

# Utjecaj europskih standarda na upravni spor u Republici Hrvatskoj.

---

Jažić, Ivan

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:849840>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-01**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE**  
**FINANCIJE**  
**Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave**

**IVAN JAŽIĆ**

**UTJECAJ EUROPSKIH STANDARDA NA UPRAVNI**  
**SPOR U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**ZAVRŠNI RAD**

**Mentor: prof. dr.sc. Marko Šikić**

**U Zagrebu, srpanj 2022.**



### **Izjava o izvornosti**

**Ja, IVAN JAŽIĆ pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima od onih navedenih u radu.**

**Ivan Jažić, v. r.**

## SAŽETAK:

U Republici Hrvatskoj do promjena u upravnom sporu dolazi pod utjecajem sveobuhvatnog procesa europeizacije. Države članice dužne su uskladiti nacionalno zakonodavstvo s europskom pravnom stečevinom. Promjene uvjetovane procesom europeizacije Republika Hrvatska morala je učiniti radi samog pristupanja Europskoj uniji, budući da se upravo jedno od 35. pregovaračkih poglavlja, odnosi na pravosuđe i temeljna ljudska prava. Značajnije promjene u tom smjeru Republika Hrvatska napravila je prije 10.godina donošenjem novog ZUS-a 2010. godine. Uvođenjem novih pravnih instituta u sadržaj samog zakona ispunjene su pretpostavke za ostvarenje, novoga, modernijeg sustava upravnog sudovanja, ali su i zadovoljeni uvjeti bolje sudske zaštite građana od upravnog postupanja. Najvažnija promjena koju je donio novi zakon, tiče se konkretno proširenja samog predmeta upravnog spora, tako da se on po novom zakonskom uređenju koje je stupilo na snagu 2012.godine, vodi kao spor pune jurisdikcije. Sukladno navedenom, četiri novoosnovana prvostupanjska upravna suda prilikom rješavanja upravnih sporova u novom zakonskom uređenju imaju puno veći opseg ovlasti u svojem postupanju.

**KLJUČNE RIJEČI:** upravni spor, europeizacija, ZUS iz 2010, upravno sudovanje, sudska zaštita, spor pune jurisdikcije, prvostupanjski upravni sudovi

## SUMMARY:

In the Republic of Croatia, changes in administrative disputes occur under the influence of a comprehensive process of Europeanization. Member States are required to align their national legislation with the European acquis. The Republic of Croatia had to make changes due to the process of Europeanization in order to join the European Union, since one of the 35 negotiating chapters refers to the judiciary and fundamental human rights. The Republic of Croatia made significant changes in this direction 10 years ago with the adoption of the new ZUS in 2010. With the introduction of new legal institutes in the content of the law itself, the preconditions for the realization of a new, more modern system of administrative justice have been met, but the conditions for better judicial protection of citizens from administrative proceedings have also been met. The most important change brought by the new law concerns specifically the expansion of the subject matter of the administrative dispute, so that according to the new legislation that came into force in 2012, it is treated as a dispute of full jurisdiction. In accordance with the above, the four newly established first-instance administrative courts have a much greater scope of powers in resolving administrative disputes in the new legislation.

**KEW WORD:** administrative dispute, Europeanization, Law on Administrative Disputes 2010, administrative litigation, judicial protection, dispute of full jurisdiction, first instance administrative courts

## SADRŽAJ:

1. UVOD.....	1
2. OPĆENITO O EUROPSKIM UPRAVNIM STANDARDIMA .....	3
2.1 Jačanje sudskog nadzora uprave pod utjecajem Europske unije .....	4
2.2 Ratifikacija EKLJP i preporuke Vijeća Europe .....	5
3. RAZVOJ SUDSKE KONTOLE UPRAVE U HRVATSKOJ OD 1991.-2011.....	7
3.1 Vrste sudske kontrole nad upravom .....	9
5. UPRAVNI SPOR U FORMALNOMI MATERIJALNOM SMISLU .....	12
5.1 Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije .....	13
6. POVIJESNI PREGLED UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ ..	14
7. NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010. GODINE .....	16
8. TEMELJNI PRAVNI INSTITUTI SADRŽANI U ZUS-U IZ 2010. GODINE ...	18
8.1 Predmet upravnog spora .....	19
8.2. Dvostupanjski ustroj upravnog sudovanja .....	21
8.3 Javnost rasprave i slobodno utvrđivanje činjenica .....	22
8.4 Meritorno rješavanje .....	24
8.5 Izjavljivanje žalbe protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova .....	25
8.6 Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti .....	26
8.7. Prekid upravnog spora i obustava upravnog spora.....	27
8.8 Privremene mjere.....	29
10. PROMJENE U SASTAVU SUDA PRILIKOM RJEŠAVANJA UPRAVNIH SPOROVA I TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA .....	30
11. ZAKLJUČAK .....	31
LITERATURA: .....	33

# 1. UVOD

U radu se bavimo utjecajem europskih standarda na upravni spor u Republici Hrvatskoj. (nastavku: RH) Značajnije promjene u upravnom djelovanju nastaju pod utjecajem sveobuhvatnog procesa 'europizacije' koji nije zaobišao ni RH, pa tako ni ostale zemlje članice Europske unije.(u nastavku : EU) Posljednja izmjena *Zakona o upravnim sporovima*<sup>1</sup>koja je nastupila prije 10 godina iznjedrila je čitav niz promjena u upravnom djelovanju, a u sam sadržaj nove zakonske regulacije ZUS-a uveden je niz novih pravnih instituta koji su značajno unaprijedili a samim time i objektivno poboljšali kvalitetu vođenja upravnih sporova na području RH.

“Upravno sudovanje nerijetko se svodi na upravni spor, kao nadzornu djelatnost sudova u ocjeni postupaju li tijela državne uprave u skladu s pravnim normama“,<sup>2</sup>iako se navedeni pojmovi sasvim ne preklapaju.<sup>3</sup>Upravni spor,svakako predstavlja jedan od najlegitimnijih oblika upravnosudskog nadzora nad zakonitošću samog upravnog akta, te o kvalitetnom ustroju ovog pravnog instituta ovisi čitav spektar učinkovitosti sudskog nadzora nad cjelokupnom djelatnošću uprave.<sup>4</sup>

Mnogi autori, poput Ive Borkovića navode da je : “Upravni (je) spor oblik sudske kontrole nad upravom i to prvenstveno kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta. Taj oblik nadzora ostvaruje se, dakle, u onoj oblasti upravne djelatnosti u kojoj se obavlja najvažniji oblik njezine funkcije.“<sup>5</sup> U suštini upravni spor predstavlja konstrukciju pravne teorije i prakse nastale početkom 19. stoljeća a koja je ustrojena pod parolom želje zaštite objektivne zakonitosti te subjektivnih prava samih građana.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup>Zakon o upravnim sporovima, NN , br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

<sup>2</sup>Derđa, D., *Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29., br. 1., 2008., str. 2.

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Borković I., *Upravno pravo*, Novi Informator, Zagreb, 2002., str. 483.

<sup>6</sup>*Ibid.*

Za razliku od zakonske regulacije ZUS-a iz 1991<sup>7</sup>., novim ZUS-om koji je počeo s primjenom 2012. godine, mijenja se i cilj upravnog spora, tako cilj nove zakonske regulacije postaje „osigurati zakonitost prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.“<sup>8</sup>Iz navedene zakonske odredbe možemo zaključiti kako cilj „upravnog spora danas nije samo postići da javnopravna tijela poštuju objektivno pravo već da se i pojedinci zaštite od uprave.“<sup>9</sup>

Zapravo se donošenje nove zakonske regulacije ZUS-a smatra svojevrsnim približavanjem europskim upravnim standardima u sudovanju kao i približavanje članku 6. stavku 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.<sup>10</sup>(u nastavku: Konvencija). Budući da je bivši Upravni sud nadležan za cjelokupno državno područje, sukladno ZUS-u iz 1991. godine, sudio na nejavnoj sjednici, navedeno se kosilo s člankom 6. stavkom 1. navedene Konvencije.

Pravni instituti sadržani u novoj zakonskoj regulaciji ZUS-a, suštinski čine samo dio promjena učinjenih u svrhu prilagodbe nacionalnog prava, (nacionalnom) europskom pravu, kojima se bavimo u ovome radu. Dok su neki pravni instituti s obzirom na opseg ovoga rada namjerno izostavljeni. Primjerice ocjena zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne regionalne samouprave (u nastavku: JLPRS).

I za kraj rada dajem zaključno razmatranje koliko je Republika Hrvatska uspjela u svojem naumu da u potpunosti reafirmira svoje upravno postupovno zakonodavstvo, tj. koliko se uspjela približiti zahtjevima Europske unije sada kad je i u konačnici jedna od njezinih 27. zemalja članica, dajem osvrt na nove pravne institute predviđene novim ZUS-om.

---

<sup>7</sup>Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92 i 77/92.

<sup>8</sup>Čl. 2. st. 1., ZUS-a.

<sup>9</sup>Rajko., Implikacije odredbe čl. 55. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, *Pravo i porezi*, god. 22., br. 10., 2013., str., 58.

<sup>10</sup>Dominković, F., *Zakonsko uređenje upravnih sporova u Republici Hrvatskoj*, *Pravo i porezi*, br. 6., 2013., str. 36.



## 2. OPĆENITO O EUROPSKIM UPRAVNIM STANDARDIMA

Europski upravni standardi nisu samo standardi koji su utemeljeni i nastali unutar Europske unije, već pojam obuhvaća niz standarda koji nastaju i razvijaju se na europskom kontinentu. Posebnu ulogu prilikom njihova nastajanja odigralo je Vijeće Europe kao paneuropska organizacija. Stvaranje europskih upravnih standarda, primarni je posao Sigme, koja je uspostavljena zajedničkom inicijativom Europske komisija i *OECD-a*, 1992.godine.<sup>11</sup>

Glavna svrha *Sigme* je njezina pomoć slabije razvijenim zemljama tj. postsocijalističkim zemljama u provođenju njihovih političkih i upravnih reformi, u svrhu vođenja prema članstvu u Europskoj Uniji. Uz već spomenutu Sigmu, postoji niz drugih aktera koji su svojim djelovanjem potaknuli konvergenciju tj. približavanje javnih uprava zemalja članica Unije, kroz harmonizaciju načela, pravila ali i rješenja u javnim upravama, te pokrenuli razne druge reforme. Značajna uloga svakako pripada Europskoj Komisiji kao izvršnom tijelu, raznim nezavisnim regulatorima tj. agencijama, Sudu Europske unije. (u nastavku: Sud EU) Na petrificiranje europskih upravnih standarda, na njihovo oblikovanje te širenje značajnu ulogu je odigralo, već spomenuto Vijeće Europe, kao i sudska praksa Europskog suda za ljudska prava. (u nastavku: ESLJP).<sup>12</sup>

Djelovanjem i praksom navedenih institucija i drugih europskih aktera, unatoč različitim pravnim sustavima i tradicijama, kao i različitim startnim pozicijama pojedinih zemalja, vidljiva je putanja prema zajedničkom europskom modelu sudstva.<sup>13</sup>

Navedeni model označava koheziju, načela upravnog prava ali i upravnog sudovanja, te sličnosti u mehanizmu osiguravanja sudske kontrole nad upravom, (što je vidljivo u porastu specijalizacije upravnih sudova, procedura koje postaju sve sličnije onoj koju provode ostali sudovi, uređenje sudske kontrole sudova kroz dva stupnja, veći stupanj kontrole odluka, tako i djelovanja javnopravnih tijela...), ali pak obuhvaća i mnoga zajednička načela koja

---

<sup>11</sup>Musa, A. *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih javnih uprava*, Hrvatska javna uprava, 2006., str. 126.

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>Koprić, I., *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, U: Koprić, I., *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, (ur.) Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 7.

predstavljaju svojevrstu podlogu na kojoj se temelje sve odluke kao i samo djelovanje javne uprave. Primjerice, načelo jednakosti, transparentnosti, razmjernosti, kao i niz drugih načela.<sup>14</sup>

## 2.1 Jačanje sudskog nadzora uprave pod utjecajem Europske unije

Bez obzira na različitost pravnih sustava, sudski nadzor uprave za zemlje članice Europske Unije postaje obveza. Obveza sudskog osiguranja nadzora nad upravnim djelovanjem izvedena je iz prakse Europskog suda za ljudska prava (u nastavku: ESLJP) kao i prava Zajednice. A oboje, zahtijevaju opsežan nadzor na upravnim djelovanjem. Nadzor je priznat kao zajednički standard koji vodi razvoju europskog demokratskog društva.<sup>15</sup>

Sukladno članku 6. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, svako se može obratiti neovisnom te nepristranom sudu, radi ostvarenja svojih prava. ESLJP, građanska prava tumači u punom opsegu te ona obuhvaćaju sva subjektivna prava, bilo da imaju uporište u javnom ili privatnom pravu.<sup>16</sup> Presude Suda Europske unije, (u nastavku: Sud EU) nalažu da pojedini nacionalni zakoni država članica Europske unije jamče primjenu europskog prava. Što znači da sudovi neke zemlje članice, svojim građanima moraju jamčiti prava, koja je zajamčila i Europska unija, unatoč činjenici što nacionalno zakonodavstvo takva ista prava uopće ne daje. Uslijed prodora prava Zajednice u sve više segmenata, ona postaju sve važnija. Tako je npr. pravo Zajednice o javnoj nabavi stavljeno u djelokrug sudskog nadzora dok se, recimo, prije navedeno pravo u državama članicama Europske Unije nalazilo izvan kontrole samih sudova.<sup>17</sup>

Prema mišljenju javnosti sudski nadzor postaje neizostavni dio demokracije te glavno sredstvo kontrole javnih tijela od strane građana<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup>Winkler, R, *Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments*, Hrvatska javna uprava, 2007., str. 887-911.

<sup>15</sup>Woehrling, Jean-Marie, *Protecting Legality: Public Administration and Judiciary in EU Countries-How to Conciliate, Executive Accountability and Judicial Review?*, U: Koprić, Ivan, *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 24.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Ibid.*

U zemljama u kojima se sudski nadzor očituje čitav niz godina, mijenja se i njegova kvaliteta, budući da su europski standardi i komparativno pravo potakli razne zahtjeve za stvarnom učinkovitošću nadzora. „Efektivnost sudskog nadzora ne traži samo širok djelokrug kontrole, već i: presude u razumnom roku, učinkovito privremeno rješenje, dovoljnu jačinu nadzora nad odlukama javnopravnih tijela, uključujući i kontrolu činjenica i poštovanje općih načela poput razmjernosti.“<sup>19</sup>

## 2.2 Ratifikacija EKLJP i preporuke Vijeća Europe

*Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* <sup>20</sup>( u nastavku: Konvencija), predstavlja dokument kojeg je iznjedrilo Vijeća Europe.

Konvencijom su definirani europske standarde sudske kontrole nad upravom, te ona uz pravo na pravično suđenje, garantira čitav spektar drugih prava kao i načela koje se izravno primjenjuju u 27 zemalja članica Europske unije kojih su većina ujedno i članice Vijeća Europe.

Vijeće Europe predstavlja najvažniju paneuropsku instituciju, vodeći je igrač u promicanju i zaštiti ljudskih prava te višestranačke demokracije na čitavom europskom kontinentu. Priznanju je doprinijela Konvencija, koja je i usvojena u okviru Vijeća Europe. Uz pomoć navedene Konvencije usustavljen je poseban mehanizam nad zaštitom ljudskih prava i temeljnih sloboda u čijem je središtu ESLJP, koji je zaslužan za nadgledanje nad primjenom istoimene Konvencije, u državama koje su stranke navedene Konvencije. ESLJP u međunarodno pravo unosi čitav niz novina, među kojima se posebno istaknulo priznavanje međunarodnog subjektiviteta pojedinca.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, str. 25.

<sup>20</sup>Zakon o ratifikaciji Konvencije i njezinih protokola objavljen je u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06.

<sup>21</sup>Omejec, Jasna, *Vijeće Europe i Europska unija. Institucionalni i pravni okvir*, Novi informator, Zagreb, 2008., str. 227.

Konvencija<sup>22</sup> je od strane Republike Hrvatske ( u nastavku: RH) ratificirana 5. studenog davne 1997. godine, dok je na snazi bio tadašnji ZUS-iz 1991.<sup>23</sup> Sukladno odredbi članka 141. Ustava RH, Konvencija predstavlja međunarodni ugovor a, *Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, ...čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.* “<sup>24</sup>

Također, Republika Hrvatska je prilikom ratificiranja navedene Konvencije odlučila staviti rezervu, koja se odnosi na održavanje javne rasprave u upravnosudskom postupku sukladno članku 6. st. 1. pozivajući se pritom na odredbu članka 34. st 1. Zakona o upravnim sporovima (u nastavku: ZUS 1991.) sukladno kojoj tadašnji Upravni sud o upravnim sporovima rješava na nejavnoj sjednici.<sup>25</sup> Premda je mogućnost stavljanja rezerve bila dopuštena, ona je znatno umanjila kako razinu tako i kvalitetu pravne zaštite građana i ostalih subjekata u okviru upravnog spora te se protivi ustaljenim standardima razvijenima u suvremenoj Europi. Izostankom javne rasprave kao i mogućnosti kontrole utvrđenja činjeničnog stanja, uvelike je otežavala mogućnost tadašnjem Upravnom sudu smanjenju pogrešaka u njegovu djelovanju.<sup>26</sup>

Drugačije rečeno, upravni se spor shodno ZUS-u iz 1991. godine <sup>27</sup>svodio samo na spor o zakonitosti upravnog akta, dok spor pune jurisdikcije kojim bi tadašnji Upravni sud sam rješavao o konkretnoj upravnoj stvari ali i samostalno utvrđivao činjenično stanje, gotovo da se i nije primjenjivao. Osim u slučaju donošenja odluke kojim se zamjenjuje upravni akt, tj. šutnje uprave.<sup>28</sup> Nakon stupanja na snagu novog ZUS-a u siječnju 2012. godine, spor pune jurisdikcije postaje uvriježeno pravilo a ne kao dosad rijetka iznimka.

---

<sup>22</sup>Zakon o ratifikaciji Konvencije i njezinih protokola objavljen je u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06.

<sup>23</sup>Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

<sup>24</sup>Čl. 141. Ustava Republike Hrvatske, pročišćeni tekst zakona, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>25</sup>Koprić, I., *op.cit.* (bilj. 13), str. 9.

<sup>26</sup>Koprić, I., *loc.cit.*

<sup>27</sup>ZUS-1991. godine.

<sup>28</sup>Koprić, I, *op.cit* (bilj. 13), str. 9-10.

Uz navedenu konvenciju neizostavno je spomenuti i razne Preporuke Vijeća Europe koje imaju cilj zaštititi prava građana koja im mogu prouzročiti tijela javne vlasti. Odbor ministara Vijeća Europe donosi preporuke koje se konkretno odnose na zaštitu prava građana od nezakonitog postupanja tijela javne uprave. Naročito je za ovo područje važna preporuka o sudskoj kontroli akata uprave koja je usvojena 2004. godine, sukladno toj Preporuci svi akti uprave, kako pojedinačni tako i općenormativni, kao i samo postupanje javne uprave podliježu sudskoj kontroli.<sup>29</sup>

### **3. RAZVOJ SUDSKE KONTROLE UPRAVE U HRVATSKOJ OD 1991.-2011.**

Ustav kao najveći pravni akt Republike Hrvatske (u nastavku: RH) propisao je svojemu članku 3. da su vladavina prava te poštivanje prava čovjeka najviše ustavne vrednote. Sam članak 19. Ustava RH zahtjeva da svi pojedinačni akti koje donose tijela državne uprave kao i tijela koja imaju javne ovlasti moraju imati svoje uporište u zakonu, te je zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti kao i tijela koja imaju javne ovlasti.<sup>30</sup>

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine<sup>31</sup> (u nastavku: ZUS) nadopunjuje prethodno navedenu odredbu članka 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, te u svojemu članku 1. propisuje da u upravnom sporu<sup>32</sup> „upravni sudovi odlučuju o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka te o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava (u daljnjem tekstu: upravni spor).“<sup>33</sup>

Kad je riječ o sudskom nadzoru nad upravom neizostavno je spomenuti zakonsku odredbu članka 29. stavka 1. Ustava, koja je rezultat ustavnih promjena 2000. godine, „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku

---

<sup>29</sup>Đerđa, D., Šikić, M., *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Novi Informator, Zagreb, str. 25.

<sup>30</sup>*Ibid.*, str. 24.

<sup>31</sup>ZUS.

<sup>32</sup>Đerđa, D., Šikić, M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 83.

<sup>33</sup>Čl. 1. ZUS-a.

odluči o njegovim pravima i obvezama,<sup>34</sup>navedenom odredbom Ustava zagantirano je pravo na pošteno suđenje prilikom svih sudskih postupaka, pa građani uz Ustavno jamstvo na pošteno suđenje i prethodno spomenutu Konvencije *za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (u nastavku: Konvencija), imaju širi spektar pravne zaštite od upravnosudskog postupanja budući da Konvencija u svojem članku 6. st 1. jamči pravo na pošteno suđenje u svim postupcima.

Uzimajući u obzir da Hrvatski Ustav u svojem članku 29. stavku 1. jamči pravo na pošteno suđenje, u svim pravima i obvezama, te na taj način svojevrsno nadilazi članak 6. st.1.Konvencije, koja jamči pravo na pošteno suđenje samo u onim pravima koja su tiču građanske naravi,<sup>35</sup>vidljivo je da zakonska odredba 29. st. 1., Ustava Republike Hrvatske svojevrsno nadilazi Konvenciju.

Temeljem odluke Ustavnog suda u predmetu pod brojem :U-III-1001/2007 donesene 7.srpnja 2010., godine NN 90/10.,Ustavni sud prosuđuje da prilikom postupanja nadležnih upravnih tijela kao i samog Upravnog suda u konkretnom slučaju (neosnovanog ograničavanja dokaznih sredstava, tj. same mogućnosti utvrđenja relevantnih činjenica u skladu s načelom materijalne istine te uz očite nedostatke u obrazlaganju zauzetih stajališta) dovodi do povrede podnositeljevog ustavnog prava na pravično suđenje. U navedenoj presudi je povrijeđeno pravo podnositelja na pravično suđenje s aspekta općih jamstava sadržanih u članku 29. stavkom 1. Ustava, koja moraju biti poštivana i u postupku sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata uprave, sadržanih u članku 19. stavku 2. Ustava.<sup>36</sup>Odnosno presudom je drugim riječima prvi put odlučeno da se jamstvo prava na pravično suđenje regulirano člankom 29. st. 1. Ustava RH primjenjuje i na sudski postupak pred Upravnim sudom, tj. članak 19. st. 2. Ustava.

---

<sup>34</sup>Čl. 29. st 1. Ustav RH.

<sup>35</sup>Uzelac, Alan, Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011., str. 99.

<sup>36</sup>USRH, U-III-1001/2007, od 7. 7. 2010. (NN 90/2010), t. 11.

### 3.1 Vrste sudske kontrole nad upravom

Zbog širokog spektra poslova koji proizlaze iz ukupnosti upravne funkcije dolazi do situacije da se uprava često puta smatra potencijalnim kršiteljem načela zakonitosti. Ta potencijalna mogućnost kršenja zakona proizlazi iz dva jednako vrijedna trenutka. Jedan ima političko značenje ukoliko uprava kao izvršna vlast u političkoj strukturi društva ima karakter snage koja provodi određene akcije neovisno o samom predstavničkom tijelu, te dolazi s njim u konflikte neposlušnosti koji dobivaju pravni izraz nezakonitosti s osobito teškom kvalifikacijom budući da ugrožavaju pozicije grupe koja odlučuje.<sup>37</sup>

Nadalje, ukoliko je javna uprava količinski opterećena izvršavanjem zakona, u znatnoj mjeri koja premašuje njezinu tehničku opremljenost te kadrovsku strukturu, ekcesi nezakonitosti postat će proporcionalno veći. Svaki od navedenih trenutaka, izazvao je kako političku tako i pravnu potrebu podvrgavanja uprave kontroli, pogotovo kad koreliraju dva spomenuta trenutka. Ako navedenom pridodamo da učinkovitost kontrole ne može biti potpuna ukoliko se ona samo provodi u upravi na način da viša upravna tijela kontroliraju niža tijela, (tkz. administrativna kontrola) te da kontrola koju obavljaju predstavnička tijela ima više političko nego pravno značenje. Stoga je razumljivo da organiziranje kao i provođenje sudske kontrole nad upravom dobiva iznimnu važnost.<sup>38</sup>

### 4.1 Sustav redovnih sudova

Sustav redovnih sudova, obično se u literaturi naziva anglosaksonskim sustavom, budući da njegov povijesni razvoj vezujemo upravo za Veliku Britaniju, zapravo odatle se i prenosi u njezine kolonije, naročito u SAD. Promatrajući iz organizacijskog aspekta, upravno sudovanje posredstvom upravnih sudova poznato je i drugim europskim državama. U Europi pretežito dominira u skandinavskim zemljama, poput Norveške ili recimo Danske.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup>Borković, I., *op.cit.* (bilj. 5), str. 484.

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>*Ibid.*, str. 486.

Početu točku proširenja ovog oblika sudske kontrole uprave izvorno predstavlja britansko pravo. Osobitost britanskog pravnog sustava leži u običajnom pravu, poznatom kao *Common Law*. Običajno pravo predstavlja jedinstven sustav pravnih normi tako i načela u kojima djeluje pojedinac ali i javna vlast.<sup>40</sup> Upravo iz jedinstva općeg prava, izvedena je i potreba da njegove institucije čuva isto tijelo bez obzira tko vrijeđa, odnosna pravna načela. Stoga je posebna zaštitnička uloga povjerena, redovnom sudu te on prema prirodi svoje funkcije i kontrolira upravnu vlast.<sup>41</sup>

Prema sustavu običajnog prava, redovni sudovi kontroliraju zakonitost općenormativnih akata uprave, isto im pripada i pravo kontrole zakonitosti individualnih upravnih akata.<sup>42</sup> Američki pravni sustav se ne razlikuje uvelike od britanskoga, tu je i dalje mjerodavna koncepcija sustava običajnog prava koja zahtjeva da redovni sud bude čuvar ustavnosti tj. zakonitosti.<sup>43</sup>

U SAD-u od poznatog slučaja *Marbury vs. Medison* koji datira od davne 1803.godine, uspostavljeno je načelo sukladno kojem se tretira da je uprava subjekt sudske kontrole, postoji pretpostavka da sudovi mogu uvijek kontrolirati upravu osim u slučaju, kad je sudska kontrola uprave isključena temeljem posebnog zakona. Čak i u tom slučaju sudovi obavljaju kontrolu, ali na način da uvide jesu li u radu uprave, poštivana prava i slobode koje su zajamčene i sadržane u ustavu.<sup>44</sup> Taj sustav koji počiva na načelu diobe vlasti te odgovara cjelokupnim potrebama američkog pravnog poretka. Također, većina pisaca u tom vremenskom razdoblju smatra da nema potrebe da se taj sustav, načelno zamjeni sustavom specijaliziranih sudova.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup>*Ibid.*

<sup>41</sup>*Ibid.*, str. 486-487.

<sup>42</sup>*Ibid.*, str. 487.

<sup>43</sup>*Ibid.*

<sup>44</sup>*Ibid.*

<sup>45</sup>*Ibid.*



## 4.2 Sustav specijaliziranih sudova

Ovaj sustav sudovanja se razvija u Francuskoj, budući da navedenu državu smatramo kolijevkom upravnog prava.

Sustav u kojem sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata obavljaju posebni (specijalizirani) sudovi karakterističan je za francusko pravo, evolucijskim putem formirala su se posebna tijela, sa zadatkom obavljanja kontrole. Francusko shvaćanje sudske kontrole nad upravnom znatno se razlikuje od angloameričkog shvaćanja funkcija i uloge suda. Sudskoj vlasti je nakon velike francuske revolucije dodijeljeno sasvim novo značenje.<sup>46</sup>

Ograničavanjem sudske vlasti preciziranjem nadležnosti, dok se s druge strane nastojalo administraciji osigurati neovisnost od sudstva. Doktrina o podjeli tj. diobi vlasti znatno je poslužila je političkim svrhama, da sudskom sustavu bivšeg režima onemogući utjecaj na administraciju.<sup>47</sup>

Načela koja su u francuskom upravnom sustavu utjecala da se sudskim putem osigurava poštivanje zakonitosti, te se iz same upravne vlasti razvijaju oblici takve kontrole, primjerice Državni savjet u kojemu prevladavaju sudske funkcije, ali nikada nije izgubio ni upravno-konzulativne funkcije s kojima zapravo i započinje njegov razvoj.<sup>48</sup>

Također, u francuskoj je veoma raširena sudska kontrola akata uprave kojom je pružena mogućnost adekvatne zaštite prava kao i pravnih interesa građana.<sup>49</sup>

Svakako možemo istaknuti neka od glavnih obilježja ovog sustava: veći stupanj specijalizacije, potpunije rješavanje upravnih sporova, te naročito izražena uloga sudova da u razvoju upravnog prava. Od svega navedenog najvažnija je stvaralačka uloga koju su sudovi

---

<sup>46</sup>*Ibid.*, str. 488.

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>*Ibid.*

<sup>49</sup>*Ibid.*

odigrali u razvoju samoga upravnog prava, gdje se posebno istaknuo Državni savjet kao i austrijski Upravni sud.<sup>50</sup>

## 5. UPRAVNI SPOR U FORMALNOM I MATERIJALNOM SMISLU

Prilazeći pojmu upravnog spora s krovnog organizacijskog stajališta, upravni spor u formalnom smislu predstavlja spor čije je rješavanje u nadležnosti upravnog suda. To je zapravo i najčišći formalni pojam, koji je primjenjiv i u slučaju kad u redovnom sudu postoje organizacijski izvedena vijeća nadležna za upravne sporove. Definicija upravnog spora u formalno-proceduralnom smislu prisutna je i kad se kao kriterij određivanja spora uzima poseban postupak sukladno kojem postupaju sudovi u upravnom sporu.<sup>51</sup>

Određivanje pojma upravnog spora u formalnom smislu, teško može ispuniti navedenu definiciju budući da pojedini sudovi, primjerice angloamerički povjeravaju vođenje upravnih sporova redovnim sudovima, čime isključuju mogućnost prihvaćanja formalnog pojma upravnog spora. Mogućnost prihvaćanja formalne definicije upravnog spora, imaju oni sudovi koji imaju posebne (specijalizirane) upravne sudove kao što je Francuska.<sup>52</sup>

Upravni spor u materijalnom smislu javlja se kao rezultat istaknutih nedostataka pri određivanju upravnog spora u formalnom smislu. Nedostaci dovode u pravi plan potrebu da pojam upravnog spora formulira u materijalnom smislu s koncepcijom primjene širom od pojma koji se služi formalno-organizacijskim kriterijima.<sup>53</sup> Različita shvaćanja koja dolaze do izražaja prilikom određivanja upravnog spora u materijalnom smislu koncentrirana su u dvije formule, prva prilikom određivanja pojma upravnog spora polazi od samih subjekata upravnog spora te druga koja u tu svrhu uzima pravne norme koje se odnose na predmet spora.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup>*Ibid.*, str. 489.

<sup>51</sup>*Ibid.*, str. 490.

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>53</sup>*Ibid.*

<sup>54</sup>*Ibid.*

## 5.1 Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije

Ovakva podjela upravnih sporova je prema vrstama upravnih sporova predstavlja najznačajniju teorijsku kao i praktičnu podjelu.

Osnovna karakteristika ovakve podjele upravnih sporova leži u distinkciji objekta. Dok se spor o zakonitosti vodi i pokreće sa svrhom ocjenjivanja da li je neki akt koji je donijela uprava zasnovan na zakonu ili nije, odnosno dali postoji ili ne postoji zakonitost.<sup>55</sup>

Zapravo je predmet upravnog spora egzistencija zakonitosti, te se onda uz to mogu dalekosežno stupnjevati i sudske ovlasti u slučaju kad sud ustanovi nezakonitost akta (ovlasti konstatacije ili anulacije odnosno kasacije).<sup>56</sup>U Zakonu o upravnim sporovima iz 1991. godine sud je raspolagao isključivo kasacijskim odlukama, ovlasti suda bile daleko uže nego što su u sporu pune jurisdikcije koji postaje pravilo u novoj zakonskoj regulaciji.

Za razliku od prethodno spomenutog spora o zakonitosti upravnog akta, spor pune jurisdikcije kojim je opseg ovlasti upravnog suda znatno proširena je ono na čemu inzistira Europska unija.

Pa tako kod spora pune jurisdikcije sud je taj koji sam rješava predmet, s obzirom da pravnu osnovu spora uvijek predstavlja povreda nekog subjektivnog prava. S obzirom na navedeno cilj vođenja nekog upravnog spora ogleda se u činjenici da je sud taj koji utvrđuje, osniva ili ukida neku pravnu situaciju, time je sud i vezan da sam odluči o meritumu upravne stvari. Nedvojbeno je da su ovlasti suda znatno proširene u toj vrsti spora te se one za razliku od spora o zakonitosti, približavaju u znatnoj mjeri ovlastima suda u građanskom sporu.<sup>57</sup>

Osim osnovne razlike u cilju i svrsi spora kao te razlikama u širini sudskih ovlasti između spora o zakonitosti i spora pune jurisdikcije, postoje još i razlike u samom načinu određivanja upravnog spora i učinka sudskih odluka.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup>*Ibid.*, str. 491.

<sup>56</sup>*Ibid.*, str. 491-492.

<sup>57</sup>*Ibid.*, str. 492.

<sup>58</sup>*Ibid.*

Tako razlika u načinu određivanja sporova proizlazi iz toga što se sporovi o zakonitosti određuju generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Spor zakonitosti upravnog akta predstavlja glavni oblik upravnog spora. Prilikom određivanja te vrste upravnih sporova, polazi se od toga da je spor o zakonitosti moguće voditi protiv svakog upravnog akta takozvana generalna klauzula, dok se spor o zakonitosti ne može voditi u pojedinim stvarima koje su izričito nabrojane u pravnoj normi takozvana negativna enumeracija. Sporovi pune jurisdikcije određuju se enumerativno, odnosno pravnom normom se utvrđuje kad sud može samostalno meritorno riješiti neki predmet (utvrditi, osnovati, modificirati te ukinuti određenu pravnu situaciju).<sup>59</sup>

Generalna klauzula zapravo više odgovara prirodi spora o zakonitosti, iz razloga što je potrebno da svi upravni akti budu podvrgnuti sudskoj kontroli zakonitosti, dok određivanje nadležnosti suda putem enumeracije odgovara prirodi spora pune jurisdikcije.<sup>60</sup>

Nadalje u upravnom sporu pune jurisdikcije suci raspolažu znatno većom količinom ovlaštenja, za razliku od spora o zakonitosti, te se stoga spor pune jurisdikcije po svojoj naravi pokazuje se kao parnični spor. Pravna teorija polazi od stajališta, da sud u sporu pune jurisdikcije je taj koji meritorno rješava stvar, odnosno konačno raspravlja materijalno-pravni odnos. Sud rješava određeno sporno pitanje, koje se zapravo odnosi na postojanje pravnog odnosa ili na sadržaj tog odnosa. Sud je taj koji zapravo presudom priznaje pojedinačna prava, odnosno taj koji smanjuje ili ukida određenu obvezu. Zaključno sudac koji raspolaže ovlastima pune jurisdikcije, ima sve ovlasti, odnosno i ovlasti suca koji odlučuje o zakonitosti.<sup>61</sup>

## **6. POVIJESNI PREGLED UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

---

<sup>59</sup>*Ibid.*

<sup>60</sup>*Ibid.*

<sup>61</sup>Staničić, F., Britvić Vetma, B. Horvat, B., *Komentar zakona o upravnim sporovima*, NN, Zagreb, 2017. str. 14.

U Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH) upravni je spor, bio uređen Zakonom o upravnim sporovima. Navedeni zakon, RH preuzima iz pravnog uređenja bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u nastavku: SFRJ). Dalje, Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima,<sup>62</sup> nastalo je dosta izmjena ovog Zakona, koji je donesen davne 1977. godine. Zakon je 1992. još k tome dodatno dva puta mijenjan, čime se zapravo nastojalo prilagoditi navedeni zakon samom pravnom sustavu RH, radi njegove što lakše implementacije. U nastavku teksta osvrnut ćemo se na manjkavosti pri vođenju postupka upravnog spora u tadašnje vrijeme u Hrvatskoj.<sup>63</sup>

Na račun samog zakona upućeno je dosta kritika od strane stručne javnosti upravo iz razloga da nije dovoljno usklađen s europskih upravnim standardima u sudovanju, dok drugi argumenti ukazuju na spornost u određivanju podliježe li neka stvar upravnosudskom nadzoru ili ne. Zapravo je najviše kritika upućeno nepravovremenom rješavanju slučajeva pred Sudom.<sup>64</sup> Ustanovljenjem novoga specijaliziranog Upravnog suda na području Republike Hrvatske, napušten je angloamerički sustav nadzora uprave a prihvaćen je francuski sustav koji se temelji na specijaliziranim sudovima za razliku od dotadašnjeg angloameričkog koji svoje ishodište ima u nadzoru uprave putem redovnih sudova.<sup>65</sup>

Ustroj upravnog sudovanja u SFRJ temeljio se na dva stupnja, dok se Hrvatski zakonodavac prilikom novog zakonskog uređenja odlučio na drugačije zakonsko rješenje, odnosno ustroj na način da se upravni spor vodio kao jednostupanjski. Tako da je u to vrijeme u Hrvatskoj djelovao samo jedan Upravni sud nadležan za čitav teritorij RH, kojemu je sjedište bilo u glavnom gradu Zagrebu.<sup>66</sup>

Zapravo je rasprava o upravnom sudovanju na području u Republike Hrvatske svojevrsno potaknuta 1997. godine ratifikacijom Konvencije od strane Republike Hrvatske. Konvenciju je bilo potrebno prilagoditi članku 6. st. 1., koji zahtijeva reviziju upravnosudskog

---

<sup>62</sup>Zakon o preuzimanju zakona o upravnim sporovima, NN, br. 53/91.

<sup>63</sup>Đerđa, D., *op.cit.* (bilj. 2), str. 4.

<sup>64</sup>*Ibid.*

<sup>65</sup>*Ibid.*

<sup>66</sup>*Ibid.*, str. 4-5.

zakonodavstva, odnosno opravdanost postojanja samo jednog prvostupanjskog upravnog suda te suda posljednjeg stupnja u upravnim stvarima.<sup>67</sup>

Drugim riječima, Upravni je sud sudio i u prvom i u drugom stupnju sukladno ZUS-u iz 1991. koji se primjenjivao sve do 31. prosinca 2011. godine. Do stupanja na snagu nove zakonske regulative ZUS-a 2012. godine, kojim su osnovana četiri nova prvostupanjska suda u glavnim gradovima RH, tj. Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci dok je dotadašnji Upravni sud preoblikovan u Visoki upravni sud o čemu ćemo se dotaknuti u nastavku idućeg poglavlja.

## **7. NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010. GODINE**

U Republici Hrvatskoj ( u nastavku: RH) novo zakonsko uređenje *Zakona o upravnim sporovima iz 2010.godine*<sup>68</sup> (U daljnjem tekstu: ZUS)na snazi je skoro već više od 10 godina, odnosno s primjenom od 1.siječnja 2012.godine.

Upravni spor u novom zakonskom uređenju RH karakterizira osiguranje dvostrukog cilja. „S jedne strane, on treba osigurati djelotvornost načela zakonitosti u upravnom odlučivanju i postupanju uopće, dok s druge strane treba osigurati zaštitu prava i pravnih interesa građana i pravnih osoba koji mogu biti povrijeđeni upravnim odlukama i postupanjima.“<sup>69</sup>

Glavno obilježje novog ZUS-a je bitno proširenje područja upravnosudskog nadzora kao i sudske zaštite te se osim ocjene zakonitosti upravnih akata sudskoj kontroli podvrgavaju i postupanja javnopravnih tijela, upravni ugovori te opći akti širokog kruga donositelja.<sup>70</sup>

U pripremi i provedbi reforme novog ZUS-a, naročito je istaknuto kako njime prije svega morala osigurati:

---

<sup>67</sup>*Ibid.* str. 5.

<sup>68</sup>ZUS.

<sup>69</sup>Đerđa, D., Šikić, M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 83.

<sup>70</sup>Đerđa, D., Šikić, M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 31.

„pravna zaštita od svih upravnih djelovanja

- nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona
- usmena rasprava – reformacijske umjesto kasatornih odluka
- donošenje odluke od suca pojedinca“<sup>71</sup>

Što se tiče stranki u upravnom sporu, u novom se zakonskim rješenjem proširuje pojam tuženika, stoga prema novom ZUS-u „Tuženik je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora.“<sup>72</sup> Budući da u nacionalnom pravnom sustavu ne postoji normirani pojam javnopravnog tijela te on obuhvaća širok krug subjekata, tako je članom 2. stavkom 2. propisano da se javnopravnim tijelom sukladno novom ZUS-u, smatra „tijelo državne uprave i drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravna osoba koja ima javnu ovlast i pravna osoba koja obavlja javnu službu (pružatelj javnih usluga).“<sup>73</sup>

Novim su zakonom propisana i nova načela sukladno kojima se upravni sporovi vode na području RH, a ona su: načelo zakonitosti, načelo izjašnjavanja stranke, načelo usmene rasprave, načelo učinkovitosti te načelo pomoći nekoj stranci. Navedena načela nisu jedina koja moraju biti poštivana prilikom rješavanja upravnih sporova, te koja prvostupanjski upravni sudovi moraju uzeti u obzir prilikom svojeg postupanja. Na prvom mjestu su svakako načela koja su regulirana Ustavom RH, te razni međunarodni dokumenti koje je RH ratificirala,<sup>74</sup> kao što je npr. *Konvencija* koju smo već prethodno spomenuli.

S obzirom na ograničeni opseg ovog rada, kroz rad objasniti ćemo samo načelo usmene rasprave budući da je ono relevantno za ovaj rad. Budući da je u prošlosti Upravni sud sve do stupanja na snagu nove zakonske regulacije ZUS-a, prilikom rješavanja upravnih

---

<sup>71</sup>Koprić, I, *op.cit.* (bilj. 13), str. 10.

<sup>72</sup>Čl. 18. ZUS-a.

<sup>73</sup>Čl. 2. st. 2. ZUS-a.

<sup>74</sup>Derđa, D, Šikić M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 32.

sporova sudio na zatvorenoj sjednici što je uvelike otežavalo njegovo rješavanje predmeta prilikom upravnog postupanja ali i bilo u suprotnosti s ostatkom članica Europske Unije gdje su upravni sudovi sudili na javnim sjednicama.

## **8. TEMELJNI PRAVNI INSTITUTI SADRŽANI U ZUS-U IZ 2010. GODINE**

U sklopu ovog poglavlja posebno ćemo se detaljnije osvrnuti na nove pravne institute sadržane u novoj zakonskoj regulaciji ZUS-a, a čija je primjena uslijedila od 1. siječnja 2012.godine. Donošenjem navedenog zakona nacionalni pravni poredak Republike Hrvatske kao 27. članice EU u cijelosti je usklađen s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*), ali i s jamstvom na pošteno suđenje u svim postupcima kako je ono postavljeno člankom 6. st 1. Konvencije.

U ovome radu pobrojana većina novih pravnih instituta, poput proširenja predmeta upravnog spora, promjena u sudovanju, javnosti rasprave kao i slobodi četiri novoosnovana prvostupanjska upravna suda da mogu samostalno utvrđivati činjenično stanje i izvoditi dokaze. Strankama je dana mogućnost izjavljivanja žalbe protiv odluka novoosnovanih prvostupanjskih upravnih sudova, dolazi i do promjene u regulaciji samog sustava izvanrednih pravnih lijekova, tj. uvodi se mogućnost preispitivanja zakonitosti pravomoćne sudske presude, putem zahtjeva za preispitivanje zakonitosti, dalje kao u potpunosti novi pravni institut nove zakonske regulacije ZUS-a, uvedeni su prekid upravnost spora, ogledni spor te obustava upravnog spora.<sup>75</sup>

Prethodno navedeni pravni instituti predstavljaju većinu sadržajnih izmjena u novoj modificiranoj zakonskoj regulaciji ZUS-a, te će o njima biti riječ u daljnjem nastavku rada, dok su neki pravni instituti namjerno izostavljeni s obzirom da prelaze opseg ovog rada.

---

<sup>75</sup>Derđa, D., Šikić M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 31.



## 8.1 Predmet upravnog spora

Najvažnija izmjena ZUS-a, odnosi se na opseg proširenja predmeta upravnog spora, odnosno upravni je spor od 1991. godine pa sve do stupanja na snagu nove zakonske regulacije ZUS-a 2012.godine, bio je preusko postavljen te se vodio samo zbog ocjene zakonitosti upravnog akta kao i u slučaju šutnje uprave, tj. propuštanja nadležnih tijela da u za to propisanom roku donesu upravni akt.<sup>76</sup>

S obzirom na uređenje ZUS-a iz 1991. godine<sup>77</sup> (u nastavku: ZUS-1991), pred tadašnjim Upravnim sudom nisu se mogla pobijati ostala postupanja javnopravnih tijela.<sup>78</sup> Te su ona bila pod ingerencijom sudova opće nadležnosti. Iznimku od navedenog, jedino jepredstavljala situacija kad su pojedinačnim aktom tj. nezakonitim postupanjem službenih osoba, povrijeđena Ustavom zajamčena prava i slobode čovjeka i građanina. Stoga, bi se u tom slučaju pred tadašnjim Upravnim sudom vodio kvaziustavni spor.<sup>79</sup>

Posebnu ulogu u širenju uloge upravnog spora odigrao je i novi Zakon o općem upravnom postupku 2009. godine,<sup>80</sup>(u nastavku: ZUP) s primjenom od 1. siječnja 2010. godine. Taj je zakon u više svojih članaka predviđa mogućnost samog pokretanja upravnog spora protiv drugostupanjskog rješenja, ali je navedena i mogućnost pokretanja upravnog spora protiv prvostupanjskog rješenja u slučaju kad se na njega ne može izjaviti žalba.<sup>81</sup> Isto tako, nova zakonska regulacija ZUP-a načelno propisuje da se upravni spor može pokrenuti i voditi protiv rješenja drugostupanjskog javnopravnog tijela donesenog povodom prigovora na postupanje drugih javnopravnih tijela<sup>82</sup>, ali zasigurno i u situacijama kada tijelo koje nadzire pružatelj usluga nije poduzelo određene mjere iz vlastite nadležnosti za koje je zapravo bilo

---

<sup>76</sup>„Upravnim aktom smatra se 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.“ - Članak 6. stavak 2. ZUS-a iz 1991. godine.

<sup>77</sup>ZUS iz 1991.godine.

<sup>78</sup>Članak 1. ZUP-a iz 1991. godine propisuje kako se: “javnopravnim tijelima smatraju tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti.“

<sup>79</sup>Čl. 66.-76. ZUS-a iz 1991. godine.

<sup>80</sup>Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21.

<sup>81</sup>Čl. 105.–121. ZUP-a, se kao redoviti pravni lijek propisuje žalba.

<sup>82</sup>Čl. 122. st 4., 155. i 156. ZUP-a.

očekivano da će ih poduzeti shodno uloženom prigovoru.<sup>83</sup> Naposljetku, novi ZUP je odredio da se upravni spor može voditi i u situaciji neizvršavanja obveza koje su prigovorom protiv upravnog ugovora nametnute javnopravnome tijelu, a za čije je utvrđivanje ništetnosti upravnog ugovora nadležan sam sud za upravne sporove.<sup>84</sup>

Tako prema članku 3. st. 1. novoga ZUS-a, predmet upravnog spora znatno je proširen te on sada obuhvaća: „ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu, ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.“<sup>85</sup> Dok je u novu zakonsku regulaciju ZUS-a., po prvi put uključena i „ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu“ (čl. 3. st. 2. ZUS-a iz 2010.).<sup>86</sup> O zakonitosti općeg akta sukladno članku 86. st. 1. odlučuje Visoki upravni sud na javnoj sjednici, te sud može presudom „ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.“ (čl. 86. st. 3.)<sup>87</sup>

Proširenje predmeta upravnog spora ako ga usporedimo s prethodnom zakonskom regulacijom ZUS-a iz 1991, više je posljedica donošenja novog ZUP-a, 2009. godine nego stvarni izraz volje aktera koji su bili uključeni u njegovu cjelovitu pripremu. Proširenje opsega ZUP-a manje-više je provedeno i u novom ZUS-u. Naposljetku i proširenje primjene samog ZUP-a je isto takouvelike inspirirano prethodno navedenim europskim standardima,

---

<sup>83</sup>Čl. 157. i 158. ZUP-a.

<sup>84</sup>Čl. 154. ZUP-a propisuje da se prigovor može izjaviti i zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora. Dalje o tom prigovoru rješanjem odlučuje tijelo koja temeljem zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor.

<sup>85</sup>Čl. 3. st. 1. ZUS-a.

<sup>86</sup>*Ibid.*, st. 2.

<sup>87</sup>Čl. 86. st. 1. i st. 3. ZUS-a.

kao i raznim drugim međunarodnim dokumentima, od kojih iznimno važnu ulogu zauzimaju Preporuke Vijeća Europe Rec(2004)20.<sup>88</sup>

S obzirom na prethodno navedeno, možemo zaključiti da je sukladno novom ZUS-u, upravnosudska zaštita osigurana u znatno širem opsegu, za razliku od ZUS-a 1991. Te je sada u potpunosti i usklađena s Preporukom Odbora ministara Vijeća Europe o sudskoj kontroli akata uprave iz 2004. godine.

## 8.2. Dvostupanjski ustroj upravnog sudovanja

Promjene uvjetovane procesom europeizacije nisu izostavile ni u upravnom sudovanju. Tako je ustrojstvo upravnog sudstva u dva stupnja za RH predstavlja neizostavnu novinu ZUS-a, koja je uvelike omogućila ostvarenje Ustavom zajamčenog prava na žalbu protiv odluka koje donose upravni sudovi.

Stupanjem na snagu nove zakonske regulacije ZUS-a u siječnju 2012. godine, u povodu upravnih sporova u rješavaju novoosnovani upravni sudovi te Visoki upravni sud.<sup>89</sup>Osnovana su četiri nova prvostupanjska upravna suda, u Splitu, Osijeku, Rijeci i Zagrebu, dok je tadašnji Upravni sud formalno preoblikovan u Visoki upravni sud.<sup>90</sup>Nadležnost novoosnovanih prvostupanjskih upravnih sudova seže na području jedne ili više županija ili dijela županije. S druge strane, nadležnost Visokog upravnog suda kao suda drugog stupnja uspostavlja se na području Republike Hrvatske (u nastavku: RH) sa sjedištem u glavnom gradu Zagrebu.<sup>91</sup>

Također, kad je riječ o nadležnosti novoosnovanih prvostupanjskih upravnih sudova te drugostupanjskog Visokog upravnog suda moramo naglasiti da je ona s jedne strane propisana novim Zakonom o sudovima, dok je s druge strane, propisana ZUS-om. Nadalje, s obzirom na

---

<sup>88</sup>Koprić, I., *op.cit* (bilj. 13), str. 11.

<sup>89</sup>Čl. 12. st. 1. ZUS-a.

<sup>90</sup>Koprić, I. *Prilagodba hrvatske javne uprave europskim standardima*, Zagreb, 2014., str. 32.

<sup>91</sup>Čl. 15. st. 2. i st. 3. Zakona o sudovima, pročišćeni tekst, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22.

prethodno navedeno, četiri novoosnovana prvostupanjska upravna suda prilikom rješavanja predmeta odlučuju: „o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora i u drugim zakonom propisanim slučajevima.“<sup>92</sup>

S druge strane nadležnost Visokog upravnog prostire se na odlučivanje: „o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba; o zakonitosti općih akata; o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima.“<sup>93</sup>

Uspostavom upravnog sudstva u dva stupnja zadovoljeni su standardi koje predviđa *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.

### **8.3 Javnost rasprave i slobodno utvrđivanje činjenica**

Jedna od sadržajnih izmjena ZUS-a, odnosi se na obvezu utvrđivanja činjeničnog stanja kao i obvezu održavanja usmene kontradiktorne javne rasprave kao jednog od pet proklamiranih temeljnih načela novog zakonskog uređenja.

Također, navedeno načelo je u novom zakonskom uređenju razrađeno kroz mnoge odredbe koje uređuju vođenje javne rasprave.<sup>94</sup>

Dalje, usmena javna rasprava jedno je od načela u okviru novog ZUS-a, kojem je posvećena posebna pozornost, budući da je u prošlosti usmena javna rasprava bila iznimka a ne pravilo u upravnom postupku. Tako prema članku 7.st.1. novog ZUS-a je propisano da upravni sud odlučuje temeljem usmene, neposredne kao i javne rasprave,<sup>95</sup> dok je u stavku 2. istog članka regulirano da upravni sud u upravnom sporu o isključenju javnosti može odučiti

---

<sup>92</sup>Čl. 12. st. 2. ZUS-a, te čl. 22. Zakona o sudovima.

<sup>93</sup>Čl.12. st. 3. ZUS-a, te čl. 25. Zakona o sudovima.

<sup>94</sup>V. čl. 37- 39. ZUS-a.

<sup>95</sup>Čl. 7. st. 1. ZUS-a.

samo u slučajevima koji su propisani ovim Zakonom.<sup>96</sup>Prema odredbi članka 38. st. 2., ukoliko to predviđaju razlozi zaštite privatnosti, tajnosti podataka i drugi zakonom propisani razlozi sud će isključiti javnost za cijelu raspravu ili njezin dio, dok je u stavku 3. propisano da se o isključenju javnosti upravni sud odlučuje rješenjem.<sup>97</sup>

Alen Rajko, vidi usmenu raspravu kao jedan od neposrednih oblika ostvarivanja kontradiktornosti upravnog spora, koja se ostvaruje i posredno razmjennom pismenih podnesaka stranki, ali i kao glavni kanal izjašnjavanja stranaka kao i provedbe dokaznog postupka u upravnom sporu.<sup>98</sup>Dalje, autor smatra da kad se odluka suda u cijelosti temelji na dokazima, koji su izvedeni u upravnom postupku kojim je donesena osporava odluka, na raspravi se čita sadržaj samog spisa predmeta tog postupka. Stoga, je javna rasprava jedan od ključnih mehanizama putem kojeg stranke realiziraju i ostvaruju pravo na „jednakost oružja“, odnosno jednakost u mogućnosti korištenja procesnim sredstvima.<sup>99</sup>

Sukladno novom zakonskom uređenju člankom 7. st. 2. ZUS-a, propisano je kako sud može odlučiti u upravnom sporu bez održavanja javne raspravesamo u slučajevima propisanim ovim Zakonom.<sup>100</sup>Tako su novim ZUS-om, propisana četiri zakonska uvjeta kad se upravni spor može riješiti bez provođenja usmene javne rasprave. Navedeni slučajevi su: „ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti,u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu,ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti,ako tužitelj osporava samo primjenu materijalnog prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave.“<sup>101</sup>

Novina u novoj zakonskoj regulaciji ZUS-a je i slobodno utvrđivanje činjenica koje je regulirano člankom 33. kojiglasa „Sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice“ te „Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan i činjenice koje je sam utvrdio,“ dalje „stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi ali sud nije vezan tim prijedlozima.“ Kao

---

<sup>96</sup>*Ibid.*, st. 2.

<sup>97</sup>Čl. 38. st. 2. i st. 3. ZUS-a.

<sup>98</sup>Rajko A., *op.cit* (bilj. 9), str. 45.

<sup>99</sup>*Ibid.*

<sup>100</sup>Čl 7. st 2., ZUS-a.

<sup>101</sup>Čl. 36., ZUS-a.

dokazi u postupku mogu se uzeti u obzir „isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid kao i druga dokazna sredstva.“<sup>102</sup>U postupku „sud izvodi dokaze prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.“<sup>103</sup>(čl. 33. st. 4. ZUS-a)

Sukladno članku 34. stavku 1.,stranke su obavezne u tužbi kao i u odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima teme svoje zahtjeve, te predlagati sve dokaze potrebne u svrhu njihova utvrđivanja i izjasniti se o svim činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranki. Nadalje, u stavku 2. istog članka sud može od stranke zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice i predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje. Sud joj u tu svrhu može odrediti primjeren rok. Također, u stavku 3. je propisano da sud od stranke može zatražiti da u primjerenom roku dopuni te obrazloži svoje podneske, dostavi isprave kao i druge dokaze koji se mogu iskoristiti u upravnom sporu, ukoliko stranka u određenom roku ne dostavi sudu tražena dokazna sredstva, sud te dokaze može pribaviti sukladno pravilima kojima je uređeno pribavljanje dokaza u parničnom postupku.<sup>104</sup>

Prema mišljenju autora Đerđe, i Šikića cilj formulacije zakonske odredbe članka 34. treba nužno „pridonijeti učinkovitosti i ekonomičnosti vođenja upravnog spora, osobito u svezi s utvrđivanjem činjeničnog stanja i pripremanjem usmene rasprave, koja je prema ZUS-pravilo u vođenja spora.“<sup>105</sup>

#### 8.4 Meritorno rješavanje

Meritorno rješavanje upravnih sporova također predstavlja novinu zakonskog uređenja ZUS-a, a tiče se konkretno opsega ovlasti novoosnovanih upravnih sudova,prilikom odlučivanja o upravnim sporovima,koje su u novom zakonskom uređenju znatno šire nego u prethodnom.

---

<sup>102</sup>Čl. 33. st. 1, st. 2, st. 3. ZUS-a.

<sup>103</sup>Ibid., st. 4.

<sup>104</sup>Čl. 34. st. 1., st. 2. i st. 3. ZUS-a.

<sup>105</sup>Đerđa D., Šikić M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 205.

Tako prema članku 42. prethodnog ZUS-a iz 1991. godine,<sup>106</sup>tadašnji Upravni sud prilikom rješavanja upravnih sporova raspolaže kasacijskim ovlastima, odnosno ne mora se upuštati u rješavanje o meritumu upravne stvari već može poništiti osporeni upravni akt na način da uvaži tužbu presudom ili je u drugu ruku odbije kao neosnovanu temeljem postojećih činjenica.<sup>107</sup>

Stupanjem na snagu nove zakonske regulacije ZUS-a iz 2012.godine, potaknute djelovanjem već prije spomenutih europskih institucija,te ulaskom RHu Europsku zajednicu 2013.godine,spor pune jurisdikcije postaje temeljno pravilo temeljem kojega novoosnovana četiri prvostupanjska upravna suda prilikom svojeg postupanja u pravilu sami moraju riješiti konkretnu upravnu stvar osim u nekolicini zakonom propisanih iznimki.

Navedeno je označilo svojevrsnu tendenciju prijelaza sudstva s kasacijskih odluka upravnih sudova na informacijske. Što je dalje rezultiralo većom pravnom zaštitom građana,te ponajviše približilo Republiku Hrvatsku zajedničkom modelu europskog upravnog sudovanja.

## **8.5 Izjavljivanje žalbe protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova**

Predstavlja konačno pruženu mogućnost izjavljivanja žalbe na odluku prvostupanjskog upravnog suda. U ranijim uređenjima nije postojala opcija izjavljivanje ovakve žalbe, te stranka(e) čije je pravo povrijeđeno presudom tadašnjeg Upravnog suda, mogle su svoju pravnu zaštitu potražiti jedino podnošenjem ustavne tužbe Ustavnim sudom Republike Hrvatske, uz prethodno zadovoljen uvjet da su im presudom Upravnog suda povrijeđena Ustavom zajamčena prava i slobode čovjeka i građanina.

U članku 66. st. 1. ZUS-a sadržani su razlozi radi kojih se može izjaviti žalba protiv prvostupanjske presude Upravnog suda, a oni su: „bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenoga činjeničnog stanja u sporu, pogrešne primjene materijalnog prava

---

<sup>106</sup>ZUS iz 1991. godine.

<sup>107</sup>Koprić I., *op.cit.* (bilj. 13), str. 113.

Člankom 66.a stavkom 1 i 2. su propisani razlozi u kojima žalba protiv presude nije dopuštena; tako žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom, te je predmet prvi put vraćen na ponovni postupak. Nadalje, žalba nije dopuštena ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje koja nije donesena u propisanom roku, (66a.st.1) te na posljétku žalba nije dopuštena ni protiv dijela presude koji je uključen u sam sadržaj sudske nagodbe. (66a.st 2.)<sup>108</sup>

## 8.6 Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti

Riječ je naime o izvanrednom pravnom lijeku, sukladno kojem stranke imaju pravo preispitati zakonitost pravomoćne presude pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, kao najvišoj instancijom u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Budući da kod preispitivanja zakonitosti pravomoćne sudske presude odlučuje Vrhovni sud, ustavotvorac se na taj način uskladio s zakonskom odredbom članka 116. Ustava Republike Hrvatske kojim je propisano da Vrhovni sud kao najviše instancije...,osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni“. <sup>109</sup>Upravo radi samog izbjegavanja pretrpavanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske raznim zahtjevima preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude od strane građana, podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti zakonodavac povjerava diskrecijskoj ocjeni Državnog Odvjetništva Republike Hrvatske. (u nastavku: DORH).<sup>110</sup>

Tako sukladno odredbi članka 78. st. 2. zahtjev se podnosi DORH-u, u roku od šest mjeseci od dana dostave pravomoćne sudske presude strankama. DORH ovaj zahtjev može podnijeti i po službenoj dužnosti.<sup>111</sup> Stavak 3. istog zakona kaže da Vrhovni sud o zahtjevu

---

<sup>108</sup>Čl. 66 a. st. 1 i 2. ZUS-a.

<sup>109</sup>Čl. 116. Ustava RH.

<sup>110</sup>Đerđa, D. i Šikić, M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 293-294.

<sup>111</sup>Čl. 78. st. 2. ZUS-a.



odlučuje u vijeću od pet sudaca, ukoliko, „Vrhovni sud Republike Hrvatske usvoji zahtjev, može ukinuti presudu i vratiti predmet na ponovno rješavanje ili preinačiti presudu.“<sup>112</sup>

Povreda, radi koje se podnosi zahtjev za preispitivanje zakonitosti, prema mišljenju autora Đerđa i Šikića najčešće se odnosi na postupovna kao i materijalna pitanja, te na pogrešno kao i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.<sup>113</sup>

## 8.7. Prekid upravnog spora i obustava upravnog spora

Prekid upravnog spora kao i obustava upravnog spora dva su u potpunosti nova pravna instituta propisana ZUS-om, te nisu bili sadržani u ZUS-u iz 1991. godine. Tako su institutom prekida upravnog spora propisani razlozi u kojim slučajevima upravni sudovi mogu prekinuti upravni spor, dok su obustavom upravnog spora propisani razlozi (slučajevi) u kojima se upravni spor obustavlja po sili zakona.

Sukladno članku 45. stavku 1. ZUS-a, sud rješenjem prekida upravni spor: do pravomoćnosti sudske presude koja je donesena u oglednom sporu te u slučaju kad je to propisano zakonom.<sup>114</sup> U stavku 2. istog članka propisano je da sud može rješenjem prekinuti spor: „dok se ne odluči o prethodnom pitanju ako je postupak o prethodnom pitanju pokrenut pred sudom ili nadležnim javnopravnim tijelom, dok Visoki upravni sud ne odluči o zakonitosti općeg akta koji se u konkretnom slučaju primjenjuje, kad je to propisano zakonom.“<sup>115</sup> Protiv navedenog rješenja o prekidu upravnog spora može se podnijeti žalba.<sup>116</sup>

U vrijeme trajanja prekida upravnog spora prestaju teći svi rokovi koji su određeni za obavljanje radnji u upravom sporu te upravni sud ne može poduzimati nikakve druge radnje.<sup>117</sup> Čim prestanu razlozi prekida upravnog spora, sud je taj koji donosi rješenje o

---

<sup>112</sup>Ibid., st. 3 i 4.

<sup>113</sup>Đerđa, D. i Šikić, M., *op.cit.* (bilj. 29), str. 294.

<sup>114</sup>Čl. 45. st. 1. ZUS-a.

<sup>115</sup>Ibid. st. 2.

<sup>116</sup>Ibid. st. 3.

<sup>117</sup>Ibid. st. 4.

nastavku upravnog spora na temelju prijedloga stranke ili po službenoj dužnosti, dok rokovi koji su prekidom upravnog spora prestali teći, počinju iznova teći od dana dostave rješenje o nastavku upravnog spora.<sup>118</sup>

Dalje što se tiče odlučivanja u oglednom upravnom sporu članak 48. st 1. propisuje „Ako je u deset ili više prvostupanjskih upravnih sporova predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu. U ostalim predmetima prvostupanjski upravni sud će rješenjem prekinuti spor.“<sup>119</sup> Prekinute upravne sporove prvostupanjski upravni sud nastavlja voditi tek nakon donošenja pravomoćne sudske presude koja je donesena u oglednom sporu, te uz primjenu dokaza provedenih u oglednom sporu.<sup>120</sup> Sud može temeljem pravomoćne presude koja je donesena u oglednom sporu riješiti upravi spor pokrenut nakon pravomoćnosti te presude bez da provede usmenu javnu raspravu, ali nakon omogućavanja strankama da se o tome izjasne.<sup>121</sup>

Uz prethodno objašnjeni prekid upravnog spora, novi pravni institut predstavlja i obustava upravnog spora koja je propisana člankom 46. stavkom 1. koji glasi: Sud će rješenjem obustaviti upravni spor u sljedećim zakonom propisanim slučajevima: „kad tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se s obzirom na narav upravne stvari ne može nastaviti, kad nastupe razlozi propisani člankom 41. stavkom 1. i 2., člankom 43. stavkom 1., ili člankom 88. ovoga Zakona, kada se iz cjelokupnog stanja spora može zaključiti da je tužitelj odustao od tužbenog zahtjeva.“<sup>122</sup>

Rješenje o obustavi upravnog spora upravni sud dostavlja svim strankama u sporu kao i nasljednicima odnosno pravnim sljednicima tužitelja koji je umro ili prestao postojati, nakon što se oni utvrde.<sup>123</sup> Upravni sud će nasljednicima umrlog tužitelja, na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti, odrediti privremenog zastupnika kojemu će dostaviti rješenje o obustavi spora, ukoliko ocijeni da bi ostavinski postupak mogao dulje potrajati.<sup>124</sup> Kad je riječ o

---

<sup>118</sup>*Ibid.* st. 5.

<sup>119</sup>Čl. 48. st. 1. ZUS-a.

<sup>120</sup>*Ibid.* st. 2.

<sup>121</sup>*Ibid.* st. 3.

<sup>122</sup>Čl. 46. st. 1. ZUS-a.

<sup>123</sup>*Ibid.*, st. 2.

<sup>124</sup>*Ibid.*, st. 3.

pravnoj osobi koja je prestala postojati, upravni sud rješenje o obustavi upravnog spora dostavlja drugim strankama te pravnom sljedniku tužitelja nakon što se on utvrdi.<sup>125</sup>

Zaključno, „Protiv rješenja o obustavi spora stranka može podnijeti žalbu. Dok se postupak po žalbi o obustavi spora ne završi, na rokove za poduzimanje radnji te na prava stranaka na odgovarajući način primijenit će se pravila o prekidu spora.“<sup>126</sup>

## 8.8 Privremene mjere

Novi pravni institut u novoj zakonskoj regulaciji ZUS-a, svakako su privremene mjere, specifičnost novog instituta privremenih mjera ogleda se u tome što njih izdaje upravni sud(ovi) isključivo na prijedlog stranke. Tako sukladno članku 47. ZUS-a: *Sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta. O privremenoj mjeri sud odlučuje rješenjem. Protiv rješenja o privremenoj mjeri može se uložiti žalba.*<sup>127</sup>

Institut privremenih mjera zapravo je zamišljen da se u primjenjuje u ovršnom postupku, čija je glavna svrha prisilno osiguranje novčanih kao i nenovčanih tražbina.<sup>128</sup> S obzirom da ZUS-om nije propisano koje se konkretno privremene mjere mogu izdati, s obzirom na to sudovi imaju veliku slobodu u primjeni čl 47. Zaključno, privremene mjere moraju biti takve da se njima na najbolji mogući način postigne svrha osiguranja. O privremenoj mjeri(ma) sud odlučuje rješenjem, protiv kojeg je moguće podnijeti žalbu.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup>*Ibid.*, st. 4.

<sup>126</sup>*Ibid.*, st. 5.

<sup>127</sup>Čl. 47. st.1., st. 2., st. 3., ZUS-a.

<sup>128</sup>Đerđa, D., Šikić, M., *op.cit* (bilj. 29), str. 234.

<sup>129</sup>Đerđa, D., Šikić, M., *loc.cit*.

## 10. PROMJENE U SASTAVU SUDA PRILIKOM RJEŠAVANJA UPRAVNIH SPOROVA I TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA

ZUS je donio promjene u sastavu suda prilikom odlučivanja o upravnim sporovima. Unatoč dugoj tradiciji koju je RH imala u povjeravanju odlučivanja u rješavanju upravnih sporova sudskim vijećima dolazi do propisivanja donošenja odluka od strane sudaca pojedinaca.

Tako prema odredbi članka 14. st. 2., novog ZUS-a, sudac pojedinac u upravnim sporovima odlučuje u sljedećim zakonom propisanim slučajevima: „(o) tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku, osim kad je upravna stvar zbog javnog interesa neposredno riješena jer je to bilo nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti, o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu, o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela.“<sup>130</sup>Dalje, Visoki upravni sud otkad je osnovan ZUS-om 2012. godine sukladno stavku 3. istog članka odlučuje u vijeću od tri suca, a kad odlučuje o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca.<sup>131</sup>

S druge strane, što se tiče samih troškova upravnog spora, njih sukladno ZUS-u: čine opravdani izdaci koji su učinjeni tijekom ili u povodu samog upravnog spora. Troškovi upravnog spora uključuju i nagradu za angažman odvjetnika, te drugih osoba koje isto tako imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.<sup>132</sup> Dok se vrijednost predmeta upravnog spora smatra neprocjenjivom.<sup>133</sup>ZUS-om je dalje propisao da u upravnom sporu „Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmljuju se iz sredstava suda. Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud

---

<sup>130</sup>Čl. 14. st. 2., ZUS-a.

<sup>131</sup>*Ibid.* st. 3.

<sup>132</sup>Čl. 79. st. 1. ZUS-a.

<sup>133</sup>*Ibid.*, st. 2.

može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.“<sup>134</sup>

Ukoliko je stranka povukla tužbu, žalbu te drugi prijedlog, koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi i te troškove tim strankama.<sup>135</sup> Sud može odlučiti o troškovima upravnoga spora zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana, od dana objave same presude, dok je protiv tog rješenja žalba dopuštena.<sup>136</sup>

## 11. ZAKLJUČAK

RH kao i mnoge suvremene demokracije, učinila je velik iskorak u usklađivanju nacionalnih pravnih propisa RH s pravom Europske unije. Donošenjem novog ZUS-a, RH je u posljednjih više od 10 godina u velikoj mjeri promijenila sustav upravnog sudovanja te se sa sigurnošću približila europskom modelu upravnog sudovanja kao posljednja u nizu od 27. članica Europske integracije. Četiri novoosnovana prvostupanjska upravna suda, započeli su sa svojim radom 1. siječnja 2012. godine, dok se paralelno s tim bivši Upravni sud nadležan za čitavo državno područje RH preoblikovao u Visoki upravni sud, odnosno sud koji u upravnim sporovima rješava u drugom stupnju, čime je pravna zaštita građana u upravnim sporovima dodatno pojačana.

Nadalje, donošenjem posebnog upravnog zakonodavstva, možemo utvrditi da je ispunjeno i pretprijetno poglavlje koje se tiče pravosuđa kao i ljudskih prava. Uređivanjem upravnog sudovanja u dva stupnja, po uzoru na mnoge europske države, osigurana je jača sudska kontrola nad djelovanjem upravete učinkovitija pravna zaštita građana od upravnog postupanja. Navedeno je zasigurno rezultiralo da građani što bolje i kvalitetnije riješe svoje predmete te olakšalo komunikaciju s tijelima javne vlasti. Možemo reći da je novi ZUS usklađen i sa člankom 6. st. 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* što je naposljetku rezultiralo time da hrvatski upravni sudovi umjesto na zatvorenoj sjednici odluke

---

<sup>134</sup>*Ibid.*, st. 3. i st. 4.

<sup>135</sup>*Ibid.*, st. 5.

<sup>136</sup>*Ibid.*, st. 6. i st 7.

donosi na javnoj sjednici, čime je zajamčeno pravo na pošteno suđenje u svim upravnim sporovima.

U novoj zakonskoj regulaciji ZUS-a, revidiran je i sam predmet upravnog spora te se upravni spor danas vodi kao spor pune jurisdikcije, nadalje prvostupanjski upravni sudovi su u obvezi riješiti predmet, a ne samo kao u prošlom zakonskom uređenju ZUS-a iz 1991. odlučivati o zakonitosti upravnog akta.

Uveden je i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti kao izvanredni pravni lijek koji omogućuje strankama preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske presude, putem podnošenja zahtjeva DORH-u koje može, prema vlastitom nahođenju pokrenuti takvu vrstu zahtjeva. Protiv presude prvostupanjskih upravnih sudova, strankama je također dopuštena žalba kao redovni pravni lijek. Dakle, današnje stranke, osim pokretanja ustane tužbe pred Ustavim sudom u postupku kojim su im povrijeđena njihova ustavnom zajamčena prava i legitimni interesi imaju puno širu lepezu mogućnosti u zaštiti svojih prava i zakonitih interesa. Dok će novi pravni instituti poput prekida upravnog spora, obustave upravnog spora te oglednog upravnog spora, svakako će unaprijediti kvalitetu upravnih sporova na području RH, ali i doprinijeti tome da građani što lakše zaštite svoja prava i ostvare svoje interese u upravnim sporovima.

Zaključno, možemo ustvrditi da je pod utjecajem europskih standarda, odnosno djelovanjem raznih europskih i međunarodnih organizacija unaprijeđen je upravni spor, uvedeni su novi pravni instituti u nacionalno upravno postupovno zakonodavstvo, čime se vidno unaprijedila kvaliteta upravnog sudovanja ali i općenito sudska kontrola uprave u cjelini.

Reafirmiran je kompletan sustav upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. Dok prostora za daljnji pomak i napredak svakako ima, iako je većina promjena zapravo uzrokovana samim pristupanjem RH Europskoj uniji, one su učinjene pod budim okom različitih europskih institucija, kao mnogih drugih aktera.

Na svim poljima društvenog razvoja neminovan je prodor dobrih upravnih praksi ali i vrijednosti koje zagovara Europska Unija. Naravno, postoje i razni problemi s kojim se države i njihove javne uprave suočavaju tijekom svojeg djelovanja ali su uloženi značajni napori u uključivanje javnosti u rad samih tijela javne uprave pa tako i sudova, u svrhu zaštite zakonitih interesa građana.

## **LITERATURA:**

### **KNJIGE:**

Borković Ivo., Upravno pravo, Novi Informator, Zagreb, 2002.

Staničić, Frane., Britvić Vetma, Bosiljka., Horvat Božidar., Komentar zakona o upravnim sporovima, Zagreb, Narodne Novine, 2017.

Đerđa, Dario, Šikić Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Zagreb, Novi Informator, 2012.

Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, u: Koprić, Ivan, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014.

Omejec, Jasna, Vijeće Europe i Europska unija. Institucionalni i pravni okvir, Novi informator, Zagreb, 2008.

Woehrling, Jean-Marie, Protecting Legality: Public Administration and Judiciary in EU Countries-How to Conciliate, Executive Accountability and Judicial Review?, rad u knjizi: Koprić, Ivan, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 21- 34.

## STRUČNI ČLANCI I RADOVI

Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme. // Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. 29(2008), 1, str. 111-147. URL:<https://hrcak.srce.hr/25343> (srce.hr) (23. lipanj 2022.)

WinklerRolad, Upravno sudovanje u Europi: zajednička pravna stečevina dobra praksa i noviji razvoj. // Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 7/2007, 4, str. 887-911. URL: <https://hrcak.srce.hr/file/199584> ( 23. lipnja 2022.)

Rajko Alen., Implikacije odredbe čl. 55. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, Pravo i porezi, god. 22., br. 10., 2013., str. 43-46. URL: <file:///C:/Users/Jazic/Downloads/clanak.pdf> (rrif) (23. lipnja 2022.)

Loje Goran, Upravno sudovanje i upravni spor, Pravo i porezi, br. 11, 2016, str. 58-60 URL:[file:///C:/Users/Jazic/Downloads/clanak%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/Jazic/Downloads/clanak%20(7).pdf)(rrif) ( 23. lipnja 2022.)

Dominković, Franciska, Zakonsko uređenje upravnih sporova u Republici Hrvatskoj, Pravo i porezi, br. 6., 2013., str. 36- 51. URL:[file:///C:/Users/Jazic/Downloads/clanak%20\(8\).pdf](file:///C:/Users/Jazic/Downloads/clanak%20(8).pdf) (Rrif) (23.lipanja 2022.)

Musa, Anamarija: Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, god. 6. (2006.), br. 1., str. 123.-154. URL:<https://hrcak.srce.hr/file/200410> (23.lipanja 2022.)

Koprić, Ivan: Prilagodba hrvatske javne uprave europskim standardima, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. V No.1, 2014., str. 8-39. URL: <https://hrcak.srce.hr/121892> (23.lipanja 2022.)



## **PROPISI:**

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine - Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06.

Zakon o ratifikaciji Konvencije i njezinih protokola objavljen je u Narodnim novinama - Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14.-  
Pročišćeni tekst zakona

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.- Pročišćeni tekst zakona

Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/ 15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22.-  
Pročišćeni tekst zakona

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21.

## **SUDSKE ODLUKE:**

USRH, U-III-1001/2007, od 7. 7. 2010. (NN 90/2010)