

NEKA VAŽNA PITANJA UREĐENJA I REFORMI UPRAVNOG SUDOVANJA U EUROPSKIM ZEMLJAMA

*Doc. dr. sc. Mateja Held**

UDK: 342.922:340.5(4)

35.077.2/3:340.5(4)

DOI: 10.3935/zpfz.69.4.04

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2019.

Odgovori na pitanja o organizaciji upravnih sudova te pitanja reforme ustrojstva i nadležnosti upravnih sudova zauzimaju važno mjesto u raspravama o racionalizaciji sustava upravnosudske kontrole nad upravom koja predstavlja mehanizam osiguranja zakonitog djelovanja uprave. U radu se analiziraju temelji, uređenje i reforme upravnosudske kontrole u nekoliko relevantnih poredbenih sustava – u Francuskoj, Njemačkoj, Sloveniji, Austriji i Hrvatskoj. Cilj je ovog rada iz analize poredbenih sustava doći do rješenja koja bi mogla unaprijediti hrvatski sustav koji, unatoč temeljitoj reformi s učincima koji su na snazi samo nekoliko godina, već pokazuje određene manjkavosti te ostavlja prostor određenim intervencijama zakonodavca.

Ključne riječi: upravnosudska kontrola, reforma, poredbeno pravo

1. UVOD

Hrvatski upravni spor temeljito je promijenjen reformom koja je kao glavni rezultat iznijela novi Zakon o upravnim sporovima 2010., koji je stupio na snagu 2012. (dalje: ZUS). Sukladno novom ZUS-u zaštita prava i interesa građana ostvaruje se u upravnom sporu koji je uređen u dva stupnja. Upravni spor vodi se pred četiri upravna suda prvog stupnja koji su smješteni u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu, dok njihove odluke u formi presuda i rješenja kontrolira Visoki

* Dr. sc. Mateja Held, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, Zagreb; mateja.held@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7713-7767

upravni sud u Zagrebu (dalje: VUS).¹ Neki instituti novog ZUS-a odmah su zaživjeli, međutim za pojedine je bilo potrebno veće razdoblje prilagodbe, npr. poput vođenja upravnog spora o zakonitosti općih akata od strane Visokog upravnog suda, koji je sa sjednicama krenuo tek u 2013.²

Iako je ZUS na snazi samo nekoliko godina, praksa je pokazala da određena rješenja nisu zadovoljavajuća, što je dovelo do intervencija u tekst ZUS-a u trima navratima, a smatra se da će doći i do novih izmjena postojećeg teksta ili čak do donošenja posve novog Zakona o upravnim sporovima.³ Dosadašnje česte izmjene i dopune ZUS-a, s najavama budućih, pridonose stvaranju atmosfere pravne nesigurnosti. U cilju pronalazjenja rješenja koje će osigurati kvalitetnu zaštitu prava građana od nezakonitog djelovanja uprave, ali i pronalazjenja modela koji bi Hrvatsku riješio njezinih postojećih problema, na prvom mjestu dugotrajnosti i neučinkovitosti postupaka u području javne uprave, potrebno je analizirati uređenje upravnog sudovanja u poredbenim sustavima, posebice onima koji čine njegove korijene, poput francuskog i njemačkog sustava. Analiziran je slovenski sustav upravnog sudovanja koji je u određenim povijesnim razdobljima bio reguliran istim zakonima koji su vrijedili na hrvatskom teritoriju. Analiziran je i austrijski sustav kojeg, među ostalima, karakterizira stalnost uređenja upravnog sudovanja, ili samo manje reforme, a snažno je utjecao na sudstvo u Hrvatskoj i Sloveniji. Ipak, i Austrija je nedavno korjenito reformirala svoj sustav upravnog sudovanja nakon više od 80 godina postojanosti. Razlozi i posljedice spomenute reforme prikazani su u radu, a zbog navedenih dodirnih točaka triju zemalja slovensko, austrijsko i hrvatsko uređenje u ovom su radu predstavljene u istom poglavlju. Uz to, Hrvatska i Slovenija smatraju se tranzicijskim zemljama te je važno usporediti razvoj i uređenje upravnog sudovanja u njima, posebno nakon 1990-ih.

¹ Vidi čl. 12. st. 3. t. 1. ZUS-a, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 29/2017. O žalbi na rješenje vidi čl. 67. st. 1. ZUS-a. O sjedištima i područjima nadležnosti upravnih sudova vidi čl. 8. Zakona o područjima i sjedištima upravnih sudova, Narodne novine, br. 67/2018.

² Crnković, M., *Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015., str. 188.

³ Vidi Đerđa, D.; Kryszka, D., *Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 92.

2. TEMELJI I USTROJSTVO UPRAVNOSUDSKE KONTROLE U FRANCUSKOJ

Razvoj upravnosudske kontrole u Francuskoj može se promatrati od 13. stoljeća, a upravno sudovanje u današnjem smislu razvilo se nakon Francuske revolucije.⁴ Danas francuski sustav karakterizira koegzistencija dvaju tzv. sudskih poredaka. S jedne strane postoji Kasacijski sud, koji dominira cjelinom redovnih sudova, a s druge Državni savjet, koji dominira cjelinom upravnih sudova. U Francuskoj je nastala i razvijena je podjela na redovne i na upravne sudove, pa takav tip kontrole putem posebnih, upravnih sudova nosi naziv francuski ili kontinentalni sustav.⁵ Upravni sudovi u Francuskoj organizirani su u tri stupnja.⁶ Na prvom stupnju sude upravni sudovi (*Tribunaux administratifs*), na drugom prizivni sudovi (*Cours Administratives d'Appel*), a treći je stupanj Državni savjet (*Conseil d'État*).⁷ Dakle, struktura upravnog sudstva u Francuskoj obuhvaća Državni savjet, upravne sudove, prizivne upravne sudove te specijalizirane upravne sudove.⁸

Upravni sudovi su nasljednici savjeta departmana koji su ustrojeni zakonom od 17. veljače 1800., a u nadležnosti su im bili različiti sporovi raspodjele⁹, sporovi o javnim radovima, izravnim doprinosima u domeni države, a nadležnost se kroz naredno stoljeće i pol poprilično proširila. Ukazom – zakonom¹⁰ Poincaréom od 6. rujna 1926. i iz proračunskih razloga te upravne jurisdikcije trebale su zatim biti reorganizirane, uz iznimku senata prefektуре Seine.¹¹ Upravni su sudovi

⁴ Više vidi u: Braibant, G., *Le droit administratif français*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Pariz, 1992., str. 403; Gaudement, Y., *Droit administratif général*, LGDJ, Pariz, 2001., str. 520; Tratar, B., *Upravni spor – varstvo prava in kontrola uprave v upravnem sporu*, Bonex Založba, Ljubljana, 2002., str. 84 – 103.

⁵ Kao prednosti specijaliziranog upravnog sudovanja navode se veća specijalizacija, potpunije rješavanje upravnih sporova i uloga upravnih sudova za razvoj upravnoga prava (Tratar, *op. cit.* u bilj. 4, str. 247).

⁶ Izložena podjela je osnovna podjela, osim njih postoje i specijalizirani upravni sudovi (*jurisdiction spéciales*).

⁷ Brown, N. L.; Bell, J. S.; Galabert, J.-M., *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998., str. 44.

⁸ Više o specijaliziranim sudovima vidi u: Britvić Vetma, B., *Upravno sudovanje u Francuskoj – što možemo naučiti*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 236 – 241.

⁹ Fr. *contentieux d'attribution*.

¹⁰ Fr. *décret-loi*.

¹¹ Gohin, O., *Contentieux administratif*, LexisNexis SA/ LiTEC, Paris, 2012., str. 121.

osnovani ukazom od 30. rujna 1953.¹² u sklopu reforme upravnog sudovanja¹³, ima ih 42¹⁴, a organizirani su na razini regija¹⁵ te odlučuju u većini predmeta koji ulaze u nadležnost upravnoga sudovanja. Članovi upravnih sudova imaju visok stupanj neovisnosti i položaj koji je izjednačen sa sucima redovnih sudova.¹⁶ Mjesna nadležnost upravnih sudova propisana je Zakonom o upravnim i prizivnim sudovima u čl. R5. (*Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*, Art. R5).¹⁷ Upravni sudovi podijeljeni su na vijeća od tri suca, a broj vijeća svakog suda određen je nalogom¹⁸ potpredsjednika Državnoga savjeta. Sudovi metropole, osim Pariza, imaju od dva do jedanaest vijeća, dok je struktura upravnih sudova Pariza specifična, s osamnaest vijeća grupiranih u šest sekcija.¹⁹

Upravni sudovi odlučuju presudom. Pritom je osnovni formalni uvjet da presuda mora biti obrazložena, odnosno sudac uvijek mora izrijekom objasniti pravne razloge koji su ga naveli na to da prihvati određeno rješenje. Presuda²⁰ sadržava popis zakonskih tekstova, obrazloženje, izreku i izvršni naslov²¹, a do-

¹² Décret n°53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *Journaux Officiels de la République Française* (JORF) od 1. listopada 1953.

¹³ Colin, F.; Messe, M.-L., *L'essentiel du contentieux administratif*, Gaulino, Pariz, 2014., str. 27.

¹⁴ U demografskom smislu, koji pokrivaju ta 42 suda, nadležnost im je dosta varijabilna i kompleksna, a o razlozima funkcionalne podjele vidi u: Gohin, *op. cit.* u bilj. 11, str. 122 – 123.

¹⁵ Lokalna samouprava u Francuskoj organizirana je u tri stupnja. Na prvom postoji više od 36 tisuća komuna, na drugom 100 departmana, a na trećem 22 regije (*régions*) (Marčetić, G.; Giljević, T., *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, vol. 10, br. 1, 2010., str. 73 – 74).

¹⁶ Kerševan, E., *Upravni spor – koncept upravnosudskega nadzora nad upravom*, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2002., str. 37.

¹⁷ Zakon o upravnim i prizivnim sudovima (*Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*), Legifrance, zadnja izmjena od 1. siječnja 2001.

¹⁸ Fr. *arrêté*.

¹⁹ Prekomorski upravni sudovi imaju samo jednu komoru, osim upravnog suda Basse-Terre, koji je također i onaj Saint-Barthélemyja i Saint-Martina, i upravnog suda Saint-Denisa, koji je također onaj Mayottea, svaki ima dva vijeća (Gohin, *op. cit.*, u bilj. 11, str. 124).

²⁰ Opširno o presudi u upravnom sporu vidi u: Broyelle, C., *Contentieux administratif*, LGDJ, Paris, 2013., str. 207 – 274.

²¹ Britvić Vetma, B., *Upravni spor pune jurisdikcije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2011., str. 48.

nosi se u pravilu prema kolegijalnom načelu. Svrha je takvog uređenja zajamčiti građanima da neće doći do arbitrarnosti i osigurati kvalitetu odluke.²² Načelo kolegijalnosti potvrđeno je i u uvodnom dijelu Zakona o upravnoj pravdi, u čl. L. 3 riječima: “les jugements sont rendus en formation collégiale sauf s’il en est dispensé autrement par la loi”.²³

Prizivni sudovi ustrojani su zakonom²⁴ od 31. prosinca 1987.²⁵ kako bi rasteretili Državni savjet koji je bio zagušen predmetima,²⁶ ali i s ciljem profesionalizacije upravnog sudovanja, što je u skladu s međunarodnim zahtjevima.²⁷ Prvotno, 1989. bilo je pet sudova. Tri dodatna suda stvorena su u narednih 15 godina, onaj u Marseilleu 1997., u Douaiju 1999. primjenom zakona programa²⁸ od 6. siječnja 1995., i Versaillesu 2004. primjenom zakona programacije²⁹ od 9. rujna 2002. Danas ih ima osam³⁰ – Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Pariz³¹ i Versailles.³² Prizivni upravni sud Pariza trenutačno pokriva u metropoli upravne sudske nadležnosti Pariza, Meluna i Versaillesa i mjesne nadležnosti upravnih sudova Versaillesa, Cergy-Pontoisea i Montreuila.³³ Svaki prizivni upravni sud ima od tri do deset vijeća, a njihov broj je, kao i kod upravnih sudova, određen nalogom potpredsjednika Državnog savjeta. Formacije u kojima se sudi su vijeće ili sud, s neparnim brojem sudaca.³⁴

²² Colin, Messe, *op. cit.* u bilj. 13, str. 87.

²³ Iznimke od načela kolegijalnosti trebaju biti predviđene zakonom.

²⁴ Zakon o reformi upravnog spora od 31. prosinca 1987. (*Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*).

²⁵ Prethodno su bila dva pokušaja njihova ustrojavanja 1981. i 1987., ali ti pokušaji nisu uspjeli (Gohin, *op. cit.* u bilj. 11, str. 125.).

²⁶ Prizivni sudovi su 1987. dobili ograničenu nadležnost, za sve sporove, osim sporova protiv “općih upravnih akata” (Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 21, 2011., str. 26.).

²⁷ Colin, Messe, *op. cit.*, u bilj. 13, str. 25. O osnovnim podacima za upravne sudove vidi i: Thouroude, J-J., *Pratique du contentieux administratif*, Gualino, Pariz, 2014., str. 23, i Le Bot, O., *Contentieux administratif*, Groupe Larcier, Bruxelles, 2014., str. 55 – 60.

²⁸ Fr. *loi de la programme*.

²⁹ Fr. *loi de programmation*.

³⁰ Mjesna nadležnost prizivnih sudova propisana je u čl. R7 Zakona o upravnim i prizivnim sudovima.

³¹ O raspodjeli sporova u prekomorskim sudovima vidi u: Gohin, *op. cit.* u bilj. 11, str. 125 – 126.

³² Za njihovu mjesnu nadležnost vidi: Colin, Messe, *op. cit.* u bilj. 13, str. 26.

³³ Gohin, *op. cit.* u bilj. 11, str. 125.

³⁴ *Ibid.*, str. 126.

Suci prizivnih sudova po položaju su izjednačeni sa sucima redovnih sudova. Odlučuju o žalbama protiv odluka upravnih sudova koji sude na prvom stupnju. Žalba se može podnijeti protiv svake odluke upravnih sudova na prvom stupnju, a mogu je uložiti i one osobe koje nisu sudjelovale u prvostupanjskom sporu, pri čemu se od njih može zahtijevati jamčevina za štetu koju bi mogle prouzročiti onome kome je presuda bila namijenjena. Žalba nema odgodni učinak, međutim sud ga može dozvoliti u određenim slučajevima.³⁵ Prizivni sudovi od 1995.³⁶ imaju punu nadležnost u predmetima koji obuhvaćaju opće sporove i sporove o zakonitosti, osim ako je riječ o dekretima premijera i predsjednika države.³⁷

Državni savjet³⁸ osnovao je Napoleon Bonaparte 1799.³⁹ Sve do 1950-ih bio je jedino sudsko tijelo opće nadležnosti za upravne sporove⁴⁰, a danas je on “posljednji sudac rada izvršne vlasti, jedinica lokalne samouprave, neovisnih vlasti, upravnih javnih ustanova ili radnji tijela koja imaju isključivo pravo javne vlasti. Tako je on sudac koji sudi bez priziva o uredbenim ili osobnim odlukama Predsjednika Republike, predsjednika Vlade i članova Vlade sve do najneznatnijih radnji ili djelovanja lokalnih vlasti”.⁴¹

Kao savjetodavno tijelo vlade, pregledava nacрте zakona i uredbe⁴² koje se zatim dostavljaju vladi prije rasprave i usvajanja u parlamentu.⁴³ To je povijesno prva funkcija Državnog savjeta, a njoj se posvećuje trećina radnog kapaciteta.⁴⁴ Državni savjet kod nacрта zakonskih tekstova ispituje suglasnost s Ustavom i kompatibilnost s međunarodnim konvencijama i europskim pravom, očituje se o strukturi podnesenih mu tekstova te njihovoj suvislosti itd.⁴⁵

³⁵ Kerševan, *op. cit.* u bilj. 16, str. 37 – 38.

³⁶ Zakon od 8. veljače 1995. (*Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*).

³⁷ Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 21, str. 27.

³⁸ Ime “Državni savjet” izvedeno je iz Kraljevskog savjeta, koji je postojao prije Francuske revolucije (Britvić Vetma, B., *Ustroj i nadležnost upravnih sudova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012., str. 391).

³⁹ O ustroju Državnog savjeta vidi u: Gjidara, M., *Državni savjet u francuskom pravnom sustavu*, u: Aviani, D., *Zbornik radova Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija, Split, 22. i 23. listopada 2007.*, Sveučilište u Splitu, Split, 2007., str. 8.

⁴⁰ Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 21, str. 26.

⁴¹ Sauvé, J. M., *Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45 br. 1, 2008., str. 1.

⁴² Detaljnije vidi u: Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 8, str. 232 – 234.

⁴³ Gjidara, *op. cit.* u bilj. 39, str. 8.

⁴⁴ Sauvé, *op. cit.* u bilj. 41, str. 2.

⁴⁵ Više o radu Državnog savjeta u: Sauvé, *op. cit.* u bilj. 41, str. 1 – 9.

Državni savjet ima oko 300 članova, a popunjavanje njegova kadra obavlja se na dva načina. Prvi je putem natječaja na kojem se bira pet do sedam tzv. slušača (*auditeurs*). Oni dolaze isključivo iz Škole za državnu upravu (*Ecole Nationale d'Administration* (ENA)⁴⁶), te su s najboljim uspjehom završili obuku u toj školi. Slušači zatim napreduju, u pravilu po godinama službe, u stupanj *maitre de requêtes*⁴⁷, pa zatim u savjetnike. Drugi način popunjavanja ide kroz tzv. vanjski krug (*tour extérieur*), odnosno riječ je o imenovanju na osnovi diskrecijske odluke Vlade. Za sva ta imenovanja Vlada mora tražiti mišljenje potpredsjednika Državnog savjeta ili njegov prijedlog kada je riječ o sucima upravnih i prizivnih upravnih sudova.⁴⁸

Suci Državnog savjeta⁴⁹ rade organizirani u sedam odjela. Jedan odjel bavi se upravnim sporovima⁵⁰, jedan je odjel za izvješća i studije. Osim njih, još je pet upravnih odjela – za financije, za unutarnje poslove, socijalni odjel, odjel za javne poslove i odjel za upravu.⁵¹ Državni savjet ima i skupštinu za sporove (*la section du contentieux ou l'assemblée du contentieux*). Skupština rješava o važnim pitanjima koja se pojave pred Državnim savjetom⁵², a često podrazumijevaju obrat u praksi ili politički osjetljive afere.⁵³ Od tih 300 članova dvije su trećine izravno uključene u samom Državnom savjetu⁵⁴, a jedna trećina izvan njega, na raznim funkcijama u ministarstvu.⁵⁵ Na čelu Državnog savjeta nominalno je francuski premijer, a stvarni voditelj je potpredsjednik Državnog savjeta, kojega imenuje predsjednik Republike dekretom usvojenim u Vijeću ministara, između savjetnika i predsjednika odjela Državnoga savjeta.⁵⁶ Državni savjet odlučuje prema kolegijalnom načelu, sudi u različitim sastavima, npr. skupština

⁴⁶ Podaci o ENA-i dostupni su na: <https://www.ena.fr/>, pristupljeno 2. svibnja 2019.

⁴⁷ U prijevodu, meštar zahtijeva, odnosno priziva (Šimac, N., *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i državnu upravu u Francuskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 45, br. 1, 2008., str. 13).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ O postupku regrutacije te o općenitim informacijama o Državnom savjetu vidi www.conseil-etat.fr, pristupljeno 2. svibnja 2019.

⁵⁰ O radu odjela za sporove vidi u: Braibant, *op. cit.* u bilj. 4, str. 423.

⁵¹ Colin, Messe, *op. cit.* u bilj. 13, str. 22.

⁵² *Ibid.*, str. 24.

⁵³ Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 21, str. 31.

⁵⁴ Gjidara, *op. cit.* u bilj. 39, str. 9.

⁵⁵ Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 8, str. 231, i Šimac, *op. cit.* u bilj. 47, str. 12.

⁵⁶ Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 21, str. 231.

za sporove (*l'assemble du contentieux*) sastoji se od 17 članova, a odjel za sporove od 15 članova kada sudi o novim ili osjetljivim predmetima.⁵⁷

Državni savjet presuđuje u sporovima između uprave i pojedinaca, a tri su glavna smjera njegove nadležnosti.⁵⁸ Prvi, on je prvostupanjsko i krajnje sudsko tijelo. Može djelovati kao prva i posljednja instanca, pa tako donosi odluke, odnosno rješenja u prvostupanjskom i konačnom postupku po žalbama. Takve se žalbe odnose na ukaze (dekrete), na akte kolektivnih tijela na državnoj razini, zatim na neke sporove iz izbornog procesa.⁵⁹ Drugi smjer nadležnosti obuhvaća njegovo svojstvo žalbenog sudskog tijela za odlučivanje o tužbama za ocjenu zakonitosti u sporovima koji se tiču izbora na svim razinama, hitne postupke koje je razvila reforma iz 2001. Treći smjer nadležnosti je onaj u kojem je Državni savjet kasacijsko sudsko tijelo za presude prizivnih sudova i odluke specijaliziranih sudišta kao što su Proračunski sud i sudstvo za pitanja radnih sporova.^{60, 61}

3. TEMELJI I USTROJSTVO UPRAVNOSUDSKE KONTROLE U NJEMAČKOJ

Njemački sustav⁶² upravnog sudovanja ima dugogodišnju tradiciju.⁶³ Iako je cjelokupni kontinentalni sustav utemeljen ponajprije na francuskom modelu upravnog sudovanja, Njemačka je prva zemlja koja je razvila administrativnu jurisdikciju u suvremenom smislu.⁶⁴ Njemački sustav sudova također je zasnovan

⁵⁷ Za više vidi u: Colin, Messe, *op. cit.* u bilj. 13, str. 87 – 88.

⁵⁸ Brown, Bell, *op. cit.* u bilj. 7, str. 54 – 55.

⁵⁹ Regionalni izbori i izbori francuskih zastupnika u Europski parlament (Gjidara, *op. cit.* u bilj. 39, str. 8).

⁶⁰ Britvić Vetma, *op. cit.* u bilj. 21, str. 230, i Gjidara, *op. cit.* u bilj. 39, str. 8.

⁶¹ Više o nastanku, razvoju i organizaciji Državnog savjeta vidi u: Rivero, J.; Waline, M., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1994., str. 164 – 173, i Chapus, R., *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 1988., str. 298 – 306.

⁶² Njemačka je Ustavom iz 1949. uređena kao savezna država u kojoj je vlast organizirana na dvije razine, saveznoj i zemaljskoj, a na lokalnoj razini postoje općine (*Gemeinden*) i okruzi (*Kreise*), koji su konstitutivni dijelovi zemalja (Marčetić, G., Giljević, *op. cit.* u bilj. 15, str. 68).

⁶³ Pregled razvoja upravnog sudovanja u Njemačkoj vidi u: Leisner, W.; Piras, A.; Stipo, M., *Administrative Law – The Problem of Justice*, Vol. III, *Western European Democracies*, Giuffrè, Milano, 1997., str. 149 – 155.

⁶⁴ Pokušaji uspostavljanja administrativne jurisdikcije postojali su i prije 1805., a u nekim područjima njemački je sustav od 1870. bio i napredniji od francuskoga vezano uz organizaciju sudova i postupaka (*ibid.*, str. 150).

na kontinentalnom modelu, pa razlikuje redovne sudove (*ordentliche Gerichte*), koji odlučuju u građanskim i kaznenim stvarima, od upravnih sudova (*Verwaltungsgerichte*)⁶⁵, koji datiraju još od 1963.⁶⁶

Današnje ustrojstvo njemačkih upravnih sudova uspostavljeno je donošenjem njemačkog ustava, odnosno Temelnog zakona (*Grundgesetz*, dalje: GG) 1949.⁶⁷ Ustrojstvo njemačkih upravnih sudova je trostupanjsko⁶⁸, a detaljnije je uređeno Uredbom o upravnim sudovima (*Verwaltungsgerichtsordnung*, dalje: VwGO).⁶⁹ Prema VwGO-u na razini saveznih zemalja (*Bundesland*) postoje dva stupnja, upravni sudovi kao prvostupanjski i visoki upravni sudovi (*Oberverwaltungsgerichte* ili *Verwaltungsgerichtshöfe*, dalje: OVG) kao drugostupanjski sudovi. Naziv *Verwaltungsgerichtshof* koristi se u Bavarskoj⁷⁰, Hessenu⁷¹ i Baden – Württembergu⁷², a Berlin i Brandenburg imaju zajednički *Oberverwaltungsgericht Berlin – Brandenburg* sa sjedištem u Berlinu.⁷³ Na saveznoj je razini Savezni upravni sud (*Bundesverwaltungsgericht*) sa sjedištem u Leipzigu.⁷⁴

S obzirom na podjelu na sudove redovne nadležnosti i na upravne sudove ustrojstvo upravnih sudova regulirano je na način da se pred njima može naći

⁶⁵ Nolte, G.; Rädler, P., *Judicial Review in Germany*, European Public Law, vol. 1, br. 1, 1995., str. 26.

⁶⁶ Günther, C., *Report for Germany*, Administrative Justice in Europe, str. 1, http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf (26. travnja 2019.).

⁶⁷ *Grundgesetz* od 23. svibnja 1949. (*Bundesgesetzblatt* (dalje: BGBl.), zadnja izmjena od 30. srpnja 2017. (BGBl. I S. 2347), <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216> (26. travnja 2019.).

⁶⁸ Vidi na: <https://www.bverwg.de/en/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/aufbau-der-verwaltungsgerichtsbarkeit> (26. travnja 2019.).

⁶⁹ *Verwaltungsgerichtsordnung* od 21. siječnja 1960. u verziji objavljenoj u ožujku 1991. (BGBl. I S. 686), sa zadnjom izmjenom od 12. srpnja 2018. (BGBl. I S. 1151).

⁷⁰ Podatak sa službene stranice bavarskog Visokog upravnog suda, <http://www.vgh.bayern.de/bayvgh/> (26. travnja 2019.).

⁷¹ Podatak sa službene stranice Visokog upravnog suda u Hessenu, http://www.vgh-kassel.justiz.hessen.de/irj/VGH_Kassel_Internet?cid=326f6305d6bd48602f927022e-4b51aa1 (26. travnja 2019.).

⁷² Podatak sa službene stranice Visokog upravnog suda u Baden-Württembergu, <http://vghmannheim.de/pb/,Lde/Startseite> (26. travnja 2019.).

⁷³ Podatak dostupan na: <https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/> (26. travnja 2019.).

⁷⁴ Čl. 2. VwGO-a. Do 2002. sjedište Saveznog upravnog suda bilo je u Berlinu. Podatak dostupan na: http://www.bverwg.de/informationen/english/federal_administrative_court.php (26. travnja 2019.).

pravno područje koje utječe na prava i obveze stranke u postupku kao što je npr. školstvo, policija, urbanističko planiranje itd.⁷⁵ Sudovi mogu razmatrati i ustavne elemente u pojedinom predmetu, osim ako nije riječ o ocjeni ustavnosti zakona⁷⁶, odnosno pristup upravnim sudovima sukladno čl. 19. st. 4. GG-a omogućen je u svim javnopravnim sporovima koji nisu ustavne prirode.⁷⁷

Prvi stupanj u strukturi upravnog sudstva u Njemačkoj čine upravni sudovi. Njihov broj varira ovisno o veličini pojedine savezne zemlje.⁷⁸ Prvostupanjski upravni sudovi (*Verwaltungsgerichte*) prema čl. 5. VwGO-a imaju predsjednika suda⁷⁹, predsjedavajuće suce i preostali broj potrebnih sudaca.⁸⁰ Na sudovima se mogu formirati vijeća u sastavu od tri suca i dva suca porotnika.⁸¹ Tužba upravnim sudovima, prema čl. 40. VwGO-a, može se podnijeti u svim sporovima javnog prava koji nisu ustavne prirode i koji nisu izričito dodijeljeni nekom drugom sudu. Sporovi javnog prava mogu biti dodijeljeni i drugim sudovima putem zemaljskog ustava, a žalbe protiv odluka upravnih sudova rješava OVG.⁸²

OVG-ovi imaju svoje predsjednike, predsjedavajuće suce i potreban broj preostalih sudaca. Također sude u vijećima od tri suca, a zemaljsko pravo može regulirati da sude u vijećima od pet sudaca, kada su dva od pet sudaca suci porotnici prema čl. 9. VwGO-a. Isti sastav može biti predviđen za predmete

⁷⁵ GG predviđa postojanje triju paralelnih grana upravnih sudova, nadležnost općih sudova (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*), financijskih sudova (*Finanzgerichtsbarkeit*) i sudova socijalne sigurnosti (*Sozialgerichtsbarkeit*) (Nolte, *op. cit.* u bilj. 65, 1995., str. 26).

O istome vidi i: Evans, R. W., *French and German Administrative Law with some English Comparisons*, International and Comparative Law Quarterly, vol. 14, br. 4, 1965., str. 1107.

⁷⁶ Foster, N., *German Legal System & Laws*, 2. izdanje, Blackstone Press Limited, London, 1996., str. 44.

⁷⁷ Günther, C., *op. cit.* u bilj. 66., str. 2. Vidi i čl. 40. st. 1. VwGO-a.

⁷⁸ Singh, M. P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, 2. izdanje, Berlin – Heidelberg – New York – Barcelona – Hong Kong – London – Mailand – Paris – Tokio – Springer, 2001., str. 187.

⁷⁹ Zadaće predsjednika suda vidi u čl. 38. VwGO-a.

⁸⁰ Više o sucima svih sudova vidi u: Leisner, Piras, Stipo, *op. cit.* u bilj. 63, str. 158 – 160; Singh, *op. cit.* u bilj. 78, str. 192 – 195; Leithoff, R., *Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany*, Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 3, 2006., str. 26 – 27; Herbert, G., *Report for Germany*, Administrative Justice in Europe (seminar) 2005., str. 3, http://www.aca-europe.eu/seminars/2005_Trier/Allemagne_en.pdf (3. svibnja 2019.) O tzv. predstavnicima javnog interesa koji nisu sudska tijela vidi u: Leisner, Piras, Stipo, *op. cit.* u bilj. 63, str. 160 – 163, i Singh, *op. cit.* u bilj. 79, str. 196.

⁸¹ Više o sucima porotnicima vidi čl. 19. – 34. VwGO-a.

⁸² Foster, *op. cit.* u bilj. 76, str. 45.

koji ulaze u doseg čl. 48. st. 1. VwGO-a kada sude kao prvostupanjski sudovi u predmetima određenima u čl. 48. VwGO-a. Međutim, taj se sastav sa sucima potroćnicima ne primjenjuje u slučajevima koji ulaze u doseg čl. 99. st. 2. VwGO-a.⁸³

OVG-ovi su nadležni za odlučivanje o žalbama protiv presuda prvostupanjskih sudova prema čl. 46. st. 1. te o pritužbama protiv ostalih odluka upravnih sudova prema čl. 46. st. 2. VwGO-a. Osim toga, nadležni su za odlučivanje o zahtjevima koji se odnose na ocjenu zakonitosti podzakonskih akata koji su doneseni prema Saveznom zakonu o građenju (*Baugesetzbuch*, dalje: BauGB) te o ostalim aktima koji su doneseni na temelju članka 246. st. 2. BauGB-a. Nadležni su i za ocjenu zakonitosti ostalih akata koji su po pravnoj snazi ispod zemaljskih zakona ako je to predviđeno zemaljskim pravom (čl. 47. st. 1. t. 1. i 2. VwGO-a).

Opća nadležnost svih saveznih sudova je u tome da djeluju kao zadnja instanca za žalbu protiv odluka zemaljskih sudova i da osiguravanju jednako tumačenje i razvoj prava u Njemačkoj.⁸⁴ Uspostavljanje Saveznog upravnog suda predviđeno je čl. 95. st. 1. GG-a. Savezni upravni sud kao zadnja instanca odlučuje o žalbama protiv presuda OVG-ova prema čl. 132. VwGO-a, zatim o žalbama protiv presuda upravnih sudova prema čl. 134. i 135. VwGO-a i pritužbama prema čl. 99. st. 2. i čl. 133. st. 1. VwGO-a. Savezni upravni sud u određenim slučajevima sudi kao sud prvog i posljednjeg stupnja.⁸⁵ Dok se na razini upravnih sudova i OVG-ova odlučuje o pravnim pitanjima i činjenicama, Savezni upravni sud odlučuje samo o pravnim pitanjima. Glavna je svrha Saveznog upravnog suda osigurati ujednačenost upravnog sudovanja u cijeloj Njemačkoj (*Einheitlichkeit Rechtsprechung*).⁸⁶ Na svakom OVG-u te na Saveznom upravnom sudu formiraju se velika vijeća (*Großer Senat*) s ciljem da se zadrži ujednačenost sudske upravne prakse te da se izbjegnju eventualne pogreške (čl. 11. i 12. VwGO-a).⁸⁷

Sukladno čl. 42. st. 2. VwGO-a tužba je dopustiva ako tužitelj tvrdi da je došlo do povrede prava upravnim aktom, odbijanjem njegova zahtjeva, odnosno nedonošenjem upravnog akta. Sukladno toj odredbi upravni sudovi mogu ispitivati samo povrede subjektivnih prava tužitelja.⁸⁸ Ocjena zakonitosti općih

⁸³ Čl. 9. VwGO-a.

⁸⁴ Foster, *op. cit.* u bilj. 76, str. 39.

⁸⁵ Vidi čl. 50. VwGO-a.

⁸⁶ Leithoff, *op. cit.* u bilj. 80, str. 27.

⁸⁷ Leisner, Piras, Stipo, *op. cit.* u bilj. 63, str. 158.

⁸⁸ Günther, *op. cit.* u bilj. 66, str. 9. Vidi i čl. 40. st. 1. VwGO-a. O reformi u pogledu VwGO-a vidi u: Crnković, M., *Koncepcije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65., br. 5, 2015, str. 700.

akata u nadležnosti je visokih upravnih sudova.⁸⁹ Sukladno čl. 108. VwGO-a sud mora odlučiti prema slobodnom uvjerenju proizišlom na temelju zaključaka iz provedenog postupka pred sudom, a presuda se mora temeljiti na činjenicama o kojima su se stranke prethodno imale mogućnost izjasniti.

4. RAZVOJ, USTROJSTVO I REFORME UPRAVNOSUDSKE KONTROLE U AUSTRIJI, HRVATSKOJ I SLOVENIJI

Razvoj upravnosudske kontrole u Austriji, Hrvatskoj i Sloveniji može se promatrati od kraja druge polovice 19. stoljeća.⁹⁰ Slovenija i Hrvatska bile su u sastavu austrijskog dijela Austro-Ugarske Monarhije na kojem je upravni spor bio uveden Zakonom o upravnom sudištu⁹¹ od 22. listopada 1875., koji je stupio na snagu 1876.⁹² Zakonom o upravnom sudištu ustrojen je upravni sud (*Verwaltungsgerichtshof*).⁹³ Nadležnosti tog suda protezale su se na Istru i Dalmaciju, a taj je zakon važan i zbog toga što neka načela koja su uređivala upravni spor vrijede i danas u austrijskom pravu, a utjecaj su imala i na koncepciju upravnog spora nove Jugoslavije.⁹⁴ U ugarskom dijelu Monarhije djelovanje upravnosudske kontrole ustanovljeno je Zakonskim člankom XLIII – o financijskom upravnom sudištu sa sjedištem u Budimpešti. Financijski upravni sud bio je nadležan za cijelu Ugarsku, odnosno pod njegovom su ingerencijom bila područja Hrvatske i Slavonije. Medvedović navodi da je djelokrug suda bio utvrđen metodom enumeracije, a prizivom na sud stranka je mogla osporiti isključivo akt donesen u konkretnom predmetu. Financijski je sud odlučivao u vijeću od tri ili dva suca na javnoj raspravi, a barem je jedan član vijeća morao imati kvalifikacije za suca. Financijski upravni sud djelovao je do ustrojavanja Kraljevskog ugarskog upravnog sudišta, koje je započelo s radom 1897.⁹⁵

⁸⁹ O tome vidi u: Crnković, M., *op. cit.* u bilj. 2, str. 68 – 127.

⁹⁰ Za strukturu uprave i sudova na slovenskom području prije tog razdoblja vidi u: Žontar, J., *Struktura uprave in sodstva na Slovenskem od srede 18. stoletja do leta 1848.*, Arhiv Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.

⁹¹ O razvoju upravnog sudovanja na području Austrije vidi u: Tratar, *op. cit.* u bilj. 4, str. 103 – 108.

⁹² Zakon o upravnom sudištu bio je noveliran 1894. i 1905. (Tratar, *op. cit.* u bilj. 4, str. 77).

⁹³ Kerševan, *op. cit.* u bilj. 16, str. 11.

⁹⁴ Npr. jednostupanjsko odlučivanje u sporu, načelo zaštite subjektivnih prava, načelo javnosti itd. (Grafenauer, B.; Breznik, J., *Upravno pravo procesni del – Upravni postopek in upravni spor*, GV Založba, Ljubljana, 2009., str. 651).

⁹⁵ Medvedović, D., *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Medvedović, D. (ur.), *Hrestomatija upravnog prava*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 313 – 315.

Između prvog i drugog svjetskog rata u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji upravno sudovanje bilo je uređeno Zakonom o državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922.⁹⁶, kojem je uzor bilo francusko uređenje. Upravno sudovanje bilo je uređeno kao dvostupanjsko⁹⁷ s isključivo kasatornom funkcijom⁹⁸, a upravni se spor mogao pokrenuti i u slučajevima šutnje uprave.⁹⁹ Državni savjet odlučivao je kao pritužbeni organ protiv odluka upravnih sudova, a na prvom je stupnju odlučivao o sporovima o kraljevim ukazima i odlukama ministara. Pod utjecajem francuskog upravnog sudovanja bili su uvedeni neki instituti koji su do tada bili nepoznati, npr. mogućnost tužbe protiv kršenja pravno priznatoga interesa, a ne samo tužbe za slučaj povrede prava.¹⁰⁰ U Banovini Hrvatskoj ustrojen je Uredbom o Banovini Hrvatskoj zaseban upravnosudski nadzor akata¹⁰¹, a u Uredbi o Upravnom sudu u Zagrebu predviđeno je bilo djelovanje Upravnog suda u Zagrebu, koji je nastavio s radom i u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj. Zakonskom odredbom o upravnom sudištu iz 1942. osnovano je Upravno sudište u Zagrebu kao jedini upravni sud opće nadležnosti u državi, a uz njega su kao posebni upravni sudovi djelovali Računski dvor u Zagrebu, Vrhovni invalidski sud u Zagrebu i Vrhovni sud radničkog osiguranja.¹⁰² U Sloveniji je u pojedinim okupiranim područjima vrijedilo uređenje upravnoga sudovanja Trećeg Rajha, Kraljevine Italije, dijelom i Mađarske. Medvedović navodi da su neposredno nakon završetka rata i uspostave nove jugoslavenske države nestali upravni sudovi i upravnosudski nadzor nad upravom.¹⁰³ Godine 1945. donesena je odluka AVNOJ-a¹⁰⁴ i Zakon o raspuštanju Državnoga savjeta i upravnih sudova¹⁰⁵, koji je predvidio raspuštanje Državnoga savjeta i upravnih sudova.¹⁰⁶ Time nije bila

⁹⁶ Detaljno o upravnom sudovanju prema Zakonu o državnom savjetu i upravnim sudovima vidi u: Jurković, J., *Administrativni spor po našem pravu*, Slovenski pravnik, vol. L, br. 1-2, 1936., str. 1 – 17.

⁹⁷ Uz iznimku kada je Državni savjet imao ovlasti odlučiti u prvom stupnju o tužbama protiv ukaza i ministarskih rješenja (Medvedović, D., *Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji*, u: Medvedović, D. (ur.), *Hrestomatija upravnog prava*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 304).

⁹⁸ Grafenauer, Breznik, *op. cit.* u bilj. 94, str. 651.

⁹⁹ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 97, str. 303.

¹⁰⁰ Kerševan, *op. cit.* u bilj. 16, str. 11.

¹⁰¹ Neovisan od upravnog sustava u Jugoslaviji (Medvedović, *op. cit.* u bilj. 97, str. 304).

¹⁰² Medvedović, *op. cit.* u bilj. 95, str. 336 – 339.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 343.

¹⁰⁴ Službeni list DFJ, br. 22/1945.

¹⁰⁵ Službeni list FNRJ, br. 27/1945, 24/1946.

¹⁰⁶ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 95, str. 343.

u potpunosti isključena sudska kontrola nad upravnim aktima, ali odvijala se u ograničenom opsegu pred redovnim sudovima.¹⁰⁷

Upravno sudovanje ponovno je uspostavljeno 1952. donošenjem saveznoga Zakona o upravnim sporovima (dalje: ZUS '52), a 1963. upravno sudovanje postalo je ustavna kategorija. Tim je ZUS-om bila uvedena mogućnost ekscipije nezakonitosti¹⁰⁸, međutim izmjenama iz 1965.¹⁰⁹ ona je uklonjena jer su o zakonitosti i ustavnosti mogli odlučivati samo ustavni sudovi republika ili savezni ustavni sud. Spor po ZUS-u '52 bio je uređen kao spor o zakonitosti upravnog akta, a spor pune jurisdikcije provodio se u točno određenim slučajevima propisanim zakonom.¹¹⁰ Grafenauer i Breznik navode da je upravni spor bio zamišljen ponajprije kao subjektivni spor, ali je sadržavao neke elemente objektivnoga spora jer su ga mogla pokrenuti različita državna tijela i organizacije iako nije bilo kršenja njihovih prava, odnosno interesa.¹¹¹ Godine 1977. bio je donesen novi Zakon o upravnim sporovima (dalje: ZUS '77), koji je vrijedio u Sloveniji i Hrvatskoj nakon što je preuzet u nacionalna zakonodavstva Slovenije i Hrvatske.

4.1. Slovenija

ZUS '77 stupio je na snagu 1. srpnja 1977., a u Sloveniji se upotrebljavao do 1. siječnja 1998., kada je na snagu stupio novi Zakon o upravnim sporovima.¹¹² Državni zbor donio je 1997. novi ZUS, kojim je u Republici Sloveniji ustanovljen Upravni sud Republike Slovenije.¹¹³ Jerovšek navodi da je ZUS donesen jer se pokazala potreba za širim nadzorom zakonitosti upravnih i drugih pojedinačnih odluka.¹¹⁴

¹⁰⁷ Androjna, V.; Kerševan, E., *Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor*, GV Založba, Ljubljana, 2006., str. 637 – 638.

¹⁰⁸ Tratar, *op. cit.* u bilj. 4, str. 83, i Grafenauer, Breznik, *op. cit.* u bilj. 94, str. 466.

¹⁰⁹ O izmjenama ZUS-a '52 i donošenju novog ZUS-a '77 vidi u: Tratar, *op. cit.* u bilj. 4, str. 84.

¹¹⁰ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 95, str. 346.

¹¹¹ Grafenauer, Breznik, *op. cit.* u bilj. 94, str. 652 – 654.

¹¹² Zakon o upravnim sporovima, Uradni list, br. 50/1997, ispravak 65/1997.

¹¹³ Androjna, Kerševan, *op. cit.* u bilj. 107, str. 639.

¹¹⁴ Jerovšek, T., *Iskustva Slovenije u upravnom sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora*, u: Barbić, J. (ur.), *Reforma upravnog sudstva i postupanja*, HAZU, Zagreb, 2006., str. 64.

Prema čl. 5. ZUS-a, dakle prvom zakonu o upravnim sporovima nakon osamostaljenja, bilo je propisano da u upravnom sporu odlučuju Upravni sud Republike Slovenije (*Upravno sodišče Republike Slovenije*) i Vrhovni sud Republike Slovenije (*Vrhovno sodišče Republike Slovenije*). O žalbi protiv odluke koja je bila donesena u upravnom sporu u prvom stupnju odlučivao je Vrhovni sud Republike Slovenije, koji je odlučivao i o izvanrednim pravnim lijekovima, ako zakon ne bi propisivao drukčije.

Međutim, unatoč tome što je novim ZUS-om bila osigurana veća pravna sigurnost, Jerovšek navodi da je bila riječ o formalnoj pravnoj sigurnosti koja je uz dvostupanjski upravni spor prouzročila porast broja sporova i povećanje sudskih zaostataka.¹¹⁵ Androjna i Kerševan¹¹⁶ ističu probleme koji su se pojavili u upravnom sudovanju Republike Slovenije, a iskustva dosta sliča onima u Hrvatskoj. Riječ je bila o navedenom opterećenju sudova, zatim pitanju opsega sudske zaštite, upravni spor se vodio protiv postupovnih odluka, a kao jedan od najvećih problema u praksi pokazalo se dvostupanjsko upravno sudovanje i poštovanje razumnoga roka, odnosno postupci su bili dugotrajni¹¹⁷, što je sve vodilo odluci Ustavnog suda Republike Slovenije kojom se utvrdila neustavnost ZUS-a¹¹⁸ i reformi 2006. u sklopu koje je donesen novi ZUS-1.¹¹⁹

Jedinstveni sudski sustav Republike Slovenije sastoji se od redovnih i specijaliziranih sudova. U specijalizirane sudove ulaze radni, socijalni i upravni sudovi.¹²⁰ Način djelovanja upravnih sudova propisan je Zakonom o upravnim sporovima (*Zakon o upravnom sporu, ZUS, ZUS-I, ZUS-IA, ZUS-IB*)¹²¹, Zakonom o sudovima (*Zakon o sodiščih*)¹²² i Zakonom o sudskoj službi (*Zakon o sodniški službi*).¹²³

¹¹⁵ *Ibid.*, str. 65.

¹¹⁶ Androjna, Kerševan, *op. cit.* u bilj. 107, str. 641.

¹¹⁷ Isto vidi i u: Kerševan, E., *Zakon o upravnom sporu ZUS-I*, GV Založba, Ljubljana, 2006., str. 16 – 18.

¹¹⁸ Vidi Odluku Ustavnog suda Republike Slovenije, br. *U-I-65/05-12* od 22. rujna 2005.

¹¹⁹ Androjna, Kerševan, *op. cit.* u bilj. 107, str. 641.

¹²⁰ Podatak sa www.sodisce.si (25. travnja 2019.).

¹²¹ Zakon o upravnom sporu, Uradni list, br. 50/1997, 65/1997, 51/1998 – odluka Ustavnoga sudišča, 70/2000, 11/2003 – odluka Ustavnoga sudišča, 92/2005 – odluka Ustavnoga sudišča, 45/2006 – odluka Ustavnoga sudišča, 105/2006 (ZUS-1), 26/2007 – odluka Ustavnoga sudišča, 65/2008 – odluka Ustavnoga sudišča, 119/2008 – odluka Ustavnoga sudišča, 107/2009 – odluka Ustavnoga sudišča, 14/2010 – odluka Ustavnoga sudišča, 62/2010 (ZUS-1A), 98/2011 – odluka Ustavnoga sudišča, 109/2012 (ZUS-1B).

¹²² Zakon o sodiščih, Uradni list, br. 94/2007 – sl. proć. tekst, 96/2009, 63/2013, 17/2015, 40/2017 – odluka Ustavnoga sudišča.

¹²³ Zakon o sodniški službi, Uradni list, br. 94/2007 – sl. proć. tekst, 91/2009, 33/2011, 46/2013, 63/2013, 69/2013, 17/2015.

Danas je na snazi ZUS-1 s izmjenama i dopunama od 2010. (ZUS-1A) odnosno 2012. (ZUS-1B), a organizacija upravnog sudovanja uređena je u čl. 9. ZUS-1, prema kojem Upravni sud Republike Slovenije ima sjedište u Ljubljani. Sukladno čl. 11. ZUS-1 Upravni sud odlučuje u upravnom sporu na prvom stupnju, osim u slučajevima kada je zakonom propisano drukčije. On sudi u sjedištu i na vanjskim odjelima u Celju, Novoj Gorici i Mariboru.¹²⁴ U Celju sudi za područje sudskoga okruga Višeg suda u Celju, u Novoj Gorici za područje sudskoga okruga Višeg suda u Kopru, te u Mariboru za područje Višeg suda u Mariboru.¹²⁵ Mjesna nadležnost određuje se sukladno čl. 9. st. 4. ZUS-1 prema prebivalištu, odnosno sjedištu tužitelja. Ako tužitelj nema prebivalište, odnosno sjedište u Republici Sloveniji, sudi onaj sud na vanjskom odjelu prema mjestu donošenja upravnoga akta koji se pobija tužbom. Međutim, Upravni sud u Ljubljani bit će nadležan prema čl. 9. st. 6. ZUS-1 neovisno o tim pravilima ako je riječ o azilu, telekomunikacijskim predmetima, industrijskom vlasništvu i o svim poreznim stvarima, osim u predmetima o dohodcima i u stvarima uređenim zakonom o lokalnim porezima.

Upravni sud odlučuje u sastavu od tri suca¹²⁶ ako zakon ne propisuje drukčije. Međutim, sudac pojedinac odlučuje u predmetima u kojima vrijednost spornog predmeta ne prelazi 20.000,00 eura, pa nije riječ o važnom pravnom pitanju, pod nekoliko uvjeta. Moraju se pobijati procesni zaključci u postupku donošenja upravnoga akta, zatim ako je riječ o jednostavnom činjeničnom i pravnom stanju, te ako pobijani upravni akt ima takve pogreške da ga uopće nije moguće ispitivati. O ispunjenju uvjeta koji su propisani čl. 13. ZUS-1 odlučuje Senat na prijedlog suca izvjestitelja. Hijerarhijski viši sud od upravnog suda u Sloveniji je Vrhovni sud Republike Slovenije, koji je ujedno najviši sud u Sloveniji¹²⁷ i prema čl. 12. ZUS-1 odlučuje u upravnom sporu o zakonitosti akata izbornih tijela za izbor u Državni zbor¹²⁸, Državni savjet¹²⁹ i o izborima za predsjednika

¹²⁴ Više informacija o Višim sudovima vidi na: http://www.sodisce.si/sodisca/sodni_sistem/visja_sodisca (25. travnja 2019.).

¹²⁵ Grafenauer, Breznik, *op. cit.* u bilj. 94, str. 672.

¹²⁶ Uvjeti koje moraju ispunjavati suci Upravnog suda propisani su u čl. 10. ZUS-1. Položaj, izbor, odnosno imenovanje i razrješenje upravnih sudaca propisano je Zakonom o sudskoj službi (Tratar, *op. cit.* u bilj. 4, str. 250).

¹²⁷ Čl. 127. Ustava Republike Slovenije (Ustav Republike Slovenije, Uradni list, br. 33/1991).

¹²⁸ Državni zbor je predstavničko tijelo u Sloveniji (čl. 80. – 95. Ustava Republike Slovenije).

¹²⁹ Državni savjet Republike Slovenije (*Državni svet*) tijelo je koje Ustav Republike Slovenije definira kao zastupstvo socijalnih, gospodarskih i strukovnih (*poklicni*

države. U tim slučajevima nije dozvoljena žalba. Odlučuje i o žalbama i reviziji (čl. 12. st. 2. ZUS-1) te u sporovima o nadležnosti upravnih i drugih sudova (čl. 12. st. 3. ZUS-1). U prvom stupnju odlučuje o izbornim pitanjima, o žalbi i reviziji u sastavu od tri suca. O obustavi postupka odlučuje sudac pojedinac¹³⁰, a u sastavu od pet sudaca odlučuje o sporovima o nadležnosti između upravnih sudova i Vrhovnog suda. U sporovima o nadležnosti između upravnih sudova i sudova redovne nadležnosti, odnosno specijaliziranih sudova, odlučuje u sastavu od tri suca.¹³¹

Na ovom se mjestu može odmah spomenuti da ni upravni sud, pa ni Vrhovni sud Slovenije, nisu nadležni odlučivati o ustavnosti općih akata, osim iznimno o zakonitosti propisa, nego to čini Ustavni sud sukladno Zakonu o Ustavnom sudu¹³², a ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata i propisa regulirana je u glavi IV. u čl. 22. – 49.

4.2. Austrija

Upravno sudovanje u Austriji može se promatrati od 1876., kada je Temeljnim zakonom od 21. prosinca predviđeno osnivanje upravnog suda.¹³³ Nakon Prvog svjetskog rata prema čl. 129. Saveznog Ustavnog zakona Upravni je sud imao zadaću osigurati zakonito djelovanje javne uprave. Nadležnosti Upravnog suda koje su se sastojale u odlučivanju o tužbama protiv odluka posljednjeg stupnja u upravnom postupku ili u slučajevima šutnje uprave¹³⁴ ostale su uglavnom nepromijenjene sve do 2012., odnosno do početka 2014., kada su stupili na snagu učinci reforme austrijskog sustava upravnih sudova.¹³⁵

interesi) i lokalnih interesa (čl. 96. – 101. Ustava). Dostupno na: www.ds-rs.si/?q=o-drzavnem-svetu (25. travnja 2019.).

¹³⁰ Čl. 14. st. 2. ZUS-1.

¹³¹ Čl. 15. ZUS-1.

¹³² Zakon o Ustavnom sodišču, Uradni list, br. 64/2007 – proč. tekst, 109/2012, IV. glava.

¹³³ Sjedište upravnog suda bilo je u Beču, a o njegovoj nadležnosti vidi u: Sommermann, K.-P.; Schafarrzik, B., *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichbarkeit in Deutschland und Europa*, Springer-Verlag, Berlin, 2019., str. 2403 – 2404.

¹³⁴ Više o šutnji uprave u austrijskom pravu vidi u: Šikić, M., *Pravna zaštita od nerješavanja upravne stvari u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008., str. 49 – 69.

¹³⁵ Köhler, M., *The Reform Of The Administrative Jurisdiction In Austria – Theoretical Background And Main Features Of The System*, Public Security and Public Order, vol. 14, br. 4, 2015., str. 31.

Razlozi koji su doveli do reforme zapravo su slični razlozima zbog kojih su i druge europske zemlje reformirale sustave upravnosudske zaštite građana. Tako se kao jedan od osnovnih razloga u literaturi navodi pristupanje Austrije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP) i stavljanje rezerve u pogledu članka 6. EKLJP-a vezano uz odredbe o održavanju javne rasprave, o neovisnosti tijela za vođenje upravnog spora, ali i neke druge koje su ulazile u doseg spomenutog članka EKLJP-a.¹³⁶ Osim EKLJP-a, koji Holzinger naziva katalizatorom ustavne jurisdikcije¹³⁷, od 2009. javlja se i neusklađenost s Poveljom o temeljnim pravima EU-a, posebno njezinim člankom 47.¹³⁸ Austrijski zakonodavac reagirao je na neusklađenost s EKLJP-om osnivanjem tzv. nezavisnih upravnih tribunala (*Unabhängige Verwaltungssenate in den Länder*) 1988. u izmjenama Saveznog ustava.¹³⁹ Reformom su oni ukinuti 2012., a njihovu nadležnost preuzeli su prvostupanjski upravni sudovi. Sustav u kojem su postojala dva stupnja u upravnom postupku i mogućnost pokretanja spora pred upravnim sudom vodio je produženju postupka gledano u cjelini.¹⁴⁰ Reformi su prethodili sastanci radne skupine (*Österreich-Konvent*) koji su se održavali od 2003. do 2005. s ciljem pripremanja prijedloga za predstojeću reformu.¹⁴¹

Reformom je ustanovljen upravni postupak u samo jednom stupnju, odnosno više ne postoji mogućnost izjavljivanja žalbe višem upravnom tijelu, uz određene

¹³⁶ *Ibid.*, str. 35.

¹³⁷ Holzinger, G., *Constitutional Jurisdiction in a Democracy Governed by the Rule of Law*, 2017., str. 9, https://www.vfgh.gv.at/downloads/171002_Holzinger_Constitutional_Day_EN.pdf (3. svibnja 2019.).

¹³⁸ Detaljnije o Povelji u odnosu na Austriju vidi u: Frahm, M.; Mayer, A., *The Legal Importance and Implementation of the Charter in Austria*, u: Palmisano, G. (ur.), *Making the Charter on Fundamental Rights a Living Instrument*, Koninklijke Brill, NV, Leiden, 2015., str. 245 – 275.

¹³⁹ Više o razlozima za osnivanje nezavisnih tribunala i usklađivanje s člankom 5. i 6. EKLJP-a, njihovoj organizaciji i nadležnostima vidi u: Stelzer, M., *Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011., str. 184 – 186.

¹⁴⁰ Köhler, *op. cit.* u bilj. 135, str. 36 – 37.

¹⁴¹ Više o radnoj skupini vidi u: Köck, H. F., *The Project of Constitutional Reform in Austria*, u: Arnold, R.; Martínez-Estay, J. I. (ur.), *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power*, Springer International Publishing, Cham, Švicarska, 2017., str. 279 – 280; Kovziridze, T., *Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures, Foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities*, Vubpress – Brussels University Press, Brussels, 2008., str. 89; Wimmer, N., *Reform of Public Administration in Austria*, Hrvatska javna uprava, vol. 7, br. 3, 2007., str. 639 – 640. O radnoj skupini vidi i na: http://www.konvent.gv.at/K/EN/Welcome_Portal.shtml (pristupljeno 26. travnja 2019.).

iznimke u lokalnim predmetima¹⁴², dok je upravno sudovanje doživjelo još veće strukturne i organizacijske promjene.¹⁴³ Usvojen je tzv. model 9 + 2 odnosno ustrojeno je devet upravnih sudova na razini zemalja (*Länder*), svaki u jednoj zemlji (*Land*) te dva savezna upravna suda, jedan za upravne stvari, a drugi za porezne stvari.¹⁴⁴ Upravno sudovanje organizirano je u dva stupnja.¹⁴⁵

Prvostupanjski upravni sudovi osnovani su posebnim Zakonom o osnivanju upravnih sudova u svakoj zemlji, a u većini zemalja doneseni su i zakonima kojima nadležnosti nezavisnih upravnih tribunala preuzimaju novoustrojeni prvostupanjski upravni sudovi. Sukladno članku 136. st. 2. Saveznog Ustavnog zakona postupak pred prvostupanjskim upravnim sudovima mora biti ujednačen i reguliran saveznim zakonom¹⁴⁶, pa je tako postupak pred upravnim sudovima reguliran Saveznim zakonom o postupku pred upravnim sudovima (BGBl. I 2013/33) i primjenjuje se na zemaljskoj i na saveznoj razini, dok je postupak u poreznim stvarima reguliran u posebnom zakonu o postupku u poreznim stvarima. Austrijski se zakonodavac opredijelio za rješavanje upravnih sporova po sucu pojedincu, ali uz iznimku da će se oformiti vijeće ako tako propisuje savezni ili drugi zemaljski zakon.¹⁴⁷

Savezni upravni sud osnovan je Saveznim zakonom o organizaciji upravnih sudova u federaciji (BgBl 2013/10). Sjedište mu je u Beču, a ogranci u Linzu, Grazu, Innsbrucku, Klagenfurtu i Salzburgu. Sud ima oko 200 sudaca.

Vrhovni upravni sud u Austriji u nadležnosti osim odlučivanja o žalbama protiv prvostupanjskih sudova ima zadaću ujednačiti primjenu prava te zbog toga odlučuje samo u onim slučajevima u kojima je riječ o temeljnom pravnom

¹⁴² Izuzeci su predviđeni za slučajeve na lokalnoj razini, odnosno odredbe austrijskog zakona o općem upravnom postupku primjenjuju se na lokalnoj razini jer postoji mogućnost izjavljivanja žalbe upravnom tijelu (Köhler, *op. cit.* u bilj. 135, str. 42). O žalbi u austrijskom zakonu o općem upravnom postupku vidi §§ 63 – 67 (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* 1991 – AVG, StF: BGBl. Nr. 51/1991 (WV) sa zadnjom izmjenom GBl. I Nr. 111/2010).

¹⁴³ Upravni sudovi regulirani su u poglavlju VII. austrijskog Saveznog ustavnog zakona u člancima 129. – 136. *Bundes-Verfassungsgesetz* StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB), zadnja izmjena od BGBl. I Nr. 14/2019.

¹⁴⁴ Köhler, *op. cit.* u bilj. 135, str. 38.

¹⁴⁵ Schmelz, C., *Revolution im Verwaltungsrechtsschutz: Zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit, Revision an den VwGH*, Ecolex, vol. 7, 2013., str. 584.

¹⁴⁶ *Bundes-Verfassungsgesetz* StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB), zadnja izmjena od BGBl. I Nr. 14/2019.

¹⁴⁷ Vidi §. 2. *Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG)*, BGBl. I Nr. 33/2013.

pitanju. To znači da je došlo do drastičnog ograničavanja mogućnosti podnošenja žalbe protiv odluka prvostupanijskih sudova. Ipak, postoji mogućnost pokretanja postupka pred Ustavnim sudom, odnosno reforma nije utjecala na odnos Vrhovnog upravnog suda i Ustavnog suda. Ostavljena je mogućnost da se čak i nakon podnošenja tužbe Ustavnom sudu pokrene revizija pred Vrhovnim upravnim sudom. Prvostupanijski sudovi mogu uputiti zahtjev za provjeru ustavnosti zakona (saveznih i zemaljskih) i odluka Ustavnom sudu, a također mogu pokrenuti i prethodni postupak pred Sudom EU-a sukladno čl. 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.¹⁴⁸

4.3. Hrvatska

Hrvatski je zakonodavac nakon osamostaljenja Hrvatske savezni ZUS '77 preuzeo u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima.¹⁴⁹ On je uz određene izmjene bio na snazi sve do 1. siječnja 2012., kada je stupio na snagu novi ZUS kojim je temeljito izmijenjen sustav upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. Brojni su autori analizirali novouvedene institute.¹⁵⁰ Uz uvođenje dvostupanijskog sustava upravnog sudovanja, uvelike je proširen predmet upravnog spora te se on više ne odnosi samo na ispitivanje zakonitosti upravnog akta, te je naglasak na upravnom sporu pune jurisdikcije. Unatoč temeljito i dugo pripremanoj reformi, zakonodavac je dosad nekoliko puta intervenirao u tekst novog ZUS-a.¹⁵¹ Iako hrvatski sustav zaštite građana protiv nezakonitog djelovanja javne uprave načelno odgovara europskim stan-

¹⁴⁸ Köhler, *op. cit.* u bilj. 135, str. 39.

¹⁴⁹ Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/1991, 9/1992, 77/1992.

¹⁵⁰ Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.; Medvedović, D., *Novi sustav upravnog sudovanja*, u: Đerđa, D.; Šikić, M. (ur.), *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 17 – 75; Medvedović, D., *Novi Zakon o upravnim sporovima*, List Informator, br. 5849, 2010., str. 1 – 3; Đerđa, D.; Pičuljan, Z., *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 93 – 122; Ljubanović, B., *Novi upravni i upravnosudski postupak – slabe točke i problematične situacije*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 155 – 164; Rajko, A., *Novi upravni spor – ni parnica, ni prijašnji upravni spor*, Hrvatska pravna revija, vol. 12, br. 7-8, 2012., str. 1 – 7, itd.

¹⁵¹ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 29/2017.

dardima¹⁵² sudske kontrole nad upravom, i dalje postoje određeni problemi u pogledu učinkovitosti hrvatskog sustava, čije bismo rješenje mogli potražiti u analiziranim poredbenim sustavima.

4.3.1. Uvođenje jednostupanjskog sustava u određenim upravnim postupcima

Iako je predmet ovog rada ponajprije organizacija upravnog sudovanja, zbog nedvojbene povezanosti upravnog postupka s upravnim sporom, u vidu davanja prijedloga za poboljšanje cjelokupnog sustava zaštite građana u upravnim i upravnosudskim predmetima, ovdje je potrebno osvrnuti se na uređenje upravnog postupanja javnopravnih tijela te razmotriti mogućnost reforme i u tom dijelu koji prethodi postupku pred upravnim sudom. Kako postoji nekoliko varijanti pokretanja upravnog spora, u nastavku se najprije osvrćemo na postupak na načelnoj razini, a zatim navodimo i neke specifične situacije pokretanja upravnog spora.

Tako na načelnoj razini građanin koji se s ciljem zaštite svojih prava obrati javnopravnom tijelu s određenim zahtjevom ima mogućnost izjaviti žalbu na rješenje javnopravnog tijela, osim ako je ona posebnim zakonom isključena.¹⁵³ Nadalje, protiv rješenja o žalbi postoji mogućnost pokretanja upravnog spora, a na presudu upravnog suda postoji mogućnost izjavljivanja žalbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.¹⁵⁴ Na opisani način upravna stvar prolazi kroz četiri stupnja. Postavlja se pitanje jesu li doista potrebna sva četiri stupnja kako bi građanin došao do zakonite odluke u predmetnoj upravnoj stvari. Hrvatski upravni spor obilježavaju i neke specifičnosti koje se ogledaju u trenutku pokretanja spora te u nadležnosti upravnih sudova. Tako je npr. moguće da žalba drugostupanjskom javnopravnom tijelu bude isključena nekim posebnim zakonom, pa stranka u tom slučaju odmah ima mogućnost pokrenuti upravni spor pred nadležnim prvostupanjskim upravnim sudom.¹⁵⁵ Postoje i situacije

¹⁵² Woehrling, J-M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 3., 2006., str. 49.; Koprić, I., *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, u: Koprić, I., *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2014., str. 5; Koprić, I., *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 10.

¹⁵³ Čl. 105. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009.

¹⁵⁴ Čl. 66. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017.

¹⁵⁵ Vidi npr. čl. 93. Zakona o koncesijama, Narodne novine, br. 69/2017; čl. 38. st. 3., čl. 39. st. 5. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, br.

određene posebnim zakonima u kojima se upravni spor pokreće izravno pred Visokim upravnim sudom, a da se stranka nije najprije obratila prvostupanjskom upravnom sudu kao što je npr. u predmetima ostvarivanja prava građana na pristup informacijama¹⁵⁶, u određenim slučajevima predviđenima Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹⁵⁷, zatim u određenim predmetima koji se vode pred HAKOM-om¹⁵⁸ te u predmetima vezanim uz tržišno natjecanje.¹⁵⁹, ¹⁶⁰ Možemo iz navedenog zaključiti da u Hrvatskoj postoji nekoliko varijanti pokretanja upravnog spora koje su vezane uz trenutak okončanja upravnog postupka, odnosno odredbama u posebnim zakonima koje propisuju da se upravni spor vodi samo pred VUS-om.

Od analiziranih zemalja najbližije uređenje hrvatskom uređenju upravnog sudovanja imale su Slovenija i Austrija, s time da su Slovenija i Hrvatska od trenutka izdvajanja iz Austro-Ugarske Monarhije imale drukčiju dinamiku u pogledu upravnog sudovanja od Austrije. Njih su, posebno nakon 90-ih godina, na reforme potaknuli određeni procesi poput pridruživanja Europskoj uniji, a posljedično su trebale ispuniti niz uvjeta za prihvatanje u članstvo EU-a. Primjer uvođenja jednostupanjskog sustava upravnog postupka nakon reforme kojom su uvedena dva stupnja u upravnom sporu nalazimo u austrijskom uređenju. Austrija je relativno nedavno provela reformu u kojoj je usvojen dvostupanjski sustav upravnog sudovanja, ali pritom, zbog dugotrajnosti postupka, nije zadržan i dvostupanjski upravni postupak, nego se od 2014. vodi u jednom stupnju uz već spomenute iznimke.

Hrvatski sustav opterećen je neučinkovitošću i predugim trajanjem postupka te postojeća pravna zaštita nije zadovoljavajuća. Zbog nedvojbene povezanosti

70/2015, 127/2017; čl. 12. st. 5., čl. 15. st. 6., čl. 18. st. 2., čl. 29. st. 12. Zakona o šumama, Narodne novine, br. 68/2018, 115/2018 itd.

¹⁵⁶ Čl. 26. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015.

¹⁵⁷ Vidi npr. čl. 78.a st. 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017.

¹⁵⁸ Čl. 18. st. 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 73/2008, 90/2011, 133/2012, 80/2013, 71/2014, 72/2017.

¹⁵⁹ Vidi npr. čl. 67. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013.

¹⁶⁰ O jednostupanjskom upravnom sporu u RH vidi u: Đanić Čeko, A., *Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis)*, Harmonius Journal of Legal and Social Studies in South and East Europe, vol. VII, 2018., str. 17 – 45.

upravnog postupka i upravnog spora¹⁶¹, pri čemu na cjelokupno trajanje postupka utječe postupanje javnopravnih tijela u upravnom postupku, do bržeg rješavanja upravne stvari moglo bi se npr. doći tako da se razmotri usvajanje jednog srednjeg puta u kojem predmet ne bi morao prolaziti spomenuta četiri stupnja – jer to može voditi u nerazumno trajanje upravnog postupka. Nije rješenje ni “izrezati” drugi stupanj u upravnom postupku, nego bi stranci bila ostavljena mogućnost izbora hoće li izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor. Zapravo bi se na taj način zaobišla tzv. hijerarhijska žalba u upravnom postupku, odnosno ona žalba koja je preduvjet pokretanja upravnog spora te bi se stranci omogućilo da “može žalbeni put mimoići i spor pokrenuti neposredno protiv prvostupanjskog akta”¹⁶², čime se dolazi do tzv. izostavljanja srednjeg puta ili formule *omissio medio* koju navodi Ivančević kada govori o francuskoj teoriji o početku djelovanja upravnog akta. Međutim, takvo rješenje opet ne bi smjelo voditi stranke u pravnu nesigurnost, odnosno trebalo bi izrijeком zakonom odrediti u kojim slučajevima stranka može izjaviti žalbu u upravnom postupku. Npr. u pitanjima koja uključuju diskrecijsku ocjenu bilo bi nužno ostaviti mogućnost žalbe na prvostupanjsku odluku javnopravnog tijela¹⁶³ zbog nemogućnosti vođenja upravnog spora o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela.¹⁶⁴

U reformi koja je provedena u Austriji posebna je pozornost bila posvećena diskrecijskoj ocjeni, ali je ta materija naišla na određene dvojbene stavove, pa čak i suprotstavljanja na političkoj razini. U Saveznom Ustavnom zakonu sadržana je općenita odredba koja se odnosi na diskrecijsku ocjenu u čl. 130., posebno stavcima 3. i 4. Tako je u članku 130. st. 3. propisano da, osim u postupcima

¹⁶¹ Šikić, M., *Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 30, br. 1, 2009., str. 334.

¹⁶² Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 248.

¹⁶³ Upravni sud kontrolira u upravnom sporu zakonitost akta u kojem je sadržana diskrecijska ocjena, odnosno ne može u upravnom sporu ispitivati i njegovu svrhovitost (vidi Krbek, I., *Upravno pravo FNRJ*, I. knjiga, Biro za izradu obrazaca izdavačko-štamparsko preduzeće, Beograd, 1955., str. 173 – 174). Upravni sudovi ne smiju ulaziti u diskrecijsku ocjenu jer bi to, prema Krbeku, bilo “od vrlo štetnog utjecaja na čitavu javnu administraciju”, te bi se sudovi na taj način “uvlačili u upravu”, a kao posljedicu Krbek ističe “vrijeđanje upravne i zakonodavne vlasti” (Krbek, I., *Diskreiona ocjena*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Tisak Nadbiskupske tiskare, Zagreb, 1937., str. 143.).

¹⁶⁴ Čl. 4. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017.

o upravnim kaznenim predmetima i u predmetima koji ulaze u nadležnost upravnih sudova federacije za financije, nezakonitost ne postoji tako dugo dok zakon dozvoljava diskreciju upravnim tijelima, a upravna tijela su je upotrijebila u smislu zakona. Prema čl. 130. st. 4. upravni sud mora sam odlučiti o biti stvari sukladno paragrafu 1 točki 1 o upravnim kaznenim predmetima. Upravni sud mora sam odlučiti o tužbama sukladno paragrafu 1 točki 1 u ostalim slučajevima ako su utvrđene relevantne činjenice, ili je utvrđivanje relevantnih činjenica u interesu brzine postupka ili je povezano sa znatnim smanjenjem troškova. U članku 133. propisano je da nema nezakonitosti ako je upravni sud upotrijebio diskreciju u smislu zakona. Pitanje diskrecijske ocjene sadržano je i u čl. 28. VwGVG-a. U čl. 28. st. 2. propisano je da upravni sud odlučuje o biti stvari ako su utvrđene relevantne činjenice ili ako je utvrđivanje relevantnih činjenica od strane samog upravnog suda važno zbog brzine postupka ili je od utjecaja na znatno smanjenje troškova. Sukladno čl. 28. st. 4. VwGVG-a, ako je javnopravno tijelo odlučivalo na temelju diskrecijske ocjene, osim ako sud mora odlučiti o biti predmeta sukladno čl. 28. st. 2. ili tužba mora biti odbačena, upravni sud treba odluku rješenjem staviti izvan snage i predmet vratiti na ponovno rješavanje javnopravnom tijelu. U tom slučaju javnopravno je tijelo vezano pravnom ocjenom na kojoj upravni sud temelji svoje rješenje. U čl. 28. st. 7. propisano je postupanje upravnog suda u slučaju nedonošenja odluke u upravnom postupku. Tako u postupcima po tužbi zbog povrede dužnosti javnopravnog tijela da donese odluku sukladno čl. 130 paragrafu 1 točki 3 Saveznog ustavnog zakona upravni sud inicijalno ograničava svoju odluku na odlučivanje o pojedinom pravnom pitanju i nalaže javnopravnom tijelu da u vremenskom razdoblju koje ne smije biti dulje od osam tjedana donese odluku koju nije donijelo, uvažavajući pravno mišljenje suda kao temelj za odluku. Ako javnopravno tijelo ne postupi po nalogu suda, upravni sud može odlučiti o tužbi tako da meritorno riješi stvar, isto izvršavajući diskreciju koju inače ima javnopravno tijelo.

Odredbe austrijskih zakona u pogledu diskrecijske ocjene upućuju na činjenicu da upravni sudovi mogu u određenim slučajevima postupati po diskrecijskoj ocjeni koja je prvotno namijenjena javnopravnim tijelima. Köhler u vidu razjašnjenja tih članaka navodi da odredbe paragrafa 130 nisu ni međusobno usklađene, što dodatno otežava pitanje interpretacije čl. 28. VwGVG-a, te da je zapravo upitno je li zakonodavac imao jasnu predodžbu o diskrecijskoj ocjeni. Interpretacija ovisi o tome je li upravni sud morao odlučivati o biti stvari ili je samo mogao odlučivati o biti stvari. Nadalje, ako se pred njima pojavi akt u kojem je javnopravno tijelo prekoračilo ovlasti diskrecije, ili je akt nezakonit zbog nekog drugog razloga, ali se javnopravno tijelo također moglo koristiti diskrecijskom ovlasti, upravni sud jedino može takav akt poništiti i vratiti predmet

javnopravnom tijelu da ponovno provede upravni postupak. Köhler navodi i to da se i dalje vode rasprave o zamršenom pitanju diskrecijske ocjene.¹⁶⁵

4.3.2. Specijalizacija upravnih sudova

Nastavno na prijedlog o drukčijoj organizaciji upravnog postupka, nužno se nameće pitanje osposobljenosti sudaca upravnih sudova da rješavaju predmete koji su u rukama drugostupanjskih javnopravnih tijela. U predmetima u kojima ne bi bila dozvoljena žalba drugostupanjskom javnopravnom tijelu, određene prvostupanjske odluke javnopravnih tijela izravno bi se preispitivale pred upravnim sudovima, te bi bilo nužno napraviti specijalizaciju upravnih sudova. Npr. u poreznim stvarima od upravnih se sudaca očekuje da raspolažu posebnim znanjima u doista širokoj materiji koja često može uključivati specijalna znanja u području knjigovodstva i knjiženja, računovodstva¹⁶⁶ poreznih prekršaja, carinskih deklaracija itd. Stranke bi primjerice u tim predmetima kao zastupnike mogle angažirati porezne stručnjake, odnosno porezne savjetnike koji raspolažu takvim znanjima, međutim tumačenjem novele ZUS-a iz 2014., kojom se podredno upućuje na primjenu Zakona o parničnom postupku, sudjelovanje poreznih savjetnika u svojstvu opunomoćenika praktično je onemogućeno. U Republici Hrvatskoj zauzet je stav prema kojem porezni savjetnici ne mogu biti opunomoćenici u upravnom sporu.¹⁶⁷ Pojavi li se predmet pred upravnim sudom, treba imati na umu da se spor više ne vodi samo o zakonitosti upravnog akta, već je naglasak na sporu pune jurisdikcije, što znači da upravni sud mora donijeti odluku o upravnoj stvari koja će u svemu zamjenjivati upravni akt. Iz navedenog je vidljivo da upravni suci doista moraju raspolagati specijalnim znanjima kako bi uopće mogli ući u činjenični supstrat kojem stranka prigovara, a u tome bi im mogla pomoći veća specijalizacija upravnih sudova. Potvrdu nalazimo u rješenjima koja su bila zastupljena još u Austro-Ugarskoj (Financijsalno upravno sudište), ali i u komparativnim zakonodavstvima. U Francuskoj je takva specijalizacija poprilično razgranata te uključuje financijske upravne sudove, socijalne

¹⁶⁵ Köhler, *op. cit.* u bilj. 135, str. 55.

¹⁶⁶ Vidi npr. u: Kriletić, M., *Upravnoručunski spor*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 47, br. 1, 2010., str. 149.

¹⁶⁷ Vidi čl. 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/2014, i Rostaš Beroš, L., *Zastupanje stranke u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016., str. 735 – 751.

te profesionalno-disciplinske sudove.^{168, 169} I u Njemačkoj postoji specijalizacija upravnih sudova, a predviđena je u samom Ustavu, i to na financijski, socijalni i upravni sud.¹⁷⁰ U Austriji je specijalizacija napravljena u odnosu na financije i upravo bi taj model mogao biti početni model specijalizacije u Hrvatskoj. Na taj bi se način olakšao rad sucima upravnih sudova, ali i postigla stručnost koja je nužno potrebna za bavljenje predmetnom materijom koja je od iznimne važnosti. Iako postoje odjeli koji se bave posebnim pitanjima, ipak bi baš specijalizacija mogla biti korak k unapređenju sustava te kvalitetnijim odlukama upravnih sudova.

4.3.3. Sastav suda u upravnom sporu

Uz navedene probleme postoje i druge točke u kojima bi se sustav mogao poboljšati, ali zbog opsega rada osvrnut ćemo se samo na još jednu “kritičnu točku”. U hrvatskom ZUS-u postavljeno je pravilo da upravne sporove rješava sudac pojedinac.¹⁷¹ Tako je sastav suda u hrvatskom upravnom sporu različit od svih analiziranih zemalja koje predviđaju rješavanje upravnog spora u prvom stupnju u vijećima, uz određene iznimke.¹⁷² Tako se u Francuskoj presude donose prema kolegijalnom načelu, dok se u Njemačkoj mogu formirati vijeća, a uz suce postoje i tzv. suci porotnici. Upravni sud Republike Slovenije odlučuje u sastavu od tri suca, ako zakon ne propisuje drukčije, a upravni sudovi u Austriji nakon reforme rješavaju upravne sporove po sucu pojedincu, ali ipak je zadržana rezerva za slučaj da neki savezni ili zemaljski sud propiše drukčije. Zbog važnosti materije i posebnosti upravnog postupka¹⁷³ te upravnog spora koji se razlikuju po brojnim točkama od ostalih sudskih postupaka, bilo bi dobro da se i hrvatski zakonodavac opredijeli za rješavanje prvostupanjskih upravnih sporova u vijećima od tri suca.

¹⁶⁸ Vidi na: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-en.do?member=1 (2. svibnja 2019.).

¹⁶⁹ Više vidi u: Britvić Vetma, B., *op. cit.* u bilj. 8, str. 236 – 238.

¹⁷⁰ Vidi čl. 95. st. 1. njemačkog ustava.

¹⁷¹ Čl. 14. st. 1. ZUS-a.

¹⁷² Vidi npr. za Njemačku u: Šikić, M.; Staničić, F., *Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, br. 2, 2014., str. 370, i za Austriju u: §. 2. *Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG)*, BGBl. I Nr. 33/2013. O istome vidi i u: Šikić, M.; Čađenović, I., *Sastav suda u upravnom sporu*, List Informator, br. 6135-6137 od 22. prosinca 2012., str. 1 – 8.

¹⁷³ I u upravnom postupku postoje situacije u kojima rješava kolegijalno tijelo, vidi npr. čl. 25. hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku.

5. ZAKLJUČAK

Iz provedene analize poredbenih sustava može se zaključiti da je upravno sudovanje u svim razmatranim sustavima prolazilo kroz određene reforme manjeg ili većeg opsega. Francuski i njemački sustav u posljednje vrijeme nisu bitno mijenjali organizaciju upravnog sudovanja, za razliku od Slovenije, Austrije i Hrvatske, koje su u posljednjih desetak godina pristupile detaljnim i znatnim reformama. Tako Slovenija danas ima dvostupanjski sustav, pri čemu kao drugi stupanj funkcionira Vrhovni sud Republike Slovenije. Austrija je imala jedno-stupanjski sustav upravnog sudovanja do 2012., a nakon reforme ustrojila je dvostupanjski sustav, pri čemu upravne sporove rješava u prvom stupnju sudac pojedinac, ako savezni ili zemaljski zakon ne propisuju da se odlučuje u vijeću. Uz to u austrijskom pravnom uređenju postoji specijalizacija upravnih sudova te financijske stvari rješava specijalizirani sud za financijske stvari. U Austriji se vodilo računa i o tome da dvostupanjski sustav upravnog sudovanja uz dva stupnja pravne zaštite građana u upravnom postupku može voditi dugotrajnim postupcima, te se upravni postupak provodi u jednom stupnju, uz određene iznimke. Hrvatska nakon reforme ima također dvostupanjski sustav upravnog sudovanja, ali nema specijalizirane upravne sudove te je zadržano rješavanje u dva stupnja u upravnom postupku.

Na temelju usporedbe određenih europskih sustava može se primijetiti da postoji tendencija prema zajedničkom europskom modelu upravnog sudovanja koji je organiziran u dva stupnja ili više, ovisno o ustavnom uređenju pojedine zemlje. Hrvatska koja je provela temeljitu reformu s donošenjem ZUS-a, koji načelno odgovara europskim standardima sudske kontrole nad upravom, ipak može nešto naučiti od analiziranih europskih sustava. S obzirom na to da usporedne sustave karakterizira stalnost koja proizvodi pravnu sigurnost koja je nesumnjivo potrebna u postupcima zaštite građana od nezakonitih radnji javnopravnih tijela, bilo bi dobro da se razmotri vođenje upravnog postupka u dva stupnja ako je riječ o određenom institutu koji to zahtijeva, kao što je npr. diskrecijska ocjena, dok bi se u drugim slučajevima stranka mogla uputiti na upravni spor s ciljem racionalizacije duljine postupaka koje građani vode zbog nezakonitih odluka javnopravnih tijela. Nadalje, svi poredbeni sustavi, osim slovenskog, pokazuju postojanje specijalizacije upravnih sudova, barem u financijskim predmetima. Kako hrvatski upravni spor dosad nije imao takvo rješenje, bilo bi dobro razmotriti njemački, francuski, a ponajprije austrijski sustav, te usmjeriti upravno sudovanje u Hrvatskoj u pravcu specijalizacije koja se pokazuje kao nužna pretpostavka za kvalitetnije odluke u sporu već u postojećem sustavu, a pogotovo u uređenju u kojem bi, zahvaljujući jednostupanjskom upravnom postupku, vjerojatno više građana odmah pokretalo upravni spor. Naposljetku,

treba imati na umu da upravni suci s obzirom na širinu materije upravnog prava svakodnevno obavljaju doista važan zadatak u zaštiti prava pojedinca te je nužno njihovo odlučivanje u prvostupanjskim predmetima u vijećima sastavljenima od tri suca, a iz analize je vidljivo da takav sastav upravnih sudova postoji u poredbenom pravu, ali i da se u domaćim znanstvenim krugovima također upućuje na potrebu promjene sastava suda.

LITERATURA

- Androjna, V.; Kerševan, E., *Upravno procesno pravo, Upravni postupak in upravni spor*, GV Založba, Ljubljana, 2006.
- Braibant, G., *Le droit administratif français*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, Pariz, 1992.
- Britvić Vetma, B., *Upravni spor pune jurisdikcije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2011.
- Britvić Vetma, B., *Upravno sudovanje u Francuskoj – što možemo naučiti*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 227 – 241
- Britvić Vetma, B., *Ustroj i nadležnost upravnih sudova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012., str. 389 – 412
- Broyelle, C., *Contentieux administratif*, LGDJ, Paris, 2013.
- Brown, N. L.; Bell, J. S.; Galabert, J.-M., *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
- Chapus, R., *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 1988.
- Colin, F.; Messe, M.-L., *Lessentiel du contentieux administratif*, Gaulino, Pariz, 2014.
- Crnković, M., *Koncepcije o prirodi upravnog spora u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65., br. 5, 2015., str. 693 – 719
- Crnković, M., *Objektivni upravni spor u hrvatsko i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015.
- Đanić Čeko, A., *Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jedno-stupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis)*, Harmonius Journal of Legal and Social Studies in South and East Europe, vol. VII, 2018., str. 17 – 45
- Derđa, D.; Kryszka, D., *Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 91 – 126

- Derđa, D.; Pičuljan, Z., *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja*, Institut za javno pravo, Zagreb, 2014., str. 93 – 122
- Derđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.
- Evans, R. W., *French and German Administrative Law with some English Comparisons*, International and Comparative Law Quarterly, vol. 14, br. 4, 1965., str. 1104 – 1123
- Frahm, M.; Mayer, A., *The Legal Importance and Implementation of the Charter in Austria*, u: Palmisano, G. (ur.), *Making the Charter on Fundamental Rights a Living Instrument*, Koninklijke Brill, NV, Leiden, 2015., str. 245 – 275
- Foster, N., *German Legal System & Laws*, 2. izdanje, Blackstone Press Limited, London, 1996.
- Gaudement, Y., *Droit administratif général*, LGDJ, Paris, 2001.
- Gjidara, M., *Državni savjet u francuskom pravnom sustavu*, u: Aviani, D., *Zbornik radova Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija, Split, 22. i 23. listopada 2007.*, Sveučilište u Splitu, Split, 2007., str. 8 – 9
- Gohin, O., *Contentieux administratif*, LexisNexis SA/ LiTEC, Paris, 2012.
- Grafenauer, B.; Breznik, J., *Upravno pravo procesni del – Upravni postopek in upravni spor*, GV Založba, Ljubljana, 2009.
- Günther, C., *Report for Germany*, Administrative Justice in Europe, str. 1 – 23, http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf
- Holzinger, G., *Constitutional Jurisdiction in a Democracy Governed by the Rule of Law*, 2017., str. 1 – 30, https://www.vfgh.gv.at/downloads/171002_Holzinger_Constitutional_Day_EN.pdf
- Herbert, G., *Report for Germany*, Administrative Justice in Europe, 2005., str. 1 – 20, http://www.aca-europe.eu/seminars/2005_Trier/Allemagne_en.pdf
- Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983.
- Jerovšek, T., *Iskustva Slovenije u upravnem sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora*, u: Barbić, J. (ur.), *Reforma upravnog sudstva i postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 64 – 80.
- Jurkovič, J., *Administrativni spor po našem pravu*, Slovenski pravnik, vol. L, br. 1-2, 1936., str. 1 – 17
- Kerševan, E., *Upravni spor – koncept upravnosodskega nadzora nad upravo*, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2002.
- Kerševan, E., *Zakon o upravnem sporu ZUS-1*, GV Založba, Ljubljana, 2006.

- Köck, H. F., *The Project of Constitutional Reform in Austria*, u: Arnold, R.; Martínez-Estay, J. I. (ur.), *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power*, Springer International Publishing, Cham, Švicarska, 2017., str. 271 – 294
- Köhler, M., *The Reform Of The Administrative Jurisdiction In Austria – Theoretical Background And Main Features Of The System*, *Public Security and Public Order*, vol. 14, br. 4, 2015., str. 31 – 63
- Koprić, I., *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 1 – 20
- Koprić, I., *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2014., str. 3 – 32
- Kovziridze, T., *Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures, Foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities*, Vubpress – Brussels University Press, Brussels, 2008.
- Krbek, I., *Diskreciona ocjena*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Tisak Nadbiskupske tiskare, Zagreb, 1937.
- Krbek, I., *Upravno pravo FNRJ*, I. knjiga, Biro za izradu obrazaca izdavačko-štamparsko preduzeće, Beograd, 1955.
- Kriletić, M., *Upravнораčunski spor*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 47, br. 1, 2010., str. 143 – 151
- Le Bot, O., *Contentieux administratif*, Groupe Larcier, Bruxelles, 2014.
- Leisner, W.; Piras, A.; Stipo, M., *Administrative Law – The Problem of Justice*, Vol. III, *Western European Democracies*, Giuffrè, Milano, 1997.
- Leithoff, R., *Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany*, Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 3, 2006., str. 23 – 33
- Ljubanović, B., *Novi upravni i upravnosudski postupak-slabe točke i problematične situacije*, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 155 – 164
- Marčetić, G.; Giljević, T., *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, vol. 10, br. 1, str. 67 – 69
- Medvedović, D., *Novi sustav upravnog sudovanja*, u: Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 17 – 75
- Medvedović, D., *Novi Zakon o upravnim sporovima*, List Informator, br. 5849, 2010., str. 1 – 3
- Medvedović, D., *Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji*, u: Medvedović, D. (ur.), *Hrestomatija upravnog prava*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 293 – 308

- Medvedović, D., *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled*, u: Medvedović, D. (ur.), *Hrestomatija upravnog prava*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2003., str. 309 – 351
- Nolte, G.; Rädler, P., *Judicial Review in Germany*, *European Public Law*, vol. 1, br. 1, 1995., str. 26 – 32
- Rajko, A., *Novi upravni spor – ni parnica, ni prijašnji upravni spor*, *Hrvatska pravna revija*, vol. 12, br. 7-8, 2012., str. 1 – 7
- Rostaš Beroš, L., *Zastupanje stranke u upravnom sporu*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 37, br. 1, 2016., str. 735 – 751
- Rivero, J.; Waline, M., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1994.
- Sauvé, J. M., *Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 45, br. 1, 2008., str. 1 – 9
- Schmelz, C., *Revolution im Verwaltungsrechtsschutz: Zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit, Revision an den VwGH*, *Ecolex*, vol. 7, 2013., str. 584
- Singh, M. P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, 2. izdanje, Berlin – Heidelberg – New York – Barcelona – Hong Kong – London – Mailand – Paris – Tokio, Springer, 2001.
- Sommermann, K.-P.; Schafarrzik, B., *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Springer-Verlag, Berlin, 2019.
- Stelzer, M., *Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011.
- Šikić, M., *Pravna zaštita od nerješavanja upravne stvari u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008.
- Šikić, M., *Pravo na suđenje u razumnom roku u postupcima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30, br. 1, 2009., str. 333 – 372
- Šikić, M.; Čađenović, I., *Sastav suda u upravnom sporu*, *List Informator*, br. 6135-6137 od 22. prosinca 2012., str. 1 – 8
- Šikić, M.; Staničić, F., *Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 51, br. 2, 2014., str. 363 – 391
- Šimac, N., *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i državnu upravu u Francuskoj*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 45, br. 1, 2008., str. 11 – 30
- Thouroude, J.-J., *Pratique du contentieux administratif*, Gualino, Pariz, 2014.
- Tratar, B., *Upravni spor – varstvo pravic in kontrola uprave v upravnom sporu*, Bonex Založba, Ljubljana, 2002.

- Žontar, J., *Struktura uprave in sodstva na Slovenskem od srede 18. stoletja do leta 1848.*, Arhiv Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
- Wimmer, N., *Reform of Public Administration in Austria*, Hrvatska javna uprava, vol. 7, br. 3, 2007., str. 635 – 657
- Woehrling, J.-M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 3, 2006., str. 35 – 56

PRAVNI IZVORI

- Austrija, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* 1991 – AVG, StF: BGBl. Nr. 51/1991 (WV) sa zadnjom izmjenom GBl. I Nr. 111/2010
- Austrija, *Bundes-Verfassungsgesetz* StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB), zadnja izmjena od BGBl. I Nr. 14/2019
- Austrija, *Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG)*, BGBl. I Nr. 33/2013
- Francuska, Décret n 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *Journaux Officiels de la République Française* (JORF) od 1. listopada 1953.
- Francuska, Zakon o upravnim i prizivnim sudovima (*Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*), Legifrance, zadnja izmjena od 1. siječnja 2001.
- Francuska, Zakon o reformi upravnog spora od 31. prosinca 1987. (*Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*)
- Francuska, Zakon od 8. veljače 1995. (*Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*)
- Hrvatska, Zakon o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 73/2008, 90/2011, 133/2012, 80/2013, 71/2014, 72/2017
- Hrvatska, Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/2017
- Hrvatska, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017
- Hrvatska, Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009
- Hrvatska, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, br. 70/2015, 127/2017
- Hrvatska, Zakon o područjima i sjedištima upravnih sudova, Narodne novine, br. 67/2018

- Hrvatska, Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015
- Hrvatska, Zakon o šumama, Narodne novine, br. 68/2018, 115/2018
- Hrvatska, Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 29/2017.
- Hrvatska, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013
- Njemačka, *Grundgesetz* od 23. svibnja 1949., zadnja izmjena od 30 srpnja 2017. (BGBl. I S. 2347)
- Njemačka, *Verwaltungsgerichtsordnung* od 21. siječnja 1960. u verziji objavljenoj u ožujku 1991. (BGBl. I S. 686), sa zadnjom izmjenom od 12. srpnja 2018. (BGBl. I S. 1151)
- Slovenija, Ustav Republike Slovenije, Uradni list, br. 33/1991
- Slovenija, Zakon o Ustavnom sodišču, Uradni list, br. 64/2007 – pročišćeni tekst, 109/2012
- Slovenija, Zakon o upravnim sporovima, Uradni list, br. 50/1997, ispravak 65/1997
- Slovenija, Zakon o upravnom sporu, Uradni list Republike Slovenije (UL), 50/1997, 65/1997, 51/1998 – odluka Ustavnega sodišča, 70/2000, 11/2003 – odluka Ustavnega sodišča, 92/2005 – odluka Ustavnega sodišča, 45/2006 – odluka Ustavnega sodišča, 105/2006 (ZUS-1), 26/2007 – odluka Ustavnega sodišča, 65/2008 – odluka Ustavnega sodišča, 119/2008 – odluka Ustavnega sodišča, 107/2009 – odluka Ustavnega sodišča, 14/2010 – odluka Ustavnega sodišča, 62/2010 (ZUS-1A), 98/2011 – odluka Ustavnega sodišča, 109/2012 (ZUS-1B)
- Slovenija, Zakon o sodiščih, Uradni list 94/2007 – službeni pročišćeni tekst, 96/2009, 63/2013, 17/2015, 40/2017 – odluka Ustavnega sodišča
- Slovenija, Zakon o sodniški službi, Uradni list 94/2007 – službeni pročišćeni tekst, 91/2009, 33/2011, 46/2013, 63/2013, 69/2013, 17/2015

Praksa sudova

- Slovenija, Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije, br. U-I-65/05-12 od 22. rujna 2005.

Internetske stranice

www.ena.fr

www.conseil-etat.fr

www.aca-europe.eu

<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216>

<https://www.bverwg.de/en/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/aufbau-der-verwaltungsgerichtsbarkeit>

<http://www.vgh.bayern.de/bayvgh/>

http://www.vgh-kassel.justiz.hessen.de/irj/VGH_Kassel_Internet?cid=326f6305d6bd48602f927022e4b51aa1

<http://vghmannheim.de/pb/Lde/Startseite>

<https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/>

http://www.bverwg.de/informationen/english/federal_administrative_court.php

www.sodisce.si

www.ds-rs.si/?q=o-drzavnem-svetu

http://www.konvent.gv.at/K/EN/Welcome_Portal.shtml

Summary

Mateja Held***SOME IMPORTANT ISSUES REGARDING THE ORGANISATION AND REFORMS OF JUDICIAL REVIEW IN EUROPEAN COUNTRIES**

Questions about the organization of administrative courts and the issue of reform of the organization and jurisdiction of administrative courts have an important place in the discussion about the rationalization of the system of judicial review of the administration's work, which is a mechanism ensuring its lawful functioning. The paper analyzes the foundations, arrangements and reforms of judicial review in several relevant systems: France, Germany, Slovenia, Austria and Croatia. The aim of this paper is to find solutions that could improve the Croatian system which, in spite of thorough reforms whose effects have been in force for only a few years, already shows some deficiencies and leaves room for certain legislative interventions.

Key words: judicial review, reform, comparative law

* Mateja Held, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, Zagreb; mateja.held@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7713-7767

