

brojčanim oznakama pismena te sadržaj evidencija uredskog poslovanja.

Čelnici tijela državne uprave donijet će **pravilnike o unutarnjem redu** u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu uredaba o unutarnjem ustrojstvu i pravilnika o unutarnjem redu tijela državne uprave.

Slijedom navedenoga, odredbom čl. 66. ZSDU-a određena je daljnja primjena (prolongacija) trenutačno važećih uredaba donesenih na temelju prijašnjeg Zakona o sustavu državne uprave, kako slijedi:

- Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (Nar. nov., br. 154/11., 17/12. i 118/16.); ima pravnu snagu do donošenja / stupanja na snagu Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave iz čl. 5. st. 2. ZSDU-a
- Uredbe o uredskom poslovanju (Nar. nov., br. 7/09.); ima pravnu snagu do donošenja / stupanja na snagu uredbe Uredbe o uredskom poslovanju iz čl. 15. st. 2. ZSDU-a
- Uredbi o unutarnjem ustrojstvu središnjih tijela državne uprave; imaju pravnu snagu do donošenja / stupanja na snagu uredaba iz čl. 65. st. 3. ZSDU-a.

Uspostavljanjem profesionalne rukovodeće strukture i stvaranjem uvjeta za obavljanje prvostupajskih poslova državne uprave na razini najbližoj građanima povjerenjem poslova ureda državne uprave županijama evidentno je da mjesno nadležni uredi državne uprave prestaju postojati, kako smo već uvodno naveli, a županije će, u skladu s odredbama ZSDU-a, preuzeti njihove poslove, sredstva i službenike odnosno namještenike.

Slijedom toga, odredbama čl. 67. ZSDU-a utvrđuje se status Ureda državne uprave u županijama u prijelaznom razdoblju, do stupanja na snagu posebnih zakona, te je st. 1. istoga članka propisano da uredi državne uprave u županijama ustrojeni na temelju prijašnjeg Zakona o sustavu državne uprave **nastavljaju s radom do stupanja na snagu posebnih zakona kojima će se pojedini poslovi državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave povjeriti županijama.** U kontekstu toga, st. 2. istoga članka

propisano je da županije, razmjerno povjerenim poslovima, preuzimaju državne službenike, uključujući predstojnike, namještenike, pismohranu i drugu dokumentaciju te opremu i sredstva za rad mjesno nadležnih ureda državne uprave. Nadalje, st. 3. istoga članka propisuje se da preuzeti državni službenici i namještenici nastavljaju obavljati poslove na kojima su zatečeni te imaju pravo na plaću prema dosadašnjim rješenjima odnosno ugovorima o radu **do donošenja rješenja o rasporedu na odgovarajuća radna mjesta u upravnim tijelima županija i zadržavaju status državnih službenika.** Nakon donošenja rješenja o rasporedu na odgovarajuća radna mjesta u upravnim tijelima županija, oni će postati službenici jedinica lokalne samouprave te se na njih primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuju prava i obveze službenika u lokalnoj odnosno područnoj (regionalnoj) samoupravi te na temelju zakona donesenih pravnih akata.

Zaključno, čl. 4. istoga članka propisano je da državni službenici i namještenici raspoređeni u uredima državne uprave u županijama koji u vremenu od stupanja na snagu ZSDU-a **do 31. prosinca 2025. godine stječu uvjete za starosnu mirovinu, a koji se do 1. listopada 2019. godine izjasne o sporazumnom prestanku državne službe, ostvaruju pravo na otpremninu u svoti koju odlukom odredi ministar nadležan za poslove opće uprave.**¹⁴

Vlada će u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ZSDU-a donijeti rješenja o imenovanju čelnika državnih upravnih organizacija, odnosno glavnih ravnatelja.

Odredbama čl. 69. ZSDU-a utvrđuje se rok za pokretanje postupaka imenovanja ravnatelja upravnih organizacija u sastavu ministarstva (u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu pravilnika o unutarnjem redu) te status pomoćnika ministara u prijelaznom razdoblju, odnosno, pomoćnici ministra nastavljaju obnašati dužnost i ostvarivati prava u skladu sa zakonom kojim se uređuju obveze i prava državnih dužnosnika do imenovanja ravnatelja.



¹⁴ U uredima državne uprave sada radi 2508 osoba. Precizna analiza pokazala je da njih 690 ima uvjete da podnese zahtjev za mirovinu, odnosno otpremninu.



Naknada troškova upravnog spora

Damir JELUŠIĆ, dipl. iur.*
UDK 342.9

Autor u članku iznosi pravno shvaćanje Ustavnog suda Republike Hrvatske u vezi s pitanjem snošenja troškova u upravnom sporu. S obzirom na to da je pitanje kontraverzno, u članku se također iznose teoretske objekcije na pravno shvaćanje Visokoga upravnog suda navedene u stručnom članku.

1. UVOD

Ustavni je sud Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud) nedavno donio ustavnosudsku odluku kojom je, ima-

jući u vidu činjenicu obvezatnosti njegovih pravnih shvaćanja izvireću iz odredbe čl. 31. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske¹, **pravno anulirao pravno shvaćanje zauzeto u Zaključku² 12. veljače 2018. godine donesenom na sjednici sudaca Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske koje 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...*

* Odvjetnik u Odvjetničkom društvu Vukić, Jelušić, Šulina, Stanković, Jurcan & Jabuka d.o.o.

¹ Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske (Nar. nov. br. 49/02 – pročišćeni tekst)

² Visoki upravni sud, 6 Su-85/2018-3

Navedenu ustavnosudsku odluku autor smatra iznimno bitnom korektivnom ustavnosudskom intervencijom u judikaturu jer je pripadnik nemale skupine praktičara i teoretičara koji su navedeno pravno shvaćanje smatrali pogrešnim, nepravilnim, nezakonitim, neosnovanim i, *in ultima linea*, dugoročno inegzistentnim.

2. NORMATIVNO UREĐENJE INSTITUTA NAKNADE TROŠKOVA UPRAVNASUDSKOG POSTUPKA OD 2010. GODINE DO DANAS

Odredbom je čl. 79. tada novog Zakona o upravnim sporovima³ bilo propisano:

- ... (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 predjmljuju 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 nadoknadi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora...

Noveliranjem ZUS-a putem odredbe čl. 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima⁴ čl. 79. Zakona normativno je modificiran tako da je glasio:

- ... U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove...

Potom je Ustavni sud, vršeći apstraktnu kontrolu ustavnosti navedene zakonske odredbe, donio ustavnosudsku odluku⁵ (o kojoj nastavno detaljnije), kojom je ukinuo navedeni zakonski članak s 31. ožujkom 2017. godine.

Konačno, novim je zakonskim noveliranjem u formi čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima⁶ koji je na snagu stupio 1. travnja 2018. godine odredba čl. 79. opet normativno modificirana tako da sada 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 dužnosti suda predjmljuju 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...

3. USTAVNOSUDSKA SHVAĆANJA DEKLARIRANA U ODLUCI BROJ U-I-2753/2012

Objasnujući u dijelu obrazloženja odnosećeg na ukinuće odredbe čl. 79. ZUS-a svoju Odluku Ustavni je sud uvodno deklarirao pravno stajalište prema kojemu je:

- ... Zakon o upravnim sporovima jedan 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 jamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti...

Ustavni se sud nadovezao potom, stajalištem prema kojemu je:

- ... danas u Republici Hrvatskoj upravni spor uređen kao spor pune jurisdikcije, za razliku od stanja kakvo je bilo za vrijeme važenja Zakona o upravnim sporovima (Nar. nov., br. 53/91., 9/92. i 77/92.) kada je Upravni sud Republike Hrvatske bio ovlašten samo za kontrolu zakonitosti upravnih akata, te je, u pravilu, sudio na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Sada je osiguranje objektivnog prava u drugom planu. Objektivno se pravo, u pravilu, štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja. Štiteći subjektivna prava tužitelja povrijeđena pojedinačnim odlukama i postupanjima javnopravnih tijela, štiti se objektivni pravni poredak...

Referirajući se, zatim, na pravno pitanje koje je predmetom ovog članka, Ustavni je sud ustvrdio da:

- ... u odnosu na pitanje troškova upravnog spora podsjeća da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu, koje je imanentno pravu na pravično suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava, odnosno iz članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Nar. nov. – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06., u daljnjem tekstu: Konvencija)...
- ... troškovi upravnog spora u kojem se provodi usmena rasprava sastoje od troškova svjedoka, vještaka, tumača i drugih osoba koje bi bile nužne za pravilno utvrđenje činjeničnog stanja u dokaznom postupku, kao i od troškova zastupanja stranaka po odvjetniku odnosno po državnom odvjetniku. Upravni spor u pravilu pokreće pojedinac protiv akta ili mjere koju poduzima država. U takvom postupku mora mu se omogućiti kori-

³ Zakon o upravnim sporovima (Nar. nov. br. 20/10)

⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Nar. nov., br. 143/12.)

⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske, broj U-I-2753/2012

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Nar. nov., br. 29/17.)

štenje svim dokaznim sredstvima, koja, sama po sebi, iziskuju posebne troškove. Nadalje, upravni postupci (posebno kada se radi o postupcima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotstavljenim, ponajčešće imovinskim, interesima, kao i upravni sporovi u kojima se vrši kontrola zakonitosti takvih postupaka najčešće zahtijevaju od stranaka angažiranje pravne pomoći koju pružaju odvjetnici...

Stoga, Ustavni sud poentirajući, navodi da se:

➤ ... promatrajući način organizacije upravnog spora u dva stupnja, nameće ocjena da takav postupak ne može biti pravičan ukoliko se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela. U obrazloženju uz Konačni prijedlog ZID-a ZUS-a/12, Vlada Republike Hrvatske je kao razlog izmjene članka 79. ZUS-a navela da se time u velikoj mjeri sudovi čine dostupnima građanima, pa se time smanjuju troškovi. U svom očitovanju na navode prijedloga, Vlada Republike Hrvatske je navela da u najvećem broju slučajeva stranke ne uspijevaju u upravnim sporovima pred upravnim sudovima (točke 5. i 6. obrazloženja odluke i rješenja). Ustavni sud, polazeći do navedenoga, ocjenjuje da se ne može utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao takvu zakonsku izmjenu, odnosno nisu dani objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi za takvu izmjenu zakonskog uređenja. Stoga Ustavni sud ocjenjuje da izmjena prvotnog članka 79. ZUS-a nije imala legitiman cilj, te je bila usmjerena na zaštitu finansijskih interesa države (budući da upravo ona mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor). Zbog navedenog, ocjena je Ustavnog suda da se zakonodavac nije razborito kretao unutar slobodne procjene gospodarskih i drugih prilika u državi u smislu članka 2. stavka 4. Ustava kada je člankom 17. ZID-a ZUS-a/12 izmijenio odredbe o troškovima postupka na način da ih svaka stranka snosi sama. Naime upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana... Stoga se upravni spor po učincima koje može imati na ostvarenje i zaštitu prava i pravnih interesa građana može izjednačiti i uspoređivati s parničnim ili kaznenim postupkom i njegovi troškovi mogu predstavljati vrlo velik teret za tužitelja kojem su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njegovih subjektivnih prava...

Zaključak je Ustavnog suda:

➤ ... da pravo na pristup sudu nije apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima, budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit » prava na sud«. U konkretnom slučaju ograničenje koje je nametnuto izmjenom zakonskog uređenja učinjeno je bez objektivnih, legitimnih i ustavnopravno opravdanih razloga...

4. TEORETSKE OBJEKCIJE NA PRAVNO SHVAĆANJE VISOKOGA UPRAVNOG SUDA

Od brojnih prigovora i objecka na uvodno citirano pravno shvaćanje Visokoga upravnog suda za potrebe ovog članka, zbog prostorne limitiranosti, autor je

izlučio prigovore i objecka na isto iznesene u stručnom članku pod naslovom **Zaključak Visokog upravnog suda o troškovima upravnog spora – korak unatrag u zaštiti prava stranaka?**⁷. U njemu su koautori, naime, među inima naveli da:

➤ ... 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 javnopravnom 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..."

Oprimjerivši potom na 4 konkretna primjera donošenja odluka kakvom će to judikaturom u kontekstu naknade upravnosudskih troškova rezultirati, koautori su apostrofirali pravno stajalište prema kojemu:

➤ ... opisani primjeri pokazuju da citirani Zaključak uistinu derogira odredbu čl. 79. Zakona o upravnim sporovima..., te zaključili da se ...čini 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 okviru čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, u skladu s pravnim stajalištima Ustavnog suda...

⁷ prof. dr. sc. Jasna Omejec, prof. dr. sc. Frane Staničić, prof. dr. sc. Lana Ofak, doc. dr. sc. Marko Turudić, Zaključak Visokog upravnog suda o troškovima upravnog spora – korak unatrag u zaštiti prava stranaka?, Informator broj 6511

**5. USTAVNOSUDSKA SHVAĆANJA
DEKLARIRANA U ODLUCI BROJ
U-III-2086/2018**

U navedenoj je Odluci Ustavni sud, uvodno:

➤ ... podsjetio da kada su u pitanju odluke redovnih sudova o troškovima postupka, u pravilu, ne prihvaća svoju nadležnost da o njima odlučuje jer odluka o troškovima postupka, prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda, ne predstavlja pojedinačni akt u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) u povodu kojih bi Ustavni sud bio nadležan pružiti ustavnosudsku zaštitu (v. primjerice rješenje broj: U-III-7417/2014 od 8. prosinca 2014.; www.usud.hr). Međutim, Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-4029/2013 od 19. prosinca 2017. (Nar. nov., br. 10/18.) primjenom stajališta Europskog suda za ljudska prava iz predmeta Klauz protiv Hrvatske (br. 28963/10, presuda od 18. srpnja 2013.) i Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske (br. 72152/13, presuda od 6. rujna 2016.), kao i na stajališta Ustavnog suda zauzetog u rješenju broj: U-I-3004/2014 od 6. lipnja 2017. (www.usud.hr), uzimajući u obzir sve okolnosti tog slučaja, ocijenio ustavnopravno relevantnima prigovore podnositelja u pogledu odluke o troškovima postupka te ocijenio da oni mogu biti raspravljeni pred Ustavnim sudom kao prigovori ograničenja prava na pristup sudu i prava vlasništva...

Nadalje, činjenice i okolnosti konkretnog slučaja bile su takve da je Upravni sud u Splitu Presudom⁸ poništio rješenja prvostupanjskoga i drugostupanjskoga javnopravnog tijela te odlučio da će svaka stranka snositi svoje troškove. Tužitelji su, pak, smatrali da je osporenom točkom III. dispozitiva Presude Upravnog suda u Splitu povrijeđeno načelo vladavine prava i pravo na pristup sudu jer je odbijen njihov zahtjev za naknadu troškova upravnog spora, uključujući i troškove građevinskog vještačenja provedenog tijekom upravnog spora, navevši da je upravni spor zaseban spor koji se vodi pred nadležnim upravnim sudom, te je za dosuđivanje troškova relevantan jedino uspjeh ili neuspjeh stranaka upravo u tom konkretnom sudskom sporu **akcentirajući da kad neka od stranaka uspije u konkretnom upravnom sporu sud joj je dužan dosuditi sve opravdane troškove** koji su nastali tijekom tog spora, slijedom čega smatraju da je neosnovano stajalište prema kojem bi svaka stranka, ako je presudom poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, trebala sama snositi svoje troškove jer je tužitelj u tom sporu uspio već samim donošenjem odluke kojom se tužbeni zahtjev usvaja i pobijano rješenje poništava. Osim toga, **tužitelji su postavili i pitanje na koji bi način u tom ponovljenom upravnom postupku uopće mogli ostvariti troškove koji im pripadaju, jer troškove upravnog spora može dosuditi samo sud, a ne javnopravno tijelo koje vodi upravni postupak.** Dakle, ako se predmet okonča u upravnom postupku, a ne pred upravnim sudom, što je po prirodi stvari čest slučaj, opravdani troškovi nastali tijekom spora više se ne mogu ostvariti jer takav pravni put ne postoji.

⁸ Upravni sud u Splitu, Uslgr-17/15-49

Slijedom navedenoga, smatrali su da je stajalište sjednice sudaca Visokoga upravnog suda:

➤ ... u cijelosti pogrešno, u praksi neprimjenjivo, te protivno i odluci Ustavnog suda i članku 79. Zakona o upravnim sporovima...

Stoga su Ustavnom sudu predložili usvajanje ustavne tužbe i ukidanje osporenog dijela Presude konstatirajući da u je u konkretnom ustavnosudskom postupku potrebno odgovoriti na pitanje je li tužiteljima povrijeđeno pravo na pristup sudu zbog toga što im je uskraćeno pravo na naknadu troškova upravnog spora primjenom zaključka Visokoga upravnog suda i potom citirajući relevantni fragment poviše navedene ustavnosudske Odluke, Ustavni je sud je zaključio:

➤ ... da polazeći od navedenoga ocjenjuje da se ne može utvrditi koji bi to bio legitimni cilj koji bi opravdao takvu zakonsku izmjenu, odnosno nisu dani objektivni i ustavnopravno opravdani razlozi za takvu izmjenu zakonskog uređenja...

Nadalje, Ustavni je sud ocijenio:

➤ ... da izmjena prvotnog članka 79. ZUS-a nije imala legitiman cilj, te je bila usmjerena na zaštitu financijskih interesa države (budući da upravo ona mora naknaditi trošak postupka u situaciji kada izgubi spor). Zbog navedenog, ocjena je Ustavnog suda da se zakonodavac nije razborito kretao unutar slobodne procjene gospodarskih i drugih prilika u državi u smislu članka 2. stavka 4. Ustava kada je člankom 17. ZID-a ZUS-a/12 izmijenio odredbe o troškovima postupka na način da ih svaka stranka snosi sama. Naime upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana...

Potom je Ustavni sud nastavio tvrdnjom da:

➤ ... primjećuje da je nakon te odluke Ustavnog suda zakonodavac izmijenio članak 79. ZUS-a pa su važećim člankom 79. ZUS-a/10-17 propisana osnovna načela za naknadu troškova upravnog spora po kojima stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora. Međutim, 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. Dakle, temeljno načelo priznavanja prava na naknadu troškova spora je načelo uspjeha u sporu (načelo causae). To podrazumijeva da stranka ima pravo, ovisno o uspjehu u upravnom sporu, na naknadu opravdanih troškova. Drugim riječima, to znači da po okončanju upravnog spora stranka ne može biti "na gubitku" u pogledu troškova koji su joj nastali u upravnom sporu koji je pokrenula radi zaštite njezinih prava i pravnih interesa povrijeđenih nezakonitom odlukom javnopravnog tijela i u kojem je uspjela. U konkretnom je slučaju Upravni sud u Splitu po Tužbu poništio drugostupanjski i prvostupanjski upravni akt i predmet vratio prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak. Dakle, sa svoje je pozicije tužitelj uspio u upravnom sporu jer su osporeni akti poništeni. Međutim, odlučujući o troškovima upravnog spora, Upravni sud u Splitu nije primijenio članak 79. ZUS-a/10-17, već zaključak sjednice sudaca Visokog upravnog suda od 12. veljače 2018.

prema kojem svaka stranka snosi svoje troškove ako se u upravnom sporu poništi upravni akt i predmet vrati na ponovni postupak javnopravnom tijelu. Posljedica primjene tog zaključka, u konkretnom slučaju, kao i u drugim slučajevima kada nadležni upravni sud poništi upravni akt i predmet vrati na ponovni postupak, jest ta da stranka, iako je uspjela u sporu ostaje uskraćena za naknadu opravdanog troška koji joj je nastao tijekom tog spora. Stranka se naime nalazi u situaciji da je upravni spor što se tiče merituma pravomoćno okončan, ona je uspjela jer je nadležni upravni sud poništio odluku javnopravnog tijela i predmet vratio tom tijelu na ponovni postupak. Unatoč tome, prema stajalištu Visokog upravnog suda stranka nema pravo na naknadu troškova kojima se izložila da bi ostvarila sudsku zaštitu svojih prava i pravnih interesa...

Ustavni je sud zaključio da iz navedenoga proizlazi:

- ... da primjena zaključka Visokog upravnog suda u konkretnom slučaju, kao i u drugim sličnim slučajevima, za stranke znači da im je uskraćeno pravo na pristup sudu. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da navedeni zaključak sjednice sudaca Visokog upravnog suda od 12. veljače 2018., koji je primijenjen u konkretnom slučaju, proizvodi učinke usporedive s onima koje je proizvodio ukinuti članak 79. ZUS-a. Takav učinak u suprotnosti je sa stajalištem Ustavnog suda izraženim u odluci broj: U-I-2753/2012, prema kojem postupak ne može biti pravičan ako se ne osigura da stranka koja spor izgubi plati protivnoj stranci troškove postupka koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela. Ustavni sud utvrđuje i da je zaključak Visokog upravnog suda u izravnoj suprotnosti i s člankom 79. ZUS-a/10-17 koji jasno propisuje da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Međutim, ako stranka djelomično uspi-

je 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... Stoga zaključak Visokog upravnog suda, uz nepoštovanje odluke Ustavnog suda broj: U-I-2753/2012, na ustavnopravno neprihvatljiv način interpretira jasnu odredbu zakona na štetu prava pojedinaca. Nedopustivo je u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava zaključkom suda, kako je to učinjeno u konkretnom slučaju, zanemariti načelna stajališta i razloge zbog kojih je Ustavni sud ukinuo raniju zakonsku odredbu i zbog kojih je zakonodavac, postupajući po odluci Ustavnog suda, izmijenio članak 79. ZUS-a i time ponovo onemogućiti strankama ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup sudu kao jednog od aspekata prava na pravično suđenje iz članka 29. Ustava. Ustavni sud ocjenjuje da je točkom 3. osporene presude Upravnog suda u Splitu, koja se temelji na zaključku sudaca Visokog upravnog suda, podnositeljima povrijeđeno pravo na pristup sudu, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava...

6. ZAKLJUČAK

Predmetnu ustavnosudsku Odluku smatramo značajnim korektivnim obolom i doprinosom Ustavnog suda u korigiranju upravnosudske judikature utemeljene na pravnom shvaćanju Visokoga upravnog suda prema kojemu, u situaciji kada je presudom upravnog suda ili Visokoga upravnog suda poništeno rješenje javnopravnog tijela i predmet vraćen na ponovni postupak, svaka stranka snosi svoje troškove. Navedeno je shvaćanje, naime, nesukladno sa zakonskom odredbom koja uređuje naknadu troškova u upravnom sporu prema načelu *causae*, odnosno uzroka, uz normirane iznimke u kojima se troškovi naknađuju prema načelu *culpa*e, odnosno krivnje.



UPRAVNO I RADNO PRAVO

Boravak i rad državljanina EU-a u skladu s novim propisom o državljanima država članica EGP-a i članovima njihovih obitelji

Hana VELAJ, mag. iur.
UDK 331.556.44

Sloboda kretanja osoba predstavlja jednu od temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta EU-a, koje obuhvaća područje bez unutarnjih granica, pa državljani država članica EGP-a mogu na području drugih država članica EGP-a (tako i na području RH) boraviti, raditi i pružati usluge bez dozvole za boravak i rad, potvrde o prijavi rada odnosno drugih dozvola boravka koje su inače za boravak i rad potrebne državljanima trećih zemalja. Zakonom o državljanima

EGP-a određeni su uvjeti za ulazak, kretanje, boravak i rad državljanina država članica Europskoga gospodarskog prostora (dalje: EGP) i članova njihovih obitelji u RH. Odredbe Zakona o državljanima EGP-a koje se odnose na državljane država članica EGP-a odgovarajuće se odnose i na državljane Švicarske Konfederacije.

1. UVOD

Uvjeti ulaska, kretanja, boravka i rada stranih državljanina i članova njihovih obitelji u RH te uvjeti rada i prava upućenih radnika uređeni su odredbama Zakona o strancima