

# THE IMPACT OF SOME ADMINISTRATIVE DISPUTES ON REGIONAL DEVELOPMENT

## UTJECAJ POJEDINIH UPRAVNIH SPOROVA NA REGIONALNI RAZVOJ

VITEZ, Marijeta & SMOLCIC, Jasmina

**Abstract:** *The main purpose of this paper is to determine that public administration can serve as a factor of the regional development of the country. In guiding the administrative proceedings in first and second level, public administration can be a very good governance. That is if prescribed legal solutions and principles of the Common Administrative Proceeding Legislation are respected and if economical, political, social, profesional and educational values are respected as well.*

**Key words:** *Administrative court, administrative dispute, administrative proceedings, regional development*

**Sažetak:** *Glavni cilj ovoga rada jest utvrditi da javna uprava u vođenju upravnih postupaka u prvom i drugom stupnju uz poštivanje propisanih zakonskih rješenja i načela Zakona o općem upravnom postupku te ekonomskih, političkih, socijalnih, profesionalnih, obrazovnih vrijednosti, može biti dobra uprava (good governance) i kao takva čimbenik regionalnog razvoj zemlje.*

**Ključne riječi:** *Upravni sud, upravni spor, upravni postupak, regionalni razvoj*



**Authors' data:** Marijeta Vitez, dipl.iur., Veleučilište u Požegi, Požega, mvitez@vup.hr;  
Jasmina Smolčić, dipl.iur., Veleučilište u Požegi, Požega, jsmolcic@vup.hr

## 1. Uvod

Cilj ovoga rada jest utvrditi da javna uprava u vođenju upravnih postupaka u prvom i drugom stupnju uz poštivanje propisanih zakonskih rješenja i načela Zakona o općem upravnom postupku te ekonomskih, političkih, socijalnih, profesionalnih, obrazovnih vrijednosti, može biti dobra uprava (good governance) i kao takva čimbenik regionalnog razvoja zemlje. U radu će se pokušati prikazati stanje riješenih i neriješenih upravnih sporova te načina na koji su riješeni i to prema podacima Upravnoga suda Republike Hrvatske. U primarnom istraživanju postavljene su i slijedeće hipoteze; H1: veliki postotak predmeta koji dolaze na Upravni sud, dolaze zbog neprimjene ili nepravilne primjene Zakona o općem upravnom postupku i to od strane državne i lokalne te regionalne administracije. Ne poštuju se temeljna načela Zakona i pravila postupka, a isto tako nepravilno se i nepotpuno utvrđuje činjenično stanje; H2: edukacijom, obrazovanjem, usavršavanjem, racionalizacijom i modernizacijom pojačat će se intelektualni kapacitet javne uprave.

Nakon uvodnog razmatranja u drugom poglavlju definirat će se upravni spor te spor o zakonitosti upravnog akta. U trećem poglavlju analizirat će se stanje riješenih i neriješenih upravnih sporova s obzirom na dostupne podatke te će se ukazati na mogućnosti poboljšanja učinkovitosti djelovanja javne uprave. U zadnjem poglavlju iznijet će se zaključak rada.

## 2. Upravni spor

### *2.1. Definiranje upravnog spora te spora o zakonitosti upravnog akta*

Upravni spor je oblik sudbenog nadzora nad upravom i to prvenstveno nad pojedinačnim upravnim aktima (Babac, 2004). U upravnim sporovima Upravni sud rješava o zakonitosti upravnog akta te se zbog toga takve vrste upravnih sporova i nazivaju sporovi o zakonitosti upravnog akta o kojima će u ovome radu i biti riječi. Upravni spor pokreće se tužbom, a ona u sporovima o zakonitosti ima funkciju pravnog sredstva, kojim se stavlja u pokret nadležni državni organ tj. sud, da ocijeni zakonitost konkretnog upravnog akta i prema njemu odnosno prema njegovom donosiocu primijeni zakonom propisane mjere (Ivančević, 1955). Sudska kontrola zakonitosti konačnih pojedinačnih upravnih akta ustavna je kategorija, a predviđena je u članku 19. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske.

### *2.2. Pravni učinci presuda Upravnog suda s obzirom na spor o zakonitosti upravnog akta*

Upravni sud je određen kao zaseban specijalizirani sud, a svoje određenje našao je u praksi francuskog sustava zasebnih upravnih sudova (Babac, 2004) te povijesnoj tradiciji započetoj još u 19. stoljeću pa nastavljenoj u Banovini Hrvatskoj od 1939. do 1941. Kod spora o zakonitosti upravnog akta, Upravni sud u svojim presudama koje donosi ima konstatacijske i anulacijske ovlasti što znači da može utvrditi nezakonitost te staviti upravni akt izvan snage s učinkom poništavanja čime se poništavaju sve pravne posljedice upravnog akta od dana njegovog nastanka. S obzirom na ovu

okolnost, nadležno tijelo uprave umjesto poništenog upravnog akta mora bez odgađanja donijeti novi koji je vezan za pravno shvaćanje i primjedbe suda.

### 3. Praćenje stanja predmeta na Upravnom sudu i njihov utjecaj na regionalni razvoj

Prema statističkim podacima Upravnog suda (Upravni sud Republike Hrvatske, 2008), od 1992. bilježi se konstantan priliv predmeta pa se prema tome povećavao i broj neriješenih predmeta. Uzrok tome je nova zakonodavna djelatnost te reguliranje zakonima različitih područja koja do tada nisu bila regulirana. Primjerice, to su područja državljanstva, privatnog vlasništva, a kasnije se štite i različita prava braniteljske populacije. 2001. godine zabilježen je najveći broj neriješenih predmeta kada je bilo 52057 neriješenih predmeta. Od tada se bilježi blagi konstantni pad neriješenih predmeta, a prema dostupnim podacima, 2007. broj neriješenih predmeta bio je 38387 predmeta. Na konstatiranu činjenicu utjecala je informatizacija Suda i popunjavanje istoga većim brojem sudaca, tako da je danas njegov rad organiziran u deset vijeća od po tri sudca.

#### 3.1. Usporedba stanja upravnih sporova i njihova refleksija na regionalni razvoj

Uzimajući u obzir statističke podatke Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, u tablici 1 (Ministarstvo pravosuđa, 2007) prikazano je stanje riješenih i neriješenih predmeta u izoliranim godinama te se prati pozitivan trend smanjenja neriješenih predmeta. Komparirajući 2006. i 2007. godinu, uočava se pozitivan odmak s obzirom na stanje riješenih predmeta u odnosu na primljene predmete. Iz tablice je vidljiva i činjenica da dinamika priliva predmeta ne prati i njihovo proporcionalno rješavanje, odnosno broj neriješenih predmeta na kraju godine još je uvijek značajan i posljedica je velikog priliva predmeta svih prethodnih godina.

Godina	Neriješeno 1. 1.	Primljeno	Riješeno	Neriješeno 31. 12.
2005.	41802	12415	15033	39184
2006.	39184	13999	13320	39863
2007.	39863	13133	14609	38387

Tablica 1. Upravni sporovi po tužbama

Razloge kumuliranja velikog broja predmeta na Upravni sud, možemo, između ostalog, tražiti i u neefikasnoj državnoj upravi, no prave razloge navodimo u slijedećoj tablici gdje uzimamo u obzir da je u 2005. uvaženo 4982 tužbe, u 2006. 3967, a u 2007. 3122 tužbe. Brojčani pokazatelji polazni su za postotke iz tablice broj 2 (Ministarstvo pravosuđa, 2007). Možemo uočiti da je 2005. godina bila najznačajnija po broju uvažених tužbi, a pozitivna je činjenica da se u 2007. godini značajno smanjio broj poništenih upravnih akata iz razloga neprimjene ili nepravilne primjene zakona te povrede pravila postupka. Ohrabruje i činjenica da velik broj poništenih upravnih akata u upravnom sporu zbog nepravilnog i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja koji je zabilježen u 2006. godini, ipak se u 2007. krenuo polagano smanjivati.

Godina	Zbog neprimjene ili neprav. primjene zakona	%	Zbog povrede pravila postupka	%	Zbog nepravilno ili nepot. utvrđenog činj. stanja	%	iz drugih razloga	%
2005.	3165	63,5	898	18,0	882	17,7	37	0,7
2006.	2089	52,7	382	9,6	1480	37,3	16	0,4
2007.	1623	52,0	270	5,6	1211	38,8	18	0,6

Tablica 2. Razlozi poništenja upravnih akata u upravnom sporu

Unatoč pozitivnom odmaku u 2007. godini i dalje velik broj neriješenih predmeta, koči daljnji razvoj cijele zemlje, a time posredno i svih njenih regija.

### 3.2. Kako povećati učinkovitost javne uprave i time utjecati na regionalni razvoj?

Zakon o općem upravnom postupku jedan je od najvažnijih zakona u postupcima koje provode tijela državne uprave te druga javnopravnih tijela. Osamostaljenjem Republike Hrvatske, promjenama u gospodarskoj i političkoj sferi te prilagodbi hrvatskog pravnog sustava standardima Europske unije, učinilo se potrebnim donijeti novi Zakon o općem upravnom postupku koji je trenutno u izradi.

Prema gore navedenim tablicama, vidljivo je da administrativni sustav nije dovoljno efikasan. Iz tablice broj 2 posredno možemo zaključiti da se radi o smanjenoj učinkovitosti te nedovoljnoj razini kvalificiranosti upravnog osoblja; ne postupa u skladu s važećim Zakonom o općem upravnom postupku, vrijeđaju se pravila istoga postupka i u velikom broju slučajeva nepotpuno se utvrđuje činjenično stanje, tj. ne prikupljaju se potrebni dokazi.

Slijedeći navedeno, nameće se pitanje kako će se usvojiti i primjenjivati zakonske odredbe i načela novoga zakona ako se učinkovito ne primjenjuju važeće zakonske odredbe? Kako bi se pojačali upravni kapaciteti na svim razinama upravnog djelovanja (dakle i na lokalnim i regionalnim razinama), prof. Koprić sa Pravnog fakulteta u Zagrebu predlaže i određuje reforme javne uprave u Republici Hrvatskoj. Ciljevi reforme očitovali bi se u povećanju efikasnosti i ekonomičnosti, kvalitete i pouzdanosti upravnih usluga, otvorenosti uprave, vladavini prava, socijalnoj osjetljivosti, etici i borbi protiv korupcije, primjeni moderne e-uprave te ostvarenju europskih upravnih standarda (Koprić, 2007).

Jedan od ključnih elemenata reforme i modernizacije uprave jest upravno obrazovanje te stručno usavršavanje. Upravno obrazovanje u našoj zemlji ima svoju dugogodišnju povijesnu tradiciju. No, ono što je nedostatak danas jest nepostojanje potpunog vertikalnog sustava obrazovanja za javnu upravu, točnije nedostaju diplomski studiji. Sustav upravnog obrazovanja trebao bi se razviti na principu 3+2+3, odnosno potrebno je ustrojiti stručne (trenutno ih postoji nekoliko), specijalističke i doktorske studije.

Stručno usavršavanje upravnih službenika današnjice prestaje polaganjem državnog stručnog ispita, no poštujući ideju cijeloživotnog obrazovanja te idući za jačanjem profesionalizma u upravi, potrebno je razviti sustavno i obavezno stručno usavršavanje upravnih službenika svake vrste.

### 3.3. Uprava i regionalni razvoj

Politički utjecaj razvidan je na svim upravnim razinama, a pridodamo li tome pretjeranu birokratizaciju i vođenje postupaka izvan zakonom zadanog razumnog roka (čemu uzrok može biti i needuciranost upravnog osoblja), uočiti ćemo nefleksibilnost uprave u modernim društvenim kretanjima. Ove probleme možemo identificirati i na lokalnim i na regionalnim razinama upravnog djelovanja gdje su oni još transparentniji zbog ograničenih samoupravnih ovlasti. Mnogi gospodarski procesi te financijski resursi polaznu točku imaju u današnjim regionalnim upravnim institucijama, a podlegnu li gore istaknutim problemima izostaju željeni rezultati koji su značajni segment regionalnog razvoja. Ovakvo stanje reflektirajuće djeluje i na najvišoj instanci upravnog djelovanja odnosno na Upravnom sudu, gdje pojedini predmeti zaostaju u dugogodišnjim razdobljima, što može djelovati negativno na razvoj pojedinca te posredno regije, ako je predmet primjerice značajne imovinske vrijednosti. Trenutno ne postoji jasno zakonski definiran institucionalni okvir za provođenje regionalnog razvoja, no držeći se prethodno navedenih postojećih zakonskih okvira te uspostavljajući upravne urede i institucije nadležne za lokalni i regionalni razvoj, evidentirat će se značajnije promjene i napredak pojedine regije.

## 4. Zaključak

Temeljem podataka iz tablice broj 2 odnosno razloga iz kojih su poništeni upravni akti u upravnom sporu, uočen je signifikantan broj slučajeva u kojima je izostavljena primjena Zakona o općem upravnom postupku, njegovih načela i pravila postupka. Ovim podacima potkrijepljena je prva hipoteza ovoga rada. Obrazovanjem i usavršavanjem upravnog osoblja te dovođenjem istoga na modernu upravnu razinu, pojačat će se institucionalni kapaciteti i okviri javne uprave koji će činiti stupove budućeg regionalnog razvoja zemlje.

Efikasnijim djelovanjem upravnog osoblja na lokalnim i regionalnim razinama, pružanjem usluga učinkovito i u razumnim rokovima, povećat će se pravna sigurnost svakog pojedinca. Uprava će se tako razviti u good governance što i jest jedna od pretpostavki regionalnog razvoja zemlje.

## 5. Literatura

Babac, B. (2004). *Upravno pravo, odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek,

Ivančević, V. (2003). *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 953-7083-02-0

Koprić, I. (2007). Upravne reforme, *Dostupno na: <http://www.pravo.hr>, Pristup:23-05-2008*

*Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine 41/01

Varošaneć, S. (2006). Upravni sud poništava svaki drugi upravni akt koji izdaju ministarstva, *Dostupno na: <http://www.poslovni.hr>, Pristup:20-05-2008*

Republika Hrvatska Ministarstvo pravosuđa (2007). Statistički pregled za 2007., *Dostupno na: <http://www.pravosudje.hr>, Pristup:26-05-2008*