

# Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme

---

**Derđa, Dario**

*Source / Izvornik:* **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2008, 29, 111 - 147**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:596786>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-24**

**PRAVI**  
Pravni fakultet Faculty of Law



**Sveučilište u Rijeci**  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
**dabar**  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## UPRAVNI SPOR U HRVATSKOJ: SADAŠNJE STANJE I PRAVCI REFORME

Dr. sc. Dario Đerđa, docent  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK:  
Ur.: 16. listopada 2007.  
Pr.: 26. studenog 2007.  
Izvorni znanstveni članak

*Cilj je ovoga rada ukazati na temeljne nedostatke upravnog spora u Hrvatskoj danas, te prikazati neka od mogućih rješenja za njihovo prevladavanje. Rad je podijeljen u četiri djela. Nakon uvodnog dijela u kojem autor općenito problematizira o važnosti sudskog nadzora zakonitosti rada uprave i o upravnom sporu, dana je analiza upravnog spora u Hrvatskoj danas. Razmatraju se institucionalni ustroj, predmet upravnog spora, pravila postupka te pravovremenost rješavanja Upravnog suda Republike Hrvatske kao neka važna pitanja vezana uz organizaciju i funkcioniranje upravnog spora. U trećem dijelu rada, autor prikazuje neka moguća rješenja u svrhu prevladavanja ovih problema. U zaključku autor sumira analiziranu problematiku te modele njezinog mogućeg prevladavanja.*

**Ključne riječi:** upravni spor, sudski nadzor, Upravni sud, Hrvatska.

### 1. Uvod

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države. Razvoj pravne države nametnuo je kao imperativ uspostavljanje modela pravnog nadzora koji treba osigurati široku pravnu zaštitu u području upravne djelatnosti. Nositelj tog nadzora treba biti tijelo čija neovisnost i autoritet osiguravaju da se uprava u svom djelovanju kreće u okviru pravnih normi pozitivnog prava. Još vrlo rano u razvoju modernih država prevladalo je shvaćanje da upravo sudstvo predstavlja vrlo prikladan oblik pravnog nadzora uprave, kako zbog svoje stručnosti tako i zbog svoje organizacijske neovisnosti u odnosu prema upravi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ideja o sudskoj kontroli uprave razvila se u sklopu demokratske ideologije građanskog društva, zajedno s idejama o podjeli vlasti, narodnoj suverenosti, vladavini prava i drugima. U Hrvatskoj

Mnogostruku važnost sudskog nadzora kao oblika nadzora nad upravom u hrvatskoj pravnoj teoriji istaknuo je Borković navodeći da uloga ovog nadzora kao jamca zakonitosti ne dolazi do izražaja samo u represivnoj naravi koja se izražava primjenom sankcije kad nastupi konkretna povreda pravnog poretka, već da on ima i naglašenu preventivnu funkciju jer unaprijed utječe na tijek upravnog postupanja. Štoviše, s gledišta pravne teorije upravo je sudski nadzor predstavljao najsavršeniji oblik nadzora nad zakonitošću akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba.<sup>2</sup> Stupanj u kojem je sudska zaštita zajamčena te koliko se učinkovito ona obavlja, ključni je element pri ocjeni svakog modernog pravnog sustava. Načelo sudske zaštite osigurava zaštitu prava pojedinaca te preventivno sprječava prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana. U svezi s time i Europska unija pridaje izuzetnu važnost upravnom sudovanju, jer se velika većina europskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, a posebno značenje daje se zaštitu javnog interesa te zaštitu ljudskih prava.<sup>3</sup>

Upravno sudovanje nerijetko se svodi na upravni spor, kao nadzornu djelatnost sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama,<sup>4</sup> premda se ta dva pojma sasvim ne preklapaju.<sup>5</sup> Upravni spor je najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnom ustroju ovoga pravnog instituta uvelike ovisi učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave. Tako, primjerice, Dupelj ukazuje kako već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe na službenu osobu tijela koje vodi upravni postupak, tako da ovaj prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pozornost kako na sam postupak, tako i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenje zakonitog rješenja.<sup>6</sup> Prema tome, već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe u pravcu zaštite prava građana i pravnih osoba, ali isto tako i na osiguranje zakonitosti u radu tijela državne uprave, drugih državnih tijela i drugih pravnih osoba koje temeljem

---

je sudska kontrola upravnih akata relativno star pravni institut, koji potječe iz 19. stoljeća. O tome vidi u Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128.

<sup>2</sup> Loc. cit. te 483. Slično tvrdi i Cardona: "*Sudski nadzor je najsnažnije jamstvo pojedinaca u njihovom ophođenju s upravom.*". Cardona, Francisco, *Converging Judicial Control of the Administration in Europe, Judicial Reform and Administrative Justice*, SIGMA, 2005., str. 2.

<sup>3</sup> Vidi u Kujundžić, Ivica, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 7.

<sup>4</sup> Jacobini, Horace B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York, London, 1991., str. 10. U Hrvatskoj pravnoj literaturi Borković je upravni spor odredio kao "*oblik sudske kontrole nad upravom i to u prvom redu kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta*". Borković, *Upravno pravo*, op. cit., str. 483. I Dupelj upravni spor određuje na isti način. Dupelj, Željko, *Donošenje odluka u upravnom sporu, Pravo i porezi*, god. 12., br. 3., 2003., str. 38.

<sup>5</sup> O tome više u Krbek, Ivo, *O upravnom sporu, Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 229-230.

<sup>6</sup> Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997., str. 31.

javnih ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima. Cardona misli kako sudska presuda koja stavlja izvan snage nezakonit ili nepravilan upravni akt ili nalaže državi da naknadi štetu oštećenom građaninu, ne umanjuje učinkovitost i ugled uprave, već naprotiv, takva presuda doprinosi unaprjeđenju javne upravne djelatnosti, štiti javnu vlast države te stvara povjerenje građana u institucije države.<sup>7</sup>

Odredbе o upravnom sporu susreću se u pravnim porecima velike većine država svijeta, pa tako i u pravnom poretku Republike Hrvatske. *Ustav Republike Hrvatske*<sup>8</sup> člankom 19. stavak 2. propisuje: “Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.”. U svezi s time *Zakon o upravnim sporovima*<sup>9</sup> u članku 1. propisuje: “Radi osiguranja zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti sud u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi i organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima.”. Dakle, nadzor zakonitosti upravnih akata i u Republici Hrvatskoj prvenstveno je osiguran kroz instituciju upravnog spora.

Međutim, u svezi s upravnim sudstvom u Hrvatskoj se danas može čuti cijeli niz primjedbi. Tako se primjerice ukazuje na nepravovremenu pravnu zaštitu koja se pruža pred Sudom, nemogućnost ulaganja žalbe na odluke Upravnog suda, neusklađenost upravnog spora u Hrvatskoj s odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i sl.<sup>10</sup> Medvedović tome dodaje kako je hrvatski zakonodavac nizom zakona kojima se uređuje neka druga materija, a ne upravnosudski postupak, uređio određena postupovna pitanja, pa čak i nadležnost, izvan *Zakona o općem upravnom postupku* i egzistencijalnog sustava upravnog sudstva, što danas u praksi dovodi do velikih problema.<sup>11</sup> Čak i predsjednik Upravnog suda Hrvatske Ivica Kujundžić naglašava kako upravno sudovanje u obliku u kakvom je danas “u punoj mjeri ne osigurava *Ustavom zajamčenu kontrolu pojedinačnih akata, upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima*” te vjeruje kako će reforma državne uprave nužno potaknuti i reformu upravnog sudovanja.<sup>12</sup>

Iz svega navedenoga čini se da je reforma upravnog spora u Hrvatskoj neminovna, a o njoj se već duže vrijeme i raspravlja. Cilj je ovoga rada ukazati na temeljne nedostatke upravnog spora u Hrvatskoj danas te prikazati neka od mogućih rješenja za njihovo prevladavanje. Rad je podijeljen u četiri djela.

<sup>7</sup> Cardona, op. cit., str. 2.

<sup>8</sup> *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/01. i 55/01.

<sup>9</sup> *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

<sup>10</sup> *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

<sup>11</sup> Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 35.

<sup>12</sup> *Reforma hrvatske državne uprave*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 67.

Nakon uvodnog dijela, u kojem autor općenito problematizira o važnosti sudskog nadzora zakonitosti rada uprave i upravnog spora, dana je analiza upravnog spora u Hrvatskoj danas. Razmatra se institucionalni ustroj, predmet upravnog spora, pravila postupka te pravovremenost rješavanja Upravnog suda Republike Hrvatske, kao neka važna pitanja vezana uz organizaciju i funkcioniranje upravnog spora. U trećem dijelu rada, autor prikazuje neka moguća rješenja u svrhu prevladavanja ovih problema. U zaključku, autor sumira analiziranu problematiku te modele njezinog mogućeg prevladavanja.

## 2. *Upravni spor u Hrvatskoj danas*

Upravni spor uređen je *Zakonom o upravnim sporovima* koji je Hrvatska u svoj pravni poredak preuzela iz pravnog sustava bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. *Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*<sup>13</sup> izvršeno je više izmjena ovoga *Zakona* donesenog još 1977. godine, a *Zakon* je tijekom 1992. godine još dva puta mijenjan,<sup>14</sup> čime je u određenoj mjeri prilagođen sustavu Republike Hrvatske u trenutku njegova preuzimanja. Međutim, danas se u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti čuje niz kritika na račun ovoga *Zakona*. Neke se odnose na njegovu neusklađenost s europskim pravnim standardima upravnog sudovanja, neki na čestu praktičnu spornost određivanja da li neka stvar podliježe upravnosudskom nadzoru ili ne, neki na određena pravila postupka, dok ih je najviše upućeno u smjeru nepravovremenog rješavanja slučajeva pred Sudom. U sljedećem dijelu rada nastojat će se proanalizirati neki nedostaci koji se danas mogu zamijetiti pri vođenju upravnog spora u Hrvatskoj.

### 2.1. *Institucionalni ustroj*

Prema članku 3. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima* upravne sporove rješava Upravni sud Hrvatske.<sup>15</sup> Ovaj Sud osnovan je i započeo je s radom 1. srpnja 1977. godine.<sup>16</sup> Osnivanjem specijaliziranog Upravnog suda u Hrvatskoj napušten je tzv. angloamerički sustav nadzora uprave putem redovnih sudova te je prihvaćen tzv. francuski sustav nadzora uprave od strane specijaliziranog suda.<sup>17</sup> Iako je upravno sudovanje u Jugoslaviji bilo ustrojeno u dva stupnja,

<sup>13</sup> *Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 53/91.

<sup>14</sup> *Zakon o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 9/92. i *Zakon o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 77/92.

<sup>15</sup> U svezi s ovim vidi i članke 13. i 23. *Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 150/05. i 16/07.

<sup>16</sup> Vidi navedeni *Zakon o upravnim sporovima* te *Zakon o redovnim sudovima*, Narodne novine, br. 5/77.

<sup>17</sup> Do 1. srpnja 1977. u Hrvatskoj je o upravnim sporovima odlučivao Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske u čijem je sastavu djelovao posebni Odjel za upravne sporove. Osnivanjem

Hrvatski je zakonodavac prilikom preuzimanja *Zakona* odlučio da se upravni spor vodi kao jednostupanjski. Tako u Hrvatskoj danas djeluje samo jedan upravni sud sa sjedištem u Zagrebu.

Svakako, već samu činjenicu postojanja specijaliziranog upravnog suda u Hrvatskoj treba smatrati velikom prednošću, jer, smatra Koprić, “*specijalizacija u sudstvu važna je pretpostavka kvalitetnog upravnog sudovanja i sudske kontrole uprave*”.<sup>18</sup> Specijalizirana zaštita od akata i radnji uprave kojima su povrijeđene nečije ustavne slobode i prava velika je polazna prednost u nužnoj modernizaciji hrvatskog upravnog sudovanja. Međutim, u hrvatskoj se znanstvenoj i stručnoj javnosti u posljednje vrijeme susreće sve više stajališta kako postojeća sudska struktura sa samo jedim upravnim sudom ipak ne jamči dovoljan pravosudni kapacitet za nadzor odluka tijela javne uprave te da je u Hrvatskoj potrebno uvesti još jedan stupanj upravnog sudstva.<sup>19</sup>

Rasprava o dvostupanjskom upravnom sudstvu u Hrvatskoj nije ništa novo te se o njoj ne govori samo u posljednje vrijeme. Godine 1997., potaknut ratifikacijom *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Medvedović je javno upozoravao kako se ne smiju zanemariti odredbe ove *Konvencije*, osobito odredbu članka 6. stavak 1. koja zahtijeva određenu reviziju upravno-sudskog postupovnog zakonodavstva i preispitivanje opravdanosti postojanja samo jednog upravnog suda kao prvostupanjskog i posljednjestupanjskog suda u upravnim stvarima.<sup>20</sup> I Borković je 2004. godine ustvrdio kako činjenica da u hrvatskom pravu nije predviđeno stupnjevanje sudskog nadzora u upravnom sporu, kao što je, više ili manje pravilo u drugim europskim zemljama, izaziva u praksi određene teškoće u svezi s provođenjem sudskog nadzora te je prema njegovom mišljenju reforma pravosuđa trebala početi prije svega reorganizacijom u oblasti upravnog sudovanja. Ujedno je predložio mogućnost uvođenja stupnjevanja upravnosudskog nadzora zakonitosti upravnih akata, koji se u

---

Upravnog suda u njegovu su nadležnost preuzeti svi upravni sporovi dotadašnjeg Odjela za upravne sporove Vrhovnog suda Socijalističke Republike Hrvatske i upravno-računski sporovi koji su do tada bili u nadležnosti Višeg privrednog suda Socijalističke Republike Hrvatske.

<sup>18</sup> Koprić, Ivan, *Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 62. I Borković ukazuje na prednosti sustava posebnih upravnih sudova posebno ističući stvaralačku ulogu koju su upravni sudovi odigrali u razvoju upravnog prava, što posebno vrijedi za francuski Državni savjet i austrijski Upravni sud. Borković, *Upravno pravo*, op. cit., str. 489. Pored sustava posebnih upravnih sudova koji korijene vuče iz Francuske, pa se tako još naziva i tzv. francuski sustav, a zastupljen je u najvećem broju zemalja Europe (Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Letonija, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Španjolska, Švedska itd.), postoji i tzv. sustav redovitih sudova, koji je povijesno vezan uz Ujedinjeno Kraljevstvo, odakle se prenio na Australiju, Cipar, Estoniju, Dansku, Indiju, Irsku, Izrael, Kanadu, Maltu, Norvešku, Novi Zeland, Sjedinjene Države i sl.).

<sup>19</sup> O tome vidi primjerice Kujundžić, *Upravno*, op. cit., str. 7. te *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

<sup>20</sup> Medvedović, *Upravno*, op. cit., str. 35.

Europi kada je u pitanju upravno pravosuđe, uzima gotovo kao pravilo.<sup>21</sup> Uvođenje drugog stupnja upravnog sudstva, kao jedan od važnih pravaca njegove modernizacije u Hrvatskoj, danas podržava i Koprić,<sup>22</sup> a isto razmišlja i Juričić ističući kako je danas već “*sasvim izvjesno da Upravnom sudu Republike Hrvatske predstoji preobrazba, te da u Republici Hrvatskoj više neće moći opstati upravno sudovanje organizirano samo u jednom stupnju, niti na dosadašnji način, a niti prema dosadašnjim postupovnim odredbama*”.<sup>23</sup>

Kritike na račun ustroja upravnog sudstva u Hrvatskoj nisu ograničene samo na krug hrvatskih pravnih stručnjaka, već one dolaze i iz Europske unije. Tako je u poglavlju 23. *Izješća Europske komisije od 9. studenoga 2005. godine o napretku Republike Hrvatske u pristupanju europskim integracijama za 2005.* utvrđeno: “*U svim područjima pokrivenim acqisem, Hrvatska mora prilagoditi svoje institucije, upravljanje te upravni i sudski sustav standardima Unije s ciljem učinkovite primjene acquisa ili, kao što to može biti slučaj, omogućiti da se oni provode učinkovito čak i prije pristupa. Općenito, ovo zahtijeva stabilnu javnu upravu koja dobro djeluje, izgrađenu na učinkovitim i nepristranim javnim službama, te neovisnom i učinkovitim sudskom sustavu nadzora.*”<sup>24</sup> I u *Izješću* koje je izradila misija stručnjaka za područje pravosuđa, u svibnju 2005. godine, navodi se kako je upitno može li sadašnja sudska struktura, s jednim Upravnim sudom, jamčiti dovoljan sudski nadzor odluka koje donose upravna tijela. Štoviše, upozorava se da će se ovaj problem pokazati još intenzivnijim u budućnosti, poglavito u primjeni pravne stečevine Unije. Sukladno stajalištima europskih pravnih stručnjaka i Freibert sugerira kako bi sustav upravnog sudstva u Hrvatskoj trebao biti “*barem dvostupanjski*”, što bi omogućilo nadzor potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja u prvom stupnju.<sup>25</sup>

Danas je upravnosudska zaštita u većini europskih država uistinu ustrojena kao višestupanjska – negdje dvostupanjska, a ponegdje čak i trostupanjska. U nekim je državama ustrojena prema tzv. francuskom modelu, dok je u drugim državama prihvaćen tzv. anglosaksonski model ustroja upravnog sudstva. Upravni sporovi rješavaju se u okviru sustava redovnih sudova, primjerice, u Mađarskoj, Slovačkoj i Nizozemskoj. U ovim se državama redovito susreće dvostupanjski ustrojen sudski nadzor nad upravnim aktima, gdje u prvom

<sup>21</sup> Borković, Ivo, *Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 44.

<sup>22</sup> Koprić, Ivan, *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 1., 2006., str. 232.

<sup>23</sup> Juričić, Mirjana, *Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu suda, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. XV.

<sup>24</sup> European Commission, *Croatia 2005 Progress Report*, 9 November 2005, SEC (2005) 1424.

<sup>25</sup> *Reforma hrvatske državne uprave*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 36.

stupnju odlučuju okružni, tj. regionalni sudovi, a u drugom Vrhovni sud odnosno Državni savjet. Za razliku od navedenih država, trostupanjski sustav upravnog sudstva u okviru anglosaksonskog sustava ustroja upravnog sudovanja ima Rumunjska. Ovdje upravne sporove rješavaju u prvom stupnju sudovi opće nadležnosti, tzv. tribunali. U drugom stupnju rješavaju žalbeni sudovi, koji ujedno u nekim stvarima odlučuju i kao prvostupanjski sudovi. Protiv prvostupanjskih odluka žalbenih sudova može se uputiti žalba Visokom sudu kasacije i pravde. Iako se upravni spor u ovim državama vodi pred sudovima opće nadležnosti, uglavnom u svim državama susreću se specijalizirani odjeli koji rješavaju samo upravne sporove. Time se u praksi, unatoč nazivu i nadležnostima sudova, suci koji odlučuju u upravnim sporovima ipak specijaliziraju za vođenje upravo ove vrste sudskih postupaka, što svakako rezultira većom kvalitetom presuda.

S druge strane, veliki broj europskih država ima ustrojen sustav specijaliziranih upravnih sudova, koji su funkcionalno izdvojeni iz sustava sudova opće nadležnosti te im je najvažnija ili čak isključiva funkcija upravo rješavanje upravnih sporova. I ovdje se mogu susresti dvostupanjski i trostupanjski modeli ustroja upravnog sudstva. Tako, primjerice, u Italiji u prvom stupnju odlučuju regionalni upravni tribunali, a žalba na odluku tribunala može se uputiti Državnom savjetu odnosno Savjetu za upravne sporove Regije Sicilije. I u Finskoj u prvom stupnju odlučuju regionalni upravni sudovi, dok u drugom i posljednjem stupnju odlučuje Vrhovni upravni sud Finske. Slično je i u Poljskoj, gdje u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi, a u drugom Vrhovni upravni sud, dok je u Belgiji za cjelokupni državni teritorij ustrojen jedinstveni Upravni sud, koji rješava u prvom stupnju, a funkciju vrhovnog upravnog suda obavlja Državni savjet. Za razliku od ovih sustava, trostupanjski ustroj upravnog spora susreće se na primjer u Francuskoj, gdje u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi, u drugom stupnju žalbeni upravni sudovi, a na vrhu upravnosudske strukture nalazi se Državni savjet. U Njemačkoj npr. svaka država ima jedan ili više upravnih sudova, na čiju se odluku može uputiti žalba Visokom upravnom sudu svake države, a radi li se o primjerni saveznog zakona žalba se upućuje Saveznom upravnom sudu sa sjedištem u Leipzigu. Zanimljivo je spomenuti da se ovdje u nekim predmetima kao prvostupanjski javljaju Visoki upravni sudovi te se onda žalba izjavljuje Saveznom upravnom sudu, koji također u nekim, iako rijetkim slučajevima može biti prvostupanjski.<sup>26</sup> I u Grčkoj se može pronaći sustav upravnog spora koji se sastoji od prvostupanjskih sudova, žalbenih sudova te u trećem stupnju Državnog savjeta, upravo kao i u Turskoj.

Iz navedenih primjera razvidno je da i u Europi ne postoji jedinstveni model institucionalnog ustroja upravnosudskog sustava. Čak i pravni sustavi država članica Europske unije sadrže različita rješenja ustroja upravnosudskog sustava. Međutim, Koprić ukazuje kako se, unatoč različitim tendencijama i različitim

<sup>26</sup> O ustroju upravnog sudstva u Njemačkoj više vidi u Leithoff, Ralf, *Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany*, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006., str. 27.



polaznim pozicijama pojedinih zemalja, u čitavoj Europi primjećuje kretanje prema zajedničkom europskom modelu upravnog sudstva. Taj se model zasniva na određenim zajedničkim načelima upravnog prava i upravnog sudovanja, sličnostima u načinu osiguravanja sudskog nadzora uprave, određenim tendencijama u razvoju sustava sudskog nadzora uprave kao što je npr. rast specijalizacije s tendencijom osnivanja posebnih upravnih sudova, ali i postupcima sve sličnijim onima koje provode ostali sudovi, sve širi kontrolni zahvat upravnih odluka i djelovanja ili uvođenje barem dvostupanjskog nadzora te na zajedničkim načelima na kojima se mora temeljiti odluka ili djelovanje uprave, kao što su načela proporcionalnosti, pravičnog postupanja, transparentnosti, jednakog postupanja u jednakim slučajevima, neovisnosti, služenja javnom interesu i sl.<sup>27</sup> Bez obzira na povijesne i kulturne razlike između sustava upravnog sudovanja u Europi, o sporom i dugotrajnom, ali ujedno i sigurnom ujednačavanju europskih sustava, tj. načela i mehanizama upravnog sudovanja, govori i Cardona, opisujući kako su države “*posuđivale*” elemente jedna drugoj u konstantnoj postupovnoj interakciji. On ujedno naglašava i ulogu Europskog suda u ujednačavanju upravne pravde u državama članicama Europske unije, stvarajući svojom sudskom praksom ujedno europsko upravno pravo. Konačno, zaključuje kako će ovo usklađivanje u budućnosti, s konstantnim razvojem novih mehanizama sudske suradnje između država članica Europske unije, a koje dodatno podupire *Ustav za Europu*, vjerojatno još i više jačati.<sup>28</sup>

Dakle, činjenica je da je jednostupanjski upravnosudski nadzor u Europi iznimka te da najveći broj europskih država ima ustrojeno višestupanjsko upravno sudovanje. Stoga bi Hrvatska, s ciljem usvajanja europskih pravnih standarada, sasvim sigurno trebala pristupiti reformi institucionalnog ustroja upravnog sudovanja te osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluku Upravnog suda.

## 2.2. *Predmet upravnog spora*

Drugo pitanje vezano uz upravni spor u Hrvatskoj, svakako je pitanje predmeta upravnosudskog nadzora. Članak 6. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima* propisuje da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta, dok stavak 2. određuje upravni akt kao akt kojim državna tijela i pravne osobe u vršenju javnih ovlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili pravne osobe u kakvoj upravnoj stvari. Iz ovih se odredaba otvaraju dva vrlo zanimljiva pitanja. Prvo, je li upravni spor u Hrvatskoj preusko postavljen? te drugo, što se sve može smatrati upravnom stvari?

Upravni akt svakako nije svaki pojedinačni akt koji donose tijela uprave. Postoji i cijeli niz akata koje donose upravna tijela, a koji se ne smatraju

<sup>27</sup> Koprić, *Upravno sudovanje u svjetlu*, op. cit., str. 61-62.

<sup>28</sup> Cardona, op. cit., str. 3-4.

upravnim aktima.<sup>29</sup> Postoji velik broj pojedinačnih akata koji se ne mogu svesti pod pojam upravnog akta, iako se njima odlučuje o pravima i obvezama pojedinaca, pa tako protiv njih u Hrvatskoj nije osigurana upravnosudska zaštita.<sup>30</sup> Protiv ovih akata osigurana je sudska zaštita, ali u tzv. “kvaziuprvanom sporu”, koji se vodi prema članku 66. *Zakona o upravnim sporovima*, te putem ustavne tužbe zbog povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih *Ustavom* pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, prema članku 62. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*.<sup>31</sup>

Još je u jugoslavenskom *Zakonu o upravnim sporovima*, a što je preuzeo i u hrvatski *Zakon*, bila propisana mogućnost da se pred upravnim sudovima pruža i zaštita od akata i radnji uprave kojima su povrijeđene nečije ustavne slobode i prava. Članak 66. *Zakona o upravnim sporovima* propisuje da o zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom *Zakona o upravnim sporovima*. Međutim, člankom 62. stavak 1. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske* propisano je da se ova prava ujedno mogu štititi i putem instituta ustavne tužbe pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, što dovodi i do paralelizma nadležnosti Upravnog i Ustavnog suda. Omejec ističe da se ovdje nedvojbeno radi o “obavljanju istovjetne funkcije ustavnog sudstva” pred dva različita suda: “...i Upravni sud, protivno Ustavu, i Ustani sud, u skladu s Ustavom, odlučuju o povredama ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda učinjenih pojedinačnim aktima tijela državne i javne vlasti kao o glavnoj stvari u postupku”. Dalje nastavlja kako protiv takvih pojedinačnih akata istodobno izostaje upravnosudski nadzor zakonitosti, jer je Upravni sud u postupku pokrenutom zahtjevom za zaštitu ustavom zajamčenih sloboda i prava zakonom ovlašten samo na ispitivanje povreda ustavnih prava, ali ne i na provedbu nadzora zakonitosti pobijanog konačnog pojedinačnog akta, s obzirom da je ovaj oblik nadzora rezerviran samo za upravne akte. Takvo uređenje, zaključuje, “protivno je članku 19. stavak 2. *Ustava koji izrijeком propisuje jamstvo sudskog nadzora zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima*”. Međutim, dalje nastavlja Omejec, kolikogod bila nedosljedna i neprihvatljiva postojeća zakonska regulacija zaštite *Ustavom* zajamčenih ljudskih prava i

<sup>29</sup> O pojmu i obilježjima upravnog akta vidi Borković, *Upravno pravo*, op. cit., str. 358-362, Krbeč, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: funkcioniranje i upravni spor, III. knjiga*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 5-8. te Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava, knjiga 1*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 234-264.

<sup>30</sup> Npr. odluke pravne osobe s javnim ovlastima o imenovanju člcnika, odluke Središnjeg državnog ureda za upravu o pravovaljanosti mandata vijećnika u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave, pojedinačni akti nadležnih tijela jedinica lokalne samouprave u provedbi izbora za vijeća mjesnih odbora, odluke Državnoodvjetničkog vijeća Republike Hrvatske o imenovanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti državnih odvjetnika i sl.

<sup>31</sup> *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 49/02.

temeljnih sloboda povrijeđenih pojedinačnim aktima tijela državne i javne vlasti, petnaestogodišnja praksa ustavnog i upravnog sudovanja u Hrvatskoj jasno pokazuje da bi stavljanje izvan snage tzv. "kvaziupravnog spora" u sadašnjim okolnostima dovelo do iznimno teških posljedica u području zaštite subjektivnih javnih prava građana. Naime, sve dok hrvatski upravni spor bude ograničen na nadzor zakonitosti samo upravnih akata, dotle će i posebne odredbe *Zakona o upravnim sporovima* o zaštiti ustavom zajamčenih sloboda i prava imati veliko značenje za ostvarivanje ustavnog jamstva sudske kontrole onih pojedinačnih akata tijela državne i javne vlasti koji se ne smatraju upravnim aktima.<sup>32</sup>

Nadzor zakonitosti akata u upravnom sporu u nekim je državama proširen i na općenormativne akte uprave,<sup>33</sup> jer nadzor ustavnosti i zakonitosti akata tijela državne i javne vlasti tradicionalno predstavlja jedan od najснаžnijih pravnih mehanizama nadzora državne i javne uprave uopće. Kako je u Hrvatskoj ustavnosudski nadzor ograničen samo na apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti "drugih propisa", Omejec i ovdje opravdano ukazuje kako ostaje otvoreno pitanje ustavnosti i zakonitosti općih akata tijela državne i javne vlasti koji se ne mogu smatrati propisima. Ističe kako se ovdje radi o jednom od najtežih i najslabije istraženih problema hrvatskog pravnog poretka, osobito stoga što ustavnu nadležnost Ustavnog suda, ograničenu na apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti "propisa", nije dopušteno proširivati niti jednim zakonom, pa je apstraktna kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata danas u Hrvatskoj izvan granica nadležnosti Ustavnog suda. Problem je dodatno otežan i činjenicom da ni ustavotvorac ni zakonodavac nisu odredili što se smatra "drugim propisom" u smislu članka 128. stavak 2. *Ustava*. Ustavni sud pod pojmom "drugi propis" u smislu članka 128. stavak 2. *Ustava* najčešće podrazumijeva "propis donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis kojega tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom. Dakle, pod drugim propisom podrazumijeva se akt općeobveznog karaktera, donesen od strane nadležnih tijela državne vlasti ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi u pravilu na neodređeni krug adresata".<sup>34</sup> Omejec nadalje ukazuje kako problem nadzora

<sup>32</sup> Omejec, Jasna, Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 17-18.

<sup>33</sup> Upravo se temeljem ovoga kriterija povlači razlika između subjektivnog i objektivnog upravnog spora. Više vidi u Borković, *Upravno pravo*, op. cit., str. 493. te Borković, Ivo, Odnosi između ustavnog i upravnog sudovanja, *Zbornik pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 8., 1971., str. 105-108.

<sup>34</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, *Rješenje br. U-II-318/2003 i U-II-643/2003, od 9. travnja 2003.*, Narodne novine, br. 72/03.

zakonitosti i ustavnosti ovdje nije u cijelosti riješen, jer neki opći akti iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, ali i drugi opći akti tijela izvršne i javne vlasti nemaju općenormativna pravna obilježja, pa stoga ne podliježu ustavnosudskoj kontroli ustavnosti i zakonitosti,<sup>35</sup> čime se u svezi s upravnim sporom u Hrvatskoj otvara još jedno vrlo zanimljivo pitanje koje nužno traži pravnu regulaciju.

I konačno, važno pitanje vezano uz predmet upravnog spora svakako je kako odrediti upravni akt kada je u hrvatskom zakonodavstvu pojam "upravne stvari" još uvijek nedostatno određen. Posebna je važnost ovoga pitanja što upravo o njemu ovisi doseg sudske zaštite, odnosno mogućnost vođenja upravnog spora. Praktični problem nedostatka definicije upravne stvari odražava se upravo u činjenici da je ovaj pojam, u najbitnijim zakonima iz područja upravne djelatnosti, tj. i u članku 1. *Zakona o općem upravnom postupku* i u članku 1. *Zakona o upravnim sporovima* određen kao osnovna pretpostavka za postupanje po ovim zakonima, a niti jedan zakon u Hrvatskoj danas ne sadrži definiciju upravne stvari.<sup>36</sup> Kako u hrvatskom pravu nema zakonske definicije upravne stvari, upravnoj i upravnosudskoj praksi ostalo je u svakoj konkretnoj stvari uspješno ili manje uspješno prosuditi radi li se ili ne o upravnoj stvari. O aktualnosti ovoga pitanja svjedoči i izuzetno bogata praksa Upravnog suda Republike Hrvatske, koji je u svojem izboru odluka od 1977. do 2006. godine istaknuo preko 200 presuda koje se vezuju uz pitanje radi li se u konkretnom slučaju o upravnoj stvari ili ne.<sup>37</sup> Tako u Hrvatskoj danas najčešće upravo sudska praksa Upravnog suda određuje koje se stvari mogu smatrati upravnim

<sup>35</sup> Omejec, op. cit., str. 19-21.

<sup>36</sup> U hrvatskoj, ali i u europskoj pravnoj doktrini, bilo je više pokušaja određivanja pojma upravne stvari. To se najčešće činilo po kriteriju vrste propisa kojima je neka materija uređena, te su se upravnim stvarima razumijevale one koje su u djelokrugu državne ili javne uprave ili se upravna stvar jednostavno pokušala protumačiti upravnom djelatnošću. U hrvatskoj pravnoj doktrini Krijan je upravnu stvar pokušao definirati kao "posebnu vrstu pravne stvari o kakvoj konkretnoj situaciji koja se autoritativno rješava upravnim aktom na temelju neposredne primjene materijalnog propisa u upravnom postupku i odnosi se na neko pravo, obvezu ili pravni interes građana, pravnih osoba ili drugih stranaka". Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 18. Međutim, Krijan je u ovoj definiciji upravnu stvar dobrim dijelom odredio putem instituta upravnog akta i upravnog postupka, pa njezina praktična važnost nije od velike pomoći u određivanju radi li se u konkretnoj stvari o upravnoj stvari, pa sukladno tome o njoj treba rješavati u upravnom postupku. Upravnu su stvar za potrebe upravnog postupka pokušali definirati i Dupelj i Turčić. Oni je određuju kao "svaki pojedini slučaj iz određene upravne oblasti kada se upravnim aktom odlučuje o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu pojedinca ili pravne osobe primjenom propisa kojim je uređena ta upravna oblast i na temelju onih činjenica koje su utvrđene u postupku koji prethodi donošenju rješenja". Dupelj, Željko, Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 23. Međutim, i ova definicija osniva se na upravnom aktu, koji se, opet, donosi samo ukoliko se rješava u upravnoj stvari, pa je njezina praktična korisnost upitna.

<sup>37</sup> Vidi Upravni sud Republike Hrvatske, *Zbornik odluka 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1-155., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2003.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1-28., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2004.*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 1-25., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2005.*, Narodne novine, Zagreb,

stvarima.<sup>38</sup> Međutim, krug akata kojima se priznaje karakter upravnog akta u nekoliko je navrata proširen i odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, čime su tijela koja ih donose postala obvezna u tim stvarima postupati prema odredbama *Zakona o općem upravnom postupku*.<sup>39</sup> Stoga se može zaključiti da se i ovdje radi o upravnim stvarima. Tako u Hrvatskoj najčešće sudska praksa određuje koje se stvari mogu smatrati upravnim stvarima. Međutim, Koprić naglašava kako prosuđivanje radi li se ili ne u konkretnom slučaju o upravnoj stvari, odnosno prosuđivanje uvjeta za vođenje upravnog spora otvara Sudu mogućnost restriktivnog tumačenja upravne stvari te sužavanja mogućnosti sudske zaštite,<sup>40</sup> pa upravo stoga svakako trebalo zakonom definirati pojam upravne stvari.

Dakle, predmet upravnog spora u Hrvatskoj danas sasvim sigurno zakonski nije odgovarajuće postavljen. S jedne strane upravni spor postavljen je preusko te izvan njegovog dosega ostaju neki važni pojedinačni akti koji prema pravnoj prirodi nemaju obilježja upravnih akata, unatoč tome što se njima odlučuje o pravima i obvezama pojedinaca, ali i neki općenormativni akti koji tako u potpunosti ostaju izvan sudskog nadzora zakonitosti. S druge strane, predmet upravnog spora usko je vezan uz pojam “*upravne stvari*”, koji u Hrvatskoj nije na odgovarajući način određen te se ovdje otvaraju pitanja je li uopće moguće u određenoj stvari pokrenuti upravni spor.

---

2005., str. 1-18., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2006.*, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 3-21.

<sup>38</sup> Upravni sud Republike Hrvatske je tako, primjerice, zauzeo pravno shvaćanje da su po svojoj prirodi upravni akti, pa su onda tako i upravne stvari primanje u državnu službu, prestanak službe, pitanja položaja, prava, obveza i odgovornosti državnih službenika, imenovanja ravnatelja javnih ustanova, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6497/97, od 25. studenog 1999., oduzimanje stručnih i znanstvenih zvanja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1294/00, od 7. prosinca 2000., odluke o pravima studenta, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11421/2000, od 27. ožujka 2002., odluke o isplati dospjelih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4597/96, od 5. svibnja 1999., priključivanja na elektroenergetsku mrežu, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7273/96, od 4. ožujka 1998., dozvole za građenje na određenim lokacijama, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3696/96 od 5. veljače 1998., odluke o sječi drvne mase, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9027/99, od 6. prosinca 2000., i sl. Medvedović upozorava kako o ovom pitanju ima i promjena stavova Upravnog suda, međutim razlog tome ponajprije nalazi u izmijenjenoj materijalnopravnoj regulaciji pojedinih područja ili materija. Medvedović, Dragan, Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 45.

<sup>39</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske je primjerice stao na gladište da je akt koji donosi Fond za privatizaciju u postupku kontrole provođenja pretvorbe poduzeća nakon izdane suglasnosti za namjeravanu pretvorbu upravni akt, U-III-665/95, od 28. travanja 1999., Narodne novine, br. 49/99., da je odluka o dodjeli koncesije upravni akt, U-II-722/1995, od 2. travanja 1997., Narodne novine, br. 41/97., baš kao i odluka o opozivu koncesije, U-III-261/1996, od 6. travanja 1998., Narodne novine, br. 57/98., da je i potvrda Agencije za rekonstruiranje i razvoj o suglasnosti na pretvorbu upravni akt, U-III-168/96, od 14. siječanja 2000., Narodne novine, br. 14/00. i sl.

<sup>40</sup> Koprić, *Upravno sudovanje u svjetlu*, op. cit., str. 62.

### 2.3. Pravila postupka

Sljedeća značajna problematika upravnog sudstva u Hrvatskoj jest kvaliteta postupovnopравnih pravila sadržanih u člancima 24. do 44. *Zakona o upravnim sporovima*. Ovo se u Hrvatskoj pokazalo vrlo aktualnim 1997. godine ratificiranjem *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, kada se postavilo pitanje usklađenosti odredaba *Zakona o upravnim sporovima* s ovom *Konvencijom*. Iako neki hrvatski pravni stručnjaci ističu kako su temeljna načela dobre uprave prihvaćena u Europskom upravnom prostoru, uglavnom – iako na doduše raspršen način – već sada ugrađena u hrvatsko opće upravno postupovno pravo,<sup>41</sup> ovdje ipak postoji nekoliko iznimaka. Ponajprije, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* Vijeća Europe u svakom postupku zaštite građanskog prava,<sup>42</sup> između ostalog, zahtijeva učinkovito provođenje prava na žalbu, uz koje posebno vezuje ovlast tijela koje odlučuje po pravnome lijeku da samostalno utvrđuje činjenice, odnosno samostalno izvodi i ocjenjuje dokaze te da postupak u kojem odlučuje bude pravičan, a odluka donesena pravovremeno.<sup>43</sup> Dok se pitanje pravovremenog donošenja odluke više odnosi na učinkovitost rada, ostala navedena pitanja svakako su postupovnopравne prirode.

U praksi Europske komisije za ljudska prava i Europskoga suda za ljudska prava prihvaćeno je tumačenje da sud koji odlučuje o “*građanskom pravu odnosno obvezi*” mora imati ovlast samostalnog utvrđivanja činjenica, odnosno samostalnog izvođenja i ocjenjivanja dokaza. Drugim riječima, mora biti sud pune jurisdikcije.<sup>44</sup> Pravilna primjena ove *Konvencije* u Hrvatskoj stoga je upitna, jer zahtjevu neovisnosti tijela koje odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi, prema ustaljenoj praksi Europske komisije i Europskoga suda, upravna tijela u pravilu ne udovoljavaju, zbog vezanosti nižih upravnih tijela za upute viših upravnih tijela, hijerarhijski ustrojene odgovornosti u obavljanju upravnih djelatnosti te odgovornosti upravnih tijela, odnosno izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti. No, valja napomenuti da je u praksi Europske komisije i Europskoga suda

<sup>41</sup> Vidi *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 100.

<sup>42</sup> Sam pojam građanskog prava odnosno obveze Europska komisija za ljudska prava i Europski sud za ljudska prava tumače u praksi autonomno i prilično široko. Nije ključno donosi li se odluka primjenom propisa privatnopravne ili javnopravne prirode, jesu li obje stranke u sporu privatne osobe ili je jedna stranka javna vlast, niti je odlučujuće u čijoj je nadležnosti odlučivanje o tom pitanju u konkretnoj državi. U skladu sa sudsom praksom o građanskom pravu i obvezi radilo se svaki put kada je ishod odluke imao učinak na pravni položaj koji se prema kontinentalno-europskom shvaćanju smatra građanskim pravom, pa tako npr. i u slučajevima izvlaštenja nekretnina i određivanja naknade pri izvlaštenju, konfiskaciji zemlje, izdavanju građevinskih dozvola, davanju dozvola za sklapanje ugovora o prodaji nekretnina, crpljenju voda, oduzimanju sposobnosti upravljanja imovinom, patentnim pravima, davanju i oduzimanju licence za obavljanje nekog poziva ili djelatnosti, ostvarivanju prava iz zdravstvenog i socijalnog osiguranja i sl.

<sup>43</sup> Članak 6. stavak 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.

<sup>44</sup> Vidi npr. presude Europskog suda za ljudska prava u slučajevima *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* iz 1981. i *Ettl v. Austria* iz 1987. objavljene u Publications of the European Court of Human Rights, Series A., Vol. 43, 1981. i Vol. 117., 1987.

prihvaćeno i tumačenje prema kojemu se ne radi o povredi *Konvencije* ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz članka 6. stavak 1. *Konvencije* ako je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, konkretno, od strane suda pune jurisdikcije.<sup>45</sup> Članak 6. stavak 1. *Konvencije* ujedno zahtijeva da postupak bude pravičan, a prema praksi Europske komisije i Europskoga suda pravičnost postupka zahtijeva da on, između ostaloga, bude usmen i kontradiktoran.<sup>46</sup>

I sam svjestan nepotpune usklađenosti hrvatskog pravnog sustava s tekstem *Konvencije* te praksom Europske komisije i Europskog suda, Hrvatski sabor je ovu *Konvenciju* ratificirao, ali je tom prigodom stavio rezervu u pogledu održavanja javne rasprave u upravnosudskom postupku prema članku 6. *Konvencije*. Pozivajući se na odredbu članka 34. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*, prema kojoj o upravnim sporovima Sud rješava u nejavnoj sjednici, člankom 4. *Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*,<sup>47</sup> propisano je da Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici. Takvom je rezervom, iako zakonito, u Hrvatskoj znatno umanjena razina i kvaliteta zaštite koja se građanima i ostalim subjektima pruža u okviru upravnog spora. U svezi s time i Koprić ističe kako izostanak usmene kontradiktorne javne rasprave te s time povezan nedostatak mogućnosti nadziranja utvrđenog činjeničnog stanja znatno ograničava mogućnosti Upravnog suda da utječe na smanjenje pogrešaka u upravnom postupanju.<sup>48</sup>

Detaljnu analizu usklađenosti pravila postupka o upravnom sporu sa standardima propisanim u članku 6. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* 1998. godine napravila je Garešić. Drugim riječima, pokušala je odgovoriti na pitanje može li se Upravni sud, kojem je u hrvatskom pravu povjereno ispitivanje zakonitosti upravnih akata, smatrati tribunalom u smislu članka 6. ove *Konvencije*. Ponajprije je zaključila da se Upravni sud ne može smatrati tribunalom u smislu ovoga članka u svim onim slučajevima u kojima je stranka pobijala upravni akt kojim se odlučuje o njezinom građanskom pravu, odnosno obvezi zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, a Upravni sud je, kontrolirajući to činjenično stanje, a bez zakonskog ovlaštenja da samostalno izvodi dokaze i samostalno ih ocijeni, došao do zaključka da

<sup>45</sup> O tome vidi presudu *Albert and Le Compte v. Belgium*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A., Vol. 58, 1983..

<sup>46</sup> Vidi presudu *Fredin v. Sweden*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A., Vol. 283., 1994..

<sup>47</sup> *Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

<sup>48</sup> Koprić, Ivan, *Upravno sudovanje u svjetlu*, op. cit., str. 58-59.

upravni akt ne treba poništiti, već da tužbu treba odbiti. Nadalje je utvrdila da odredba prema kojoj se u upravnim sporovima rješava u nejavnoj sjednici, dakle temeljem načela posrednosti, pismenosti i nekontradiktornosti, unatoč tome što Sud zbog složenosti sporne stvari ili ako utvrdi da je to potrebno radi boljeg rješenja stanja stvari može odlučiti da se održi usmena rasprava, nije u skladu s *Konvencijom*. Misli da bi Upravni sud kada odlučuje o građanskom pravu ili obvezi stranke, “u pravilu trebao zakazati usmenu raspravu da bi omogućio ostvarenje načela usmenog saslušanja stranke, načela kontradiktornosti, te što bolju jednakost procesnopravnih sredstava stranaka, jer ta načela predstavljaju srž prava na pravičan postupak iz članak 6. Konvencije”. Ujedno je mišljenja i da bi Sud morao odrediti usmenu raspravu kada god to stranka zahtijeva.<sup>49</sup>

Razlog neusklađenosti hrvatskog upravnosudskog postupovnog prava s navedenim zahtjevima Konvencije ponajprije se nalazi u tome što se upravni spor u Hrvatskoj vodi kao spor o zakonitosti upravnog akta, dok je mogućnost vođenja spora pune jurisdikcije uglavnom ograničena, u skladu s tradicionalnim stajalištem da sudstvo ne bi trebalo odlučivati u upravnim stvarima, a na što ukazuju i odredbe *Zakona o upravnim sporovima*. Tako, prema odredbi stavka 1. članka 39. *Zakona*, Sud u pravilu ne utvrđuje činjenično stanje već rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vežanost Upravnog suda na činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta.<sup>50</sup> Potrebno je naglasiti da samo u nekoliko zakonom predviđenih slučajeva Upravni sud može, ako se na to odluči, i sam utvrđivati činjenično stanje. Prema članku 39. stavak 3. *Zakona o upravnim sporovima* Upravni sud može sam utvrđivati činjenično stanje i na njegovoj podlozi donijeti presudu odnosno rješenje ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti; ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drukčije od onoga utvrđenog u upravnom postupku; ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo u skladu s presudom. Upravni sud prema članku 42. stavak 5. također može samostalno utvrditi činjenično stanje i u slučaju tzv. “*šutnje uprave*”, ako odluči usvojiti tužbu i presudom riješiti upravnu stvar, umjesto da vrati predmet tuženoj strani i odredi u kojem smislu ima donijeti rješenje. Međutim, u praksi se spor pune jurisdikcije, u kojem bi Sud sam odlučivao o konkretnoj upravnoj stvari te

<sup>49</sup> Garešić, Jasna, O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 19., Supp., 1998., str. 999-1000.

<sup>50</sup> Koliko se upravni spor u Hrvatskoj poistovjećuje sa sporom o zakonitosti dobro se ogleda i u Dupeljovoj definiciji upravnog spora: “*Upravni spor je spor o zakonitosti upravnog akta koji je postao konačan u upravnom postupku.*” Dupelj, Upravni, op. cit., str. 30. O razlici između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije više vidi u Borković, Upravno pravo, op. cit., str. 491-492., Krbeč, O upravnom, op. cit., str. 230-232. te Krbeč, Pravo, op. cit., str. 280-285.



sam utvrđivao činjenično stanje, primjenjuje samo kada je to po prirodi stvari uistinu nužno, kao npr. u slučaju pokretanja upravnog spora zbog šutnje uprave.

U svezi s drugim istaknutim problemom treba naglasiti da Upravni sud vrlo rijetko vodi usmenu kontradiktornu raspravu, koja je prema odredbi članka 34. stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima* i tako neobavezna. Štoviše, i Dupelj ističe kako će se u Hrvatskoj usmena rasprava u pravilu održati samo u onom slučaju kada se radi o složenoj upravnoj stvari i kada je sudskom vijeću – uz nazočnost stranaka – potrebno određeno objašnjenje kako bi se otklonile određene nejasnoće i kontradiktornosti.<sup>51</sup> I Krijan sugerira da se u upravnom postupku usmenu raspravu treba održati samo u složenim upravnim stvarima, kad je potrebno sudskom vijeću neko razjašnjenje stanja stvari uz sudjelovanje stranaka, tako što će one na raspravi iznijeti potrebna objašnjenja kojima će se otkloniti određene nejasnoće, kontradiktornosti i sl. On nastavlja da bi danas u Hrvatskoj *“utvrđivanje činjeničnog stanja na usmenoj raspravi trebalo činiti iznimno, s obzirom da Upravni sud upravni spor rješava na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku”*.<sup>52</sup>

Do zaključka da u Hrvatskoj nisu ispunjene pretpostavke tražene *Konvencijom* došao je i Ustavni sud Republike Hrvatske u *Presudi U-I/745/1999* od 8. studenog 2000. godine,<sup>53</sup> u kojoj je utvrđeno: *“Dvije su pretpostavke da bi se Upravni sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije: Prvo, da ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje kad god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova utvrđenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi; Drugo, da ima pravo i dužnost odrediti i održati usmenu i kontradiktornu raspravu kad god je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi odnosno da je svakako dužan održati raspravu kad to stranka u postupku zahtijeva. Nakon uvida i raščlambe odgovarajućih odredaba ZUS Ustavni je sud utvrdio da Upravni sud Hrvatske ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri nijednu od navedenih pretpostavaka.”*

Nemogućnost vođenja spora pune jurisdikcije u svim slučajevima kada se ukaže ta potreba, kao jednu od kritika hrvatskom zakonodavstvu uputila je i SIGMA u svojem *Izvešću o ocjeni stanja javnih službi i upravnog pravnog okvira u Hrvatskoj za 2006. godinu*.<sup>54</sup> Ovdje stoji: *“U pogledu nadležnosti Upravnog suda, treba naglasiti da Sud obično ne koristi svoje – ionako ograničene – ovlasti pune jurisdikcije, tj. on obično traži od uprave da razmotri svoju odluku uzimajući pri tome u obzir mišljenje suda. ... Sud ne može primijeniti punu jurisdikciju ukoliko slučaj sadrži diskrecijsku ocjenu uprave.”*. Freibert

<sup>51</sup> Dupelj, *Donošenje*, op. cit., str. 39.

<sup>52</sup> Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Informator, Zagreb, 2001., str. 164.

<sup>53</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, *Presuda U-I/745/1999*, od 8. studenog 2000. godine, Narodne novine, br. 112/00.

<sup>54</sup> SIGMA, *Croatia public service and the administrative framework assessment*, June 2006.

ovome dodaje da bi upravni sudovi trebali imati mogućnost vođenja spora pune jurisdikcije čak i kada uprava nije odlučivala na temelju slobodne ocjene,<sup>55</sup> jer zaokruženi sustav upravnog sudovanja omogućuje pojednostavljivanje upravnog postupanja i ubrzavanje upravnog odlučivanja bez opasnosti da ono postane arbitrarno.<sup>56</sup> Neki autori, štoviše, ovlast suda da utvrđuje činjenično stanje uopće ne dovode u pitanje, pa se zakonsko rješenje poput hrvatskog čini iznimno restriktivnim za Upravni sud. Tako Leitfoff smatra da bi se utvrđivati činjenično stanje moralo moći uvijek, i to čak u dva stupnja, jer je “*odlučivanje o pravnim i činjeničnim pitanjima u dva stupnja jednostavno stvar pravičnosti*”. S jedne strane, građanin mora imati pravo da pogreška učinjena u utvrđivanju činjeničnog stanja, čak i u prvom stupnju upravnog spora bude ispravljena, a s druge, presuda u upravnoj stvari ima vrlo dalekosežne posljedice, jer uprava često uzima presude kao smjernice u rješavanju drugih slučajeva.<sup>57</sup>

Na kraju, valja naglasiti da vođenje samo spora o zakonitosti ima još jedan značajan nedostatak. Budući da Sud svojom odlukom upravni akt samo objektivno stavlja izvan snage, umjesto da donese meritornu odluku u konkretnoj upravnoj stvari, u praksi upravna tijela, unatoč obveznosti sudskih odluka propisanoj člankom 4. *Zakona o upravnim sporovima*, mogu izbjeći slijediti mišljenje iz presuda Suda kada donose novi upravni akt u istoj upravnoj stvari. Ovo je kao primjedbu zakonodavstvu Republike Hrvatske u svojem *Izvešću za 2006. godinu* uputila i SIGMA navodeći: “*Provedba odluka suda, koja nije opremljena s ovlasti da se izravno primjenjuje i osigura trenutno osnaženje ove odluke, ostaje ovisna o postupanju nadležnog upravnog tijela, što nažalost nije uvijek slučaj.*”<sup>58</sup> Tako Upravni sud može doći u situaciju da nekoliko puta odlučuje o istoj upravnoj stvari, što dodatno doprinosi opterećenju rada ovoga Suda.

Ovdje se, dakle, može zaključiti da postupovnoppravna pravila *Zakona o upravnim sporovima* nisu u potpunosti usklađena s europskim pravnim standardima i odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Ovo se posebno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te u svezi s time provede usmenu raspravu. Stoga se može ustvrditi da bi se barem u ovome segmentu trebalo pristupiti izmjeni nekih odredbi *Zakona*.

#### **2.4. Pravovremenost rješavanja**

Posljednje pitanje kojem će se u ovome radu posvetiti pozornost pitanje je pravovremenosti rješavanja sporova. Kao što je već navedeno, pravovremenost je također jedan od zahtjeva propisanih člankom 6. stavak 1. *Konvencije za*

<sup>55</sup> I Krbek je naglašavao kako se kod spora pune jurisdikcije može pokazati vrlo potrebnim da sud vrši sam slobodnu ocjenu. Krbek, *Upravni, op. cit.*, str. 231.

<sup>56</sup> *Reforma hrvatske državne uprave, op. cit.*, str. 36.

<sup>57</sup> Leitfoff, *op. cit.*, str. 28.

<sup>58</sup> SIGMA, *Croatia public service and the administrative framework assessment*, June 2006.

zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>59</sup> U Hrvatskoj se nerijetko mogu čuti primjedbe na brzinu rada Upravnog suda, u kojem je na rješavanje upravnih sporova trenutno zaposleno 33 suca te 12 viših sudskih savjetnika i 18 sudskih savjetnika, koji pomažu u pripremi presuda. Činjenica je da se Upravni sud ne može pohvaliti velikim brojem sudskog osoblja, iako je sve do nedavno kadrovska situacija bila još daleko lošija. Unatoč ažurnijem rješavanju predmeta u posljednje vrijeme, činjenica je da Upravni sud rješava upravne sporove u prosjeku sporo. Tako se Pusić 2006. godine opravdano zapitao *“imamo li mi još uopće upravno sudstvo, kad se danas rješavaju predmeti iz 2001. godine.”*<sup>60</sup>

Na Upravnom sudu se početkom 2007. godine nalazilo 39.904 neriješenih predmeta, što se može smatrati vrlo velikim brojem, uz godišnji priljev od preko 15.000 predmeta. Prosječni priljev slučajeva na Upravnom sudu od 1991. godine pa zaključno s 2006. godinom iznosi preko 13.000 slučajeva godišnje, s tim da su, primjerice, 1991., 1992. i 1994. godine s najmanjim priljevom slučajeva, konkretno 5.732, 8.397 i 8.280, dok su 1998., 1999. i 2006. godine s najvećim prirastom slučajeva, konkretno 29.649, 20.602 i 15.250. S druge strane, od svojeg osnivanja pa do 1991. godine na Upravni sud stizalo je prosječno oko 7.000 predmeta godišnje. Dok se broj neriješenih predmeta godišnje od 1977. do 1991. godine kretao oko 3.000, on je 1993. godine počeo naglo rasti (čak 7.593), 1996. godine prešao je broj od 10.000 (10.752), a 2001. godine popeo se čak na 52.051 neriješen predmet. Ovaj broj od tada počinje pomalo opadati te se do danas spustio na još uvijek vrlo visokih nešto ispod 40.000 neriješenih slučajeva.<sup>61</sup>

Na velike zaostatke u radu Upravnog suda upozoravano je već ranijih godina. Tako je Borković 2004. godine istaknuo kako je Upravni sud preopterećen velikim brojem predmeta, da mu to znatno otežava rad i neposredno utječe na učinkovitost sudske zaštite u oblasti upravnog spora, te da se na sudske presude čeka dugo, nerijetko i godinama.<sup>62</sup> Predugo odlučivanje sudova nedopustivo je kako sa stajališta odgovornosti države tako i zbog činjenice da se zbog dugotrajnosti postupaka smanjuje stupanj pravne sigurnosti i povjerenja u pravo i pravnu državu općenito, a u svijetu je opće prihvaćeno i mišljenje da *“zakašnjela pravda u konačnici predstavlja nepravdu”*.

No, velike zaostatke u rješavanju Upravnog suda ne treba tražiti, kako se to na prvi pogled može učiniti, ponajprije u neažurnosti sudaca, već u vrlo velikom povećanju opsega posla. Naime, proglašenjem neovisnosti i samostalnosti

<sup>59</sup> O pravovremenom donošenju odluka odnosno o donošenju odluka u razumnom roku u upravnim stvarima u praksi Europskog suda za ljudska prava više vidi u Kriletić, Marija, *Odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima prema praksi Europskog suda za ljudska prava, Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 36-56.

<sup>60</sup> *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 97.

<sup>61</sup> Upravni sud Republike Hrvatske, *Statistika*, <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=about.html>.

<sup>62</sup> Borković, *Upravno sudovanje*, op.cit., str. 44.

Republike Hrvatske Upravni sud se našao u nezavidnoj situaciji u koju ga je doveo nagli porast broja upravnih sporova, što je za posljedicu imalo sve veća kašnjenja u njihovom rješavanju. Iz statističkih podataka proizlazi da je Upravni sud Republike Hrvatske bio osobito ažuran sud sve do 1992. godine, kada počinje značajan porast broja predmeta pred Sudom. Na veći priljev predmeta utjecala je činjenica što je od osamostaljenja Republike Hrvatske krenula znatna dinamika zakonodavne djelatnosti, pa su novi zakoni imali za posljedicu i porast broja predmeta koji su pristizali u Upravni sud. Razlog ovom porastu Gagro i Jurić-Knežević nalaze u tome što su neke upravne stvari po prvi put ušle u nadležnost Republike Hrvatske kao samostalne i suverene države, te zaključuju da se Upravni sud, stjecajem okolnosti, našao u situaciji da s relativno malim brojem izvršitelja, tj. sudaca i sudskih savjetnika, mora obaviti ogroman i zahtjevan posao.<sup>63</sup>

Dok je do 1991. godine najveći broj upravnih sporova odnosio na materiju mirovinskog i invalidskog osiguranja poljoprivrednika, stambenih odnosa – stanarskog prava, građenja, izvlaštenja, poreza, carina i dr., novi zakoni koji su se donosili nakon osamostaljenja Republike Hrvatske regulirali su materiju koja ranije nije bila regulirana na nivou republika bivše Jugoslavije, odnosno regulirali su pojedina pravna područja sustavno drugačije. Tako npr. Republika Hrvatska u okviru republičkog zakonodavstva do osamostaljenja nije regulirala pitanje državljanstva, niti trajnog nastanjenja, a takvi su predmeti prevladavali 1992. i 1993. godine. U 1993. godini Sud je, primjerice, zaprimio 7.355 predmeta samo iz područja državljanstva i kretanja i boravka stranaca, što je ukupno odgovaralo prijeratnom godišnjem ukupnom priljevu predmeta. Osim toga u Republici Hrvatskoj od osamostaljenja do 1995. vodio se rat, što je također utjecalo na porast broja predmeta zbog različitih prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i vojnih i civilnih invalida rata, kao što su utvrđivanje statusa ratnog vojnog invalida, mirnodopskog ili civilnog invalida rata, prava na invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, obiteljsku invalidninu, prava na dionice, stambeno zbrinjavanje i dr., čiji se trend posebno može primijetiti 1995., 1996. i 1997. godine. Kao posljedica ratnih zbivanja uslijedio je i velik broj predmeta iz područja obnove ratom uništenih i oštećenih stambenih objekata, priznavanje prava prognanika, izbjeglica, povratnika itd. Od osamostaljenja se također izmijenila regulativa u odnosu na zaštitu prava vlasništva, prestalo je postojati društveno vlasništvo, zakonodavac je zaštitio privatno vlasništvo, a reformom vlasničkog sustava pred Upravnim sudom postupno se povećao i broj predmeta iz područja pretvorbe bivših društvenih poduzeća, privatizacije, sporova o dionicama te sporova iz područja naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Pred upravnim sudom često se odlučivalo i o koncesijama, zaštiti tržišnog natjecanja,

<sup>63</sup> Gagro, Božo, Jurić-Knežević, Dunja, *Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda RH s prijedlozima za unaprjeđenje, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 32.

javnim nabavama, službeničkim odnosima i sl. Zanimljivo je spomenuti i da se 1998. i 1999. godine od 50.828 zaprimljenih predmeta čak 25.684 tužbi uložilo zbog šutnje uprave nakon donošenja *Odluke Ustavnog suda, br. U-I-283/97 od 12. svibnja 1998.*,<sup>64</sup> tako da je u 2001. godini zabilježen najveći broj neriješenih predmeta od osnivanja Suda pa sve do danas, odnosno 52.051 neriješen predmet u Sudu. No, od tada se ipak bilježi konstantno smanjivanje broja neriješenih predmeta. Prilagodavanjem hrvatskog zakonodavstva europskom zakonodavstvu, donošenjem novih zakona kojima se proširuje stvarna nadležnost Upravnog suda uočljiv je još priljev predmeta iz područja intelektualnog vlasništva, prava na pristup informacijama, prava stranaca, a očekuje se i prirast predmeta iz područja prava azila.

Sud je u najkritičnijem periodu od ukupno 163.612 predmeta riješio 123.526 predmeta, tako da zaostatak u prvoj polovini 2007. godine iznosi oko 40.000 predmeta. Juričić ističe da je u razdoblju najvećeg priljeva predmeta na rješavanju istih bilo angažirano vrlo malo sudaca, tj. između 15 i 25, kojima je u radu pomagalo samo 15 sudskih savjetnika. Na značajniji trend smanjenja broja neriješenih predmeta od 2002. godine na dalje dobrim je dijelom utjecala informatizacija Suda,<sup>65</sup> a posebno popunjavanje Suda većim brojem sudaca. Godine 2004. imenovano je još nekoliko novih sudaca, što je omogućilo formiranje deset sudskih vijeća, a znatno je i povećan broj sudskih savjetnika. Sve ovo u konačnici je rezultiralo povećanim brojem riješenih predmeta za 36%.<sup>66</sup> Rad sudaca danas je organiziran u deset vijeća s po tri suca. Svaka materija iz nadležnosti Upravnog suda u djelokrugu je najmanje dva vijeća, a ako se radi o većem broju predmeta, tada u tim predmetima sudi i veći broj vijeća.

Na kvalitetniji, a posebice ažurniji rad Upravnog suda danas ukazuje i SIGMA koja je u svojim izvješćima od lipnja 2005. do istog mjeseca 2006. godine utvrdila da je Upravni sud u godinu dana smanjio zaostatke za oko 12.000 predmeta. Ujedno je u *Izvješću SIGMA-e o ocjeni stanja hrvatskih javnih službi i upravnog pravnog okvira za 2006. godinu* utvrđeno da pred Upravnim sudom više nema neriješenih slučajeva starijih od 2001. godine.<sup>67</sup>

Međutim, pored izuzetno velikog prirasta predmeta, razloge velikom broju postupaka koji se vode pred Upravnim sudom u Hrvatskoj treba potražiti i u

<sup>64</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, *Odluka br. U-I-283/97, od 12. svibnja 1998.*, Narodne novine, br. 69/98.

<sup>65</sup> Informatiziranje rada u Sudu doprinijelo je smanjenju broja neriješenih predmeta zbog toga što je povećana efikasnost u radu sudaca i sudskih savjetnika. Naime, kako se u radu ovoga Suda primjenjuje veliki broj propisa, i to zakona i podzakonskih propisa, to je dostupnost propisa na računalu svakome od referenata bitno skratila vrijeme u pronalaženju i korištenju propisa. Osim toga referentima je omogućeno korištenje sudske prakse putem računala, a što je također bitno utjecalo na povećanje efikasnosti rada u Sudu.

<sup>66</sup> O tome više u Juričić, op. cit., str. XIII.

<sup>67</sup> Usporedi SIGMA, *Croatia public service and the administrative framework assessment*, June 2005. i SIGMA, *Croatia public service and the administrative framework assessment*, June 2006.

nekim drugim okolnostima. Jedna od njih svakako je nerijetko nezakonit i nepravovremen rad i rješavanje tijela uprave, što dovodi do nezadovoljstva građana njezinim radom. O greškama u radu uprave najbolje govori podatak da Upravni sud usvaja čak 49% upravnih tužbi, što je izuzetno visok postotak. Gagro i Jurić-Knežević upozoravaju kako je npr. u 2005. godini u upravnom sporu poništeno čak 55% upravnih akata jednog te istog središnjeg tijela državne uprave. Dalje nastavljaju da razloži zbog kojih se ti akti poništavaju, ponekad upućuju na nepoznavanje najosnovnijih stvari iz upravnog postupka te neshvaćanje položaja, uloge i ovlaštenja Upravnog suda u odnosu na položaj i ovlaštenja upravnih tijela.<sup>68</sup> U svezi s nepravovremenošću rada uprave, nadalje, treba naglasiti da je u posljednjih desetak godina Upravni sud razmatrao oko 30.000 tužbi samo zbog šutnje uprave. Ujedno je zanimljivo istaknuti i da se od ovoga broja čak 25.684 tužbe odnosilo na odbijanje odgovarajućih tijela da donesu odluku o usklađivanju mirovine nakon *Odluke Ustavnog suda br. U-I-283/97 od 12. svibnja 1998.*

Konačno, Jurić-Knežević upozorava kako na porast broja upravnih sporova nerijetko utječe i “*predinamična i često neusklađena regulativa*”. Vrlo dinamičnu promjenu propisa dobro oslikava činjenica da se na Upravnom sudu često ocjenjuje zakonitost rješenja koje je doneseno na osnovi zakona koji je od trenutka donošenja rješenja do vremena donošenja odluke pred Upravnim sudom već nekoliko puta noveliran. Stoga, zaključuje ona, “*nije realno niti očekivati manji broj sporova*”.<sup>69</sup>

Dakle, iz svega navedenoga razvidno je kako je Upravni sud suočen s vrlo velikom brojem neriješenih predmeta. Međutim, ovu činjenicu donekle ublažuje ipak prilično učinkovitiji rad suda koji se može zamijetiti u posljednje vrijeme. Štoviše, na ovome se polju od svih pitanja analiziranih u ovome radu do sada u Hrvatskoj ipak najviše napravilo, iako je trenutno stanje i dalje alarmantno.

### 3. *Mogući pravci reforme*

Svi navedeni razlozi ukazuju na nužnost izmjene *Zakona o upravnim sporovima* ili čak potrebu donošenja potpuno novoga zakona koji će cjelovito i na moderan način, usklađen s odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* te europskim standardima upravnog sudovanja, urediti upravni spor u Hrvatskoj, a sve s ciljem učinkovite i pravovremene zaštite subjektivnih prava građana i pravnih osoba te objektivne zakonitosti. Ovdje će se razmotriti neka od mogućih rješenja za prevladavanje prikazanih problema.

<sup>68</sup> Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 33-34

<sup>69</sup> *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 100.

### 3.1. Institucionalni ustroj

Najveći broj europskih država, kao što je prethodno prikazano, ima ustrojeno višestupanjsko upravno sudstvo. Stoga bi Hrvatska, s ciljem usvajanja europskih pravnih standarada upravnog sudstva, i sama trebala pristupiti reformi institucionalnog ustroja te strankama osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluku Upravnog suda. Za Hrvatsku je dobra okolnost što Europska unija u svezi s usklađivanjem hrvatskog pravnog sustava zahtjevima europske zaštite prava i pravnih interesa građana, unatoč iznijetim primjedbama, ne postavlja zahtjev za uvođenjem konkretnog modela upravnog sudstva. To Hrvatskoj omogućuje da samostalno pronađe najbolji model zasnovan na trenutnim potrebama i mogućnostima, ali i pravnoj tradiciji.<sup>70</sup> Europeizacija upravnog sudstva, naglašava i Kujundžić, “*ne znači puko prepisivanje, odnosno poistovjećivanje s bilo kojim od navedenih organizacijskih ustrojstava, nego znači prihvaćanje onih standarada koji su već prisutni u upravnom sudstvu u zemljama Europske unije*”.<sup>71</sup>

Tako su se u Hrvatskoj do danas, na osnovi razmatranja domaćih stručnjaka te sugestija stranih, isprofilirala neka gledišta u svezi s reformom institucionalnog ustroja hrvatskog upravnog sudstva. Borković je 2004. godine predložio da bi se reforma upravnog sudstva trebala odvijati paralelno s reformom upravnog postupka te reorganizacijom teritorijalnog ustroja u Hrvatskoj. On je smatrao da bi se veliki broj područnih (regionalnih) i lokalnih tijela, županija, gradova i općina trebao svesti na mjeru koja bi omogućila efikasnije djelovanje područnog i lokalnog ustroja. U tom bi smislu u županijama, koje bi trebale biti teritorijalno veće od sadašnjih, prema njegovu mišljenju mogli biti ustrojeni upravni sudovi kao sudovi prvog stupnja, dok bi današnji Upravni sud odlučivao kao drugostupanjski sud povodom redovitih i izvanrednih pravnih lijekova na odluke prvostupanjskih sudova, s eventualnom mogućnošću da u prvom stupnju odlučuje protiv određenih upravnih akata kod kojih je zakonom isključena mogućnost žalbe. Ujedno je smatrao da ukoliko izostane takva reorganizacija teritorijalnog ustroja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, kao prijedlog za razmišljanje mogao bi poslužiti model prema kojemu su prvostupanjski upravni sudovi ustrojani tako da pokriju područje više županija, kao npr. da upravni sud u Splitu pokrije područje Splitsko-dalmatinske, Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske i Zadarske županije.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Ovdje se radi o standardnoj praksi Europske unije koja takve zahtjeve nije postavljala niti pred druge države kandidate. Tako je primjerice prilikom ulaska Bugarske Unija samo zahtijevala da Bugarska provede europske standarde učinkovitog i profesionalnog sudstva. Međutim, Bugarskoj je prepustila primjenu lokalno utvrđenih reformi, ne zahtijevajući od nje da uvede neki konkretan model upravnog sudstva. O tome više u Parveva, Teodora, *Accelerating Judicial Reform in Bulgaria, Judicial Reform and Administrative Justice*, no. 7., SIGMA, 2005., str. 7.

<sup>71</sup> Kujundžić, Ivica, *Europeizacija upravnog sudstva – predstojeće reforme, Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 4.

<sup>72</sup> Borković, *Upravno sudovanje*, op. cit., str. 44-45.

U posljednje vrijeme posebno dominiraju dva modela mogućeg ustroja upravnog sudstva u Hrvatskoj, čije se osnove ipak mogu naći u ovdje izloženom Borkovićevom prijedlogu. Prema jednome modelu dio sudaca postojećeg Upravnog suda mogao bi se izabrati u Vrhovni sud Republike Hrvatske, koji bi utemeljio posebni upravni odjel, dok bi se za prvostupanjsko sudovanje osnovao jedan sud s više teritorijalno decentraliziranih odjela ili više prvostupanjskih sudova u središtima hrvatskih regija: Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Prema drugome modelu Upravni sud Republike Hrvatske postao bi drugostupanjski sud, a osnivali bi se prvostupanjski upravni sudovi u ista četiri najveća grada.

Koprić ukazuje kako je, naravno, ovdje moguće zauzeti i konzervativno stajalište, pa samo započeti s jačanjem postojećeg Upravnog suda, ponajprije povećanjem broja i jačom specijalizacijom sudaca. Moglo bi se primjenom prvog od navedenih modela, tj. osnivanjem Upravnog odjela u Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, otvoriti mogućnost revizije odluka sadašnjeg Upravnog suda, no to bi, smatra on, Hrvatsku svrstalo u red manjeg broja europskih zemalja koje imaju takav ustroj dvostupanjskog upravnog spora, te bi se teško moglo zaključiti da je Hrvatska doista prihvatila europske standarde upravnog sudstva.<sup>73</sup>

I Kujundžić smatra kako bi uvođenje posebnih upravnih sudova u prvom stupnju bilo dobro rješenje jer bi uspostava odvojenih upravnih sudova potaknula daljnju specijalizaciju sudaca i jedinstvenost sudske prakse te bi tako ojačala povjerenje u sudski sustav. Analizirajući mogućnosti ustroja dvostupanjskog upravnog spora, on, pored navedenih modela vidi i mogućnost da se pri županijskim sudovima formiraju prvostupanjski odjeli za upravno sudstvo, pri čemu bi današnji Upravni sud postao žalbenim.<sup>74</sup>

Međutim, Omejec, upozorava kako s uvođenjem dvostupanjskog upravnog sudstva ipak ne bi trebalo pretjerano žuriti, već pitanje ustroja i optimalne organizacije upravnog sudstva treba dobro raspraviti. Ona opravdano naglašava kako moguća odluka o ustroju dvostupanjskog upravnog sudstva otvara brojna pitanja, posebice zbog činjenice da bi u tom slučaju bilo vrlo teško osigurati djelotvornu provedbu ustavnog jamstva na donošenje sudske odluke u razumnom roku, propisanu člankom 29. stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.<sup>75</sup> Dalje ističe kako treba uvažiti činjenicu da se upravnosudski postupak provodi tek nakon okončanja upravnog postupka. Budući da se u oba postupka odlučuje o jednom te istom pravu ili obvezi stranke, nužno je da se upravni postupak i upravni spor uredi na način koji će osigurati efikasnu provedbu ustavnog jamstava, ali i jamstva *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda* na donošenje odluke o konkretnoj pravnoj stvari u razumnom roku.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Koprić, *Upravno sudovanje*, op. cit., str. 63.

<sup>74</sup> *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 106.

<sup>75</sup> Omejec, op. cit., str. 12. Praksa Ustavnog suda jasno pokazuje da su povrede ustavnog jamstva na donošenje upravnosudske odluke u razumnom roku i danas vrlo brojne i česte, iako se radi o samo jednom stupnju upravnog spora.

<sup>76</sup> *Ibid.*, str. 13.



Kako je na prostoru bivše Jugoslavije u oblikovanju dvostupanjskog upravnog sudovanja najdalje otišla Slovenija, Hrvatska bi svakako trebala iskoristiti pozitivne i negativne odjeke ove reforme. Konkretno, Slovenija je 1997. godine donijela novi *Zakon o upravnom sporu*<sup>77</sup> prema kojem je protiv svake odluke suda dopuštena žalba te je u Sloveniji ustrojen dvostupanjski upravni spor. Ovim je zakonom tako ustanovljen Upravni sud Republike Slovenije kao specijalizirani sud s četiri odjela: u Ljubljani, Mariboru, Celju i Novoj Gorici. Drugostupanjski sud, nadležan za žalbe protiv prvostupanjskih presuda Upravnog suda, postao je Vrhovni sud Republike Slovenije, na kojem je ustrojen Upravni odjel. Tako je ovim *Zakonom* u upravnom odlučivanju u Sloveniji, primjećuje Jerovšek, čak i u manje važnim predmetima, uveden četvorostupanjski postupak, koji obuhvaća dva upravna i dva sudska stupnja.<sup>78</sup>

Međutim, ova reforma upravnog spora u Sloveniji je izazvala i neke negativne učinke. Naoko veća pravna sigurnost uzrokovala je porast broja sporova, a time i povećanje sudskih zaostataka. Tako je prve tri godine po uvođenju dvostupanjskog upravnog spora slovenski Upravni sud rješavao oko 3.000 sporova godišnje, a čak je na svaku treću presudu uložena žalba. Upravni odjel Vrhovnog suda tako se suočio s najvećim zaostacima u radu, u odnosu na druge odjele tog Suda čiji su zaostatci bili zanemarivi. Zanimljivo je primijetiti da je čak 80% uložених žalbi odbijeno,<sup>79</sup> što u neku ruku može ukazivati i na zloporabu prava na žalbu. Ovakva organizacija upravnog odlučivanja te preopterećenost Suda žalbama dovela je do nerazumno dugih postupaka odlučivanja o pravima i obvezama stranaka. Nastojanje države, dakle, da širim nadležnostima upravnog suda i dvostupanjskim suđenjem, u pravilu s obveznom javnom raspravom, zajamči više postupovne standarde, a time i veću pravnu sigurnost, zbog preopterećenosti sudova postiglo je suprotan učinak. Drugim riječima, pokazalo se da nije moguće svima osigurati takve standarde suđenja u razumnom roku.<sup>80</sup> Čak je i Europski sud za ljudska prava u slučaju *Lukenda v. Slovenija* 2005. godine, utvrdio “*sistemsku povredu prava na suđenje u razumnom roku*”.<sup>81</sup> Iste je godine i slovenski Ustavni sud ocijenio *Zakon o upravnom sporu* neustavnim jer stranci nije osiguravao učinkovito domaće sredstvo pravne zaštite u skladu s člankom 13. *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih*

<sup>77</sup> *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/97., 65/97. te 70/00.

<sup>78</sup> Jerovšek, Tone, Iskustva Slovenije u upravnom sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 65.

<sup>79</sup> Breznik, Janez, Otpрта vprašanja postopka v upravnom sporu, *VIII. dnevi javnega prava*, Pravni fakultet u Ljubljani, Portorož, 2002., str. 17.

<sup>80</sup> Jerovšek ovdje ističe kako je visok stupanj pravne zaštite u upravnom sporu u Sloveniji rezultirao svojom suprotnošću, jer je postao nedostižan mnogim strankama koje nisu mogle u razumnom roku doći do sudske odluke. Jerovšek, op. cit., str. 80. O tome vidi i Tratar, Boštjan, *Novi Zakon o upravnom sporu s pojasnili i stvarnim kazalom*, Legat, Ljubljana, 2006., str. 26.

<sup>81</sup> European Court of Human Rights, *Judgement Lukenda v. Slovenija*, no. 23032/02 from 6 October 2005, [http://www.ius-software.si/EUII/EUCHR/dokumenti/2005/10/CASE\\_OF\\_LUKENDA\\_v\\_SLOVENIA\\_06\\_10\\_2005.html](http://www.ius-software.si/EUII/EUCHR/dokumenti/2005/10/CASE_OF_LUKENDA_v_SLOVENIA_06_10_2005.html).

sloboda.<sup>82</sup> Stoga se u Sloveniji, silom prilika, ponovo pristupilo reformi upravnog spora te je donesen novi zakon koji bi trebao osigurati učinkovitije odlučivanje suda u upravnom sporu te spriječiti pretjerano dugo rješavanje upravnosudskih postupaka. Ustavno jamstvo prava na žalbu ili drugo pravno sredstvo iz članka 25. *Ustava Republike Slovenije* tada se počelo tumačiti na način da nije nužno u samom upravnom sporu oblikovati dvostupanjsko odlučivanje, već je za učinkovitu zaštitu prava dovoljno i da se nakon uložene žalbe unutar postupka donošenja upravnog akta uspostavi upravni spor kao učinkovito pravno sredstvo kojim će se pobijani upravni akt podvrći presudi suda kao neovisnog tijela.<sup>83</sup>

Danas, prema članku 11. novog slovenskog *Zakona o upravnom sporu*<sup>84</sup> u upravnom sporu odlučuje u prvom stupnju Upravni sud, ako zakon ne određuje drugačije, dok u skladu s člankom 12. Vrhovni sud Republike Slovenije odlučuje o upravnom sporu o zakonitosti akata izbornih tijela za izbore u domove državnog parlamenta i izbore predsjednika države, o žalbama i reviziji te o sukobu nadležnosti između Upravnog i drugih sudova. Međutim, u novom je zakonu, upravo zbog velikog broja uložених žalbi, i s tim u vezi dugih rokova rješavanja predmeta pravo na žalbu tako ograničeno da se, smatra Jerovšek, *“opravdano može govoriti o u pravilu jednostupanjskom upravnom sporu”*.<sup>85</sup> Konkretno, žalba je prema članku 73. stavak 1. *Zakona* dopuštena samo ako je Sud sam utvrdio drugačije činjenično stanje nego što ga je utvrdila tužena stranka, tj. upravno tijelo, te je na osnovi toga promijenio pobijani upravni akt, ili ako je sud odlučio o povredi ustavnih prava i sloboda nekog pojedinca. Uvjeti za žalbu su kumulativno propisani, pa žalba nije dopuštena čak i ako Upravni sud sam utvrdi činjenično stanje i poništi pobijani upravni akt, a zatim vrati predmet na ponovno odlučivanje upravnom tijelu, kao niti u slučaju da Sud izmijeni upravni akt, bez da sam utvrdi činjenično stanje drugačije negoli ga je utvrdilo upravno tijelo, jer je tu riječ samo o drugačijoj pravnoj ocjeni istog činjeničnog stanja koje je utvrdilo upravno tijelo prvog stupnja te prekontroliralo žalbeno tijelo u upravnom postupku. Dakle, uvjet za podnošenje žalbe isključivo je meritorna odluka suda na osnovi drugačije utvrđenog činjeničnog stanja od strane Suda. Međutim, treba naglasiti da stavak 2. istoga članka na još jedan način ograničava pravo na podnošenje žalbe propisujući da pravo na žalbu protiv presude Upravnog suda imaju samo one stranke koje su sudjelovale u prvom stupnju upravnog spora. Dakle ne samo tužitelj, već i zainteresirane osobe, kojima bi izmjena upravne odluke na prvostupanjskom sudu značila

<sup>82</sup> Ustavni sud Republike Slovenije, *Odluka br. U-I-65/05-12 od 22. rujna 2005. godine*, Uradni list Republike Slovenije, št. 92/05.

<sup>83</sup> Vidi Tratar, Novi, op. cit., str. 28-29. Tako i Jerovšek navodi da se ovdje u obzir mora uzeti kako se u upravnom sporu ne radi o prvostupanjskom odlučivanju, jer prvostupanjski upravni spor u biti predstavlja već treći stupanj odlučivanja, nakon dva stupnja upravnog odlučivanja. Jerovšek, op. cit., str. 76-77.

<sup>84</sup> *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06. i 26/07.

<sup>85</sup> Jerovšek, op. cit., str. 76-77.

zadiranje u njihova prava, ali samo ukoliko su aktivno sudjelovale u prvostupanjskom postupku. Tako ograničenom mogućnošću ulaganja žalbe u Sloveniji je omogućeno brže donošenje upravnosudskih odluka i brže nastupanje pravomoćnosti pobijanog upravnog akta.

Stoga, upozorava Koprić, ukoliko se Hrvatska odluči za dvostupanjski upravni spor, mora se voditi računa o izbjegavanju pretjeranog opterećenja drugostupanjskog suda, što bi se moglo dogoditi kao posljedica brze reforme upravnog sudstva. On ujedno naglašava da je posebno važno osigurati dovoljan broj kvalitetnih sudaca, čiji se broj očito mora znatno povećati.<sup>86</sup> Omejec ovdje opravdano dodaje da bi se, odluči li se hrvatski zakonodavac na uvođenje dva stupnja upravnog spora, razlozi za žalbu protiv prvostupanjske presude nužno morali postaviti iznimno restriktivno, nadležnost drugostupanjskog upravnog suda morala bi se ograničiti samo na određena pravna pitanja i ujednačavanje upravnosudske prakse, a prvostupanjsko upravno sudstvo trebalo bi ustrojiti tako da bude u mogućnosti strankama osigurati sva temeljna postupovna jamstva, u pravilu, u sporu pune jurisdikcije, a sve to pod uvjetom da je moguće istodobno osigurati donošenje odluka, kojima se pravomoćno odlučuje o pravima i obvezama stranaka, u razumnim rokovima.<sup>87</sup>

Dakle, činjenica je da ukoliko Hrvatska odluči reformirati institucionalni ustroj upravnog sudstva, treba provesti detaljnu analizu mogućih nuspojava ove reforme, s ciljem izbjegavanja negativnih učinaka koji se mogu primijetiti na primjeru Slovenije. U slučaju osnivanja prvostupanjskih sudova, najprihvatljivijim se čini rješenje s četiri prvostupanjska suda – u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku – čime bi se građanima olakšao pristup sudu, posebice ako rješavanje u sporu pune jurisdikcije i vođenje usmene rasprave postane pravilo, a ne iznimka. Međutim, ova opcija svakako nije jeftina, te bi u tu svrhu valjalo provesti istraživanje moguće opterećenosti svakoga od ovih sudova, kako bi se u svakome od njih predvidio dovoljan broj sudaca i savjetnika. Ujedno, da li taksativnim navođenjem žalbenih razloga, nevezivanjem nastupanja izvršnosti uz pravomoćnost presude ili na drugi način, trebalo bi prevenirati moguću zlouporabu ustavnog prava na žalbu.

### **3.2. Predmet upravnog spora**

Predmet upravnog spora u Hrvatskoj danas je, dakle, s jedne strane preusko određen, a s druge, vezan uz nedovoljno precizno određen pojam. Stoga bi u reformi hrvatskog upravnog spora trebalo odgovarajuću pozornost posvetiti i ispravljanju ovih, danas, jasno vidljivih nedostataka.

Predmet upravnog spora, koji je danas ograničen na spor o zakonitosti upravnog akta, nužno bi trebalo proširiti na nadzor zakonitosti svih pojedinačnih akata tijela državne i javne vlasti kojima se odlučuje o subjektivnim javnim

<sup>86</sup> *Reforma hrvatske državne uprave*, op. cit., str. 43.

<sup>87</sup> Omejec, op. cit., str. 13.

pravima stranaka u zakonom reguliranim postupcima. Tako Omejec ističe da će tek proširenjem objekta subjektivnog upravnog spora biti ispunjeno ustavno jamstvo nadzora zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima, iz članka 19. stavak 2. *Ustava*, čime će nestati i potreba za posebnim upravnosudskim postupkom zaštite ustavom zajamčenih sloboda i prava povrijeđenih konačnim pojedinačnim aktima, a koji nisu upravni akti, propisanim člankom 66. *Zakona o upravnim sporovima*.<sup>88</sup> Time će istodobno nestati i sadašnja potreba za nužnim toleriranjem Upravnog suda kao djelomičnog nositelja funkcije ustavnog sudovanja, čime će upravno sudovanje napokon početi funkcionirati u *Ustavom* određenim okvirima.

Ujedno bi predmet upravnog spora trebalo proširiti na nadzor zakonitosti općih akata tijela državne i javne vlasti koji se ne smatraju "*propisima*" u smislu članka 128. stavak 2. *Ustava*. S ovim je mišljenjem suglasan i Koprić, koji naglašava kako bi se sudsku zaštitu u objektivnom upravnom sporu trebalo dopustiti barem protiv nekih općih akata kao što su primjerice prostorni planovi kojima se zadire u prava i interese većeg broja subjekata.<sup>89</sup> Omejec ističe da ukoliko se predmet upravnog spora proširi na općenormativne propise, trebalo bi ujedno jasno normativno razgraničiti razliku između općeg akta i propisa, ali i odrediti one vrste općih akata koji podliježu upravnosudskom nadzoru. Ujedno naglašava da bi proširivanje upravnog spora u Hrvatskoj na objektivni upravni spor pretpostavljalo i dugotrajnu pripremu i osposobljavanje upravnih sudaca za vođenje takve vrste upravnog spora,<sup>90</sup> što svakako treba imati na umu. Međutim, Jurić-Knežević upozorava da prilikom proširivanja predmeta upravnog spora treba biti oprezan, jer ideja dobre uprave i sveobuhvatnosti sudske kontrole u novim harmonizacijskim i razvojnim zahvatima u konačnici može rezultirati svojevrsnim paralelizmom upravnog i sudskog postupanja, što opet ne bi bilo dobro rješenje.<sup>91</sup>

Nadalje, sasvim je sigurno da bi upravna stvar u hrvatskom pravnom sustavu trebala biti određena zakonom. Time bi se pravnom normom odredio opseg pojma upravne stvari. Povijesno gledano, prvi pokušaj zakonskog određivanja upravne stvari uopće susreće se u članku 1. točka 4. mađarskog *Zakona o općem upravnom postupku* iz 1957. godine. Ovdje je upravna stvar definirana kao "*svaki predmet putem čijeg rješenja državno upravno tijelo ustanovljuje za stranku prava i obveze, potvrđuje ili registrira određene činjenice*". Ova je definicija *Zakonom o općem upravnom postupku* iz 1981. godine nešto izmijenjena, pa je upravna stvar u Mađarskoj određena kao "*svaka stvar u kojoj tijelo državne uprave zasniva neko pravo ili dužnost koji se odnose na stranku, potvrđuje neki podatak, vodi evidenciju ili vrši državni nadzor*". Krijan upozorava kako se prema ovoj definiciji pod upravnom stvari podrazumijeva čak i obavljanje određenih upravnih radnji,

<sup>88</sup> Ibid., str. 18.

<sup>89</sup> Koprić, *Upravno sudovanje u svjetlu*, op. cit., str. 62.

<sup>90</sup> Omejec, op. cit., str. 22.

<sup>91</sup> *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 100.

kao što su “*potvrđivanje i registriranje činjenica*” te “*vršenje držanog nadzora*”, što je ipak šire shvaćanje od današnjeg shvaćanja upravne stvari u hrvatskoj teoriji upravnog prava i sudskoj praksi.<sup>92</sup> Pojam upravne stvari pokušalo se odrediti i u slovenskom zakonodavstvu. Članak 2. njihovog *Zakona o općem upravnom postupku*<sup>93</sup> pojam upravne stvari definira kao “*odluku o pravu, obvezi ili pravnom interesu fizičke ili pravne osobe ili druge stranke na području upravnog prava*”. Ovaj članak nadalje propisuje da se upravnom stvari smatra i ona kada je propisom određeno da tijelo u nekoj stvari vodi upravni postupak, odlučuje u upravnom postupku ili donosi upravnu odluku, posebice ako to zbog zaštite javnog interesa proizlazi iz prirode stvari. I slovenski se zakonodavac prilikom definiranja upravne stvari poslužio pojmovima upravnog postupka i upravnog akta. Međutim, upravni postupak i upravni akt trebalo bi osnivati na pojmu upravne stvari, a ne obratno.

Kvalitetna definicija upravne stvari inkorporirana u pravni sustav Republike Hrvatske bila bi od velike koristi za vođenje upravnih postupaka. Time bi se riješio niz dilema je li upravno tijelo dužno postupati prema pravilima *Zakona o općem upravnom postupku* te se ovim predmetima ne bi opterećivao već ionako preopterećen Upravni sud. No, definirati upravnu stvar u nekoj zakonskoj odredbi, i to učiniti na pravi način, bit će vrlo težak zadatak koji se postavlja pred hrvatskog zakonodavca. Međutim, koliko je taj zadatak težak, on je upravo toliko nužan i važan.

Dakle, vezano uz predmet upravnog spora u Hrvatskoj, trebalo bi pored nadzora zakonitosti upravnih akata, predvidjeti i mogućnost nadzora zakonitosti drugih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravima i obvezama osoba te mogućnost nadzora zakonitosti barem onih općenormativnih akata državne uprave i lokalne i regionalne samouprave koji ne ulaze u doseg ustavnosudskog nadzora. Ujedno bi zakonskom definicijom, makar i u *Zakonu o općem upravnom postupku*, trebalo odrediti pojam upravne stvari koja čini osnovni pojam upravnog prava pa tako i upravnosudskog nadzora zakonitosti.

### **3.3 Pravila postupka**

I pravila upravnosudskog postupka, dakle, nisu u potpunosti usklađena s europskim pravnim standardima te odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Ova se primjedba ponajprije može uputiti u svezi s ovlastima Suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te provede usmenu raspravu. Stoga bi barem u ovome segmentu trebalo pristupiti izmjeni nekih odredbi *Zakona o upravnim sporovima*.

Vezano uz ovu temu, Garešić je još 1998. godine upozorila da je nužno izmijeniti *Zakon o upravnim sporovima* na način da se Upravnom sudu omogući samostalno utvrditi činjenično stanje ako se radi o upravnom aktu kojim se

<sup>92</sup> Krijan, *Komentar*, op. cit., str. 18.

<sup>93</sup> *Zakon o splošnem upravnem postupku*, Uradni list Republike Slovenije, št. 80/99., 70/00., 52/02. i 73/04.

odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi stranke, a stranka osporava pravilnost činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Time bi se postiglo da Upravni sud ne bi smio na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku, a koje stranka osporava, donijeti ni odluku o zakonitosti upravnog akta, a ni odluku o samom građanskom pravu odnosno obvezi o kojem se odlučuje dotičnim upravnim aktom, a da pritom sam ne utvrdi činjenično stanje.<sup>94</sup> S gledištem da Upravni sud treba biti ovlašten i obvezan samostalno utvrđivati činjenično stanje kada se radi o upravnim aktima u kojima stranke osporavaju pravilnost činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku, slaže se i Juričić.<sup>95</sup> Stoga bi u postojećem ili novom zakonu svakako trebalo otvoriti Sudu mogućnost da kada god to smatra opravdanim, može provesti spor pune jurisdikcije te donijeti meritornu odluku u određenoj upravnoj stvari. Takva ovlast suda imala bi implikacije i na pravovremenost rješavanja te na opterećenost suda predmetima na što je naprijed već ukazivano.

Vezano uz vođenje usmene rasprave treba ustvrditi da je u Hrvatskoj vođenje usmene rasprave pred Upravnim sudom predviđeno kao mogućnost, ali ne i kao obveza, što također nije u skladu s člankom 6. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Stoga bi valjalo pravila hrvatskog upravnosudskog postupka uskladiti s odredbama *Konvencije* te ukloniti rezervu postavljenju njezinom ratifikacijom. Izmjene i dopune zakonskih odredaba koje se odnose na održavanje usmenih rasprava pred Upravnim sudom Hrvatskoj je preporučio i Projekt *CARDS 2003 "Reforma hrvatskog sustava sudova"*, a sve s ciljem osiguravanja potpune primjena članka 6. *Konvencije*. Neki noviji zakoni koji uređuju materiju upravnog spora, kao primjerice zakoni Slovenije, Crne Gore, Federacije Bosne i Hercegovine i sl., već su predvidjeli obveznu usmenu raspravu, ako je tužitelj zatraži, a u tom će smjeru, smatra Koprić, morati krenuti i druge zemlje.<sup>96</sup> Međutim, Jurić-Knežević je u pogledu ovoga pitanja ipak skeptična te smatra da usmena rasprava u upravnim stvarima ipak ne bi morala biti obvezna, posebno ako se u obzir uzmu dva stupnja u upravnom i eventualna dva stupnja odlučivanja u sudskom postupku, ističući da ovdje ipak *"treba naći pravu mjeru"*.<sup>97</sup> Stoga bi Upravnom sudu trebalo omogućiti da usmenu raspravu provede kada god je to prema ocjeni suda potrebno, ali ga i obvezati da je provodi uvijek kada to zatraži jedna od stranaka u sporu.

Dakle, pravila upravnog spora trebalo bi u svakom slučaju modificirati na način da sud može uvijek utvrđivati činjenično stanje te kada to stranke u sporu zatraže, provesti usmenu raspravu, tj. u svakom slučaju riješiti upravni spor kao spor pune jurisdikcije, čime bi se hrvatsko postupovno pravo koje uređuje vođenje upravnih sporova uskladilo s europskim pravnim standardima upravnog sudovanja te odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih*

<sup>94</sup> Garešić, op. cit., str. 999.

<sup>95</sup> Juričić, op. cit., str. XV.

<sup>96</sup> Koprić, *Upravno sudovanje na području*, op. cit., str. 233.

<sup>97</sup> *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 100.

sloboda, a Upravni sud Republike Hrvatske postao bi tribunalom u smislu članka 6. ove *Konvencije*.

### 3.4. *Pravovremenost rješavanja*

Što se tiče pravovremenosti rješavanja i smanjivanja zaostataka u rješavanju Upravnog suda, ovdje treba naglasiti da bi uvođenje novih prvostupajskih upravnih sudova zasigurno znatno ubrzalo rješavanje upravnosudskih predmeta te smanjilo trenutno ogroman pritisak na samo jedan Upravni sud u Hrvatskoj. Do preopterećenosti suda velikim brojem predmeta došlo je primjerice i u Europskoj uniji, gdje je opterećenje Europskog suda, koji u određenim stvarima ima i ulogu upravnog suda, rezultiralo osnivanjem Prvostupajskog suda 1989. godine. Osnivanje ovoga suda imalo je zadaću rasteretiti Europski sud oslobađajući ga rješavanja slučajeva koji nemaju političko ili ustavno značenje, osobito onih koji uključuju složeno činjenično stanje, kako bi se Europski sud mogao usredotočiti ponajprije na rješavanje važnih slučajeva i čuvanje jedinstva prava Unije. Ovaj je cilj na taj način i ostvaren.<sup>98</sup> Slični su razlozi doveli do osnivanja nižih upravnih sudova u Francuskoj 1953. i 1987. godine što se pokazalo, iako skupom, ipak vrlo učinkovitim metodom.

No, kada se razmatra uvođenje novih sudova, uvijek treba biti oprezan, jer bi, s druge strane, upravo novi instituti, nova organizacija i uopće novi sustav upravnog sudstva mogli dovesti do još većeg broja upravnih sporova, velikog broja žalbi na odluke prvostupajskih upravnih sudova te većeg zaostatka u radu drugostupajskog upravnog suda, kao što se to dogodilo u Sloveniji, a događa se i drugim europskim zemljama.<sup>99</sup> Zato Koprić, s ciljem sprječavanja dodatnih sudskih zaostataka i produžavanja upravnosudskih postupka, tj. osiguravanja sudske zaštite u razumnom roku, sugerira da bi trebalo unaprijed uzeti u obzir i

<sup>98</sup> Više o tome vidi u Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 61., Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2003., str. 104., Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002., str. 136-137. te Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, *EU Law: text, cases, and materials*, University Press, Oxford, 1998., str. 81-82.

<sup>99</sup> Njemački upravni sudovi doživljavali su donedavno izuzetno velik priljev tužbi. Najkritičnije godine bile su 70-e 20. stoljeća kada se priljev tužbi na upravne sudove od 1970. do 1975. u prosjeku povećao za 86%, a 1976. godine još 25%. To je naravno rezultiralo dugim trajanjem postupaka, ponekad i po deset godina, što je u brojnim slučajevima u pitanje dovelo cjelokupni smisao sudskog nadzora uprave. O tome više vidi u Papier, Hans-Jürgen, *Die Stellung des Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat*, De Gruyter, Berlin, 1979., str. 8-10. O velikom opterećenju upravnog suda može se govoriti i u susjednoj Sloveniji. Na slovenskom Vrhovnom sudu s najvećim zaostacima radi upravo Upravni odjel. Od 1998. godine kada je upravni sud započeo s radom godišnji priljev slučajeva povećavao se za oko 13%, a godišnji porast neriješenih slučajeva rastao je za oko 35%. Vidi Tratar, Boštjan, *Oblike razbremenjavanja upravnega sudišća na primeru francoskega prava*, *Javna uprava*, št. 2, let. 37, 2001., str. 214-215. Vidi ujedno i Vovk, Irena., *Zasuti z upravnimi zadevami*, *Pravna praksa*, št. 5, 2001., str. 26-27.

razmotriti neke druge mogućnosti rješavanja sporova kao što su npr. nagodbe,<sup>100</sup> arbitraža<sup>101</sup> i sl. koje vode do mirnog, tj. sporazumnog rješavanja spora, a dugotrajno gledajući vode čak i do pojednostavljivanja rješavanja sporova. Ovi načini rješavanja sporova idu u prilog i stankama jer je odluka u ovim postupcima obvezna kao i odluka upravnog suda. On nadalje naglašava da je vrlo važno pozornost usmjeriti i na popravljivanje kvalitete upravnih postupaka; jačanje upravne inspekcije koja bi trebala imati dovoljno ovlasti, kapaciteta i mogućnosti u drugostupanjskom upravnom postupku provoditi unutarnju upravnu kontrolu upravnih odluka i djelovanja, kako bi se podnosilo što manje upravnih tužbi; pa čak eventualno i uvođenje prethodnog postupka pred upravnim tijelima, kao što je npr. dodatna kontrola upravnih akata prije početka upravnosudskog nadzora, što, primjerice, u Njemačkoj služi svojevrsnoj “*samokontroli*” uprave, dodatno jačanje ovlasti pučkog pravobranitelja i sl. Svi ovi modeli, smatra Koprić, olakšavaju i učvršćuju djelovanje upravnih sudova rasterećujući ih, te im omogućuju da se usredotoče na sporove koji se nisu mogli riješiti na drugačiji način.<sup>102</sup>

Juričić opravdano naglašava kao bi u svrhu kvalitetnog suđenja i donošenje odluka u razumnom roku u reformi upravnog sudovanja najprije trebalo stvoriti pretpostavke, kako zakonodavne tako i kadrovske i materijalne, a što bi, uz donošenje novog *Zakona o općem upravnom postupku* i *Zakona o upravnim sporovima*, uključivalo i povećanje broja sudaca, osiguranje materijalnih i prostornih uvjeta za rad, ali i informatizaciju i permanentno usavršavanje.<sup>103</sup> Vežano uz informatizaciju Upravnog suda neki su koraci do danas već poduzeti. Tako Sud upravo radi na stvaranju programa za arhiviranje predmeta putem informatičkog medija. Činjenica je da se odluke Suda trajno čuvaju, ali informatika u arhiviranju predmeta svakako daje veće mogućnosti u operativnijem korištenju takove baze podataka. Međutim, za ostvarenje tog cilja potrebno je nabaviti dodatnu opremu. Paralelno s razvojem informatizacije na Sudu, trebalo bi pozornost usmjeriti i na zaštitu postojećih informatičkih programa kako se oni ne bi zloupotrijebili ili pak kako bi se onemogućio gubitak postojećih podataka. Sud

<sup>100</sup> U Francuskoj je tzv. *transactio* prema članku 2044. *Gradanskog zakonika* nagodba kojom stranke okončavaju nastali spor te sprječavaju nastanak budućeg spora. Cilj ove nagodbe je sinalagmatski, tj. “*popustiti*” trebaju obje stranke. Nagodba zamjenjuje sudsko rješavanje spora i ima puni pravni učinak među strankama. Nakon sklapanja nagodbe više se ne može pokrenuti upravni spor. Nagodbu su izričito ovlaštene sklopiti država, općine, departmani i javnopravne osobe. Tratar, *Oblike*, op. cit., str. 221.

<sup>101</sup> Tratar navodi kako arbitražna sudišta ipak niti u Francuskoj niti u Njemačkoj nisu odgovarajuće zaživjela u sektoru javnoga prava. Državno vijeće u Francuskoj stajališta je da javna uprava ne bi smjela pokazati nepovjerenje prema državnom pravosuđu, a isto smatra i za javna trgovačka društva. Tako se arbitraža koristi samo u području javnih nabava te u odnosima sa stranim trgovačkim društvima pri izvedbi velikih projekata od nacionalnog značaja. Tratar, *Oblike*, op. cit., str. 222-223.

<sup>102</sup> Koprić, *Upravno sudovanje u svijetlu*, op. cit., str. 60. te Koprić, *Upravno sudovanje na području*, op. cit., str. 234-235.

<sup>103</sup> Juričić, op. cit., str. XV.



radi i na dovršavanju postojećeg program praćenja kretanja predmeta, tako da tim programom budu obuhvaćeni i poslovi otpreme, a radi i na poboljšavanju mrežne stranice te stvaranju pretpostavki za objavu dijela teksta i na engleskom jeziku.<sup>104</sup> Povećanju učinkovitosti u radu svakako će doprinijeti i formiranje biblioteke Suda, kojem projektu se prišlo preseljenjem Suda na novu lokaciju.

Rasterećenju Upravnog suda te njegovom kvalitetnom i pravovremenom radu svakako će doprinijeti i stručno usavršavanje sudaca i savjetnika, jer složena zadaća rješavanja sudskih sporova u upravnim stvarima, neovisno o tome jesu li ovlasti suda pretežno kasatorne ili meritorne, zahtijeva da suci i savjetnici odlično vladaju stručno-tehničkim umijećem, budu predani radu i potpuno nepristrani. Kujundžić smatra kako bi ova edukacija trebala biti usmjerena na utjecaj pravne stečevine i povezanost s pravom Europske unije, nova dostignuća hrvatskog prava, organizacijske i upravljačke vještine, optimizaciju stanja predmeta i jačanje profesionalnih i jezičnih vještina.<sup>105</sup> Stoga se posebna pozornost u budućoj reformi upravnog sudstva treba posvetiti i ovome pitanju.

Dakle, na pravovremenost u rješavanju upravnih sporova može se utjecati cijelim nizom mjera, od osnivanja većeg broja upravnih sudova, uvođenja alternativnih metoda rješavanja spornih predmeta, pa sve do osiguravanja većeg broja sudaca i savjetnika te boljih materijalnih uvjeta za njihov rad. Svi ovi čimbenici imati će znatan utjecaj na povećanje kvaliteta rješavanja upravnih sporova te doprinijeti pravovremenom ostvarivanju prava građana.

#### 4. Zaključak

U kontekstu reforme hrvatske državne uprave reforma upravnog sudstva zauzima posebno važno mjesto. Cilj upravnog sudovanja u svakako je zaštititi prava i pravne interese građana i pravnih osoba od radnji i akata javne uprave. U Hrvatskoj je upravni spor trenutno uređen *Zakonom o upravnim sporovima*, koji je donesen još 1977. godine u tadašnjoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, a koji je u određenoj mjeri izmijenjen te prilagođen pravnom sustavu Republike Hrvatske u trenutku preuzimanja ovoga *Zakona* 1991. godine.

Međutim, danas se može ustvrditi da upravni spor u Hrvatskoj ipak nije usklađen s modernim trendovima europskog upravnog prava i europskog upravnog sudstva, a što može biti jedna od prepreka usklađivanju pravnog sustava Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Unije. Činjenica je da je Hrvatska jedna od rijetkih zemalja koja nema višestupanjsko ustrojen upravni spor te predviđenu mogućnost ulaganja žalbe na presudu prvostupanjskog upravnog suda. Nadalje, predmet upravnog spora u Hrvatskoj ograničen je samo na nadzor zakonitosti upravnih akata, a koji je akt uopće upravni akt ovisi o zakonski nedostatno definiranom pojmu upravne stvari. Pravila postupka koja

<sup>104</sup> O tome vidi <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=about.html>.

<sup>105</sup> Kujundžić, *Europeizacija*, op. cit., str. 5.

se primjenjuju u upravnim sporovima nisu usklađena s odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, pa tako u Hrvatskoj Upravni sud činjenično stanje u pravilu ne utvrđuje, a odluku u pravilu donosi na nejavnoj sjednici bez provođenja usmene rasprave. Konačno, hrvatski Upravni sud opterećen je vrlo velikim brojem neriješenih predmeta, a prilikom novih predmeta iznimno je visok, što rezultira nepravovremenim rješavanjem predmeta od strane Suda. Sve ovo ima izravne implikacije na nemogućnost jednostavnog i pravovremenog ostvarivanja prava i pravnih interesa građana i pravnih osoba.

Stoga bi u Hrvatskoj svakako trebalo pristupiti reformi upravnog spora na način da se izmjene neke postojeće zakonske odredbe ili, još bolje, da se donese potpuno novi zakon o upravnim sporovima. U svakom slučaju, Hrvatska bi trebala osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluke upravnog suda barem u nekim slučajevima, što zahtijeva uvođenje barem dvostupanjskog upravnog spora u hrvatski pravni sustav. Predmet spora svakako bi trebalo proširiti i na druge pojedinačne akte kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana te na one općenormativne akte uprave i lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave protiv kojih nije osiguran drugi vid sudskog nadzora zakonitosti. Ujedno bi trebalo zakonski definirati pojam "*upravne stvari*". Trebalo bi Sudu otvoriti mogućnost da u sporu pune jurisdikcije kada god to ocijeni potrebnim, može samostalno utvrđivati činjenično stanje, nametnuti mu obvezu provođenja usmene rasprave kada to zahtijevaju stranke te ga ovlastiti da kada god to može presudom meritorno riješi upravnu stvar. Konačno, svakako bi trebalo povećati broj sudaca Upravnog suda, poboljšati im materijalne uvijete rada te organizirati potrebne vidove stručnog usavršavanja s ciljem kvalitetnijeg i učinkovitijeg rada. Predvidjeti se mogu i neki alternativni načini rješavanja upravnih sporova, koji bi na taj način smanjili prilikom predmeta na Upravni sud.

Na koji će način upravni spor u Hrvatskoj biti uređen, odlučiti će hrvatski zakonodavac. Nadamo se da će svi gore navedeni nedostaci biti uklonjeni te da će upravni spor u Hrvatskoj dobiti modernu europsku dimenziju. Ujedno se nadamo da će hrvatski upravni spor biti reguliran prema svim dobrim stranim sugestijama, ali još više i prema prijedlozima hrvatskih upravnih stručnjaka, pa i građana kojima će u budućnosti i stajati na usluzi.

## 5. Pravni izvori i literatura

### 5.1. Pravni izvori

1. European Commission, *Croatia 2005 Progress Report*, 9 November 2005, SEC (2005) 1424.
2. European Court of Human Rights, *Judgement Lukenda v. Slovenija*, no. 23032/02 from 6 October 2005, [http://www.ius-software.si/EUII/EUCHR/dokumenti/2005/10/CASE\\_OF\\_LUKENDA\\_v.\\_SLOVENIA\\_06\\_10\\_2005.html](http://www.ius-software.si/EUII/EUCHR/dokumenti/2005/10/CASE_OF_LUKENDA_v._SLOVENIA_06_10_2005.html).
3. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

4. SIGMA, *Croatia public service and the administrative framework assessment*, June 2006.
5. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 41/01. i 55/01.
6. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Odluka br. U-I-283/97, od 12. svibnja 1998.*, Narodne novine, br. 69/98.
7. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Presuda U-I/745/1999*, od 8. studenog 2000. godine, Narodne novine, br. 112/00.
8. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Rješenje br. U-II-318/2003 i U-II-643/2003, od 9. travnja 2003.*, Narodne novine, br. 72/03.
9. Ustavni sud Republike Slovenije, *Odluka br. U-I-65/05-12 od 22. rujna 2005. godine*, Uradni list Republike Slovenije, št. 92/05.
10. *Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97.
11. *Zakon o splošnem upravnom postupku*, Uradni list Republike Slovenije, št. 80/99., 70/00., 52/02. i 73/04.
12. *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 150/05 i 16/07.
13. *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.
14. *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/97., 65/97. te 70/00.
15. *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06. i 26/07.

## 5.2. Literatura

1. Borković, Ivo, *Odnosi između ustavnog i upravnog sudovanja*, *Zbornik pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 8., 1971.
2. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. Borković, Ivo, *Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas*, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
4. Breznik, Janez, *Otperta vprašanja postopka v upravnom sporu*, *VIII. dnevi javnega prava*, Pravni fakultet u Ljubljani, Portorož, 2002.
5. Cardona, Francisco, *Converging Judicial Control of the Administration in Europe*, *Judicial Reform and Administrative Justice*, SIGMA, 2005.
6. Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, *EU Law: text, cases, and materials*, University Press, Oxford, 1998.
7. Dupelj, Željko, *Donošenje odluka u upravnom sporu*, *Pravo i porezi*, god. 12., br. 3., 2003.
8. Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom*, *Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997.
9. Dupelj, Željko, Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2000.
10. Gagro, Božo, Jurić-Knežević, Dunja, *Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda RH s prijedlozima za unaprjeđenje*, *Reforma uprav-*

- nog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
11. Garešić, Jasna, O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 19., Supp., 1998.
  12. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2004.
  13. Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2003.
  14. Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava, knjiga I*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.
  15. Jacobini, Horace B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York, London, 1991.
  16. Jerovšek, Tone, Iskustva Slovenije u upravnom sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
  17. Juričić, Mirjana, Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu suda, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
  18. Koprić, Ivan, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 1., 2006.
  19. Koprić, Ivan, Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
  20. Krbek, Ivo, O upravnom sporu, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.
  21. Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: funkcioniranje i upravni spor, III. knjiga*, Birozavod, Zagreb, 1962.
  22. Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004.
  23. Krijan, Pero, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Informator, Zagreb, 2001.
  24. Kriletić, Marija, Odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima prema praksi Europskog suda za ljudska prava, *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007.
  25. Kujundžić, Ivica, Europeizacija upravnog sudstva – predstojeće reforme, *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007.
  26. Kujundžić, Ivica, Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.
  27. Leithoff, Ralf, Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006.
  28. Medvedović, Dragan, Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

29. Medvedović, Dragan, Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
30. Omejec, Jasna, Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.
31. Papier, Hans-Jürgen, *Die Stellung des Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat*, De Gruyter, Berlin, 1979.
32. Parveva, Teodora, Accelerating Judicial Reform in Bulgaria, *Judicial Reform and Administrative Justice*, no. 7., SIGMA, 2005.
33. Peterson, John, Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
34. *Reforma hrvatske državne uprave*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
35. *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
36. Tratar, Boštjan, *Novi Zakon o upravnom sporu s pojasnili i stvarnim kazalom*, Legat, Ljubljana, 2006.
37. Tratar, Boštjan, Oblike razbremenjevanja upravnega sodišća na primeru francoskega prava, *Javna uprava*, št. 2., let. 37, 2001.
38. Vovk, Irena, Zasuti z upravnimi zadevami, *Pravna praksa*, št. 5., 2001.

## Summary

### **ADMINISTRATIVE DISPUTE IN CROATIA: PRESENT SITUATION AND WAYS TO REFORM IT**

The aim of this article is to point at basic negative aspects of the administrative dispute in Croatia at present and to demonstrate some possible solutions to overcome these aspects. The article has been divided in four parts. After the introduction, which contains author's general polemic ideas regarding the significance of judicial control over the legality of work of administrative bodies and regarding the administrative dispute, the analysis of the current administrative dispute in Croatia has been given. The author considers some important issues related to organization and function of administrative dispute such as institutional structure, matter in administrative dispute, procedural rules and procedural duration of cases brought before the Administrative Court of the Republic of Croatia. In the third part of the article author presents some possible solutions with the aim to overcome above mentioned issues. In conclusion, the author summarizes analyzed problem area and possible models to prevail it over.

**Key words:** *administrative dispute, judicial control, Administrative Court, Croatia.*

## Zusammenfassung

### **VERWALTUNGSRECHTSSTREIT IN KROATIEN: GEGENWÄRTIGE LAGE UND RICHTUNGEN DER REFORM**

Ziel dieser Arbeit ist, auf grundlegende Mängel des Verwaltungsrechtsstreits im heutigen Kroatien hinzuweisen sowie einige mögliche Lösungen zu ihrer Überwindung aufzuzeigen. Die Arbeit ist in vier Teile gegliedert. Nach einer Einleitung, in der der Autor die Wichtigkeit einer gerichtlichen Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Arbeit der Verwaltung auch im Verwaltungsrechtsstreit allgemein problematisiert, wird eine Analyse des Verwaltungsrechtsstreits im heutigen Kroatien durchgeführt. Es werden die institutionelle Organisation, der Gegenstand des Verwaltungsrechtsstreits, die Verfahrensregeln sowie die Rechtzeitigkeit der Entscheidungen des Verwaltungsgericht der Republik Kroatien und ebenso einige wichtige Fragen zur Organisation und zum Funktionieren des Rechtsstreits betrachtet. Im dritten Teil der Arbeit legt der Autor einige mögliche Lösungen mit dem Ziel, diese Probleme zu überwinden dar. In der Schlussfolgerung fasst der Autor die analysierte Problematik sowie die Modelle zu ihrer Überwindung zusammen.

**Schlüsselwörter:** *Verwaltungsrechtsstreit, gerichtliche Aufsicht, Verwaltungsgericht, Kroatien.*

## Sommario

### **CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN CROAZIA: SITUAZIONE ATTUALE E ORIENTAMENTI DI RIFORMA**

Lo scopo di questo lavoro è di indicare i principali aspetti negativi del contenzioso amministrativo in Croazia oggi e di presentare alcune possibili soluzioni per il loro superamento. Il lavoro è diviso in quattro parti. Dopo l'introduzione in cui l'autore problematizza in generale il significato del controllo giudiziale sulla legalità dell'attività degli organi amministrativi e il contenzioso amministrativo, è analizzato il contenzioso amministrativo in Croazia oggi. Si considera l'assetto istituzionale, il tema del contenzioso amministrativo, le regole procedurali e la durata delle cause davanti al Tribunale amministrativo della Repubblica di Croazia, come alcune importanti questioni relative all'organizzazione e al funzionamento del contenzioso amministrativo. Nella terza parte del lavoro, l'autore presenta alcune possibili soluzioni per il superamento di questi problemi. Nella conclusione, l'autore sintetizza le problematiche analizzate e i modelli del loro possibile superamento.

**Parole chiave:** *contenzioso amministrativo, controllo giudiziale, Tribunale amministrativo, Croazia.*

