



**Skupština Crne Gore
Parlamentarni institut
Istraživački centar**

Komparativni pregled:

**Upravni spor: troškovi postupka i obaveznost usmene rasprave u
pojednim zemljama regiona i zemljama EU**

Podgorica, april 2019. godine



Broj: 4/2019

Klas. br: 00-52-4/19-

Datum: april 2019. godine

Pripremile: Sandra Brajušković, istraživač analitičar u Istraživačkom centru

Milena Vujović, saradnik u Istraživačkom centru

** Istraživački centar Skupštine Crne Gore, prilikom izrade istraživačkih radova, koristi se javno dostupnim podacima i podacima iz baza ograničenog pristupa, strogo vodeći računa o kredibilitnosti izvora. Centar ulaže sve razumne napore da informacije sadržane u istraživačkom radu budu tačne i potpune, ali ne snosi odgovornost za eventualnu netačnost i nepotpunost istih. Istraživački radovi se koriste samo u svrhu za koju su izrađeni, a u skladu sa Pravilima o izradi istraživačkih radova. Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore, niti neophodno drugih institucija ili organizacija čiji se podaci koriste za izradu rada.*

*** Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*



Sadržaj

UVOD	4
1. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA	6
2. KOMPARATIVNI PREGLED	7
2.1 Albanija	7
2.2. Bosna i Hercegovina	7
2.3 Češka	7
2.4 Estonija	8
2.5 Grčka	9
2.6 Hrvatska	9
2.7 Letonija	10
2.8 Litvanija	11
2.9 Mađarska.....	12
2.10 Rumunija	12
2.11 Slovačka	13
2.12 Srbija	14
2.13 Španija	14
2.14 Švedska.....	15
IZVORI INFORMACIJA	16

UVOD

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najznačajnijih pitanja upravnog prava svake države, ali i upravnog prava Evropske zajednice. Razvoj pravne države kao imperativ je nametnuo uspostavljanje modela pravnog nadzora koji treba da obezbijedi široku pravnu zaštitu u oblasti upravne djelatnosti. Nosilac tog nadzora treba da bude organ čija će nezavisnost i autoritet obezbijediti da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi pozitivnog prava. Još vrlo rano u razvoju modernih država prevladalo je shvatanje da upravo sudstvo predstavlja vrlo podesan oblik pravnog nadzora uprave, kako zbog svoje stručnosti, tako i zbog svoje organizacione nezavisnosti u odnosu prema upravi.¹

Ideja o sudskoj kontroli uprave razvila se u okviru demokratske ideologije građanskog društva. Od početne težnje za sudskom kontrolom zakonitosti upravnog akta ona se razvila do savremene formulacije o ljudskom pravu na upravno sudovanje čak i na globalnom nivou. Garancije prava na sudsku kontrolu upravnih akata dio su paketa mjera za demokratizaciju zemalja u razvoju.²

Upravno sudovanje nerijetko se svodi na upravni spor, kao nadzornu djelatnost sudova prilikom procjene da li organi državne uprave postupaju u skladu sa pravnim normama, iako se ta dva pojma u potpunosti ne preklapaju. Međutim, ipak se može utvrditi da upravni spor predstavlja najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo od ispravnog uređenja ovoga pravnog instituta uveliko zavisi efikasnost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave.³

Dva osnovna modela upravnog sudovanja razlikuju se prema vrsti sudova koji nadziru upravu. U prvom (anglosaksonskom) modelu kontrola je u rukama redovnih sudova, a u drugom modelu za takav nadzor zaduženi su posebni, upravni sudovi (francuski model). Organizacija upravnog sudovanja može biti jednostepena, dvostepena ili, rjeđe, trostepena, centralizovana i decentralizovana. Upravni sudovi mogu biti sudovi opšte nadležnosti ili specijalizovani upravni sudovi te mogu se smatrati dijelom uprave ili dijelom sudstva.⁴

Sudska kontrola uprave sprovodi se u cilju zaštite prava građana, ali i u cilju zaštite javnog interesa i objektivnog pravnog poretka. Njome se osigurava ostvarenje načela zakonitosti uprave i vladavine prava.⁵

U tom kontekstu, u ovom radu, Istraživački centar je na osnovu upućenog zahtjeva za izradu istraživačkog rada prikupio, sistematizovao i obradio podatke u vezi sa određenim aspektima zakonodavnog okvira koji se odnosi na upravni spor odnosno troškove postupka i obaveznost usmene rasprave, kako u državama članicama Evropske unije, tako i u zemljama regiona. U tom kontekstu, a shodno raspoloživosti informacija, radom su obuhvaćene sljedeće zemlje: **Albanija, Bosna i Hercegovina, Češka, Estonija, Grčka, Hrvatska, Letonija, Litvanija, Mađarska, Rumunija, Slovačka, Srbija, Španija i Švedska**. Podaci u vezi sa navedenom tematikom prikupljeni su analizom važećeg zakonodavstva kao i upućivanjem upitnika⁶ nacionalnim parlamentima putem mreže

¹ D. Đerđa, Upravni spor u Europskoj zajednici, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 27, br. 2, 913-938 (2006)

² Ivan Koprić, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 6 (2006)

³ D. Đerđa, Upravni spor u Europskoj zajednici, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 27, br. 2, 913-938 (2006)

⁴ Ivan Koprić, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 6 (2006)

⁵ *Ibid.*

⁶ ECPRD Request no. 4048 *Administrative dispute procedures*, April 2019



Evropskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation – ECPRD*)⁷. Upitnik je sadržao pitanja u vezi sa načinom regulisanja troškova postupka te postojanjem odredbe kojom se predviđa obaveznost usmene rasprave u upravnom sporu.

⁷ ECPRD (Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju) je posebno tijelo podržano od strane Evropskog parlamenta i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, a riječ je o međunarodnoj mreži odjeljenja za istraživanje i dokumentaciju, koja povezuje službe zadužene za prikupljanje i širenje informacija. Cilj je da se olakšaju kontakti i razmjena informacija između parlamenata zemalja članica. Podaci navedeni u odgovorima na ECPRD upitnike ne predstavljaju zvanične stavove parlamenata.

1. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA

Zakonodavni okvir kojim je uređeno pitanje upravnog spora te načina regulisanja troškova postupka i postojanja odredbe kojom se predviđa obaveznost usmene rasprave u upravnom sporu u gotovo svim analiziranim zemljama obuhvata zakonodavstvo kojim je regulisan upravni spor dok je, s druge strane, u nekim zemljama navedeno pitanje uređeno zakonodavstvom o upravnom ili pak parničnom postupku.

Kada je riječ o troškovima postupka, zakonske odredbe koje uređuju ovo pitanje razlikuju se od zemlje do zemlje. U pojedinim zemljama obuhvaćenim istraživanjem zakonske odredbe predviđaju da svaka stranka u postupku snosi svoje troškove s tim što su takođe predviđena i odstupanja od tog pravila u kontekstu izuzeća od plaćanja troškova, naknade troškova, podjele troškova među strankama srazmjerno postignutom uspjehu u sporu i sl.

Takođe, u **slovačkom zakonodavstvu** postoji i odredba kojom su predviđeni slučajevi u kojima nijedna stranka u sporu nije u obavezi da snosi troškove kao na primjer u slučaju odbacivanja tužbe, u slučaju prekida postupka ili u slučaju pokretanja spora od strane državnog tužioca.

Kada je u pitanju **obaveznost usmene rasprave**, takve odredbe postoje u zakonodavstvu **Estonije, Litvanije i Srbije**. S druge strane, **zakonodavstvo Španije ne sadrži odredbe o obaveznoj usmenoj raspravi** dok je u ostalim analiziranim zemljama usmena rasprava predviđena samo u određenim slučajevima. Tako na primjer, *Zakon o upravnom sporu u Češkoj* ne predviđa obaveznost usmene rasprave osim u slučaju da bilo koja stranka u sporu to izričito zahtijeva. Takođe, u **Letoniji** Zakon predviđa da se o upravnim predmetima odlučuje u pismenom postupku, bez održavanja sudske rasprave, s tim što sud može, po sopstvenom nahođenju, odlučiti o održavanju usmene rasprave u cilju vršenja specifičnih proceduralnih radnji ili donošenja proceduralnih odluka. Osim toga, u **Švedskoj** je predviđeno da se predmet rješava u pismenom postupku ali ukoliko se smatra da bi za istragu moglo biti korisno ili u cilju bržeg okončanja postupka, postupak može uključivati i usmenu raspravu u vezi sa pojedinim pitanjima. U **Mađarskoj**, takođe, Zakon predviđa da organ održava usmenu raspravu samo u određenim slučajevima. Nasuprot navedenim primjerima usmene rasprave ili rješavanja predmeta u pismenom postupku, u **Hrvatskoj**, na primjer, sud može presudom **riješiti spor bez rasprave**.

Međutim, postoje i zemlje čije zakonodavstvo sadrži principe na kojima počiva upravni spor a kao jedan od principa navedena je i usmena rasprava. Tako na primjer, *Zakon o upravnom sporu Slovačke* sadrži princip usmene rasprave pred upravnim sudom. S druge strane, takav princip sadržan je u *Zakonu o parničnom postupku Rumunije* s tim što rumunski Zakon prepoznaje i **mješoviti sistem rasprave** koji podrazumijeva i usmenu raspravu i rješavanje predmeta u pismenom postupku.

U komparativnom dijelu rada predstavljene su detaljnije informacije u vezi sa navedenom tematikom.

2. KOMPARATIVNI PREGLED

U ovom poglavlju predstavljen je komparativni pregled u vezi sa određenim aspektima zakonodavnog okvira koji se odnosi na upravni spor odnosno troškove postupka i obaveznost usmene rasprave u pojedinim državama članicama Evropske unije i u zemljama regiona.

2.1 Albanija

U skladu sa odredbama *Zakona o upravnim sudovima i presudama u upravnim sporovima* **troškove spora u Albaniji snose stranke u upravnom sporu**. Detaljnije regulisanje troškova postupka definisano je *Zakonom o parničnom postupku*.

Kada je u pitanju obaveznost usmene rasprave, u *Zakonu o parničnom postupku* se navodi da se razmatranje predmeta pred sudom vrši usmeno, ali stranke mogu u pisanoj formi predstaviti svoja objašnjenja i zahtjeve u vezi sa predmetom.

Takođe, *Zakonom o upravnim sudovima i presudama u upravnim sporovima* predviđeni su principi donošenja presuda u upravnim sporovima koji podrazumijevaju pravnu zaštitu ustavnih i zakonskih interesa, prava i sloboda stranki u postupku zatim zaštitu javnog interesa te zakonskih prava i interesa fizičkih lica. Osim toga, jedan od principa je i obaveza dokazivanja da su preduzete radnje u postupku utemeljene na zakonu i činjenicama te **princip ispitivanja slučaja organizovanjem usmenih rasprava**.

2.2. Bosna i Hercegovina

U skladu sa odredbama *Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine*⁸ troškovi u postupku o upravnim sporovima su izdaci nastali povodom upravnog spora od njegovog pokretanja do završetka. Sud će svakom odlukom kojom okončava postupak o upravnom sporu odlučiti ko snosi troškove postupka i koliko oni iznose. Takođe, sud će odlučiti da stranka koja je pokrenula ili nastavila postupak u lošoj namjeri ili iz nemara snosi sudske troškove u potpunosti.

U pogledu obaveznosti usmene rasprave, Zakon predviđa da o upravnim sporovima sud rješava na nejavnoj sjednici. Zbog složenosti sporne stvari, ili ukoliko smatra da je to neophodno u cilju boljeg razjašnjenja stanja stvari, **sud može donijeti odluku da se održi usmena rasprava**. Iz istih razloga i stranka može predložiti da se održi usmena rasprava.

2.3 Češka

U skladu sa *Zakonom o upravnom sporu*, **svaka stranka u postupku snosi svoje troškove**. S druge strane, troškovi nastali u vezi sa angažovanjem svjedoka, vještaka i tumača kao i ostali troškovi u vezi sa obezbjeđivanjem dokaza padaju na teret države. Međutim, sudija može da obaveže stranku koja nije izuzeta od plaćanja sudskih taksi da uplati avans za plaćanje troškova nastalih u vezi sa obezbjeđivanjem dokaza koje je sama stranka predložila.

Stranka koja je postigla uspjeh u sporu ima pravo na naknadu troškova koji su nastali tokom spora protiv stranke koja nije postigla uspjeh u sporu. U slučaju djelimičnog uspjeha, sud priznaje naknadu troškova u iznosu koji je srazmjeran uspjehu u sporu.

⁸ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10), http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1976_ZAKON_O_UPRAVNIM_SPOROVIMA_BiH.pdf (23.4.2019)

Međutim, prethodno navedeno se ne primjenjuje ukoliko se pravo na naknadu troškova odnosi na organe javne uprave u slučajevima u vezi sa penzijskim osiguranjem, zdravstvenim osiguranjem, socijalnom pomoći i socijalnom zaštitom. S druge strane, nijedna stranka u sporu ne ostvaruje pravo na naknadu troškova u slučaju obustavljanja postupka ili odbijanja tužbe. Međutim, ukoliko tužilac povuče tužbu zbog uslijedenih radnji tuženog ili ukoliko dođe do obustave postupka usljed satisfakcije tužioca, tužilac je obavezan da nadoknadi troškove tuženom. Takođe, država je dužna da nadoknadi troškove stranci koja nije bila uspješna u sporu, osim u slučaju da je ta stranka bila oslobođena plaćanja sudskih taksi. Pravo na naknadu troškova ima i zainteresovana strana u sporu i to samo onih troškova koji su nastali u vezi sa ispunjavanjem obaveza nametnutih od strane suda. Međutim, na zahtjev zainteresovane strane, a ukoliko za to postoje opravdani razlozi, sud istoj može da odobri i naknadu ostalih troškova nastalih u vezi sa sporom. Osim toga, sud može da obaveže stranku u postupku, svjedoka, vještaka, tumača ili zainteresovanu stranu u sporu da drugoj stranci u sporu ili državi nadoknadi troškove koji su nastali njihovom greškom. Ukoliko za to postoje opravdani razlozi, sud može stranci koja je makar i djelimično bila uspješna u sporu da odobri pravo na naknadu troškova čak i u slučajevima u kojima Zakon predviđa da nijedna stranka u sporu ne ostvaruje pravo na naknadu troškova.

Kada je riječ o obaveznosti usmene rasprave, *Zakon o upravnom postupku* predviđa da organ javne uprave može da organizuje usmenu raspravu u slučajevima propisanim Zakonom kao i kada je to neophodno u cilju zadovoljenja svrhe postupka te ostvarivanja prava stranki u postupku. Usmena rasprava nije javna osim ukoliko zakonom nije drugačije predviđeno te ukoliko organ javne uprave ili stranka u postupku zahtijevaju da bude javna. U slučaju da je usmena rasprava otvorena za javnost, organ javne uprave je u obavezi da strankama u postupku obezbijedi pravo na zaštitu podataka naročito pravo na zaštitu privatnosti i morala. Stoga, maloljetna lica izuzeta su od obaveze prisustva usmenoj raspravi u cilju zaštite morala.

S druge strane, *Zakon o upravnom sporu* **ne predviđa obaveznost usmene rasprave osim u slučaju da bilo koja stranka u sporu to izričito zahtijeva**. Stoga, u skladu sa odredbama Zakona sud može da donese odluku bez rasprave ukoliko se stranke u sporu saglase sa tim.

2.4 Estonija

Kada su u pitanju troškovi postupka, u skladu sa *Zakonom o upravnom postupku*, **troškove snosi strana protiv koje je pokrenut postupak**. U slučaju djelimičnog uspijeha u postupku, troškovi postupka dijele se srazmjerno uspjehu. Takođe, u slučaju djelimičnog uspijeha u postupku te ukoliko jedna od stranaka u postupku ponudi nagodbu, sud može odrediti da stranka koja nije pristala na nagodbu snosi troškove u potpunosti ili veći dio troškova postupka.

U skladu sa odredbama Zakona, u slučaju da sud vrati ili odbije tužbu ili okonča postupak, troškovi postupka padaju na teret tužioca. Osim toga, ukoliko tuženi prihvati tužbu svi troškovi koji nastaju nakon toga ne padaju na njegov teret. Međutim, ukoliko sud odbije priznanje tužbe zato što treća strana nije saglasna sa priznanjem, troškovi postupka nakon toga padaju na teret treće strane.

Zakonom je predviđeno da tužilac snosi troškove postupka ukoliko povuče tužbu. S druge strane, ukoliko stranke u postupku postignu nagodbu a ne postignu dogovor o podjeli troškova, troškove postupka snose obje stranke.

Troškove postupka trećoj strani nadoknađuje suprotna strana. Međutim, ukoliko u skladu sa odlukom suda suprotna strana nije u obavezi da nadoknadi troškove trećoj strani, troškovi postupka padaju na teret treće strane.

Takođe, u slučaju da stranka u postupku neopravdano izostane sa ročišta ili na drugi način utiče na odlaganje ročišta iz loše namjere, sud može donijeti odluku da ta stranka nadoknadi dio troškova, koji su nastali kao rezultat takvih radnji, drugim strankama u postupku.

Kada je riječ o obaveznosti usmene rasprave, Zakon predviđa da je **rasprava u vezi sa predmetom postupka usmena** ukoliko Zakonom nije predviđeno drugačije.

2.5 Grčka

U skladu sa *Zakonom o upravnom postupku* **troškovi postupka padaju na teret stranke koja nije postigla uspjeh u postupku**. U slučaju djelimičnog uspjeha troškovi postupka dijele se između stranki u postupku.

Kada je riječ o obaveznosti usmene rasprave, Zakon razlikuje usmenu raspravu i preliminarni odnosno pismeni postupak.

2.6 Hrvatska

U Hrvatskoj, u skladu sa *Zakonom o upravnim sporovima*⁹, **troškove spora** čine opravdani izdaci koji su nastali tokom spora ili u vezi sa sporom. Troškovi spora obuhvataju i nagradu za rad advokata i drugih lica koja imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

Shodno Zakonu, vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom. Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzrokovala svojim radnjama, osim ako zakonom nije drugačije propisano. Troškovi koji su nastali iz preduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda podmiruju se iz sredstava suda.

Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, osim ukoliko zakon ne propisuje suprotno. Ukoliko stranka djelimično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele srazmjerno uspjehu u sporu.

Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi predlog koji je prouzrokovao troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

O troškovima spora sud može odlučiti zajedno sa odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude. Predviđena je mogućnost žalbe protiv rješenja.

U pogledu održavanja rasprave, ovaj Zakon predviđa da sud može presudom riješiti spor **bez rasprave** u sljedećim slučajevima:

- ako je tuženi priznao tužbeni zahtjev u cjelosti,

⁹ Zakon o upravnim sporovima (*Narodne novine br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17*) <https://zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima> (18.4.2019)

- u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu¹⁰,
- ukoliko utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadrži nedostatke koji sprečavaju ocjenu njihove zakonitosti,
- ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave.
- ako se stranke o tome odmah saglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.

Prema odredbama Zakona, ročište za raspravu zakazuje sudija kojem je predmet dodijeljen na postupanje. Sudija na ročište poziva stranke, svjedoke i vještake. U pozivu se navodi da se rasprava može održati i donijeti presuda i bez prisustva uredno obaviještene stranke.

Strankama se poziv mora uručiti najkasnije 15 dana prije održavanja ročišta na koje su pozvane, a u hitnim postupcima bez odlaganja. Sudija po pravilu zakazuje jedno ročište za raspravu radi izvođenja svih dokaza.

Rasprava je javna, shodno Zakonu, a ukoliko to zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti, tajnosti podataka i drugi zakonom propisani razlozi sud može isključiti javnost za cijelu raspravu ili njen dio. *O isključenju javnosti sa rasprave odlučuje se rješenjem.*

Sudija kojem je predmet dodijeljen na postupanje utvrđuje da li su došle sve pozvane osobe, a ako nijesu, provjerava da li su uredno pozvane i da li su opravdale svoj izostanak i nakon toga otvara raspravu i objavljuje predmet raspravljanja te rukovodi raspravom. Ukoliko stranka ili drugi učesnik spora bez opravdanog razloga ne dođe na ročište, rasprava se može održati i bez njihovog prisustva.

Kada sud ocijeni da je o predmetu raspravljano dovoljno da se može donijeti presuda, rasprava se zaključuje. Rasprava se može ponovo otvoriti ako je to potrebno radi razjašnjenja pojedinih važnih pitanja.

2.7 Letonija

Pitanje troškova rješavanja upravnog predmeta i obaveze održavanja usmene rasprave u Letoniji uređeno je *Zakonom o upravnom postupku*.

Upravni postupak u instituciji¹¹, shodno Zakonu, besplatan je za fizičko lice, pravno lice u skladu sa javnim pravom ili udruženje takvih lica, ukoliko zakonom nije predviđeno

¹⁰ Ogledni spor je novi institut u rješavanju upravnih sporova koji je Zakonom o upravnim sporovima 2012. godine uveden u hrvatsko zakonodavstvo. Suština oglednog spora sadržana je u članu 48 *Zakona o upravnim sporovima* koji glasi:

Ako je u deset ili više prvostepenih upravnih sporova predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu. U ostalim predmetima sud će rješenjem prekinuti spor.

Nakon pravosnažnosti presude donesene u oglednom sporu sud će nastaviti da vodi prekinute sporove uz primjenu dokaza koji su sprovedeni u oglednom sporu.

Na osnovu pravosnažne presude donesene u oglednom sporu sud može riješiti spor pokrenut nakon pravosnažnosti te presude bez vođenja rasprave, ali nakon omogućavanja strankama da se o tome izjasne.

¹¹ Institucijom se u smislu zakona smatra pravno lice (organ, jedinica) koje ima specifična javna ovlašćenja u oblasti državne uprave koja su mu dodijeljena regulatornim aktom ili ugovorom javnog prava.

drugačije. Za podnošenje tužbe sudu plaća se državna taksa (*state fee*) u skladu sa procedurom predviđenom zakonom.

Vlada utvrđuje proceduru i iznos naknade koja se iz državnog budžeta plaća svjedocima, tumačima i vještacima koji učestvuju u upravnom sporu pred sudom.

U upravnim predmetima koji su komplikovani za primaoca (*addressee*), na osnovu odluke institucije ili suda, a uzimajući u obzir finansijske okolnosti fizičkog lica, naknade zastupniku fizičkog lica isplaćuju se iz državnog budžeta.

U pogledu postupka pred sudom, zakon predviđa da se o upravnim predmetima odlučuje u pismenom postupku, **bez održavanja sudske rasprave**, ukoliko zakonom nije drugačije uređeno. Sud može, po sopstvenom nahođenju, odlučiti da je za rješavanje datog predmeta poželjno održati usmenu raspravu umjesto pismenog postupka.

Ukoliko se predmet rješava u pismenom postupku, sud može, takođe po sopstvenom nahođenju odlučiti o održavanju usmene rasprave u cilju vršenja specifičnih proceduralnih radnji ili donošenja proceduralnih odluka.

Shodno Zakonu, Sud može rješavati predmet na ročištu na usmenoj raspravi ukoliko je podnosilac tužbe, treća strana, pravno lice u skladu sa javnim pravom, ili osumnjičeni koji djeluje kao privatno pravno lice u predmetima koji se odnose na javnopravne ugovore, podnio zahtjev za takav postupak pred prvostepenim sudom.

Prilikom rješavanja predmeta u pismenom postupku, sud razmatra spise predmeta, održava saslušanja učesnika, te zahtijeva dostavljanje neophodnih informacija i dokaza u pisanoj formi.

Prilikom rješavanja predmeta u usmenom postupku, sud saslušava usmena svjedočenja i obrazloženja pozvanih lica. Na zahtjev učesnika u postupku, sud tokom ročišta može pročitati pismene dokaze.

2.8 Litvanija

Zakonom o upravnom sporu Litvanije predviđeno je da stranka u sporu u čiju korist je donijeta presuda ima pravo na naknadu troškova nastalih u sporu od strane suprotne stranke. Ista prava u pogledu naknade troškova koja ima stranka u čiju je korist donijeta presuda ima i treća strana ukoliko su nakon rješavanja spora njeni interesi odbrani. Međutim, sud može odstupiti od navedenog pravila o troškovima uzimajući u obzir proceduralno ponašanje stranaka u postupku i uzroke troškova, budući da sud procjenjuje da li stranke ostvaruju procesna prava i obaveze na prikladan način.

U pogledu održavanja usmene rasprave, *Zakon o upravnom sporu* predviđa da **prvostepeni sud održava usmenu raspravu u predmetu**. Međutim, postoje izuzeci od ovog principa. Na primjer, u slučajevima kada nijedan od učesnika u sporu ne prisustvuje raspravi, iako su na zakonom propisan način obaviješteni o mjestu i vremenu održavanja rasprave, prvostepeni sud može donijeti odluku o rješavanju slučaja u pismenom postupku. Predmet se može rješavati u pismenom postupku na zahtjev tužioca pod uslovom da ostale stranke ne ulože prigovor. Takođe, sud može donijeti odluku o prelasku sa usmene rasprave na pismeni postupak na sopstvenu inicijativu, pod uslovom da dobije saglasnost svih stranaka u sporu. U tom slučaju, biće održana usmena rasprava ukoliko je bilo koja stranka u sporu dostavila zahtjev sa obrazloženjem za održavanje usmene rasprave ili ako sud odluči da je takva rasprava neophodna.

Apelacioni sud rješava žalbu u pismenom postupku bez usmene rasprave, osim ukoliko sud odluči da je u konkretnom slučaju usmena rasprava neophodna.

2.9 Mađarska

Zakonom o opštem upravnom postupku u Mađarskoj predviđeno je da **troškove koji nastaju tokom postupka snosi stranka koja ih je prouzrokovala**, ukoliko zakonom nije predviđeno drukčije. Troškove koji proizlaze iz nezakonitog ponašanja bilo koje od stranaka u postupku snosi ta stranka. Proceduralne troškove koji ne mogu pasti na teret nijednoj od stranaka, snosi nadležni organ.

Organ određuje iznos proceduralnih troškova i odlučuje o preuzimanju tih troškova, uključujući i naknadu troškova koji su nastali unaprijed¹² u slučajevima gdje je to primjenjivo.

Organ može donijeti odluku o oslobađanju od plaćanja troškova fizičkog lica koje zbog svojih prihoda i finansijskog stanja nije u mogućnosti da plati sve ili dio troškova postupka, u cilju olakšavanja datom licu da ostvari svoja prava, ili iz drugih materijalnih razloga u skladu sa zakonom.

Što se tiče obaveze održavanja usmene rasprave, *Zakon o opštem upravnom postupku predviđa da organ održava usmenu raspravu ukoliko:*

- smatra da je nepohodno zajedničko saslušanje stranaka u cilju utvrđivanja relevantnih činjenica u predmetu protiv suprotne strane u postupku koji je pokrenut na osnovu zahtjeva,
- priroda slučaja to dozvoljava, u postupcima koji se vode u prisustvu suprotne strane,
- je neophodno zajedno saslušati sve stranke u postupku kako bi se utvrdile relevantne činjenice slučaja.

Stranka u postupku može iznijeti predlog za predstavljanje dokaza i može uputiti pitanja ispitaniku. Ukoliko neko lice ometa raspravu, predsjedavajući je u obavezi da ga upozori na poštovanje reda, a može ga udaljiti sa rasprave ili mu izreći administrativnu novčanu kaznu u slučaju ponovljenog ili ozbiljnijeg narušavanja reda tokom rasprave.

2.10 Rumunija

U Rumuniji, postupci koji se pokrenu u skladu sa *Zakonom o upravnom sporu* podliježu plaćanju administrativnih taksi koje su karakteristične za običajno građansko pravo a koje se plaćaju unaprijed. Ukoliko se taksa ne plati u Zakonom predviđenom roku stranka u postupku, najčešće tužilac, se obavještava da uplati iznos do datuma za koji je zakazano ročište. Neispunjavanje pomenute obaveze rezultira poništenjem tužbe. U skladu sa posebnim propisima neki državni organi i/ili pojedinci izuzeti su od plaćanja taksi.

Kada je u pitanju obaveznost usmene rasprave, *Zakonom o parničnom postupku* predviđen je **princip usmene rasprave**. Takođe, rumunski Zakon prepoznaje i mješoviti sistem rasprave koji podrazumijeva i usmenu raspravu i rješavanje predmeta u pismenom postupku.

¹² U postupku koji se pokreće zahtjevom, odnosno izjavom koju daje stranka i u kojoj traži da organ sprovede proceduru ili da se donese odluka od strane organa vlasti u cilju potvrđivanja njenih prava ili legitimnog interesa, proceduralne troškove, osim ako je zakonom predviđeno drugačije, snosi podnosilac zahtjeva. Kada više učesnika dijeli isti interes, oni su zajedno i pojedinačno odgovorni za troškove postupka.

2.11 Slovačka

Osnovi upravnog postupka u Slovačkoj propisani su *Zakonom o upravnom postupku* i *Zakonom o upravnom sporu*.

U pogledu troškova spora, odredbe *Zakona o upravnom sporu* predviđaju da o troškovima odlučuje upravni sud. U skladu sa *Zakonom svaka stranka u sporu snosi svoje troškove*. Međutim, na zahtjev stranke, sud može donijeti odluku o izuzeću stranke od plaćanja troškova ukoliko stranka navede opravdane razloge za to. Ipak, u bilo kojem trenutku tokom spora, sud može povući odluku o izuzeću, čak i retroaktivno, ukoliko se utvrdi da navedeni razlozi ne opravdavaju izuzeće od plaćanja troškova.

Osim toga, *Zakonom* je predviđena i mogućnost naknade troškova tj. sud tužiocu može da odobri potpunu ili djelimičnu naknadu troškova u zavisnosti od toga da li je isti uspio u sporu u potpunosti ili djelimično. Takođe, sud može da odobri naknadu troškova i tuženom ukoliko za to postoje opravdani razlozi i to srazmjerno postignutom uspjehu u sporu. Pravo na naknadu troškova, osim tužioca i tuženog, imaju i ostali učesnici u sporu tj. zainteresovane strane koje su u sporu učestvovala protiv stranke koja nije postigla uspjeh i to samo u visini troškova koji su nastali u vezi sa ispunjavanjem obaveze koju im je nametnuo sud. Osim toga, sud može odobriti i pravo na naknadu drugih troškova na zahtjev stranke ukoliko za to postoje opravdani razlozi.

Postoje i slučajevi u kojima **nijedna stranka u sporu nije u obavezi da snosi troškove** i to:

- a) u slučaju odbacivanja tužbe;
- b) u slučaju prekida postupka;
- c) u slučaju pokretanja spora od strane državnog tužioca;
- d) kada je u pitanju radnja koja je predmet pravosudnih radnji.

Takođe, u slučaju da stranka u sporu nekom svojom radnjom izazove odbacivanje tužbe ili prekidanje postupka, troškovi ostalih stranaka u sporu padaju na njen teret. Osim toga, ukoliko stranka u sporu nekom svojom radnjom izazove nastanak troškova drugim strankama u sporu kojih u drugim okolnostima ne bi bilo, ti troškovi padaju na teret stranke koja ih je izazvala.

Pitanje troškova postupka regulisano je i *Zakonom o upravnom postupku* i to na način da organ javne uprave snosi troškove koje je prouzrokovao svojim radnjama, stranka u postupku snosi troškove koje je prouzrokovala svojim radnjama i to isto važi i za zainteresovane strane u postupku. Međutim, na zahtjev suda, stranke u postupku, zainteresovane strane, svjedoci i vještaci dužni su da organu javne uprave kao i ostalim strankama u postupku nadoknade troškove koje su prouzrokovali svojim radnjama. Takođe, troškovi prouzrokovani licima koje nijesu stranke u postupku a koji su nastali u vezi sa izradom dokumenata ili sprovođenjem istrage padaju na teret organa državne uprave.

Kada je u pitanju obaveznost usmene rasprave, jedan od osnovnih principa upravnog spora u skladu sa *Zakonom o upravnom sporu* jeste **princip usmene rasprave pred upravnim sudom**.

Osim *Zakonom o upravnom sporu*, obaveznost usmene rasprave predviđena je i *Zakonom o upravnom postupku* u kome se navodi da organ javne uprave može da zatraži održavanje usmene rasprave ukoliko priroda slučaja to zahtijeva a naročito ukoliko bi to doprinijelo

rasvjetljavanju slučaja te ukoliko je tako predviđeno drugim zakonom. Takođe, ukoliko drugim zakonom nije predviđeno drugačije, *Zakon o upravnom postupku* predviđa da je usmena rasprava zatvorena za javnost. Obaveznost usmene rasprave predviđena je i *Zakonom o prekršajima* čije odredbe navode da organ javne uprave održava usmenu raspravu u prvom stepenu.

2.12 Srbija

U Srbiji, upravni spor rješava Upravni sud a kada su u pitanju troškovi postupka *Zakon o upravnim sporovima* predviđa da **u upravnom sporu o troškovima postupka odlučuje sud**. U pogledu obaveznosti usmene rasprave, *Zakonom* je predviđeno da **u upravnom sporu sud rješava na osnovu utvrđenih činjenica na održanoj usmenoj javnoj raspravi**. S druge strane, sud rješava bez održavanja usmene rasprave, samo ako je predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja, ili ako stranke na to izričito pristanu. Takođe, u skladu sa odredbama *Zakona* sud je obavezan da posebno navede razloge zbog kojih nije održao usmenu raspravu.

2.13 Španija

U Španiji procedura za rješavanje sporova građana protiv javne uprave spada u dvije različite oblasti. Javna uprava, imajući u vidu posebnu prirodu i funkciju utvrđenu Ustavom da objektivno ispunjava opšti interes, ima određena ovlašćenja i nadležnosti u cilju vršenja svoje uloge. Među glavnim ovlašćenjima ističe se „samozaštita“, odnosno sposobnost javne uprave da samostalno riješi sporove koji nastaju kao rezultat pravnog djelovanja onih koji upravljaju, čime nastoje da nadoknade štetu izazvanu djelovanjem, nečinjenjem ili odstupanjem od prvobitnih nadležnosti javne uprave.

Međutim, kada se završi navedena procedura, građani se mogu obratiti sudu kako bi ostvarili svoja prava u odnosu na javnu upravu.

Što se tiče troškova, u prvom slučaju, postupak je besplatan za građanina kada administrativnim putem rješava određeno pitanje u okviru državne uprave. Međutim, u sudskim postupcima primjenjuje se opšti princip u pogledu troškova, građani čije su tužbe odbijene, kao i oni koji su izgubili spor u obavezi su da plate troškove.

Rasprava u pravom smislu te riječi u upravnom postupku nije predviđena. Međutim, postoje dvije glavne upravne procedure predviđene *Zakonom o opštem upravnom postupku* u kojima građani mogu da učestvuju: postupak **saslušanja** i postupak **javnog informisanja**. Prvi postupak odvija se neposredno prije izrade nacрта odluke i prije izvještaja pravnog savjetodavnog tijela. U ovom postupku zainteresovane strane mogu zastupati i predstaviti dokumenta i obrazloženja koja smatraju relevantnim. Ova procedura ne podrazumijeva da se strane ujedineju pred organom odlučivanja, već samo omogućava građanima dostavljanje svih relevantnih informacija koje smatraju važnim za upravni postupak. Drugo, u postupku javnog informisanja, svako fizičko ili pravno lice može pregledati spise/dosijee ili jedan dio njih u vezi sa kojim je postignut dogovor.

Sa druge strane, u parničnom postupku, **stranke mogu zatražiti održavanje rasprave**. Ova procedura podrazumijeva da se stranke zajedno saslušaju pred sudom kako bi se zauzele za svoja prava. Ukoliko stranke nijesu podnijele zahtjev, sudija ili sud, izuzetno, imajući u vidu prirodu stvari, može donijeti odluku da se održi usmena rasprava ili da se formulišu pisani zaključci. Prema tome, špansko zakonodavstvo **ne sadrži odredbe o obaveznoj usmenoj raspravi**.

2.14 Švedska

Upravni sudovi u Švedskoj rješavaju sporove između pojedinaca i državnih organa. Osnovno pravilo, kada su u pitanju troškovi postupka, jeste da **svaka stranka u postupku snosi svoje troškove**. Međutim, u skladu sa *Zakonom o upravnom postupku* stranka koja je prisustvovala usmenoj raspravi ima pravo na naknadu troškova puta i boravka ukoliko sud procijeni da je razumno da stranci budu nadoknađeni navedeni troškovi.

U pogledu načina održavanja rasprave, u skladu sa Zakonom **predmet se rješava u pismenom postupku** ali ukoliko se smatra da bi za istragu moglo biti korisno ili u cilju bržeg okončanja postupka, **postupak može uključivati i usmenu raspravu u vezi sa pojedinim pitanjima**. Usmena rasprava se održava u upravnom sudu ukoliko tužilac tako zahtijeva i ukoliko ne postoji očigledna potreba za održavanjem rasprave.

S druge strane, usmena rasprava se održava u žalbenom sudu ukoliko tužilac tako zahtijeva, ukoliko ne postoji potreba za održavanjem rasprave kao i ukoliko ne postoje posebni razlozi za neodržavanjem iste.

U praksi, upravni sudovi uvijek organizaju usmene rasprave za strance i slučajeve u vezi sa nacionalnošću kao na primjer slučajevi koji se odnose na zahtjeve za dobijanje azila. Usmena rasprava najčešće se održava u slučajevima u pravnim sudovima koji se odnose na obaveznu mentalnu njegu te obaveznu njegu za korisnike psihoaktivnih supstanci i mlade ljude. Međutim, za upravne sudove nije uobičajeno da organizuju usmenu raspravu za slučajeve u vezi sa socijalnim osiguranjem i oporezivanjem.



IZVORI INFORMACIJA

D. Đerđa, Upravni spor u Europskoj zajednici, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 27, br. 2, 913-938 (2006)

ECPRD Request no. 4048 *Administrative dispute procedures*, April 2019

Ivan Koprić, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, (2006)

Zakon o upravnim sporovima (*Narodne novine br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17*)
<https://zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („*Službeni glasnik BiH*“, br. 19/02, 88/07, 83/08
i 74/10),
http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1976_ZAKON_O_UPRAVNIM_SPOROVIMA_BiH.pdf