

Dr. sc. Marko Šikić, docent  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.  
Dr. sc. Frane Staničić, docent  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

## SASTAV SUDA U UPRAVNOM SPORU – S POSEBNIM OSVRTOM NA ODLUČIVANJE SUCA POJEDINCA

UDK: 3429 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 20. 12. 2013.

Autori u radu analiziraju reformu upravnog sudovanja uvedenu Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 2012. Naime, kada je donesen novi Zakon o upravnim sporovima, koji je stupio na snagu na početku 2012., prvi put je u hrvatskom pravu uvedena mogućnost da upravne sporove, u zakonom propisanim slučajevima, rješava sudac pojedinac. Reformom s kraja 2012., uveden je sustav u kojem upravne sporove pred prvostupanjskim upravnim sudovima rješava isključivo sudac pojedinac. Autori u radu najprije prikazuju tradiciju uređenja sastava suda u upravnim sporovima na području Hrvatske od kraja 19. st. U nastavku rada autori provode opsežno poredbeno istraživanje sastava suda u europskim zemljama koje su ustrojile specijalizirane upravne sudove i ukazuju na činjenicu da je sustav uređenja sastava suda u upravnim sporovima na način da ih isključivo rješava sudac pojedinac gotovo nepoznat. Autori će u radu pokazati kako se radi o nepotrebnoj i štetnoj reformi koja će imati negativne posljedice po sustav upravnog sudovanja i po opseg i kvalitetu zaštite prava stranaka u sporu.

**Ključne riječi:** *Zakon o upravnim sporovima, reforma, sastav suda, vijeće, sudac pojedinac*

### 1. UVOD

Upravno sudovanje predstavlja jedan od ključnih oblika kontrole nad radom uprave, neovisno o tipu sudske kontrole nad upravom, odnosno obavljaju li je redovni sudovi ili je obavljaju specijalizirani upravni sudovi. Sustav upravnog sudovanja osigurava ostvarenje dvaju ključnih ciljeva: zaštitu prava i interesa stranaka i zaštitu objektivne zakonitosti. Odlukama upravnih sudova stvara se i kvalitetnija javna uprava.

Jedno od bitnih pitanja koja se vezuju za presude koje se donose u upravnom sporu jest i kvaliteta presude, odnosno njezina održivost ukoliko bi se preispitala, bilo pred višom sudskom instancom, bilo pred sudom znanstvene i/ili stručne javnosti. Smatramo da je kvaliteta presude, odnosno njezina održivost u postupku njezina preispitivanja neraskidivo povezana sa sastavom suda u upravnom sporu, odnosno da postoji pozitivna korelacija između rješavanja u vijeću i kvalitetnijih presuda u upravnom sporu. Kako ćemo pokazati u nastavku, u pravima europskih država uobičajeno je rješavanje upravnih sporova u višečlanim vijećima.

Dva najrazvijenija upravnopravna sustava u kontinentalnoj Europi, njemački i francuski, čvrsto stoje na stajalištu kolegijalnog principa<sup>1</sup> pri rješavanju upravnih sporova. Dakako, u većini pravnih sustava u zemljama Europe postoji mogućnost da određene upravne sporove rješavaju suci pojedinci, jer je prevladavajuće shvaćanje da nije uvijek potrebno rješavanje u vijećima, posebno ako se radi o jednostavnoj stvari. Naime, rašireno se koriste sudska vijeća, ali pod pritiskom rokova i potrebe da se ubrzaju postupci, većina europskih država koristi institut jednog suca, bilo za predmete koji ne predstavljaju neke posebne poteškoće ili za neke vrste sporova (primjerice; zahtjevi za azil u Njemačkoj; sporovi stranaca, zahtjevi za obustavu i privremene mjere u Belgiji; odgovornost i državna služba u Litvi; pravo azila, mirovine, socijalne usluge u Republici Češkoj; praćenje do državne granice u Francuskoj; očigledno nedopuštene ili neopravdane tužbe u Švicarskoj).<sup>2</sup> Međutim, poznati francuski autor Chapus navodi dva ključna uvjeta koja osiguravaju kvalitetu sudskih presuda: 1. mogućnost meritornog odlučivanja i 2. primjenu kolegijalnog načela.<sup>3</sup>

Smatramo da je takvo uređenje, u kojem je rješavanje od strane vijeća pravilo, a rješavanje od strane suca pojedinca iznimka, primjereno. Neki autori,<sup>4</sup> ipak, smatraju da trend ide u pravcu uvođenja instituta jednog suca u prvom stupnju, osim u slučaju posebnih poteškoća, te vijeća sudaca na višim stupnjevima. Međutim, smatramo da ćemo u ovom radu pokazati da se, ako je takav trend i nastao, on danas nalazi pod temeljitim preispitivanjem. Uostalom, Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine (dalje u radu: ZUS)<sup>5</sup> uveo je, prvi put u našem pravu, upravo takav sustav, za koji smatramo da je bio u skladu s potrebom ubrzavanja rješavanja upravnih sporova, ali i u skladu s još važnijom potrebom – osiguravanjem obaju ključnih ciljeva upravnog sudovanja: i zaštite prava stranaka, ali i zaštite objektivne zakonitosti.

Cilj nam je pokazati da je reforma upravnog sudovanja, poduzeta Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 28. prosinca 2012., dakle niti godinu dana od stupanja na snagu ZUS-a, štetna po ostvarenje obaju navedenih ciljeva. Navedeno posebno vrijedi ako se uzmu u obzir oba naglaska reforme: promjena u uređenju sastava suda i promjena

<sup>1</sup> V. u: Schoch, Schneider i Bier, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 2012., dostupno na: [http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/schochkovwgo\\_24/vwgo/cont/schochkovwgo.vwgo.p6.gli.htm&pos=1&hlwords=Einzelrichter%c3%90fakultativer%c3%90+einzelrichter%2cfakultativer+%c3%90+einzel+%c3%90+richter+%c3%90+fakultativ+%c3%90+einzelrichterfakultativer+##xhlhit](http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/schochkovwgo_24/vwgo/cont/schochkovwgo.vwgo.p6.gli.htm&pos=1&hlwords=Einzelrichter%c3%90fakultativer%c3%90+einzelrichter%2cfakultativer+%c3%90+einzel+%c3%90+richter+%c3%90+fakultativ+%c3%90+einzelrichterfakultativer+##xhlhit), pristupljeno 9. listopada 2013., QuaasMichael, i Zuck, Rudiger (ur.), *ProzesseinVerwaltungssachen*, Nomos, Baden-Baden, 2011., str. 391., Chapus, Rene, *Droitducontentieuxadministratif*, Montchrestien, 2006., str. 151., Frydman, Patrik M, *Administrativejusticein France*, <http://www.aat.gov.au/Publications/SpeechesAndPapers/Frydman/AdministrativeJusticeInFrance2008.htm>, pristupljeno 9. listopada 2013., Brabant, Guy, *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ, CID, Beograd, Podgorica, 2002., str. 439., Brown, Newille L. i Bell, John, S., *FrenchAdministrativeLaw*, Clarendon press, Oxford, 1998., str. 106.

<sup>2</sup> Britvić Vetma, Bosiljka, *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010.*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49., br. 2., 2012., str. 402.

<sup>3</sup> Chapus, Rene, *op. cit.* (bilj. 1.), str. 115.

<sup>4</sup> Britvić Vetma, Bosiljka, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 402.

<sup>5</sup> NN 20/10.

u uređenju namirenja troškova spora. No, u ovom ćemo se radu ograničiti samo na promjene u uređenju sastava suda. Naime, ovom je reformom uvedeno, kao pravilo, isključivo rješavanje od strane suca pojedinca u svim sporovima pred prvostupanjskim upravnim sudovima.<sup>6</sup> Prema tome, od 28. prosinca 2012., sve prvostupanjske upravne sporove rješava sudac pojedinac, osim kada kao prvostupanjski sud sudi Visoki upravni sud Republike Hrvatske koji tada sudi u vijeću sastavljenom od tri suca.

## 2. TRADICIJA UREĐENJA SASTAVA SUDA U UPRAVNOM SPORU U HRVATSKOJ

Hrvatsko upravno pravo i upravno sudovanje u Hrvatskoj imaju gotovo stoljeće i pol dugačku tradiciju. Početke upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj moguće je, tako, pronaći već polovicom 19. stoljeća kad je u Habsburškoj Monarhiji 1849. donesen Oktroirani ustav koji je, između ostaloga, proglasio odvajanje sudstva od uprave i nezavisnost sudaca, te je njime osnovano Državno sudište kao najviši sud u državi s određenim atributima ustavnog i upravnog suda. Kompetencije ovog suda otvarale su mogućnost upravnosudske kontrole uprave. No, Ustav se nije dugo održao. Ukinut je 1851. Silvestarskim patentom, kojim je ujedno u Monarhiji uveden otvoreni apsolutizam. Do ponovnog razvitka upravnog sudstva dolazi tek u dvojnoj monarhiji, i to za svaki dio monarhije odvojeno,<sup>7</sup> počevši od 1875. i donošenja austrijskog Zakona o osnivanju Upravnog suda u Beču iste godine, a koji je bio nadležan za Dalmaciju i Istru i rješavao je uvijek u senatu. U ugarskom dijelu Monarhije postojalo je Financijsko upravno sudište od 1883., koje je bilo nadležno za cijelo područje Kraljevine Hrvatske i Slavonije i koje je uvijek rješavalo u vijeću od tri ili dva suca, a o spornim načelnim pitanjima odlučivalo se na plenarnoj sjednici svih sudaca. Taj je sud zamijenilo Kraljevsko ugarsko upravno sudište kad je Hrvatsko-ugarski sabor temeljito izmijenio upravnosudski nadzor uprave 1896. godine Zakonskim člankom XXVI. – o Kraljevskom ugarskom upravnom sudištu, koje je rješavalo ili na plenarnoj sjednici ili u vijećima od 5 sudaca.

Nakon raspada Austro-Ugarske, jedinstveno upravno sudstvo na našem području ustrojava se tek 1923. Naime, na temelju Vidovdanskog ustava, donesen je 1922.

---

<sup>6</sup> O reformi upravnog sudovanja iz 2012. u našoj se znanstvenoj i stručnoj literaturi pisalo pretežito negativno. V. tako, Staničić, Frane, *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, prebrza promjena koja bi se trebala izbjeći*, Informator, broj 6092-6093, 2012., str. 1.-3., Staničić, Frane, *Kamo vodi „mini reforma“ upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, u prvoj godini primjene novog ZUS-a*, Informator, broj 6131, 2012., str. 1.-3., Šikić, Marko i Čadenović, Ivana, *Sastav suda u upravnom sporu*, Informator, br. 6135-6137 (male stranice), str. 1.-8., Rajko, Alen, *Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj – legislativni korak unatrag*, Sveske za javno pravo/BlatterfurOffentlichesRecht, br. 12/2013., str. 31.-36. i Staničić, Frane i Pecotić, Marko, *Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj – Reforma 2012. (I. dio)*, Informator, broj 62, 2013., str. 10. i 11. i Staničić, Frane i Pecotić, Marko, *Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj – Reforma 2012. (II. dio)*, Informator, broj 6221, 2013., str. 7. i 8.

<sup>7</sup> O navedenom v. opsežnije u: Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 310.

Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima<sup>8</sup> prema kojemu je Državni savjet bio vrhovni upravni sud i djelovao je kao prvostupanjski i drugostupanjski sud, dok su upravni sudovi bili formirani isključivo kao prvostupanjski sudovi. Upravni sudovi formirani su u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skopju i Dubrovniku. Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima propisivao je da upravni sudovi uvijek rješavaju u vijećima. Kasnije, u Banovini Hrvatskoj, djelovao je Upravni sud u Zagrebu, osnovan Uredbom o Upravnom sudu u Zagrebu,<sup>9</sup> koji je rješavao u vijećima od pet sudaca. Iznimno se moglo rješavati u vijećima od tri suca, ali samo kada se moglo predmnijevati da umanjenje broja sudaca neće štetno djelovati na temeljitost pravosuđa.<sup>10</sup>

Nakon proglašenja Nezavisne Države Hrvatske 1941., nastavio je s radom Upravni sud u Zagrebu, i to na temelju Uredbe iz 1939., ali uz bitno suženu stvarnu nadležnost jer se povećao broj negativno enumeriranih upravnih stvari. Takva situacija potrajala je do ožujka 1942., kad je donesena Zakonska odredba o Upravnom sudištu kojom su iznova uređeni organizacija i djelokrug upravnog sudstva u državi. Sudsku funkciju obavljalo je u punom vijeću (plenumu), što ga čine predsjednik, potpredsjednik i svi vijećnici, i u peteročlanim vijećima. Samo u iznimnim slučajevima odlučivalo je tročlano vijeće.<sup>11</sup>

U socijalističkoj Jugoslaviji, do 1. srpnja 1977. u SR Hrvatskoj je o upravnim sporovima odlučivao Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske u čijem je sastavu djelovao posebni Odjel za upravne sporove. Osnivanjem Upravnog suda, u njegovu su nadležnost preuzeti svi upravni sporovi dotadašnjeg Odjela za upravne sporove Vrhovnog suda Socijalističke Republike Hrvatske i upravno-računski sporovi koji su do tada bili u nadležnosti Višeg privrednog suda Socijalističke Republike Hrvatske. U svim slučajevima je prema tada važećem Zakonu o upravnim sporovima,<sup>12</sup> a i kasnije, nakon uspostavljanja Upravnog suda Hrvatske, u upravnom sporu rješavalo vijeće od tri suca. I nakon donošenja novog Zakona o upravnim sporovima iz 1977.<sup>13</sup> bilo je propisano da upravne sporove rješava vijeće od tri suca.

U samostalnoj Republici Hrvatskoj upravni spor bio je uređen Zakonom o upravnim sporovima koji je preuzet iz pravnog sustava bivše SFRJ. Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima<sup>14</sup> izvršeno je više izmjena ovoga

---

<sup>8</sup> Službene novine, br. 111. od 22. svibnja 1922.

<sup>9</sup> NN br. 236. od 18. listopada 1939.

<sup>10</sup> V. detaljnije u Medvedović, Dragan, *op. cit.* (bilj. 7.), str. 313.-317. V. i u: Šikić, Marko i Čađenović, Ivana, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 1.-4.

<sup>11</sup> V. detaljnije u: *ibid*, str. 336.-343.

<sup>12</sup> Službeni list SFRJ br. 23. od 23. travnja 1952., Službeni list SFRJ br. 16. od 6. travnja 1965., Službeni list SFRJ br. 21. od 5. svibnja 1965. (pročišćeni tekst).

<sup>13</sup> Službeni list SFRJ br. 4. od 14. siječnja 1977., Službeni list SFRJ br. 36. od 15. srpnja 1977. (ispravak).

<sup>14</sup> NN 53/91.

Zakona donesenog još 1977., a Zakon je tijekom 1992. godine još dva puta<sup>15</sup> mijenjan.

I nakon navedenog preuzimanja vrijedilo je pravilo da Upravni sud Republike Hrvatske rješava upravne sporove u vijeću od tri suca (uz iznimku peteročlanog vijeća pri odlučivanju o zahtjevu za ponavljanjem upravnog spora).<sup>16</sup>

Novi je ZUS koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. također propisao da upravne sporove rješava vijeće od tri suca, ali je uveo i jednu apsolutnu novinu u naše upravno sudovanje – mogućnost da u ZUS-om propisanim slučajevima sporove rješava sudac pojedinac. Ovakvo uređenje, kako je navedeno u nastavku, postoji u velikom broju pravnih poredaka jer je prevladavajuće shvaćanje da nije uvijek potrebno rješavanje u vijećima, posebno ako se radi o jednostavnoj stvari. Prema tekstu novog ZUS-a, sudac pojedinac tako je rješavao sljedeće sporove: 1. o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku, osim kad 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; 2. o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu; 3. o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela. Smatramo kako je ovakvim pristupom zakonodavac u novom ZUS-u na primjeren način riješio mogućnost da u upravnim sporovima sudi sudac pojedinac.

### **3. ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA**

Vlada RH je na sjednici od 31. svibnja 2012. usvojila i uputila u saborsku proceduru Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima.<sup>17</sup> Hrvatski sabor je dana 1. lipnja 2012. dopunio dnevni red Prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima.<sup>18</sup> Sabor je raspravu zaključio 14. lipnja 2012., a idućeg dana je, jednoglasno (130 glasova „za“), donesen zaključak da se prihvaća Prijedlog zakona.

Vlada RH je potom na svojoj sjednici dana 29. studenog 2012. prihvatila Konačni prijedlog<sup>19</sup> Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. Idućeg dana je Sabor dopunio dnevni red Konačnim prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. Zakon je izglasovan i objavljen u službenom glasilu RH – „Narodnim novinama“,<sup>20</sup> a stupio na snagu 28. prosinca

---

<sup>15</sup> NN 9/92 i 77/92.

<sup>16</sup> V. detaljnije, u Šikić, Marko i Čadenović, Ivana, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 2.-3.

<sup>17</sup> V. na: [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice\\_i\\_odluke\\_vlade\\_rh/2012/29\\_sjednica\\_vlade\\_republike\\_hrvatske](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2012/29_sjednica_vlade_republike_hrvatske), pristupljeno 5. listopada 2013.

<sup>18</sup> V. na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2148> pristupljeno 5. listopada 2013.

<sup>19</sup> Dostupno na: [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice\\_i\\_odluke\\_vlade\\_rh/2012/64\\_sjednica\\_vlade\\_republike\\_hrvatske/64\\_6\\_pdf/\(view\\_online\)/1#document-preview](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2012/64_sjednica_vlade_republike_hrvatske/64_6_pdf/(view_online)/1#document-preview), pristupljeno 15. listopada 2013.

<sup>20</sup> NN 143/12.

2012. Navedenim Zakonom provedena je dalekosežna i, prema našem mišljenju, posve neutemeljena i nepotrebna reforma upravnog sudovanja.

Ta se reforma može raščlaniti na dvije ključne točke:

1. sastav suda i
2. sustav namirenja troškova upravnog spora.

Naime, promijenjena<sup>21</sup> je odredba čl. 14., st. 1. ZUS-a na način da je propisano da u „upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac pojedinac“, pa je od 28. prosinca 2012. uspostavljeno rješavanje prvostupanjskih upravnih sporova pred upravnim sudovima isključivo od strane suca pojedinca, što je, prema našem mišljenju, koje ćemo u nastavku argumentirati, neutemeljena i neobjašnjiva promjena. S druge strane, promijenjen je čl. 79.<sup>22</sup> koji je uređivao troškove upravnog spora na način da je provedeno vraćanje na uređenje snošenja troškova iz starog ZUS-a, pa sada (opet) čl. 79. glasi: „U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove“.

Na ovom mjestu moramo naglasiti činjenicu da se izmjeni i dopuni ZUS-a pristupilo već u svibnju 2012. Kada uzmemo u obzir da je ZUS stupio na snagu 1. siječnja 2012., vidimo da se u ovu značajnu izmjenu krenulo nakon samo četiri puna mjeseca primjene zakona. Nije nevažna činjenica da se ZUS studiozno pripremao, u okviru CARDS 2004 twinning projekta "Podrška razvoju učinkovitijeg, djelotvornijeg i modernijeg upravljanja i rada Upravnog suda Republike Hrvatske",<sup>23</sup> koji je otpočeo u rujnu 2007., a priprema zakona trajala je sve do 2010.

Prema našem mišljenju, postoji značajna razlika u postupku donošenja ZUS-a i

---

<sup>21</sup> Također je i brisan čl. 14., st. 2. koji je glasio: „(2) U upravnom sudu sudac pojedinac odlučuje:

1. o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku, osim kad 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,

2. o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu,

3. o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela“.

<sup>22</sup> Originalni čl. 79. ZUS-a glasio je: „(1) Troškove spora čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

(2) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmaju se iz sredstava suda.

(3) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

(4) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

(5) Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora“.

<sup>23</sup> O navedenom Projektu v. na: <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=CARDS2004.html>, pristupljeno 15. listopada 2013.

Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. ZUS je donesen na ozbiljan i adekvatno pripremljen način, a njegovo noveliranje provedeno je kao rezultat apsolutno neadekvatne pripreme njegove primjene, ali i bez adekvatne analize posljedica reforme u budućnosti, isključivo radi postizanja kratkoročnog cilja ubrzavanja rada prvostupajnskih upravnih sudova, kako ćemo u nastavku i pokazati.

#### 4. UREĐENJE SASTAVA SUDA U TRIDESET EUROPSKIH ZEMALJA

Da bismo dodatno argumentirali već iznesene stavove, ali i one koje ćemo tek izreći, proveli smo komparativno istraživanje uređenja sastava suda u upravnim sporovima u svim europskim zemljama koje su ustrojile posebne upravne sudove, ali i nekih koje ih nisu ustrojile, radi usporedbe. Ono što je svim ovim zemljama zajedničko jest činjenica da u drugom stupnju, kada je omogućeno pravo na žalbu, sve upravne sporove rješava vijeće, pa se na to nećemo posebno osvrnati. Ograničit ćemo se, dakle, na uređenje sastava suda pred prvostupajnskim upravnim sudovima.

##### 4.1. Francuska

U pravu Francuske, domovine upravnog prava, upravne sporove u pravilu rješava vijeće sastavljeno od više sudaca, čiji broj ovisi o složenosti predmeta. Naime, u francuskoj se teoriji smatra da se rješavanjem spora od strane vijeća osigurava „savršena kvaliteta presuda“.<sup>24</sup> Dodatno, u francuskom pravu postoji i posebni "*commissaire du gouvernement*" koji je također sudac i koji u složenim slučajevima pomaže vijeću na raspravi. Dakako, zbog potrebe za smanjenjem trajanja sudskih postupaka, i u Francuskoj postoji mogućnost da spor riješi sudac pojedinac, ali se ta mogućnost odnosi na najjednostavnije slučajeve.<sup>25</sup> Odnosno, ova se mogućnost odnosi samo na slučajeve u kojima se čvrsto može pretpostaviti da spor neće biti složen.<sup>26</sup> Ali, i u tim slučajevima suda pojedincu pomaže već spomenuti "*commissaire du gouvernement*", a sudac ima pravo, ako tako procijeni, spor prebaciti na rješavanje vijeću.<sup>27</sup>

U francuskoj se pravnoj teoriji danas javljaju dvojbe glede korisnosti uvođenja mogućnosti rješavanja upravnih sporova od strane suca pojedinca. Neki autori, iako se ta mogućnost koristi iznimno često, pa se kaže da i do dvije trećine presuda donose suci pojedinci, smatraju da se radi o eksperimentu koji nije pokazao prave

---

<sup>24</sup> Chapus, Rene, *op. cit.* (bilj. 1.), str. 115. i 177., Frydman, Patrik M, *op. cit.* (bilj. 1.).

<sup>25</sup> Primjerice, čija vrijednost spora ne prelazi 10.000 eura. V. u: Frydman, Patrik M, *op. cit.* (bilj. 1.).

<sup>26</sup> Weber, Anne, *Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice?*, Revue française d'administration publique 2008/1, n° 125. str. 182.

<sup>27</sup> *Ibid.*, str. 193.

rezultate.<sup>28</sup> Naime, od 1990., kada je uveden u francusko pravo,<sup>29</sup> a da bi se povećala produktivnost sudova koji su se teško nosili s velikim brojem predmeta,<sup>30</sup> pokazalo se da se mogućnost rješavanja od strane suca pojedinca pretjerano koristi, što ima za efekt smanjenje kvalitete sudskih presuda.<sup>31</sup>

## 4.2. Njemačka

U pravu Savezne Republike Njemačke, *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO)<sup>32</sup> propisuje se da upravni sudovi u pravilu rješavaju u vijeću od tri suca i dva počasna suca (porotnika) (§. 5., st. 3.), ali moguće je da spor riješi i sudac pojedinac. Ta mogućnost postoji u zakonom propisanim slučajevima: u sporu ne postoje pravne niti činjenične poteškoće, spor ne predstavlja stvar od fundamentalnog značenja (§. 6., st. 2.). Stvar se ne može dati na rješavanje sucu pojedincu ako je već održana usmena rasprava.

Kao i u Francuskoj, sudac pojedinac može vratiti stvar na rješavanje vijeću ako smatra da zakonski uvjeti nisu ispunjeni (§. 6., st. 3.), a vijeće ne može zatražiti da mu se predmet ponovno preda na rješavanje.<sup>33</sup> O tome da li se radi o predmetu koji može riješiti sudac pojedinac, odlučuje vijeće koje predaje predmet na rješavanje sucu pojedincu.<sup>34</sup>

Njemački autori posebno naglašavaju da je rješavanje od strane suca pojedinca dopustivo samo ako se može smatrati da nema „opasnosti po kvalitetu sudskih odluka ako bi je donio sudac pojedinac, a posebno ako se radi o slučajevima sporova kod kojih nema značajnog utjecaja na društvo i koji nisu pravno ili činjenično zahtjevni“.<sup>35</sup> Prema tome, ako se radi o složenijim sporovima, nema mogućnosti da ih rješava sudac pojedinac.

## 4.3. Austrija

U austrijskom pravu, koje je zadržalo jednostupanjsko upravno sudovanje, upravne sporove rješava, sukladno *Verwaltungsgerichtshofgesetz* (VwGG), Upravni sud (*Verwaltungsgerichtshof*), koji sve upravne sporove rješava u senatu. Senati se sastoje od pet članova (*Fünfersenat*) i od tri člana (*Strafsenat*).<sup>36</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid*, str. 179.-196.

<sup>29</sup> *Ibid*, str. 181.

<sup>30</sup> Tako se u onodobnoj francuskoj literaturi navodi da je jedan od osnovnih problema taj da je „porast primljenih predmeta veći od presuđenih pa nanovo dolazi do nagomilavanja slučajeva ovoga puta na nivou administrativnih sudova; ukupan broj je u posljednjih petnaest godina narastao sa 45.000 na 110.000, da bi 1991. godine dosegao 150.000.“ V. u: Brabant, Guy, *op. cit.* (bilj. 1.), str. 428. Zanimljivo je da je upravo u tom trenutku uvedena mogućnost rješavanja od strane suca pojedinca, kako je *supra* navedeno, nap a.

<sup>31</sup> Weber, Anne, *op. cit.* (bilj. 27.), str. 196.

<sup>32</sup> BGBl. I S. 686.

<sup>33</sup> QuaasMichael, i Zuck, Rudiger (ur.), *op. cit.* (bilj. 1.), str. 395.

<sup>34</sup> *Ibid*, str. 392.

<sup>35</sup> *Ibid*, str. 393.

<sup>36</sup> Adamovich, Ludwig K. i Funk, Bernd-Christian, *Allgemeins Verwaltungsrecht*, Springer-Verlag, Wien, 1987., str. 450. V. i §. 11. VwGG.



U određenim slučajevima, *Fünfersenat* se može pretvoriti u posebni *Dreiersenat*, vijeće tri suca, kada je potrebno odlučivati o određenim procesnim pitanjima.<sup>37</sup>

#### 4.4. Italija

Republika Italija uspostavila je 1971. godine dvadeset regionalnih upravnih sudova koji sude kao prvostupanjski upravni sudovi. Niti jednom od kasnijih zakonskih intervencija u sustav upravnog sudovanja nije se mijenjao princip da ovi sudovi rješavaju upravne sporove u vijećima sastavljenima od tri suca.<sup>38</sup> Postoje izuzetni slučajevi u kojima odluku donosi jedan sudac u predmetima od izuzetne žurnosti ili ako je riječ o odustajanju od postupka, mirenju stranaka, prekidu ili obustavi postupka.<sup>39</sup>

#### 4.5. Belgija

U pravu Belgije, upravne sporove u pravilu rješava vijeće od tri suca. Međutim, kada se odlučuje o dopuštenosti tužbe, uvijek odlučuje sudac pojedinac. Sudac pojedinac odlučuje u zakonom određenim slučajevima. Dodatno, predsjednik vijeća može, kada smatra da to neće ugroziti ničija prava u sporu, odrediti da spor odluči sudac pojedinac. Isto tako, ako to traži tužitelj, sudac pojedinac može, ako smatra da to zahtijeva složenost slučaja, uputiti stvar na rješavanje vijeću.<sup>40</sup>

#### 4.6. Nizozemska

Nizozemski Zakon o općem upravnom pravu<sup>41</sup> propisuje da upravne sporove rješavaju okružni upravni sudovi u prvom stupnju, a u drugom stupnju odlučuju Državni savjet ili posebni tribunali, ovisno o upravnom području (čl. 3:29). Kada okružni upravni sudovi rješavaju u prvom stupnju, tužbu najprije pregledava sudac pojedinac. Ukoliko sudac pojedinac procijeni da slučaj nije prikladan za rješavanje od strane samo jednog suca, proslijedit će tužbu na rješavanje vijeću sastavljenom od tri suca, a može to učiniti i iz drugih razloga. Vijeće može uzeti tužbu u razmatranje, ali može je i vratiti sucu pojedincu. Do upućivanja tužbe bilo sucu pojedincu, bilo vijeću, može doći u bilo kojem trenutku u postupku (čl. 8:10).

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Cassese, Sabino, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Mvltà Pavcis AG, Milano, 2004., str. 402.

<sup>39</sup> Britvić Vetma, Bosiljka, *op. cit.* (bilj. 2.), str. 402.

<sup>40</sup> Lewalle, Paul, *Administrative justice in Europe - Belgian law*, dostupno na: [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>41</sup> *General Administrative Law Act*, dostupan na: <http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&e&src=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CEIQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.riksverheid.nl%2Fbestanden%2Fdocumenten-en-publicaties%2Fbesluiten%2F2009%2F10%2F01%2Fgeneral-administrative-law-act-text-per-1-october-2009%2Fgala18-11-09.pdf&ei=MhVYUuTeD8zIswaKCQ&usg=AFQjCNFxe5eeRrNopgkzshLKbzrjy5JLaQ&bvm=bv.53899372,d.bGE>, pristupljeno 10. listopada 2013.

#### 4.7. Španjolska

Zanimljivo rješenje nalazimo u španjolskom pravu. Naime, u Španjolskoj su uspostavljeni pokrajinski upravni sudovi, kojih ima najmanje jedan u svakoj pokrajini, a može ih biti i više, centralni upravni sudovi te Vrhovni upravni sud.

I pokrajinski i centralni upravni sudovi mogu rješavati u prvom stupnju, ovisno o predmetu spora. U sporovima pred pokrajinskim sudovima rješava sudac pojedinac (u pravilu, postoje i pokrajinski upravni sudovi koji rješavaju u vijeću), a u sporovima pred centralnim sudovima rješava vijeće. Pokrajinski upravni sudovi rješavaju, primjerice, protiv odluka lokalnih jedinica ili kada vrijednost spora ne prelazi 60.000 eura, a centralni upravni sudovi, primjerice, protiv odluka ministarstava ili kada vrijednost spora prelazi spomenuti iznos.<sup>42</sup>

#### 4.8. Portugal

Portugalski *Código do Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais*,<sup>43</sup> u čl. 26. propisuje da upravni sudovi i posebni financijski sudovi rješavaju u vijećima od najmanje tri suca. Ta tri suca procjenjuju predmet, odnosno to čini sudac izvjestitelj, koji može procijeniti da spor može riješiti i sudac pojedinac (čl. 92.). Dodatno, posebnim zakonom može biti propisano da spor rješava sudac pojedinac.

#### 4.9. Luksemburg

U Luksemburgu, ustrojeno je specijalizirano upravno sudstvo koje se sastoji od dva suda: Administrativnog tribunala i Upravnog suda kao drugostupanjskog suda. Administrativni tribunal djeluje kao prvostupanjski sud i sve sporove rješava u vijećima od tri suca. U određenim slučajevima, radi hitnosti postupka, spor može riješiti sudac pojedinac.<sup>44</sup>

#### 4.10. Češka

U pravu Republike Češke, sukladno Zakonu o upravnim sporovima,<sup>45</sup> prvostupanjski regionalni upravni sudovi, ukoliko nije drugačije propisano, rješavaju upravne sporove u vijećima od tri suca (§. 31., st. 1.). U zakonom određenim slučajevima kao što su: socijalna skrb, zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje, radnopravni sporovi i dr. odlučuje sudac pojedinac (§. 31., st. 2.).

---

<sup>42</sup> V. u: De Enterría, G. E. i Fernández, T-R, *Curso de derecho administrativo II*, Thomson civitas, Madrid, 2006.

<sup>43</sup> Dostupan na: <http://www.dgaj.mj.pt/DGAJ/sections/files/legislacao/leg-tafs/leg-tafs>, pristupljeno 15. listopada 2013.

<sup>44</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/luxembourg/luxembourg\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/luxembourg/luxembourg_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>45</sup> Act No. 150/2002 Coll as amended by Act. No. 192/2003 Coll., Act. No. 22/2004 Coll., Act No. 235/2004 Coll.

#### 4.11. Poljska

Prema poljskom Zakonu,<sup>46</sup> prvostupanjski upravni sud rješava u vijeću od tri suca, ako provodi raspravu (čl. 16. §. 1.) ukoliko zakonom nije drugačije propisano, a ukoliko rješava na nejavnoj sjednici, onda rješava sudac pojedinac, ukoliko zakonom nije drugačije propisano (čl. 16. §. 2.). Hoće li se spor riješiti uz provođenje javne rasprave ili na nejavnoj sjednici, uređeno je posebnim zakonom.

#### 4.12. Finska

U pravu Finske regionalni prvostupanjski (njih osam) upravni sudovi rješavaju, u pravilu, u vijećima sastavljenima od tri suca. U određenim slučajevima, primjerice u slučajevima mentalnih oboljenja ili odlučivanja o skrbi nad djetetom u odlučivanju i donošenju odluke sudjeluje dodatni član koji ima posebna znanja, pa se vijeće sastoji od minimalno (prema tome, moguće ih je i više) dva suca i dodatnog stručnog člana.

Dodatno, u sporovima koji se tiču slučajeva uređenih Zakonom o vodama i Zakonom o zaštiti okoliša, u prvom stupnju odlučuje vijeće od četiri suca. Vrhovni upravni sud odlučuje u vijećima koja su sastavljena od pet sudaca.<sup>47</sup> Slično kao i u Francuskoj i SR Njemačkoj, sudac pojedinac odlučuje o jednostavnim stvarima.<sup>48</sup>

#### 4.13. Švedska

U pravu Švedske nalazimo suca pojedinca koji rješava upravne sporove, ali se ipak radi o odlučivanju u vijeću, budući da uz suca profesionalca u vijeću sjede i tri „suca porotnika“ te svi zajedno odlučuju o ishodu spora.

U određenim stvarima, kao što je odlučivanje u sporovima protiv odluka jedinica lokalne samouprave, sudjeluju i dva „specijalna“ člana sudskog vijeća.<sup>49</sup> U određenim jednostavnim ili hitnim stvarima odlučuje sudac pojedinac.<sup>50</sup>

#### 4.14. Estonija

U pravu Estonije, upravne sporove rješava ili sudac pojedinac ili vijeće od tri suca.<sup>51</sup> Uobičajeno je da većinu slučajeva rješava sudac pojedinac, a složenije

---

<sup>46</sup> *Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz.U.02.153.1270.

<sup>47</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/finland/finland\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/finland/finland_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>48</sup> V. na: <http://www.oikeus.fi/17646.htm>, pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>49</sup> V. na: <http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-courts/County-administrative-courts/>, pristupljeno 10. listopada 2012.

<sup>50</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/sweden/sweden\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/sweden/sweden_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>51</sup> V. §. 12. st. 2. t. 6. *Halduskohtumenetluse seadustik Vastuvõetud* 25.02.1999 RT I 1999, 31, 425 jõustumine 01.01.2000, RT I 2002, 62, 376 - jõust. 01.08.2002, RT I 2003, 23, 140 - jõust. 01.01.2004, RT I 2004, 46, 329 - jõust. 01.07.2004, RT I 2005, 39, 308 - jõust. 01.01.2006.

slučajeve vijeće. U pripremnom se postupku odlučuje hoće li slučaj riješiti sudac pojedinac ili vijeće od tri suca.<sup>52</sup> Međutim, kada otpočne postupak, stranka se može žaliti na odluku da slučaj rješava sudac pojedinac i tražiti formiranje vijeća.<sup>53</sup>

#### 4.15. Ukrajina

U ukrajinskom pravu, prvostupanjski upravni sudovi rješavaju sporove u vijećima, iako se raspravlja o mogućnosti prebacivanja određenih sporova na rješavanje sucima pojedincima.<sup>54</sup>

#### 4.16. Litva

Litvansko pravo propisuje da upravne sporove u prvom stupnju rješavaju regionalni upravni sudovi. Sporove vezane za naknadu štete nastale radom uprave i službeničke sporove rješava sudac pojedinac. Ostale sporove rješava vijeće sastavljeno od tri suca. U određenim slučajevima, i u onim slučajevima u kojima uobičajeno rješava sudac pojedinac može se formirati vijeće.<sup>55</sup>

#### 4.17. Latvija

U pravu Latvije, upravne sporove rješavaju prvostupanjski upravni sudovi, a u pravilu sudi sudac pojedinac, ali ako se radi o kompliciranom sporu, onda, sukladno čl. 109. Zakona o upravnom postupku, predsjednik suda može odrediti da sudi vijeće.<sup>56</sup>

#### 4.18. Grčka

Grčko zakonodavstvo propisuje da Državni savjet i žalbeni upravni sudovi uvijek rješavaju u vijeću, a prvostupanjski upravni sudovi rješavaju ili u vijeću ili kao sudac pojedinac, ovisno o postupovnim propisima.<sup>57</sup> Neki autori, pak, navode da Grčka ne poznaje sustav u kojem rješava sudac pojedinac.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/estonia/estonia\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/estonia/estonia_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>53</sup> §. 19. st. 3 Halduskohtumenetluse seadustik Vastuvõetud 25.02.1999 RT I 1999, 31, 425 jõustumine 01.01.2000, RT I 2002, 62, 376 - jõust. 01.08.2002, RT I 2003, 23, 140 - jõust. 01.01.2004, RT I 2004, 46, 329 - jõust. 01.07.2004, RT I 2005, 39, 308 - jõust. 01.01.2006.

<sup>54</sup> V. u: *Twinning project Fiche*, str. 6. i. 10. na: [http://www.esteri.it/MAE/doc/UA\\_10\\_ENP\\_PCA\\_JH\\_21\\_fiche.pdf](http://www.esteri.it/MAE/doc/UA_10_ENP_PCA_JH_21_fiche.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>55</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/lithuania/lithuania\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/lithuania/lithuania_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>56</sup> V. na: [https://e-justice.europa.eu/content\\_ordinary\\_courts-18-lv-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-lv-en.do?member=1), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>57</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/greece/greece\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/greece/greece_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>58</sup> Šikić, Marko i Čađenović, Ivana, op. cit. (bilj. 6.), str. 7.

#### 4.19. Turska

Turska je država sa sustavom upravnog spora koji se sastoji od tri stupnja. U prvom stupnju nadležni su upravni sudovi i posebni porezni sudovi. I upravni i porezni sudovi odlučuju u vijećima od tri suca, no, također, donošenje pojedinih odluka prepušteno je sucu pojedincu.<sup>59</sup>

#### 4.20. Bugarska

U Bugarskoj je ustrojeno 28 regionalnih upravnih sudova koji rješavaju upravne sporove u prvom stupnju, a kao žalbena instanca ustrojen je Vrhovni upravni sud Republike Bugarske koji u određenim slučajevima<sup>60</sup> djeluje i kao sud prvog stupnja.

Bugarsko pravo propisuje da upravne sporove rješava sudac pojedinac, a samo kada Vrhovni upravni sud odlučuje kao sud prvog stupnja, kasacijska instanca ili kada ocjenjuje propise koje donose vijeća lokalne samouprave odlučuje vijeće od tri suca.<sup>61</sup>

#### 4.21. Cipar

Cipar je država koja nema specijalizirane upravne sudove. Ustav Cipra određuje da Vrhovni sud Cipra, kao jedini upravni sud u državi, ima isključivu nadležnost odlučivati o svakom pravnom sredstvu podnesenom protiv odluke, postupanja ili propusta tijela ili osobe koja provodi izvršnu ili upravnu vlast, a koja je postupala neustavno, odnosno nezakonito ili je prekoračila, odnosno zlorabila svoje ovlasti.

Vrhovni sud odlučuje u upravnom sporu i u prvom i drugom stupnju. U prvom stupnju slučajeve saslušava sudac pojedinac.<sup>62</sup>

#### 4.22. Slovačka

Slovačka spada među zemlje koje nisu ustrojile specijalizirane upravne sudove, nego upravne sporove rješavaju redovni sudovi. Za rješavanje upravnih sporova nadležno je osam regionalnih sudova u prvom stupnju. Upravne sporove pred tih osam sudova rješava vijeće od tri suca ili sudac pojedinac. U određenim slučajevima, kao prvostupanjski sud javlja se Vrhovni sud koji rješava u vijećima sastavljenima od tri ili pet sudaca.

Sudac pojedinac rješava kada se tužba podnosi protiv rješenja koja nisu još konačna u upravnom postupku. Dodatno, sudac pojedinac rješava u sljedećim

---

<sup>59</sup> V. u: *ibid.*

<sup>60</sup> Primjerice, protiv akata Vlade, Narodne banke, akata ministara i sl.

<sup>61</sup> V. na: <http://www.aihja.org/images/users/1/files/bulgaria.en.pdf?PHPSESSID=f83dg63dqj61vokoe p4kk44fu1>, pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>62</sup> Šikić, Marko i Čadenović, Ivana, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 7.

slučajevima: u pitanjima mirovinskog osiguranja, zdravstvenog i socijalnog osiguranja i azila.<sup>63</sup>

#### **4.23. Rumunjska**

Rumunjska također spada među države koje nisu ustrojile specijalizirano upravno sudstvo. U Rumunjskoj su za kontrolu zakonitosti rada uprave nadležni redovni sudovi, koji su ustrojeni u trostupanjski sustav.

U prvom stupnju upravne sporove rješava sudac pojedinac, osim kada žalbeni sudovi djeluju kao prvostupanjski sudovi, kada sporove rješava vijeće od dva suca. To je slučaj u zakonom propisanim slučajevima koji se smatraju složenijima.<sup>64</sup>

#### **4.24. Mađarska**

Mađarska spada među zemlje koje nemaju posebne upravne sudove – upravne sporove u Mađarskoj rješavaju redovni sudovi. Upravne sporove rješava sudac pojedinac, ali ukoliko vrijednost spora prelazi 30 milijuna forinti (oko 100.000 eura), o takvom sporu odlučuje vijeće koje se sastoji od tri profesionalna suca (§. 324., st. 2. Zakona o parničnom postupku).

#### **4.25. Danska**

U Danskoj također nisu ustrojeni specijalizirani upravni sudovi, nego upravne sporove rješavaju redovni sudovi. Redovno je sudstvo, kao i u Rumunjskoj, ustrojeno u trostupanjski sustav, a sudovi mogu provesti punu kontrolu svih odluka koje donesu upravna tijela. U prvom stupnju pred lokalnim sudovima (njih 24), upravne sporove uglavnom rješava sudac pojedinac. Međutim, u važnim slučajevima i u slučajevima koji budu procijenjeni kao kompleksni, ustrojava se sudsko vijeće u sastavu od tri suca koji rješavaju spor.<sup>65</sup>

#### **4.26. Sastav suda u zemljama bivše SFRJ**

Uvidom u zakonodavstva država bivše SFRJ, moguće je zaključiti da sva propisuju da upravne sporove u pravilu rješava vijeće od tri suca.

##### *4.26.1. Slovenija*

Slovenski *Zakon o upravnom sporu*<sup>66</sup> propisuje da upravne sporove rješava vijeće od tri suca Upravnog suda, ako zakon ne propisuje drugačije (čl. 13., st.

---

<sup>63</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovakia/slovakia\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovakia/slovakia_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>64</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/romania/romania\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/romania/romania_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>65</sup> [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/denmark/denmark\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/denmark/denmark_en.pdf), pristupljeno 10. listopada 2013.

<sup>66</sup> Uradni list RS, št. 105/2006.

1.). Slovenski ZUS također propisuje da sudac pojedinac rješava sporove čija vrijednost spora ne prelazi 20.000 eura, sporove u kojima se pobijaju procesni akti doneseni u upravnom postupku, jednostavne sporove i sporove kod kojih upravni akt ima takvu pogrešku da zbog nje nije moguće ocijeniti njegovu zakonitost (čl. 13., st. 2.).

O tome hoće li spor riješiti sudac pojedinac u slučajevima u kojima vrijednost spora ne prelazi 20.000 eura i kod jednostavnih sporova odlučuje vijeće na prijedlog suca izvjestitelja (čl. 13., st. 3.).

#### 4.26.2. Srbija

Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije<sup>67</sup> propisuje da upravni spor rješava Upravni sud te da, pritom, odlučuje u vijeću od tri suca, osim ako tim Zakonom nije drukčije određeno. Zakonom je određeno da sudac pojedinac odbacuje tužbu zbog njezine neurednosti i iz drugih zakonskih razloga (čl. 8.).

#### 4.26.3. Crna Gora

Upravni sud Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici, uveden je u sustav sudske vlasti Zakonom o sudovima koji je stupio na snagu 2002., a sam sud je započeo s radom 1. siječnja 2005. Upravni spor uređen je Zakonom o upravnom sporu iz 2003.<sup>68</sup> Zakon određuje da upravni spor rješavaju Upravni sud Republike Crne Gore i Vrhovni sud Republike Crne Gore. Upravni sud odlučuje o tužbi u sudskom vijeću, sastavljenom od troje sudaca profesionalaca (čl. 4., st. 2.), osim kad odlučuje o zahtjevu za donošenje privremene mjere, kad odlučuje predsjednik vijeća (čl. 14., st. 2.).

#### 4.26.4. Bosna i Hercegovina

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine<sup>69</sup> propisuje da sud odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudaca, ako tim zakonom nije drugačije određeno. U upravnim sporovima pokrenutim protiv rješenja o stavljanju stranca pod nadzor odlučuje sudac pojedinac (čl 7.).

#### 4.26.5. Makedonija

U pravu Makedonije, upravno sudovanje uređeno je *Zakonom za upravite sporovi*<sup>70</sup> koji propisuje da upravne sporove u prvom stupnju rješava Upravni sud, i to u vijeću od tri suca (čl. 8., st. 3.). Makedonsko pravo ne poznaje rješavanje od strane suca pojedinca.

---

<sup>67</sup> Službeni glasnik RS, 111/09.

<sup>68</sup> Službeni list 60/03 i 32/11.

<sup>69</sup> Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, SGBiH, 19/02, 88/07.

<sup>70</sup> Službeni list RM, 62/06 i 150/10.

#### 4.27. Sinteza poredbene analize

Kada sagledamo uređenje sastava suda u analiziranim zemljama, jasno je da gotovo da nema niti jedne zemlje koja je ustrojila specijalizirane upravne sudove a da se odlučila rješavanje upravnih sporova povjeriti isključivo sucu pojedincu. Od svih analiziranih zemalja, samo je Bugarska preuzela takav sustav. Njoj se približila Latvija, ali uz ogradu da se uvijek može formirati vijeće ako to zahtijeva složenost predmeta. U zemljama bivše SFRJ sva zakonodavstva propisuju da upravne sporove rješavaju vijeća sastavljena od tri suca.

Prema tome, slobodno se može istaknuti da je u gotovo svim<sup>71</sup> državama Europe koje su ustrojile specijalizirane upravne sudove propisano kao pravilo da upravne sporove rješava vijeće, a one koje su dopustile da određene slučajeve rješava sudac pojedinac, rezervirale su tu mogućnost za jednostavnije stvari (često se sporovi oko azila javljaju kao oni koje rješavaju suci pojedinci, a koje nipošto ne možemo okarakterizirati jednostavnima, ali razlog za to leži u činjenici da se ti postupci moraju hitro okončati). Neke, rijetke, države<sup>72</sup> preferiraju rješavanje upravnih sporova od strane suca pojedinca, ali propisuju mogućnost rješavanja u vijeću za složenije predmete.

Ako promotrimo države koje nisu ustrojile upravno sudstvo, onda možemo vidjeti da u većini od njih upravne sporove rješava sudac pojedinac, ali uz ogradu da se složeni slučajevi većinom rješavaju u vijeću. Dodatno, kako smo naveli ranije, u pravu Cipra propisano je da upravne sporove rješava najviši sud – Vrhovni sud, što također govori o značaju koji se pridaje upravnom sudovanju.

Zaključno, od svih 30 analiziranih zemalja, samo dvije,<sup>73</sup> Bugarska i Rumunjska, imaju sustav upravnog sudovanja u kojem se može reći da je rješavanje upravnih sporova od strane suca pojedinca strogo pravilo (Bugarska), odnosno da će samo iznimno doći do formiranja vijeća u prvostupanjskom upravnom sporu kada ga rješava sud koji je obično sud drugog stupnja (Rumunjska). Sve ostale zemlje propisuju ili da upravne sporove rješava vijeće kao pravilo, ili da se, što je rjeđe i pojavljuje se uglavnom u zemljama koje nisu ustrojile specijalizirano upravno sudstvo, čak i kada bi inače rješavao sudac pojedinac, može formirati vijeće, ovisno o složenosti predmeta koji se nađe pred sudom.

Jasno je da nam se, nužno, mora postaviti pitanje zbog čega se hrvatski zakonodavac odlučio za zakonodavno uređenje koje je u Europi gotovo nepoznato. U daljnjim recima pokušat ćemo odgovoriti na to pitanje.

---

<sup>71</sup> Iznimka Bugarske i, donekle, Latvije, nap. a.

<sup>72</sup> Estonija i Latvija, nap. a.

<sup>73</sup> Ovdje bi spadao i Cipar, ali smatramo da ga ipak ne treba svrstati u ovu skupinu zbog činjenice da upravne sporove prema ciparskom pravu u prvom stupnju rješava najviši sud Cipra – Vrhovni sud.



## 5. ANALIZA REFORME SASTAVA SUDA UVEDENE ZAKONOM O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Odredba po kojoj u upravnim sporovima u prvom stupnju pred upravnim sudovima uvijek odlučuje sudac pojedinac (čl. 14., st. 1. noveliranog ZUS-a) izazvala je, kako smo već ranije i naveli, veliku buru u znanstvenim i stručnim krugovima. Naravno, u praksi nije uvijek potrebno da rješava vijeće u sastavu od tri suca, posebno ako se radi o jednostavnoj stvari, ali je isto tako upitan smisao (a i održivost) odredbe po kojoj sudac pojedinac odlučuje u apsolutno svim slučajevima.<sup>74</sup>

Nije nebitno napomenuti kako je Visoki upravni sud RH na svojoj sjednici 20. ožujka 2012. o predloženoj noveli dao sljedeće mišljenje: „U svom mišljenju, Visoki upravni sud u prvom redu ukazuje na nedostatak praktičnog iskustva u primjeni novog ZUS-a te na nemogućnost procjene povećanja učinkovitosti prvostupajnskih upravnih sudova predloženim izmjenama te smatra da bi tako postignuta veća učinkovitost, čak ako bi se i postigla, imala kratkoročan učinak s nepopravljivim dugotrajnim štetnim posljedicama po kvalitetu upravnog sudovanja i zaštitu prava stranaka pred sudom.“<sup>75</sup>

Naime, kako smo naveli u uvodu, smatramo da nesporno postoji pozitivna korelacija između rješavanja u vijeću i kvalitete sudskih presuda. Ova tvrdnja pojavljuje se u pravnoj teoriji i Francuske i Njemačke te je, između ostaloga, razlog zbog kojega oba ta, za Europu ključna pravna sustava, i dalje inzistiraju na principu kolegijalnog rješavanja upravnih sporova. Nije, ponovimo, sporna mogućnost uvođenja rješavanja od strane suca pojedinca u jednostavnijim, pa i hitnim slučajevima, ali čvrsto stojimo na stajalištu da to nikako ne smije postati pravilom. Ovo naše stajalište argumentirat ćemo u nastavku opisanim primjerima.

### 5.1. Sporovi protiv odluka regulatornih agencija i odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Regulatorne agencije su posebna javnopravna tijela o čijoj pravnoj prirodi u našoj pravnoj teoriji, a ni svjetskoj, ne postoji konsenzus. Međutim, za potrebe ovog rada, potrebno je naglasiti da su u hrvatskoj pravnoj literaturi postavljeni neki ključni kriterij koje pravna osoba mora zadovoljavati da bi se smatrala regulatornom agencijom: 1. da je riječ o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, 2. da ima ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka te 3. da protiv pojedinačne odluke regulatorne agencije žalba nije dopuštena.<sup>76</sup> Ovim kriterijima teorija je dodala još dva, jedan

---

<sup>74</sup> V. u: Staničić, Frane i Pecotić, Marko, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 7.

<sup>75</sup> Rostaš Beroš, Lidija, *Dileme u primjeni novog zakona o upravnim sporovima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 475.

<sup>76</sup> Staničić, Frane, *Pravna narav regulatornih agencija u hrvatskom pravu*, Pravo u gospodarstvu, br. 5., 2010., str. 1359.-1360., Turudić, Marko, *Upravnosudska zaštita protiv pojedinačnih akata*

obvezni: da su osnovane zakonom, te drugi fakultativni: da za svoj rad odgovaraju zakonodavnoj vlasti.<sup>77</sup> Pitanje upravnosudske zaštite protiv pojedinačnih akata regulatornih agencija i njihovog postupanja (odnosno propuštanja donošenja pojedinačnih akata ili propuštanja postupanja) od krucijalne je važnosti, budući da je žalba u upravnom postupku uvijek isključena.

Regulatorne agencije su posebna javnopravna tijela koja se osnivaju za reguliranje novih mrežnih industrija (financijskih, telekomunikacijskih itd.). Sama ta činjenica nam govori da su postupci koje provode veoma složeni. Uistinu, te postupke provode isključivo specijalizirane osobe koje se dodatno usko specijaliziraju za određeno područje u okviru sektora koji nadziru (tako se, primjerice, u Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (dalje u radu: HANFA) radnici specijaliziraju za sljedeće sektore: investicijska društva, investicijske i mirovinske fondove, leasing i faktoring, osiguranja i tržište kapitala).<sup>78</sup> Dodatno, sukladno svim zakonima kojima je uređen rad regulatornih agencija, propisano je da odluke donosi kolegijalno tijelo (u pravilu sastavljeno od pet članova).<sup>79</sup>

Uzmimo sada, kao primjer, da je HANFA provela postupak za utvrđivanje postoji li, sukladno čl. 9. Zakona o preuzimanju dioničkih društava (dalje u radu ZPDD),<sup>80</sup> zajedničko djelovanje više osoba, a za koje je, sukladno čl. 9. ZPDD-a, nastala obveza objavljivanja ponude za preuzimanje. Ukoliko te osobe ne objave ponudu samostalno, HANFA je ovlaštena pokrenuti upravni postupak po službenoj dužnosti u kojem će utvrditi da osobe djeluju zajednički temeljem nekog zakonom predviđenog razloga te će rješenjem utvrditi njihovu obvezu objavljivanja ponude za preuzimanje i naložiti poduzimanje radnji radi objavljivanja ponude. Ovo rješenje donijet će se u složenom postupku u kojem će sudjelovati više radnika HANFA-e, koji će, sukladno čl. 25., st. 2. Zakona o općem upravnom postupku<sup>81</sup> (u nastavku: ZUP), predložiti rješenje kolegijalnom tijelu (Upravnom vijeću) koje je sastavljeno od profesionalnih zaposlenika HANFA-e, a koji su, sukladno Zakonu o HANFA-i<sup>82</sup> svi stručnjaci u polju rada ove agencije. Protiv tog rješenja može se, dakako, pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Da bi ovaj spor riješio, sudac pojedinac mora, dakako, izvrsno poznavati ZUP i ZUS, odnosno upravno pravo, ali i ZPDD, pravo društava, obvezno pravo, trgovačko pravo, te mora i više nego solidno vladati ekonomskim znanostima. Prema tome,

---

*telekomunikacijskih regulatornih agencija* (doktorska disertacija), Zagreb, 2013., str. 221. Slično i Koprić, Ivan i Musa, Anamarija, *What kind of agencification in Croatia? Trends and future directions*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue*, 2011., str. 39.

<sup>77</sup> Staničić, Frane, *Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, 4. Zbornik skopsko-zagrebačkog kolokvija, Skopje, 2013., str. 65.

<sup>78</sup> V. na: <http://www.hanfa.hr/getfile/26/organizacijska%20shema%20-3.pdf>, pristupljeno 19. listopada 2013.

<sup>79</sup> V. u: Staničić, Frane, *op. cit.* (bilj. 69.), str. 74.

<sup>80</sup> NN 109/07, 36/09 i 108/12.

<sup>81</sup> NN 47/09.

<sup>82</sup> NN 140/05 i 12/12.

očekujemo da sudac pojedinac suvereno ocijeni zakonitost rada niza osoba koje su usko specijalizirane za određeno područje, a pravna teorija je pokazala da to nije bilo posebno uspješno ni kada je takve sporove rješavalo vijeće od tri suca.<sup>83</sup>

Slična argumentacija vrijedi i u sporovima protiv odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u radu: DKOM). DKOM je posebno tijelo uspostavljeno posebnim zakonom, Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave<sup>84</sup> kao samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva (čl. 3., st. 1.) i koja sve postupke rješava u vijećima sastavljenima od tri člana (čl. 13., st. 1. i 2.). Dodatno, po potrebi predsjednik DKOM-a može odlučiti da se pojedini složeniji žalbeni predmeti rješavaju u proširenim, *ad hoc* vijećima (čl. 13., st. 5.).

Prema tome, zakonodavac smatra da je neophodno da sporove koji spadaju u nadležnost DKOM-a rješava vijeće sastava najmanje tri člana, a po potrebi i više. Logika takvog razmišljanja je jednostavna – radi se o iznimno složenim postupcima koji također, kao i kod regulatornih agencija, zahtijevaju poznavanje više grana prava i poznavanje ekonomskih znanosti. Zbog toga se i u ovim postupcima primjenjuje načelo kolegijalnosti. Naglašavamo da DKOM, u slučaju potrebe, na sjednicu na kojoj odlučuje može pozvati i druge pravne i ine stručnjake da pomognu vijeću u donošenju zakonite i pravilne odluke (čl. 14., st. 3.). Međutim, kada se u upravnom sporu treba provjeriti zakonitost odluke DKOM-a, isti zakonodavac smatra da je dovoljno da spor rješava sudac pojedinac!

Smatramo da je doista krajnje nelogično, a i u suprotnosti s potrebom ujednačavanja pravnog sustava na koje se pozivao predlagач novele ZUS-a, da u upravnom sporu uvijek, pa dakle i po tužbama podnesenima na odluke koje su donijela višečlana tijela, postupa isključivo sudac pojedinac.<sup>85</sup>

Ovakvo će rješenje, odnosno propisivanje isključivog rješavanja od strane suca pojedinca, prema našem mišljenju, a posebno u ilustriranim slučajevima, neminovno dovesti do smanjenja kvalitete sudskih presuda. Jedan od razloga smanjenja kvalitete sudskih presuda bit će konformističko pristajanje suca pojedinca na obrazloženje rješenja koje se u upravnom sporu osporava, zbog objektivne nemogućnosti dubinske analize rješenja koja se donesu, odnosno postupanja javnopravnih tijela, što će neminovno dovesti do smanjenja nivoa zaštite prava stranaka, ali i objektivne zakonitosti.

---

<sup>83</sup> V. u: Staničić, Frane, *op. cit.* (bilj. 69.), str. 79.-83. Moramo ovdje naglasiti da će u upravnim sporovima protiv Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN, v. čl. 36., st. 4., čl. 38., st. 8., čl. 41., st. 3., čl. 51., st. 4., i čl. 67., st. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09 i 80/13) i dijela odluka Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM, v. čl. 13., st. 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama) kao prvostupanjski sud djelovati Visoki upravni sud RH, koji će u tim sporovima rješavati u vijeću od tri suca.

<sup>84</sup> NN 18/13.

<sup>85</sup> V. i u: Šikić, Marko i Čađenović, Ivana, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 8.

## 5.2. Razlozi reforme iz 2012. godine

Predlagač (Vlada RH) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima u obrazloženju svoga Prijedloga pokušao je objasniti razloge koji su ga naveli da, ponovimo, niti pet mjeseci od stupanja na snagu ZUS-a, krene u provođenje ove značajne i bojimo se, dalekosežne reforme.

Prvi razlog je bio „ujednačavanje zakonodavnog sustava“.<sup>86</sup> Naime, u parničnom postupku sudovi sude na temelju Zakona o parničnom postupku<sup>87</sup> (dalje u tekstu: ZPP) i, u pravilu, odlučuju suci pojedinci, bez obzira na vrijednost predmeta spora i na složenost materije o kojoj se odlučuje, a u kaznenom postupku za kaznena djela za koja je propisana kao glavna kazna novčana kazna ili kazna zatvora do osam godina sudi sudac općinskog suda kao sudac pojedinac, osim za kaznena djela iz Kaznenog zakona taksativno navedena u čl. 19.b, st. 2. Zakona o kaznenom postupku.<sup>88</sup>

Međutim, naglašavamo, apsolutno je pogrešno izjednačavati parnični (i kazneni) postupak s upravnim sporom. Naime, u upravnom sporu radi se, u pravilu, o odlučivanju o zakonitosti upravnog akta – rješenja – koje je doneseno u upravnom postupku u prvom stupnju, zatim osporavano u drugom stupnju i protiv kojega je na kraju podnesena tužba nadležnom upravnom sudu. Prema tome, osporava se zakonitost odlučivanja (i postupanja) tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javnu službu.<sup>89</sup> U onim slučajevima u kojima se smatra da je to oportuno, već je tada važećim tekstom ZUS-a bilo propisano<sup>90</sup> da odlučuje sudac pojedinac. Originalnim tekstom ZUS-a mogućnost da postupa sudac pojedinac bila je relativno široko postavljena.

Činjenica koja se navodila u obrazloženju Prijedloga kao drugi razlog za reformu, da je do njezina uvođenja sudac pojedinac rješavao u veoma malom broju slučajeva (samo u 95 upravnih sporova, odnosno 3,84 %), velikim dijelom proizlazi iz činjenice da je ZUS relativno kratko bio u primjeni, tek od 1. siječnja iste godine, te mnogi instituti iz kojih bi proizlazilo relativno često rješavanje

---

<sup>86</sup> Koliko proklamirano „ujednačavanje zakonodavnog sustava“ ustvari nije pravi razlog za provođenje ove reforme, zorno se vidi iz drugog vida reforme upravnog sudovanja iz 2012. godine – promjene sustava namirenja troškova upravnog spora. Tekst ZUS-a iz 2010. godine je glede namirenja troškova upravnog spora bio u potpunosti ujednačen sa ZPP-om i ZKP-om na način da je propisivao, u pravilu, da troškove spora namiruje stranka koja spor izgubi. Reformom je to promijenjeno, tako da je sada ZUS upravo zbog reforme u raskoraku u odnosu na „ostatak“ zakonodavnog sustava.

<sup>87</sup> NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13

<sup>88</sup> NN 121/11 – pročišćeni tekst.

<sup>89</sup> V. i u: Staničić, Frane, *Kamo... op. cit.* (bilj. 6.), str. 2.

<sup>90</sup> 1. o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku, osim kad 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,

2. o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu,

3. o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela.

suca pojedinca (ogledni spor) nisu još zaživjeli. Dodatno, građani nisu još bili educirani o postojanju mogućnosti korištenja pravne zaštite protiv postupanja ili propuštanja postupanja javnopravnih tijela te predviđamo povećani broj ovakvih tužbi u budućnosti pa, prema tome, i povećani broj slučajeva u kojima bi rješavao sudac pojedinac.

Potrebno je, radi povećanja distinkcije između upravnog spora i parničnog postupka, naglasiti i činjenicu da je u upravne sporove bitno više uključena i zaštita javnog interesa, dok se u parničnom postupku odlučuje primarno o pravima stranaka u postupku. Osim toga, ZPP propisuje da u pravilu sudi sudac pojedinac, ako zakonom nije određeno da sudi vijeće (čl. 41.). Prema tome, ima situacija u kojima se zakonom može propisati da u prvom stupnju sudi vijeće. Zašto takva mogućnost ne smije postojati u upravnim sporovima?

Pozivanje predlagatelja reforme, a da bi se ona opravdala, u obrazloženju, da je propisivanje isključivog odlučivanja od strane suca pojedinca u prvostupanjskom upravnom sporu opravdano „tim više što je kao drugostupanjski sud ustrojen Visoki upravni sud Republike Hrvatske“ posve je neutemeljeno, kada se uzme u obzir iznimno restriktivni način na koji je uređena mogućnost izjavljivanja žalbe protiv prvostupanjskih presuda upravnih sudova.

Ova je činjenica nesporna, a posebno se može dobro vidjeti u samom obrazloženju, u kojem predlagatelj navodi da „od ukupno riješena 2472 upravna spora žalbe su Visokom upravno sudu Republike Hrvatske podnesene protiv 176 presuda – 3,07 %“. Prema tome, na 2472 odluke, samo 176 žalbi! Bilo bi zanimljivo vidjeti tko su u tim slučajevima bili žalitelji, budući da žalba, kada se presudom tužba odbije, nije moguća, pa presude prvostupanjskih sudova, kada odbijaju tužbe, u uputi u pravnom lijeku sadrže sljedeću uputu: „Protiv ove presude žalba nije dopuštena, na temelju odredbe članka 66., stavka 2. i 67. stavka 1. ZUS-a.“<sup>91</sup> Iz nje jasno vidimo nemogućnost žalbe kad god se tužba odbije, iz čega proizlazi da bi žalitelji najčešće mogla biti tužena tijela. Dodatno, u obrazloženju Prijedloga se navodi: „U primjeni Zakona o upravnim sporovima uočeno je da odredba članka 63., stavak 1. nema u vidu sve slučajeve pravomoćnosti prvostupanjske presude – to jest situaciju kada žalba na prvostupanjsku presudu nije dopuštena (**a što je u najvećem broju slučajeva** (istaknuli autori)) pa se predloženom izmjenom uklanja i taj nedostatak.“<sup>92</sup>

Smatramo da su jedini razlog reforme glede sastava suda prilično površno i nedovoljno ažurno provedena priprema primjene ZUS-a i nedovoljni broj sudaca na prvostupanjskim upravnim sudovima. Naime, kada sagledamo dostupne statističke podatke,<sup>93</sup> vidljivo je da je tijekom 1980-ih na Upravni sud RH, u zbrojenom prosjeku, godišnje stizalo 6.933 novih predmeta, godišnje je u prosjeku riješeno 7.044 predmeta (broj riješenih predmeta bio je veći od novopristiglih predmeta

---

<sup>91</sup> V. u: Presuda Upravnog suda u Splitu broj: 3 UsI - 306/12 od 2. svibnja 2012.

<sup>92</sup> V. i u: Staničić, Frane, *Prijedlog... op. cit.* (bilj. 6.), str. 3. i Staničić, Frane, *Kamo... op. cit.* (bilj. 6.), str. 2.

<sup>93</sup> <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=about.html>, pristupljeno 10. rujna 2013.

zato jer su postojali zaostaci iz 1970-ih), a svaka je godina, u zbrojenom prosjeku, završavala sa 2.706 neriješenih predmeta. Tijekom 1990-ih je na Upravni sud RH, u zbrojenom prosjeku, godišnje stizalo čak 12.504 novih predmeta (rekordna je 1998. godina s 29.649 zaprimljenih novih predmeta), godišnje je u prosjeku riješeno 7.842 predmeta, a svaka je godina, u zbrojenom prosjeku, završavala s čak 14.453 neriješenih predmeta. Tijekom prvog desetljeća 21. stoljeća je na Upravni sud RH, u zbrojenom prosjeku, godišnje stizalo čak 13.686 predmeta, godišnje je u prosjeku riješeno 14.923, a svaka je godina, u zbrojenom prosjeku, završavala s čak 42.917 neriješenih predmeta (drastičan porast u odnosu na prijašnja dva desetljeća).<sup>94</sup>

S druge strane, iz podataka je vidljivo da ipak brojke idu na bolje. U periodu od 1999. do 2005. svaka je godina završavala i s gotovo 50.000 neriješenih predmeta, a od 2005. do 2011. godine broj neriješenih predmeta je u blagom padu te ne prelazi 40.000 godišnje. Konkretno brojke za 2010. i 2011. godinu su sljedeće: na Upravni sud RH, u zbrojenom prosjeku, godišnje je stizalo 15.719 novih predmeta, godišnje je u prosjeku riješeno 17.723 predmeta, a svaka je godina, u zbrojenom prosjeku, završavala s 33.865 neriješenih predmeta.

Iako je trend nesumnjivo u smanjenju zaostataka, pri čemu priznanje valja odati Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske jer je na kraju 2012. ostalo 18.625 neriješenih predmeta, što je oko 45 % manje nego u 2011. godini, ono što je iz ovog vidljivo jest da je broj sudaca na Upravnom sudu RH i prije reforme bio apsolutno neadekvatan za golemi priljev predmeta.<sup>95</sup>

Da bismo objasnili svoju ranije iznesenu tezu o površno i nedovoljno ažurno provedenoj pripremi primjene ZUS-a, navest ćemo sljedeće podatke: natječaj za izbor novih sudaca prvostupanjskih upravnih sudova (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) inicijalno je objavljen u veljači 2011. godine,<sup>96</sup> zatim je poništen te ponovno objavljen u svibnju,<sup>97</sup> a završen u studenome 2011., nešto više od mjesec dana prije stupanja ZUS-a na snagu! Prema tome, možemo li uopće govoriti o ikakvoj pripremi sudaca za primjenu novog ZUS-a? Natječajem se trebalo imenovati osam sudaca Upravnog suda u Zagrebu te po četiri suca u Upravnom sudu u Rijeci, Splitu i Osijeku. Dakle, ukupno 20 sudaca. Kasnijim poništenjem inicijalnog natječaja iz veljače 2011., novim je natječajem određeno 11 sudaca za Upravni sud u Zagrebu te po tri suca u upravnim sudovima u Splitu, Rijeci i Osijeku.<sup>98</sup>

Moramo ovdje kritizirati imenovanje po tri suca na tri upravna suda zbog činjenice da, budući da je tada sudilo vijeće, u slučajevima kada se traži izuzeće jednog suca (a kojih je bilo) sud nije mogao suditi te je bila neophodna delegacija nadležnosti! Odgovorni su, izgleda, smatrali i da niti jedan sudac na

<sup>94</sup> V. i u: Staničić, Frane i Pecotić, Marko, *Reforma... op. cit.* (bilj. 6.), str. 7.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> NN 18/11.

<sup>97</sup> NN 51/11.

<sup>98</sup> V. u: Staničić, Frane, *Kamo... op. cit.* (bilj. 6.), str. 2.

prvostupanjskim upravnim sudovima u Rijeci, Osijeku i Splitu nikada neće biti bolestan, otići na godišnji odmor, stručno usavršavanje i sl. Ipak, radilo se na poboljšavanju stanja budući da je bio raspisan natječaj<sup>99</sup> za izbor četiriju sudaca na Upravnom sudu u Splitu, a po troje na upravnim sudovima u Rijeci i Osijeku.

Kada se uzme da je na Upravnom sudu RH bilo do 35 sudaca i isto toliko savjetnika, te ta činjenica poveže s činjenicom da su svake godine nastajali znatni zaostaci u radu koji su se pokazali u velikom broju neriješenih predmeta, kako se onda smatralo da će 20 sudaca brže, bolje i efikasnije rješavati sličan ili isti priljev predmeta?

Navedeni je pristup vrlo brzo doveo do nemogućnosti rješavanja priljeva predmeta. Naime, prvostupanjski upravni sudovi su u prvih devet mjeseci 2012. zaprimili 8200 tužbi. Od tih 8200 tužbi do pokretanja reforme bila su riješena 2472 upravna spora, tj. samo 30 %! Samo, budući da su prvostupanjski upravni sudovi krenuli od nule, bez zaostataka. Ova je brojka još poraznija uzmemo li u obzir podatak da su od 2472 riješena upravna spora njih čak 1280 ili 51,8 % riješena rješenjem, a samo 1192 ili 48,2 % presudom. Ako pretpostavimo da se rješenjem spor rješava u pravilu kada se tužba odbacuje (ili kada je tužba povučena, stranka umre itd.), što se i najbrže rješava, onda možemo zaključiti da su od 8200 podnesenih tužbi prvostupanjski sudovi mogli ući u meritum u njih 6920. Od kojih je riješeno 1192, odnosno samo 17,23 %. Prema tome, nije riješena niti petina podnesenih tužbi u kojima je moguće meritorno postupanje!<sup>100</sup>

Jasno je da je ovakva situacija proizvod apsolutno neadekvatnog broja sudaca na prvostupanjskim upravnim sudovima i da je upravo to rezultiralo reformom sastava suda na način da u prvostupanjskim upravnim sporovima rješavaju isključivo suci pojedinci. Iz svega navedenoga možemo izvući jednostavan zaključak, a taj je da nema racionalne osnove za opisanu promjenu sastava upravnih sudova kada rješavaju u prvom stupnju, nego je osnovni razlog za to pokušaj da se ubrza rješavanje upravnih sporova koje je već u trenutku otpočinjanja reforme bilo u značajnom zaostatku. Smatramo da se navedeno lako moglo predvidjeti, posebno kada se uzmu u obzir sljedeće činjenice:

1. na Upravnom sudu RH bilo je do 35 sudaca i isto toliko savjetnika, a nastajali su značajni zaostaci u rješavanju,

2. procjena proizašla iz ranije navedenoga CARDS projekta predviđala je kako će biti potrebno zaposliti veliki<sup>101</sup> broj sudaca na prvostupanjskim upravnim sudovima i

3. inicijalno je zaposleno samo 20 sudaca na prvostupanjskim sudovima.

Jasno je da je moralo doći do zagušenja rada prvostupanjskih upravnih sudova u ovakvoj konstelaciji, odnosno da je već u prvoj godini broj zaostalih predmeta

---

<sup>99</sup> NN 53/12.

<sup>100</sup> Staničić, Frane, *Kamo... op. cit.* (bilj. 6.), str. 2.

<sup>101</sup> V. u: *Strateški dokument za izradu nacрта novog Zakona o upravnom sporu*, dostupno na: <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=CARDS2004.html>, pristupljeno 20. listopada 2013.

prešao 5000. Takvim tempom, za nekoliko godina bi nam prijetio potpuni krah upravnog sudstva, odnosno reforme koja je inaugurirana stupanjem na snagu novog ZUS-a 1. siječnja 2012. godine, odnosno dvostupanjskog upravnog sudstva i obveznog provođenja usmene rasprave u upravnom sporu.

Međutim, smjer kojim je krenuo zakonodavac nije ispravan, niti promišljen. Moguće je da će se kratkoročno statistika prvostupanjskih upravnih sudova poboljšati, budući da će se sada moći rješavati nekoliko puta više predmeta odjednom, ovisno o broju sudaca na pojedinom sudu. No, posljedica poboljšanja statistike bit će više puta spomenuti pad kvalitete presuda i kvalitete zaštite prava stranaka i objektivne zakonitosti.

## 6. ZAKLJUČAK

Reforma upravnog sudovanja kojom se uspostavilo dvostupanjsko upravno sudovanje, ali i načelna obveznost usmene rasprave u upravnom sporu, da napomenemo samo neke od njezinih glavnih karakteristika, nesumnjivo je, uopćeno govoreći, dovela upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj na višu, kvalitetniju razinu. Međutim, uslijed nedovoljne pripreme primjene novog ZUS-a, ta je viša, kvalitetnija razina uglavnom ostala na razini načela i nije u potpunosti opravdala očekivanja ni znanstvene javnosti, samih sudaca, a niti građana.

Jedna od novosti koje su uvedene u naše pravo kada je novi ZUS stupio na snagu bila je mogućnost da određene vrste upravnih sporova rješava sudac pojedinac. Uvođenjem suca pojedinca u upravne sporove hrvatsko je upravno postupovno pravo napravilo određeni otklon od gotovo sto i pedesetgodišnje tradicije isključivog rješavanja u vijeću. Dakako, smatramo da je rješavanje od strane suca pojedinca u određenim, jednostavnijim ili predmetima koji se moraju hitno<sup>102</sup> riješiti opravdano i potrebno.

Nova reforma upravnog sudovanja koja je uvela isključivo rješavanje od strane suca pojedinca pred prvostupanjskim upravnim sudovima produkt je više puta spomenute neadekvatne pripreme za primjenu ZUS-a, za razliku od vrlo studioznog procesa pripreme njegovog inicijalnog donošenja. Možemo slobodno ustvrditi da je ova reforma provedena isključivo kao „vatrogasna“ mjera da se zaustavi zagušenje upravnih sudova neriješenim predmetima. Međutim, pri njezinu smišljanju, njezini su se tvorci, očito, vodili samo željom za postizanjem jednog, kratkoročnog rezultata – ubrzavanje rješavanja upravnih sporova i smanjenje zaostataka. Taj će cilj vjerojatno biti postignut, posebno jer se ipak zaposlilo dodatnih 12 sudaca na prvostupanjskim upravnim sudovima. Ipak, moramo se zapitati jedno, uz koju cijenu?

Kako smo već naglasili, u pravnoj teoriji upravnog prava, hrvatskoj i europskoj, postoji čvrsto stajalište da rješavanje upravnih sporova u vijeću jamči najveću

---

<sup>102</sup> U tom slučaju se moramo odlučiti koje predmete možemo stvarno smatrati hitnima, nap a.



moću kvalitetu sudske presude. Priklanjamo se tom stajalištu i smatramo da rješavanje u vijeću jamči:

1. veću kvalitetu sudske presude,
2. viši nivo zaštite prava stranaka,
3. općenitu zaštitu objektivne zakonitosti,
4. kombinacijom 1., 2. i 3. – kvalitetniji nadzor nad javnopravnim tijelima, pa tako i kvalitetniji rad javnopravnih tijela.

Naše je mišljenje da je sustav sastava suda, kako je bio postavljen originalnim ZUS-om iz 2010. godine, bio kvalitetan, i da je osiguravao najviše standarde u provođenju upravnog sudovanja te apeliramo da se provede nova novela ZUS-a s ciljem vraćanja na staro stanje. Ponavljamo da ne smatramo da taj sustav ne bi, u konačnici, rezultirao većim brojem sporova koje bi riješio sudac pojedinac. Bilo je potrebno pričekati da se otpočnu koristiti novi instituti ZUP-a (prigovor protiv postupanja javnopravnih tijela, upravnih ugovora, postupanja pružatelja javnih usluga itd.) i ZUS-a, posebno ogleđni spor. U iznimno kratkom vremenu primjene ZUS-a prije nego je izmijenjen, nije bilo nikakve mogućnosti da ti instituti zažive i budu korišteni pred prvostupanjskim upravnim sudovima.

Alternativno, bilo bi dobro da se propiše da upravne sporove pred prvostupanjskim sudovima rješava sudac pojedinac ili vijeće, s tim da bi o tome radi li se o sporu koji bi trebalo riješiti vijeće ili sudac pojedinac odlučivalo vijeće od tri suca, a protiv te odluke ne bi bila dopuštena žalba. Sudac pojedinac trebao bi uvijek imati mogućnost zatražiti da spor što ga je počeo rješavati kao sudac pojedinac prebaci na rješavanje vijeću ukoliko bi se naknadno utvrdilo da je složenije prirode.

Zaključno, nadamo se da će u našem zakonodavnom tijelu ipak prevladati shvaćanje da je predložena zakonodavna izmjena očito vrlo loša – što je zapravo konsenzus u cjelokupnoj znanstvenoj i stručnoj javnosti. O reformi koju analizira ovaj rad očitovali su se brojni autori, ali, ne manje važno, i svi prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud RH. Svi su se, bez izuzetaka, negativno očitovali o predloženoj reformi prije nego li je provedena. Zakonodavac ih je grubo ignorirao i napravio po svome. Za nadati se je da će se uspostaviti svijest o potrebi konzultiranja i uvažavanja struke. Naime, provedena rasprava i zatražena mišljenja o izmjenama i dopunama jednog iznimno važnog zakona bili su, očito, samo forme radi.

## POPIS LITERATURE:

1. Adamovich, Ludwig K. i Funk, Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer-Verlag, Wien, 1987.
2. Brabant, Guy, *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ, CID, Beograd, Podgorica, 2002.,
3. Britvić Vetma, Bosiljka, *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010.*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49., br. 2., 2012., str. 395.-410.
4. Brown, Newille L. i Bell, John, S., *French Administrative Law*, Clarendon press, Oxford, 1998.
5. Cassese, Sabino, *Istituzioni d idiritto amministrativo*, MvltaPavcis AG, Milano, 2004.
6. Chapus, Rene, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 12e édition, 2006.
7. De Enterria, G. E. i Fernandez, T-R, *Curso de derecho administrativo II*, Thomson civitas, Madrid, 2006.
8. Frydman, Patrik M., *Administrative justice in France*, <http://www.aat.gov.au/Publications/SpeechesAndPapers/Frydman/AdministrativeJusticeInFrance2008.htm>
9. Koprić, Ivan i Musa, Anamarija, *What kind of agencification in Croatia? Trends and future directions*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue, 2011., str. 33.-53.
10. Lewalle, Paul, *Administrative justice in Europe- Belgian law*, dostupno na: [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium_en.pdf)
11. Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 309.-353.
12. Quaas, Michael i Zuck, Rudiger (ur.), *Prozesse in Verwaltungssachen*, Nomos, Baden-Baden, 2011.
13. Rajko, Alen, *Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj – legislativni korak unatrag*, Sveske za javno pravo/BlatterfurOffentlichesRecht, br. 12/2013., str. 31.-36.
14. Rostaš Beroš, Lidija, *Dileme u primjeni novog zakona o upravnim sporovima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 473.-481.
15. Schoch, Schneider, Bier, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 2012.
16. Staničić, Frane, *Pravna narav regulatornih agencija u hrvatskom pravu*, Pravo u gospodarstvu, br. 5., 2010., str. 1341.-1378.
17. Staničić, Frane, *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, prebrza promjena koja bi se trebala izbjeći*, Informator, broj 6092-6093, 2012., str. 1.-3.
18. Staničić, Frane, *Kamo vodi „mini reforma“ upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, u prvoj godini primjene novog ZUS-a*, Informator, broj 6131, 2012., str. 1.-3.,

19. Staničić, Frane, *Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, 4. Zbornik skopsko-zagrebačkog kolokvija, Skopje, 2013., str. 61.-90.

20. Staničić, Frane i Pecotić, Marko, *Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj – Reforma 2012. (I. dio)*, Informator, broj 6218, 2013. str. 10. i 11.

21. Staničić, Frane i Pecotić, Marko, *Upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj – Reforma 2012. (II. dio)*, Informator, broj 6221, 2013. str. 7. i 8.

22. Šikić, Marko i Čađenović, Ivana, *Sastav suda u upravnom sporu*, Informator, br. 6135-6137 (male stranice), str. 1.-8.

23. Turudić, Marko, *Upravnosudska zaštita protiv pojedinačnih akata telekomunikacijskih regulatornih agencija* (doktorska disertacija), Zagreb, 2013.

24. Weber, Anne, *Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice* ?, *Revue française d'administration publique* 2008/1, n° 125, str. 179.-196.

#### *Propisi:*

1. Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima, Službene novine, br. 111. od 22. svibnja 1922.

2. Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu, NN br. 236. od 18. listopada 1939.

3. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ br. 23. od 23. travnja 1952., Službeni list SFRJ br. 16. od 6. travnja 1965., Službeni list SFRJ br. 21. od 5. svibnja 1965. (pročišćeni tekst)

4. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ br. 4. od 14. siječnja 1977., Službeni list SFRJ br. 36. od 15. srpnja 1977. (ispravak)

5. Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92 i 77/92

6. Zakon o upravnim sporovima NN 20/10

7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN 143/12

8. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

9. Zakon o parničnom postupku, NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13

10. Zakon o kaznenom postupku, NN NN 121/11 – pročišćeni tekst

11. Zakon o preuzimanju dioničkih društava, NN 109/07, 36/09 i 108/12

12. Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, NN 140/05 i 12/12

13. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/13

14. Verwaltungsgerechtsordnung (VwGO), BGBl. I S. 686. (Njemačka)

15. Verwaltungsgerechtshofgesetz (VwGG), BGBl. Nr. 10/1985 (Austrija)

16. General Administrative Law Act (Nizozemska)

17. Código do Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais (Portugal)

18. Act No. 150/2002 Coll as amended by Act. No. 192/2003 Coll., Act. No. 22/2004 Coll., Act No. 235/2004 Coll (Češka)

19. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U.02.153.1270 (Poljska)

20. Halduskohtumene tluse seadustik Vastuvõetud 25.02.1999 RT I 1999, 31, 425 jõustumine 01.01.2000, RT I 2002, 62, 376 - jõust. 01.08.2002, RT I 2003, 23, 140 - jõust. 01.01.2004, RT I 2004, 46, 329 - jõust. 01.07.2004, RT I 2005, 39, 308 - jõust. 01.01.2006 (Estonija)

21. Zakon o upravnem sporu (Slovenija), Uradni list RS, št. 105/2006

22. Zakon o upravnim sporovima (Srbija), Službeni glasnik RS, 111/09

23. Zakon o upravnom sporu (Crna Gora), Službeni list 60/03 i 32/11

24. Zakon o upravnim sporovima (Republika Srpska), Službeni list, 109/05 i 63/11

25. Zakon o upravnim sporovima (Bosna i Hercegovina), SGBiH, 19/02, 88/07

26. Zakon za upravite sporovi (Makedonija), Službeni list RM, 62/06 i 150/10

Internetske stranice:

1. [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice\\_i\\_odluke\\_vlade\\_rh/2012/29\\_sjednica\\_vlade\\_republike\\_hrvatske](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2012/29_sjednica_vlade_republike_hrvatske)

2. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2148>

3. <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=CARDS2004.html>

4. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium_en.pdf)

5. <http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CEIQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbestanden%2Fdocumenten-en-publicaties%2Fbesluiten%2F2009%2F10%2F01%2Fgeneral-administrative-law-act-text-per-1-october-2009%2Fgala18-11-09.pdf&ei=MhVYUuTeD8zIswaKCQ&usg=AFQjCNFxe5eeRrNopgkzshLKbzrjy5JLaQ&bvm=bv.53899372,d.bGE>

6. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/luxembourg/luxembourg\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/luxembourg/luxembourg_en.pdf)

7. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/finland/finland\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/finland/finland_en.pdf)

8. <http://www.oikeus.fi/17646.htm>

9. <http://www.domstol.se/Funktioner/Englisch/The-Swedish-courts/County-administrative-courts/>

10. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/sweden/sweden\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/sweden/sweden_en.pdf)

11. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/estonia/estonia\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/estonia/estonia_en.pdf)

12. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/lithuania/lithuania\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/lithuania/lithuania_en.pdf)

13. [http://www.esteri.it/MAE/doc/UA\\_10\\_ENP\\_PCA\\_JH\\_21\\_fiche.pdf](http://www.esteri.it/MAE/doc/UA_10_ENP_PCA_JH_21_fiche.pdf)

14. [https://e-justice.europa.eu/content\\_ordinary\\_courts-18-lv-en.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-lv-en.do?member=1)

15. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/greece/greece\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/greece/greece_en.pdf)

16. <http://www.aihja.org/images/users/1/files/bulgaria.en.pdf?PHPSESSID=f83dg63dqj61vokoep4kk44fu1>

17. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/romania/romania\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/romania/romania_en.pdf)

18. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovakia/slovakia\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovakia/slovakia_en.pdf)
19. [http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/denmark/denmark\\_en.pdf](http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/denmark/denmark_en.pdf)
20. <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=about.html>
21. <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=CARDS2004.html>

## **COMPOSITION OF COURTS IN ADMINISTRATIVE DISPUTES – WITH PARTICULAR REFERENCE TO INDIVIDUAL JUDGES’ DECISIONS**

The authors of this paper analyse administrative adjudication process brought in by Amendments to the Administrative Dispute Act of 2012. Namely, when the new Administrative Dispute act was brought in and enacted at the beginning of 2012, meant that for the first time in Croatia that administrative dispute, which was regulated in the law by cases, could be resolved by an individual judge. Reforms from the end of 2012 allowed a system in which administrative disputes before first instance administrative courts could be resolved by an individual judge. The authors of this paper firstly show the tradition of regulating the composition of the court in administrative dispute in Croatia in the 19th century.

This paper then provides an extensive comparative research into the composition of the court in European countries which organised specialised administrative courts. They also pointed out the system of regulating the composition of the court in administrative dispute which enabled disputes to be resolved by an practically unknown individual judge. The authors of this paper demonstrate that this was an unnecessary and potentially dangerous reform with negative consequences in the administrative adjudication process concerning the extent and quality of dispute litigants’ rights.

**Key words:** *Administrative Dispute Act, reform, court composition, council, individual judge*