

# *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije\**

*Ivan Koprić\*\**

UDK 351.95(497.1)  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno 20. 12. 2005.  
Prihvaćeno 23. 2. 2006.

Sudska kontrola uprave posljedica je ostvarenja koncepcije diobe i međusobnog ograničenja triju vlasti u državi. Ona je i izraz težnje za ostvarenjem načela zakonitosti uprave i vladavine prava. Upravno sudstvo na području bivše Jugoslavije počelo se razvijati u drugoj polovici XIX. stoljeća. Razlikovalo se nekoliko pravnih režima i organizacijskih modela upravnog sudovanja, zbog tadašnjeg državno-pravnog uređenja. Razvoj upravnog sudstva bio je prekinut samo između 1945. i 1952. Nakon osamostaljenja novih država na području bivše Jugoslavije početkom 1990-ih, sustavi sudske kontrole uprave razvijaju se na trojaku temelju: naslijeđena tradicija, utjecaj načela i standarda europskog

---

\* This paper has been prepared for the OECD Sigma Programme as part of a multi-country seminar on »European Integration and Administrative Reform« that took place in Budva, Serbia and Montenegro, 4–6 December 2005. It is used here courtesy of Sigma. For further information, please contact Anke Freibert, Sigma Programme: Email: anke.freibert@oecd.org, Tel: +33 1 45 24 13 99; Fax +33 1 45 24 13 05. This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein are those of the authors and can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union, and do not necessarily reflect the views of the OECD and its Member countries or of the beneficiary countries participating in the Sigma Programme.

\*\* Dr. sc. Ivan Koprić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, Katedra za upravnu znanost.

upravnog prava te određene specifičnosti svake pojedine zemlje. Razvoj se odvija između jugoslavenske tradicije i europske modernizacije. Ide se prema široj i potpunijoj sudskoj zaštiti prava građana i prema strožoj kontroli uprave. Glavni su izazovi: osnivanje posebnih upravnih sudova, usmena kontradiktorna rasprava, uvođenje drugog stupnja upravnog sudovanja, preopterećenost upravnih sudova, odnos upravnog sudstva i zaštite ustavnih prava građana pred ustavnim sudovima, potrebno unapređenje obrazovanja sudaca, itd.

*Ključne riječi:* upravno sudovanje, sudska kontrola uprave, Upravni sud – Hrvatska, upravni spor, europsko procesno upravno pravo, europski upravni prostor, vladavina prava

## I. Uvod

Ideja o sudskoj kontroli uprave razvila se u okviru demokratske ideologije građanskog društva. Od početne težnje za sudskom kontrolom zakonitosti upravnog akta ona se razvila do suvremene formulacije o ljudskom pravu na upravno sudovanje čak i na globalnoj razini (Chimni, 2005a).<sup>1</sup> Garancije prava na sudsku kontrolu upravnih akata dio su paketa mjera za demokratizaciju tranzicijskih zemalja (Galligan, 1998; Cardona, 2005).

Upravno se sudovanje nerijetko svodi na upravni spor, premda se ta dva pojma sasvim ne preklapaju (detaljnije Krbeć, 2003: 229–230). Dva temeljna modela upravnog sudovanja razlikuju se prema vrsti sudova koji nadziru upravu. U prvom (anglosaskom) modelu kontrola je u rukama redovitih sudova, a u drugom modelu za takav su nadzor zaduženi posebni, upravni sudovi (francuski model).<sup>2</sup> Organizacija up-

<sup>1</sup> O konceptu globalnog upravnog prava i njegovoj kritici šire u: Kingsbury et al., 2004, i Chimni, 2005b.

<sup>2</sup> Ivančević smatra da se model u kojem kontrolu uprave provode redovni sudovi može nazvati i belgijskim, budući da je takav model uvela Belgija 1831. (Ivančević, 1989: 6)! Belgija i Italija koje su krenule tim putem kasnije su odustale i prihvatile kontrolu uprave putem posebnih upravnih sudova, tako da se danas govori o razlikovanju kontinentalnoeuropskog i anglosaskog modela (Pavlovska-Daneva, 2005: 4–5). Detaljnije o kontroli uprave putem redovitih sudova u: Borković, 2003.

ravnog sudovanja može biti jednostupanjska, dvostupanjska ili – rjeđe – trostupanjska (na primjer u Njemačkoj, Leithoff, 2005: 2–3), centralizirana i decentralizirana. Upravni sudovi mogu biti sudovi opće nadležnosti ili specijalizirani upravni sudovi, mogu se smatrati dijelom uprave (francuski ili romanski model) ili dijelom sudstva (germanski model),<sup>3</sup> itd.

Sudska kontrola uprave provodi se radi zaštite prava građana, ali i radi zaštite javnog interesa i objektivnog pravnog poretka (Woehrling, 2005: 2–3). Njome se osigurava ostvarenje načela zakonitosti uprave i vladavine prava. Subjektivni i objektivni cilj upravnog sudstva gotovo su nerazdruživi (tako i Borković, 2002: 492–493), premda rasprava o tom pitanju nije samo akademske naravi (Krbek, 2003: 235). Ipak, u samoj konstrukciji upravnog spora elementi subjektivne zaštite, zaštite prava građana i drugih subjekata, nerijetko su vrlo naglašeni (Claro, 2005: 4–5; Jerovšek, 1996: 36; v. i Krbek, 2003: 234–235).

## II. Razvoj upravnog sudovanja do 1991.

Na područjima koja su kasnije činila Jugoslaviju upravno se sudstvo počelo razvijati u drugoj polovici XIX. stoljeća. Postojali su različiti pravni režimi i različita organizacijska rješenja upravnog sudovanja, zbog tadašnjeg državno-pravnog uređenja.

U austrijskom dijelu Austro-Ugarske Monarhije 1875. osnovan je Upravni sud sa sjedištem u Beču. Sud je počeo s radom 1876. Bio je nadležan i za područje Slovenije i dijela Hrvatske (Istra i Dalmacija). Nadležnost suda bila je određena generalnom klauzulom s relativno ekstenzivnom negativnom enumeracijom. Spor se mogao voditi protiv pojedinačnih upravnih akata (odluka i rješidbi) koje su bile konačne pred upravnim organima. Do raspada Monarhije sudskoj kontroli nisu bile podvrgnute odluke u policijsko-kaznenim stvarima. Praksa toga suda postavila je čvrste temelje kodifikaciji upravnog postupka do koje je došlo 1925. (Medvedović, 1987: XIII–XIV; Medvedović, 2003: 310–313).

<sup>3</sup> Francuski se Državni savjet smatra dijelom uprave, dok se u Austriji, Njemačkoj i drugim zemljama koje su prihvatile germanski model upravni sudovi smatraju dijelom sudstva. No, i jedan i drugi model po efektima se značajno približavaju (Cardona, 2005: 3–4).

U ugarsko-hrvatskom dijelu Monarhije situacija je bila drugačija. Godine 1883. osnovan je Financijsko-upravni sud. Nadležnost mu je bila određena enumeracijom, i to samo u određenim financijskim pitanjima. Djelovao je za područje čitavog ugarskog dijela Monarhije, dakle i za Hrvatsku. Godine 1896. osnovan je Upravni sud, koji je počeo funkcionirati sljedeće, 1897. godine. Nadležnost mu je bila određena dosta širokom i obuhvatnom enumeracijom. Za veći dio područja Hrvatske (tadašnja Hrvatska i Slavonija) djelovao je samo u nekim upravnim stvarima, koje nisu bile u hrvatskom autonomnom djelokrugu. Punu jurisdikciju imao je u nekim dijelovima današnje Hrvatske (Međimurje i Baranja) te današnje Srbije i Crne Gore (Bačka i Banat). Nadležnost mu je proširena i na Rijeku, 1898. U autonomnim poslovima u Hrvatskoj i Slavoniji nije bilo opće upravno-sudske kontrole. Postojali su određeni specijalni upravni sudovi, a dio sudske kontrole uprave obavljali su i redovni sudovi (Medvedović, 1987: XIV–XVI; Medvedović, 2003: 313–320).

U Bosni i Hercegovini nije bilo sudske kontrole uprave (Medvedović, 1987: XVII).

Srbijanski Državni savjet slijedio je francuski uzor. Državni je savjet osnovan 1805. te je prošao zanimljiv razvoj tijekom kojeg je obavljao zakonodavne, izvršne, upravne i druge funkcije. Sudsku kontrolu uprave obavljao je na temelju Ustava iz 1869, premda je i prije toga obavljao određenu kontrolu upravnih akata, nerijetko i mimo propisa. Prvu definiciju upravnog spora sadržava Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu iz 1870. Upravni je spor definiran generalnom klauzulom uz isključenje upravnih akata donesenih na temelju diskrecijske ocjene. Jačanje pozicije nezadovoljnog građanina, proširenje ovlasti pokretanja postupka i na pravne osobe, proširenje akata protiv kojih se može pokrenuti postupak pred Državnim savjetom i druga poboljšanja uvedena su ustavnim i zakonskim novelama iz 1888/1891. te iz 1901/1902. (Medvedović, 1987: XVII–XVIII; Bačić i Tomić, 2002: 15).

Upravno-sudska kontrola uprave u Crnoj Gori razvijala se po uzoru na Srbiju, ali s određenim zakašnjenjem. Tako je Državni savjet Crne Gore dobio određene ovlasti kontrole ministarskih rješenja u spornijim administrativnim pitanjima tek početkom XX. stoljeća, ustavnim i zakonskim promjenama iz 1905/1906. (Medvedović, 1987: XVIII–XIX).

Nakon stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca Državni savjet Kraljevine Srbije nastavio je obavljati sudsku kontrolu kraljevih uka-

za i ministarskih rješenja do 1922. Ustav iz 1921. zadržao je Državni savjet kao upravni sud drugoga stupnja. Za prvostupanjsko upravno sudovanje formirani su upravni sudovi u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skopju i Dubrovniku, na temelju Zakona o Državnom save-tu i upravnim sudovima iz 1922. Ista je organizacija upravnog sudstva zadržana sve do stvaranja Banovine Hrvatske 1939, usprkos uvođenju kraljeve diktature 1929, promjeni naziva države (Kraljevina Jugoslavi-ja), promjenama relevantnih propisa o sustavu upravnih sudova 1929. i 1930. te donošenju Ustava iz 1931. Upravni spor bio je spor o za-konitosti upravnih akata. Djelokrug upravnih sudova bio je određen generalnom klauzulom uz isključenje nekih vrsta upravnih akata (Medvedović, 1987: XIX–XX; Medvedović, 2003: 321–330; Bačić i Tomić, 2002: 15–16).

Na temelju Uredbe o Banovini Hrvatskoj iz 1939. već postojeći Upravni sud u Zagrebu preuzeo je i ovlasti koje je prije imao Državni savet, u upravnim sporovima iz nadležnosti Banovine. On većinu upravnih sporova rješava konačno te postaje manje-više neovisan o sustavu upravnog sudstva u ostatku Kraljevine (Medvedović, 2003: 330–336).

Nakon II. svjetskog rata opća upravnosudska kontrola uprave ponovo je uvedena tek 1952. Zakonom o upravnim sporovima (ZUS 1952, noveliran 1965).<sup>4</sup> Dotad je i u Jugoslaviji politička elita pokazivala velik otpor prema podvrgavanju upravnih akata kontroli koliko-toliko nezavisnih sudova, kao i u svim zemljama s komunističkim režimom. Upravne su sporove presuđivali u pravilu redoviti sudovi, tj. vrhovni sudovi republika, Vrhovni sud Jugoslavije te Vrhovni vojni sud. Sudili su u specijaliziranim vijećima. U jednom su se stupnju presuđivali sporovi iz isključive nadležnosti republika, kao i upravni sporovi protiv odluka saveznih organa. U dva su se stupnja presuđivali sporovi protiv odluka nesaveznih organa u kojima je primijenjen savezni propis. ZUS je određivao krug akata podložnih sudskoj kontroli generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Glavna jezgra ZUS-a je spor o zakonitosti upravnog akta, ali je dopušten i spor pune jurisdikcije (Medvedović, 2003: 343–346; Krbek, 2003: 230 i dalje; Bačić i Tomić, 2002: 16; Ivančević, 1983: 215).

<sup>4</sup> Ipak, do 1950. djelovali su sudovi socijalnog osiguranja, a kontrolu nekih upravnih akata obavljali su redoviti sudovi. Kontrolu nad upravom obavljale su državne kontrolne komisije, no ta se kontrola pokazala vrlo manjkavom (Ivančević, 1983: 215).

Ustav SFRJ iz 1974. prepušta organizaciju sudstva republikama. U pogledu organizacije upravnog sudstva nakon toga razvila su se tri modela. Prvostupanjski upravni sporovi presuđivani su pred *vrhovnim sudom* u Crnoj Gori, Makedoniji, Sloveniji i na Kosovu, a pred *upravnim sudom* u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj. Upravni sud BiH ukinut je 1986, a nakon toga je prvostupanjska nadležnost u upravnim sporovima podijeljena između okružnih sudova i Vrhovnog suda. Slična podjela prvostupanjske nadležnosti između okružnih sudova odnosno viših sudova i vrhovnog suda izvršena je u Srbiji i Vojvodini. Sporove iz službeničkih odnosa preuzeli su sudovi udruženog rada. Godine 1977. stupio je na snagu novi ZUS, koji je predstavljao usavršeni ZUS iz 1952. Lista akata koji su izuzeti od kontrole u upravnom sporu je sužena, a sudska je zaštita proširena i izvan upravnog spora (spor za zaštitu ustavnih prava povrijeđenih radnjom te sudska zaštita ustavnih prava i sloboda povrijeđenih pojedinačnim konačnim aktom). Izvršene su i druge inovacije te je ZUS moderniziran (Medvedović, 1987: XXIII; Medvedović, 2003: 346–350; Ivančević, 1983: 10 i dalje).

### III. Upravno sudovanje u novim državama

Nakon raspada Jugoslavije nove su države preuzele jugoslavenski ZUS iz 1977. s uglavnom manjim izmjenama. Hrvatska i Makedonija još uvijek se koriste tim zakonom, dok su ostale zemlje donijele nove zakone o upravnim sporovima. Ipak, i ti se novi zakoni dobrim dijelom temelje na jugoslavenskom ZUS-u, s određenim inovacijama.

U Bosni i Hercegovini postoji više pravnih režima upravnog sudovanja. Na državnoj razini novi je ZUS donesen 2002, a primjenjuje se i na sporove protiv upravnih akata koje su donijeli organi Distrikta Brčko (čl. 4). Upravne sporove presuđuje Upravno odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine (čl. 5). Nadležnost suda određena je generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Upravni se spor vodi u jednom stupnju, a može se voditi protiv pojedinačnog ili općeg konačnog upravnog akta (čl. 1).

U Federaciji BiH donesena su dva ZUS-a, prvi 1998, a drugi 2005.<sup>5</sup> Upravne sporove presuđuju kantonalni sudovi (10 kantona) protiv pre-

<sup>5</sup> Službene novine Federacije BiH br. 9/2005.

suda kojih nema prava žalbe (jednostupanjski upravni spor) (čl. 5. i čl. 40). Upravni se spor može voditi samo protiv konačnog upravnog akta (čl. 8), ako je njime povrijeđeno nečije pravo ili pravni interes. Upravni spor mogu pokrenuti i pravobranitelj te ombudsman (čl. 2). Nadležnost za vođenje upravnih sporova određena je generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom.

U Republici Srpskoj na snazi je ZUS iz 1994. Upravne sporove presuđuju Vrhovni sud RS, viši sudovi te Vrhovni vojni sud (čl. 18).<sup>6</sup> Žalba na prvostupanjsku presudu može se predvidjeti posebnim zakonima koji reguliraju pojedinu vrstu upravnih stvari (čl. 19). I u RS nadležnost je određena generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Upravni spor može se pokrenuti protiv konačnog upravnog akta ako je njime povrijeđeno nečije pravo ili neposredni osobni interes zasnovan na zakonu. Upravni spor mogu pokrenuti i javni tužitelj i javni pravobranitelj (čl. 2).

U Hrvatskoj je jugoslavenski ZUS preuzet 1991, a određene intervencije u Zakon izvršene su i 1992. Upravne sporove u jednom stupnju presuđuje Upravni sud Hrvatske. Upravni se spor može pokrenuti protiv pojedinačnog konačnog upravnog akta. U upravnom se sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi ili organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima.<sup>7</sup> Nadležnost je dakle određena generalnom klauzulom. Upravni se spor ne može voditi samo protiv akata u onim stvarima u kojima je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora (čl. 9). Spor može pokrenuti tužbom onaj kome je povrijeđeno neko pravo ili neposredni osobni interes utemeljen na zakonu. U slučaju određenih povreda zakona, spor može pokrenuti i državni odvjetnik. Upravni sud odlučuje i o zahtjevima za zaštitu ustavnog prava ili slobode povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom, ako nije osigurana druga sudska zaštita (čl. 66).

U Makedoniji je također preuzet jugoslavenski ZUS iz 1977. Upravne sporove presuđuje Vrhovni sud, odnosno njegov specijalizirani upravni odjel (Pavlovska-Daneva, 2005: 5–6; SIGMA–Macedonia, 2003: 22). Priprema se novi ZUS te se očekuje da bude donesen tijekom 2006.

<sup>6</sup> Vrhovni vojni sud u međuvremenu je prestao postojati.

<sup>7</sup> Tu se otvara pitanje što je upravna stvar, no na nj nema odgovora u ZUS-u. Otvara se mogućnost da sud različito presuđuje o tome radi li se u konkretnom slučaju o upravnoj stvari ili ne (v. i Borković, 2004, 39–40).

Slovenija je svoj novi ZUS donijela 1997, a novelirala 2000. Organizacija upravnog sudstva značajno je promijenjena. Umjesto jednostupanjske sudske kontrole koju je obavljao Vrhovni sud, uvedeno je dvostupanjsko upravno sudovanje. U prvom stupnju sudi Upravni sud osnovan 1998, koji ima odjeljenja u četiri grada (Ljubljana, Celje, Maribor i Nova Gorica). U drugom stupnju sudi Vrhovni sud, koji ipak ima i određenu prvostupanjsku nadležnost. Sudska kontrola osigurava se protiv svih konačnih odluka i djelovanja upravnih organa, drugih državnih organa, organa lokalnih samoupravnih jedinica i drugih nositelja javnih ovlasti kojima se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca, pravnih osoba i drugih subjekata. Uključeni su i akti koji su doneseni u formi propisa, a reguliraju pojedinačna pitanja (npr. prostorni plan). U upravnom se sporu odlučuje i o zakonitosti pojedinačnih radnji i odluka kojima se zadire u ustavna prava građana ako nije osigurana druga sudska zaštita (čl. 157. Ustava). Time je krug akata protiv kojih se može voditi upravni spor znatno proširen (Jerovšek, 1996; Jerovšek, 1998; Šturm, 2002; Kerševan, 2002).

Savezna Republika Jugoslavija primjenjivala je ZUS iz 1977. sve do donošenja novog ZUS-a 1996. Upravne su sporove presuđivali sudovi u republikama članicama (Srbiji i Crnoj Gori), Savezni sud te Vrhovni vojni sud (čl. 3). ZUS iz 1996. primjenjivao se na čitavom području SRJ, a i dalje se primjenjuje u Srbiji. U Crnoj Gori novi je ZUS donesen 2003. Na razini Državne zajednice Srbije i Crne Gore (Ustavna povelja stupila na snagu 4. veljače 2003) sudska kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata njezinih organa i institucija provodi se po specijalnom postupku reguliranom Zakonom o Sudu Srbije i Crne Gore iz 2003. U Srbiji u upravnim sporovima sude okružni sud i Vrhovni sud. Zakonom o uređenju sudova iz 2001. (noveliran 2002, 2003. i 2004) predviđeno je osnivanje jedinstvenog Upravnog suda koji će imati nadležnost na čitavom području Srbije (1. siječnja 2007. – čl. 81). U Crnoj Gori upravne je sporove presuđivao Vrhovni sud. Od početka 2005. djeluje Upravni sud Crne Gore.<sup>8</sup>

Prema ZUS-u SRJ iz 1996. upravni se spor može voditi samo protiv konačnog pojedinačnog upravnog akta. Spor može pokrenuti fizička ili pravna osoba koja smatra da joj je upravnim aktom povrijeđeno neko

<sup>8</sup> Zakon o upravnom sporu (Službeni list Republike Crne Gore br. 60/2003) i SIG-MA-Montenegro, 2003: 44.



njezino pravo ili na zakonu zasnovani interes, ali i javni tužitelj te javni pravobranitelj. Nadležnost je utvrđena generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Ostavlja se mogućnost podnošenja žalbe na presudu suda u upravnom sporu prvog stupnja, ako je to predviđeno zakonom koji regulira pojedino područje (čl. 18).

ZUS Crne Gore iz 2003. proširuje i modernizira upravni spor. Osim zakonitosti upravnog akta može se osporavati i zakonitost drugog pojedinačnog akta. Od kontrole su izuzeti samo akti kod kojih je osigurana druga sudska zaštita, kao i akti Skupštine i predsjednika Republike (Lilić, 2004: 4-5; Barović, 2004; Bačić i Tomić, 2002).

#### IV. Između tradicije i modernizacije

Na području bivše Jugoslavije postoji značajna tradicija sudske kontrole uprave, koja datira iz XIX. stoljeća. Ona se održala čak i u doba socijalizma, premda je Jugoslavija, slično kao i druge zemlje socijalističkog bloka, odustala od upravnog sudstva u periodu 1945–1952. Nakon toga se uprava podvrgava relativno kvalitetnoj kontroli sudova, po čemu se Jugoslavija značajno razlikovala od drugih socijalističkih zemalja. Zbog pripadanja različitim državama u doba prije I. svjetskog rata te zbog razvoja federalnog uređenja u doba socijalističke Jugoslavije, razvio se niz organizacijskih varijanti sudske kontrole uprave.

Ipak, u razdoblju između dva svjetska rata stvorena je kakva-takva zajednička tradicija. Njezin je glavni nedostatak u značajnim iznimkama od mogućnosti pokretanja sudske kontrole upravnih odluka. Temelj zajedničke tradicije nakon II. svjetskog rata čine dva zakona o upravnim sporovima, iz 1952. i iz 1977. Čak i nakon raspada Jugoslavije nove su države bar neko vrijeme nastavile primjenjivati jugoslavenski ZUS iz 1977. I kad su donijele nove zakone o upravnim sporovima, oni su se u velikoj mjeri temeljili na jugoslavenskom ZUS-u. Tek u novije vrijeme dolazi do značajnije modernizacije ZUS-a, pri čemu je najdalje otišla Slovenija. Drugim zemljama takav razvoj tek predstoji.

Među elementima koji su tradicionalno prisutni u sudskoj kontroli uprave ponajprije su oni koji su i inače široko zastupljeni u drugim

<sup>9</sup> Tako pred Kraljevskim ugarskim upravnim sudištem osnovanim 1896, ali u malom broju slučajeva.

europskim zemljama. Tako se pruža zaštita protiv pasivne uprave (šutnja administracije). Ta se zaštita pruža pod određenim uvjetima, a kao posebni pravni institut na ovim je područjima poznata još od kraja XIX. stoljeća.<sup>9</sup> Također, riječ je o određivanju nadležnosti za sudsku kontrolu generalnom klauzulom. Pritom je lista negativne enumeracije u počecima upravnog sudovanja bila vrlo široka, ali se tijekom razvoja suzivala. Među takve tradicionalne elemente pripada i supsidijarnost upravnosudske zaštite – zaštita u upravnom sporu isključena je ako je predviđena neka druga vrsta sudske zaštite. Također, ovamo treba uvrstiti i supsidijarnu primjenu pravila građanskog parničnog procesnog prava. Itd.

Premda su u nekim dijelovima posebni upravni sudovi postojali od samog početka razvoja upravnog sudovanja ili bar u nekim razdobljima, do pune afirmacije izdvojenih upravnih sudova ponovo dolazi tek u novije vrijeme. Suđenje u upravnim sporovima bilo je vezano uz redovite sudove uglavnom u doba socijalističke Jugoslavije. No, čak i tamo gdje je bilo vezano uz redovite sudove, upravne sporove presuđivali su specijalizirani odjeli tih sudova. U novije vrijeme izdvojene upravne sudove osnivaju Slovenija, Crna Gora i Srbija (Hrvatska ga ima od 1977). I Makedonija razmišlja o uvođenju takvog suda (Pavlovska-Daneva, 2005).<sup>10</sup> U Bosni i Hercegovini sudsku kontrolu i dalje provode redovni sudovi.

Uvođenje dvostupanjskog upravnosudskog postupka jedan je od važnih pravaca modernizacije, premda je dvostupanjska sudska kontrola uprave postojala i u nekim ranijim fazama razvoja. No, zasad je jednostupanjska kontrola ipak pravilo. Raspravu o dvostupanjskom upravnom sporu osobito potiče ratifikacija Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i praksa Europskog suda za ljudska prava (Suda Vijeća Europe za ljudska prava) u Strasbourgu. Najdalje u oblikovanju dvostupanjske kontrole otišla je Slovenija,<sup>11</sup> ali prijedlozi u tom pogledu postoje i drugdje, posebno u Hrvatskoj (Šturm, 2002; Garašić, 1998; Jerovšek, 1998; Borković, 2004: 43–44).

<sup>10</sup> Jedna od glavnih prednosti takvog razdvajanja jest mogućnost specijalizacije, nužne zato što sudovi moraju presuđivati sve veći broj sve specifičnijih slučajeva. Čak i tamo gdje postoje posebni upravni sudovi događa se da nema dovoljno specifične stručnosti potrebne za rješavanje takvih slučajeva. Zato se sve češće pledira za jačanje edukacije i stručnog usavršavanja sudaca (Jurić Knežević, 2004: 51).

<sup>11</sup> Međutim, u Sloveniji je upravo u tijeku rasprava o mogućnostima ograničenja prava na žalbu protiv presuda prvostupanjskog Upravnog suda, zbog preopterećenosti Vrhovnog suda i drugih razloga.

S tim je u vezi pitanje karaktera upravnog spora. Tradicionalno, to je spor o zakonitosti upravnog akta (Krbek, 2003: 230). Mogućnosti vođenja spora pune jurisdikcije<sup>12</sup> uglavnom su ograničene, u skladu s tradicionalnim stajalištem da sudstvo ne bi trebalo preuzimati i odlučivati u upravnim stvarima (Ivančević, 1983: 214; Jerovšek, 1996: 34). No, čak i u slučajevima kad je ta mogućnost po zakonu otvorena, koristi se rijetko, odnosno samo kad je to po prirodi stvari neizbježno (tako u povodu zahtjeva za donošenjem odluke koja zamjenjuje upravni akt).<sup>13</sup>

Tradicionalno, u upravnom sporu sudovi su nerado vodili usmenu kontradiktornu raspravu. Prijašnji ih zakoni na to nisu niti obvezivali. Usmena rasprava predviđala se kao mogućnost, a ne kao obveza. To je u neskladu s odredbom čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (tako i Jerovšek, 1996, te Garašić, 1998). Neki noviji zakoni o upravnom sporu već su predvidjeli obveznu usmenu raspravu, ako je podnositelj upravne tužbe zatraži (tako Slovenija, Crna Gora, Federacija BiH), a u tom će smjeru morati krenuti i druge zemlje.

Tijekom razvoja sudska se kontrola kontinuirano širila. U početku je lista negativne enumeracije bila vrlo široka, a dijelom i neodređena. To je bilo posebno izraženo kad se omogućivalo da se sudska kontrola isključi posebnim zakonima, što se danas sve rjeđe dopušta.

Tradicionalno, upravni se spor vodi protiv upravnog akta, s tim da se taj akt može definirati formalno (akt uprave) ili materijalno (akt uprave u nekoj upravnoj stvari). Kad je bila predviđena formalna definicija upravnog akta, sudovi su ga nastojali restriktivno (suženo) definirati.<sup>14</sup> No, i materijalna definicija upravnog akta nije olakšala situaciju, jer nema posebne orijentacije u odgovoru na pitanje što je upravna stvar osim sudske prakse. To opet nepotrebno otvara mogućnost suzivanja sudske kontrole (v. i Borković, 2004: 39–40).

<sup>12</sup> Razlikuje se spor neprave pune jurisdikcije od spora prave pune jurisdikcije. Kod prvog, sud nakon poništenja nezakonitog upravnog akta meritorno odlučuje o upravnoj stvari, ali na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Kod spora prave pune jurisdikcije sud sam utvrđuje i činjenično stanje te donosi odluku o meritumu upravne stvari (Jerovšek, 1996: 47).

<sup>13</sup> Od 69.940 sporova koje je Upravni sud Hrvatske riješio između 1. siječnja 1995. i 30. lipnja 2002. samo se 316 (0,45%) odnosilo na odluke o zahtjevu za donošenje odluke koja zamjenjuje upravni akt (Jurić Knežević, 2004).

<sup>14</sup> Tako posebno u doba prve Jugoslavije. V. Medvedović, 2003: 325–326.

Usprkos tim stalnim problemima tumačenja i sudske prakse, obuhvat sudske kontrole sve je širi. Novija je tendencija da se njome obuhvate manje-više svi upravni akti, pa čak i radnje i djelovanje uprave, kao i neki opći akti (tako u Sloveniji). Već otprije, po ZUS-u socijalističke Jugoslavije, a i po zakonima novih država, pred upravnim se sudovima pruža i zaštita od akata i radnji uprave kojima su povrijeđene nečije ustavne slobode i prava.

Takva je razvojna linija važna komponenta demokratizacije društva, dosezanja standarda vladavine prava i dobre vladavine. No, širenje sudske kontrole, inzistiranje na mogućnosti održavanja usmene kontradiktorne rasprave, uvođenje dvostupanjskog upravnog spora i druge mjere za osiguranje pristupa sudu dovode do produženja vremena do donošenja pravomoćne sudske odluke te do znatno veće opterećenosti upravnih sudova.<sup>15</sup> Dolazi do novih opasnosti, kao što je neefikasnost upravnih sudova i nepravodobnost sudske zaštite građana od upravnih akata i djelovanja. To pokazuju i iskustva upravnog sudstva u zapadnoeuropskim zemljama (Njemačka, Francuska, itd. – Tratar, 2001).

Sve to upućuje na traženje mogućnosti smanjenja opterećenja upravnih sudova. U tome može pomoći osnivanje većeg broja upravnih sudova, pa čak i uvođenje dva stupnja upravnih sudova.<sup>16</sup> Neki sustavi uvode mogućnost, pa čak i obvezu provođenja prethodnog postupka pred upravnim organima prije nego se pokrene upravni spor, što služi svojevrsnoj »samokontroli« uprave (npr. u Njemačkoj).

<sup>15</sup> U Sloveniji je tijekom tri godine po uvođenju dvostupanjskog upravnog spora Upravni sud rješavao oko 3.000 sporova godišnje, a na svaku treću presudu uložena je žalba. Upravni odjel Vrhovnog suda suočava se s najvećim zaostacima, u usporedbi s drugim odjelima Vrhovnog suda. Čak 80% žalbi je neuspješno (Breznik, 2002: 17; Tratar, 2001: 213–215).

Tome pridonosi i sve češće isključenje žalbe u postupcima donošenja upravnih odluka (Koprić, 2005) te općenito slab rad organa i institucija koji odlučuju u upravnom postupku, pa čak i samovolja izvršne vlasti. U Hrvatskoj je Upravni sud u 7,5 godina počevši od 1995. primio 89.114 tužbi, a riješio 69.940 predmeta. Čak 49% upravnih tužbi je usvojeno. Zanimljivo je da su u istom razdoblju pokrenuta 27.704 spora zbog šutnje administracije, od čega se 92% (25.574) odnosi na odbijanje odgovarajućih organa da donesu odluke o usklađivanju mirovine nakon odluke Ustavnog suda (Jurić Knežević, 2004). U temeljima tog specifičnog problema jedna je odluka Vlade RH (dakle ne upravnih organa) da se u području mirovina ne primijene propisi koji su u tom trenutku bili na snazi.

<sup>16</sup> U Hrvatskoj tako predlaže Borković, 2004: 43–45. Slični su razlozi doveli do osnivanja nižih upravnih sudova u Francuskoj 1953. i 1987.

Razvijaju se i drugi načini rješavanja sporova izvan upravnih sudova, kao što su nagodba, arbitraža, itd. (Tratar, 2001). Važno je spomenuti inspekciju, koja bi trebala imati dovoljno ovlasti, kapaciteta i mogućnosti provoditi unutarnju upravnu kontrolu upravnih odluka i djelovanja, kako bi se podnosilo što manje upravnih tužbi.

Pored toga, a dijelom i zbog rasterećenja upravnih sudova, pojavljuju se drugi organi vanjske kontrole uprave, poput ombudsmana, medijatora (franc. *médiateur*),<sup>17</sup> i sličnih. Njihovo djelovanje olakšava i učvršćuje djelovanje upravnih sudova, jer ih rasterećuje i omogućuje im da se usredotoče na sporove koji se drugačije nisu mogli riješiti.

## V. Zaključne napomene

I u području upravnog sudovanja može se zamijetiti harmonizacija i strukturiranje europskog upravnog prostora. U tom smjeru djeluju temeljna načela europskog upravnog prava (vladavina prava, otvorenost i transparentnost, odgovornost i efikasnost), kao i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njezina primjena, posebno kroz djelovanje Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Na taj se način osigurava kvalitetnija sudska zaštita građana u odnosu na djelovanje javne uprave, koja u osnovi postaje sve sličnija u različitim zemljama, uz neke organizacijske i druge specifičnosti. Razmjena iskustava, učenje i stručna pomoć mogu značajno pospešiti razvoj kvalitetnih novih rješenja.

Na području bivše Jugoslavije primjetan je trend prema uspostavljanju punije i šire zaštite s jačim procesnim pravima građana u odnosu prema javnoj upravi. U okviru toga veći dio zemalja uspostavio je, uspostavlja ili se tek sprema uspostaviti posebni upravni sud ili čak i dva stupnja upravnih sudova. Sudska se zaštita osigurava u odnosu na sve širi krug akata i radnji uprave. Osigurava se usmena kontradiktorna javna rasprava, ponedje i žalba na prvostupanjsku odluku upravnog suda.

<sup>17</sup> Francuski *médiateur* osnovan je 1973. kao neovisni upravni organ te je postupno postao vrlo utjecajan u odnosu na ostale upravne organe.

Kraj sve šire sudske zaštite kritična postaje edukacijska razina sudaca. U Hrvatskoj, a slično je i u drugim zemljama, sve se više uočava manjak specifičnog stručnog znanja i vještina sudaca u sve specifičnijim upravnim sporovima (tržišno natjecanje, lokalna samouprava, pojedine javne službe, odluke regulatornih, nadzornih i odlučujućih agencija, itd.). Pored edukacije sudaca, nužno je osigurati i kvalitetno temeljno pravno i upravno obrazovanje, u kojem bi morale naći mjesto discipline kao što su upravno procesno pravo, europsko upravno i upravno procesno pravo, europski upravni prostor, javne službe (uključivši europsku regulaciju javnih službi), i slične.

U većini se zemalja (Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Slovenija, prije SRJ) nakon sudske zaštite u okviru upravnog spora protiv odluke upravnog organa može podnijeti ustavna tužba ustavnom sudu (Maučić, 2000: fn. 17; Šturm, 2002: 1100–1104). Njome se može tražiti zaštita, između ostaloga, ako je u upravnosudskom postupku povrijeđeno ustavno pravo građana. Naravno da takva zaštita učvršćuje poziciju građana, zaokružuje sustav pravne zaštite, ali i otvara pitanje trajanja postupka za zaštitu povrijeđenih prava građana, povećanja opterećenja ustavnog suda, i dr.

## Literatura

- Bačić, Vera, Zoran R. Tomić (2002) *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Barović, Miomir M. (2004) *Upravni spor s komentarom Zakona o upravnim sporovima i sudskom praksom*, Beograd: Službeni glasnik.
- Borković, Ivo (2003) Kontrola uprave putem redovnih sudova. U: Dragan Medvedović (priredio) *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Borković, Ivo (2004) Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas. U: *Zbornik odluka Upravnog suda Hrvatske 1977.–2002*. Zagreb: Narodne novine.
- Breznik, Janez (2002) Odprta vprašanja postopka v upravnem sporu. *VIII. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Cardona, Francisco (2005) Converging Judicial Control of the Administration in Europe. *SIGMA Update*, Issue No. 7: Judicial Reform and Administrative Justice. February 2005.

- Chimni, B. S. (2005a) Global Administrative Law: Winners and Losers. [Http://iilj.org/global\\_adlaw/documents/ChimniPaper.pdf](http://iilj.org/global_adlaw/documents/ChimniPaper.pdf).
- Chimni, B. S. (2005b) Cooption and Resistance: Two Faces of Global Administrative Law. IILJ Working Paper No. 2005/16. [Http://ssm.com](http://ssm.com).
- Claro, João Martins (2005) Administrative Justice: The Portuguese Case. Tekst prezentiran na SIGMA-inoj regionalnoj radionici za više službenike i upravne suce CARDS regije o reformi javne uprave i EU integraciji (SIGMA Regional Workshop for Senior Officials and Administrative Judges from the CARDS Region on *Public Administration Reform and EU Integration*), Budva, 4–6. prosinca 2005.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Rome, 4. XI. 1950).
- Galligan, D. J. (1998) Administrative Law in Central and Eastern Europe. U: Denis J. Galligan, Richard H. Langan II, Constance S. Nicandrou (eds.) *Administrative Justice in the New European Democracies*. Budapest: COLPI i University of Oxford.
- Garašić, Jasna (1998) O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, Supplement, 967–1004.
- Ivančević, Velimir (1983) *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivančević, Velimir (1989) Odlučivanje u upravnim sporovima nakon ustavne reforme. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 39(1): 1–26.
- Jerovšek, Tone (1996) Udeleženci upravnega spora glede na obseg sodne kontrole. *Javna uprava* 32(1): 33–49.
- Jerovšek, Tone (1998) Evropsko pravo in kontrola zakonitosti uprave v upravnem sodstvu. *Javna uprava* 34(1): 53–73.
- Jerovšek, Tone (2002) Sodna kontrola posamičnih neupravnih aktov v upravnem sporu. *VIII. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Jurić Knežević, Dunja (2004) Primjena Zakona o upravnim sporovima – neka za-pažanja na temelju novije prakse Upravnog suda Republike Hrvatske. U: *Zbornik odluka Upravnog suda Hrvatske 1977.–2002*. Zagreb: Narodne novine.
- Kerševan, Erik (2002) Odlučanje v upravnem sporu na II. stopnji. *VIII. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, Richard B. Stewart (2004) The Emergence of Global Administrative Law. International Law and Justice Working Paper No. 2004/1. [Http://ssm.com](http://ssm.com).
- Koprić, Ivan (2005) Upravni postupci na području bivše Jugoslavije. Tekst prezentiran na SIGMA regionalnoj radionici za više službenike i upravne suce regije CARDS o reformi javne uprave i EU integraciji, Budva, 4–6. prosinca 2005.

- Krbek, Ivo (2003) O upravnom sporu. U: Dragan Medvedović (priredio) *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Leithoff, Ralf (2005) Public Administrative Jurisdiction in Germany. Tekst prezentiran na SIGMA regionalnoj radionici za više službenike i upravne suce regije CARDS o reformi javne uprave i EU integraciji, Budva, 4–6. prosinca 2005.
- Maučić, Ame (2000) Razvoj ustavnega sodstva v državah nove demokracije. U: *VI. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Medvedović, Dragan (1987) Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji. U: *Zbornik odluka Upravnog suda Hrvatske 1977–1987*. Zagreb: Informator.
- Medvedović, Dragan (2003) Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled. U: Dragan Medvedović (priredio) *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Pavlovsk-Daneva, Ana (2005) Alternatives to Litigation Between Administrative Authorities and Citizens: Macedonian Experience. Paper prepared for seminar on *Administrative Justice and Inter-Ministerial Communication within Public Administration*. Trieste, Italy: Venice Commission. Trieste, 14–18 March 2005.
- SIGMA-Macedonia (2003) Public Management Profiles of Western Balkan Countries: Former Yugoslav Republic of Macedonia.
- SIGMA-Montenegro (2003) Public Management Profiles of Western Balkan Countries: Serbia and Montenegro – Republic of Montenegro.
- Šturm, Lovro (ur.) (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Tratar, Boštjan (2001) Oblike razbremenjevanja upravnega sodišča na primeru francoskega prava. *Javna uprava* 37(2): 213–228.
- Woehrling, Jean-Marie (2005) Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model. Tekst prezentiran na SIGMA regionalnoj radionici za više službenike i upravne suce regije CARDS o reformi javne uprave i EU integraciji, Budva, 4–6. prosinca 2005.



## ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE TERRITORY OF THE FORMER YUGOSLAVIA

### *Summary*

*Judicial control over public administration has sprung from the concept of division of powers and from the system of checks and balances. It also represents the wish to enforce the principles of legality and the rule of law. In the territories that were later part of Yugoslavia, administrative justice began to develop in the second half of the 19<sup>th</sup> century. There existed different legal regulation and organisational solutions of administrative justice due to the then state and constitutional arrangements. The development of administrative justice system was interrupted only between 1945 and 1952. After the new states were created in the former Yugoslav territory at the beginning of the 1990s, judicial control of public administration has been developing on three bases: common tradition, the influence of the principles and standards of European administrative law, and particularities of individual countries. The development has been fluctuating between Yugoslav tradition and European modernisation. It is oriented towards a wider and more comprehensive court protection of citizens' rights and towards stricter judicial control of public administration. The main challenges are: establishment of administrative court(s); introduction of oral contradictory hearing; introduction of second instance of administrative justice system; work overload in administrative courts; relation between administrative justice system and the protection of citizens' constitutional rights in the constitutional courts; necessary improvements in administrative education of judges; etc.*

*Key words: administrative justice, judicial control of public administration, the Administrative Court – Croatia; administrative dispute, European administrative process law, European administrative space, the rule of law*