

Reforma upravnog sudovanja

UDK: 35.077.3(497.5)
347.998.85(497.5)

Sažetak

Cilj ovog rada je prikazati kako je tekla reforma upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na novi sustav upravnog sudovanja koji je uveden Zakonom o upravnim sporovima iz 2012. U tom nastojanju autorice su uvodno prikazale povijesno-pravnu genezu upravnog sudovanja, budući da na hrvatskim područjima postoji snažna i duga tradicija sudske kontrole pojedinačnih akata uprave još od 1875. Također, u radu je detaljnije prikazan razvoj upravnog sudovanja u samostalnoj i neovisnoj Republici Hrvatskoj te posebno reforma upravnog spora iz 2012., koja je poštujući pretpristupne zahtjeve Europske Unije približila hrvatsko upravno sudovanje dominantnim europskim trendovima. Uvažavajući konstruktivne kritike upravnopravnih stručnjaka i konvencijske zahtjeve, kvalitetna reforma upravnog sudovanja dovodi do konstantnog unaprijeđenja kvalitete upravnog sudovanja u cijelosti, a time posljedično i do veće pravne sigurnosti građana te stabilnijeg pravnog okruženja u Republici Hrvatskoj. Zaključno autorice smatraju kako će do određenih i potrebnih izmjena regulacije upravnog sudovanja dolaziti i ubuduće, ovisno o okolnostima koje će se slijedom vremena pojavljivati te izazovima koje će biti stavljene pred regulaciju sustava upravnog sudovanja u cijelosti.

Ključne riječi: upravno postupovno pravo, upravni spor, povijesnopravna regulacija upravnog sudovanja, europeizacija, reforma upravnog sudovanja

1. Uvod

Tema ovog rada je reforma upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, pri čemu je poseban osvrt zaslužio novi sustav upravnog sudovanja uveden Zakonom o upravnim sporovima,¹ koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. Međutim, kako bismo što bolje prezentirale temu ovog rada i sam povijesnopravni tijek geneze upravnog spora u Republici Hrvatskoj, smatralo smo potrebnim uvodno ukratko precizirati pojmove upravnog postupnog/procesnog prava i upravnog spora.

Teoretičari upravno postupovno pravo (engl. *administrative procedure law*; njem. *Verwaltungsprozeßrecht*; franc. *droit de la procédure administrative*) definiraju kao: „Skup pravnih pravila kojima se uređuje postupanje tijela državne uprave, drugih državnih tijela te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u upravnom te upravnosudskom postupku, kao i oblik akata koji se u tim postupcima donose.“² Nas u ovom radu prvenstveno interesira

¹ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14.

² Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 1698.

materija upravnog spora „...kao oblika sudskoga nadzora nad upravom, i to ponajprije nadzora pojedinačnoga upravnoga akta.“³

Upravni spor (engl. *administrative dispute*; njem. *Verwaltungstreit*; franc. *contentieux administratif*) prema definiciji iz Pravnog leksikona predstavlja: „Spor pred sudom o zakonitosti upravnoga akta.“⁴, dok *Opći pravni rječnik* definira upravni spor na sljedeći način: „Sudski postupak radi osiguranja sudskog nadzora zakonitosti upravnih akta; može biti spor o zakonitosti upravnog akta i spor pune jurisdikcije.“⁵ Razvojem upravnog prava u kontinentalnim europskim zemljama⁶ od početka 19. stoljeća⁷ pravila o upravnog sporu dobivaju na važnosti te pritom ujedno uživaju veću pozornost pravnih stručnjaka. Ne čudi da je zbog iznimnog značenja procesa podvođenja uprave pod načelo zakonitosti, do danas upravni spor u nekoj od različitih formi uveden u sve države.⁸ Ipak, signifikantno je što u svim sredinama, ma kako različite bile, u povijesnom razvoju upravnog sudovanja (pa tako i u Hrvatskoj): „... uvijek su se, kao recentni, nametali isti problemi: što je cilj sudske kontrole uprave i koji su to organizacijski i funkcionalni modeli upravnosudske kontrole koji će u konkretnim društveno-političkim uvjetima osigurati efikasan i optimalan nadzor nad upravom.“⁹ Ista pitanja javljala su se u svim državopravnim zajednicama u kojima se nalazila Hrvatska u sklopu specifičnih povijesnih momenata iz posljednjeg prekretnog stoljeća svoje povijesti. Naime, tijekom burnog dvadesetog stoljeća promijenjen je niz specifičnih političko-pravnih sustava u Hrvatskoj: od dinastičke Habsburške Monarhije (do 1918.), preko kratkotrajne Države SHS, jugoslavenske monarhije (1918.-1941.),¹⁰ Nezavisne Države Hrvatske (1941-1945), Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije pa sve do 1990. i osnivanja samostalne i suverene Republike Hrvatske, od kojih je svaki period nosio neke specifičnosti u pogledu reguliranja upravnog sudovanja: „... zavisno prvenstveno od konkretnih društvenih okolnosti i ciljeva trenutno dominantnih političkih snaga, a manje od modela koje je stvorila pravna doktrina, mada ona u ponudi mogućih alternativa ima značajnu ulogu.“¹¹

U prikazu povijesnopravnog uređenja upravnog sudovanja posebno ćemo prikazati razdoblje do 1990., pri čemu ćemo se ukratko referirati na upravno sudstvo u hrvatskim zemljama u okviru Austro-Ugarske Monarhije te ostalih već spomenutih državopravnih tvorevina u kojima je bila Hrvatska u proučavanom razdoblju. Također ćemo posebno prikazati razvoj upravnog sudovanja u samostalnoj i neovisnoj Republici Hrvatskoj te ćemo

³ *Ibid.*, str. 1699.

⁴ *Ibid.*, str. 1679.

⁵ M. VIDA KOVIĆ MUKIĆ, *Opći pravni rječnik*, NN, 2006., str. 1236.

⁶ „Rješavanje sporova između javne uprave i građana u Francuskoj je početkom 19. stoljeća bilo povjereno posebnim savjetima i Državnom savjetu (*Conseil d'Etat*). To su bili prvi oblici upravnog sudovanja i upravnog spora (*le contentieux administratif*). Time je francuska pravna praksa stvorila početne oblike upravnog sudovanja, dajući primjer koji su kasnije slijedile i druge zemlje na europskom kontinentu.“ – I. BORKOVIĆ, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 483.

⁷ „Paralelno s promicanjem ideja o narodnom suverenitetu, parlamentarizmu, diobi vlasti, ustavnosti i zakonitosti, jednakosti svih ljudi bez obzira na pripadnost staležu formulira se u kontinentalnoj Europi krajem XVIII. i početkom XIX. stoljeća političko-pravni zahtjev za uspostavljanjem sudskog nadzora djelovanja uprave, osobito njezinih akata.“ – D. MEDVEDOVIĆ, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled – u: V. KRIŠKOVIĆ et al.*, *Hrestomatija upravnog prava*, Pravni fakultet, Zagreb, 2003., str. 309.

⁸ *Pravni leksikon*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 1699.

⁹ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 293.

Stoga Ivo Borković u svom djelu *Upravno pravo* rezonira sljedeće: „Sve to daje mogućnost da se upravno sudovanje organizacijski instalira na tri načina tako da njegovi nositelji mogu biti: tijela uprave, redovni sudovi i posebni upravni sudovi.“ – BORKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 6), str. 484.

¹⁰ Prema Čepulu točni povijesni slijed bio je: Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca (1918.-1921.), Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (1921.-1929.), Kraljevina Jugoslavija i Banovina Hrvatska (1939.-1941.) – D. ČEPULO, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, 2012., str. 257-282.

¹¹ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 293.

detaljnije prikazati značajnu reformu upravnog spora iz 2012., koja je poštujući pretpri-
stupne zahtjeve Europske Unije približila hrvatsko upravno sudovanje dominantnim europskim
trendovima.

2. Upravno sudovanje u Hrvatskoj do 1990.

2.1. Začeci upravnog sudovanja u Hrvatskoj

Neprijeporno je kako na hrvatskim područjima postoji snažna i duga tradicija sudske
kontrole pojedinačnih akata uprave, pri čemu se njezin početak veže uz 1875. kada je
donesen Zakon o osnivanju Upravnog suda, kojim je za austrijski dio Monarhije osnovan
Upravni sud sa sjedištem u Beču. Taj Upravni sud počinje sa radom naredne 1876.¹² i bio
je organiziran centralistički te je: „... na osnovi generalne klauzule odlučivao u svim onim
slučajevima kad netko ustvrdi da je nezakonitom rješidbom ili odlukom upravne vlasti po-
vrijeđen u svom pravu.“¹³ Medvedović navodi kako je spomenuto: „... za ono doba vrlo pro-
gresivnu generalnu klauzulu pratila široka negativna enumeracija, tj. stvari koje su izuzete
iz sudske kontrole.“¹⁴ U skladu sa teritorijalnom podjelom Austro-Ugarske Monarhije, pod
jurisdikcijom spomenutog suda bile su Istra i Dalmacija.¹⁵

Što se tiče ugarskog dijela Monarhije zanimljivo je da je upravnosudsku kontrolu aka-
ta uprave ustanovio prvi put Hrvatsko-ugarski sabor 1883. zakonskim člankom XLIII o
financijskom upravnom sudištu sa sjedištem u Budimpešti. Taj je sud započeo s radom
1. siječnja 1884, a bio je nadležan za područje cijele Ugarske, koje je ujedno tada obu-
hvaćalo i cjeloukupno područje Kraljevine Hrvatske i Slavonije.¹⁶ Sud je djelovao do 1897.
kada je zakonskim člankom XXVI. Hrvatsko-ugarski sabor: „... temeljito izmijenio sustav
upravnosudskog nadziranja uprave. Novo Kraljevsko ugarsko upravno sudište započelo
je s radom 1. siječnja 1897. i time zamijenilo ukinuti Financijski upravni sud.“¹⁷ Od tada pa
sve do Prvog svjetskog rata i konačnog raspada Monarhije 1918. počinju se javljati ra-
znovrne ideje renomiranih hrvatskih političara i pravnih stručnjaka o osnivanju posebnog
autonomnog hrvatsko-slavonskog Upravnog suda: „... koji bi na osnovi generalne klauzule
provodio upravno-sudsku kontrolu akata uprave u sferi hrvatsko-slavonske zakonodavne i
upravne nadležnosti.“¹⁸ Razumljivo je kako u spomenutim predratnim i ratnim okolnostima
takav Upravni sud nije uspio zaživjeti te možemo zaključiti kako u razmatranom povijesno-
pravnom razdoblju na području Hrvatske: „... nije bilo upravnih sudova, pa, prema tome,
ni upravnog spora kao organizacijskog oblika sudske kontrole nad upravom“,¹⁹ odnosno,
kako je do 1918.: „Upravno sudovanje na hrvatsko-slavonskom području do tada je postoj-
valo tek u vrlo fragmentarnim oblicima.“²⁰

¹² I. KUJUNDŽIĆ, Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije – rad u: BERLENGI FELLNER *et alt.*:
Upravno pravo i upravni postupak – aktualna pitanja i problemi, Zagreb, 2006., str. 3.

¹³ *Ibid.*, str. 4.

¹⁴ MEDVEDOVIĆ, Novi sustav upravnog sudovanja, u: Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator,
Zagreb, 2012., str. 18.

¹⁵ „Iako bečki Upravni sud nije nadležan da odlučuje o upravnim aktima koji su doneseni na području kraljevina
Hrvatske i Slavonije njegovo osnivanje izazvalo je odmah pozornost hrvatskih pravika. Već je u kolovozu 1876.
godine u Mjesečniku, najvažnijem hrvatskom pravničkom časopisu tog vremena, objavljen prikaz ustrojstva,
nadležnosti i rada Upravnog sudišta u Beču, a tijekom godine prikazane su i tri njegove odluke.“ – MEDVEDO-
VIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 311.

¹⁶ KUJUNDŽIĆ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 4.

¹⁷ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 314.

¹⁸ *Ibid.*, str. 318.

¹⁹ BORKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 6), str. 494.

²⁰ ČEPULO, *op. cit.* (bilj. 10), str. 281.

2.2. Zavisnost upravnog sudovanja u Hrvatskoj od 1919. do 1945.

Ubrzo po stvaranju nove države, u razdoblju od 1919. do 1939. u tzv. staroj Jugoslaviji Državni savjet naslijeđen iz Kraljevine Srbije „... nastavio je s radom protegnuvši područje svoje jurisdikcije na cijelu državu... Vidovdanski ustav zadržao je Državni savjet kao organ vrhovne državne uprave i vrhovni upravni sud, a pored njega je predvidio još i upravne sudove. Kao vrhovni upravni sud Državni savjet je trebao rješavati o sporovima upravne prirode i u sporovima o ukazima i ministarskim rješenjima kao sud prvog i posljednjeg stupnja.“²¹ Ustrojstvo i način rada Državnog savjeta bio je uređen Zakonom o Državnom savjetu i upravnim sudovima²² iz 1922. te je isti izmijenjen nakon ukidanja Vidovdanskog ustava 1929. Člankom 48. spomenutog zakona određeno je da će do donošenja posebnog zakona kojim će se urediti mjesna nadležnost apelacijskih sudova biti u cijeloj državi sveukupno 6 upravnih sudova, i to u: Beogradu, Zagrebu²³, Celju, Sarajevu, Skoplju i Dubrovniku.²⁴ Važnost Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima je ta što se njime konačno na području Hrvatske (osnivanjem upravnih sudova u Dubrovniku i Zagrebu) uspostavlja sudska kontrola nad radom uprave.

Nakon stvaranja Banovine Hrvatske²⁵ 1939. donesena je Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu te njezinim stupanjem na snagu za područje Banovine postaju nevažeći dotadašnji jugoslavenski propisi o upravnom sudovanju (ujedno je istom Uredbom ukinuta jurisdikcija Državnog savjeta u Beogradu).²⁶ Dotadašnji upravni sud je pak nastavio raditi kao Upravni sud Banovine Hrvatske²⁷ te je bio nadležan za cijelo područje Banovine u: „... administrativnim sporovima, koji se odnose na stvari iz nadležnosti banovine Hrvatske.“²⁸ Upravni spor vodio se načelno o zakonitosti osporenog akta te je ujedno prvi put otvorena mogućnost spora pune jurisdikcije,²⁹ no: „Nažalost, ovaj Upravni sud djelovao je kratko, i to u još uvijek nepotpuno sređenim državnopravnim i političkim odnosima, tako da nije uspio razviti i publicirati svoju praksu.“³⁰

Upravni sud u Zagrebu nastavio je s radom za vrijeme fašističke Nezavisne Države Hrvatske (NDH). Ipak, u ožujku 1942. donesena je Zakonska odredba o Upravnom sudištu te je istim propisom novoosnovano Upravno sudište u Zagrebu proglašeno jedinim upravnim

²¹ *Ibid.*, str. 321.

²² Zakonom je Državni savjet određen kao: „... vrhovni upravni sud i djelovao je kao prvostupajski i drugostupajski sud. Upravni sudovi bili su formalno i formirani isključivo kao prvostupajski upravni sudovi, njihov broj nije bio određen niti je bio određen poseban broj za njihovo osnivanje.“ – KUJUNDŽIĆ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 4.

²³ Zagrebački Upravni sud osnovan je kraljevim ukazom od 27. veljače 1923. Više o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti suda, kao i organizaciji njegova rada u: MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 322-324.

²⁴ Dubrovački upravni sud osnovan je 23. travnja 1923., bio je nadležan za „Dalmaciju i Crnu Goru“ te je kontinuirano djelovao do 1939., kada je premješten u Podgoricu. – *ibid.*, str. 324. i 325.

²⁵ Koja nije obuhvaćala cjeloukupan današnji hrvatski teritorij već: „... područja dotadašnje Savske i Primorske banovine te kotare Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Dervent, Travnik i Fojnicu.“ – ČEPULO, *op. cit.* (bilj. 10), str. 278.

²⁶ Ne treba zanemariti stav autora Dragana Medvedovića o navedenoj Uredbi i njezinoj važnosti: „Uredbom je uređena organizacija, nadležnost i postupak pred sudom. Najvjerojatnije je njezin autor bio dr. Ivo Krbek, profesor upravnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, koji je obnašao dužnost podbana Banovine Hrvatske. Zbog sveobuhvatnosti i preciznosti pravne regulacije ta je uredba, po mojem mišljenju, dosad najbolji propis kojim se uređuje upravno sudovanje u nas. Šteta što niz dobrih organizacijskih i procesnih rješenja nije ugrađen u recenčni hrvatski sustav. Međutim, jedna odredba danas bi bila apsolutno neprihvatljiva. Naime odredbom čl. 7. bilo je izrijekom propisano: „Ženska lica ne mogu biti suci Upravnog suda.“ – MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 20.

²⁷ ČEPULO, *op. cit.* (bilj. 10), str. 279.

²⁸ *Ibid.*, str. 21.

²⁹ Detaljnije o upravnom sudovanju u Banovini Hrvatskoj: BORKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 6), str. 495.

³⁰ *Ibid.*

sudom opće nadležnosti u državi, a bilo je nadležno za odlučivanje u upravnom sporu.³¹ Ne čudi s obzirom na totalitarnu i autoritarnu prirodu NDH kako je brojnim posebnim propisima isključena dopustivost upravnog spora u nizu upravnih stvari, npr. protiv odluka o oduzimanju židovske imovine.³²

2.3. Upravno sudstvo u Hrvatskoj u razdoblju od 1945. do 1991. godine

Nakon Drugog svjetskog rata u novoj jugoslavenskoj državi ukidaju se posebni upravni sudovi i samim time upravnosudska kontrola nad upravom.³³ Tim postupkom, i u upravnom pravu, kao i u drugim pravnim područjima nastaje pravni diskontinuitet, a sve s ciljem razaranja tzv. dotadašnjeg „buržoaskog“ pravnog sustava. Iako je u članku 8. stavku 2. Ustava FNRJ proglašenog 31. siječnja 1946. formalno proklamirano načelo zakonitosti uprave sljedećim tekstom: „Svi akti organa državne vlasti i organa pravosuđa moraju biti osnovani na zakonu.“, u stvarnosti sudski nazor zakonitosti rada uprave nije bio uspostavljen tijekom niza godina.³⁴

Medvedović objašnjava nastalu situaciju nepostojanja upravnosudske kontrole nad upravom sljedećim razlozima (odnosno, tada mjerodavnim mišljenjima političko-pravnog vrha novoosnovane države): „Tadašnje shvaćanje načela zakonitosti kao „revolucionarne zakonitosti“ koja proizlazi iz temeljne i apsolutno dominirajuće ideološke i političke koncepcije diktature proletarijata, negativna ocjena sovjetske pravne doktrine o upravnom sudstvu i sudskom nadzoru nad upravom kao buržoaske izmišljotine nespojive sa socijalističkom državom te domaća averzija prema organizacijskim oblicima državne vlasti stare Jugoslavije.“³⁵ Ipak, Borković navodi kako unatoč navedenim razlozima: „... valja naglasiti da se u teoriji upravnog prava toga doba nije nikada isticao bilo kakav posebni razlog koji bi opravdavao odbacivanje sudske kontrole nad radom uprave i u režimu tzv. socijalističke demokracije.“³⁶ Doduše, i u takvim okolnostima svejedno je i tad: „... tek u pojedinim upravnim područjima bilo dopušteno da se pred sudovima osporava zakonitost pojedinačnih akata upravnih organa. Tim su aktima organi državne uprave iz položaja državne vlasti uređivali konkretna prava i obaveze pojedinih građana primjenjujući zakonske propise i načelne upute viših organa uprave. Ti su se akti pak mogli osporavati jedino pred višim (drugostupanjskim) organima uprave što nije jamčilo objektivnost prosudbe.“³⁷

Takvo (upravno)pravno nedorečeno stanje trajalo je do 1952. kada je konačno od strane Narodne skupštine FNRJ donesen Zakon o upravnim sporovima. Značajno je kako se radi o prvom zakonu: „... u tadašnjim tzv. socijalističkim državama kojim je inaugurirana sudska kontrola akata uprave.“³⁸ Ujedno je posebnost tog Zakona što je u njemu po prvi puta upravni akt definiran u materijalnom smislu³⁹ te je sudska kontrola nad upravnim ak-

³¹ Više o upravnom sudstvu i samom Upravnom sudištu u NDH: MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 336-343.

³² *Ibid.*, str. 342.

³³ Detaljno o upravnom sudstvu u razdoblju od 1945. do 1991. godine u: *ibid.*, str. 343-351.

³⁴ *Ibid.*, str. 343.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ BORKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 6), str. 496.

³⁷ ČEPULO, *op. cit.* (bilj. 10), str. 326.

³⁸ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 22.

³⁹ Radi se o definiciji sadržanoj u čl. 5. st. 2. Zakona o upravnim sporovima prema kojoj je upravni akt: „Akt državnog organa koji je donijet u kakvoj upravnoj stvari, a kojim se rješava o izvjesnom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili pravne osobe.“ Medvedović kritički razmatra pojam „upravne stvari“ u navedenoj definiciji kao svestremenski izazov za sudsku praksu: „...kao njegovog esencijalnog elementa, donijet će u sudskoj praksi mnoge nevolje i kritike. Upravo ovaj element zbog svoje neodređenosti otvarao je i još uvijek otvara velike mogućnosti za širenje odnosno sužavanje upravnosudske kontrole akata uprave zavisno interpretira li se ekstenzivno ili intenzivno“ – MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 347.

tima bila ograničena na ocjenu zakonitosti istih, odnosno, samo iznimno se mogao voditi spor pune jurisdikcije. Također, odlučivanje u upravnim sporovima stavljeno je u nadležnost (redovnih) vrhovnih sudova (Vrhovni sud FNRJ, Vrhovni vojni sud i vrhovni sudovi u narodnim republikama), što se iz današnje perspektive objašnjava postojanjem: „...još uvijek prisutne averzije prema upravnim sudovima. No, vrhovni sudovi su odlučivali u posebnim vijećima, koja su *de facto* djelovala kao upravni sudovi.“⁴⁰ Treba napomenuti da su u skladu sa kasnijim ustavnim promjenama navedeni sudovi mijenjali nazive – iz Vrhovnog suda FNRJ u Vrhovni sud Jugoslavije, a potom u Savezni sud; dok vrhovni sud narodnih republika postaje vrhovni sud socijalističke republike (na primjeru Hrvatske: u upravnom sporu je prvotno bio za odlučivanje nadležan Vrhovni sud Narodne Republike Hrvatske, točnije, njegov odjel za upravne sporove, koji je kasnije preimenovan u Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske)⁴¹.

Zakon o upravnim sporovima noveliran je 1965., iz potrebe nužnog usklađenja s Ustavom SFRJ koji je donesen 7. travnja 1963. Najvažnije iz te novele Zakona je to što je sudska zaštita proširena i na ocjenu konačnih pojedinačnih akata te radnji službenih odnosno ovlaštenih osoba kojima su pojedincu povrijeđena Ustavom utvrđena prava i slobode, ukoliko mu nije bila osigurana druga sudska zaštita. Spomenute dvije vrste posebnih postupaka⁴² bile su normirane u Zakonu o upravnim sporovima u njegovim prijelaznim i završnim odredbama (čl. 66. do 76. ZUS-a).⁴³ 1977. je pak donesen novi Zakon istog imena, no izmjenama i dopunama, odnosno novim Zakonom nije se diralo u njegove temeljne odredbe.⁴⁴

Novi savezni Zakon u upravnim sporovima stupio je na snagu 1. srpnja 1977.: „... a objavljen je u Službenom listu SFRJ br. 4/77, čime je materija upravnog spora bila usklađena s načelima Ustava SFRJ iz 1974. godine.“⁴⁵ Ujedno, upravo je Ustavom onemogućeno da postoje republički i pokrajinski zakoni o upravnom sporu budući da je njime određeno kako je: „... u isključivoj nadležnosti federacije bilo pravo da, preko saveznih tijela, određuje, između ostalog, krivični postupak i druge sudske postupke, pa prema tome, i upravnosudski postupak.“⁴⁶ Najveća novina u tom Zakonu bila je: „...napuštanje saveznog normiranja nadležnosti sudova u republikama... Povrh toga izvršeni su neki „kozmetički“ popravci (promijenilo se numeriranje članaka), još je više skraćena lista negativne enumeracije, bitno je sužena mogućnost izjavljivanja žalbe protiv sudova u republikama na savezni sud te, s tim u vezi, uspostavljen nov sistem izvanrednih pravnih lijekova.“⁴⁷ Temeljem Ustava iz 1974. iz federalne je u republičku nadležnost preneseno uređivanje sustava sudova u republikama i pokrajinama. Time se otvorila mogućnost da Hrvatska osnuje poseban Upravni sud kako sud izvan sustava redovnih sudova koji bi rješavao upravne sporove, a koje su dotad rješavali posebni odjeli Vrhovnog suda Hrvatske. Novu pogodnost u vidu

⁴⁰ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 22.

⁴¹ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 345.

⁴² Detaljno o njima: *ibid.*, str. 350.

⁴³ „Te su prijelazne odredbe ZUS-a iz 1965. bile supsidijarne naravi, jer su se primjenjivale samo ako nije bila osigurana druga sudska zaštita. No, najvažnije je što su one bile privremenog karaktera, jer su trebale vrijediti do donošenja posebnog zakona kojim će se urediti to pravno područje. Posebni zakon, međutim, nikad nije donesen, pa je ZUS u takvom sadržaju zatečen i u vrijeme donošenja novog Ustava SFRJ iz 1974. godine.“ – J. OMEJEC, Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, rad u: BERLENGI FELLNER *et al.*, Upravno pravo i upravni postupak – aktualna pitanja i problemi, Zagreb, 2006., str. 14.

⁴⁴ KUJUNDŽIĆ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 6.

⁴⁵ Ujedno treba istaknuti važnost spomenutog Ustava SFRJ budući da je njime snažno ojačan republički i pokrajinski individualitet. Više: ČEPULO, *op. cit.* (bilj. 10), str. 343.

⁴⁶ BORKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 6), str. 496.

⁴⁷ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 23.

samostalnog uređivanja sudske nadležnosti Hrvatska je iskoristila odmah te je (ovisno o gledištu) tek/već 1977. osnovan Upravni sud Hrvatske,⁴⁸ koji u kontinuitetu djeluje i danas.

3. Upravno sudovanje nakon 1990.

Iz prethodne povijesnopravne analize različitih sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj vidljivo je kako su sve do proglašenja samostalnosti i neovisnosti Republike Hrvatske većinu sustava sudske kontrole akata uprave kreirala i provodila središnja tijela državne vlasti <*proučavanih državnopravnih tvorevina*> s ograničenim hrvatskim utjecajem. Zbog stjecaja nesretnih političkih zbivanja i okolnosti Hrvatska je samo u relativno kratkim periodima bila u prigodi da ima vlastiti, neovisni sustav sudske nadziranja zakonitog rada uprave.

Ne čudi kako je stoga: „Orijentacija i naglašena potreba za sudskim oblikom kontrole nad upravom našla svoj posebni izraz u odredbama Ustava.“⁴⁹ Naime, tzv. Božićni Ustav donesen 22. prosinca 1990. u članku 19. stavku 2. jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravne vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti te se ta odredba zadržala do današnjih dana i predstavlja temelj za vođenje upravnog spora u Republici Hrvatskoj. Tom se odredbom: „... pravo na korištenje sudske zaštite protiv pojedinačnih akata podiže na rang ustavnog prava, dok se istovremeno kao ustavna dužnost nameće obveza uspostavljanja i organiziranja takve kontrole u obliku koji će zadovoljavati takav ustavni pristup.“⁵⁰

Ipak, Republika Hrvatska nije donijela svoj posebni zakon kojim bi cjelovito pravno uredila režim upravnog sudovanja i upravnog spora, već je (kao i kod materije upravnog postupka) preuzela jugoslavenski Zakon o upravnim sporovima (prema tekstu tog zakona iz 1977. godine), i to Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima od 26. lipnja 1991. godine tako da je Zakon o upravnim sporovima iz 1977. preuzet kao republički zakon.⁵¹ Pritom su preuzimanjem u tekst zakona iz 1977. izvršene mnoge izmjene i promjene u izvorni tekst zakona, sve s ciljem kako bi: „...sudska kontrola uprave i vođenje upravnog spora bili prilagođeni posebnim uvjetima i potrebama pravnog sustava u Hrvatskoj.“⁵² Medvedović dodaje kako je hrvatski zakonodavac namjeravao načiniti pročišćeni tekst Zakona o upravnim sporovima: „...ali nažalost to nije nikad načinjeno. Objektivno to nije ni bilo moguće budući da je preuzimanje ZUS-a provedeno pravno-tehnički loše, kao uostalom i Zakona o općem upravnom postupku i niza drugih zakona.“⁵³ Nadalje navodi kako je Zakon o upravnim sporovima ubrzo mijenjan, i to čak dva puta tijekom 1992., a ujedno i daje otvorenu kritiku sljedećeg postupanja zakonodavca: „Zakonodavac je k tome u nizu zakona kojima se uređuje druga materija, a ne upravnosudski postupak – državni službenici, lokalna i područna (regionalna) samouprava, izvlaštenje itd. počeo uređivati određena postupovna pitanja, pa čak i nadležnost, izvan postojećeg zakona i izvan egzistentnog sustava upravnog sudstva.“⁵⁴

Također, vezano uz primjenu ZUP-a u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti postojala su negodovanja vezano uz: „...njegovu neusklađenost s europskim pravnim standardima upravnog sudovanja, neki na čestu praktičnu sposobnost određivanja da li neka stvar

⁴⁸ „Praktično, izdvojena su prijašnja vijeća za upravne sporove Vrhovnog suda u novi sud koji je ostao još godinama u istim prostorijama.“ – *ibid.*

⁴⁹ BORKOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 6), str. 496.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 351.

⁵⁴ *Ibid.*

podliježe upravnosudskom nadzoru ili ne, neki na određena pravila postupka, dok ih je najviše upućeno u smjeru nepravovremenog rješavanja slučajeva pred Sudom.⁴⁵⁵

4. Potreba europeizacije upravnog sudovanja

U okviru Europske unije velika se važnost pridaje upravnom sudovanju, iako to područje pripada domeni nacionalnih zakonodavstva. Tome je tako jer se velika većina europskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, dok se kao temeljne zajedničke vrijednosti u okviru EU ističu zaštita javnog interesa i ljudskih prava, a upravo je upravno pravo grana prava koje je od iznimnog značenja za ostvarenje temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Dakako, sastavni dio postupka pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji predstavljao je prihvata ustanovljene europske pravne stečevine (*acquis communautaire*) i za područje upravnog prava, što je, uz ostale razloge, posljedično dovelo do reforme hrvatskog upravnog prava, pa tako i do donošenja novog Zakona o upravnim sporovima 2010. godine. Medvedović je znanstvenu i stručnu javnost upozorio kako u tom procesu treba podrobno poredbeno: „Svakako voditi računa o organizacijskim i postupovnim rješenjima modernih demokratskih država koje imaju bogato iskustvo u radu upravnih sudova i upravnosudske zaštite prava građana i pravnih osoba. No, tu ne treba zanemariti i naša iskustva – zakonodavna i praktična rješenja od kojih su mnoga i danas moderna i napredna samo što su vremenom napuštena i zaboravljena iz ideoloških i političkih razloga, ali i zbog njihove slabe izraženosti i dostupnosti.“⁴⁵⁶ Upravo je iz toga razloga važno proučavanje povijesti upravnog sudovanja u Hrvatskoj, jer su neka normativna rješenja u upravnom sporu bila izvrsno prilagođena određenom povijesnom trenutku i ovom podneblju. Ulaskom u Europsku uniju za Republiku Hrvatsku posebno značenje dobiva i Povelja o temeljnim pravima, koja je stupila na snagu paralelno s Lisabonskim ugovorom 1. prosinca 2009., a čiji članak 47. nazvan „Pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje“ vrlo slično članku 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda regulira standarde sudovanja (pa tako i upravnog) za države članice: „Svatko ima pravo na pravično i javno saslušanje i suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, osnovanim u skladu sa zakonom, pri čemu svatko ima pravo biti savjetovan, branjen i zastupan. Tko nema sredstava ima pravo na pravnu pomoć, ako mu je ona potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu.“⁴⁵⁷

Ujedno, u prilog detaljnoj izmjeni upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj bili su i drugi razlozi međunarodnopravne naravi, prvenstveno oni vezani uz hrvatsku ratifikaciju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda 1997. godine. Ratifikacijom spomenute Konvencije Vijeća Europe iz 1950. i njezinom objavom u Narodnim novinama⁵⁸ ista je postala dijelom hrvatskog pravnog poretka te u skladu s hrvatskim Ustavom ima jaču pravnu snagu od zakona. Članak 6. Konvencije nazvan je Pravo na pravično suđenje te temeljem te odredbe države potpisnice Konvencije dužne su ispuniti niz obveza i standarda relevantnih i za upravni spor. Hrvatski sustav sudske kontrole uprave bio je neusklađen sa člankom 6. koji propisuje kako svatko ima pravo, radi utvrđivanja svojih prava i obaveza da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku

⁵⁵ D. ĐERĐA, Upravni spor u Hrvatskoj: Sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 29, br. 1., 2008., str. 4.

⁵⁶ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 7), str. 351.

⁵⁷ I. KOPRIĆ, Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj: rad u - Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 6.

⁵⁸ Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14 uz Konvenciju, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06 i 2/10.

ispita njegov slučaj. U kontekstu upravnog spora to znači kako se od država potpisnica zahtijeva uvođenje usmene kontradiktorne rasprave, pravo na žalbu i mogućnost sudske kontrole utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom postupku, a za Republiku Hrvatsku i osnivanje još jednog relativnog drugog stupnja upravnih sudova. Već površna analiza hrvatskog upravnog sudovanja dovodila je do zaključka kako u hrvatskom upravnom sporu: „... dominira načelo pismenosti, posrednosti i kontradiktornosti.“⁵⁹ Uz te spomenute neusklađenosti, daljnji ozbiljan problem uređenja upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj nakon ratifikacije Konvencije odnosio se na sljedeće „Stoga je sigurno da postojeća sudska struktura sa samo jednim Upravnim sudom ne jamči dovoljan pravosudni kapacitet za kontrolu odluka koje donose javna upravna tijela.“,⁶⁰ odnosno, kako to s obzirom na širi europski kontekst obrazlaže Dario Đerđa: „Dakle, činjenica je da je jednostupanjski upravnosudski nadzor u Europi iznimka te da najveći broj europskih država ima ustrojeno višestupanjsko upravno sudovanje. Stoga bi Hrvatska, s ciljem usvajanja europskih pravnih standarada, sasvim sigurno trebala pristupiti reformi institucionalnog ustroja upravnog sudovanja te osigurati mogućnost ulaganja žalbe na odluku Upravnog suda.“⁶¹

Treba ujedno istaknuti kako je Republika Hrvatska u svezi s odredbom članka 6. stavka 1. koja nameće obvezu da se sudski postupak vodi javno i da se presuda objavljuje javno: „... prigodom ratifikacije stavila rezervu temeljem koje se ta obveza neće poštovati kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata u upravnom sporu.“⁶² Svakako treba navesti kako sva navedena prava zajamčena Europskom konvencijom: „... nije moguće promatrati izolirano, jer se ona međusobno uvjetuju i isprepliću.“⁶³ To se odnosi i na specifično pravo na pravično suđenje, koje je detaljno razrađeno u praksi Europskog suda za ljudska prava, a u ocjeni je li došlo do povrede tog važnog prava sud u Strasbourgu razmatra prvenstveno sljedeće kriterije: složenost predmeta, ponašanje tužitelja i nadležnih vlasti.⁶⁴ Treba istaknuti kako se do 2012. od svih predmeta u kojima je Republika Hrvatska bila tužena pred Europskim sudom za ljudska prava, (samo) njih 20 izravno odnosilo na područje upravnog sudovanja,⁶⁵ a upravo se u prvom redu navedene presude odnose na već spomenuti širi kontekst prava na pravično suđenje.

Prof. dr. sc. Jasna Omejec također je istaknula potrebu nužne reforme upravnosudske kontrole u Republici Hrvatskoj, u skladu sa prethodno navedenim konvencijskim zahtjevima, pri čemu posebno ističe kao ključne izazive uspostavu efikasnosti i pravovremenosti u rješavanju pred sudovima. Uostalom, u nekim svojim odlukama Ustavni sud je zauzeo ustavnopravno stajalište o (ne)prihvatljivosti modela tada aktualnog upravnog spora u Republici Hrvatskoj još 2000. godine.⁶⁶ Dragan Medvedović glavnim intervencijama Upravnog suda i zakonodavca u materiju upravnog spora do 2010. smatra sljedeće: „Tako je, ne baš sretno i opravdano, prenio odlučivanje o zakonitosti upravnih akata o izvlaštenju iz nadležnosti Upravnog suda u nadležnost županijskih sudova, u nekoliko navrata propisao je da se po tužbama u nekim upravnim stvarima postupa žurno te da se neke odluke Upravnog suda publiciraju u Narodnim novinama.“⁶⁷ Medvedović je kritizirao još neku ustaljenu praksu Upravnog suda: „Sud je također vrlo restriktivno tumačio i koristio svoju

⁵⁹ B. BRITVIĆ VETMA, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 6) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010., Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012, str. 405.

⁶⁰ KUJUNDŽIĆ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 7.

⁶¹ ĐERĐA, *op. cit.* (bilj. 55), str. 12.

⁶² MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 25.

⁶³ BRITVIĆ VETMA, *op. cit.* (bilj. 58), str. 409.

⁶⁴ *Ibid.*, str. 410.

⁶⁵ M. ŠIKIĆ, Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013, str. 457.

⁶⁶ Vidi detaljno: *supra*, fusnota 62.

⁶⁷ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 25.

ovlast da rješava u sporovima pune jurisdikcije. Nadalje, iako je, temeljem odredba čl. 34. st. 2. i 3. ZUS-a, Upravni sud mogao odlučiti da održi usmenu raspravu, to, koliko mi je poznato, nikad nije učinio u posljednjih dvadeset godina. Najuočljiviji nedostatak upravnosudske zaštite očitovao se u spornom rješavanju. Mnogi postupci trajali su po nekoliko godina, što je očito bio nerazuman rok, a to je utvrđeno odlukama Ustavnog suda i Vrhovnog suda u povodu zahtjeva za zaštitu od prekoračenja razumnog roka.⁶⁸

Predsjednica Ustavnog suda i profesorica Jasna Omejec jasno je u radu iz 2006. sumirano prikazala smjer kojim se treba ići u predstojećoj reformi upravnog sudovanja: „Uvođenje upravnog spora pune jurisdikcije kao pravila, uz osiguranje temeljnih procesnih jamstva (kontradiktornost, javnost i usmenost rasprave); uvođenje dva stupnja upravnog sudovanja samo ako je istodobno moguće osigurati ustavno jamstvo na donošenje pravomoćne odluke, kojom se odlučuje o pravima i obavezama stranaka, u razumnom roku; proširivanje predmeta subjektivnog upravnog spora na sve pojedinačne akte uprave u skladu s člankom 19. stavkom 2. Ustava, uz brisanje „kvazi-upravnog“ spora iz članka 66. ZUS-a te uvođenje objektivnog upravnog spora, to jest proširivanje nadležnosti Upravnog suda na kontrolu ustavnosti i zakonitosti općih akata tijela državne i javne vlasti koji se ne smatraju „drugim propisima“ u smislu članka 128. alineje 2. Ustava.“⁶⁹

U razdoblju od 2001. do 2004. Odbor ministara (*Committee of Ministers*) Vijeća Europe donio je nekoliko preporuka koje se odnose na pravnu zaštitu građana od nezakonitog djelovanja javne uprave. Preporukama su obuhvaćena područja upravnih sporova između upravnih vlasti i privatnih stranaka, izvršenje upravnih akata i sudskih odluka u području upravnog prava i poboljšanje domaćih pravnih lijekova. Naročito je važna Preporuka o sudskoj kontroli akata uprave usvojena 2004. godine. Temeljem te Preporuke svi akti uprave (pojedinačni i općenormativni) te postupanja javne uprave moraju podlijevati sudskoj kontroli.

Osim istaknute i vidljive potrebe za modernizacijom istaknute od strane istaknutih upravnopravnih stručnjaka i Odbora ministra Vijeća Europe, na ovu je reformu značajno utjecala i opaska Europske komisije u okviru reforme upravnog sudstva kojom se navode određeni vrlo ozbiljni nedostaci u radu Upravnog suda. Europska je komisija navela sljedeće nedostatke:

1. Upravni sud Republike Hrvatske nije sud s punom jurisdikcijom u smislu suda s punom jurisdikcijom kako ga je definirao Europski sud za ljudska prava⁷⁰

Međutim, uvođenje suda s punom jurisdikcijom nailazi i na kritike: „Upravni sud bi trebao u sporu pune jurisdikcije ocijeniti ne samo zakonitost upravnog akta, nego ako utvrdi postojanje nezakonitosti treba sam meritorno riješiti sporno pitanje. Na taj način sud djeluje prilikom rješavanja konkretnog pitanja umjesto nadležnog tijela. Zato bismo mogli reći da spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije funkcioniraju kao “par” pokrivajući tako većinu radnji pokrenutih pred upravnim sudom. Moguća nova zakonodavna rješenja koja apsolutno podupiru upotrebu spora pune jurisdikcije može samo uzrokovati još veću

⁶⁸ *Ibid.*, str. 26.

⁶⁹ OMEJEC, *op. cit.* (bilj. 43), .str. 22.

⁷⁰ Prema mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske koje je izraženo u odluci br. U – I – 745 / 1999 od 8. studenog 2000. godine, Upravni sud nije sud pune jurisdikcije. Ustavni sud u odluci navodi dvije pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi se Upravni sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije: prvo, da ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje kad god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova utvrđenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi; Drugo, da ima pravo i dužnost odrediti i održati usmenu i kontradiktornu raspravu kad god je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi odnosno da je svakako dužan održati raspravu kad to stranka u postupku zahtijeva. U konkretnoj je odluci Ustavni sud utvrdio da Upravni sud Republike Hrvatske ne ispunjava niti jednu od navedenih pretpostavki.

zbrku u upravnom sudstvu – jer moramo biti svjesni da je spor o zakonitosti dugo bio privilegirani instrument hrvatskog upravnog suca.⁷¹

2. Upravni sud nema potpunu kontrolu nad činjenicama te je suočen sa znatnim ograničenjem glede iznošenja dokaza i vraćanja predmeta upravnom tijelu
3. Trenutačno stanje stavlja tužitelja u znatno nepovoljniji položaj u odnosu na tuženo tijelo, budući da privatnoj stranci nije omogućena razumna prilika da iznese svoj slučaj i dokaze (kršenje načela tzv. jednakosti oružja zaštićenog člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda)
4. Stranka nije u prilici dobiti saznanje o zapažanjima ili dokazima koje je iznijela druga strana niti je u prilici na njih odgovoriti (kršenje načela akuzatornog postupka i iznošenja dokaza)
5. Odluke suda u mnogim slučajevima nisu provedive (kršenje načela učinkovitosti)

S navedenim su se nedostacima susretale i druge članice Europske unije, što je posljedično dovodilo do presuda Europskog suda za ljudska prava o kršenju načela koje štiti članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Kako bi se navedeni nedostaci u potpunosti otklonili te kako postupanje Upravnog suda ne bi ni u kojem aspektu dovodilo do kršenja načela zajamčenih člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pristupilo se pripremi opsežne reforme kroz nekoliko faza koje će biti kasnije navedene. U tu je svrhu pokrenut projekt CARDS koji je započeo s radom u rujnu 2007. godine. 'Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske'⁷² - CARDS kao jedinstveni instrument financijske i tehničke pomoći Europske unije (točnije Europske komisije) predstavlja akronim od: *Community Assistance For Reconstruction, Development and Stabilization*, a bio je namijenjen regiji tzv. zapadnog Balkana. U okviru tog šireg projekta⁷³ za Republiku Hrvatsku izrađen je strateški dokument za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima i nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima. Na temelju navedenih dokumenata donesen je prijedlog za novi Zakon o upravnim sporovima kojim su otklonjeni svi nedostaci na koje je ukazivala Europska komisija.

Prijedlogom novog Zakona predviđeno je da će se, zbog opsežnosti reforme, posebnim zakonom odrediti djelokrug upravnih sudova te provesti postupak imenovanja sudaca i zapošljavanja sudskih savjetnika i ostalih službenika. Kritiku članaka prijedloga novog Zakona koji se odnose na djelokrug rada i osnivanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske uputio je Ivica Kujundžić, tadašnji predsjednik Upravnog suda Republike Hrvatske: „U odnosu na članak 13. prijedloga novog Zakona te članke 86. do 91. koji se odnose na djelokrug rada i osnivanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, smatram da navedena rješenja nisu u skladu postojećoj organizaciji upravnog sudstva u zemljama Europske unije. Naime i radna grupa koja je radila na izradi prijedloga Zakona o upravnim sporovima predložila je da se kao drugostupanjski sud osniva Vrhovni upravni sud Repu-

⁷¹ Z. PIČULJAN, B. BRITVIĆ VETMA, Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010., str. 62.

⁷² Glavni je cilj ovog projekta, koji je započeo u rujnu 2007. godine, izraditi novi Zakon o upravnim sporovima koji ispunjava norme zadane pravnom stečevinom Europske unije. U tu je svrhu osnovana radna grupa sastavljena od hrvatskih, njemačkih i austrijskih stručnjaka iz različitih institucija (suci, profesori i državni službenici). U prvoj fazi stručnjaci su analizirali važeći Zakon o upravnim sporovima, odgovarajuće zakone iz drugih europskih država i pravnu stečevinu Europske unije. Na osnovi te analize radna se grupa složila oko osnovnih načela novog Zakona o upravnim sporovima, kao i o novoj strukturi upravnog sudovanja.

⁷³ U okviru tog projekta donesena je Uredba br. 2666/2000/EC kojom se za razdoblje 2000.-2006. državama zapadnog Balkana dodjeljuje više od 5 milijardi eura za obnovu, razvoj infrastrukture, jačanje demokratskih institucija, gospodarskog i socijalnog razvoja i regionalne suradnje u pet prioritarnih sektora: pravosuđe i unutarnji poslovi; razvoj administrativnih kapaciteta javne uprave; gospodarski i socijalni razvoj; demokratska stabilizacija te zaštita okoliša i prirodnih resursa. – Više: MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 27.

blike Hrvatske. Naime u strukturi upravnih sudova i Državnih savjeta u Europskoj uniji ne postoji niti jedan visoki upravni sud. Za ilustraciju potrebno je navesti da Republika Slovenija, koja je također izvršila reformu upravnog sudovanja i zadržala upravni odjel u okviru Vrhovnog suda Republike Slovenije, donosi novi prijedlog zakona i promjenu Ustava a kojim bi se ustrojio Vrhovni upravni sud Republike Slovenije. Primjerice, neke države, kao Poljska i Češka koje prije nisu imale Vrhovni upravni sud, u novoj organizaciji upravnog sudstva ustrojile su isti, imajući u vidu postojeće trendove u zemljama EU. Smatram da donošenje prijedloga zakona za formiranje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske znači korak unazad u težnji postizanja europskih standarda u upravnom sudstvu.⁴⁷⁴ Daljnju kritiku rada inozemnih eksperata i upitnih europskih nomotehničkih standarda daje i Dragan Medvedović: „Ovdje moram upozoriti na različita gledišta i pristupe inozemnih stručnjaka koji su u okviru raznih CARDS projekata trebali Hrvatskoj pružiti pomoć u harmonizaciji hrvatskog pravnog poretka s pravnom stečevinom Europske unije. Dok su pri izradi Zakona o općem upravnom postupku europski eksperti prilično ultimativno inzistirali da ZUP mora biti kratak, jezgrovit, i sadržavati samo okvirne norme i pri tome se pozivali na moderne europske nomotehničke standarde, dotle su pri izradi Zakona o upravnim sporovima (upravnosudskom postupku) drugi europski eksperti primijenili tehniku *minucioznog, vrlo detaljnog, pa i pretjeranog, čak i kazuističkog reguliranja*. Smatram da se onda može vrlo opravdano postaviti pitanje: što je europski nomotehnički standard i postoji li on uopće? Naše je mišljenje da ga nema.“⁴⁷⁵

Ipak, ne bi bilo naodomet zaključno ustvrditi kako se u Europskoj uniji: „... primjećuje faktično kretanje prema *zajedničkom europskom modelu upravnog sudstva*, unatoč različitim tradicijama i različitim polaznim pozicijama pojedinih zemalja. Taj se model zasniva na određenim zajedničkim načelima upravnog prava i upravnog sudovanja, sličnostima u načinu osiguravanja sudske kontrole uprave u određenim tendencijama u razvoju sustava sudske kontrole uprave (npr. rast specijalizacije s tendencijom osnivanja posebnim upravnih sudova, ali i procedurom sve sličnijom onoj koju provode ostali sudovi, sve širi kontrolni zahvat upravnih odluka i djelovanja ili, lak, uvođenje dvostupanjske kontrole), zajedničkim načelima na kojima se mora temeljiti odluka ili djelovanje uprave (načela proporcionalnosti, *fair* postupanja, transparentnosti, jednakog postupanja u jednakim situacijama, neovisnosti i služenja javnom interesu i slična). Pritom važnu pokretačku ulogu, osim pravnih igru i ekonomski razlozi i interesi. To je posebno naglašeno u okviru EU. Ekonomskim akterima važno je da mogu u svim zemljama članicama EU računati na jednaka pravila zaštite od odluka upravnih tijela.“⁴⁷⁶

5. Sveobuhvatna reforma 2012.

5.1. Razlozi

Nakon niza godina primjenjivanja zakona koji su prilikom uspostavljanja samostalne i neovisne Republike Hrvatske bili preuzeti iz zakonodavstva bivše SFRJ, pojavile su se nove okolnosti⁷⁷ koje su nužno zahtijevale duboke reforme koje će dovesti do prilagodbe i modernizacije zakonodavstva u području upravnog prava. Nužnost reformi posebno se

⁷⁴ KUJUNDŽIĆ, *op. cit.* (bilj. 12), str. 5.

⁷⁵ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 29.

⁷⁶ KOPRIĆ, *op. cit.* (bilj. 57), str. 6.

⁷⁷ Temeljne razloge za sveobuhvatnu pravnu intervenciju možemo podijeliti na razloge pravne prirode (osuvremenjivanje zastarjelih pravnih normi i uvođenje novih pravnih instituta) te izvanpravne razloge (promjena društvene okoline i uloge prava, dizanje razine sudske zaštite od pojedinačnih upravnih odluka, ali i drugih oblika njezina djelovanja, drugačiji položaj stranke u upravnom i upravnosudskom postupku i dr.)

isticao u upravnom sudstvu, ali je potreba za reformama bila znatno opsežnija te se odnosila na cjelokupnu javnu i državnu upravu: „Riječ je o jednom od najvažnijih reformskih pothvata Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u ovom desetljeću. Svi znamo da je kvaliteta javne uprave središnji problem svih suvremenih država. Kvaliteta javne uprave ujedno je i pretpostavka ulaska Hrvatske u tzv. europski upravni prostor.“⁷⁸

Kolika je bila važnost i potreba korijenite reforme upravnog sudovanja pokazuju i brojni pisani članci istaknutih stručnjak, među kojima izdvajamo mišljenje Ivica Kujundžića: „Reforma upravnog sudovanja i donošenje novog Zakona o upravnim sporovima zasigurno ima prvorazredno mjesto u ukupnoj strategiji reforme pravosuđa u Republici Hrvatskoj. Ono je konačno rezultat i zapravo realizacija projekta ‘Podrška učinkovitijem, efikasnijem i modernijem radu Upravnog suda Republike Hrvatske’ u okviru Twinning projekta CARDS 2004.“⁷⁹ i Darija Đerde: „...u svezi s upravnim sudstvom u Hrvatskoj se danas može čuti cijeli niz primjedbi. Tako se primjerice ukazuje na nepravovremenu pravnu zaštitu koja se pruža pred Sudom, nemogućnost ulaganja žalbe na odluke Upravnog suda, neusklađenost upravnog spora u Hrvatskoj s odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i sl.“⁸⁰ Medvedović tome dodaje kako je: „...hrvatski zakonodavac nizom zakona kojima se uređuje neka druga materija, a ne upravnosudski postupak, uredio određena postupovna pitanja, pa čak i nadležnost, izvan *Zakona o općem upravnom postupku* i egzistencijalnog sustava upravnog sudstva, što danas u praksi dovodi do velikih problema.“⁸¹

Osim navedenog, na potrebu razmatranja određenih pitanja koja se pojavljuju u praksi i provedbu reforme na tim područjima ukazivali su i suci: „...pitanje koje zaslužuje pozornost jest – posebice u stvarima u kojima se odluke Suda reflektiraju na očekivani veliki broj daljnjih slučajeva – kako organizirati rad Suda da djeluje prevenirajuće na način da se u prvim takvim sporovima nastoje u što kraćem roku donijeti kvalitetno obrazložene odluke koje će upravi olakšati zakonit rad“⁸² te „... praksa Europskog suda za ljudska prava u primjeni članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te odgovarajućih protokola i dalje će, nesumnjivo, utjecati na to da se i kod nas temeljitije razmotri problem koji proizlazi iz stvarnog neprovođenja usmene kontradiktorne rasprave pred Upravnih sudom RH, te nepostojanju postupovne odredbe koja bi obvezivala Sud da – u stvarima građanske naravi – takvu raspravu provede ako stranka osporava pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja (u upravnom postupku) i zahtjeva provođenje rasprave pred sudom.“⁸³

Osnovni razlog reforme upravnog sudstva prvenstveno je usklađivanje sa pravnom stečevinom Europske unije (*acquis communautaire*), naročito s člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i potreba za modernizacijom upravnog sudstva, ali i cjelokupne javne i državne uprave. Opaska Europske komisije, koju je uputila u okviru reforme upravnog sudstva, kojom navodi vrlo ozbiljne nedostatke Upravnog suda Republike Hrvatske svakako je bila značajan katalizator reformi do kojih posljedično došlo.

⁷⁸ V. ŠEKS, Modernizacija hrvatske javne uprave i upravnog sudovanja u kontekstu pristupa Republike Hrvatske članstvu u Europskoj uniji - rad u: Hrvatska pravna revija, 9-2009., str. 59.

⁷⁹ I. KUJUNĐIĆ, Reforma upravnog suda i europski modeli upravnog sudovanja – rad u: Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse -2009., Inženjerski biro, Zagreb, 2009., str. 3.

⁸⁰ ĐERĐA, *op. cit.* (bilj. 55), str. 3.

⁸¹ D. MEDVEDOVIĆ, Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled – u: Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002., Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 35.

⁸² D. JURIC KNEŽEVIĆ, Primjena zakona o upravnim sporovima – neka zapažanja na temelju novije prakse Upravnog suda Republike Hrvatske – u: Božo Gagro *et al.*, Zbornik odluka 1977.-2002., Upravni sud Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 49.

⁸³ *Ibid.*, str. 50.

Jedan od razloga za donošenje novog Zakona o upravnim sporovima (u daljem tekstu: ZUS), neupitno je i donošenje novog Zakona o općem upravnom postupku⁸⁴ (u daljem tekstu: ZUP), kojim se utvrđuju opća načela i pravila upravnog postupka u Republici Hrvatskoj. „Proces pravne regulacije u oba područja (upravni postupak i upravni spor), bio je vrlo sličan i kretao se od usvajanja inicijalnih strateških dokumenata preko izrade radnih nacrtu propisa do provođenja formalnih zakonodavnih faza. Može se ustvrditi da je pristup reguliranju upravnog postupka bio smjerokaz načinu izrade novog upravnosudskog zakonodavstva. Ono što karakterizira obje procedure je svojevrsni 'izlazak' internog (nacionalnog) reguliranja na međunarodnu scenu.“⁸⁵

Novi je ZUP unio brojne nove institute u postupak te proširio njegovu primjenu pa zajedno sa novim ZUS-om čini svojevrsnu upravnopostupovnu i upravnosudsku cjelinu. Nastao je u okviru Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., donesene od strane Vlade Republike Hrvatske te je predstavljao jedan od uvjeta za pristup Republike Hrvatske u Europsku uniju, a ujedno predstavlja ogroman doprinos cjelokupnoj reformi državne uprave.

Novi ZUS otvorio je mogućnost reformi upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj u skladu sa pravnom stečevinom Europske unije, što predstavlja značajan doprinos reformi ukupnog pravosuđa u Republici Hrvatskoj.

5.2. Faze izrade prijedloga Zakona u upravnim sporovima

Oblikovanje Prijedloga Zakona o upravnim sporovima odvijalo se u nekoliko faza:⁸⁶

1. Interna faza - Utvrđivanje strategije Ministarstva pravosuđa o reformi pravosudnog sustava. U toj je fazi Vlada Republike Hrvatske je 22. rujna 2005. godine usvojila dokument Strategija reforme pravosuđa (i Plan djelovanja), a 31. ožujka 2008. usvojen je revidirani plan uz strateški dokument.

Primarna je zadaća Strategije bila prilagoditi hrvatsko pravosuđe pravnoj stečevini Europske unije. „Osobita se pozornost usmjeravala k: jačanju neovisnosti pravosuđa, stvaranju učinkovitog pravosudnog sustava, sudskoj upravi, ulozi sudske prakse, besplatnoj pravnoj pomoći, obrazovanju i profesionalnom razvoju pravosuđa, informatizaciji pravosuđa (IT strategija kao sastavni dio Strategije reforme pravosuđa).“⁸⁷ Budući da su predložene intervencije generalne prirode, u ovoj se fazi još nije pristupilo konkretnoj mjeri izrade novog ZUS-a.

2. Međunarodna faza – Realizacija CARDS 2004. Twining projekt Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju Upravnog suda Republike Hrvatske. U ovoj je fazi Vlada Republike Hrvatske prihvatila 'Strateški dokument za izradu Nacrta novog Zakona o upravnim sporovima i Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima, izrađen od strane radne skupine sastavljene od međunarodnih stručnjaka. Navedena je skupina izradila i Nacrt Zakona o upravnosudskom postupku, a uz tekst Nacrta sastavila je Komentar Zakona i Preporuke za buduću strukturu suda i unutarnju organizaciju upravnih sudova

3. Zakonodavna faza – Zakonodavna procedura formalno je započela predajom Nacrta ZUS-a Ministarstvu pravosuđa. Radna skupina ministarstva pravosuđa izradila je Prijedlog ZUS-a, kojeg je Vlada RH usvojila 19. lipnja 2009., a Hrvatski Sabor 3. srpnja 2009.

⁸⁴ Zakon o općem upravnom postupku objavljen je u Narodnim novinama br. 47/09, od 17. travnja 2009., a stupio je na snagu 1. siječnja 2010. godine

⁸⁵ Z. PIČULJAN, Novi upravni postupak i upravni spor – Oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije, u: Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse -2009., Inženjerski biro, Zagreb, 2009., str. 46.

⁸⁶ *Ibid.*, str. 32.

⁸⁷ *Ibid.*, str. 35.

uz određene primjedbe, nakon čega je povjerenstvo za izradu Nacrta prijedloga ZUS-a izvršilo korekcije u tekstu Prijedloga. U siječnju 2010. godine Vlada RH uputila je Hrvatskom saboru Konačan prijedlog ZUS-a te je Novi Zakon o upravnim sporovima usvojen na sjednici Hrvatskog sabora održanoj 29. siječnja 2010. godine. „Odredbom čl. 92. određen je relativno dugačak *vacatio legis* tako da novi ZUS stupa na snagu tek 1. siječnja 2012. U tom roku trebalo bi provesti mnoge legislativne, organizacijske i personalne mjere, prvenstveno u pravosudnom sustavu, ali i u javnopravnim tijelima, koje bi trebale osigurati početak funkcioniranja novog sustava. Naizgled, to je dovoljno vremena, ali *tempus fugit*.“⁸⁸ Konačno, ZUS je stupio na snagu 1. siječnja 2012.

5.3. Ključni dokumenti za novi Zakon o upravnim sporovima

5.3.1. Strateški dokument za izradu Zakona o upravnim sporovima i Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima

Navedenim su dokumentima izneseni konkretni prijedlozi pravnih i strukturnih intervencija u dva temeljna područja – područje procesnog prava i područje organizacijske strukture Upravnog suda Republike Hrvatske. Strategijom su se zagovarale sljedeće promjene i izneseni su prijedlozi za područje procesnog prava:

„1. Proširenje zaštite u upravnom postupku od upravnih akata na sve oblike upravnog (ne)postupanja koje se mora odraziti i u istovjetnoj sudskoj zaštiti,

2. Procesnim pravilima trebat će se obvezatno propisati nadležnost suda da utvrđuje i činjenice i primjenu prava (napuštanje sadašnjih rješenja o rješavanju isključivo na činjenicama utvrđenim u upravnom postupku)

3. U upravno sudovanje trebat će se, sukladno članku 6. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o pravu na pošteno i javno suđenje, uvesti obvezatnost usmene rasprave (barem pred sudom prvog stupnja), a iznimke propisati Zakonom.,

4. Radi efikasnosti postupka u donošenju odluka predlažu se dosadašnje kasatorne ovlasti Upravnog suda Republike Hrvatske (poništenje upravnog akta i vraćanje upravnom tijelu na ponovno odlučivanje) zamijeni reformacijskim ovlastima drugostupanjskog upravnog suda (rješavanje o meritumu bez vraćanja predmeta upravnom tijelu na ponovno rješavanje).⁸⁹ U drugom se područje intervencije predlaže reorganizacija upravnog sudovanja u dva stupnja. Kao razlozi se navode: ‘olakšavanje građanima pristup sudu, ali i ‘razdioba’ nadležnosti sudova za rješavanje jednostavnijih i složenijih upravnih sporova. Pritom bi Vrhovni upravni sud bio žalbeni sud samo u stvarima veće složenosti.“⁹⁰

5.3.2. Nacrt Zakona o upravnosudskom postupku

Ovim je Nacrtom vrlo detaljno uređena materija upravnih sporova. Nacrtom se predlaže novi ustroj upravnog sudovanja s prvostupanjskim upravnim sudovima i Vrhovnim upravnim sudom. „Prvostupanjskim se sudovima daje generalna nadležnost rješavanja u svim upravnim sporovima, osim onih koji su u izričitoj nadležnosti Vrhovnog upravnog suda. Nadležnost Vrhovnog upravnog suda za odlučivanje o suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom velika je novina. Na taj bi način Vrhovni upravni sud ‘pokrio’ postojeću prazninu u pravnom odlučivanju o ustavnosti i zakonitosti općih akata.“⁹¹

⁸⁸ MEDVEDOVIĆ, *op.cit.* (bilj. 14), str. 5.

⁸⁹ PIČULJAN, *op.cit.* (bilj. 87), str. 35.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*, str. 36.

Nacrt detaljno uređuje tijek prvostupanjskog postupka, uz detaljno uređenje načela usmene rasprave i iznimaka (slučajevi kada se presuda može donijeti bez usmene rasprave i bez pristanka stranaka).

Jedna od novina uređena ovim Nacrtom je i tzv. ogledni postupak. Svrha mu je ubrzati sudske postupke, a predstavlja zajedničko odlučivanje u predmetima koji se činjenično i pravno bitno ne razlikuju, ako je u jednom takvom predmetu donesena pravomoćna presuda. Nacrtom se još specificiraju i vrste tužbi te se predlaže uspostavljanje novog sustava prvostupanjskih sudova u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu. Iako je Nacrt predstavljao velik korak prema unaprjeđenju upravnog sudovanja, pojavile su se određene kritike: „Nacrt ZUS-a sveobuhvatno uređuje materiju upravnih sporova, dobro razrađuje opredjeljenja iz strateških dokumenata, no to ipak čini nedovoljno nesistematično i svakako predetaljno.“⁹²

5.3.3. Prijedlog Zakona o upravnim sporovima

Navedenim je prijedlogom na znatno kraći i sistematičniji način uređena materija upravnih sporova nego što je to slučaj u Nacrtu ZUS-a. „Veća pravna sigurnost i bolja zaštita prava stranaka od odluka i postupanja javnopravnih tijela nastoji se postići otvaranjem procesne mogućnosti suda da sam utvrđuje činjenice i da u pravilu provodi usmenu raspravu. Takva procesna mogućnost pridonijet će bržem rješavanju sudskih predmeta.“⁹³

Prijedlogom su Zakona puno kvalitetnije uređeni važni instituti rješavanja upravne stvari bez vođenja rasprave i regulacija tzv. filtra za odlučivanje Visokog upravnog suda u drugom stupnju. Navedeni instituti predstavljaju mehanizme ubrzavanja postupka, a ujedno pružaju pravnu zaštitu strankama u postupku: „Rasprava se neće provoditi u slučaju priznanja tužbenog zahtjeva u cijelosti; u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom postupku; ako su činjenice nesporne, a stranka izričito ne zahtjeva održavanje rasprave. Žalba zbog bitne povrede postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sudskom postupku moći će se podnijeti samo kada je sud presudom riješio upravnu stvar.“⁹⁴

Jedna od najvažnijih novina ponovljenih u Prijedlogu, svakako je dvostupanjsko suđenje. Iako se uvođenje dvostupanjskog upravnog postupka i sudstva obrazlaže brojnim prednostima, navedena je novina pretrpjela i kritike: „Zadržao bih se samo na načelnom problemu koji je vezan uz postojanje dva stupnja upravnog postupka i uz uvođenje dva stupnja upravnog sudstva (dakle ukupno 4 stupnja, nakon kojih je dopuštena još i ustavna tužba pred Ustavnim sudom). Takva organizacija upravnog odlučivanja i sudskog nadzora objektivno može dovesti do nerazumno dugih postupaka odlučivanja o pravima i obvezama stranaka. Prema tome, nastojanje da se širim nadležnostima upravnog suda i dvostupanjskim suđenjem zajamče viši postupovni standardi može dovesti do povrede zahtjeva za pravičnim suđenjem u razumnom roku.“⁹⁵

Osim navedenog, Prijedlogom su Zakona izloženi sljedeći prijedlozi:

1. Proširivanje predmeta Zakona – od ocjene zakonitosti pojedinačnih odluka, na ocjenu zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora te reagiranje suda kod ‘šutnje uprave’;

⁹² *Ibid.*, str. 37.

⁹³ Z. TURČIĆ, *Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a – u: Komentar Zakona o općem upravnom postupku s komentarima, priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni o upravnim sporovima s priložima i abecednim kazalima pojmova, Organizator, Zagreb, 2011.*, str. 506.

⁹⁴ PIČULJAN, *op. cit.* (bilj. 87), str. 40.

⁹⁵ ŠEKS, *op. cit.* (bilj.80), str. 59.

2. Davanje ovlasti Visokom upravnom sudu da ocjenjuje ustavnost i zakonitost općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti koja nisu u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske.

3. Naziv 'Visoki upravni sud', umjesto 'Vrhovni upravni sud';

4. Stupanje na snagu 1. siječnja 2012. godine;

Prijedlogom novog Zakona predviđeno je kako će se, zbog opsežnosti reforme, posebnim zakonom odrediti djelokrug upravnih sudova te provesti postupak imenovanja sudaca i zapošljavanja sudskih savjetnika i ostalih službenika.

5.3.4. Konačni prijedlog ZUS-a

Konačni se prijedlog ZUS-a razlikuje od Prijedloga koji je bio na prvom čitanju u Hrvatskom saboru u tome što su usvojene pojedine primjedbe⁹⁶ zastupnika i nadležnih odbora. „Primjedbe i prijedlozi izneseni na saborskoj raspravi odnosili su se na nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i to ponajprije na to da Visoki upravni sud ne može biti nadležan za odlučivanje o ustavnosti i zakonitosti općih akata, već samo za odlučivanje o zakonitosti općih akata.

Također su dane primjedbe da bi upravni sudovi trebali postupati kao prvostupanjski sudovi kad rješavaju o tužbama protiv odluka o imenovanju sudaca, o imenovanju i razrješenju predsjednika sudova, zamjenika državnog odvjetnika i javnog bilježnika.⁹⁷ Zbog mogućih prigovora glede dvostupanjskog rješavanja predmeta, Turčić navodi sljedeće prednosti: „Kako bi se izbjegli prigovori da će dvostupanjsko rješavanje sudskih predmeta nepotrebno odugovlačiti sudski postupak, upravo su u Konačni prijedlog Zakona ugrađene odredbe o mogućnosti pobijanja presude prvostupanjskog suda žalbom samo u nekim slučajevima, tako da te žalbe predstavljaju svojevrsni 'filtar'. Time se očekuje da će većina upravnih sporova završiti pred prvostupanjskim sudovima te će sudski postupak ipak trajati kraće.“⁹⁸ Sve su ostale primjedbe i prijedlozi u cijelosti prihvaćeni te uneseni u Konačni prijedlog Zakona.

Konačni prijedlog ZUS-a gotovo je jednoglasno usvojen u Hrvatskom saboru, samo je jedan glas bio suzdržan.⁹⁹

6. Struktura, osnovna obilježja i najvažnije novine

S obzirom na izložene dokumente koji su prethodili donošenju Novog ZUS-a, a u kojima su sadržane sve najvažnije novine koje su unesene u Novi ZUS, u ovom ćemo se dijelu rada samo ukratko osvrnuti na osnovna obilježja i strukturu Novog ZUS-a.

Gledano prema broju odredbi te broju riječi, možemo zaključiti kako je novi ZUS (ima 92 zakonska članka i 8 112 riječi) znatno opsežniji od starog (76 članaka i 7 311 riječi). Podijeljen je u osam dijelova: opće odredbe, prvostupanjski upravni spor, pravni lijekovi,

⁹⁶ U skladu s primjedbama, članak 12. koji određuje nadležnost Visokog upravnog suda izmijenjen je na način da se u stavku 3. točki 2. propisuje da Visoki upravni sud odlučuje samo o ocjeni zakonitosti općih akata, a ne odlučuje o ustavnosti općeg akta. Također člankom 14., stavkom 3. određen je sastav suda kada odlučuje o tom zahtjevu. Prihvaćena je i primjedba na čl. 13. Prijedloga zakona kojim je utvrđena nadležnost Visokog upravnog suda u postupanju po tužbama protiv odluka o imenovanju sudaca, predsjednika sudova, zamjenika državnih odvjetnika i javnih bilježnika te je u Konačnom prijedlogu navedeni članak izmijenjen na način da to odlučivanje nije stavljeno u nadležnost Visokog upravnog suda.

⁹⁷ TURČIĆ, *op. cit.* (bilj. 96), str. 508.

⁹⁸ *Ibid.*, str. 508.

⁹⁹ Podatak dostupak na internetskoj adresi: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=31717>

troškovi upravnog spora, izvršenje sudskih odluka, ocjena zakonitosti općih akata, poseban način rješavanja upravnih sporova te prijelazne i završne odredbe.

Novim je ZUS-om prošireno područje upravnosudskog nadzora i sudske zaštite.¹⁰⁰ „Nova upravnosudska zaštita sada je gotovo u potpunom skladu s Preporukom Odbora ministara Vijeća Europe o sudskoj kontroli akata uprave iz 2004. godine tako da je osigurana zaštita ne samo od pojedinačnih odluka javnopravnih tijela nego i od općih akata te postupanja odnosno propuštanja postupanja javnopravnih tijela.“¹⁰¹

Najvažnije novine su promjena cilja¹⁰² Zakona, ustrojstvo upravnog sudstva,¹⁰³ davanje upravnim sudovima ovlasti (ali i dužnosti) da samostalno utvrđuju činjenično stanje i izvođe dokaze te da obvezno provode usmenu raspravu.¹⁰⁴ Glede stranaka, njihov se položaj mijenja (naročito tuženikov), a ustanovljuju se i nova procesna pravila i obveze stranaka.

Omogućen je povrat u prijašnje stanje i prekid postupka, a spor pune jurisdikcije postaje pravilo, a ne iznimka. Novim su ZUS-om uvedeni i neki novi instituti, primjerice ogledni postupak,¹⁰⁵ prekid postupka i privremene mjere.¹⁰⁶ Uređeno je i pravo žalbe protiv prvostupanijskih odluka¹⁰⁷ te je promijenjena regulacija izvanrednih pravnih lijekova uvođenjem zahtjeva za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne sudske presude, izvršenje sudskih odluka, naknađivanje troškova te postupak ocjene općih akata. Zakonom je ustanovljena dopustivost sudske nagodbe između stranaka.

Generalno gledano, kao najvažnija se novina ipak ističe bitno drugačije ustrojstvo upravnog sudstva. Medvedović navodi kako: „Novo je ustrojstvo upravnog sudstva *condicio sine qua non* za sve ostale kardinalne promjene u upravnosudskom sustavu nadzora djelovanja uprave. Bez novog ustrojstva upravnog sudstva ne bi bilo moguće proširenje područja sudske kontrole akata i postupanja javnopravnih tijela te pružatelja javnih usluga. Teško bi se mogla organizirati obveza suda da provede usmenu raspravu. Također, ne bi

¹⁰⁰ ZUS (NN 20/10) određuje da je predmet upravnog spora: ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, zatim ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek te ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitim pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu i ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora. Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu

¹⁰¹ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 34.

¹⁰² Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10) u čl. 2. st. 1. propisuje da je cilj zakona osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela

¹⁰³ U starom se sustavu ustrojstvo upravnog sudstva temeljilo na konceptu jednog Upravnog suda čija se jurisdikcija protezala na cjelokupno područje države. Prema novom ZUS-u, u čl. 12. propisano je da se upravno sudstvo ustrojava tako da postoje prvostupanijski upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske

¹⁰⁴ Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10) propisuje u čl. 7. (načelo usmenosti) da sud, u pravilu, odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave, a od tog se pravila može odstupiti samo kada je to propisano odredbama ZUS-a

¹⁰⁵ 'Ovaj se postupak može provesti ako je pred istim prvostupanijskim sudom pokrenuto deset ili više upravnih sporova, a predmet tužbe je iste pravne i činjenične prirode. U takvom slučaju sud može izabrati jedan predmet i rješenjem odlučiti da će ga riješiti u oglednom sporu. U ostalim predmetima sud će rješenjem prekinuti spor. U predmetu koji je izabran da bude ogledni spor postupka kao i u svakom drugom upravnom sporu, uključujući i provođenje usmene rasprave. Okončanjem oglednog spora sud donosi presudu koja se odnosi isključivo na stranke koje su sudjelovale u tom konkretnom sporu.' – MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14.), str. 55.

¹⁰⁶ Člankom 47. ZUS-a (NN 20/10) propisana je ovlast suda da izda privremenu mjeru ako smatra da je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta. To može učiniti po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke.

¹⁰⁷ 'U novom ZUS-u regulirano je pravo na žalbu protiv odluka – presuda i rješenja upravnih sudova tako da se ponovno uvodi dvostupanijsko odlučivanje u upravnom sporu, ali ipak uz neka važna ograničenja.' – MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 90), str. 61.

se moglo osigurati da se upravni spor vodi kao spor pune jurisdikcije. Bez novog ustrojstva upravnog sudstva bilo bi nemoguće osigurati dvostupanjsko odlučivanje i kvalitetniju pravnu zaštitu stranaka.¹⁰⁸

7. Mini reforme upravnog sudovanja

7.1. Novine 2012.

Nepunih godinu dana nakon stupanja na snagu novog ZUS-a, Vlada Republike Hrvatske prihvatila je 29. studenog 2012. godine Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima kojim su usvojene određene velike promjene u odnosu na dotadašnje uređenje upravnog sudovanja.

Kao najveća se izmjena u odnosu na dotadašnju praksu i uređenje svakako isticao prelazak s odlučivanja u vijeću na odlučivanje od strane suca pojedinca u svim prvostupanjskim upravnim sporovima.¹⁰⁹ Kao razlozi takve izmjene, u obrazloženju Konačnog prijedloga navodi se sljedeće: „Predloženim izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima ujednačava se zakonodavni sustav. Predlaže se da u upravnim sporovima pred upravnim sudovima prvoga stupnja odluke donose suci pojedinci. Naime, u parničnom postupku sudovi sude na temelju Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“, broj: 148/11. – pročišćeni tekst) i, u pravilu, odlučuju suci pojedinci, bez obzira na vrijednost predmeta spora i na složenost materije o kojoj se odlučuje. I 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 članku 19.b stavak 2. Zakona o kaznenom postupku („Narodne novine“, broj 121/11. – pročišćeni tekst) te u predmetima za kaznena djela za koja je sastav suda propisan posebnim zakonom.“¹¹⁰

Nedugo nakon pojavile su se prve kritike navedene novine pa Frane Staničić, karakterizirajući novinu apsolutno promašenom, navodi: „...apsolutno je pogrešno izjednačavati parnični (i kazneni) postupak s upravnim sporom. Naime, u upravnom se sporu radi, 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 kojeg je na kraju podnesena tužba nadležnom upravnom sudu..., u upravne je sporove uključena zaštita javnog interesa, dok se u parničnom postupku odlučuje isključivo o pravima stranaka u postupku.“¹¹¹ Kao dodatan argument protiv navedene novine, navodi se kako je u komparativnoj analizi zaključeno da niti jedna europska država koja je prihvatila sustav specijaliziranih upravnih sudova (osim Bugarske) nema takvo uređenje.

Druga veća nova izmjena, također pogođena kritikom, je izmjena ZUS-a koja se tiče troškova postupka. Prema dotada važećem zakonu (ZUP 20/10), snošenje troškova postupka pada na stranku koja izgubi spor.¹¹² Novim se uređenjem određuje da svaka stranka

¹⁰⁸ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 38.

¹⁰⁹ ZUS (NN 20/10) propisuje slučajeve u kojima iznimno odlučuje sudac pojedinac: 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

¹¹⁰ Konačan prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb 2012.

¹¹¹ F. STANIČIĆ, Kamo vodi >>mini reforma<< upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj – u: Novi informator, Zagreb, 2012., str. 1.

¹¹² ZUS (NN 20/10) je propisivao u čl. 79., st. 3. da 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 raspodjele razmjerno uspjehu u sporu.

snosi svoje troškove, a u obrazloženju Konačnog prijedloga se navodi kako je primjena Zakona u upravnim sporovima, u prvih 9 mjeseci 2012. godine ukazala na potrebu drugačijeg reguliranja odredbi o troškovima upravnog spora. Predlagatelj i kao razlog za promjenu navodi da je novim odredbama upravno sudovanje maksimalno približeno građanima i drugim strankama, tako da je za rješavanje u upravnom sporu mjesno nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište ili sjedište, čime su se u velikoj mjeri sudovi učinili dostupnim građanima, smanjili putni i drugi troškovi te vrijeme potrebno strankama pri dolasku na sud radi održavanja rasprave.

Staničić i u ovom slučaju obrazloženje smatra neprihvatljivim: „Smatramo da je takvo obrazloženje neprihvatljivo, budući da se takva krupna promjena mora iscrpno obrazložiti. Pozivanje na umanjene troškove odlaska na sud (a koji prema starom sustavu nisu ni postojali), i koji su, u kontekstu predbacivanja svih ostalih troškova na stranku, minorni, u najmanju ruku, nije ozbiljno obrazloženo.“¹¹³ Navedenu kritiku smatramo potpuno opravdanom iz razloga što je obrazloženjem Konačnog prijedloga navedeno kako se novine uvode radi ujednačavanja zakonodavnog sustava, a u slučaju troškova, ovakvo bi uređenje postiglo upravo suprotne efekte.¹¹⁴

Staničić kao razlog predlaganja navedene izmjene navodi: „Jedini zaključak, čini se financijske prirode. Broj upravnih sporova je iznimno velik, a u većini upravnih sporova tuženik je država. Budući da smo već pokazali da su troškovi spora sada neusporedivo veći negoli su to bili prema starom ZUS-u, jasno je da je potencijalno opterećenje za državni proračun, u slučaju gubitka spora, veliko., ...smatramo da je predložena izmjena neprimjerena i da je zakonodavno tijelo nikako ne bi trebalo prihvatiti. Naime, ona može dovesti do situacije u kojima tužitelji neće pokretati tužbu zbog straha od velikih troškova čak i ako u sporu uspiju.“¹¹⁵

7.2. Novine 2014.

Posljednja izmjena ZUP-a datira iz studenog 2014. godine. Nakon rasprave o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima te rasprave na sjednici Hrvatskoga sabora, Konačni prijedlog zakona izmijenjen je sukladno prijedlozima i primjedbama Odbora za zakonodavstvo i Odbora za pravosuđe Hrvatskog sabora te zainteresirane stručne javnosti.

U obrazloženju Konačnog prijedloga zakona navode se razlozi donošenja novog Zakona te koja se pitanja njime uređuju: „Ključni element reforme upravnog spora koja je započela donošenjem Zakona o upravnim sporovima 2010. te se nastavila njegovom izmjenom 2012. bilo je prerastanje upravnih sudova u sudove pune jurisdikcije, koji odlučuju na temelju usmene rasprave. ZUS-om (Narodne novine, broj 20/10, 143/12) je uređeno područje upravnog spora na način koji je u primjeni tog zakona pokazao određene nedo-

¹¹³ STANIČIĆ, *op. cit.* (bilj. 114), str. 3.

¹¹⁴ Zakon o parničnom postupku u čl. 154. propisuje da stranka koja u cijelosti izgubi parnicu, dužna je protivnoj stranci i njezinu umješaču naknaditi troškove. Ako stranka djelomično uspije u parnici, sud može s obzirom na postignut uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka naknadi drugoj i umješaču razmjernan dio troškova. Sud može odlučiti da jedna stranka nadoknadi sve troškove koje su protivna stranka i njezin umješač imali ako protivna stranka nije uspjela samo u razmjerno neznatnom dijelu svog zahtjeva, a zbog tog dijela nisu nastali posebni troškovi.

Zakon o kaznenom postupku u čl. 148. propisuje da kad sud okrivljenika proglašuje krivim, u presudi će mu naložiti da podmiri troškove kaznenog postupka. U st. 2. navodi da osoba koja je okrivljena za više kaznenih djela neće se osuditi na naknadu troškova u svezi s djelima za koja je oslobođena optužbe ako se ti troškovi mogu izdvojiti iz ukupnih troškova. St. 3. propisuje da u presudi kojom je više okrivljenika proglašeno krivima sud će odrediti koliki će dio troškova podmiriti svaki od njih, a ako to nije moguće, odlučit će da svi okrivljenici solidarno podmiru troškove. Plaćanje paušalne svote odredit će se za svakog okrivljenika pojedinačno.

¹¹⁵ STANIČIĆ, *op. cit.* (bilj. 114), str. 3.

rečenosti. U praksi se pokazalo da prvostupanjski sudovi vrlo rijetko koriste svoje reformacijske ovlasti, a upravni spor se i danas, kao nekad, uglavnom, svodi na spor o zakonitosti upravnog akta, koji rezultira kasacijskom presudom ili presudom kojom se tužba odbija, a protiv kojih žalba nije dopuštena. Kao posljedica ovakvog normativnog uređenja, donošene su individualne, odmah pravomoćne odluke, koje karakterizira raznolikost i neujednačenost sudske prakse, što svakako dovodi do nejednakosti građana i pravne nesigurnosti. Prema tome, zbog ograničavanja prava na žalbu protiv presude upravnog suda (članak 66. stavak 2. ZUS-a), dovedena je u pitanje učinkovita sudska zaštita prava građana u upravnom sporu.¹¹⁶

Osim ovog najvažnijeg pitanja, važeći je Zakon (pod)normiran u mnogim odredbama koje se odnose na postupak i neke institute (izuzeće, prekid postupka, pristup sudu u obnovi spora te postupak ocjene zakonitosti općih akata). Precizirane su odredbe o mjesnoj nadležnosti, zastupanju tuženika, izvršenju presude.

„Obzirom na važnost sustavnog uređenja područja upravnog prava uređenje sudske nadzora zakonitosti rada uprave, jer zajamčeni stupanj sudske zaštite i njena učinkovitost predstavljaju osnovu svakog modernog pravnog sustava i imaju izravni učinak na razvoj poduzetništva koje velikim dijelom ovisi upravo o odlukama javnopravnih tijela i njihovoj zakonitosti bilo je nužno predložiti kvalitetniji normativni okvir upravnog sudovanja.“¹¹⁷

Smatramo da navedena izmjena predstavlja korak unaprijed u poboljšanju kvalitete upravnog sudovanja u cijelosti. Kvalitetan normativni okvir upravnog sudovanja i preciznije odredbe ZUS-a olakšati će postupanje sucima upravnih sudova, a i posljedično dovesti do veće pravne sigurnosti građana te stvoriti stabilnije pravno okruženje.

8. Zaključak

Iz povijesnog pregleda razvitka upravnog sudovanja u Hrvatskoj jasno je bilo kako se proteklih šest desetljeća, točnije od 1952. i tada donesenog Zakona o upravnim sporovima: „... legislativno i u praksi nismo mnogo odmaknuli od početaka upravnosudske kontrole uprave, a kamoli ostvarili razinu zaštite zakonitosti i ljudskih prava te dostigli europske standarde.“¹¹⁸ Ipak smo nastojale ukratko u radu prikazati povijest upravnog sudovanja u Hrvatskoj, jer su neka normativna rješenja o upravnom sporu bila izvrsno prilagođena određenom povijesnom trenutku i našem podneblju, iako je normativna regulacija upravnog sudovanja ovisila o drugim državama u okviru državnopravnih tvorevina u kojima je bila Hrvatska.

U kontekstu reforme hrvatske državne uprave i hrvatskog pravnog sustava općenito, reforma upravnog sudstva zauzimala je posebno mjesto, zbog čega su o potrebi za istom pisali mnogi istaknuti upravni stručnjaci. Dakako, za cjelovitu reformu upravnog sudovanja bilo je potrebno obaviti detaljne organizacijske te kadrovske pripreme u (pravno) pravosudnom sustavu. Ujedno je cjelovitu reformu upravnog sudovanja od Republike Hrvatske zahtijevala Europska unija u pristupnim pregovorima, budući da su u okviru pravne stečevine Europske unije postojali određeni detaljno razrađeni trendovi europskog upravnog prava i upravnog sudovanja. Naime, u okviru EU postoji tendencija kretanja prema zajedničkom europskom modelu upravnog sudstva, unatoč različitim tradicijama i različitim polaznim pozicijama pojedinih zemalja. Pritom su važnu ulogu imali i zahtjevi koji proizlaze iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a koju je

¹¹⁶ Konačan prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, 2014., str. 11.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ MEDVEDOVIĆ, *op. cit.* (bilj. 14), str. 27.

Republika Hrvatska ratificirala 1997. te koja od tada, prema članku 141. Ustava Republike Hrvatske, čini dio unutarnjeg pravnog poretka, a po pravnoj je snazi iznad zakona.¹¹⁹

Radi usklađivanja sustava upravnog sudovanja sa pravnom stečevinom Europske unije, ali i drugih okolnosti koje su zahtijevale korijenite promjene u dotadašnjem sustavu, sveobuhvatnoj se reformi upravnog sudovanja pristupilo postupno, kroz duže vremensko razdoblje u kojem je došlo do izmjena nekoliko ključnih faza. Samom donošenju novog Zakona o upravnim sporovima prethodilo je nekoliko važnih dokumenata koji su predstavljali svojevrsnu razradu početnih prijedloga pravnih i strukturnih intervencija u dva temeljna područja – područje procesnog prava i područje organizacijske strukture Upravnog suda Republike Hrvatske. Početnu je točku dugotrajnog procesa predstavljala interna faza u kojoj su predložene intervencije bile generalne prirode pa se u navedenoj fazi još nije pristupilo konkretnoj mjeri izrade novog Zakona o upravnim sporovima. Uslijedila je međunarodna faza, značajna zbog realizacije Twining projekta CARDS 2004. 'Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju Upravnog suda Republike Hrvatske'. Jednu od važnih točaka ove faze svakako predstavlja trenutak kada je Vlada Republike Hrvatske prihvatila Strateški dokument za izradu Nacrta novog Zakona o upravnim sporovima, sastavljen od strane istaknutih međunarodnih stručnjaka. Posljednja, zakonodavna faza, započela je predajom Nacrta novog Zakona o upravnim sporovima ministarstvu pravosuđa. Nakon izrade Prijedloga ZUS-a te izmjena učinjenih u Konačnom prijedlogu ZUS-a, Hrvatski je sabor usvojio 29. siječnja 2010. godine Novi Zakon o upravnim sporovima. Kolika je bila opsežnost novina koje je donosio novi zakon govori i činjenica da je člankom zakona određen dugačan *vacatio legis*, pa je navedeni zakon stupio na snagu gotovo dvije godine nakon njegova donošenja, 1. siječnja 2012. godine.

Novi je Zakon o upravnim sporovima, brojem odredaba i riječi, znatno opsežniji od zakona koji mu je prethodio. Njime je proširen područje upravnosudskog nadzora i sudske zaštite, a kao najvažnije se novine ističu promjena cilja zakona, ustrojstvo upravnog sudstva, davanje upravnim sudovima ovlasti da samostalno utvrđuju činjenično stanje i izvode dokaze te da obvezno provode usmenu raspravu, omogućen povrat u prijašnje stanje i prekid postupka, a spor pune jurisdikcije postaje pravilo. Novim su Zakonom uvedeni i novi instituti: ogledni postupak, prekid postupka i privremene mjere te je uređeno pravo žalbe protiv prvostupanjskih odluka, a promijenjena je i regulacija izvanrednih pravnih lijekova uvođenjem zahtjeva za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne sudske presude, izvršenje sudaških odluka, naknađivanje troškova postupka te postupak ocjene općih akata. Kao jedna od novina ističe se i ustanovljena dopustivost sudske nagodbe među strankama.

Iako je novim ZUS-om, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2012. godine, izvršena sveobuhvatna izmjena dotadašnjeg sustava upravnog sudovanja, uvedeni su određeni novi instituti i postignut je značajan odmak u odnosu na sustav upravnog sudovanja kakav je postojao prije njegova donošenja, ipak ne možemo konstatirati kako je donošenjem novog zakona taj proces u potpunosti okončan. U prilog navedenoj konstataciji idu i dvije 'mini reforme' ZUS-a, provedene 2012. (u prvoj godini primjene novog ZUS-a) te ona 2014. godine. Svaka od navedenih 'mini reformi' pretrpjela je određene kritike, što svakako može biti dobar pokazatelj u kojem bi smjeru trebale ići buduće novine te na koje bi se stvari trebala obratiti posebna pažnja. Smatramo da će do manjih izmjena dolaziti i u buduće vrijeme, ovisno o okolnostima koje će se slijedom vremena pojavljivati i izazovima koje će biti stavljene pred regulaciju sustava upravnog sudovanja u cijelosti, te one u kombinaciji sa konstruktivnim kritikama stručnjaka mogu dovoditi do konstantnog unaprijeđenja kvalitete upravnog sudovanja u cijelosti, a time posljedično i do veće pravne sigurnosti građana te stabilnijeg pravnog okruženja u Republici Hrvatskoj.

¹¹⁹ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Administrative Jurisdiction Reform

The purpose of this paper is to review the process of administrative jurisdiction reform in the Republic of Croatia with the emphasize on a new administrative jurisdiction system introduced through Administrative Dispute Act in 2012. Due to a strong and long tradition of jurisdiction control of single administration acts since 1875, the authors have attempted to review historical-legal genesis of administrative jurisdiction. The paper also reviews the development of administrative jurisdiction in independent and autonomous Republic of Croatia with special attention to administrative procedure reform in 2012 which, pursuant to pre-accession demands of EU, led to bringing Croatian administrative jurisdiction closer to dominant European trends. Acknowledging constructive criticism of administrative and legal experts as well as conventional demands, a good reform of administrative jurisdiction has created a permanent enhancement regarding the quality of administrative jurisdiction as whole, having an impact on legal security of citizens and more stable legal environment in the Republic of Croatia. Finally, the authors believe that there will still be further changes necessary for the regulation of administrative jurisdiction related to arising circumstances as well as to challenges the regulation of administrative jurisdiction system will be encountering.

Key words: administrative procedural law, administrative dispute, historical regulation of administrative jurisdiction, Europeanization, administrative jurisdiction reform