

Dr. sc. Dario Đerđa, docent
Pravnog fakulteta u Sveučilišta Rijeci

NEKA RJEŠENJA NOVOG UREĐENJA UPRAVNOG SPORA U HRVATSKOJ

UDK: 342. 9. 096 (497.5)

Primljeno: 25. 11. 2009

Pregledni znanstveni rad

Cilj je ovoga rada proučiti usporednu praksu njemačkog i austrijskog upravnosudskog prava te je usporediti s pozitivnim hrvatskim propisima koji uređuju upravne sporove te *Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima* koji je Sabor nakon prvog čitanja prihvatio na sjednici dana 3. srpnja 2009. godine. Time se nastoji utvrditi koliki će odmak učiniti hrvatsko upravnosudsko pravo donošenjem novoga *Zakona*. Zbog ograničenog opsega ovoga rada analiziraju se samo neka pitanja ovoga *Prijedloga Zakona*, tj. predmet upravnog spora – kao temeljno pitanje osiguranja sudske zaštite od rada uprave, zatim pitanje sastava suda koji će voditi upravne sporove te, konačno, pitanje održavanja usmene rasprave, koja su pobudila žestoke rasprave između hrvatskih i stranih pravnih stručnjaka. Nadamo se da će ovaj rad doprinijeti boljem razumijevanju ovih pitanja u hrvatskoj javnosti, ali i eventualnom poboljšavanju nekih zakonskih rješenja.

Ključne riječi: *upravni spor, upravni sud, predmet spora, sastav suda, usmena rasprava, Hrvatska, Njemačka, Austrija.*

1. UVOD

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave, pa tako i institut upravnog spora, jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države. Zajamčeni stupanj sudske zaštite baš kao i njezina učinkovitost, ključni su elementi pri ocjeni svakog modernog pravnog sustava. Načelo sudske zaštite štiti pojedinaca kojem su prava povrijeđena te preventivno sprječava prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana. Kako se primjena velike većine europskog prava nalazi u nadzoru upravnih sudova i Europska unija izuzetnu važnost pridaje upravnom sudovanju.¹ Upravno sudovanje nerijetko se svodi na upravni spor, kao nadzornu djelatnost sudova pri ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama,²

¹ Vidi u Kujundžić, Ivica, Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 7.

² Jacobini, Horace B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York, London, 1991., str. 10. U Hrvatskoj pravnoj literaturi Borković je upravni spor odredio kao «*oblik sudske kontrole nad upravom i to u prvom redu kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta*». Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 483. I Dupelj upravni spor određuje na isti način. Dupelj, Željko, Donošenje odluka u upravnom sporu, *Pravo i porezi*, god. 12., br. 3., 2003., str. 38.

premda se ta dva pojma sasvim ne preklapaju.³ Međutim, može se ustvrditi kako je upravni spor najznačajniji vid sudskog nadzora zakonitosti upravnog akta te upravo o ispravnom ustroju ovoga pravnog instituta uvelike ovisi učinkovitost sudskog nadzora nad djelatnošću uprave u svakoj državi.⁴ Sudski nadzor nad radom uprave usmjeren je ponajprije na zaštitu prava građana, međutim vrlo snažne implikacije ima i na gospodarstvo svake države s obzirom da trgovina i ulaganja općenito velikim dijelom ovise upravo o odlukama javnopravnih tijela.⁵ Konačno, učinkoviti rad upravnih sudova uvelike pridonosi i transparentnosti rada uprave, predstavlja važnu ulogu u borbi protiv korupcije te je osnovna poluga u ustroju zakonite, učinkovite i moderne uprave.

Republika Hrvatska danas provodi intenzivnu reformu javne uprave. Tako danas hrvatska javna uprava prolazi kroz opsežne procese koji uključuju primjenu novih strukturnih, funkcionalnih, personalnih i drugih mjera.⁶ Jedan od najvažnijih reformskih zahvata usmjerenih na zaštitu prava i pravnih interesa građana, ali i na zaštitu javnog interesa ogleda se upravo u donošenju novog *Zakona o općem upravnom postupku*, koji će na snagu stupiti 1. siječnja 2010. godine.⁷ No, reforma upravno postupovnog zakonodavstva, u stopu je praćena i reformom upravnog spora, koja bi u obzir trebala uzeti nova rješenja *Zakona o općem upravnom postupku*, ali i najnovije europske standarde upravnog sudovanja.⁸

Važeći hrvatski *Zakon o upravnim sporovima*⁹ temelji se uglavnom na odgovarajućem jugoslavenskom zakonu iz 1952. godine, dopunjenom 1965.

³ O tome više u Krbeč, Ivo, O upravnim sporovima, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 229.-230.

⁴ Tako, primjerice, Dupelj ukazuje kako već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe na službenu osobu tijela koje vodi upravni postupak, tako da ovaj prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pozornost kako na sam postupak, tako i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenje zakonitog rješenja. Dupelj, Željko, Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, *Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997., str. 31.

⁵ Vidi Woehrling, Jean-Marie, Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model, *Hrvatska javna uprava*, god. 6, br. 3, 2006., str. 36.

⁶ U političkom i pravnom sustavu Republike Hrvatske od 1991. godine do danas uvedene su znatne promjene koje se mogu vezati uz kontinuiran proces reforme i modernizacije javne uprave. Uveden je, primjerice sustav lokalne samouprave; počela je liberalizacija i privatizacija nekih javnih službi, kao što su telekomunikacije, opskrba energijom, zdravstvo, obrazovanje i sl.; znatno je povećan broj posebnih upravnih postupaka; pojavile su se nove regulatorne i nadzorne agencije; počela je masovna informatizacija i internetizacija po obrascu elektroničke vlade i uprave; uvedena su nova strukturna rješenja itd. Vidi Koprić, Ivan, u *Reforma hrvatske državne uprave*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 41.

⁷ *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.

⁸ U tu se svrhu upravni spor u Hrvatskoj treba uskladiti s kriterijima članka 6. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., i članka 47. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, C 364, 2000., a koji su i temeljni zahtjevi usklađivanja s kriterijima 23. poglavlja „Pravosuđe i temeljna ljudska prava“ za pristupanje Europskoj uniji. No, valja naglasiti kako pravo Europske unije nema propisana pravila o upravnim sporovima niti u uredbama niti u direktivama te stoga ovo područje u državama članicama ostaje izvan neposrednog i posrednog pravnog uređenja Unije.

⁹ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

godine.¹⁰ Novi *Zakon o upravnim sporovima* donesen je 1977. godine,¹¹ no temeljni koncept upravnog spora ovim se zakonom u bitnome nije značajno izmijenio. Samo nekoliko dana nakon njegovog donošenja, člankom 39. *Zakona o redovnim sudovima* ustrojen je i specijalizirani Upravni sud Republike Hrvatske kojem je u nadležnost stavljeno odlučivanje u upravnim sporovima.¹² Nakon proglašenja suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske nije donesen novi kojim bi se uredili upravni sporovi, već se *Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima* preuzeo postojeći republički *Zakon*.¹³ Iako je time u hrvatski pravni sustav preuzet tekst *Zakona* iz 1977. godine u njemu su ipak izvršene brojne izmjene. *Zakon* je zatim još dva puta izmijenjen tijekom 1992. godine.¹⁴ Međutim, hrvatski zakonodavac je nakon toga nizom zakona kojima se uređuju posebna upravna područja, a ne upravni spor, kao što je npr. službeničko pravo, lokalna i područna (regionalna) samouprava, izvlaštenje itd., izvan postojećeg *Zakona* i egzistencijalnog sustava upravnog sudstva počeo uređivati i određena postupovna pitanja, pa čak i nadležnost za rješavanje sporova.¹⁵

S obzirom da je preuzimanje *Zakona o upravnim sporovima* u Hrvatskoj pravno-tehnički provedeno vrlo loše, s obzirom da ovaj *Zakon* u mnogome ne odgovara najnovijim standardima sudske zaštite u pravu država članica Europske unije, ali niti suvremenim shvaćanjima hrvatske pravne znanosti i struke, u okviru prilagodbe hrvatskog zakonodavstva pravnoj stečevini Europske unije pristupilo se donošenju novoga zakona kojim bi se uredio sudski nadzor zakonitosti rada uprave. Potreba za novim zakonom koji će urediti upravne sporove posebno je naglašena donošenjem novoga *Zakona o općem upravnom postupku*, čija je odgovarajuća primjena značajno proširena sa koncepta donošenja upravnih akata i na pravnu zaštitu građana od drugih postupanja javne uprave.

Međutim, prilikom izrade *Prijedloga Zakona o upravnim sporovima* u znanstvenoj i stručnoj javnosti vodile su se žestoke rasprave o nekim predloženim rješenjima. Štoviše, radna skupina CARDS 2004 Twinning projekta sugerirala je neka rješenja prihvaćanje kojih i danas izaziva dvojbe u hrvatskoj javnosti. Stoga je cilj ovoga rada proučiti usporednu praksu njemačkog i austrijskog upravnosudskog prava, jer su članovi radne skupine Twinning projekta upravo iz ovih država. Ova rješenja uspoređuju se sa pozitivnim hrvatskim propisima koji uređuju upravne

¹⁰ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list FNRJ, br. 23/52. i 21/65.

¹¹ *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77.

¹² *Zakon o redovitim sudovima*, Narodne novine, br. 5/77. Do ustroja Upravnog suda upravne sporove u Hrvatskoj rješavao je odjel za upravne sporove Vrhovnog suda Hrvatske, koji je faktično djelovao kao upravni sud.

¹³ *Zakon o preuzimanju zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 53/91.

¹⁴ *Zakon o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 9/92. i 77/92.

¹⁵ O razvoju upravnog spora u Hrvatskoj više vidi u Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 1.-35. Ujedno vidi i Borković, Ivo, *Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004.

sporove te *Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima* koji je Sabor nakon prvog čitanja prihvatio na sjednici dana 3. srpnja 2009. godine. Time se nastoji utvrditi koliki će odmak učiniti hrvatsko upravnosudsko pravo donošenjem novoga *Zakona*. No, zbog ograničenoga opsega ovoga rada analiziraju se samo neka pitanja, tj. predmet upravnog spora – kao temeljno pitanje osiguranja sudske zaštite od rada uprave, zatim pitanje sastava suda koji će voditi upravne sporove te, konačno, pitanje održavanja usmene rasprave, koja su pobudila žestoke rasprave između hrvatskih i stranih pravnih stručnjaka. Međutim, u *Prijedlogu Zakona* susreće se još cijeli niz značajnih izmjena koje će u bitnom izmijeniti upravnosudsku zaštitu građana u Hrvatskoj, kao npr. ustroj dvostupanjskog upravnog sudstva i s tim otvorena mogućnost ulaganja žalbe na presude upravnih sudova, odgodni učinak tužbe, pravo sudova da utvrđuju činjenično stanje, obvezno donošenje reformacijskih sudskih odluka itd. Nadam se da će ovaj rad doprinijeti boljem razumijevanju ovih pitanja u hrvatskoj javnosti, ali i eventualnom poboljšavanju nekih zakonskih rješenja.

U početku je još važno naglasiti kako je upravno sudovanje u Njemačkoj organizirano kao sustav specijaliziranih sudova¹⁶ u tri stupnja. U savezним državama u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi (njem. *Verwaltungsgerichte*), u drugom visoki upravni sud (njem. *Oberverwaltungsgericht* ili *Verwaltungsgerichtshof*), a u trećem stupnju odluke donosi Savezni upravni sud (njem. *Bundesverwaltungsgericht*). Svaka savezna država mora imati najmanje jedan upravni sud, ali i samo jedan visoki upravni sud. Štoviše, postoji i mogućnost da više saveznih država ima jedan visoki upravni sud. Danas u Njemačkoj djeluje 52 prvostupanjska upravna suda, 16 visokih upravnih sudova te Savezni upravni sud. Nadležnosti i pravila postupka na federalnoj razini uređeni su *Uredbom o upravnim sudovima* (njem. *Verwaltungsgerichtsordnung*) iz 1962. godine.¹⁷ Upravni spor u Austriji vodi se pred samo jednim sudom – Upravnim sudom sa sjedištem u Beču. U Austriji je upravni spor ustrojen kao jednostupanjski, čime ustrojstveno odgovara organizaciji hrvatskog upravnog spora. Postupovna pitanja uređena su samo na federalnoj razini *Zakonom o Upravnom sudu* (njem. *Verwaltungsgerichtshofsgesetz*) iz 1953. godine.¹⁸

¹⁶ Pored sustava upravnih sudova u Njemačkoj je ustrojen sustav redovitih sudova te sustavi drugih specijaliziranih sudova, tj. financijski, radni i socijalni sudovi.

¹⁷ *Verwaltungsgerichtsordnung*, Bundesgesetzblatt, I s. 686/1991., I s. 1010/2008. O upravnom sporu u Njemačkoj prije 1962. godine više vidi u Bachof, Otto, German administrative law with special reference to the latest developments in the system of legal protection, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 2., no. 2. 1953., str. 874.-880. O ustroju upravnog sudstva u Njemačkoj vidi i Leithoff, Ralf, *Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany*, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, 2006., str. 27.-28.

¹⁸ *Verwaltungsgerichtshofsgesetz*, Bundesgesetzblatt, 10/85., 136/01., 124/02., 89/04. i 4/08., O upravnom sporu u Austriji više vidi u Adamovich, Ludwig K., Funk, Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, Wien, 1987., str. 444.-462.

2. PREDMET UPRAVNOG SPORA

Širina sudske zaštite građana od djelovanja javne uprave ogleda se ponajprije u pitanju pravnoga uređenja predmeta upravnog spora. Stoga će se upravo ovome pitanju najprije posvetiti pozornost u analizi sadašnje i buduće usklađenosti hrvatskog upravnosudskog prava s praksom razvijenom u Njemačkoj i Austriji.

Predmet upravnog spora u Njemačkoj postavljen je vrlo široko već u *Temeljnog zakonu* gdje se propisuje kako mogućnost obratiti se sudu ima svaka osoba kojoj je javna vlast povrijedila neko pravo.¹⁹ Ovom je ustavnom odredbom, nadzor nad svim radnjama javnopravnih tijela, pod kojim pojmom se u Njemačkoj podrazumijevaju sva tijela izvršne i upravne vlasti, stavljen u nadležnost upravnih sudova. Ona je u njemačkom pravnom sustavu toliko važna, da se sudska zaštita ne može uskratiti niti posebnim zakonima samo u precizno propisanim slučajevima. No, kako je ova odredba ipak ustavne prirode, njezina daljnja razrada susreće se u članku 40. stavak 1. *Uredbe o upravnim sudovima*, koja propisuje da se upravni spor u Njemačkoj može voditi u svim javnopravnim sporovima koji nisu ustavne prirode, ako nadležnost za rješavanje takvog spora nije zakonom izričito stavljena u nadležnost nekog drugoga suda. Sporovi ustavne prirode vode se pred ustavnim sudovima,²⁰ dok je nadležnost za rješavanje određenih javnopravnih sporova propisima stavljena u nadležnost financijskih ili socijalnih sudova. Naravno, unatoč ovakvom pravnom određenju, u nekim je slučajevima rješavanje upravnih stvari i u Njemačkoj ostalo u nadležnosti redovitih sudova.²¹ Propisivanjem nadležnosti upravnih sudova sustavom generalne klauzule s negativnom enumeracijom u ovoj je državi riješeno pitanje eventualnih propusta u određivanju nadležnosti upravnih sudova što se pokazuje vrlo dobrim rješenjem. Stoga je za utvrđivanje je li rješavanje konkretnog predmeta u nadležnosti upravnih sudova, u Njemačkoj je presudno razlučiti je li predmet spora u području javnog ili privatnog prava, te zatim je li predmet spora u području upravnog ili ustavnog prava.

Sljedeće što svakako valja primijetiti iz analize navedenih odredbi njemačkog pravnog sustava jeste da sudska zaštita pred upravnim sudovima nije uvjetovana vrstom radnje, odnosno odluke javnopravnih tijela, čime je predmet spora također postavljen vrlo široko. Tako u Njemačkoj osoba tužbom može zahtijevati poništavanje donesenog upravnog akta (njem. *Anfechtungsklage*), ali i donošenje upravnog koji je javnopravno tijelo propustilo donijeti u roku

¹⁹ Članak 19. stavak 4. *Temeljnog zakona. Grundgesetz*, Bundesgesetzblatt, 1/1949., I s. 606/2009. Prije 1945. godine samo su se zakonom taksativno propisani upravni akti mogli pobijati pred upravnim sudovima.

²⁰ Upravni sudovi ne mogu odlučivati o ljudskim pravima i temeljnim slobodama zajamčenim *Temeljnim zakonom*, već to mogu činiti samo ustavni sudovi.

²¹ Kao primjerice određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu sukladno članku 14. stavak 3. *Temeljnog zakona*, ili naknade štete proizašle iz javnopravnih obveza koje nisu utvrđene u javnopravnim ugovorima, sukladno članku 40. stavak 2. *Uredbe o upravnim sudovima* ili naknade štete u slučaju stavljanja izvan snage zakonitog upravnog akta sukladno članku 49. stavak 6. *Zakona o upravnom postupku, Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bundesgesetzblatt 1, s. 102/2003. i 718/2004.

(njem. *Verpflichtungsklage*).²² Pred upravnim sudovima mogu se utužiti i druga postupanja javnopravnih tijela, koja nemaju obilježje upravnog akta, što se čini tzv. općom tužbom za postupanje (njem. *allgemeine Leistungsklage*), kojom stranka od suda zahtijeva da naloži javnopravnom tijelu poduzimanje ili uzdržavanje od poduzimanja neke radnje koja nema obilježja upravnog akta. Konačno, tužbom se može zahtijevati i utvrđivanje postojanja ili nepostojanja nekog pravnog odnosa ili utvrđivanje ništavosti upravnog akta (njem. *Feststellungsklage*). No, ovaj razlog za podnošenje tužbe je ipak podređen, te tužitelj može ovu tužbu uložiti samo kada se spor ne može voditi temeljem drugih vrsta tužbi.²³ Međutim, vrste tužbi nisu ograničene samo na ove četiri, već ih svaka savezna država može propisivati i svojim zakonima. Međutim, većina takvih tužbi svodi se na tužbu za izmjenu prava ili pravnog odnosa (njem. *Gestaltungsklage*) ili na neku podvrstu gore navedenih tužbi. Postavljanje više različitih vrsta tužbi za pokretanje upravnog spora u Njemačkoj nije samo pravnoteorijski zanimljivo, već ima i svoju praktičnu implikaciju. Dvije prvo navedene vrste tužbi, usmjerene na pobijanje, odnosno donošenje upravnog akta, nalaze se u posebnom pravnom režimu u brojnim pitanjima vođenja upravnog spora te sud po njima, u nekim pitanjima postupka, postupa drugačije negoli u sporovima pokrenutim drugim vrstama tužbi.

Konačno, upravni spor se u Njemačkoj može voditi i o zakonitosti podzakonskih propisa donesenih temeljem saveznog zakona te o zakonitosti drugih općih akata jedinica lokalne samouprave i drugih javnopravnih tijela. Ovaj postupak pokreće se tužbom za ocjenu zakonitosti opće norme (njem. *abstrakte Normenkontrolleklage*), a spor vode visoki upravni sudovi, osim kada je propisano da zakonitost podzakonskih propisa ocjenjuju ustavni sud pojedine države.²⁴

Dakle, kao što se može zaključiti predmet upravnog spora u Njemačkoj postavljen je vrlo široko. Tako u predmet upravnog spora ulaze pitanja zakonitosti, ali i neopravdanog propuštanja donošenja upravnih akata, zakonitosti drugih postupanja javnopravnih tijela te utvrđivanje postojanja ili nepostojanja pravnoga odnosa i ništavosti upravnih akata. Širenjem predmeta upravnog spora s upravnih akata i na druge javne radnje javnopravnih tijela lista subjektivnih upravnih sporova u Njemačkoj je znatno proširena. Konačno, njemačko pravo utvrdilo je mogućnost vođenja objektivnog upravnog spora, tj. spora o zakonitosti nekih podzakonskih propisa i drugih općih akata donesenih od nadležnih tijela država članica, jedinica lokalne samouprave i drugih javnopravnih osoba. Međutim predmet upravnog spora uvijek je samo ispitivanje zakonitosti, a ne i svrhovitosti te sudovi u Njemačkoj ne mogu nadzirati primjenu slobodne ocjene, već samo utvrditi da je javnopravno tijelo prekoračilo svoje ovlasti vezane uz odlučivanje temeljem slobodne ocjene.

Predmet upravnog spora u Austriji postavljen je znatno uže negoli u Njemačkoj. Ustavno jamstvo vođenja upravnih sporova i u Austriji je, baš kao i u Njemačkoj,

²² Članak 42. *Uredbe o upravnim sudovima*.

²³ Članak 43. *Uredbe o upravnim sudovima*.

²⁴ Članak 47. *Uredbe o upravnim sudovima*.

sadržano u članku 129. *Austrijskog federalnog ustava*,²⁵ gdje je propisano kako zakonitost javne uprave trebaju osigurati neovisna upravna vijeća u državama, Sud za pitanja azila i Upravni sud. Austrijsko pravo sustavom enumeracije je odredilo predmet vođenja upravnih sporova, čime je iz sudske zaštite isključilo sve slučajeve koji se ne mogu podvesti pod odredbu članka 130. *Federalnog ustava*.²⁶ Sukladno ovome članku, Upravni sud odlučuje o tužbama koje se odnose na nezakonitost odluka javnopravnih tijela i neovisnih upravnih vijeća te o kršenju obveze ovih tijela da donesu odluku. Ovdje se upravni spor, dakle može pokrenuti zbog povrede subjektivnih prava osobe do koje je došlo obavljanjem izravnih upravnih ovlasti i sredstava prisile javne vlasti u formi upravnog akta te zbog propuštanja javnopravnog tijela da u propisanom roku donese traženu odluku, odnosno zbog šutnje uprave.²⁷ Dakle, predmet upravnog spora u Austriji su samo odluke (njem. *Bescheid*) javnopravnih tijela, tj. upravni akti, ali ne i drugi akti uprave, kao što su npr. akti poslovanja. Štoviše, upravni spor se ne može voditi niti u slučaju kada javnopravno tijelo odbije postupiti u drugim slučajevima osim prilikom donošenja upravnog akta. Konačno, predmet upravnog spora u Austriji je i napatuk, no ovo se pitanje zbog svoje specifičnosti u ovome radu neće detaljnije razmatrati.²⁸ Kako u Austriji upravni ugovori nemaju poseban pravni režim, sve sporove vezane uz ugovore sklopljene između javnopravnih tijela i privatnih osoba rješavaju sudovi opće nadležnosti, baš kao i sporove u svezi s naknadom štete koju je građaninu ili pravnoj osobi počinila uprava, pa ovi predmeti nisu u nadležnosti Upravnog suda.

Iz nadležnosti Upravnog suda pa tako i od predmeta vođenja upravnog spora, baš kao i u Njemačkoj, *Ustavom* su izuzete stvari koje ulaze u nadležnosti Ustavnog suda. Međutim, u nekim slučajevima, kao što su npr. pravo na udruživanje i javno okupljanje – o istom upravnom aktu postupak može voditi i Ustavni i Upravni sud, no svatko sa svog predmeta razmatranja. Tako će Ustavni sud nadzirati poštivanje ustavnih prava, a Upravni provedbu zakona. Stoga u brojnim slučajevima, pitanje nadležnosti Upravnog ili Ustavnog suda u Austriji ovisi samo o pitanju je li pravo koje je povrijeđeno zajamčeno *Ustavom* ili zakonom. Iz nadležnosti Upravnog suda nadalje su izuzete patentne stvari te stvari u kojima konačnu odluku donose neovisni savezni odbori, ako zakonom nije izričito propisano da se protiv njihove odluke može pokrenuti upravni spor.²⁹ U Austriji danas postoji nekoliko neovisnih saveznih odbora koji imaju sudsku prirodu, a koji odlučuju o upravnim stvarima kao primjerice Neovisni savezni odbor za zaštitu okoliša (njem. *Unabhängiger*

²⁵ *Bundes-Verfassungsgesetz*, Bundesgesetzblatt, 232/1945., 1013/1994., 47/2009.

²⁶ Neki autori smatraju da je predmet upravnog spora u austrijskom pravu uređen generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom, dok drugi smatraju da u austrijskom pravu ne postoji generalna klauzula, jer bi to značilo da su nadležnosti upravnog suda vrlo široko postavljene, pa se ne bi izričito navodili slučajevi u kojima se upravni spor može voditi. S ovim stajalištem slaže se i Tratar. Tratar, Boštjan, *Novi Zakon o upravnom sporu: s pojasnil i stvarnim kazalom*, Legat, Lesce, 2006., str. 87.

²⁷ Članak 132. *Austrijskog federalnog ustava*.

²⁸ Vidi članak 130. stavak 1. u svezi s člankom 81a. stavak 4. *Federalnog ustava*.

²⁹ Članak 133. *Austrijskog federalnog ustava*.

Umweltsenat) ili Neovisni savezni odbor za financije (njem. *Unabhängiger Finanzsenat*).

Dakle, razvidno je kako je predmet upravnog spora u Austriji postavljen prilično usko, barem u odnosu na njemačko zakonodavstvo. On je usmjeren samo na tužbe protiv upravnih akata – zbog njihove nezakonitosti, odnosno neopravdanog propuštanja donošenja, dok ulaganje tužbi kojima se pobijaju drugi oblici upravnog postupanja, zakonitost i izvršavanje upravnih ugovora, ili zahtjeva ocjena zakonitosti podzakonskih propisa i drugih općih akata, nije dopuštena. I ovdje je, kao i u Njemačkoj, spor usmjeren samo na ispitivanje zakonitosti, a ne i svrhovitosti rada uprave, slijedom čega niti austrijski Upravni sud ne može nadzirati primjenu slobodne ocjene.

Predmet upravnog spora u Hrvatskoj u najvećem dijelu nalikuje na austrijsko pravno rješenje. Upravni spor je u Hrvatskoj člankom 6. *Zakona o upravnim sporovima* izuzetno usko postavljen te se može voditi samo protiv upravnog akta. Ovaj *Zakon* ujedno je propisao i što se sve podrazumijeva upravnim aktom, definirajući ga kao svaki akt kojim državna tijela i pravne osobe u vršenju javnih ovlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili pravne osobe u kakvoj upravnoj stvari. Iako se ova definicija u hrvatskom zakonodavstvu ne razlikuje u bitnom od pravnoteorijske definicije upravnog akta,³⁰ ona se u brojnim slučajevima u praksi nije pokazala dovoljno preciznom, ponajprije stoga što je izravno vezana uz pojam upravne stvari, te je Upravni sud donio cijeli niz odluka u kojima određuje je li konkretan akt koji je donijelo neko javnopravno tijelo upravni akt ili nije.³¹ Tako u Hrvatskoj danas najčešće upravo sudska praksa Upravnog suda određuje koji se akti mogu smatrati upravnim stvarima,³² a krug

³⁰ Vidi Borković, *Upravno pravo*, op. cit., str. 358. te 362.-363.

³¹ O aktualnosti ovoga pitanja svjedoči i izuzetno bogata praksa Upravnog suda Republike Hrvatske, koji je u svojem izboru odluka od 1977. do 2007. godine istaknuo preko 250 presuda koje se vezuju uz pravnu prirodu akata javnopravnih tijela. Vidi Upravni sud Republike Hrvatske, *Zbornik odluka 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1.-155., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2003.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1.-28., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2004.*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 1.-25., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2005.*, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 1.-18., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2006.*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 3.-21. te, Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 1.-9.

³² Upravni sud Republike Hrvatske je tako, primjerice, zauzeo pravno shvaćanje da su po svojoj prirodi upravni akti odluke kojima se odlučuje o primanju u državnu službu, prestanku službe, pitanjima položaja, prava, obveza i odgovornosti državnih službenika, imenovanja ravnatelja javnih ustanova, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6497/97, od 25. studenog 1999., odluke o oduzimanju stručnih i znanstvenih zvanja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1294/00, od 7. prosinca 2000., odluke o pravima studenta, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11421/2000, od 27. ožujka 2002., odluke o isplati dospjelih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4597/96, od 5. svibnja 1999., priključivanja na elektro-energetsku mrežu, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7273/96, od 4. ožujka 1998., dozvole za građenje na određenim lokacijama, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3696/96 od 5. veljače 1998., odluke o sječi drvne mase, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9027/99, od 6. prosinca 2000., i sl. Medvedović upozorava kako o ovom pitanju ima i promjena stavova Upravnog suda, međutim razlog tome ponajprije nalazi u izmijenjenoj materijalnoj regulaciji pojedinih područja ili materija. Medvedović, Dragan, Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 45.

ovih akata u nekoliko je navrata proširen i odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske.³³ Naravno, ova praksa ne može se ocijeniti dobrom, jer značajno opterećuje upravni sud te stvara osjećaj pravne nesigurnosti.³⁴

I razlozi zbog kojih se upravni akt može pobijati izričito su navedeni u *Zakonu*, čime je značajno doprinijeto preciznosti predmeta upravnog spora. Tako, članak 10. taksativno propisuje da se upravni akt može pobijati samo ako u aktu nije uopće ili nije pravilno primijenjen zakon, propis utemeljen na zakonu ili drugi zakonito donesen propis ili samoupravni opći akt; ako je akt donesen od nenadležnog tijela; ako se u postupku koji je aktu prethodio nije postupilo prema pravilima postupka, a osobito što činjenično stanje nije pravilno utvrđeno, ili što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja. Konačno, *Zakon* istovremeno izričito određuje da nema nepravilne primjene propisa kada je nadležno tijelo rješavalo po slobodnoj ocjeni na temelju i u granicama ovlaštenja koje mu je dano pravnim propisima, u skladu sa svrhom u kojoj je ovlaštenje dano. To znači da ocjena pravilnosti upravnog akta donesenog temeljem slobodne ocjene izlazi iz dosega jurisdikcije Upravnog suda te nije predmet osporavanja u upravnom sporu. No, razlog pokretanja upravnog spora i u Hrvatskoj je šutnja uprave pa se tako upravni spor može pokrenuti i kad nadležno tijelo o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt, čime se hrvatsko pravo ne razlikuje od navedenih primjera iz usporednog prava.³⁵ Štoviše, u upravnom sporu danas se u Hrvatskoj, putem akcesornog zahtjeva, može tražiti i povrat oduzetih stvari, kao i naknada štete koja je tužitelju nanesena izvršenjem akta koji se osporava.³⁶

Mogućnost izuzimanja rješavanja nekih stvari od upravnog spora propisana je i u Hrvatskoj. Tako se upravni spor ne može voditi u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora. Dakle, zakonodavac je ipak otvorio mogućnost izuzimanja nekih upravnih stvari od rješavanja Upravnog suda, ali samo uz ispunjenje uvjeta iz članka 19. stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske*, koji jamči sudska kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.³⁷ Tako, za razliku do Njemačke u Hrvatskoj se danas

³³ Ustavni sud Republike Hrvatske je primjerice stao na gladište da je akt koji donosi Fond za privatizaciju u postupku kontrole provođenja pretvorbe poduzeća nakon izdane suglasnosti za namjeravanu pretvorbu upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-665/95, od 28. travnja 1999., Narodne novine, br. 49/99., da je odluka o dodjeli koncesije upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-722/1995, od 2. travnja 1997., Narodne novine, br. 41/97., baš kao i odluka o opozivu koncesije, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-261/1996, od 6. travnja 1998., Narodne novine, br. 57/98., da je i potvrda Agencije za rekonstruiranje i razvoj o suglasnosti na pretvorbu upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-168/96, od 14. siječnja 2000., Narodne novine, br. 14/00. i sl.

³⁴ Definicija upravne stvari u hrvatskom zakonodavstvu konačno je dana u članku 2. novog *Zakona o općem upravnom postupku*.

³⁵ Članak 8. *Zakona o upravnim sporovima*.

³⁶ Članak 11. *Zakona o upravnim sporovima*.

³⁷ Članak 9. *Zakona o upravnim sporovima*. U Hrvatskoj su od rješavanja pred Upravnim sudom trenutno izuzeti samo sporovi u svezi s izvlaštenjem. Tako je člankom 42.a *Zakona o izvlaštenju*, Narodne novine, br. 9/94., 35/94., 112/00, 114/01. i 79/06., propisano da se protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju može podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu. Štoviše, članak 21a.

ne može voditi upravni spor protiv nezakonitog postupanja uprave, ali niti protiv upravnih ugovora čije je rješavanje u nadležnosti redovitih sudova.³⁸ Upravni spor u Hrvatskoj nije moguće voditi niti protiv općih akata, što se također smatra velikim propustom hrvatskog zakonodavstva.³⁹

Međutim, pred Upravnim sudom u Hrvatskoj se danas vode sporovi koji su i u njemačkom i u austrijskom pravu u nadležnosti ustavnih sudova. To su sporovi za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, kada je takvo pravo ili sloboda povrijeđena konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita. Protiv ovih akata osigurana je sudska zaštita, ali u tzv. «kvazi-upravanom sporu», koji se vodi prema članku 66. *Zakona o upravnim sporovima*, te putem ustavne tužbe zbog povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih *Ustavom* pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, prema članku 62. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*.⁴⁰ Međutim, kako se ovdje radi o zaštiti ustavnih prava i sloboda, prema konceptima njemačkog i austrijskog prava, ovi sporovi trebali bi biti u nadležnosti ustavnih, a ne upravnih sudova, posebno ako su povrede učinjene aktima vlasti ili drugim neupravnim aktima.

Pod sve izraženijim pritiskom usmjerenim na jačanje pravne zaštite prava građana, koja je u hrvatskom pravnom sustavu posebno došla do izražaja donošenjem novog *Zakona o općem upravnom postupku*,⁴¹ Hrvatska je širenje

stavak 2. istoga *Zakona* propisao je da se sva sudska zaštita u postupku izvlaštenja osigurava sukladno pravilima članaka 42a. do 42h. koju uređuju rješavanje sporova upravo pred županijskim sudovima.

³⁸ I upravni ugovori su svoje zakonsko uređenje u Hrvatskoj konačno našli u člancima 150. do 154. novog *Zakona o općem upravnom postupku*.

³⁹ Kako je u Hrvatskoj ustavnosudski nadzor ograničen samo na apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti „*drugih propisa*“, otvorenim ostaje pitanje ustavnosti i zakonitosti općih akata tijela državne i javne vlasti koji se ne mogu smatrati propisima. Omejec ističe kako se ovdje radi o jednom od najtežih i najslabije istraženih problema hrvatskog pravnog poretka, osobito stoga što ustavnu nadležnost Ustavnog suda, ograničenu na apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti „*propisa*“, nije dopušteno proširivati niti jednim zakonom, pa je apstraktna kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata danas u Hrvatskoj izvan granica nadležnosti Ustavnog suda. Problem je dodatno otežan i činjenicom da ni ustavotvorac ni zakonodavac nisu odredili što se smatra „*drugim propisom*“ u smislu članka 128. stavak 2. *Ustava*. Ustavni sud pod pojmom „*drugi propis*“ u smislu navedene odredbe najčešće podrazumijeva „*propis donesen unutar zakonskog ovlaštenja od strane nadležnog tijela državne vlasti radi provedbe zakona, odnosno propis kojega tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima donose unutar svog djelokruga utvrđenog Ustavom i zakonom. Dakle, pod drugim propisom podrazumijeva se akt općeobveznog karaktera, donesen od strane nadležnih tijela državne vlasti ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, koji uređuje odnose na općenit način i koji se odnosi u pravilu na neodređeni krug adresata*“. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Rješenje br. U-II-318/2003 i U-II-643/2003, od 9. travnja 2003.*, Narodne novine, br. 72/03. Omejec nadalje ukazuje kako problem nadzora zakonitosti i ustavnosti ovdje nije u cijelosti riješen, jer neki opći akti iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, ali i drugi opći akti tijela izvršne i javne vlasti nemaju općenormativna pravna obilježja, pa stoga ne podliježu ustavnosudskoj kontroli ustavnosti i zakonitosti. Omejec, Jasna, *Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 19.-21.

⁴⁰ *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 49/02.

⁴¹ Novi *Zakon o općem upravnom postupku* člancima 155. do 157. predvidio je mogućnost ulaganja prigovora protiv postupanja pružatelja javnih usluga kojim su korisniku ovih usluga povrijeđena prava ili pravni interesi, protiv postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, a kojim je osobi povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes te protiv neizdavanja tražene

predmeta upravnog spora prihvatila kao iznimno važnu zadaću. *Prijedlog Zakona o upravnim sporovima* pri tome je pokušao ustrajati na dosadašnjem zakonskom pristupu te je izričito propisao i predmet upravnog spora i iznimke od njegova vođenja. Tako članak 3. *Prijedloga Zakona* utvrđuje kako predmet upravnog spora može biti ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu i obvezi u upravnoj stvari, tj. ocjena zakonitosti upravnog akta;⁴² ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela kojim je u upravnim stvarima povrijeđeno pravo, obveza i pravni interes stranke; te ocjena zakonitosti sklapanja i raskidanja te izvršavanja upravnih ugovora. Naravno, i dalje je zadržana mogućnost pokretanja upravnih sporova u slučaju šutnje uprave. No, pasivnost uprave nastoji se proširiti sa sadašnjeg koncepta usmjerenog samo na donošenje prvostupanjskog upravnog akta ili odluke po žalbi, i proširiti na sva druga postupanja koja javnopravno tijelo prema zakonu treba poduzeti. No, velika novina u hrvatskom pravnom sustavu svakako je i otvaranje mogućnosti ocjene ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti koja nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske, kao predmeta vođenja objektivnog upravnog spora.

Dakle, kao što se lako daje primijetiti, *Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima* predmet upravnog spora u Hrvatskoj značajno se nastoji proširiti te uskladiti sa predmetom regulacije ili odgovarajuće primjene novog *Zakona o općem upravnom postupku*. Tako će se u upravnom sporu ubuduće odlučivati o zakonitosti upravnih akata, ali i o zakonitosti drugih radnji uprave te o zakonitosti i izvršavanju upravnih ugovora, baš kao i o zakonitosti podzakonskih općenormativnih akata koji danas izmiču ovom nadzoru. Širenje koncepta upravnog spora na sva postupanja uprave svakako je pohvalno s aspekta zaštite prava građana, koja mogu biti povrijeđena ne samo upravnim aktima već i drugim postupanjima uprave. S druge strane, pod nadzor zakonitosti ovim su *Prijedlogom Zakona* stavljani akti koji su u potpunosti bili ispušteni od ovog oblika sudskog nadzora. Iz *Prijedloga Zakona* opravdano je izostavljena pravna zaštita ustavom zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina koja nije počinjena donošenjem upravnog akta. Tako bi o ovim stvarima u budućnosti u Hrvatskoj trebao odlučivati samo Ustavni sud temeljem ustavne tužbe.

Međutim, njemački utjecaj u *Prijedlogu Zakona* u nekim je dijelovima ipak uzeo više mjesta negoli je to nužno. Tako je primjerice člankom 22. *Prijedloga Zakona* propisan i sadržaj tužbenog zahtjeva u pojedinim slučajevima. Po uzoru na njemačku *Uredbu o upravnim sudovima*, *Prijedlog Zakona* određuje da se tužbom može zahtijevati: poništavanje ili oglašavanje ništavosti pojedinačne odluke kojom se rješava upravna stvar; donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena

obavijesti javnopravnog tijela o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite prava ili pravnog interesa osobe u nekoj upravnoj stvari.

⁴² Valja primijetiti kako se pojam „upravnog akta“ u novodonesenim hrvatskim zakonima ipak izbjegava, na uštrb pojma „rješenje“ u *Zakonu o općem upravnom postupku* te pojma „odluka“ u *Prijedlogu Zakonu o upravnim sporovima*.

u propisanom roku; postupanje koje je tuženik sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru obvezan izvršiti; te raskidanje ili oglašavanje ništetnim upravnom ugovora, odnosno izvršavanje obveze iz upravnog ugovora. Naravno, odredba sukladno kojoj se uz glavni zahtjev tužbom može zahtijevati povrat stvari i naknada štete koju je počinio tuženik, i dalje je zadržana u hrvatskom upravnosudskom pravu, u koje je ujedno unesena i odredba koja se susreće u Njemačkoj, a sukladno kojoj se upravni spor može pokrenuti i tužbom za utvrđenje postojanja ili nepostojanja prava, obveze ili pravnog odnosa, ali samo iznimno, ako se specifično pravo ne može ostvariti drugačijim tužbenim zahtjevom.⁴³ Ovakvo određenje prihvatljivo je u Njemačkoj gdje je upravni spor propisan generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. U takvom sustavu ovakve odredbe imaju instruktivnu ulogu kojom bi trebale ukazati građanima u kojim sve slučajevima mogu pokrenuti upravni spor i što sve tužbom mogu zahtijevati. Ujedno, načelno se postavlja i pitanje je li potrebno posebno propisivanje tužbenog zahtjeva za utvrđenje postojanja ili nepostojanja prava, obveze ili pravnog odnosa, s obzirom da će se pravo, obveza ili pravni odnos nastati, odnosno utvrditi upravnim aktom, a pobijanje kojega je već predviđeno jednom tužbom. Štoviše, ukoliko javnopravno tijelo ne izvrši svoje obveze ili ne uspostavi u praksi stanje utvrđeno upravnim aktom, tužitelj uvijek može zahtijevati od suda da javnopravnom tijelu naloži postupanje koje je ono sukladno propisima, pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru obvezno izvršiti. Stoga se ovaj tužbeni razlog također može podvesti pod već propisane. Drugo pitanje koje se može javiti vezano uz ovaj zahtjev jest, ako se on ne vezuje uz postojeći upravni akt ili šutnju uprave, a što kao podredni zahtjev niti ne može, u kojem se roku i od kojega trenutka ova tužba uopće može uložiti?

Iznimke od vođenja upravnog spora nisu se u bitnom izmijenile. Tako se upravni spor i dalje ne može se voditi samo u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora. Konačno, upravni spor ne može se voditi niti protiv postupovne odluke javnopravnog tijela, već se takva odluka može pobijati samo u tužbi protiv odluke o glavnoj stvari.⁴⁴

Čini se kako se predmet upravnog spora u *Prijedlogu Zakona* značajno udaljio od austrijskog i postojećeg hrvatskog koncepta te se približio njemačkom. Štoviše, prilikom izbora nomotehničkih rješenja došlo je do stanovitog miješanja ova dva sustava, što je rezultiralo i nekim, možda, nepotrebnim normama u *Prijedlogu Zakona*. Širenje sudske zaštite svakako je pohvalno, no preuzimanje baš svih nomotehničkih rješenja ne čini se nužnim, posebno s obzirom da je nomotehnika hrvatskog zakona u pogledu predmeta upravnog spora danas ipak bolja negoli je ona u njemačkom, ali i austrijskom zakonu, u kojima ove odredbe nisu grupirane na jednome mjestu niti tako koncizno uređene. No, u *Prijedlogu Zakona* predmet

⁴³ No, čini se da će se spor ovom vrstom tužbe moći pokrenuti uistinu rijetko, s obzirom da se postojanje prava, obveze ili pravnog odnosa najčešće utvrđuje deklaratornim upravnim aktom, pa će se tako utvrđivanje ovih uvjeta činiti tužbom uloženom protiv upravnog akta ili, u slučaju šutnje uprave, za njegovo donošenje.

⁴⁴ Članak 4. *Prijedloga Zakona o upravnim sporovima*.

upravnog spora postavljen je na znatno suvremeniji način te vjerno prati temeljni postupovni zakon u području javne uprave – *Zakon o općem upravnom postupku*, a time i najnovije tendencije hrvatskog upravnog prava.

3. SASTAV SUDA

Vrlo zanimljivo pitanje koje se postavlja u kontekstu reforme upravnog spora u Hrvatskoj svakako je i pitanje sastava suda koji će rješavati konkretne upravne sporove. Drugim riječima, ovdje se postavilo pitanje treba li upravni sud rješavati u vijećima ili može rješavati i po sucima pojedincima što bi moglo značajno pridonijeti pravovremenosti rješavanja, ali i negativno utjecati na rasuđivanje općenito.

Upravni sudovi u Njemačkoj u pravilu odlučuju u peteročlanim vijećima sastavljenim od tri suca i dva suca porotnika. No, suci porotnici mogu sudjelovati samo u donošenju presuda u predmetima u kojima je provedena usmena rasprava. Oni su isključeni od odlučivanja u predmetima u kojima se nije provela usmena rasprava te nisu ovlašteni donositi rješenja kojima se uređuju postupovna pitanja.⁴⁵ No, svakako treba naglasiti kako u Njemačkoj, na prvostupanjskim upravnim sudovima vijeće može predmet ustupiti jednom od svojih članova koji će tada o predmetu odlučivati kao sudac pojedinac. Naravno, vijeće je ovdje ograničeno s dva uvjeta koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se to moglo učiniti. Spor se može ustupiti na rješavanje sucu pojedincu samo ako predmet upravnog spora nije činjenično ili pravno zahtjevan za rješavanje te kada pravna stvar koja je predmet upravnog spora nema izniman značaj. No, valja naglasiti kako u praksi ustupanje predmeta na rješavanje sucu pojedincu i nije tako rijedak slučaj, odnosno da se na ovaj način u Njemačkoj riješi gotovo 80% pokrenutih upravnih sporova. Iako navedeni uvjeti moraju biti kumulativno ispunjeni, oni su ujedno i prilično diskrecione prirode. Kako su određeni vrlo nedefiniranim pojmovima, kao što su „činjenično ili pravno zahtjevan predmet“ te „predmet bez iznimnog značaja“, njihovo ispunjavanje uvelike ovisi o slobodnoj ocjeni svakoga vijeća. Štoviše, ova se odluka donosi prije detaljnog razmatranja spora i poduzimanja pojedinih procesnih radnji, pa može ostaviti i pogrešan dojam. Svjesno mogućih previda prilikom ustupanja predmeta sucu pojedincu, njemačko zakonodavstvo je ipak otvorilo mogućnost da u slučaju kada sudac pojedinac sam ocijeni da je predmet spora od iznimnog značaja ili da je činjenično ili pravno zahtjevan za rješavanje, on rješavanje spora ponovo prenese na vijeće. Doduše, kako bi se održala kvaliteta rješavanja suca pojedinca, *Uredba o upravnim sudovima* propisuje još dva ograničenja u ustupanju rješavanja spora: jedno osobno i jedno procesno. Tako se predmet ponajprije ne može ustupiti na rješavanje sucu pojedincu na probnome radu u prvoj godini nakon njegova imenovanja, a ne može se ustupiti niti ako

⁴⁵ Članak 5. stavak 3. *Uredbe o upravnim sudovima*.

je pred vijećem već provedena usmena rasprava, osim kada je u međuvremenu donesena privremena ili djelomična presuda.⁴⁶

Visoki upravni sudovi u Njemačkoj odluke donose u vijećima sastavljenim od troje sudaca. Međutim, svaka država svojim zakonom može propisati i da se vijeće može sastojati od petoro sudaca, od kojih su dvojica i ovdje suci porotnici. Štoviše, kada visoki upravni sud rješava u prvom stupnju, vijeće može biti sastavljeno i od sedmoro sudaca od kojih su dvojica suci porotnici.⁴⁷ Konačno Savezni upravni sud odlučuje u vijećima od petoro sudaca, a kada rješava spor bez provođenja usmene rasprave može rješavati i u vijeću sastavljenom od trojce sudaca. Na Saveznom upravnom sudu predviđena je i mogućnost odlučivanja u proširenim vijećima, no u takvom se sastavu odlučuje samo u slučaju kada jedno vijeće želi odstupiti od odluke koju je donijelo drugo vijeće ili prošireno vijeće. Štoviše, ovom se vijeću može uputiti i upit za rješavanje nekog pitanja od iznimne važnosti, ako vijeće koje rješava spor smatra da je to korisno za razvoj prava ili za njegovu jednoobraznu primjenu. Prošireno vijeće može odlučivati samo o pravnim pitanjima te nije obvezno provoditi usmenu raspravu, a odluka donesena od proširenog vijeća obvezuje vijeće koje je iniciralo njezino donošenje.⁴⁸

Dakle, u Njemačkoj je pravilo rješavati upravne sporove u vijećima, i to najčešće u vijećima od petorice sudaca. U rad vijeća uključeni su suci profesionalci i suci porotnici, čime se želi otvoriti utvrđivanje upravne pravde i građanima, a ne samo profesionalcima. Međutim, uloga sudaca profesionalaca u odlučivanju daleko je izraženija. U svrhu ubrzanja rješavanja sporova neki određeni predmeti mogu se ustupiti sucu pojedincu. Ovdje su propisana i određena ograničenja koja smjeraju ponajprije na zaštitu prava stranaka u sporu. Međutim, ustupanje predmeta od vijeća sucu pojedincu, samo temeljem slobodne ocjene vijeća utemeljene na nepreciznim standardima, također je u suprotnosti s pravom stranke na donošenje odluke od kolegijalnog tijela. Konačno, predviđena je i mogućnost rješavanja predmeta u širem sastavu, ali samo kada dođe do razilaženja u sudskoj praksi ili kada je u svrhu rješavanja nekog spora potrebno riješiti pitanje od značaja iznimnog za zajednicu u cjelini.

Nasuprot njemačkim, u Austriji su odredbe o sastavu Suda znatno jednostavnije. U Austriji Sud u pravilu odlučuje u vijećima od petorice sudaca. Svi suci Upravnog suda su profesionalci.⁴⁹ I ovdje postoji mogućnost da se spor za čije je rješavanje nadležno vijeće od petorice sudaca, riješi pred tzv. „*užim vijećem*“ koje se sastoji od predsjednika vijeća, suca izvjestitelja i najviše pozicioniranog suca tog vijeća. No, ova uža vijeća odlučuju samo o nekim postupovnim pitanjima i pitanjima koja se ne javljaju kao osnovni tužbeni zahtjev, kao što su npr. prekid postupka, odlučivanje o zahtjevu za obnovu postupka kada je u sporu odlučivalo vijeće

⁴⁶ Članak 6. *Uredbe o upravnim sudovima*.

⁴⁷ Članak 9. stavak 3. *Uredbe o upravnim sudovima*.

⁴⁸ Članak 11. *Uredbe o upravnim sudovima*. Odredbe o proširenim vijećima mogu se odgovarajuće primijeniti i na ustroj ovih vijeća na visokim upravnim sudovima, kada ovi donose pravomoćne odluke.

⁴⁹ Članci 2. i 11. *Zakona o Upravnom sudu*.

od troje sudaca, odlučivanje o zahtjevu za povrat u prijašnje stanje kada je spor završen ili se vodi pred vijećem od trojce sudaca, odlučivanje o tužbi za naknadu troškova nastalih nakon okončanja spora i sl. Iznimno, odlučivanje u užem sastavu moguće je i na prijedlog predsjednika vijeća ili suca izvjestitelja u sporovima o pravnoj stvari koja je „prilično jednostavna“ ili kada je slična takva riješena prethodnim presudama Suda. No, uže vijeće može u svakome trenutku odlučiti da se postupak nastavi voditi pred vijećem od petoro sudaca. Ovdje austrijsko zakonodavstvo, slično kao i njemačko, u svrhu ubrzanja i pojednostavljivanja rješavanja postupka također otvara mogućnost sužavanja sastava vijeća nadležnog za rješavanje. No, baš kao i u Njemačkoj, i u Austriji postoji mogućnost da se vijeće od petoro sudaca proširi s još četvoricom, ako donesena odluka ili odluka koju treba donijeti odstupa od prethodnih odluka Upravnog suda te ako je pravno pitanje koje treba riješiti pred Upravnim sudom već riješeno, ali na različite načine.⁵⁰ Sve odluke koje Upravni sud donosi prikuplja Ured za dokumentiranje i istraživanje Upravnog suda, a zadaća je voditelja ovog Ureda podnijeti predsjedniku Suda svaki predmet u kojem presuda odstupa od postojeće sudske prakse. Tada se ove odluke razmatraju u vijeću sastavljenom od devetoro sudaca koji utvrđuju nadalje važeću praksu.

Dakle, iako Upravni sud u Austriji donosi odluke u vijeću sastavljenom od priličnog broja članova i ovdje je predviđena mogućnost da se u opravdanim slučajevima sastav ovoga vijeća suzi, odnosno proširi, ovisno o potrebi ubrzanja rješavanja spora ili odlučivanja o važećoj sudskoj praksi.

Pitanje sastava Upravnog suda u Hrvatskoj je danas riješeno na specifičan način koji se ipak razlikuje i od njemačkog i od austrijskog rješenja. Sastav Suda uređen je člankom 3. stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*, koji određuje da u upravnim sporovima Sud odlučuje u vijećima sastavljenim od trojce sudaca, osim u postupku ponavljanja postupka kada sud rješava u vijeću sastavljenom od pet sudaca.⁵¹ Dakle, u Hrvatskoj nije predviđena mogućnost rješavanja po sucu pojedincu, kao niti u suženom sastavu suda, a što je bio predmet nekih primjedbi radne skupine CARDS 2004 Twinning projecta.⁵² No, ovdje je važno još naglasiti da su na Upravnom sudu, sukladno *Zakonu o sudovima*,⁵³ ustrojeni sudski odjeli koji se sastoje od sudaca koji odlučuju o stvarima iz srodnih upravnih područja. Na sjednicama sudskih odjela Upravnog suda razmatraju se pitanja značajna za primjenu propisa iz pojedinih upravnih područja kao i nacrti zakona kojima se uređuju pitanja iz djelokruga samog suda. Pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici sudskog odjela obvezno je za sva vijeća tog sudskog odjela. Dakle, razmatranje

⁵⁰ Članci 11. i 12. *Zakona o Upravnom sudu*.

⁵¹ Članak 54. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁵² CARDS 2004 Twinning projekt: Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske, *Strateški dokument za izradu nacrti novog Zakona o upravnim sporovima*, točke III.2.e. i III.3.c. te CARDS 2004 Twinning projekt: Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske, *Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima*, točka II.5.

⁵³ Članci 32. do 36. *Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 150/05., 16/07. i 113/08.

važnih pitanja u Hrvatskoj danas nije u nadležnosti proširenog sudskog vijeća, već sudskih odjela koji svojim pravnim shvaćanjima obvezuju vijeća na jednoobraznu primjenu prava.

U *Prijedlogu Zakona o upravnim sporovima* pitanje sastava suda koji odlučuje u upravnim sporovima nastojalo se približiti dobroj praksi iz usporednog prava. Tako je usvojeno rješenje sukladno kojem upravni sudovi i Visoki upravni sud rješavaju u vijećima sastavljenim od tri suca. Dakle, u Hrvatskoj se slijedi austrijsko i hrvatsko pozitivnopravno rješenje prema kojem upravne sporove rješavaju samo suci profesionalci. No, s ciljem povećanja učinkovitosti rada upravnih sudova, prihvaćeno je modificirano njemačko rješenje sukladno kojem upravni spor u okviru prvostupanjskog suda može rješavati i sudac pojedinac, ali samo o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku osim kad je upravna stvar iz razloga javnog interesa neposredno riješena jer je to bilo nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti, te o tužbama u predmetima koji se rješavaju temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom postupku. Dakle, smatra se da je u postupcima neposrednog rješavanja, tj. kada se upravni postupak može voditi bez provođenja ispitnog postupka, zbog načelne izvjesnosti činjeničnog stanja još u upravnom postupku nepotrebno spor rješavati u vijeću. Štoviše, pretpostavlja se da će se ovdje uglavnom sporovi voditi oko primjene materijalnog prava, s obzirom da prvostupanjsko javnopravno tijelo prema članku 113. stavak 3. novog *Zakona o općem upravnom postupku*, mora samo saslušati stranku ili provesti ispitni postupak, ako stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su važne za rješavanje stvari ili da se ispitni postupak provede. S druge strane, kako je u oglednom postupku upravni spor riješen na jednom ili nekoliko oglednih primjera, smatra se da je dovoljno da mogućnost primjene ove odluke na prekinuti postupak razmotri sudac pojedinac te sam riješi predmet.⁵⁴ Time se prihvatio koncept rješavanja jednostavnih sporova od suca pojedinca, a ujedno se pokušala isključiti subjektivna prosudba vijeća prilikom povjeravanja rješavanja ovih slučajeva. Stoga je utvrđen zakonski kriterij, čime se na objektivnan način razlučilo kada će se spor pred upravnim sudom voditi pred vijećem, a kada pred sucem pojedincom.

Sukladno *Prijedlogu Zakona o upravnim sporovima* Visoki upravni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od pet sudaca samo u postupcima ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, koji nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske, s obzirom da pri tome odlučuje o važnim pitanjima koja imaju opću primjenu. Interni ustroj suda te održavanje sjednica sudskih odjela, kao i donošenje pravnih shvaćanja sudskih odjela koja obvezuju sudska vijeća čini se dobrom praksom te bi s time i dalje trebalo nastaviti, posebno s obzirom da odlučivanje upravnih sudova u proširenim vijećima *Prijedlogom Zakona* nije propisano. Međutim, problem jednoobrazne primjene prava vjerojatno će se

⁵⁴ Članak 15. *Prijedloga Zakona o upravnim sporovima*.

aktualizirati zbog ustroja četiri prvostupanjska upravna suda. Stoga će jedna od zadaća Visokog upravnog suda u odlučivanju po žabama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba, svakako biti i unificiranje sudske prakse koju će upravni sudovi ubuduće morati slijediti.

Vezano uz sastav suda koji rješava upravne sporove, može se ustvrditi da je u Hrvatskoj, zauzeto moderno, ali ne pretjerano liberalno rješenje. Zbog što veće učinkovitosti u rješavanju sporova, prihvaćeno je temeljno rješenje rješavanja upravnih sporova u vijećima sastavljenim od trojce sudaca, kako pred upravnim sudovima tako i pred Visokim upravnim sudom. Istovremeno je utvrđeno rješavanje nekih prvostupanjskih upravnih sporova pred sucem pojedincem, ali samo u jednostavnim upravnim stvarima, koje su zakonom izričito propisane. Dakle, ocjena, je li predmet upravnog spora jednostavan za rješavanje, je li on od značaja ili nije, je li činjenično ili pravno složen, nije ostavljeno na slobodnu procjenu vijeću već je određeno zakonom, čime se zaštita prava stranka izuzima od slobodne ocjene sudskoga vijeća, a posebno neujednačene procjene različitih sudskih vijeća, i tako dodatno osigurava. Međutim, zbog opće važnosti pitanja ustavnosti i zakonitosti općih akata o ovome pitanju Visoki upravni sud uvijek odlučuje u proširenom sastavu od pet sudaca.

4. USMENA RASPRAVA

Problematika zakonskog normiranja usmene rasprave kao obvezne u upravnom sporu u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti posljednjih je godina uzimala sve više pozornosti. Postavlja se pitanje je li u upravnom sporu nužno provesti usmenu raspravu?; ima li ona odlučujući učinak na zaštitu prava stranaka i rješavanje upravne stvari?; te hoće li se usmenom raspravom značajno usporiti vođenje upravnih sporova? Stoga će se u daljnjem tekstu pozornost posvetiti još i ovome pitanju.

Rješavanje upravnog spora u Njemačkoj zasniva se na obveznom održavanju usmene rasprave, koja se u njemačkom pravu javlja i kao jedno od temeljnih načela vođenja upravnog spora. Tako, u ovoj državi, usmena rasprava služi za izjašnjavanje stranaka te razjašnjenje svih pravnih i činjeničnih pitanja o kojima se sudionici imaju pravo izjasniti. Slijedom toga, upravni sud može riješiti upravni spor bez vođenja usmene rasprave samo iznimno. Zakonom je propisano da se usmena rasprava u upravnom sporu ne mora provesti samo ako su se s tim suglasile sve stranke u sporu. Međutim, obveza održavanja usmene rasprave odnosi se isključivo na donošenje presuda, ali ne i rješenja,⁵⁵ što znači da se usmena rasprava neće nužno provesti niti u slučajevima kada se upravna stvar ne rješava presudom.

⁵⁵ Članak 101. *Uredbe o upravnim sudovima*.

Kako bi stranke što bolje zaštitile svoja prava *Uredba o upravnim sporovima* ujedno propisuje da se stranke na raspravu moraju pozvati što prije, po mogućnosti čim se odredi dan kada će se rasprava održati, a pozivi im se moraju uručiti najmanje dva tjedna prije njezinog održavanja. Kada se rasprava održava pred Saveznim upravnim sudom, pozivi se strankama moraju uručiti čak četiri tjedna prije njezina održavanja. No, iz opravdanih razloga dopuštena je korekcija ovoga, prilično strogog pravila, te u hitnim slučajevima predsjednik vijeća može skratiti rok između dostave poziva i održavanja same rasprave. Naravno, ovdje se postavlja pitanje tumačenja pojma „hitnosti“ slučaja te slobodne procjene ovoga pojma od predsjednika vijeća. Njemačka *Uredba* ujedno propisuje i da kada god se rasprava može održati, i presuda donijeti, bez nazočnosti pozvane stranke to mora biti naznačeno u pozivu.⁵⁶

Usmenu raspravu otvara i vodi predsjednik vijeća. Predsjednik vijeća ili sudac izvjestitelj najprije izlažu kratak sadržaj spora, a zatim stranke dobivaju pravo iznijeti svoja stajališta i pojasniti zahtjeve. Sud treba među strankama raspraviti sva činjenična i pravna pitanja spora. Kada utvrdi da je predmet spora dovoljno raspravljen, predsjednik vijeća zaključiti će raspravu. Međutim, zaključenje rasprave sud ne obvezuje te on može, ako to smatra potrebnim, odlučiti da se ona ponovno otvori. O usmenoj raspravi vodi se zapisnik, koji se sastavlja prema pravilima *Zakonika o građanskom postupku*.⁵⁷

Dakle, vođenje usmene rasprave u upravnom sporu u njemačkom pravu je obveza suda izuzev u slučajevima kada se sve stranke u sporu suglase kako rasprava nije potrebna te kada se u sporu ne rješava o usvajanju ili odbijanju tužbe. Strankama se načelno jamči pravo na kvalitetnu pripremu za održavanje usmene rasprave propisujući minimalne rokove koji moraju proteći od dostave poziva do dana održavanja rasprave, no iz opravdanih razloga temeljem svoje ocjene predsjednik suda rokove može skratiti i tako stranci uskratiti ovo pravo.

Za razliku od njemačkog prava, austrijsko pravo je u i pogledu održavanja usmene rasprave znatno restriktivnije. Tako se u Austriji usmena rasprava mora održati samo ako tužitelj, u roku za podnošenje tužbe, odnosno tuženik ili zainteresirana osoba, u roku za davanje odgovora na tužbu, zahtijevaju da se usmena rasprava održi⁵⁸ te kada sudac izvjestitelj, predsjednik vijeća ili vijeće u cjelini smatraju da je za rješavanje spora potrebno provesti usmenu raspravu. Dakle, u Austriji se susreće jedan naizgled obvezan razlog za vođenje usmene rasprave te jedan fakultativan. Time je strankama dana mogućnost da kada god ocijene da će svoja prava zaštititi na usmenoj raspravi, inzistiraju na njezinom održavanju. Prema formulaciji ove odredbe moglo bi se zaključiti da sud u tim slučajevima mora provesti usmenu raspravu. No, kako bi spriječili stranku da, pozivajući se na svoje pravo, zlonamjerno opstruira vođenje upravnog spora, austrijski zakonodavac je ovlastio Upravni sud da unatoč zahtjevu stranaka za

⁵⁶ Članak 102. *Uredbe o upravnim sudovima*.

⁵⁷ Članci 103. do 105. *Uredbe o upravnim sudovima*.

⁵⁸ Takav zahtjev kasnije se može povući samo uz suglasnost svih ostalih stranaka.

provođenjem usmene rasprave odluči da se rasprava ipak ne održi u taksativno navedenim slučajevima: ako utvrdi da postupak treba obustaviti ili tužbu odbaciti; da odluku treba poništiti jer ju je donijelo nenadležno tijelo; da odluku treba poništiti zbog povrede pravila postupka; da odluku treba poništiti, sukladno sudskoj praksi Upravnog suda, zbog pogrešne primjene materijalnog prava; da niti tuženik niti zainteresirana treća osoba nisu podnijele odgovor na tužbu, a iz svega proizlazi da pobijanu odluku treba poništiti; te da iz podnesaka stranaka podnesenih u postupku pred Upravnim sudom i spisa upravnog postupka proizlazi da usmena rasprava ne može doprinijeti daljnjem razjašnjenju stvari, a to se ne protivi članku 6. stavak 1. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.⁵⁹ Dakle, austrijski zakonodavac smatra da u ovim slučajevima usmena rasprava ne može doprinijeti rješavanju spora, jer je on već riješen ili je sud i bez vođenja usmene rasprave već utvrdio da je u upravnom postupku došlo do povrede zakonitosti. No, Sud uvijek ima mogućnost, kada god to smatra korisnim za razrješenje upravnog spora, odrediti održavanje usmene rasprave te je i provesti.

O održavanju usmene rasprave odlučuje predsjednik vijeća, koji ujedno i poziva stranke. Austrijski *Zakon* propisuje kako su stranke obvezne nazočiti usmenoj raspravi. No, ujedno propisuje da izostanak neke od stranaka s rasprave ne sprječava njezino održavanje, pa slijedom toga, niti donošenje presude. Rasprava je javna, ali vijeće, zbog zaštite privatnosti stranaka ili javnoga poretka, može odlučiti da se javnost izuzme s rasprave. No, ovo isključenje javnosti ipak je samo uvjetno, jer je djelomična nazočnost javnosti ipak dopuštena. U ovome slučaju svaka stranka može zahtijevati da raspravi nazoče „*tri osobe od njezina povjerenja*“, kako bi javnost rasprave, iako u ograničenom obliku, ipak bila osigurana.

Raspravu otvara, njome predsjedava te je zatvara predsjednik vijeća, koji ujedno pazi i na održavanje reda pred Sudom. Rasprava započinje izvješćem suca izvjestitelja, nakon čega se raspravlja o predmetu spora. Predsjednik vijeća treba se pobrinuti da se u raspravi utvrde sve činjenice. O eventualnim prigovorima na vođenje postupka, kao i o svim zahtjevima koji se postave tijekom postupka, Sud odlučuje rješenjem. Tijekom rasprave obvezno se vodi zapisnik, čiji sadržaj je također propisan ovim *Zakonom*. Tako on treba sadržavati imena članova vijeća, zapisničara, stranaka i njihovih zastupnika, kao i najvažnije zaključke rasprave, a osobito sve zahtjeve stranaka. U Austriji dominira načelan stav da se usmena rasprava mora provesti na jednom ročištu, a vijeće svojom odlukom može prekinuti usmenu raspravu samo iz važnih razloga.⁶⁰

Dakle, iako se sam tijek usmene rasprave u bitnom ne razlikuje u njemačkom i austrijskom pravu, načelan pristup nužnosti provođenja usmene rasprave između ova dva pravna sustava vrlo je izražen. Za razliku od njemačkog prava, usmena rasprava u Austriji je ponajprije sredstvo utvrđivanja činjenica u sporu te je stoga Sudu dana sloboda hoće li raspravu održati ili ne. Drugim riječima, očito u austrijskom sustavu prevladava opravdano shvaćanje kako usmena rasprava

⁵⁹ Članak 39. *Zakona o Upravnom sudu*.

⁶⁰ Članak 40. *Zakona o Upravnom sudu*.

usporava donošenje odluke i poskupljuje vođenje postupka te kada nije nužna za rješavanje spora ne treba je niti provoditi. Da je usmena rasprava zakonodavna iznimka, može se zaključiti iz formulacije članka 39. stavak 1. *Zakona o Upravnom sudu* u kojoj su propisani slučajevi kada se ona provodi. Međutim, čak i kada stranke inzistiraju na njezinom provođenju Sud može riješiti stvar bez njezinog održavanja, ako je ispunjen koji od relativno vrlo ekstenzivnih taksativno navedenih uvjeta.

Hrvatski *Zakon o upravnim sporovima*, propisujući rješavanje upravnih sporova u pravilu kao sporova o zakonitosti upravnog akta, postavlja usmenu raspravu kao iznimku. Tako ovaj *Zakon* člankom 34. propisuje kako u upravnim sporovima sud rješava na nejavnoj sjednici, međutim, ako zbog složenosti upravne stvari ili nekog drugog razloga Sud utvrdi da usmena rasprava može doprinijeti boljem razjašnjenju stanja stvari, ima mogućnost da je održi. Štoviše, pravo zatražiti provođenje usmene rasprave *Zakon* priznaje i stranci, no ne propisuje obvezu Suda da po traženju stranke i postupi. Po ovome je pitanju hrvatski *Zakon* ipak restriktivniji od austrijskog, ma koliko na njega nalikovao.

No, kada vijeće odluči da se usmena rasprava održi, predsjednik vijeća treba odrediti dan kada će se ona održati te na raspravu pozvati stranke i zainteresirane osobe ako ih ima. I naš *Zakon*, baš kao i austrijski, izričito propisuje da izostanak stranke s usmene rasprave ne zadržava rad Suda, no izostanku stranke ne pridaje značenje niti odustanka od tužbe niti slaganja s tužbenim navodima. *Zakon* određuje da će se u takvom slučaju podnesci stranaka pročitati, a ako na raspravu ne dođu niti tužitelj niti tuženik, a rasprava se ne odgodi,⁶¹ Sud će spor raspraviti bez prisutnosti stranaka. Tijek rasprave u Hrvatskoj također se u bitnome ne razlikuje od primjera iz usporednog prava. Na raspravi riječ najprije dobiva sudac izvjestitelj, koji izlaže stanje i bit spora ne dajući svoje mišljenje. Nakon toga tužitelj dobiva riječ kako bi obrazložio tužbu, pa tuženik i druge zainteresirane osobe da obrazlože svoje stavove.⁶²

Međutim, treba naglasiti kako Upravni sud vrlo rijetko vodi usmenu kontradiktornu raspravu, koja je prema odredbi članka 34. stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima* i tako neobavezna. Štoviše, i Dupelj ističe kako se u Hrvatskoj usmena rasprava treba održati samo u onom slučaju kada se radi o složenoj upravnoj stvari i kada je sudskom vijeću – uz nazočnost stranaka – potrebno određeno objašnjenje kako bi se otklonile određene nejasnoće i kontradiktornosti.⁶³ I Krijan sugerira da se u upravnom postupku usmenu raspravu treba održati samo u složenim upravnim stvarima, kad je potrebno sudskom vijeću neko razjašnjenje stanja stvari uz sudjelovanje stranaka, tako što će one na raspravi iznijeti potrebna objašnjenja kojima će se otkloniti određene nejasnoće, kontradiktornosti i sl.

⁶¹ Odgoda rasprave, prema članku 35. stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*, trebala bi biti iznimka, jer se propisuje kako se rasprava može odgoditi samo iz važnih razloga, a o odgodi rasprave odlučuje vijeće.

⁶² Članci 34. do 38. *Zakona o upravnim sporovima*.

⁶³ Dupelj, *Donošenje*, op. cit., str. 39.

On nastavlja da bi danas u Hrvatskoj utvrđivanje činjeničnog stanja na usmenoj raspravi trebalo činiti iznimno, posebno stoga što Upravni sud upravni spor rješava na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.⁶⁴ No, Garešić smatra kako su odredbe članka 34. *Zakona o upravnim sporovima*, sukladno kojima se u upravnim sporovima rješava u nejavnoj sjednici, dakle temeljem načela posrednosti, pismenosti i nekontradiktornosti, unatoč tome što Sud zbog složenosti sporne stvari ili ako utvrdi da je to potrebno radi boljeg rješenja stanja stvari može odlučiti da se usmena rasprava provede, nije u skladu s člankom 6. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Ona smatra da bi Upravni sud kada odlučuje o građanskom pravu ili obvezi stranke „u pravilu trebao zakazati usmenu raspravu da bi omogućio ostvarenje načela usmenog saslušanja stranke, načela kontradiktornosti, te što bolju jednakost procesnopravnih sredstava stranaka, jer ta načela predstavljaju srž prava na pravičan postupak iz članak 6. Konvencije“. Ujedno je mišljenja i da bi Sud morao odrediti usmenu raspravu kada god to stranka zahtijeva, a ne sam procjenjivati opravdanost zahtjeva stranke.⁶⁵

Čini se da je, kada je ratificirao ovu *Konvenciju*, Hrvatski sabor i sam bio svjestan neusklađenosti *Zakona o upravnim sporovima* i *Europske konvencije*, s obzirom da je tom prigodom stavio rezervu u pogledu održavanja javne rasprave u upravnosudskom postupku prema članku 6. *Konvencije*. Pozivajući se na odredbu članka 34. stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*, prema kojoj o upravnim sporovima Sud rješava u nejavnoj sjednici, člankom 4. *Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i *Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*,⁶⁶ propisano je da Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti, jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici. Ovom je rezervom, iako zakonito, u Hrvatskoj znatno umanjena razina i kvaliteta zaštite koja se građanima i ostalim subjektima pruža u okviru upravnog spora, a što je dovelo i do kritiziranja ovoga rješenja.⁶⁷ Do zaključka kako u Hrvatskoj nisu ispunjene pretpostavke tražene *Konvencijom* došao je i Ustavni sud Republike Hrvatske još 2000. godine. U *Presudi U-II/745/1999*,⁶⁸ Ustavni sud je između ostalog utvrdio da je jedna od pretpostavki da bi se Upravni

⁶⁴ Krijan, Pero, Komentar *Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Informator, Zagreb, 2001., str. 164.

⁶⁵ Garešić, Jasna, O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 19., Supp., 1998., str. 999.-1000.

⁶⁶ *Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i *Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

⁶⁷ Koprić je primjerice isticao kako izostanak usmene kontradiktorne javne rasprave te s time povezan nedostatak mogućnosti nadziranja utvrđenog činjeničnog stanja znatno ograničava mogućnosti Upravnog suda da utječe na smanjenje pogrešaka u upravnom postupanju. Koprić, Ivan, *Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 58.-59.

⁶⁸ Ustavni sud Republike Hrvatske, *Presuda U-II/745/1999*, od 8. studenog 2000. godine, Narodne novine, br. 112/00.

sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije, davanje ovome Sudu prava i dužnosti 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 kada to stranka u postupku zahtijeva, a koja pretpostavka u *Zakonu o upravnim sporovima* nije ispunjena.

Istaknuti nedostaci hrvatskog pravnog sustava nastojali su se prevladati *Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima*, u kojem je usmenoj raspravi dano veliko značenje. Tako je već u „*Temeljnim odredbama*“ člankom 7. *Prijedloga Zakona* utvrđeno načelo usmene rasprave sukladno kojem sud odlučuje o tužbenom zahtjevu na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Bez održavanja usmene rasprave upravni spor se može riješiti samo u slučajevima propisanim *Zakonom o upravnim sporovima*. Dakle, vođenje usmene rasprave u *Prijedlogu Zakona* određeno je generalnom klauzulom uz pobrojene slučajeve kada se ona neće provesti. Razlozi za rješavanje upravnog spora bez vođenja usmene rasprave propisani su člankom 39. *Prijedloga Zakona*. To je ponajprije slučaj kada je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti; zatim u predmetu u kojem se rješava temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom postupku; ako sud utvrdi da pojedinačna odluka ili postupanje sadrži nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti; ili, konačno, ako su činjenice nesporne, a stranke izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave. Iako je provođenje usmene rasprave u svim ovim slučajevima načelno uistinu nepotrebno, najprije treba primijetiti da se ovdje radi o ovlasti Suda, a ne i o njegovoj obvezi, što znači da u svim ovim slučajevima sud ipak može provesti usmenu raspravu ako to smatra potrebnim za utvrđivanje činjenica ili pružanje strankama mogućnosti zaštititi svoja prava. Međutim, izuzev u posljednje navedenom slučaju, sud nema previše slobode u izostavljanju ovog dijela upravnog spora. Time je položaj stanaka svakako ojačan, no samo sa aspekta mogućnosti zaštite prava, a ne i ostvarivanja pravovremene upravne pravde.

Što se ostalih pitanja vezanih uz održavanje javne rasprave tiče, niti ovdje nema značajnih odstupanja od njemačkih i austrijskih usporednopravnih primjera niti pozitivnih zakonskih rješenja. Tako ročište za raspravu zakazuje predsjednik vijeća ili sudac pojedinac, koji ujedno na ročište poziva stranke te svjedoke i vještake. Ovdje se slijedi njemački primjer, pa je propisano da, ako se presuda može donijeti i bez nazočnosti stranke u raspravi, to mora biti navedeno u pozivu. Poziv za usmenu raspravu strankama se mora uručiti najmanje osam dana prije održavanja ročišta na koje su pozvani, što u neku ruku otežava njihov položaj u odnosu na položaj stranaka u upravnom sporu u Njemačkoj, no ne treba s uma smetnuti da su stranke uključene u spor te su do održavanja rasprave podnijele najmanje jedan, a ponekad i više podnesaka.⁶⁹ Štoviše u prilog primjene ove odredbe svakako će ići i izmjena propisa o dostavi novog *Zakona o općem upravnom postupku*.⁷⁰

⁶⁹ Članak 40. *Prijedloga Zakona o upravnim sporovima*.

⁷⁰ Iako članci 85. i 86. nisu značajno izmijenili posrednu dostavu, izmjene koje su izvršene u svezi s osobnom dostavom u značajnom su olakšale ovu vrstu dostave te skratile njezino trajanje, iako na štetu prava stranaka.

Prema članku 41. *Prijedloga Zakona* usmena rasprava je javna, a sud javnost može isključiti za cijelu raspravu ili njezin dio ako to zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti, tajnosti podataka i drugi zakonom propisani razlozi. O isključenju javnosti odlučuje se rješenjem koje mora biti obrazloženo i javno objavljeno. Raspravu otvara i predmet raspravljanja objavljuje predsjednik vijeća ili sudac pojedinac, koji ujedno utvrđuju jesu li došle sve pozvane osobe, a ako nisu provjerava jesu li uredno pozvane i jesu li opravdale svoj izostanak. Ako stranka ili drugi sudionik postupka, bez opravdanog razloga ne dođe na ročište, a njezino je prisustvovanje nužno za rješavanje upravnog spora, ili napusti ročište bez dopuštenja suda, sud je može novčano kazniti, ali ne može okončati spor. Ovom se odredbom uvelike štite prava stranaka, ali se stranke ujedno i motivira da opstruiraju vođenje spora, posebno kad su novčana kazna i obveza koja će se stranci nametnuti u nesrazmjeru. Raspravom rukovode predsjednik vijeća ili sudac pojedinac. Sudac izvjestitelj ili sudac pojedinac izlaže sažetak spora i do tada utvrđeno činjenično stanje, nakon čega započinje rasprava među strankama. Kada sud ocijeni da je predmet raspravljen dovoljno da se može donijeti presuda, rasprava se zaključuje, a vijeće se povlači na vijećanje i glasovanje. Tijekom vijećanja i glasovanja vijeće može odlučiti da se glavna rasprava ponovo otvori ako je to potrebno radi dopune postupka ili razjašnjenja pojedinih važnih pitanja. Konačno, o usmenoj raspravi vodi se zapisnik.

Dakle, kao što se iz dane analize može vidjeti buduće hrvatsko rješenje biti će bliže njemačkom negoli austrijskom shvaćanju nužnosti održavanja usmene rasprave, kakvo je primjerice danas. No, mišljenja o bezuvjetnoj obveznosti provođenja usmene rasprave ipak nisu jedinstvena u hrvatskoj stručnoj javnosti. Tako primjerice, Jurić-Knežević smatra da usmena rasprava u upravnim stvarima ipak ne bi trebala biti obvezna, posebno ako se u obzir uzmu dva stupnja odlučivanja u upravnom i eventualna dva stupnja u sudskom postupku, ističući da ovdje ipak „*treba naći pravu mjeru*“.⁷¹ Stoga bi, prema njezinom mišljenju, Upravnom sudu trebalo omogućiti da usmenu raspravu provede kada god je to prema ocjeni suda potrebno, ali ga i obvezati da je provodi uvijek kada to zatraži jedna od stranaka u sporu.

Sve u svemu može se zaključiti kako će se ubuduće, ako odredbe članka 7. i 39. *Prijedloga Zakona* u neizmijenjenom obliku stupe na snagu, usmena rasprava morati gotovo uvijek provoditi. Uistinu, ako tuženik u odgovoru na tužbu ili tijekom spora prizna tužbeni zahtjev u cijelosti, ne postoji razlog da se vodi usmena rasprava i da se spor odmah ne okonča. Isto važi i za rješavanje spora temeljem presude donesene u oglednom postupku, koji se može provesti kada je u više od deset prvostupanjskih sudskih postupaka na istom sudu predmet tužbe iste pravne ili činjenične prirode ili iste i pravne i činjenične prirode, u kojem će slučaju sud rješenjem odabrati jedan ili više postupaka kao ogledne, a ostale prekinuti. Po završetku oglednog postupka sud će nastaviti rješavati prekinute postupke sukladno oglednom postupku. Međutim, sud ovdje ipak, sukladno članku 51.

⁷¹ Jurić-Knežević, Dunja, u *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, op. cit., str. 100.

stavak 2. *Prijedloga Zakona*, ima obvezu zatražiti od stranaka pisano očitovanje zahtijevaju li vođenje usmene rasprave. Ovdje se sudu, kao i u austrijskom pravu, ipak otvara mogućnost da donese presudu bez održavanja rasprave, ako ocjeni da se taj predmet činjenično i pravno bitno ne razlikuje od riješenog oglednog predmeta te ako su činjenice u tom predmetu utvrđene. Treći razlog kada sud ne mora provesti usmenu raspravu jest slučaj kada sud utvrdi da pojedinačna odluka ili postupanje sadrži nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti. Ovdje se misli na najteže povrede načela zakonitosti kao što je npr. slučaj kad je rješenje doneseno u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku, ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo, ako ga je donijelo stvarno nenadležno tijelo i sl., kada zbog nužnosti stavljanja izvan snage takvoga akta nije potrebno provoditi usmenu raspravu. Konačno, usmena rasprava ne mora se provesti niti ako su činjenice nesporne, a stranke izričito ne zahtijevaju njezino održavanje. Iz ove je odredbe razvidno da je svrha usmene rasprave u Hrvatskoj ponajprije zaštita prava stranaka, a tek onda utvrđivanje činjeničnog stanja, čime se nova hrvatska rješenja značajno približuju njemačkom pravnom uzoru.

Na kraju treba primijetiti kako iz zakona jasno ipak ne proizlazi zašto se toliko inzistira na usmenom očitovanju pri zaštiti prava stranaka kada stranke imaju mogućnost u svako vrijeme obratiti se sudu te se izjasniti o zahtjevima i navodima drugih stranaka te svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet spora.⁷² Uvođenje usmene rasprave je više negoli poželjno u svim slučajevima kada će ona doprinijeti pravilnom rješavanju upravnog spora, no ovo bi rješenje u većini slučajeva moglo usporiti donošenje presude i uspostavu upravne pravde. Stoga će ovo pitanje, ako ga sudovi ne budu restriktivno tumačili dovesti do usporavanja okončanja upravnih postupaka, posebno u kontekstu novouvedenog dvostupanjskog ustroja upravnog sudstva i mogućnosti ulaganja žalbe na presude upravnih sudova.

5. ZAKLJUČAK

U sveobuhvatnoj reformi hrvatske javne uprave jedna od najvažnijih zadaća zakonodavca svakako je osigurati potpun, pravedan i učinkovit sustav sudskog nadzora rada svih javnopravnih tijela koji svojim odlukama, ali i drugim postupanjima mogu povrijediti prava i pravne interese građana i drugih osoba. U tu je svrhu posljednjih godina u stručnoj i znanstvenoj javnosti istaknuto više nedostataka važećeg *Zakona*, ali i važnih upravnosudskih instituta prepoznatih u pravu Europske unije i njezinih država članica, koje bi hrvatsko pravo svakako trebalo uzeti u obzir. Izmjena *Zakona o upravnim sporovima* nužna je i u kontekstu usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije.

⁷² Vidi članak 6. *Prijedloga Zakona*.

Ovdje je važno naglasiti da sama Unija svojim pravom ne propisuje posebne odredbe o ustroju i postupanju sudova u obavljanju sudskog nadzora uprave u državama članicama. Svi propisi o ovom pitanju izvlače se iz *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* i *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*. Štoviše, čak se i prava pojedinih država članica u određenim ustrojstvenim i postupovnim pitanjima značajno razlikuju. Tako primjerice većina europskih država danas ima ustrojen dvostupanjski ili trostupanjski sustav upravnih sudova. Ove države ujedno, kroz žalbeni postupak, imaju osiguran i nadzor postupanja nižih sudova. Međutim, u Austriji primjerice, upravnosudski nadzor nad radom uprave obavlja samo Upravni sud kao sud prvog i posljednjeg stupnja. Nadalje, u upravnom sporu u nekim državama pobijati se mogu svi akti i postupanja javne uprave, i općeg i pojedinačnog karaktera, dok je u nekim državama predmet upravnog spora još uvijek samo ocjena zakonitosti odluke o upravnoj stvari. Od države do države razlikuju se i uvjeti za podnošenje tužbe, rok u kojem se ona može uložiti, odgovorni učinak tužbe te, konačno, ovlasti suda u postupanju. Tako sudovi u nekim državama moraju sami utvrđivati činjenično stanje, dok u drugima mogu kao relevantno uzeti stanje utvrđeno u upravnim postupcima. Pri tome u nekim državama nužno je provesti usmenu raspravu, dok je u drugim državama ovo ovlast, ali ne i obveza suda. Konačno, u nekim državama sudovi imaju samo kasatorne, a u drugima i reformacijske ovlasti pri odlučivanju o predmetu upravnog spora.

U ovoj šarolikoj paleti najrazličitijih rješenja koja se susreću u usporednom pravu, Hrvatska bi trebala izabrati ona koja će na odgovarajući način zaštititi prava građana, ali im u isto vrijeme osigurati i pravovremenu upravnu pravdu. Iz naprijed izloženog moguće je uočiti kako u hrvatskom pravnom poretku nije moguće samo preslikati njemačka ili austrijska pravna rješenja, niti bi to uopće bilo dobro. Štoviše, potrebno je iz svakog od usporednih sustava izabrati ono najbolje, prilagoditi to hrvatskim pravnim, ali i društvenim uvjetima, te tako donijeti moderan zakon, koji će u našem pravnom poretku ispraviti sve nedostatke danas uočene u upravnosudskoj praksi, ali i unijeti dobra usporedna rješenja.

6. PRAVNI IZVORI:

Bundes-Verfassungsgesetz, Bundesgesetzblatt, 232/1945., 1013/1994., 47/2009.

CARDS 2004 Twinning projekt: Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske, *Strateški dokument za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima*.

CARDS 2004 Twinning projekt: Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske, *Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima*.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal, C 364, 2000.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97.

Grundgesetz, Bundesgesetzblatt, 1, 1949, I, 606, 2009.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02.

Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetzblatt I, s. 102/2003. i 718/2004.

Verwaltungsgerichtshofsgesetz, Bundesgesetzblatt, 10/85., 136/01., 124/02., 89/04. i 4/08.

Verwaltungsgerichtsordnung, Bundesgesetzblatt, I s. 686/1991., I s. 1010/2008.

Zakona o izvlaštenju, Narodne novine, br. 9/94., 35/94., 112/00, 114/01. i 79/06.

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

Zakon o redovitim sudovima, Narodne novine, br. 5/77.

Zakona o sudovima, Narodne novine, br. 150/05., 16/07. i 113/08.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, br. 23/52. i 21/65.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11421/2000, od 27. ožujka 2002.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1294/00, od 7. prosinca 2000.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3696/96 od 5. veljače 1998.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4597/96, od 5. svibnja 1999.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6497/97, od 25. studenog 1999.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7273/96, od 4. ožujka 1998.

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

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-722/1995, od 2. travanja 1997., Narodne novine, br. 41/97.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-168/96, od 14. siječanja 2000., Narodne novine, br. 14/00.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-261/1996, od 6. travanja 1998., Narodne novine, br. 57/98.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-318/2003 i U-II-643/2003, od 9. travnja 2003., Narodne novine, br. 72/03.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-665/95, od 28. travanja 1999., Narodne novine, br. 49/99.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9027/99, od 6. prosinca 2000.

7. LITERATURA:

Adamovich, Ludwig K., Funk, Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, Wien, 1987.

Bachof, Otto, German administrative law with special reference to the latest developments in the system of legal protection, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 2., no. 2. 1953.

Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Borković, Ivo, Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004.

Dupelj, Željko, Donošenje odluka u upravnom sporu, *Pravo i porezi*, god. 12., br. 3., 2003.

Dupelj, Željko, Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, *Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997.

Jacobini, Horace B., *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications, New York, London, 1991.

Garešić, Jasna, O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 19., Supp., 1998.

Koprić, Ivan, Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

Krijan, Pero, Komentar *Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Informator, Zagreb, 2001.

Kujundžić, Ivica, Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.

Leithoff, Ralf, *Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany*, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 3, 2006.

Medvedović, Dragan, Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

Medvedović, Dragan, Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Omejec, Jasna, Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.

Reforma hrvatske državne uprave, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

Tratar, Boštjan, *Novi Zakon o upravnom sporu: s pojasnil i stvarnim kazalom*, Legat, Lesce, 2006.

Woehrling, Jean-Marie, Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model, *Hrvatska javna uprava*, god. 6, br. 3, 2006.

SOME SOLUTIONS OF THE NEW PROVISION OF ADMINISTRATIVE DISPUTE IN CROATIA

The aim of this paper is to examine the comparative practice of German and Austrian administrative judicial law and to then compare them with the positive Croatian regulations on administrative disputes, and also with the Administrative Disputes Bill which Parliament accepted after the first reading on July 3, 2009. Hence, an attempt is made to establish how much progress the Croatian administrative judicial law will make by passing this new Act. Due to the limiting sphere of this paper, only some issues related to this Bill will be analysed, that is, those related to the subject of administrative dispute. The basic issue here is of ensuring court protection from administrative actions and then the issue of the composition of the court which will deal with administrative disputes, and finally there is the issue of holding verbal hearings which has sparked much debate between Croatian and foreign legal experts. We hope that this paper will contribute to better understanding of these issues for the Croatian public and also to the possible improvement of some legal solutions.

Key words: *administrative dispute, administrative court, subject of dispute, composition of court, verbal hearing, Croatia, Germany, Austria*