

# NEKA RJEŠENJA UPRAVNOG SPORA U USPOREDNOM PRAVU: KAKO UNAPRIJEDITI HRVATSKI UPRAVNI SPOR?

---

Đerđa, Dario; Kryska, David

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2018, 39, 91 - 124**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.1.3>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:859505>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-18**

**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

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## NEKA RJEŠENJA UPRAVNOG SPORA U USPOREDNOM PRAVU: KAKO UNAPRIJEDITI HRVATSKI UPRAVNI SPOR?

Prof. dr. sc. Dario Đerđa\*  
Dr. sc. David Kryska\*\*

UDK 35.077.2  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.1.3>  
Ur.: 15. siječnja 2018.  
Pr.: 6. veljače 2018.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*Cilj je ovoga rada usporediti regulaciju nekih postupovnih rješenja upravnoga spora u Hrvatskoj, Sloveniji, Češkoj i Poljskoj. Usporedbom istovrsnih instituta upravnoga spora u ovim državama nastoji se utvrditi koliko je hrvatski spor udovoljio zahtjevima suvremene pravne zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca koja može biti povrijeđena odlukama i postupanjem tijela javne uprave. Posebno se razmatra institucionalni ustroj upravnog spora, sastav suda pri rješavanju sporova, osiguranje kontradiktornosti u vođenju upravnoga spora, sudske ovlasti pri donošenju odluke o tužbenom zahtjevu te redoviti pravni lijekovi u upravnom sporu. Zaključci izvedeni u ovome radu smjeraju unaprijediti pravnu regulaciju upravnoga spora u potencijalnom noveliranju ovoga važnog pravnog sredstva.*

**Ključne riječi:** *upravni spor, ustroj, sudac pojedinac, sudsko vijeće, usmena rasprava, sudske ovlasti, žalba, Hrvatska, Slovenija, Češka, Poljska.*

### 1. UVOD

Upravni spor smatra se najsnažnijim mehanizmom zaštite prava pojedinaca koja mogu biti povrijeđena nezakonitim odlukama i radnjama javnopravnih tijela.<sup>1</sup> U Republici Hrvatskoj, nakon više desetljeća relativno stabilnoga pravnog uređenja, upravni spor značajno je reformiran 2012. godine. Reformom upravnoga spora ustrojen je dvostupanjski sustav upravnoga sudovanja, bitno je proširen predmet spora, izmijenjen je sastav u kojem sud rješava sporove, sudu je povjerena obveza

\* Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Rijeci; [dariod@pravri.hr](mailto:dariod@pravri.hr).

\*\* Dr. sc. David Kryska, asistent Pravnog fakulteta Karlovog sveučilišta u Pragu; [kryska@prf.cuni.cz](mailto:kryska@prf.cuni.cz).

1 Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128. i 483., Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997., str. 31.

utvrđivanja činjenica i vođenja usmene rasprave, ovlasti suda uvelike su proširene na način da sud upravne sporove u pravilu rješava kao sporove pune jurisdikcije, otvorena je mogućnost osporavanja žalbom prvostupanjske presude i nekih prvostupanjskih rješenja, institucionalizirano je ocjenjivanje zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javnu ovlast i koje obavljaju javnu službu itd.<sup>2</sup>

Iako je novo uređenje upravnoga spora u Hrvatskoj na snazi tek nešto više od šest godina, u sadržaj *Zakona o upravnim sporovima* s manje ili više značajnim izmjenama intervenirano je već tri puta.<sup>3</sup> K tomu, jednu odredbu toga *Zakona* Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je neustavnom te ju je ukinuo.<sup>4</sup> Iako su neke izmjene ovoga *Zakona* rezultirale značajnim unaprjeđenjem upravnoga spora, neke od njih i dalje izazivaju brojne kritike u znanstvenoj i stručnoj javnosti. No, u posljednje vrijeme sve su češće najave kako će se u skoroj budućnosti pristupiti još jednoj noveli *Zakona o upravnim sporovima* ili čak donošenju potpuno novoga zakonskog teksta. Nesporno je kako se uočene zakonske manjkavosti i nepravilnosti trebaju ukloniti iz pravnoga sustava, no, ujedno se postavlja pitanje kako upravni spor učiniti stabilnim pravnim institutom, koji neće biti podložan čestim izmjenama? Postupovni zakoni trebali bi biti izvor pravne sigurnosti i omogućiti građanima i poduzetnicima osloniti se na stabilne postupovne mehanizme zaštite vlastitih prava. Slijedom toga, oni trebaju biti donošeni i mijenjani razborito i na osnovi kvalitetnih znanstvenih i stručnih analiza.

Upravo u kontekstu potencijalne izmjene *Zakona o upravnim sporovima*, a u cilju unaprjeđenja potencijalnoga novog zakonskog teksta, u ovome se radu analiziraju neki važni segmenti upravnoga spora.<sup>5</sup> Razmatraju se analizom usporednih zakonskih rješenja u tri države: Sloveniji, Češkoj i Poljskoj. Odabir ovih država je cilj. One s Hrvatskom dijele brojne povijesne momente, pravnu tradiciju i pravnu kulturu. Ove države ili njihovi dijelovi, u drugoj polovini 19. stoljeća bile su sastavnim dijelom Austro-Ugarske Monarhije. Neke od njih, po okončanju Prvoga svjetskoga rata, postale su federativnim jedinicama budućih saveznih država. Nakon završetka Drugoga svjetskoga rata sve su prihvatile socijalističko društveno uređenje. One, koje su bile dijelovima federacija, osamostalile su se početkom devedesetih godina 20. stoljeća, a u to su se vrijeme sve četiri smatrale i, tzv. *tranzicijskim zemljama*. Međutim, unatoč njihovom izdvajanju iz Austro-Ugarske Monarhije prije točno stotinu godina, u pravnom sustavu ovih država, ogledaju se izraženi elementi recepcije austrijskoga upravnog prava. Stoga, autori ovoga rada uspoređuju današnje zakonsko

2 Vidi *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10.

3 *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 143/12., *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 152/14. i *Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 29/17.

4 *Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016.*, Narodne novine, br. 94/16.

5 U Hrvatskoj novi zakonski tekst, nažalost ne jamči kvalitetniji pravni okvir od onoga uređenog ranijim zakonom, kao niti ispravljanje nedostataka sadržanih u ranijem zakonu na koje se javno ukazivalo. Za primjer toga vidi Đerđa, Dario, Učinak novoga Zakona o koncesijama na hrvatsko koncesijsko pravo, *Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2017., str. 1-26.

uređenje upravnoga spora u njima, fokusirajući se na regulaciju nekih važnih pitanja toga pravnog instituta. U tu svrhu detaljno razmatraju institucionalni ustroj upravnoga spora u svakoj od ovih država, sastav u kojem sud rješava upravne sporove, osiguravanje kontradiktornosti upravnoga spora, ovlasti suda pri donošenju odluke o predmetu spora te pravo korištenja redovitoga pravnog lijeka protiv prvostupanjske sudske odluke. Time nastoje zaključiti koliko je hrvatsko pravo usklađeno s načinom reguliranja upravnoga spora u promatranim sustavima te za kakvim su zakonskim rješenjima ove države posegnule u svrhu unaprjeđenja zaštite prava građana. Na taj način može se ocijeniti koliko je hrvatsko pravo suvremenije ili manje suvremeno od prikazanih pravnih sustava, kao i stvoriti kvalitetnu znanstvenu podloga za eventualno ponovno reguliranje upravnoga spora u Hrvatskoj.

## **2. RAZVOJ UPRAVNOGA SPORA U HRVATSKOJ, SLOVENIJI, ČEŠKOJ I POLJSKOJ**

Upravnosudski nadzor uprave, a time i zaštita prava i pravnih interesa pojedinaca od nezakonitog rada uprave povijesno se preklapa s utemeljenjem Austro-Ugarske Monarhije. U austrijskom dijelu ove države već je 1867. godine donesen *Temeljni zakon o sudačkoj vlasti* (njem. *Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt*), koji je propisao pravo pojedinca koji smatra da mu je uprava povrijedila neko pravo, iznijeti *zahtjev protiv upravne vlasti pred upravni sud u jednom usmenom postupku*.<sup>6</sup> Sud utvrđen ovim *Zakonom* osnovan je *Zakonom o ustrojstvu Upravnog sudišta* (njem. *Gesetz betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes*), a s radom je započeo 1876. godine. Bio je nadležan za austrijski dio Monarhije pa se njegova nadležnost u to vrijeme protezala na Istru i Dalmaciju u Hrvatskoj, današnju Sloveniju, Češku i dijelove Poljske. Upravni sud u pravilu je odlučivao u vijećima sastavljenim od pet sudaca, a iznimno u vijećima sastavljenim od tri odnosno sedam sudaca. Pred njime se spor mogao voditi samo protiv *nezakonite rješidbe ili odluke upravne vlasti*. Prema potrebi, Sud je spor mogao riješiti održavajući usmenu raspravu, a kada je utvrdio nezakonitost rješidbe ili odluke, sukladno svojoj kasacijskoj ovlasti ove je akte *ukidao kao nezakonite*, istovremeno posebno ističući razloge uočene nezakonitosti. Takvo uređenje upravnoga spora potrajalo je sve do završetka Prvog svjetskog rata, tj. propasti Austro-Ugarske Monarhije.<sup>7</sup>

Godine 1918., osnivanjem Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije nazvane Kraljevina Jugoslavija, a dio koje su u to vrijeme činile Hrvatska i Slovenija, provedba upravnosudskoga nadzora povjerena je Državnom savjetu u Beogradu, koji je s istom zadaćom djelovao i u predratnoj Kraljevini Srbiji. Godine 1922. u tadašnjoj Jugoslaviji osnivani su prvostupanjski upravni sudovi, a Državni savjet nastavio je

6 Istim *Zakonom* propisano je i kako će se posebnim zakonom utvrditi u kojim će slučajevima upravni sud biti nadležan da odlučuje i izriče odluke, kao i ustroj suda i postupak pred njim.

7 O ovome Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 1-4. te članak 7. stavak 1. *Zakona od 22. listopada 1875. o ustrojstvu Upravnog sudišta*, Državno-zakonski list, br. 85/1876.

djelovati kao vrhovni upravni sud. Od ukupno šest osnovanih upravnih sudova, tri su imala sjedište na prostoru današnje Hrvatske i Slovenije. To su bili Upravni sud u Zagrebu, Upravni sud u Dubrovniku i Upravni sud u Celju. Ovi sudovi započeli su s radom 1923. godine, a Upravni sud u Dubrovniku ukinut je 1939. godine. Svo to vrijeme upravni spor vodio se prema, tzv. *austrijskom modelu*. Sudovi su odlučivali u vijećima, predmet spora svodio se na utvrđivanje zakonitosti upravnoga akta, a kada su utvrdili njegovu nezakonitost sudovi su takav akt trebali poništiti. Zanimljivo je istaknuti kako je, tzv. redoviti postupak sudske odlučivanja uključivao obveznu provedbu usmene rasprave. Dvostupanjski ustroj upravnoga sudstva u Kraljevini Jugoslaviji omogućio je osporavanje presude upravnih sudova žalbom, kao redovitim pravnim lijekom, iako s priličnim ograničenjima. O žalbi je odlučivao Državni savjet u Beogradu. Osnivanjem Banovine Hrvatske 1939. godine, Upravni sud u Zagrebu izuzet je iz drugostupanjske nadležnosti Državnoga savjeta te je djelovao kao najviši upravni sud na prostoru Hrvatske.<sup>8</sup>

Nakon završetka Prvog svjetskog rata austrijski model recipirale su i novoosnovane Čehoslovačka i Poljska.<sup>9</sup> U razdoblju između dva svjetska rata imale su slično uređen upravni spor.<sup>10</sup> Čehoslovačka je s jednim od prvih zakona donesenih u novoj državi ustrojila jednostupanjski upravnosudski sustav, sa samo nekoliko posebnosti u odnosu na raniji austrijski uzor. Osnovan je Vrhovni upravni sud (češ. *Nejvyšší správní soud*) sa sjedištem u Pragu, kao jedinstveni upravni sud nadležan za cijelu državu. Institucionalni ustroj, sastav suda, predmet spora, postupak i sudske ovlasti nalikovale su uređenju predratnog austrijskoga upravnoga spora. Ovaj je sud djelovao do 1952. godine, kada je u Čehoslovačkoj ukinuto specijalizirano upravno sudovanje, a sudske nadzore nad upravom u vrlo ograničenom obliku odvijao se pred sudovima opće nadležnosti.

Poljska je zakon kojim su uređeni upravni sporovi donijela tek četiri godine nakon Prvog svjetskoga rata, tj. 1922. godine. Njime je upravni spor bio uređen na način gotovo identičan austrijskom prijeratnom modelu. Osnovan je Vrhovni upravni sud (polj. *Najwyższy Trybunał Administracyjny*) kao sud prvog i posljednjega stupnja, nadležan rješavati upravne sporove. Institucionalni ustroj, sastav suda, predmet spora, postupak i sudske ovlasti također su odgovarali ranijem austrijskom uzoru.<sup>11</sup> Iznimka su bile jedino države nekadašnjega pruskog teritorija i autonomno Šlesko vojvodstvo, u kojima su uz ovaj Sud upravne sporove rješavali, tzv. upravni sudovi vojvodstava (polj. *wojewódzkie sądy administracyjne*) u Poznanju, Torunju i Katovicama. Time je

8 Medvedović, op. cit., str. 11-23.

9 Vidi Binder, Wilhelm, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Wilhelm Hoesick, Warszawa 1926., str. 6. te Jaworski, Władysław Leopold, *Nauka prawa administracyjnego: zagadnienia ogólne*, Biblioteka Polska, Warszawa 1924., str. 34-35.

10 Mikule, Vladimír, *Ceskie i polskie sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice?*, *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2001., str. 481.

11 Langrod, Jerzy Stefan, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnem uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Biblioteka Polska, Warszawa, 1925., str. 217.

u tim područjima funkcionirao dvostupanjski ustrojeni upravnosudski sustav.<sup>12</sup> Ovaj sustav ukinut je 1939. godine okupacijom Poljske.

Osnivanjem poslijeratne jugoslavenske države, 1945. godine, na njezinom su teritoriju prestali s radom svi upravni sudovi. Iako se legislativno inzistiralo na *osnovanosti akata uprave na zakonu*, upravni spor kao instrument osiguravanja takve zakonitosti nije postojao sve do 1952. godine, kada je u svrhu kvalitetnijega rada svih upravnih tijela ponovno uveden. *Zakonom o upravnim sporovima* otvorena je mogućnost u upravnom sporu pred sudovima opće nadležnosti osporavati upravne akte. Ova zadaća povjerena je vrhovnim sudovima narodnih republika te Vrhovnom vojnom sudu i Vrhovnom sudu Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Vrhovni sud Jugoslavije imao je neke prvostupanjske nadležnosti te je odlučivao po žalbama na presude vrhovnih sudova. Upravni spor bio je dopušten jedino protiv upravnih akata, a usmena rasprava propisana je kao iznimka. Iako se upravni spor u pravilu vodio kao spor o zakonitosti, sud je raspolagao i ovlašću riješiti spor kao spor pune jurisdikcije. Sustav je bio ustrojen kao dvostupanjski, no izjavljivanje žalbe bilo je ograničeno jedino na slučajeve u kojima se odlučivalo o primjeni saveznih propisa.<sup>13</sup>

Specijalizirani upravnosudski nadzor uprave u Hrvatskoj ishod je donošenja novog *Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* 1974. godine i nove razdiobe zakonodavne nadležnosti između federacije i tadašnjih republika. Kako savezna vlast više nije bila nadležna uređivati sustav sudova u republikama i pokrajinama, Hrvatska je 1977. godine osnovala Upravni sud Hrvatske kao specijalizirani sud za rješavanje upravnih sporova, koji je započeo s radom 1. srpnja iste godine.<sup>14</sup> Osnivanjem Upravnog suda u njegovu su nadležnost pridijeljeni 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. Unatoč spomenutoj zakonskoj mogućnosti, Slovenija je i dalje zadržala prijašnju organizaciju upravnoga spora. Iste godine stupio je na snagu novi savezni *Zakon o upravnim sporovima*, koji je uvelike mjeri bio na tragu ranijega, osim što je sudovima dao relativno široke ovlasti vođenja spora pune jurisdikcije.<sup>15</sup> Takvo uređenje upravnoga spora u Hrvatskoj i Sloveniji potrajalo je do proglašenja neovisnosti ovih država 1991. godine, a i kasnije.

U to vrijeme Čehoslovačka i Poljska nisu imale upravno sudovanje kao posebno reguliran pravni institut. Ono je u Poljskoj ponovno uvedeno tek 1980. godine, kada je i osnovan Vrhovni upravni sud (polj. *Naczelny Sąd Administracyjny*), nadležan za područje cijele države. U svezi s predmetom spora, načinom vođenja sudskoga postupka i sudskim ovlastima novi poljski koncept predstavljao je recepciju ranijeg, međuratnog upravnog sudovanja u Poljskoj, čime je ovo uređenje ostalo na tragu

12 Maisel, Witold, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Poznań, 1976.

13 Medvedović, op. cit., str. 28-33. Vidi i *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list FNRJ, br. 23/52. i 16/65.

14 Ovaj sud osnovan je člankom 39. *Zakona o redovnim sudovima*, Narodne novine, br. 5/77.

15 Medvedović, op. cit., str. 31. Vidi i *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77.

povijesnog austrijskoga uzora.<sup>16</sup> Godine 1981. u Poljskoj su osnovani dislocirani odjeli Vrhovnog upravnog suda, čiji je broj idućih godina rastao te ih je 2003. godine ukupno bilo jedanaest. *Zakonom* iz 2002. godine, ustrojen je dvostupanjski sustav upravnih sudova, no po drugim pitanjima temeljni koncept sudovanja u bitnome nije izmijenjen. Isto važi i za Čehoslovačku, koja je upravni spor ponovno uvela 1991. godine po principima vođenja upravnoga spora koji se u osnovi također temeljio na austrijskom uzoru.<sup>17</sup> Ustrojstvenu reformu na kojoj se temelji i današnji model upravnoga sudstva, Češka je provela 2002. godine.<sup>18</sup> Upravne sporove u ovoj državi danas rješavaju regionalni sudovi (češ. *krajský soud*) i Vrhovni upravni sud (češ. *Nejvyšší správní soud*), međutim, koncept sudskoga postupka u ovoj državi nije znatnije izmijenjen.

### **3. INSTITUCIONALNI USTROJ SUDOVA NADLEŽNIH RJEŠAVATI UPRAVNE SPOROVE**

Zanimljivo je primijetiti kako su unatoč zajedničkim povijesnim osnovama razvoja upravnosudskoga sustava i pravila vođenja upravnoga spora u nekim pitanjima pravni sustavi promatranih država ustanovili različita rješenja. Jedno od takvih svakako se ogleda u institucionalnom ustroju upravnoga spora. Austrijski utjecaj rezultirao je sklonošću ovih država specijalizaciji sudskoga sustava, unatoč određenim razdobljima u kojima su se u nekima od njih upravni sporovi rješavali pred sudovima opće nadležnosti.

Upravni sporovi u Hrvatskoj danas se rješavaju pred specijaliziranim sudovima ustrojenim u dva stupnja. Specijalizirano sudovanje u upravnim sporovima u Hrvatskoj prisutno je još od 1977. godine, kada je napušten, tzv. angloamerički sustav nadzora uprave putem redovitih sudova te je prihvaćen sustav nadzora uprave od specijaliziranoga suda. Specijalizirano rješavanje upravnih sporova zadržano je i u samostalnoj hrvatskoj državi, donošenjem *Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*.<sup>19</sup> Iako je upravno sudovanje u Jugoslaviji bilo ustrojeno u dva stupnja, pri preuzimanju spomenutoga *Zakona* hrvatski zakonodavac odlučio je da se upravni spor vodi kao jednostupanjski. Takvo stanje važilo je do 1. siječnja 2012. godine, kada je na snagu stupio novi *Zakon o upravnim sporovima* te je u Hrvatskoj uveden sustav dvostupanjskoga specijaliziranog upravnoga sudovanja, s četiri prvostupanjska upravna suda – Upravnim sudom u Zagrebu, Upravnim sudom u Rijeci, Upravnim sudom u Splitu i Upravnim sudom u Osijeku te drugostupanjskim Visokim upravnim

16 Hauser, Roman, Świątkiewicz, Jerzy, 15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego, 15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 1995., str. 17.

17 Mazanec, Michal, *Správní soudnictví*, Linde Praha, Praha, 1996., str. 230.

18 Češki *Zakon o upravnosudskom postupku, Soudní řád správní*, Sbirka zákonů České republiky, br. 150/02., 192/03., 22/04., 237/04., 436/04., 555/04., 127/05., 357/05., 350/05., 413/05., 79/06., 165/06., 112/06., 159/06., 216/08., 314/08., 189/06., 301/08., 7/09., 320/09., 294/10., 118/10., 130/11., 303/11., 275/12., 396/12., 250/14., 87/15., 375/15., 298/16., 322/16., 183/17., 222/17., 225/17. i 365/17.

19 *Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 53/91.

sudom Republike Hrvatske.<sup>20</sup> Ovi su sudovi, uz trgovačke i prekršajne sudove, specijalizirani sudovi, tj. sudovi posebne nadležnosti te su ustrojstveno izdvojeni iz sustava sudova opće nadležnosti.

Nadležnost između upravnih sudova i Visokog upravnog suda u osnovi je podijeljena na način da upravni sudovi rješavaju sve upravne sporove u prvom stupnju, osim onih koji su zakonima koji uređuju posebna upravna područja stavljani u prvostupanjsku nadležnost Visokom upravnom sudu. Visoki upravni sud rješava o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata i o sukobu nadležnosti između upravnih sudova.<sup>21</sup> Iznimno, u pojedinim upravnim područjima utvrđena je prvostupanjska nadležnost Visokog upravnog suda u području javnih nabava, prava na pristup informacijama, u slučaju osporavanja odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije te osporavanja odluka Agencije za tržišno natjecanje.<sup>22</sup>

Slično rješenje kao u Hrvatskoj, susreće se i u Poljskoj. U ovoj državi rješavanje upravnih sporova također je povjereno specijaliziranom sudskom sustavu ustrojenom u dva stupnja. U prvom stupnju u upravnim sporovima odlučuje 16 upravnih sudova vojvodstva (polj. *wojewódzkie sądy administracyjne*), a u drugom Vrhovni upravni sud (polj. *Naczelny Sąd Administracyjny*) sa sjedištem u Varšavi.<sup>23</sup> U nadležnosti Vrhovnog upravnog suda je odlučivanje o redovitim pravnim lijekovima izjavljenim protiv odluka upravnih sudova vojvodstva, rješavanje apstraktnih ili konkretnih pravnih pitanja, koja izazivaju dvojbe u sudskoj praksi i rješavanje sukoba nadležnosti između tijela različitih jedinica lokalne samouprave ili tijela jedinica lokalne samouprave i tijela državne uprave.<sup>24</sup> Time je i Poljska, jednako kao i Hrvatska, u svrhu rješavanja upravnih sporova prednost dala specijaliziranom dvostupanjskom sudovanju.<sup>25</sup>

20 Članak 14. stavak 3. *Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 28/13., 33/15., 82/15. i 82/16. te članak 12. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*.

21 Članak 12. stavci 2. i 3. *Zakona o upravnim sporovima*.

22 Članak 434. *Zakona o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 120/16., članak 26. *Zakona o pravu na pristup informacijama*, Narodne novine, br. 25/13. i 85/15., članak 18. stavak 2. *Zakona o elektroničkim komunikacijama*, Narodne novine, br. 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17. i članak 36. stavak 4., članak 38. stavak 8., članak 41. stavak 3., članak 51. stavak 4. te članak 67. stavci 1. i 3. *Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja*, Narodne novine, br. 79/09. i 80/13.

23 *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, br. 72/03 i 187/04. Upravni sud vojvodstva u Varšavi ima dislocirani odjel u Radomu. *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, br. 256/05.

24 Članak 15. poljskog *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*, *Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, br. 153/02., 162/04., 94/05., 169/05., 250/05., 38/06., 208/06., 217/06., 120/07., 121/07., 221/07., 190/08., 216/08., 53/08., 144/09., 178/09., 216/09., 221/09., 36/10., 122/10., 182/10., 197/10., 6/11., 34/11., 76/11., 1101/12., 1529/12., 183/14., 543/14., 658/15., 1191/15., 1224/15., 1269/15., 1311/15., 394/16., 846/16., 996/16., 1948/16., 2103/16., 2261/16., 935/17., 1136/17. i 1370/17.

25 Vidi Đerđa, Dario, *Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici*



Slovenija i Češka koriste sustave u kojima se rješavanje upravnih sporova dijelom odvija pred specijaliziranim sudovima, a dijelom pred sudovima opće nadležnosti. Međutim, čak i u ovim državama uočava se bitna razlika u sustavu koji primjenjuju. U Sloveniji, upravno sudstvo u prvom stupnju ustrojeno je prema francuskom modelu pred specijaliziranim sudom, dok u drugom stupnju odlučuje Vrhovni sud Republike Slovenije, kao najviše sudsko tijelo opće nadležnosti. Specijalizirani upravni sud u ovoj je državi osnovan tek 1997. godine, dok su se upravni sporovi ranije rješavali pred Vrhovnim sudom Slovenije. No, za razliku od Hrvatske i Poljske, u kojima djeluje više specijaliziranih prvostupanjskih sudova, u Sloveniji je ustrojen samo jedan upravni sud – Upravni sud Republike Slovenije (slo. *Upravno sodišče Republike Slovenije*), sa sjedištem u Ljubljani. Unatoč postojanju samo jednoga suda, upravni sporovi rješavaju se na četiri različite lokacije, jer Sud sudi u svojem sjedištu te na još tri dislocirana odjela koji djeluju u Mariboru, Celju i Novoj Gorici.<sup>26</sup> Upravne sporove u drugom stupnju rješava Vrhovni sud Republike Slovenije (slo. *Vrhovno sodišče Republike Slovenije*) na kojem je ustrojen Upravni odjel. Podjela nadležnosti između Upravnog suda i Vrhovnog suda u Sloveniji postavljena je vrlo jednostavno. Nadležnost za rješavanje svih upravnih sporova u prvome stupnju povjerena je Upravnome sudu. Vrhovni sud u upravnom sporu odlučuje o pravnim lijekovima – žalbi i reviziji, zatim o zakonitosti odluka izbornih tijela u provedbi izbora za zastupnike u dva doma slovenskoga parlamenta te na izborima za predsjednika države. Ovaj sud ujedno odlučuje i o sukobu nadležnosti između Upravnoga suda i drugih sudova.<sup>27</sup>

Primjer suprotan slovenskom, susreće se u Češkoj. Ovdje je ustrojen u biti jednostupanjski sustav upravnoga sudovanja, koji se odvija u okviru sudova opće nadležnosti, unatoč postojanju specijaliziranoga Vrhovnog upravnog suda Češke (češ. *Nejvyšší správní soud*). U prvome i jedinomu stupnju upravne sporove rješavaju specijalizirana sudska vijeća i specijalizirani suci pojedinci koji rješavaju isključivo upravne sporove na osam regionalnih sudova opće nadležnosti (češ. *krajský soud*).<sup>28</sup> Unatoč tomu što se upravni sporovi rješavaju pred sudovima opće nadležnosti, u ovome sporu odlučivati mogu samo suci specijalizirani rješavati upravne sporove. Specijalizirana vijeća i specijalizirani suci pojedinci čine posebne sudske odjele, koji su osnovne organizacijske jedinice svakog regionalnog suda. Dakle, iako u Češkoj upravno sudovanje u regionalnim sudovima nije institucionalno izdvojeno, ono je

---

Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45., br. 1., 2008., str. 85. i Kryska, David, *Organization of Czech and Polish Administrative Judiciary, International and Comparative Law Review*, vol. 12., no. 1., 2012., str. 91-100.

26 Vidi članak 9. slovenskog *Zakona o upravnom sporu, Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06., 107/09., 62/10., 98/11. i 109/12.

27 Vidi članak 12. slovenskog *Zakona o upravnom sporu*.

28 Pored ovih, u Češkoj djeluje još sedam izdvojenih odjela regionalnih sudova, no svaki od njih nije nadležan rješavati upravne sporove. Vidi češki *Zakon o sudovima i sucima, Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*, Sbirka zákonů České republiky, br. 6/02., 151/02., 228/02., 349/02., 192/03., 441/03., 626/04., 349/05., 413/05., 79/06., 233/06., 342/06., 397/06., 264/06., 221/06., 184/08., 314/08., 7/09., 217/09., 41/09., 227/09., 294/10., 215/11., 142/12., 303/13., 185/14., 15/15., 90/17., 250/16., 14/17. i 296/17.

izdvojeno funkcionalno, čime se daje prednost personalnoj specijalizaciji sudovanja.<sup>29</sup> Žalba na presude ovih sudova nije dopuštena, kao niti primjena drugih redovitih pravnih lijekova. No, u Češkoj postoji mogućnost izjavljivanja izvanrednoga pravnog lijeka – kasacijske pritužbe (češ. *kasační stížnost*), putem kojega se pokreće postupak pred Vrhovnim upravnim sudom. Pored odlučivanja o ovom pravnom lijeku, zadaća Vrhovnog upravnog suda u Češkoj ujedno je osigurati zakonitost i uniformnost odluka regionalnih sudova, ali i upravnih tijela. U nadležnosti Visokog upravnog suda još je rješavanje nekih sporova koji se odnose na rad političkih stranaka i neke izborne stvari, rješavanje sukoba nadležnosti između tijela državne uprave odnosno tijela jedinica lokalne samouprave te utvrđivanje stegovnih povreda nekih dužnosnika i službenika, npr. sudaca ili državnih odvjetnika.<sup>30</sup>

Unatoč razlikama u institucionalnom ustroju rješavanja upravnih sporova u ovim državama, ipak se mogu uočiti dvije zajedničke tendencije. Ponajprije, sve promatrane države nisu krenule u smjeru ustrojavanja sudova nadležnih rješavati samo pojedine vrste upravnih sporova, već se koriste modelom sudova opće upravne nadležnosti.<sup>31</sup> Zatim, sve ove države veću ili manju naklonost pridaju sustavu specijaliziranih sudova. Ovo važi čak i za Sloveniju i Češku koje rješavanje upravnih sporova u jednom od dva stupnja povjeravaju specijaliziranom upravnom sudu. Posebno na primjeru Hrvatske nakon 1977. te Slovenije 20 godina kasnije, primjetan je trend napuštanja angloameričkoga sustava rješavanja upravnih sporova, u kojem upravne sporove rješavaju sudovi opće nadležnosti.<sup>32</sup> Kada se u pravnoj literaturi uspoređuju vrijednosti sustava u kojem se upravni sporovi rješavaju pred sudovima opće nadležnosti i sustava specijaliziranih upravnih sudova, posljednjem se ipak daje prednost koja se opravdava većom specijalizacijom sudaca, potpunijim rješavanjem sporova s aspekta donošenja odluka o subjektivnim pravima i pravnim interesima

29 Vidi Vopálka, Vladimír i dr., *Soudní řád správní. Komentář*, Beck, Praha, 2004., str. 8.

30 Đerđa, Pravci, cit., str. 86-87. i Kryška, Organization, cit., str. 82-91.

31 U okviru upravnosudskoga sustava pored upravnih sudova opće nadležnosti u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Grčkoj i Portugalu djeluju i financijski sudovi koji su u pravilu nadležni rješavati sporove koji se odnose na poreze, carine i druga javna davanja. U Francuskoj, Njemačkoj i Finskoj kao posebni upravni sudovi ustrojeni su socijalni sudovi, sa zadaćom rješavati predmete iz socijalnog, zdravstvenog i mirovinskog područja. U Francuskoj još djeluju i neki drugi posebni upravni sudovi, npr. službenički sudovi, stegovni sudovi za liječnike ili arhitekta te sl., dok je u Nizozemskoj, primjerice, kao upravni sud s posebnom nadležnošću ustrojen Upravni sud za trgovinu i industriju. Đerđa, Dario, *Upravni spor*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2017., str. 39.

32 O razlikovanju angloameričkog i francuskog sustava upravnoga sudovanja više vidi u Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III. Knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 262-267., Borković, *Upravno*, cit., 2002., str. 486-489. i Borković, Ivo, *Kontrola uprave putem redovnih sudova (tzv. anglo-američki sistem kontrole), Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 281. Povijesno gledajući, anglosaksonski sustav upravnoga sudovanja iz Ujedinjenog Kraljevstva proširio se u druge države čiji su se pravni sustavi zasnivali na *common law* pravu, npr. u Irsku, Sjedinjene Američke Države, Kanadu, Australiju, Novi Zeland, Izrael, Indiju, Keniju i dr. Danas je prihvaćen u nekim europskim državama, npr. u Mađarskoj, Slovačkoj, Nizozemskoj, Rumunjskoj, Danskoj i sl. S druge strane, francuski model prihvaćen je u brojnim europskim državama. Uz Francusku to je slučaj, primjerice u Njemačkoj, Italiji, Belgiji, Švedskoj, Finskoj, Grčkoj itd.

pojedina i, konačno, nezaobilaznom ulogom upravnih sudova u stvaranju i razvoju upravnoga prava.<sup>33</sup> Upravni sudovi smatraju se bolje upućenima i specijaliziranijima za upravnu djelatnost, s obzirom na to da je ona specifična zbog mnogih posebnosti u većini upravnih područja, kao što su porezi, carine, policijska djelatnost, građanska stanja, inspekcije, graditeljska i komunalna djelatnost, socijalno zbrinjavanje, mirovinsko osiguranje itd. Smatra se da u takvom sustavu upravno sudovanje postiže mnogo jači i stroži nadzor zakonitosti nad radom javnopravnih tijela negoli što bi to postigli sudovi opće nadležnosti.<sup>34</sup> U pravnoj literaturi naglašava se kako upravni sudovi, koji su tijesno povezani s upravnim tijelima, mnogo angažiranije ispituju meritum upravnih odluka, ne zadržavajući se samo na obliku i formalnom sadržaju ovih odluka. Oni su dobro poznati s problemima, stavovima i ciljevima javnopravnih tijela, nerijetko shvaćaju zašto ona neki propis tumače upravo na određeni način te se upuštaju u procjenu hoće li javnopravna tijela takvim tumačenjem zaobići svrhu samoga propisa.<sup>35</sup> Stoga se posljednjih godina specijalizacija za rješavanje upravnih sporova javlja kao europski i svjetski trend. Može se zaključiti kako je postojanje specijaliziranih upravnih sudova u Hrvatskoj danas prednost koju u budućnosti treba vrednovati i dodatno osnaživati, a ni u kom slučaju od nje odstupiti.<sup>36</sup>

#### **4. SASTAV SUDA PRI RJEŠAVANJU UPRAVNIH SPOROVA**

Važno pitanje upravnoga spora svakako je i sastav suda za rješavanje upravnih sporova. Postavlja se pitanje trebaju li upravne sporove unutar nadležnoga suda rješavati sudska vijeća ili suci pojedinci. Unatoč širokoj praksi povjeravanja rješavanja ovih sporova sudskim vijećima, u posljednje vrijeme primjetan je trend širenja ovlasti suca pojedinca u rješavanju ovih sporova. Može se ustvrditi kako je taj trend u Hrvatskoj doveden do ekstrema, jer sukladno *Zakonu o upravnim sporovima* u upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje isključivo sudac pojedinac. Stoga je korisno razmotriti na koji je način uređen sastav suda u rješavanju upravnih sporova u tri usporedna pravna sustava.

Kako je naglašeno, u Hrvatskoj u svim upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac.<sup>37</sup> Takvo rješenje čini se izrazito revolucionarnim, posebno jer su upravni sporovi do stupanja na snagu novoga *Zakona o upravnim sporovima*, 1. siječnja 2012. godine, bili rješavani isključivo pred tročlanim sudskim

33 Stvaralačka uloga upravnih sudova posebno se ogleda u djelatnosti Državnog savjeta u Francuskoj i ranijeg Upravnog suda u Austriji. Borković ističe kako je francusko upravno pravo jednako stvarano i razvijano sudskom praksom Državnog savjeta koliko i samim zakonom, što se najbolje može pratiti na razvoju pravila upravnoga postupka. Borković, *Upravno*, cit., str. 489.

34 Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 21.

35 Braibant, Guy, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list, Beograd, 2002., str. 381-382.

36 Koprić naglašava kako je specijalizacija u sudstvu važna pretpostavka kvalitetnog upravnog sudovanja i sudske kontrole uprave. 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.

37 Članak 14. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*.

vijećem, a ta je tradicija u Hrvatskoj bila prisutna još od vremena Austro-Ugarske Monarhije. Rješavanje upravnih sporova u pravilu u vijeću sastavljenom od tri suca propisao je i izvorni tekst novoga *Zakona o upravnim sporovima* iz 2012. godine. Iznimku od ovoga pravila predstavljali su jedino sporovi pokrenuti po tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku, osim ako je upravna stvar zbog javnog interesa neposredno riješena jer je to bilo nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti, po tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu te po tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja, kada je rješavanje spora bilo povjereno sucu pojedincu.<sup>38</sup> Međutim, nakon nepune godine dana primjene ovoga *Zakona*, zakonodavac je pristupio konceptualnoj izmjeni sastava suda te je *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, koji je na snagu stupio 29. prosinca 2012. godine, propisao kako u upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac.<sup>39</sup> Od svojega osnivanja 2012. godine, Visoki upravni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od tri suca, osim o zakonitosti općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast odnosno pravne osobe koja obavlja javnu službu kada odlučuje u vijeću sastavljenom od pet sudaca.<sup>40</sup> Ova odredba naknadno nije mijenjana, tako da Visoki upravni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od tri suca, čak i kada rješava upravne sporove u prvome stupnju.

U svezi sa sastavom suda u upravnome sporu Slovenija je usvojila daleko razboritije rješenje. Slovenski *Zakon o upravnom sporu* propisuje da Upravni sud upravne sporove rješava u vijeću sastavljenom od tri suca suda, ako zakonom nije drukčije propisano.<sup>41</sup> Rješavanje upravnih sporova u ovoj je državi povjereno sucu pojedincu jedino u taksativno propisanim slučajevima i to za rješavanje sporova čija vrijednost predmeta spora, u predmetima u kojima se sporno pravo ili obveza može novčano utvrditi, ne prelazi iznos od 20.000 eura, za rješavanje sporova u kojima se osporava postupovna odluka donesena u upravnom postupku, za rješavanje, tzv. jednostavnih sporova i za rješavanje sporova u kojima se osporava upravni akt koji sadržava pogrešku radi koje se ne može ocijeniti zakonitost takvoga akta.<sup>42</sup> U navedenim

38 Članak 14. stavci 1. i 2. izvornog teksta *Zakona o upravnim sporovima*.

39 Članak 1. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 143/12. Ovo zakonsko rješenje široko je osporavano u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi. Vidi Đerđa, Dario, Galić, Ante, *Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014., str. 358., Šikić, Marko, Čađenović, Ivana, *Sastav suda u upravnom sporu, Informator*, br. 6135-6137., 2012., str. 2., Šikić, Marko, Staničić, Frane, *Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014., str. 387., Staničić, Frane, *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Informator*, br. 6092-6093., 2012., str. 1. te Staničić, Frane, *Kamo vodi „mini reforma“ upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, Informator*, br. 6131., 2012., str. 1-2.

40 Članak 14. stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*.

41 Članak 13. stavak 1. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*.

42 Radi li se u konkretnom sporu o sporu čija vrijednost ne prelazi 20.000 eura ili o tzv. jednostavnom sporu, odlučuje sudsko vijeće na prijedlog suca izvjestitelja.

slučajevima sudac pojedinac odlučuje i o obnovi spora.<sup>43</sup> Vrhovni sud Slovenije o žalbi i reviziji odlučuje u vijeću sastavljenom od tri suca. U vijeću sastavljenom od istoga broja sudaca odlučuje i o sukobu nadležnosti između Upravnoga suda i suda opće ili druge specijalizirane nadležnosti. No, sukob nadležnosti između Upravnoga suda i Vrhovnog suda, ovaj Sud rješava u proširenom vijeću, koje se sastoji od pet članova. Vrhovni sud po sucu pojedincu odlučuje jedino o obustavi spora.<sup>44</sup> Iz prikazane zakonske regulacije sastava suda u rješavanju upravnih sporova izražena je slovenska naklonost rješavanju ovih sporova pred sudskim vijećem. Iznimka je jedino odlučivanje o zakonitosti postupovne odluke donesene u upravnom postupku o kojoj uvijek odlučuje sudac pojedinac. Čak niti sve sporove koje zakonodavac ne smatra sporovima visoke imovinske vrijednosti, baš kao niti sve, tzv. jednostavne upravne sporove u ovoj državi ne rješava sudac pojedinac, jer odluku o povjeravanju ovih sporova na rješavanje sucu pojedincu donosi vijeće koje se može prikloniti rješavanju nekog od ovih sporova pred kolegijalnim tijelom.

Rješavanje upravnih sporova sudskom vijeću u pravilu povjerava i Češka. Tako regionalni sudovi upravne sporove rješavaju u vijećima sastavljenim od tri suca, osim ako je drukčije propisano zakonom. Češko pravo posebno utvrđuje područja u kojima se upravni spor može riješiti pred sucem pojedincem. To je slučaj u području mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, u području socijalne skrbi, međunarodne zaštite stranaca, protjerivanja stranaca ili ograničenja slobode kretanja strancima, u sporovima vezanim uz radne odnose te sporovima pokrenutim protiv odluka o izricanju prekršajne kazne do 100.000 kruna u upravnim stvarima.<sup>45</sup> Time je rješavanje upravnih sporova po sucu pojedincu u češkome pravu iznimka. U pravnoj literaturi ona se opravdava ustupanjem sucu pojedincu na rješavanje predmeta koji su stručno manje zahtjevni i predmeta koji nemaju *veliko pravno značenje*, kao i potrebom bržega ili jeftinijeg rješavanja sporova u nekim upravnim područjima.<sup>46</sup> Kada je upravni spor trebalo riješiti vijeće, rješavanje spora od suca pojedinca smatra se bitnom povredom pravila sudskoga postupka i čini razlog za poništavanje sudske odluke.<sup>47</sup>

Vrhovni upravni sud Češke također u pravilu odlučuje u vijećima sastavljenim od tri suca. U sedmeročlanom vijeću odlučuje u izbornim stvarima, stvarima vezanim uz lokalni ili regionalni referendum, stvarima koje se odnose na rad političkih stranaka te rješava sukob nadležnosti između upravnih tijela. Jedino u slučajevima propisanim zakonom neke postupovne radnje može samostalno poduzimati predsjednik vijeća.<sup>48</sup> Pored tročlanog i sedmeročlanog sastava, ovaj Sud u nekim slučajevima djeluje i u tzv. *proširenom sastavu* (češ. *rozšířený senát*), kada rješava u vijećima sastavljenim od sedam ili čak devet sudaca.<sup>49</sup> U proširenom sastavu raspravlja o ujednačenosti sudske prakse između različitih vijeća koja djeluju u okviru ovoga Suda. Konkretno, ako neko

43 Članak 13. stavci 2. do 4. slovenskog *Zakona o upravnom sporu*.

44 Članci 14. i 15. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*.

45 Paragraf 31. stavak 2. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

46 Vidi Jemelka, Luboš i dr., *Soudní řád správní. Komentář*. Beck, Praha, 2013., str. 181.

47 Paragraf 103. stavak 1. podstavak c). češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

48 Paragraf 16. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

49 Ako vijeće odlučuje u sastavu od tri člana prošireno vijeće broji sedam članova, a ako vijeće odlučuje u sastavu od sedam članova prošireno vijeće broji devet članova.

vijeće Vrhovnoga upravnog suda želi odstupati od ranije prakse ovoga Suda, ono mora predmet proslijediti na rješavanje proširenom sastavu. Takvim je uređenjem granica rješavanja sporova između sudskih vijeća, bez obzira na broj članova te odlučivanja po sucu pojedincu u Češkoj postavljena vrlo precizno, a u korist rješavanja sporova u vijeću.

Konačno, u Poljskoj, prvostupanjski upravni sudovi sporove rješavaju u pravilu u vijeću sastavljenom od tri suca, kada god se u sporu provodi rasprava. U sporovima u kojima se usmena rasprava ne provodi, u pravilu odlučuje sudac pojedinac. Kada je upravni spor trebalo riješiti vijeće, rješavanje spora od suca pojedinca smatra se bitnom povredom pravila sudskoga postupka i čini razlog za poništavanje presude.<sup>50</sup> U drugom stupnju Vrhovni upravni sud također odlučuje u vijeću sastavljenom od tri suca, kada god se u sporu provodi rasprava. No, kada se u odlučivanju ovoga suda po kasacijskoj pritužbi otvori neko pravno pitanje koje zahtijeva posebno razmatranje, vijeće može prekinuti rješavanje spora te ga proslijediti na razmatranje sedmeročlanom sudskom vijeću. Stajalište ovoga vijeća tada obvezuje tročlano sudsko vijeće koje zatim nastavlja voditi upravni spor, a sedmeročlano vijeće može i preuzeti rješavanje takvoga spora i samo donijeti presudu.<sup>51</sup>

Iz analize ova četiri pravna sustava jasno proizlazi kako se upravni sporovi u pravilu rješavaju pred sudskim vijećima, čime se u postupku ocjene zakonitosti pojedinačnih odluka i postupanja upravnih tijela inzistira na provedbi kolegijalnog načela. Važan razlog tomu svakako je složenost materije različitih upravnih područja u kojima se odlučuje u upravnome sporu, kao i nadzorna priroda upravnog spora, kao oblika sudske kontrole zakonitosti rada javne uprave. Važno je naglasiti kako upravni spor ne predstavlja početak odlučivanja o konkretnom upravnom predmetu, već je prije njegova pokretanja proveden barem prvostupanjski, a ponekad i drugostupanjski upravni postupak, u kojima su prvostupanjsko i drugostupanjsko rješenje donijeli upravni službenici posebno educirani i osposobljeni rješavati u pojedinim upravnim stvarima. Štoviše, u upravnom postupku rješenja ponekad donose kolegijalna tijela čiji su članovi stručnjaci u različitim područjima koja su važna za donošenje odluke. Međutim, pod pritiskom rokova i potrebe da se rješavanje upravnih sporova skрати na najkraće moguće vrijeme, a vođenje upravnoga spora učini što jeftinijim, države ovome pravilu utvrđuju niz iznimaka. Slijedom toga, u nekim slučajevima ovlašćuje se suce pojedince donositi određene odluke u upravnom sporu, a ponekad i samostalno rješavati sporove.<sup>52</sup> Slovenija, Češka i Poljska priklanjaju se pravilu rješavanja sporova pred sudskim vijećima, taksativno određujući područja i upravne stvari u kojima ovlašćuju suca pojedinca riješiti konkretni spor. Štoviše, Češka i Poljska u nekim zahtjevnijim pitanjima, posebno u slučaju odstupanja od ranije usustavljene sudske prakse, šire kolegij sudačkog vijeća, kako bi se sporno pitanje razmotrilo sa što više gledišta, a odluka donijela uz potporu velikoga broja sudaca.

Uspoređujući sustav rješavanja upravnih sporova putem sudskoga vijeća i putem suca pojedinca, u prilog kolegijalnom odlučivanju, tj. odlučivanju putem

50 Članak 183. stavak 2. podstavak 4. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

51 Članak 187. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

52 Đerđa, *Upravni*, cit., str. 53-54.

sudskoga vijeća, ističu se sljedeći argumenti. Više osoba sposobnije je uočiti sve elemente spora negoli jedna osoba. Članovi vijeća ujedinjeni u jedinstvenu zajednicu odlučivanja, raspolažu većim znanjem negoli sudac pojedinac. Članovi vijeća kontrolirajući i ispravljajući jedan drugoga, pružaju jamstvo da će njihova odluka biti razborita, objektivna, promišljena i pravična. Stoga se u pravnoj literaturi ističe kako bi odlučivanju u vijeću trebalo dati prednost kao radnoj metodi u obavljanju svih važnih državnih i društvenih poslova. Naravno, odlučivanje u vijeću za sobom povlači i neke nedostatke. Tako se ukazuje na njegovu sporost, skupoću i umanjenje osjećaja osobne odgovornosti članova vijeća. Sudac pojedinac brži je i učinkovitiji te ima jače razvijen osjećaj za odgovornost. No, on je ujedno podložniji subjektivnom i pristranom postupanju te nema sposobnost uočiti ono što može opaziti skupina promatrača.<sup>53</sup>

U hrvatskoj pravnoj literaturi ukazuje se na nelogičnost odredbe *Zakona o upravnim sporovima* da u upravnom sporu pred upravnim sudom uvijek, pa i o tužbama podnesenima na odluke koje su donijela kolegijalna tijela, odlučuje isključivo sudac pojedinac. Ističe se kako takvo rješenje, odnosno propisivanje isključivog rješavanja upravnih sporova pred upravnim sudovima od suca pojedinca neminovno umanjuje kvalitetu sudskih presuda. Navodi se kako bi jedan od mogućih razloga smanjenja kvalitete presuda moglo biti konformističko pristajanje suca pojedinca uz obrazloženje rješenja koje se u upravnom sporu osporava, zbog njegove objektivne nemogućnosti dubinske analize osporenih rješenja u složenim upravnim stvarima. Stoga se naglašava kako takva pravna regulacija vodi smanjenju razine zaštite prava stranaka, kao i slabljenju zaštite objektivne zakonitosti te se aludira na izmjenu ove zakonske odredbe.<sup>54</sup> Valja naglasiti kako u Hrvatskoj nije prepoznata potreba odlučivanja u višečlanom sastavu niti pred prvostupanjskim sudovima, a kamoli potreba odlučivanja u proširenom sastavu na Visokom upravnom sudu,<sup>55</sup> bez obzira na složenost pitanja koje se može javiti u sporu pred ovim sudom niti s obzirom na važnost takvoga pitanja za zajednicu u cjelini. Ovo je jedno od područja hrvatskoga upravnog spora koje bi trebalo drukčije regulirati.

## 5. KONTRADIKTORNOST UPRAVNOGA SPORA

Jedno od najvažnijih obilježja svakoga spora, bez obzira na to vodi li se u području upravnog, građanskog ili kaznenog prava, je kontradiktornost. Na kontradiktornosti sudskoga postupka posebno inzistira *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Pravo na pravično suđenje propisano ovom *Konvencijom* zahtijeva da sudski postupak bude pravičan,<sup>56</sup> a praksa Europske komisije i Europskoga suda za ljudska prava naglašava kako pravičnost postupka zahtijeva da je on, između

53 Triva, Siniša, Dika, Mihajlo, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 223.

54 Šikić, Staničić, op. cit., str. 381.

55 S iznimkom ocjenjivanja zakonitosti općega akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i koja obavlja javnu službu.

56 Članak 6. stavak 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06.

ostaloga, i kontradiktoran.<sup>57</sup> Kako bi nadzor nad upravom bio neovisan, nepristran i učinkovit, načelo kontradiktornosti posebno je važno u upravnome sporu, jer u njemu o upravnoj stvari odlučuje *treća osoba*, različita od stranke i javnopravnog tijela, koja preispituje osporenu upravnu odluku ili postupanje. Stoga je vrijedno sagledati koliko su promatrane države ostvarile ovaj važan nadnacionalni pravni standard u upravnom sporu.

Ostvarivanje kontradiktornosti u upravnom sporu bilo je jedan od najvažnijih ciljeva koji se u Hrvatskoj želio ostvariti novim *Zakonom o upravnim sporovima*. Kontradiktornost spora nastojala se osigurati tijekom cijeloga njegova trajanja i u prvostupanjskom i u drugostupanjskom sporu. Ona se jamči brojnim odredbama – dostavljanjem tužbe na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama, obvezom stranke da u tužbi i odgovoru na tužbu iznese sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve, predloži dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasni se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka, obvezi suda utemeljiti presudu samo na činjenicama i dokazima o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjanja, a posebno obvezi suda provesti usmenu raspravu.<sup>58</sup> Vremenski gledajući, izjašnjanje tužitelja u upravnom sporu započinje već navođenjem tužbenih zahtjeva i razloga podnošenja tužbe, a izjašnjanje ostalih stranaka sastavljanjem odgovora na tužbu. S druge strane, mogućnost izjašnjanja stranaka završava tek zaključenjem rasprave odnosno donošenjem presude kada je spor riješen bez rasprave.<sup>59</sup>

U Hrvatskoj, sukladno načelu usmene rasprave, sud u upravnom sporu odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Takvom pravnom regulacijom zakonodavac je u velikoj mjeri odstupio od ranije važećega koncepta, sukladno kojemu je Upravni sud o upravnim sporovima rješavao na nejavnoj sjednici, a sva komunikacija stranaka bila je svedena na sastavljanje tužbe i, eventualno, odgovora na tužbu.<sup>60</sup> Takva pravna regulacija, ali i postupanje Upravnoga suda Republike Hrvatske, bili su razlozi radi kojih je Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio kako se Upravni sud Republike Hrvatske ne može smatrati sudom pune jurisdikcije u značenju koje ovome pojmu pridaje *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i praksa Europskog suda za ljudska prava.<sup>61</sup> Sukladno važećem *Zakonu o upravnim sporovima*, sud može riješiti spor bez održavanja rasprave jedino u slučajevima propisanim tim *Zakonom*. Zakonodavac je utvrdio pet slučajeva u kojima se ne očekuje kako će održavanje usmene rasprave pridonijeti rješavanju spora te se ona stoga nužno ne

57 Vidi presudu European Court of Human Rights, *Fredin v. Sweden*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A., vol. 283., 1994.

58 Članak 32. stavak 1., članak 34. stavak 1., članak 55. stavak 4. i članak 37. *Zakona o upravnim sporovima*.

59 Rajko, Alen, Implikacije odredbe čl. 55. st. 4. *Zakona o upravnim sporovima*, *Pravo i porezi*, god. 22., br. 10., 2013., str. 45.

60 Članak 34. stavci 1. i 2. ranije važećeg *Zakona o upravnim sporovima* propisivali su kako o upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici, a da se zbog složenosti sporne stvari ili ako sud smatra da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, može odlučiti da se održi usmena rasprava. Međutim, održavanje usmene rasprave sukladno ovome *Zakonu* nije bila praksa Suda. Vidi članak 27. i članak 33. ranije važećega *Zakona o upravnim sporovima*.

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



mora niti održati. Sud spor može riješiti bez rasprave: ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti; u predmetu koji rješava na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu; ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti; ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave te ako se stranke o tomu izrijekom suglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.<sup>62</sup> No, valja naglasiti kako sud ima ovlast ne održati raspravu, ali ne i obvezu tako postupiti. Drugim riječima, čak i u ovdje naznačenim slučajevima sud može odlučiti provesti usmenu raspravu i tako doprinijeti kontradiktornosti vođenja upravnoga spora. Time se novim *Zakonom o upravnim sporovima* uvelike doprinijelo kontradiktornosti vođenja spora u odnosu na raniju pravnu regulaciju, a posebno raniju sudska praksu.

Načelo kontradiktornosti upravnoga spora posebno se njeguje i u Sloveniji. *Zakon o upravnom sporu* propisuje obvezu suda dostaviti tužbu tuženome tijelu na odgovor te prije donošenja odluke u sporu, kada god je sam utvrdio činjenično stanje, strankama omogućiti da se izjasne o činjenicama i okolnostima relevantnim za donošenje odluke. I u Sloveniji Sud je ovlašten zasnovati donesenu presudu samo na činjenicama i dokazima o kojima su stranke imale prilike izjasniti se ili pred tim Sudom ili pred upravnim tijelom koje je donijelo osporeni upravni akt, osim kada stranke činjenično stanje utvrđeno u upravnome postupku nisu osporavale ili kada je Sud zakonom izričito ovlašten odlučiti bez izjašnjavanja stranaka.<sup>63</sup> I u ovoj državi Upravni sud u prvome stupnju u sporu odlučuje u pravilu temeljem usmene rasprave. Na njoj izvodi dokaze potrebne za donošenje odluke u upravnom sporu, ako takvi dokazi nisu bili izvedeni u postupku donošenja osporenoga upravnoga akta ili ako koja okolnost ukazuje da bi se neki dokaz trebao ocijeniti drukčije negoli je to učinjeno u upravnom postupku. Bez održavanja rasprave Upravni sud može riješiti spor jedino ako u tom sporu nije osporeno činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku. Međutim, čak i u tome slučaju, rasprava će se morati održati ako u upravnome postupku stranci nije omogućeno sudjelovati u postupku ili očitovati se o činjenicama i okolnostima relevantnim za donošenje upravnoga akta. Bez održavanja rasprave sud može riješiti spor i ako uvidom u tužbu, osporeni upravni akt te spis upravnog postupka utvrdi kako tužbu treba usvojiti i akt poništiti, ako u upravnom sporu stranke predlažu utvrđivanje novih činjenica i izvođenje novih dokaza, a koje prema *Zakonu* nije dopušteno utvrđivati i izvoditi ili ih Sud ne ocjeni relevantnim za rješavanje spora ili ako se spor vodi među istim strankama te je iste činjenične i pravne osnove o kojoj je već odlučeno pred ovim Sudom.<sup>64</sup> Iz svega se daje zaključiti kako i slovensko zakonodavstvo inzistira na kontradiktornosti upravnoga spora, jamčeći pravo strankama izjasniti se o svim činjenicama i dokazima druge stranke, ali i onima koje je utvrdio sud te propisujući provedbu rasprave kao pravilo, a rješavanje spora bez ovoga postupovnog stadija tek kao iznimku u utvrđivanju upravne pravde.

Kontradiktornost upravnoga spora u Češkoj također je ostvarena obveznom

62 Članci 7. i 36. *Zakona o upravnim sporovima*.

63 Članak 21., članak 38. stavak 1. i članak 62. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*.

64 Članak 51. i članak 59. stavci 1. do 3. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*.

dostavom tužbe tuženiku i zainteresiranim osobama na odgovor te propisivanjem tužitelju obveze iznijeti pravne i činjenične osnove svoga zahtjeva.<sup>65</sup> I u ovdje je održavanje usmene rasprave načelno obvezno. Na raspravi su stranke ovlaštene iskazati svoj stav i protivljenje svakom izvedenom dokazu ili argumentu suprotne stranke te imaju pravo očitovati se prije zaključenja rasprave.<sup>66</sup> Regionalni sudovi samo iznimno mogu riješiti spor bez vođenja usmene rasprave. Takav je slučaj kada sud poništava osporenu odluku tuženoga javnopravnog tijela zbog pogreška postupovne prirode ili kada utvrdi ništavost takve odluke. Istu ovlast ima i kada se stranke izričito suglase kako se spor može riješiti bez rasprave ili ako one u roku od dva tjedna od poziva predsjednika vijeća ne zatraže provedbu rasprave.<sup>67</sup> Međutim, ako sud odluči izvoditi dokaze, obavezan je provesti raspravu.<sup>68</sup>

Elementima kontradiktornosti upravni spor prožet je i u Poljskoj.<sup>69</sup> I ovdje je kontradiktornost zajamčena obvezom upravnog suda dostaviti tužbu na odgovor drugim strankama u sporu.<sup>70</sup> Tužitelj je u tužbi obavezan opisati povredu svojega prava ili pravnog interesa, a što olakšava tuženiku očitovanje u odgovoru na tužbu.<sup>71</sup> Sud upravni spor može rješavati na javnoj i nejavnoj sjednici. Javna sjednica podrazumijeva provedbu rasprave, ali i neke druge oblike poduzimanja radnji pred javnošću.<sup>72</sup> Na raspravi su tužitelj i tuženik ovlašteni usmeno postaviti i obrazlagati svoje zahtjeve te predlagati dokaze kojima će ih poduprijeti.<sup>73</sup> Upravni sud odluku u sporu može donijeti na nejavnoj sjednici ako je osporena upravna odluka ništava ili ako stranka izjavi kako ne inzistira na provedbi rasprave, a u roku od 14 dana niti druge stranke ne zatraže provedbu rasprave, ako je spor pokrenut zbog propuštanja upravnoga tijela u zakonom propisanome roku donijeti upravnu odluku, kao i protiv nekih posebnih upravnih odluka u slučajevima propisanim zakonom.<sup>74</sup> Konačno, upravni sud na nejavnoj sjednici ovlašten je odlučiti i ako su kumulativno ispunjene sljedeće pretpostavke: tuženik sudu unatoč izričitom traženju nije dostavio spis osporenoga predmeta, tužitelj je zatražio da se spor riješi bez održavanja rasprave i

65 Paragraf 74. stavak 1. i paragraf 71. stavak 1. podstavak d), češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*. Obaveza tužitelja naznačiti u tužbi, tzv. *tužbeni zahtjev*, koji treba biti popraćen opisom činjeničnih te pravnih razloga zbog kojih tužitelj smatra osporenu odluku nezakonitom ili ništavom prati povijesni austrijski koncept upravnoga spora. Izvan granica tužbenog zahtjeva, baš kao i u Hrvatskoj i Sloveniji, sud ne smije propitivati zakonitost upravnoga akta niti u Češkoj, a što također odgovara austrijskom uzoru. Vidi paragraf 75. stavak. 2. češkog *Zakona o upravnosudskom postupku*.

66 Paragraf 49. stavak 4. i 9. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

67 Paragraf 51. stavak 1. i paragraf 76. stavak 1. i 2. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

68 Paragraf 77. stavak 1. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

69 Vidi Jaškowska, Małgorzata, Masternak, Marian, Ochendowski, Eugeniusz, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa, 2007., str. 88.

70 U Poljskoj se tužba podnosi tuženiku – javnopravnom tijelu, koje tužbu mora zajedno sa spisom predmeta i odgovorom na tužbu predati sudu. Članak 54. stavak 1. i 2. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

71 Članak 57. stavak 1. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

72 Više vidi u Dauter, Bogusław, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*. Warszawa, LexisNexis, 2009., str. 315.

73 Članak 106. stavak 2. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

74 Članak 119. i 120. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

sud može odlučiti o tužbi.<sup>75</sup> No, čak kada je i propisano da sud odlučuje na nejavnoj sjednici, može odlučiti kako će ipak provesti raspravu.<sup>76</sup>

Iz izloženoga je razvidno kako sve promatrane države veliku pozornost posvećuju kontradiktornosti upravnoga spora. Sve propisuju obvezu razmjene podnesaka između stranaka u sporu, a neke, kao npr. Hrvatska i Slovenija, isključuju mogućnost suda zasnovati odluku o tužbenom zahtjevu na činjenicama i dokazima o kojima se stranke nisu imale priliku očitovati. U pravnoj se literaturi ističe kako iznimno važan oblik ostvarivanja kontradiktornosti u upravnom sporu predstavlja upravo usmena rasprava. Ona se smatra jednim od najvažnijih standarda upravnosudske zaštite. Njome se oživotvoruje načelo učinkovitosti i ekonomičnosti spora, jer se na raspravi u pravilu brže i s manje troškova raspravlja o pitanjima bitnim za donošenje odluke o osnovanosti tužbenoga zahtjeva. Usmena rasprava najvažniji je medij izjašnjavanja stranaka te provedbe dokaznoga postupka u upravnom sporu. Ona ima dvojaki cilj: treba biti osnova razjašnjenja svih pravnih i činjeničnih pitanja te treba poslužiti strankama kako bi se izjasnile o činjenicama, dokazima i izjavama drugih stranaka i sudionika spora. Upravo na raspravi stranke jedna drugoj mogu postavljati pitanja vezana uz činjenice i tumačenje i primjenu prava u sporu te riješiti suprotnosti u iskazima. Time se uvelike doprinosi okončanju spora odmah po završetku prvoga ročišta usmene rasprave.<sup>77</sup> Ova su stajališta prihvatile sve promatrane države načelno obvezujući sudove da provedu usmenu raspravu. Iznimka su slučajevi u kojima se spor može riješiti bez rasprave. Razvidno je kako hrvatsko pravo, unatoč naočigled velikom broju slučajeva rješavanja spora bez rasprave, restriktivno pristupa ovome ograničenju, utvrđujući obvezu vođenja rasprave jednim od osnovnih načela upravnoga spora. Slučajevi u kojima se spor može riješiti bez rasprave poprilično su rijetki u praksi ili ovisе o volji stranaka odnosno suda. Stoga je inzistiranje na provedbi usmene rasprave uz iznimno propisivanje slučajeva u kojima sud može riješiti spor bez njezine provedbe zasigurno dobar smjer u kojem je krenula hrvatska regulacija upravnoga spora, a na čemu i dalje treba inzistirati.

## **6. SUDSKE OVLAŠTI PRI DONOŠENJU ODLUKE O TUŽBENOM ZAHTJEVU**

Sloboda suda u rješavanju upravnih sporova ogleda se upravo u njegovim ovlastima pri donošenju odluke o tužbenom zahtjevu. Međutim, sama priroda upravnoga spora kao oblika nadzora rada uprave i ograničavanja nezakonitosti počinjenih u njezinu djelovanju unosi odgovarajuće posebnosti i u sudske ovlasti, a koje su slijedom toga ograničene više negoli je to slučaj sa sudskim ovlastima u području građanskoga ili kaznenoga prava. Uvažavanje teorije o podjeli funkcija u državi te ograničenoj nadležnosti između zakonodavne, izvršne odnosno upravne i sudske funkcije povijesno su uvjetovale ograničavanje sudskih ovlasti u upravnom

75 Članak 55. stavak 2. i članak 121. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*. Sud neće raspolagati ovom ovlaštima ako je pravno i činjenično stanje u sporu izvor bilo kakve dvojbe.

76 Članak 90. stavak 2. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

77 Rajko, op. cit., str. 45.

sporu na objektivno stavljanje izvan snage nezakonitoga upravnog akta. Međutim, danas se kao trend javlja pristup, prema kojemu, radi učinkovitosti i ekonomičnosti ne samo vođenja upravnoga spora, već i rada javne uprave općenito, a posebno u svrhu što skorijega ostvarivanja prava pojedinaca, sudovi u upravnom sporu trebaju donositi reformacijske odluke kojima rješavaju upravnu stvar, koja je odlučena osporenom pojedinačnom odlukom javnopravnoga tijela. Stoga je jedno od posebno aktualnih pitanja pravne regulacije upravnoga spora svakako i širina sudskih ovlasti u upravnome sporu.

Sudovi koji rješavaju upravne sporove pri donošenju odluke o tužbenom zahtjevu u brojnim slučajevima nisu slobodni primijeniti nadzornu ovlast koja im se u konkretnome slučaju čini najprikladnija, jer im zakoni koji uređuju upravne sporove kategoričkim pravnim normama često pripisuju obvezu donošenja odluke specifične pravne naravi. Drugim riječima, zakoni koji uređuju upravne sporove sudovima nalažu trebaju li upravni spor riješiti kao spor o zakonitosti ili kao spor pune jurisdikcije, ovisno o upravnom području u kojemu se spor vodi, tužbenom zahtjevu odnosno specifičnostima nekoga spora. Spor o zakonitosti pokreće se i vodi radi ocjene je li neka pojedinačna odluka utemeljena na zakonu ili nije, odnosno je li njime povrijeđeno neko zakonsko pravno pravilo te, kada sud utvrdi nezakonitost odluke, takvu odluku poništava. U sporu pune jurisdikcije sud odlazi korak dalje te poništavajući nezakonitu odluku ujedno presudom sam rješava upravnu stvar. Drugim riječima, on presudom utvrđuje, zasniva, mijenja ili ukida neki pravni odnos, čime rješava konkretnu upravnu stvar, o kojoj se ranije rješavalo u upravnom postupku.<sup>78</sup> U ovoj vrsti spora sud preuzima ovlasti javnopravnoga tijela, koje, sukladno podjeli funkcija u državi, obavlja izvršne funkcije. Time se upravni predmet više ne vraća na rješavanje nadležnom javnopravnom tijelu koje je donijelo osporenu pojedinačnu odluku odnosno propustilo u zakonom propisanom roku donijeti takvu odluku, već stranka izravno na temelju sudske presude ostvaruje određena prava.<sup>79</sup> Slijedom toga, nije teško uočiti kako sudovi u upravnom sporu pri donošenju sudske odluke imaju bitno uže ovlasti od sudova opće nadležnosti u drugim sudskim postupcima.

Hrvatska je *Zakonom o upravnim sporovima* vrlo detaljno propisala ovlasti suda pri donošenju sudske odluke, određujući u kojem slučaju sud treba donijeti koju vrstu odluke te koje radnje pritom još treba poduzeti. Odlučujući u upravnom sporu upravni sud tužbeni zahtjev može ili odbiti ili usvojiti. Kada tužbeni zahtjev usvoji, sud je u nekim slučajevima ovlašten koristiti samo kasatornu ovlast, tj. jedino poništiti pojedinačnu odluku, dok je u drugima poništavajući pojedinačnu odluku još obavezan svojom presudom riješiti upravnu stvar. Hoće li sud presudom sam

78 Krbek, *Pravo*, cit., str. 280. i 290-291., Pičuljan, Zoran, Britvić Vetma, Bosiljka, Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 1., 2010., str. 60-61. te Babac, Branko, *Upravno pravo - odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004., str. 942-944.

79 U tim slučajevima, naveo je Krijan, sudska presuda je u biti, prema svojoj pravnoj prirodi jednim dijelom i upravni akt, jer ona uz poništavanje upravnoga akta sadržava u svom dispozitivu i rješenje upravne stvari u sklopu određenoga upravnopravnog odnosa. Krijan, Krijan Žigić, op. cit., str. 238.

riješiti upravnu stvar ili će se zadržati na ovlasti objektivnoga stavljanja izvan snage pojedinačne odluke ne ovisi samo o njegovoj volji, već i o obvezama koje mu je *Zakon o upravnim sporovima* precizno nametnuo. Stoga, pri usvajanju tužbenoga zahtjeva treba razlikovati dvije skupine slučajeva: slučajeve u kojima sud odlučuje samo o zakonitosti predmeta spora te slučajeve u kojima sud presudom rješava upravnu stvar.

Hrvatski je zakonodavac kao pravilo utvrdio obvezu upravnoga suda riješiti upravni spor kao spor pune jurisdikcije. Slijedom toga, u svim slučajevima kada sud utvrdi kako je pojedinačna odluka nezakonita, takvu odluku treba poništiti i presudom riješiti upravnu stvar koja je bila riješena osporenom odlukom. Sud je ovlašten zadržati se na odlučivanju kasatornom ovlasti samo u dva slučaja. Ponajprije, kada utvrdi da je osporena pojedinačna odluka javnopravnog tijela ništava, u kojem slučaju presudom treba usvojiti tužbeni zahtjev i oglasiti takvu odluku ništavom.<sup>80</sup> Također, kada utvrdi kako je pojedinačna odluka oboriva, sud je iznimno oslobođen obveze rješavanja upravne stvari jedino kada sam ne može donijeti odluku s obzirom na prirodu takve stvari ili jer je tuženik rješavao primjenom slobodne ocjene. Obvezu presudom riješiti upravnu stvar upravni sud još ima kada utvrdi da javnopravno tijelo nije u propisanom roku donijelo pojedinačnu odluku koju je prema propisima trebalo donijeti. I tada presudom treba usvojiti tužbeni zahtjev te sam riješiti stvar, osim ako to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili jer je tuženik stvar riješio primjenom slobodne ocjene, u kojim će slučajevima tuženiku narediti donošenje odluke i za to mu odrediti primjereni rok.<sup>81</sup>

Takav pristup hrvatskoga zakonodavca doveo je do bitnog odstupanja od regulacije sudskih ovlasti u upravnom sporu u ranijem zakonskom uređenju. Do 1. siječnja 2012. godine, u slučajevima u kojima bi Upravni sud utvrdio kako je upravni akt nezakonit, imao je obvezu tužbu usvojiti i poništiti osporeni akt. Iznimno, Sud je mogao, kada je utvrdio da se osporeni upravni akt treba poništiti, presudom sam riješiti upravnu stvar, ako mu je to dopuštala priroda stvari i ako su podaci postupka za to davali pouzdanu osnovu. Takva presuda u svemu je zamjenjivala poništeni upravni

80 Članak 58. stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*. Razumljivo je da se pri utvrđivanju ništavosti pojedinačne odluke sud neće upustiti u rješavanje upravne stvari, jer se prema teoriji ništavosti smatra da takva odluka nikad nije niti donesena.

81 Članak 58. stavci 1. i 3. *Zakona o upravnim sporovima*. Koja priroda stvari onemogućuje sudu samostalno riješiti upravnu stvar nije određeno *Zakonom o upravnim sporovima*, već je ona ponekad uvjetovana pravnim, a ponekad tehničkim razlozima. U čemu se ona sastoji i kakvo je njezino pravno djelovanje, može se utvrditi samo razmatranjem svake pojedine upravne stvari o kojoj se odlučuje u sporu. Stoga, sud u svakom pojedinom slučaju ocjenjuje dopušta li u konkretnom slučaju priroda stvari donošenje odluke o toj upravnoj stvari. S druge strane, kako je slobodna ocjena u upravnim stvarima prerogativa isključivo upravnih tijela, a ne sudova, upravni sud ne može sam riješiti upravnu stvar niti kada se odluka o takvoj stvari treba donijeti temeljem slobodne ocjene. Ovlast rješavanja upravne stvari slobodnom ocjenom priječi sud da sam odluči o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke u sporu te presudom u potpunosti zamijeni pojedinačnu odluku. Stoga je i u tom slučaju, radi rješavanja upravne stvari, sud ovlašten tuženom javnopravnom tijelu jedino narediti donošenje pojedinačne odluke i u tu mu svrhu odrediti primjereni rok. Vidi Britvić Vetma, Bosiljka, Ljubanović, Boris, *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2., 2013., str. 436.

akt.<sup>82</sup> Međutim, ovlast suda riješiti upravni spor meritorno sudskom presudom u 35 godina djelovanja ovoga suda primijenjena je svega nekoliko puta. Dakle, upravni spor u Hrvatskoj je od 2012. godine, za razliku od ranijega zakonskog uređenja kada je bio primarno postavljen kao spor o zakonitosti upravnoga akta, s iznimnim ovlastima suda u pojedinim slučajevima riješiti upravnu stvar, postavljen u pravilu kao spor pune jurisdikcije, u kojem je upravni sud obvezan sam utvrditi činjenično stanje, održati usmenu raspravu te svojom presudom riješiti upravnu stvar.

Slovensko pravo usvojilo je daleko konzervativniji pristup od hrvatskoga. *Zakonom o upravnom sporu* Upravnom sudu podijeljena je načelna ovlast da kada utvrdi nezakonitost osporenoga upravnog akta, presudom usvoji tužbu i poništi osporeni akt kada je takav akt donijelo od nenadležno tijelo, kada se na temelju činjeničnoga stanja utvrđenog u upravnom postupku ne može meritorno odlučiti o upravnoj stvari jer su pogrešno ocjenjeni dokazi, jer utvrđene činjenice nisu u skladu s podacima iz spisa, jer je činjenično stanje nepotpuno utvrđeno ili je izveden pogrešan zaključak o činjeničnom stanju, a pravo stanje stvari treba utvrditi u upravnom postupku, kada utvrdi da je u upravnome postupku počinjena povreda pravila postupka, a Upravni sud u sudskom postupku ne može otkloniti uočenu povredu ili kada utvrdi da je u postupku donošenja upravnoga akta pogrešno primijenjeno materijalno pravo. U tom slučaju tuženo javnopravno tijelo u roku od 30 dana treba donijeti novi upravni akt sukladno pravnom shvaćanju i stajalištima Suda.<sup>83</sup> Sudu je dana ovlast riješiti upravnu stvar te presudom zamijeni osporeni upravni akt ako mu priroda upravne stvari to dopušta i ako raspolaze podacima koji čine dostatnu osnovu za rješavanje upravne stvari ili ako je Sud na raspravi sam utvrdio ili upotpunio činjenično stanje. *Zakon* posebno ovlašćuje Upravni sud presudom meritorno riješiti upravnu stvar ako bi vođenje novoga upravnog postupka putem upravnoga tijela za tužitelja izazvalo štetu koja bi se teško mogla popraviti ili ako je u ponovljenom upravnom postupku upravno tijelo donijelo novi upravni akt koji je suprotan pravnom shvaćanju i stajalištima Suda izraženim u ranijoj presudi. Konačno, Sud je presudom ovlašten odlučiti o upravnoj stvari i kada nadležno javnopravno tijelo u roku od 30 dana od poništavanja osporenoga upravnoga akta ili drugom roku koji je odredio Sud ne donese novi upravni akt, niti to učini na traženje tužitelja u daljnjem roku od sedam dana.<sup>84</sup> Takvim zakonskim konceptom slovensko pravo i dalje je priklonjeno rješavanju upravnih sporova kao sporova o zakonitosti s ograničenom ovlasti Upravnog suda svojom presudom samostalno riješiti upravnu stvar.

Ponovno uvođenje i pravno uređenje upravnoga sudovanja u Poljskoj 1980.

82 Članak 42. stavci 2. i 3. ranije važećega *Zakona o upravnim sporovima*. U nekim upravnim stvarima podatci postupka davali su pouzdanu osnovu za meritorno rješavanje upravnoga spora, jer je Upravni sud rješavao spor, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vidi članak 39. stavak 1. ranije važećega *Zakona o upravnim sporovima*.

83 Članak 64. stavci 1. i 4. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*.

84 Vidi članak 65. stavci 1. do 3. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*. Prije negoli donese reformacijsku presudu zbog nedonošenja novoga upravnoga akta u roku koji je odredio, Upravni sud obvezan je najprije pozvati tuženo javnopravno tijelo da se očituje zbog čega nije postupio po nalogu suda. Sud tada sam rješava upravnu stvar jedino ako javnopravno tijelo ne odgovori na zahtjev Suda ili Sud razloge navedene u odgovoru ne smatra opravdanim.

godine i u Čehoslovačkoj 1991. godine, temeljilo se na austrijskom uzoru još iz davne 1875. godine. Od tada pa sve do danas u upravnom sporu u ovim državama kao pravilo je prihvaćena sudska ovlast kasacije, kojom se upravni sporovi vode ponajprije kao sporovi o zakonitosti.<sup>85</sup> Dakle, kada u upravnom sporu utvrdi da je pojedinačna odluka upravnoga tijela nezakonita ili ništava, sud je u Poljskoj i Češkoj ovlašten takvu odluku poništiti odnosno oglasiti je ništavom.<sup>86</sup> Međutim, pod utjecajem međunarodnog i europskog prava te u cilju jačanja učinkovitosti sudskog nadzora nad upravom, u ovim pravnim sustavima postoje iznimke od naznačenoga pravila, a koje idu u smjeru širenja ovlasti meritornoga odlučivanja, odnosno rješavanja upravnog spora kao spora pune jurisdikcije.<sup>87</sup>

U Poljskoj je upravni sud presudom ovlašten riješiti upravnu stvar tek ako tuženo javnopravno tijelo u predmetu, koji mu je sudskom presudom vraćen na ponovno rješavanje ne postupi sukladno sudskoj presudi, bez obzira na to je li propustilo riješiti upravnu stvar ili je upravnu stvar riješilo suprotno shvaćanju suda izraženom u presudi. Preciznije, ako je upravni sud poništio upravni akt zbog pogrešne primjene materijalnog prava ili je utvrdio ništavost upravnog akta, presudom može odrediti u kojem roku i na koji način tuženo javnopravno tijelo treba riješiti upravnu stvar.<sup>88</sup> Ako tuženo javnopravno tijelo odbije postupiti prema presudi i ne donese upravni akt ili donese upravni akt drukčijega sadržaja, tužitelj može zahtijevati da u ponovnom upravnom sporu sud odluči o njegovu pravu, ako to omogućuju okolnosti slučaja.<sup>89</sup> Također, pri poništavanju ili oglašavanju ništavim upravnoga akta, upravni sud u Poljskoj ovlašten je presudom obustaviti upravni postupak, ako smatra da postoje razlozi za obustavu ovoga postupka.<sup>90</sup>

U upravnom sporu u Češkoj sudovi imaju uže ovlasti negoli u Poljskoj. Tako, sud iznimno može naložiti tuženom javnopravnom tijelu da poduzme neku radnju ili izmijeni osporenu upravnu odluku, ali samo u ograničenome dosegu. Primjerice, u području prava na pristup informacijama, ako sud odlučujući o tužbi zbog odbijanja zahtjeva za pristupom nekoj informaciji smatra da ju je tuženo javnopravno tijelo nezakonito uskratilo njezinom ovlašteniku, poništavajući osporenu odluku on

85 Već je ranih godina Krbek ukazivao kako su za upravni spor o zakonitosti *najnormalnije i najpravičnije* kasacijske ovlasti upravnoga suda. Vidi Krbek, op. cit., str. 292.

86 Članak 145. stavci 1. i 2. poljskoga Zakona o postupku pred upravnim sudovima te paragraf 76. stavci 1. i 2. i paragraf 78. stavak 1. češkoga Zakona o upravnosudskom postupku. U Poljskoj upravni sud u nekim slučajevima može i samo konstatirati nezakonitost.

87 U poljskoj pravnoj literaturi susreće se stajalište kako se ograničenje ovlasti upravnih sudova jedino na kasacijsku ovlast temelji na nedovoljno dobrom razumijevanju načela razgraničenja sudske i izvršne funkcije te pogrešnom tumačenju pojma *nadzor*. Vidi Kmieciak, Zbigniew, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2014., str. 395-398.

88 Sud nema ovu ovlast ako ona nije opravdano s obzirom na okolnosti slučaja ili ako je u konkretnom slučaju tuženo javnopravno tijelo ovlašteno upravnu stvar riješiti temeljem slobodne ocjene.

89 Članak 145a. stavci 1. i 3. poljskoga Zakona o postupku pred upravnim sudovima.

90 Članak 145. stavak 3. poljskoga Zakona o postupku pred upravnim sudovima. Neke druge iznimke od kasacijske ovlasti, ali koje se ne odnose na upravne akte, također su propisane u članku 146. stavak 2. i članku 154. stavak 2. poljskoga Zakona o postupku pred upravnim sudovima.

tuženom tijelu može naložiti davanje tražene informacije.<sup>91</sup> Danas se priznavanje takve ovlasti sudovima razmatra i u sporovima koji se odnose na ograničenje slobode kretanja strancima.<sup>92</sup> Sud ima širu ovlast kada je tuženo upravno tijelo pojedinačnom odlukom tužitelju izreklo kaznu zbog počinjenja upravnoga prekršaja, a sud iznos kazne ocjeni nerazmjernim težini prekršaja. Tada je ovlašten iznos novčane kazne odrediti svojom presudom, prilagođavajući ga, u okviru zakonskih odredaba, težini prekršaja. Međutim, ovu ovlast sud ima jedino ako je tužitelj tužbom od suda izričito zatražio donošenje odluke o visini novčane kazne te ako utvrđeno činjenično stanje sudu daje pouzdanu osnovu za donošenje takve odluke.<sup>93</sup> Kako se u Češkoj upravni prekršaji ujedno drže i kaznenim djelima,<sup>94</sup> u sporovima protiv odluke donesene o upravnom prekršaju sukladno shvaćanju Europskoga suda za ljudska prava upravni sudovi moraju imati mogućnost odlučivati u sporovima pune jurisdikcije te samostalno preispitati činjenično stanje, primjenu materijalnoga prava, kao i primjenu slobodne ocjene.<sup>95</sup>

Kada se u pravnoj teoriji uspoređuju prednosti i mane spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije, ističe se kako je prednost spora o zakonitosti strog i isključivi sudski nadzor zakonitosti pojedinačnih odluka. Navodi se kako ova vrsta spora vodi računa o podjeli funkcija u državi te kako ne dovodi do poremećaja u obavljanju javnih ovlasti.<sup>96</sup> Kao prednost ovoga spora ističe se i mogućnost javnopravnoga tijela da donoseći novu pojedinačnu odluku na temelju sudske presude, u granicama zakona slobodno odluči. Također se naglašava kako neka područja djelovanja javne uprave nisu pogodna za rješavanje meritornim odlukama suda, kao što je to npr. kada baš

91 Paragraf 16. stavak 4. češkoga *Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zákon o svobodném přístupu k informacím*, Sbíрка zákonů České republiky, br. 106/99., 101/00., 159/00., 39/01., 413/05., 61/06., 110/07., 32/08., 254/08., 274/08., 227/09., 123/10., 375/11., 167/12., 181/14., 222/15., 301/16., 298/16., 368/16. i 205/17.

92 Vidi presudu Europskog suda za ljudska prava od 25. listopada 2012. godine u predmetu *Buishvili protiv Republike Češke*, zahtjev br. 30241/11, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> (20.12.2017.). Za kritiku ove presude vidi Kryska, David, *Evropeizace migračniho práva a české správní soudnictví, Aktuální právní aspekty migrace*, Leges, Praha, 2016., str. 117-122.

93 Paragraf 78. stavak 2. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

94 Vidi presudu Europskog suda za ljudska prava od 2. rujna 1998. godine u predmetu *Lauko protiv Slovačke*, zahtjev br. 26138/95, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> (20.12.2017.)

95 Stoga se pri donošenju *Zakona o upravnosudskom postupku* 2002. godine smatralo kako upravni sudovi moraju imati ovlast izmijeniti odluku tuženog upravnog tijela donesenu slobodnom ocjenom, tj. umanjiti izrečenu kaznu za upravni prekršaj. Za kritiku ove regulacije vidi, npr. Sládeček, Vladimír, *Soudní přezkum správního uvážení, Nová úprava správního soudnictví*, ASPI, Praha, 2003., str. 93-106.

96 Krbek je upozoravao kako bi upravni sud, kada bi meritorno rješavao sve upravne sporove, zakoračio u diskrecijsku sferu uprave te se u stvarnosti *pretvorio u neku vrhovnu upravnu vlast*. Stoga je tvrdio kako meritorno rješavanje upravnih sporova mora biti samo iznimno dopušteno *pod naročitim okolnostima*. Krbek, op. cit., str. 290-291. I Ivančević je upozoravao kako rješavanje upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije u *krajnjoj liniji znači da sud počinja nadomještati samu upravnu vlast*, a što po njegovu shvaćanju nije općenito dopušteno. Ivančević, Velimir, *Upravni spor pune jurisdikcije s naročitim obzrom na član 40./3. Zakona o upravnim sporovima, Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 82.



određeno javnopravno tijelo treba donijeti odluku o primanju službenika u službu. S druge strane, i sporovi pune jurisdikcije imaju svoje prednosti. Oni omogućuju ostvarivanje brže upravne pravde te pojeftinjuju ukupno funkcioniranje države, jer u istome predmetu koji je mogao riješiti sud više ne postupa upravno tijelo. Konačno, njima se otklanja mogućnost da tuženo javnopravno tijelo u ponovljenom postupku postupi suprotno pravnom shvaćanju i primjedbama suda sadržanim u presudi.<sup>97</sup> Stoga bi se trebalo zaključiti kako u državi treba uspostaviti optimalan odnos između ovlasti upravnoga suda poništiti nezakonitu pojedinačnu odluku i predmet vratiti na ponovno odlučivanje javnopravnom tijelu te obveze ili ovlasti toga suda meritorno riješiti upravnu stvar, a na čemu bi se u Hrvatskoj u budućnosti svakako trebalo poraditi.

## 7. PRAVO NA REDOVITI PRAVNI LIJEK

Općenito zbog važnosti ispravljanja potencijalnih pogrešaka u postupcima pravnoga odlučivanja, pravo na žalbu u svim državama ima posebnu važnost. Stoga, u razmatranju pravne regulacije upravnoga spora u hrvatskom i usporednom pravu pozornost valja posvetiti i ovome pravnom pitanju. Kao redoviti pravni lijek, žalba u upravnom sporu ima vrlo široku primjenu. Brojni su slučajevi u kojima se može izjavljivati, kao i nezakonitosti u prvostupanjskim odlukama koje se njome mogu korigirati. Međutim, unatoč ustavnom jamstvu prava na žalbu, u gotovo svim europskim državama, postoje određeni slučajevi u kojima pravni sustav isključuje dopuštenost korištenja ovoga pravnog lijeka.

Ustrojem dvostupanjskoga upravnosudskog sustava, 2012. godine, u Hrvatskoj je otvorena mogućnost propitivanja zakonitosti prvostupanjske presude donesene u upravnom sporu. Time je nakon više od dvadeset godina napušten jednostupanjski koncept upravnog sudovanja, u kojem su upravni sporovi bili rješavani bez mogućnosti ukazivanja na potencijalne pogreške u rješavanju sporova, osim u taksativno navedenim slučajevima kada su se mogli koristiti izvanredni pravni lijekovi.<sup>98</sup> Međutim, unatoč postojanju dvostupanjskoga upravnosudskog sustava, u Hrvatskoj se žalba ipak ne može koristiti protiv svake prvostupanjske odluke donesene u upravnom sporu. Ponajprije, rješavanje nekih prvostupanjskih upravnih sporova izuzeto je od vođenja upravnih sudova te je stavljeno izravno u nadležnost Visokom upravnom sudu. To je slučaj sa sporovima koji se vode protiv rješenja povjerenika za informiranje, protiv odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije, protiv

97 Ivančević je, primjerice, prednost spora pune jurisdikcije posebno isticao kada sud odlukom poništi nezakonitu pojedinačnu odluku javnopravnoga tijela i predmet vrati tuženiku na ponovno rješavanje, a tuženik nastavi inzistirati na svojim ranijim stajalištima o činjeničnim ili pravnim pitanjima, pa se konačno rješavanje upravne stvari oteže unedogled. Smatrao je kako u tim slučajevima spor o zakonitosti postaje nedovoljno učinkoviti instrument zaštite prava stranaka odnosno osiguravanja zakonitosti rada uprave, dok je spor pune jurisdikcije *odlično sredstvo učvršćivanja zakonitosti, gdje uprava opetovano griješi u istom predmetu*. Ivančević, op. cit., str. 82.

98 U to vrijeme protiv odluke Upravnoga suda mogla su se koristiti dva izvanredna pravna lijeka: zahtjev za zaštitu zakonitosti i ponavljanje postupka. Vidi članke 45. do 59. ranije važećega *Zakona o upravnim sporovima*.

rješenja Agencije za tržišno natjecanje i protiv odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.<sup>99</sup> Kako o zakonitosti ovih odluka u prvom stupnju odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske, njegove odluke, iako prvostupanjske, ne mogu se osporavati žalbom, jer ne postoji hijerarhijski viša upravnosudska instanca nadležna nadzirati zakonitost odluka ovoga Suda. Pravo na žalbu u Hrvatskoj je načelno isključeno i protiv rješenja prvostupanjskoga upravnog suda te se takve postupovne odluke mogu osporavati jedino kada je to izričito propisano *Zakonom o upravnim sporovima*.<sup>100</sup> S druge strane, protiv rješenja Visokoga upravnog suda žalba uopće nije dopuštena. Cilj je nedopuštenosti izjavljivanja žalbe protiv postupovnih odluka onemogućiti stranke izjavljivanjem žalbe neopravdano opstruirati vođenje spora te na taj način zlouporabom prava na žalbu usporiti ostvarivanje upravne pravde.

Iako je žalba protiv presuda upravnih sudova dopuštena, hrvatski zakonodavac ipak je utvrdio neke slučajeve u kojima je korištenje ovoga pravnog lijeka barem uvjetno ograničeno. Tako žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglasena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, kao niti protiv dijela presude u koji je uključena sudska nagodba. Ovakvom regulacijom javnopravnim tijelu željelo se omogućiti da, sukladno uputi i pravnome shvaćanju prvostupanjskoga suda ispravi uočenu nezakonitost u pojedinačnoj odluci.<sup>101</sup> Time je pravo na žalbu protiv prvostupanjske odluke upravnoga suda u Hrvatskoj prilično široko postavljeno, čime se kvalitetno štite prava i pravni interesi pojedinaca u upravnom sporu.

Ovome pitanju Slovenija je pristupila mnogo restriktivnije. Žalba je ovdje dopuštena samo ako je upravni sud u upravnom sporu sam utvrdio činjenično stanje drukčije negoli 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.<sup>102</sup> Uvjeti za žalbu su kumulativno propisani, pa žalba

99 Članak 26. *Zakona o pravu na pristup informacijama*, članak 18. stavak 2. *Zakona o elektroničkim komunikacijama*, članak 36. stavak 4., članak 38. stavak 8., članak 41. stavak 3., članak 51. stavak 4. i članak 67. stavak 1. *Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja* te članak 434. *Zakona o javnoj nabavi*.

100 Tako se žalba može izjaviti protiv rješenja o odbacivanju tužbe kao neuredne, rješenja o odbacivanju tužbe jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, rješenja o prekidu spora, rješenja o obustavi spora, rješenja o privremenoj mjeri, rješenja o ispravku pogrešaka u presudi, rješenja o troškovima spora i rješenja koje se odnosi na izvršenje presude. Članak 67. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*. Vidi i članak 29. stavak 2., članak 30. stavak 2., članak 45. stavak 3., članak 46. stavak 5., članak 47. stavak 3., članak 64. stavak 4., članak 79. stavak 4. te članak 81. stavak 10. *Zakona o upravnim sporovima*. U svim slučajevima kada nije dopušteno izjaviti žalbu na rješenje, nezakonitosti učinjene pri donošenju takvoga rješenja mogu se osporavati žalbom izjavljenom protiv presude donesene u upravnom sporu.

101 Novelom *Zakona o upravnim sporovima* koncem 2014. godine reduciran je tzv. *filter* za izjavljivanje žalbe, koji je ranije omogućavao korištenje ovoga pravnog lijeka samo ako je upravni sud svojom presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, tj. kada je upravni sud u upravnom sporu sam riješio upravnu stvar te svojom presudom zamijenio osporenu pojedinačnu odluku javnopravnoga tijela. Takvom je regulacijom uvelike umanjena pravna funkcionalnost žalbe u upravnom sporu.

102 Članak 73. stavak 1. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*.

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 kada Sud izmijeni upravni akt, bez da je sam utvrdio činjenično stanje drukčije negoli ga je utvrdilo upravno tijelo, jer se radi samo o drukčijoj pravnoj ocjeni istog činjeničnog stanja koje je utvrdilo upravno tijelo prvog stupnja te je prekontroliralo žalbeno tijelo u upravnom postupku. Dakle, uvjet za podnošenje žalbe isključivo je meritorna odluka suda na osnovi drukčije utvrđenoga činjeničnog stanja od strane Suda. Ovdje treba imati na umu kako Upravni sud ima ovlast riješiti upravni spor kao spor pune jurisdikcije samo iznimno, a ne u pravilu. Tako restriktivno postavljeno pravo na žalbu u upravnom sporu u Sloveniji dodatno je uvjetovano još jednim ograničenjem. Pravo na žalbu protiv presude Upravnog suda imaju samo one stranke koje su sudjelovale u prvostupnjском upravnom sporu.<sup>103</sup> Dakle, pravo na žalbu nema samo tužitelj, već ga imaju i zainteresirane osobe kojima bi izmjena upravne odluke na prvostupanjском sudu značila zadiranje u njihova prava, ali samo ako su aktivno sudjelovale u prvostupanjском sporu. Tako ograničenom mogućnošću izjavljivanja žalbe u Sloveniji omogućeno je brže donošenje upravnosudskih odluka i brže nastupanje pravomoćnosti. No, kako se naglašava u pravnoj literaturi, radi takvog uređenja prava na žalbu u upravnom sporu opravdano se može govoriti o, u pravilu, jednostupanjском upravnom sporu.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Članak 73. stavak 2. slovenskoga *Zakona o upravnom sporu*.

<sup>104</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. 76-77. Slovenija je 1997. godine donijela novi *Zakon o upravnom sporu, Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/97., 65/97. i 70/00., kojim je ustrojen dvostupanjский upravni spor te kojim je protiv svake odluke Upravnog suda bila dopuštena žalba. Međutim, takvo zakonsko rješenje imalo je određene negativne učinke. Naoko veća pravna sigurnost uzrokovala je veliki porast broja žalbenih upravnih sporova, a time i izraženo povećanje sudskih zaostataka. Istovremeno, gotovo 80% odbijenih žalbi u to vrijeme, opravdano je ukazivalo na zlouporabu prava na žalbu u brojnim slučajevima. Vidi Breznik, Janez, *Otperta vprašanja postopka v upravnom sporu, VIII. dnevi javnega prava*, Pravni fakultet u Ljubljani, Portorož, 2002., str. 17. Ovakva organizacija upravnog odlučivanja te preopterećenost Vrhovnoga suda Slovenije žalbama dovela je do nerazumno dugih postupaka odlučivanja o pravima i obvezama stranaka, a što je bilo razlogom povrede prava na suđenje u razumnom roku u mnogim slučajevima. Čak je i Europski sud za ljudska prava u slučaju *Lukenda v. Slovenija* 2005. godine, utvrdio *sistemska povreda prava na suđenje u razumnom roku*. European Court of Human Rights, *Judgement Lukenda v. Slovenija*, no. 23032/02 from 6 October 2005, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> (20.12.2017.). Iste je godine i slovenski Ustavni sud ocijenio *Zakon o upravnom sporu* neustavnim, jer strankama nije osiguravao učinkovito domaće sredstvo pravne zaštite u skladu s člankom 13. *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Ustavni sud Republike Slovenije, *Odluka br. U-I-65/05-12 od 22. rujna 2005. godine*, Uradni list Republike Slovenije, št. 92/05. Jerovšek ističe kako je visoki stupanj pravne zaštite u upravnom sporu u Sloveniji rezultirao svojom suprotnošću, jer je postao nedostizhan mnogim strankama koje nisu mogle u razumnom roku doći do sudske odluke. Jerovšek, op. cit., str. 80. Stoga se u Sloveniji 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 dvostupanjский

U Poljskoj je ustavno zajamčena dvostupanjevitost svakoga sudskog postupka, pa tako i upravnoga spora.<sup>105</sup> Iz ovoga načela proizlazi obveza dopuštenosti pravnoga lijeka protiv svake prvostupanjske odluke u upravnom sporu te nisu prihvatljive nikakve iznimke od ovoga pravila.<sup>106</sup> S tim ciljem u poljskom upravnom sporu propisana su čak dva devolutivna redovita pravna lijeka – kasacijska pritužba (polj. *skarga kasacyjna*) te pritužba (polj. *zażalenie*). Kasacijska pritužba<sup>107</sup> dopuštena je protiv presuda ili konačnih rješenja upravnih sudova vojvodstva. Legitimacija za njezino podnošenje poprilično je široka. Mogu je podnijeti stranke, ali i državni tužitelj, pravobranitelj građanskih prava ili pravobranitelj za djecu. Njome se mogu osporavati jedino povrede prava i postupovnog i materijalnog.<sup>108</sup> Neosnovanu kasacijsku pritužbu Vrhovni upravni sud odbija, a osnovanu usvaja istodobno poništavajući osporenu odluku prvostupanjskoga suda. U tom slučaju spor se vraća na rješavanje ovome sudu, koji je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Vrhovnog upravnog suda.<sup>109</sup> Iako se ovaj pravni lijek naziva *kasacijskim*, on ipak nema samo kasacijski karakter. Ako Vrhovni upravni sud smatra kako su u prvostupanjskom sporu postojali razlozi za odbacivanje tužbe ili obustavu postupka, on je ovlašten poništiti osporenu odluku te ujedno svojom presudom odbaciti tužbu ili obustaviti postupak.<sup>110</sup> Osim toga, u slučajevima kada kasacijsku pritužbu smatra osnovanom, Vrhovni upravni sud ovlašten je poništiti osporenu odluku upravnoga suda vojvodstva te sam odlučiti o tužbi, ako mu to dopušta utvrđeno činjenično stanje.<sup>111</sup> S druge strane, pritužba predstavlja redoviti pravni lijek koji se izjavljuje Vrhovnom upravnom sudu protiv rješenja upravnih sudova vojvodstva ili nekih mjera predsjednika vijeća koja djeluju na ovim sudovima. No, njegovo je korištenje dopušteno jedino u slučajevima

---

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. Vidi Tratar, Boštjan, *Novi Zakon o upravnom sporu s pojasnili i stvarnim kazalom*, Legat, Ljubljana, 2006., str. 28-29. U slovenskoj pravnoj literaturi i Jerovšek navodi 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. O svemu ovome više u Đerđa, Pravci, cit., str. 91-92.

105 Članak 78. i članak 176. stavak 1. *Ustava Republike Poljske od 2. travnja 1997.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, br. 78/97. Ujedno, prema članku 184. poljskoga *Ustava* nadzor rada javne uprave izvršavaju Vrhovni upravni sud i drugi upravni sudovi.

106 Knysiak-Molczyk, Hanna, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LexisNexis, Warszawa, 2010., str. 61-62.

107 Članak 173. do 193. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

108 Prema stajalištu Vrhovnog upravnog suda Poljske, od 26. listopada 2009., br. I OPS 10/09, nepravilnosti postupovne naravi, na kojima se može temeljiti kasacijska pritužba, mogu biti nepravilnosti koje su se dogodile u prvostupanjskom upravnom sporu, ali i u upravnom postupku. Ove povrede u Poljskoj uključuju i nezakonitosti u utvrđivanju činjeničnoga stanja, kao i slučajeve ništavosti sudskog postupka, koji su izričito uređeni u članku 183. stavak 2. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

109 Članak 190. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

110 Članak 189. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

111 Vidi članke 173. do 193. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*.

izričito propisanim zakonom. O pritužbi Vrhovni upravni sud odlučuje s načelno reformacijskim ovlastima.<sup>112</sup>

Za razliku od spomenutih država, pravo na pravni lijek protiv sudske odluke niti pravo na višestupanjsko upravno sudovanje u Češkoj nije utvrđeno kao ustavno pravo.<sup>113</sup> Stoga se njihovo postojanje izvodi iz drugih temeljnih prava ili ustavnih načela usvojenih u ustavnopravnom sustavu.<sup>114</sup> U Češkoj je propisan samo jedan devolutivni pravni lijek u upravnome sporu. To je kasacijska pritužba (češ. *kasační stížnost*) koja se izjavljuje Vrhovnom upravnom sudu.<sup>115</sup> Njegova je osnovna funkcija omogućiti Vrhovnom upravnom sudu osigurati jednoobraznost odluka regionalnih sudova.<sup>116</sup> Iako je osmišljena kao izvanredni pravni lijek, tj. pravni lijek protiv pravomoćne odluke regionalnog suda, razlozi dopuštenosti kasacijske pritužbe *Zakonom o upravnosudskom postupku* postavljeni su vrlo široko. Tako ju je dopušteno izjaviti protiv svake pravomoćne odluke u upravnoj stvari, osim ako je njezino izjavljivanje zakonom izričito zabranjeno.<sup>117</sup> Ovlaštena ju je izjaviti stranka ili zainteresirana osoba zbog pogrešne primjene materijalnoga prava ili nepravilnosti u vođenju postupka,<sup>118</sup> ali ne samo počinjenih u upravnom sporu već i u upravnom postupku. Za korištenje ovoga pravnog lijeka važno je da se njegov ovlaštenik pozove na jedan od razloga podnošenja kako su oni propisani *Zakonom o upravnosudskom postupku*. Iako je kasacijska pritužba, kao što joj i sam naziv govori, kasacijske naravi, odlučujući o njoj Vrhovni upravni sud u nekim slučajevima ipak može samostalno riješiti spor. Tako može poništavajući odluku regionalnog suda istom presudom tužbu odbaciti, ustupiti predmet drugome sudu na rješavanje ili obustaviti spor, kada god nađe da je to već trebao učiniti regionalni sud.<sup>119</sup> Također, poništavajući presudu regionalnog suda ovlašten je ujedno poništiti osporenu upravnu odluku ili opći akt, a o lokalnom ili regionalnom referendumu čak i meritorno odlučiti, kada god nađe da je tako trebao postupiti regionalni sud.<sup>120</sup> Inače, kada Vrhovni upravni sud samo poništi osporenu

112 Članci 194. do 198. poljskoga *Zakona o postupku pred upravnim sudovima*. O ovome vidi i Dauter, Bogusław i dr., *Pravo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016., str. 921.

113 Vidi npr. presudu češkog Ustavnog suda br. Pl. ÚS 16/99, od 27. lipnja 2001. godine, dostupno na: <http://nalus.usoud.cz> (20.12.2017.).

114 Vidi Svoboda, Petr, *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, Linde, Praha, 2007., str. 332-334. Ono se, primjerice, izvodi iz načela pravne sigurnosti ili drugih načela pravne države. Vidi presudu češkog Ustavnog suda br. Pl. ÚS 16/99, od 27. lipnja 2001. godine, dostupno na: <http://nalus.usoud.cz> (20.12.2017.).

115 Paragrafi 102. do 110. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

116 Paragraf 12. stavak 1. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

117 Kasacijska pritužba isključena je, primjerice, u izbornim stvarima, protiv postupovnih odluka ili protiv, tzv. privremenih odluka.

118 Povrede pravila sudske postupka uključuju i slučajeve kada je u donošenju sudske odluke sudjelovao sudac koji je trebao biti izuzet ili je sud odlučivao u nezakonitom sastavu ili zbog kaznenog djela suca ili zbog toga što nisu bile ispunjene pretpostavke za vođenje upravnoga postupka.

119 Paragraf 101. stavak 1. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

120 Međutim, valja naglasiti kako Vrhovni upravni sud u ovim slučajevima nije ovlašten odbiti tužbu podnesenu regionalnom sudu. Paragraf 101. stavak 2. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

odluku regionalnoga suda, postupak se nastavlja pred regionalnim sudom, koji je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Vrhovnog upravnog suda.<sup>121</sup>

Zanimljivo je primijetiti kako se pravna regulacija redovitih pravnih lijekova u analiziranim sustavima bitno razlikuje. Dok hrvatsko i slovensko pravo utvrđuju samo jedno korektivno redovito pravno sredstvo te ga u užoj ili široj mjeri ograničavaju, poljsko pravo predviđa mogućnost korištenja čak dva redovita pravna lijeka. Konačno, unatoč tomu što se u Češkoj, barem formalno, redoviti pravni lijek u upravnom sporu ne susreće, kasacijska pritužba ima brojna obilježja takvoga pravnog sredstva. Pravo na žalbu jedno je od najvažnijih mehanizama korekcije nezakonitosti u svakom postupku, pa tako i u upravnom sporu. Hrvatsko je pravo, u ovome pogledu, unatoč nekim ograničenjima u njegovu korištenju, prihvatilo široku mogućnost nadzora zakonitosti prvostupanjske odluke upravnih sudova, čime je svoje građane i poduzetnike zasigurno adekvatno zaštitilo od potencijalnih nezakonitosti u ovome postupku.

## 8. ZAKLJUČAK

Hrvatsko, slovensko, češko i poljsko upravno pravo imaju brojne sličnosti koje ponajprije proizlaze iz recepcije pravnih instituta utvrđenih još u Austro-Ugarskoj Monarhiji, koje države su sve one bile dijelom u određenom povijesnom razdoblju. Jedan od takvih instituta svakako je i upravni spor, kojem su mogle pribjeći osobe u ovim državama koje su smatrale da su njihova prava i pravni interesi bili povrijeđeni odlukom nekog upravnoga tijela još od 1876. godine. Na tragu austrijske pravne regulacije iz toga vremena, ove su države, s više ili manje izraženim specifičnostima, sudsku zaštitu jamčile sve do početka Drugoga svjetskog rata. Nakon toga razdoblja, regulacija upravnoga spora u promatranim državama sve se više počela razlikovati, a neke od njih osiguravale su sudski nadzor uprave izvan upravnoga spora. No, pod snažnim utjecajem modernih europskih načela, posebno *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, neke od njih su dvijetisućitih godina bitno reformirale upravni spor. Stoga je važno proanalizirati na koji su način države koje su dijelile brojne povijesne, tradicijske i kulturne čimbenike, ali i politička uvjerenja, u novije vrijeme pristupile uređenju ovoga za zaštitu prava i pravnih interesa građana iznimno važnoga pravnog instituta.

Radi ograničenog opsega ovoga rada analizirana su samo neka pitanja pravne regulacije upravnoga spora u ovim državama. Ponajprije institucionalni ustroj upravnoga spora, koji je u svim državama učinio važni iskorak od jednostupanjskoga povijesnog modela na moderni dvostupanjski model. Sve promatrane države, pokazale su tendenciju prema specijalizaciji upravnoga sudovanja ili barem ponekog njegova dijela, a u čemu Hrvatska prednjači još od 1977. godine. Ujedno je razmatrano rješavanje sporova po sucu pojedincu ili sudskome vijeću. U analiziranim državama primjećuje se snažan trend rješavanja ovih sporova pred vijećima koja se u pravilu sastoje od tri suca, a u nekim slučajevima, koji zahtijevaju posebno promišljanje, čak i većega broja sudaca. U ovome pitanju Hrvatska je izložena poprilično ekstremnom

<sup>121</sup> Paragraf 101. stavak 3. i 4. češkoga *Zakona o upravnosudskom postupku*.

rješenju, u čiju se ispravnost nerijetko izražava sumnja, sukladno kojemu na upravnim sudovima sporove rješavaju isključivo suci pojedinci. Razmatrano je i ostvarivanje načela kontradiktornosti, koje je povijesno u svim ovim državama bilo bitno reducirano. No, može se primijetiti kako su pod utjecajem *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* sve ove države zajamčile kontradiktornost upravnoga spora brojnim posebnim odredbama, a posebno propisivanjem provedbe usmene rasprave kao pravila. Pitanje u kojemu se ove države uvelike razlikuju svakako je regulacija sudskih ovlasti pri rješavanju spora. Dok Poljska i Češka prihvaćaju poprilično konzervativna rješenja, s temeljno kasacijskim sudskim ovlastima, Slovenija je otišla korak unaprijed, dok je Hrvatska ponovno prihvatila dosta ekstremno rješenje, sukladno kojemu je upravni sud u pravilu obavezan riješiti upravni spor kao spor pune jurisdikcije. Konačno, unatoč različitom uređenju prava na redoviti pravni lijek sve ove države prepoznaju važnost potrebe za korigiranjem nezakonitih sudskih odluka te strankama omogućuju sredstva kojima to mogu činiti. Širenjem prava na žalbu Hrvatska je također bitno unaprijedila svoj upravni spor, posebno u usporedbi sa Slovenijom te Poljskom.

Iz provedene analize može se zaključiti kako je u usporedbi s drugim državama, a s kojima je dijelila prve oblike pravne zaštite od odluka javne uprave, Hrvatska uvelike reformirala upravni spor, posegavši za nekim ekstremnim pravnim modelima. Može se primijetiti kako hrvatski upravni spor u velikoj mjeri odgovara zahtjevima moderne pravne regulacije utemeljene na europskim standardima pravne zaštite pojedinaca od odluka i postupanja uprave, no u nekim pitanjima, primjerice sastavu suda pri rješavanju spora ili pravnoj regulaciji sudskih ovlasti, još ima prostora za unaprjeđenje.

LITERATURA

1. Babac, Branko, *Upravno pravo - odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004.
2. Binder, Wilhelm, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Wilhelm Hoesick, Warszawa 1926.
3. Borković, Ivo, Kontrola uprave putem redovnih sudova (tzv. anglo-američki sistem kontrole), *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.
4. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
5. Braibant, Guy, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list, Beograd, 2002.
6. Breznik, Janez, Otpriča vprašanja postopka v upravnem sporu, *VIII. dnevi javnega prava*, Pravni fakultet u Ljubljani, Portorož, 2002.
7. Britvić Vetma, Bosiljka, Ljubanović, Boris, Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2., 2013.
8. Dauter, Bogusław, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa, 2009.
9. Dauter, Bogusław i dr., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016.
10. Dupelj, Željko, Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, *Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997.
11. Đerđa, Dario, Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45., br. 1., 2008.
12. Đerđa, Dario, Učinak novoga Zakona o koncesijama na hrvatsko koncesijsko pravo, *Zbornik radova Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2017.
13. Đerđa, Dario, *Upravni spor*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 2017.
14. Đerđa, Dario, Galić, Ante, Žalba u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014.
15. Hauser, Roman, Świątkiewicz, Jerzy, 15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego, *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 1995.
16. Ivančević, Velimir, Upravni spor pune jurisdikcije s naročitim obzirom na član 40./3. Zakona o upravnim sporovima, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.
17. Jaškowska, Małgorzata, Masternak, Marian, Ochendowski, Eugeniusz, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa, 2007.
18. Jaworski, Władysław Leopold, *Nauka prawa administracyjnego: zagadnienia ogólne*, Biblioteka Polska, Warszawa 1924.
19. Jemelka, Luboš i dr., *Soudní řád správní. Komentář*, Beck, Praha, 2013.
20. 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.
21. Kmieciak, Zbigniew, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2014.
22. Knysiak-Molczyk, Hanna, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LexisNexis, Warszawa, 2010.
23. Koprić, Ivan, Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
24. Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III. Knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962.



25. Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006.
26. Kryska, David, Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví, *Aktuální právní aspekty migrace*, Leges, Praha, 2016.
27. Kryska, David, Organization of Czech and Polish Administrative Judiciary, *International and Comparative Law Review*, vol. 12., no. 1., 2012.
28. Langrod, Jerzy Stefan, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnem uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Biblioteka Polska, Warszawa, 1925.
29. Medvedović, Dragan, Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
30. Maisel, Witold, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Poznań, 1976.
31. Mazanec, Michal, *Správní soudnictví*, Linde Praha, Praha, 1996., str. 230.
32. Mikule, Vladimír, České i polské sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice?, *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2001.
33. Pičuljan, Zoran, Britvić Vetma, Bosiljka, Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 1., 2010.
34. Rajko, Alen, Implikacije odredbe čl. 55. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, *Pravo i porezi*, god. 22., br. 10., 2013.
35. Sládeček, Vladimír, Soudní přezkum správního uvážení, *Nová úprava správního soudnictví*, ASPI, Praha, 2003.
36. Staničić, Frane, Kamo vodi „mini reforma“ upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Informator*, br. 6131., 2012.
37. Staničić, Frane, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, br. 6092-6093., 2012.
38. Svoboda, Petr, *Ústavní základy správního řízení v České republice, Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*, Linde, Praha, 2007.
39. Šikić, Marko, Čadenović, Ivana, Sastav suda u upravnom sporu, *Informator*, br. 6135-6137., 2012.
40. Šikić, Marko, Staničić, Frane, Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51., br. 2., 2014.
41. Tratar, Boštjan, *Novi Zakon o upravnom sporu s pojasnili i stvarnim kazalom*, Legat, Ljubljana, 2006.
42. Triva, Siniša, Dika, Mihajlo, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
43. Vopálka, Vladimír i dr., *Soudní řád správní. Komentář*, Beck, Praha, 2004.

#### Pravni propisi

1. Austro-Ugarska Monarhija, *Zakon od 22. listopada 1875. o ustrojstvu Upravnog sudišta*, Državno-zakonski list, br. 85/1876.
2. Češka Republika, *Soudní řád správní*, Sbirka zákonů České republiky, br. 150/02., 192/03., 22/04., 237/04., 436/04., 555/04., 127/05., 357/05., 350/05., 413/05., 79/06., 165/06., 112/06., 159/06., 216/08., 314/08., 189/06., 301/08., 7/09., 320/09., 294/10., 118/10., 130/11., 303/11., 275/12., 396/12., 250/14., 87/15., 375/15., 298/16., 322/16., 183/17., 222/17., 225/17. i 365/17.

3. Češka Republika, *Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*, Sběrka zákonů České republiky, br. 6/02., 151/02., 228/02., 349/02., 192/03., 441/03., 626/04., 349/05., 413/05., 79/06., 233/06., 342/06., 397/06., 264/06., 221/06., 184/08., 314/08., 7/09., 217/09., 41/09., 227/09., 294/10., 215/11., 142/12., 303/13., 185/14., 15/15., 90/17., 250/16., 14/17. i 296/17.
4. Češka Republika, *Zákon o svobodném přístupu k informacím*, Sběrka zákonů České republiky, br. 106/99., 101/00., 159/00., 39/01., 413/05., 61/06., 110/07., 32/08., 254/08., 274/08., 227/09., 123/10., 375/11., 167/12., 181/14., 222/15., 301/16., 298/16., 368/16. i 205/17.
5. Europski sud za ljudska prava, *Fredin v. Sweden*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A., vol. 283., 1994.
6. Europski sud za ljudska prava, *Judgement Buishvili v. Czech Republic*, no. 30241/11 from 25 October 2012, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> (20.12.2017.)
7. Europski sud za ljudska prava, *Judgement Lauko v. Slovakia*, no. 26138/95 from 2. September 1998, godine u predmetu, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> (20.12.2017.)
8. Europski sud za ljudska prava, *Judgement Lukenda v. Slovenija*, no. 23032/02 from 6 October 2005, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> (20.12.2017.)
9. Poljska, Republika, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, br. 78/97.
10. Poljska, Republika, *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, br. 72/03. i 187/04.
11. Poljska, Republika, *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, br. 256/05.
12. Poljska, Republika, *Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, br. 153/02., 162/04., 94/05., 169/05., 250/05., 38/06., 208/06., 217/06., 120/07., 121/07., 221/07., 190/08., 216/08., 53/08., 144/09., 178/09., 216/09., 221/09., 36/10., 122/10., 182/10., 197/10., 6/11., 34/11., 76/11., 1101/12., 1529/12., 183/14., 543/14., 658/15., 1191/15., 1224/15., 1269/15., 1311/15., 394/16., 846/16., 996/16., 1948/16., 2103/16., 2261/16., 935/17., 1136/17. i 1370/17.
13. Hrvatska, Republika, *Zakon o elektroničkim komunikacijama*, Narodne novine, br. 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17.
14. Hrvatska, Republika, *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 120/16.
15. Hrvatska, Republika, *Zakon o pravu na pristup informacijama*, Narodne novine, br. 25/13. i 85/15.
16. Hrvatska, Republika, *Zakon o redovnim sudovima*, Narodne novine, br. 5/77.
17. Hrvatska, Republika, *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 28/13., 33/15., 82/15. i 82/16.
18. Hrvatska, Republika, *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.
19. Hrvatska, Republika, *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77., 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.
20. Hrvatska, Republika, *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*, Narodne novine, br. 79/09. i 80/13.

21. Jugoslavija, Federativna Narodna Republika, *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list FNRJ, br. 23/52. i 16/65.
22. Slovenija, Republika, *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06., 107/09., 62/10., 98/11. i 109/12.
23. Slovenija, Republika, *Zakon o upravnom sporu*, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/97., 65/97. i 70/00.
24. Ustavni sud Češke Republike, br. Pl. ÚS 16/99, od 27. lipnja 2001. godine, dostupno na: <http://nalus.usoud.cz> (20.12.2017.)
25. Ustavni sud Češke Republike, br. Pl. ÚS 16/99, od 27. lipnja 2001. godine, dostupno na: <http://nalus.usoud.cz> (20.12.2017.)
26. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Odluka i Rješenje broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016.*, Narodne novine, br. 94/16.
27. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Presuda U-I/745/1999*, od 8. studenog 2000. godine, Narodne novine, br. 112/00.
28. Ustavni sud Republike Slovenije, *Odluka br. U-I-65/05-12 od 22. rujna 2005. godine*, Uradni list Republike Slovenije, št. 92/05.
29. Vijeće Europe, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06.

**Dario Đerđa\***

**David Kryška\*\***

Summary

## **FEW PROCEDURAL INSTITUTES OF ADMINISTRATIVE DISPUTE IN COMPARATIVE LAW: HOW TO IMPROVE THE CROATIAN ADMINISTRATIVE DISPUTE?**

The main aim of this paper is to compare several procedural institutes of the administrative dispute in Croatia, Slovenia, Czech Republic and Poland. By comparing equivalent institutes in the mentioned states, we try to determine the extent to which the administrative dispute in Croatia has met the standards of legal protection of the rights and legal interests of individuals. Special attention is given to the organisation of the courts adjudicating administrative disputes, composition of these courts, equality of arms, judicial powers in adjudication and regular legal remedies in administrative disputes. The conclusions in this paper aim to improve the regulation of administrative dispute in Croatia in terms of proposing possible future amendments.

**Keywords:** *administrative dispute, composition of the court, oral hearing, judicial powers, appeal, Croatia, Slovenia, Czech Republic, Poland.*

Zusammenfassung

## **VERWALTUNGSSTREITIGKEIT AUS RECHTSVERGLEICHENDER SICHT: WIE KANN MAN DIE VERWALTUNGSSTREITIGKEIT IN KROATIEN VERBESSERN?**

Ziel dieser Arbeit ist es, die Regulative mancher prozessualen Entscheidungen im Verwaltungsrecht von Kroatien, Slowenien, Tschechien und Polen zu vergleichen. Durch das Vergleichen gleichwertiger Rechtsinstitute in den genannten Staaten versucht man festzustellen, inwiefern hat die kroatische Streitigkeit die Anforderungen des modernen Rechtsschutzes sowohl des Rechtes als auch der Rechtsinteressen von Einzelnen, welche von den Entscheidungen und Handlungen der öffentlichen Verwaltung verletzt werden können, erfüllt. Besonderen Wert legt

\* Dario Đerđa, Ph. D., Full Professor, Faculty of Law, University of Rijeka; dariod@pravri.hr.

\*\* David Kryška, Ph.D., Faculty of Law, Charles University; kryska@prf.cuni.cz.

man auf die institutionelle Organisation der Verwaltungsstreitigkeit, die Organisation des Gerichts bei der Urteilsfällung, den Grundsatz der Waffengleichheit, die gerichtlichen Zuständigkeiten bei der Urteilsfällung und die ordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsstreitigkeit. Abschließend wird betont, dass diese Arbeit die Rechtsregulative für Verwaltungsstreitigkeit bei potentieller Novellierung verbessern kann.

**Schlüsselwörter:** *Verwaltungsstreitigkeit, Organisation, einzelner Richter, Gerichtskammer, mündliche Verhandlung, gerichtliche Zuständigkeiten, Berufung, Kroatien, Slowenien, Tschechien, Polen.*

Riassunto

## **ALCUNE SOLUZIONI DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO NEL DIRITTO COMPARATO: COME AFFINARE IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO CROATO?**

Lo scopo del presente lavoro è di paragonare la disciplina di alcune soluzioni procedurali del contenzioso amministrativo in Croazia, in Slovenia, nella Repubblica Ceca ed in Polonia. Attraverso la comparazione dei medesimi istituti del contenzioso amministrativo in tali paesi si cerca di accertare in quale misura il contenzioso croato soddisfi le esigenze della tutela giuridica contemporanea dei diritti e degli interessi legali dei singoli, i quali possono essere lesi mediante decisioni e procedure degli organi dell'amministrazione pubblica. Nello specifico si analizza l'organizzazione istituzionale del contenzioso amministrativo; la composizione del tribunale nella fase decisionale; la garanzia del contraddittorio nel contenzioso amministrativo; i poteri giudiziali nella fase decisionale, come anche i mezzi ordinari di impugnazione nel contenzioso amministrativo. Le conclusioni illustrate nel presente lavoro sono volte ad affinare la disciplina giuridica del contenzioso amministrativo in una potenziale riforma di tale importante strumento giuridico.

**Parole chiave:** *contenzioso amministrativo, organizzazione, giudice, collegio, dibattimento orale, poteri giudiziali, ricorso, Croazia, Slovenia, Repubblica Ceca, Polonia.*