine; Zagreb; 2002.

Članci:

1. Kovač, P.; Šutnja uprave između teorije i prakse u Sloveniji; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci; (1991) v. 32, br. 2; 2011.
2. Ljubanović, B., Britvić Vetma, B.; Vrste upravnih sporova; HKJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 3.
3. Šikić, M.; Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci; 1991. v. 29, br. 1; 2008.
4. Šikić, M.; Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci; (1991) v. 30, br. 1; 2009.

Pravni propisi:

1. Zakon o upravnim sporovima – NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17
2. Zakon o općem upravnom postupku – NN 47/09