

# Europeizacija upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj

---

**Mateković, Antonija**

**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:199:149109>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-11**



*Repository / Repozitorij:*

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**PRAVNI FAKULTET**

**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE**

**Antonija Mateković**

**EUROPEIZACIJA UPRAVNOG SUDOVANJA U REPUBLICI  
HRVATSKOJ**

**DIPLOMSKI RAD**

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, rujan 2022.

### **Izjava o izvornosti**

**Ja, Antonija Mateković pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivo autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

**Antonija Mateković, v.r.**

## **SADRŽAJ:**

## **SAŽETAK**

|  |    |
|--|----|
| <b>1. UVOD</b> .....   | 3  |
| <b>2. Povijesno-pravna kronologija upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj</b> .....              | 5  |
| <b>3. Razdoblje europeizacije</b> .....  | 9  |
| 3.1. Upravne prilagodbe europskim standardima.....   | 10 |
| 3.2. Usklađivanje Zakona o upravnim sporovima sa pravnom stečevinom EU...12                        |    |
| 3.2.1. <i>Novine uvedene novim Zakonom o upravnim sporovima</i> .....                              | 14 |
| 3.2.1.1. <i>Predmet upravnog spora</i> .....   | 14 |
| 3.2.1.2. <i>Spor pune jurisdicije</i> .....  | 15 |
| 3.2.1.3. <i>Dvostupanjsko sudovanje</i> .....  | 16 |
| 3.2.1.4. <i>Ogledni spor u sudska nagodba</i> .....  | 17 |
| 3.2.1.5. <i>Institut privremene mjere i izvanrednog pravnog lijeka</i> .....                       | 18 |
| 3.2.1.6. <i>Proširenje značenja zainteresirane osobe i uređenost troškova upravnog spora</i> ..... | 19 |
| 3.2.2. <i>Pravo na pošteno suđenje</i> .....   | 20 |
| <b>4. Osvrt na pravac reforme sustava upravnog sudovanja i sadašnje stanje u RH</b> .....          | 24 |
| <b>5. ZAKLJUČAK</b> .....  | 28 |
| <b>LITERATURA</b>  |    |

## SAŽETAK

Novelom Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine, nastalom pod utjecajem okolnosti u samoj državi te ponajprije procesom europeizacije, dolazi do poboljšanja upravnog sustava, ali i otvaranja novih pitanja. Hrvatska je jedna od država članica EU u kojoj se vidno može primijetiti povijesni i tradicijski utjecaj na novonastale reforme. Međutim, u Europi dolazi do procesa usklađivanja u upravnim pitanjima, odnosno upravne konvergencije koja postaje neizbježan proces u svim europskim zemljama. U Hrvatskoj se prilagođavajući svakidašnjici i potrebama građana, unatoč dobrim pokazateljima, još uvijek ističe potreba za promjenama koje bi trebale dovesti do veće pravne sigurnosti građana i podizanja razine kvalitete upravnog sudovanja.

Ključne riječi: Europska unija (EU), europeizacija, upravno sudovanje, europski standardi, europska stečevina, upravne reforme

## SUMMARY

The amendment to the Law on Administrative Disputes from 2010, created under the influence of circumstances in the country itself and primarily the process of Europeanization, improves the administrative system, but also opens up new issues. Croatia is one of the EU member states where the historical and traditional influence on the new reforms can be clearly observed. However, in Europe there is a process of harmonization in administrative matters, i.e. administrative convergence, which is becoming an inevitable process in all European countries. In Croatia, adapting to everyday life and the needs of citizens, despite good indicators, there is still a need for changes that should lead to greater legal security for citizens and raising the level of the quality of administrative adjudication.

Key words: European Union, Europeanization, administrative trial, European standards, European heritage, administrative reforms

## 1.UVOD

Ustroj svake državne vlasti sastoji se od tri temeljne funkcije: zakonodavne, izvršne i sudske<sup>1</sup>. Upravo je sudska kontrola uprave posljedica uzajamnog ograničenja tih triju vlasti, ali i potreban instrument za ostvarenje vladavine prava i načela zakonitosti uprave<sup>2</sup>. Naime, razvoj sudske kontrole uprave u nekoj zemlji može se pratiti kroz tri ključna elementa: dugogodišnju tradiciju, utjecaj europskog upravnog prava i jedinstvene značajke pojedine zemlje<sup>3</sup>. Zatim, postoje dva temeljna modela upravnog sudovanja, anglosaksonski i francuski. Oni se razlikuju prema vrsti sudova koje nadziru, pa je tako kod anglosaksonskog modela nadzor u rukama redovitih sudova, a kod francuskog modela je u djelokrugu rada posebno zaduženih upravnih sudova<sup>4</sup>. No, ne možemo govoriti o upravnom sudovanju bez definiranja upravnog spora koji je, vidjet ćemo, nakon dugih neizvjesnih godina dobio svoj precizirani i prošireni oblik. Tako Borković definira: „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”. U dalekom povijesnom razdoblju Hrvatske ne možemo govoriti o upravnim sudovima niti o upravnim sporovima kao obliku sudske kontrole nad upravom. Iako su u povijesti postojale neke institucije koje su karakterno bile slične specijalnim upravnim sudovima, nisu imale temeljna obilježja upravnog sudovanja koji je u to doba, u Europi, bio već duboko razvijen<sup>5</sup>. Stoga je vrlo bitno spomenuti cijeli razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj kako bi se kasnije, u kontekstu procesa europeizacije, uspjelo doći do odgovora koji su doveli do određenog uređenja instituta upravnog sudovanja. Pojedine standarde, ali i pristupne kriterije ponajprije uređuju europske institucije, ali veliki je utjecaj i građana koji su sastavni dio ne samo Europe, već i svake pojedine države<sup>6</sup>. Što znači da je u interesu i građana druge države

---

<sup>1</sup> Đerđa D., Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 75.

<sup>2</sup> Koprić I., Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 6., 2006, br. 1., str. 223.

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

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

<sup>5</sup> Borković I., Upravno pravo, Narodne Novine, Zagreb, 2002., str. 494.

<sup>6</sup> Osim teritorija, vlasti i prava, osnovni element jedne države je njezino stanovništvo, a bez stanovništva nema niti države.

članice EU da može potraživati svoja prava u svakoj državi članici, bez obzira na to što se ne nalazi u svojoj matičnoj državi.

Hrvatska je, ponukana procesom europeizacije, napravila ponajveći iskorak ka boljem upravnom sudstvu donijevši novi Zakon o upravnim sporovima<sup>7</sup>. Dakako veliku ulogu u ustrojstvu novog zakona imala je Europska unija, radna skupina i razni stručnjaci koji su na istraživački način pokušali spojiti elemente, odnosno standarde koji su stavljeni pred Hrvatsku, sa već spomenutom tradicijom te u kontekstu specifičnih značajki države. O uspješnosti ove reforme, bilo je mnogo govora, no nakon vrlo kratke primjene donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima<sup>8</sup>. Tim izmjenama dolazi do manjih poboljšanja instituta upravnog sudovanja, ali i do "lutanja" zakonodavca koji pokušava na razne načine urediti pojedina pitanja čineći, u većini slučajeva, samo korak unazad. Daljnji pravac reforme upravnog sudovanja išao je prema popunjavanju praznina odnosno dopunjavanja podnormiranih odredbi kako bi se smanjio prostor diskrecijskog odlučivanja, ali i krivih tumačenja koji su samo dovodili do produljenja upravnog spora.

Težište ovog rada je upravno sudovanje u Hrvatskoj i njezinom pravnom uređenju u procesu europeizacije, ali kako bi se bolje sagledala cijela slika, smatram da je vrlo bitno spomenuti razdoblje prije i poslije europeizacije. Razdoblje prije europeizacije uzročnik je tradicijskog uređenja, dok su mini reforme i ostale novine koje nas prate dan danas vrlo izvjesne posljedice procesa europeizacije.

---

<sup>7</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/2010.

<sup>8</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN br. 143/12.

## 2. Povijesno-pravna kronologija upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj

Uzročno-posljedične veze prisutne su svuda oko nas, a takvi odnosi itekako su vidljivi u razvoju upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. Kao što Medvedović navodi: „Nijedna se pojava ne može valjano spoznati odvojeno od onog što joj je prethodilo i što je do nje dovelo”. U daljnjem dijelu rada možemo vidjeti kako su upravo povijest, tradicija i zemljopisne okolnosti utjecale na donošenje odluka i prilagodljivost Republike Hrvatske sve do danas. Premda su mnoga novija i dobra zakonska rješenja već odavno zauzela svoje mjesto u povijesti upravnog sudovanja, ona postaju samo instrument, a njihova provedba biva modificirana što posljedično dovodi i do toga da iznimke nerijetko postaju pravila<sup>9</sup>.

Razvoj upravnog sudovanja možemo pratiti već od 1867. godine i Austro-Ugarske Monarhije kada se Temeljnim zakonom o sudačkoj vlasti<sup>10</sup> postavlja početak regulacije upravnosudskog nadzora uprave. Tim zakonom zapravo započinje zaštita prava i pravnih interesa građana od nezakonitog postupanja uprave. Desetljeće nakon, donesen je Zakon o osnivanju Upravnog suda čije je sjedište bilo u Beču, a njegova jurisdikcija prostirala se na Dalmaciju i Istru<sup>11</sup>, ali i područje Slovenije. Jurisdikcija ovoga suda<sup>12</sup>, njegovo uređenje, ali i norme kojima se uređuje njegovo postupanje, pridobili su osobitu pažnju hrvatske pravničke javnosti. Njegov utjecaj može se primijetiti i u kasnijem razdoblju nakon raspada Monarhije 1918. godine. S druge strane, u ugarskom dijelu Monarhije, Financijsko-upravni sud<sup>13</sup> u Budimpešti započinje sa svojim radom 1884. godine<sup>14</sup>. Novim Zakonskim člankom iz 1896. godine<sup>15</sup> Financijsko-upravni sud se ukida i u njegovom radu

---

<sup>9</sup> Medvedović D., Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj, u: Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 55.

<sup>10</sup> Izvorni naziv: Staatsgrundgesetz uber die richterliche Gewalt.

<sup>11</sup> Upravni sud u Beču nije bio nadležan za područje kontinentalne Hrvatske, odnosno kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, već za cijeli austrijski dio Monarhije koji uključuje Dalmaciju i Istru. - više u: Medvedović D., *op.cit.* (bilj. 9), str. 56.

<sup>12</sup> „Nadležnost suda bila je određena generalnom klauzulom s relativno ekstenzivnom negativnom enumeracijom. Spor se mogao voditi protiv pojedinačnih upravnih akata (odluka i rješidbi) koje su bile konačne pred upravnim organima“. - više u: Koprić I., *op.cit.* (bilj.2.), str. 225.

<sup>13</sup> „Nadležnost mu je bila određena enumeracijom, i to samo u određenim financijskim pitanjima“. - više u: *Ibid.*, str. 226.

<sup>14</sup> Upravnosudsku kontrolu djelovanja uprave ustanovio je prvi put Hrvatsko-ugarski sabor 1883. Zakonskim člankom XLIII.

<sup>15</sup> Hrvatsko-ugarski sabor temeljito je izmijenio sustav upravnosudskog nadziranja uprave 1896. godine donijevši Zakonski članak XXVI.



ga zamjenjuje novonastalo Kraljevsko ugarsko upravno sudište. Premda su kraljevine Hrvatska i Slavonija bile u sastavu ugarskog dijela Monarhije, dugo se isticala potreba za osnivanjem posebnog upravnog suda i za taj autonomni dio, što se nije dogodilo.

Nedugo nakon stvaranja Države SHS, donesen je Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima<sup>16</sup> te Uredba o poslovnom redu Državnog savjeta i upravnih sudova temeljem kojih je uređena unutarnja organizacija, postupci i ovlasti upravnih sudova i Državnog savjeta kao vrhovnog upravnog suda čime se zapravo nastavlja rad Državnog savjeta iz Kraljevine Srbije, ali u novouređenom obliku. Uz Državni savjet bili su ustrojeni još i upravni sudovi u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skopju, Dubrovniku (koji je poslije bio premješten u Podgoricu) i Novom Sadu<sup>17</sup>. Navedenim se konačno uspostavila sudska kontrola uprave na hrvatskom teritoriju.

1939. Uredbom o Banovini Hrvatskoj i Uredbom o Upravnom sudu u Zagrebu prestaje jurisdikcija Državnog savjeta na način da: „Administrativne sporove u stvarima iz nadležnosti Banovine Hrvatske rješava Upravni sud u Zagrebu konačno, i da na taj sud prelaze, u pogledu istih stvari, sve one nadležnosti Državnog savjeta koje su mu određene posebnim propisima.”<sup>18</sup>. Time vrhovni upravni sud Banovine Hrvatske postaje Upravni sud u Zagrebu. Upravni sud u Zagrebu, proglašenjem Nezavisne Države Hrvatske (NDH), nastavlja sa svojim radom sve do 1942. godine kada ga Zakonskom odredbom o upravnom sudištu zamjenjuje Upravno sudište u Zagrebu. Novonastalom Zakonskom odredbom o Upravnom sudištu ukida se Upravni sud u Sarajevu, detaljno se uređuje organizacija, djelokrug i postupak odlučivanja u upravnim sporovima, a Upravno sudište u Zagrebu postaje jedini upravni sud opće nadležnosti u državi<sup>19</sup>.

Do prekretnice dolazi završetkom Drugog svjetskog rata odnosno uspostavom nove jugoslavenske države 1945. godine kada slijedi kratko razdoblje bez sudske kontrole<sup>20</sup>. U tom periodu ukida se dotadašnji upravnosudski nadzor nad upravom čime se posljedično ukidaju i upravni sudovi. Medvedović navodi da su mnogobrojni razlozi povezani s takvim uređenjem: „...tadašnje shvaćanje načela kao >> revolucionarne zakonitosti<< koja proizlazi iz temeljne i apsolutno

---

<sup>16</sup> Godinu nakon donošenja Vidovdanskog ustava, donesen je Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima (1922. godine) kojim se uspostavlja sudska kontrola nad radom uprave i to u smislu upravnog spora. – više u: Borković I., *op. cit.* (bilj. 5), str. 494.

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

<sup>18</sup> Čl.11/1. Uredba o Banovini Hrvatskoj, Sl. novine 194-A-LXVII od 26. kolovoza 1939.

<sup>19</sup> Medvedović D., *op.cit.* (bilj. 9), str. 60.

<sup>20</sup> Staničić F., Britvić Vetma B., Horvat B., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne Novine, Zagreb, 2017., str. 7.

dominirajuće ideološke i političke koncepcije diktature proletarijata, negativna ocjena sovjetske pravne doktrine o upravnom sudstvu i sudskom nadzoru nad upravom kao buržoaske izmišljotine nespojive sa socijalističkom državom i domaća averzija prema organizacijskim oblicima državne vlasti stare Jugoslavije”<sup>21</sup>. Međutim, 1952. godine donesen je Zakon o upravnim sporovima od strane Narodne skupštine FNRJ koji je noveliran 1965. godine. Ovim zakonom ne postoji više potpuno odvojeno upravno i redovito sudstvo, a po prvi se puta u našoj povijesti upravnog sudovanja organizacijski oblik sudske kontrole uprave povjerava redovitim sudovima<sup>22</sup>.

Donošenjem Ustava SFRJ<sup>23</sup>, 1977. godine na snagu stupa novi savezni Zakon o upravnim sporovima (nadalje ZUS)<sup>24</sup> koji je vrijedio na čitavom području SFRJ. Iste godine, ustanovljen je i Upravni sud Hrvatske koji je odlučivao isključivo u vijeću sastavljenom od trojice sudaca. Također, imenovani sud imao je nadležnost u tužbama protiv konačnih upravnih akata i upravno računskim sporovima te obavljao i druge poslove propisane zakonom<sup>25</sup>.

Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima 1991. godine Republika Hrvatska preuzima već postojeći jugoslavenski ZUS iz 1977. godine. Na taj se način Republika Hrvatska (nadalje: RH) odlučila da neće donijeti svoj posebni zakon kojim bi temeljno uredila pitanje upravnog spora i upravnog sudovanja u državi već se ZUS preuzima kao republički zakon s realno očekivanim izmjenama<sup>26</sup>. Jedna od izmjena, koju bi valjalo istaknuti, je ta da je popis negativne enumeracije napušten te da se upravni spor ne može voditi samo protiv akata u stvarima u kojima je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora<sup>27</sup>. Ovaj zakon bio je na snazi sve do 1. siječnja

---

<sup>21</sup> Medvedović D., *op.cit.* (bilj. 9), str. 61.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 67.

<sup>23</sup> „Najvažniji trenutak za drugačiju organizaciju upravnosudskog nadzora u Hrvatskoj u Jugoslaviji zbio se nakon 1974. godine. Donošenjem novog Ustava SFRJ i novom razdiobom zakonodavne nadležnosti između federacije i republika (čl. 281.) federacija više nije bila nadležna uređivati sustav sudova u republikama i pokrajinama i, shodno tome, propisivati njihovu nadležnost za rješavanje upravnih sporova“. - više u: *Ibid.*, str. 68.

<sup>24</sup> Objavljen u Službenom listu SFRJ br. 4/77, 6/77 - ispravak

<sup>25</sup> Medvedović D., *loc.cit.*

<sup>26</sup> „Pri tom preuzimanju u tekst zakona iz 1977. godine unesene su brojne izmjene i dopune dok su neki članovi brisani odnosno stavljeni izvan snage. Takvim je postupkom sudska kontrola uprave i vođenje upravnog spora prilagođena posebnim uvjetima i potrebama pravnog sustava u Hrvatskoj“. - više u: Borković I., *op.cit.* (bilj. 5), str. 469.

Zakon se tijekom 1992. godine mijenjao čak dva puta i to Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN, br. 9/92. i Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, NN, br. 77/92.

<sup>27</sup> Osim navedenih izmjena, vrlo je bitno spomenuti da se u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi ili organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama o upravnim stvarima čime se otvorilo pitanje upravne stvari koja nije bila definirana ZUS-om. Više u: Koprić. I., *op. cit.* (bilj.2.), str.229.

2012. godine. S obzirom na promjenjive okolnosti u državi, znanstvena i stručna javnost iznosila je mnogo kritika na račun ovog Zakona koje su se ponajprije odnosile na određena pravila postupka, neusklađenost s europskim pravnim standardima, nepravovremenu pravnu zaštitu pred Sudom, nemogućnost ulaganja žalbe na odluke Upravnog suda, spornost u praksi pri određivanju podliježe li neka stvar upravnosudskom nadzoru ili ne<sup>28</sup>. Takvo nezadovoljstvo rezultiralo je izmjenom čak i novog Zakona u vrlo kratkom periodu njegove primjene.

---

<sup>28</sup> Đerđa D., Upravni spor u Hrvatskoj: Sadašnje stanje i pravci reforme, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, v. 29, 2008., br. 1, str. 4.

### 3. Razdoblje europeizacije

Nakon proglašenja neovisnosti i samostalnosti RH, hrvatska javna uprava se razvijala u četiri faze: faza utemeljenja (1990. - 1993.), stabilizacije (1993. - 2001.), europeizacije (2001. - 2008.) i modernizacije (poslije 2008.)<sup>29</sup>. Premda su politike uvjetovanosti Europske unije (nadalje EU) utjecale na formiranje upravnih inovacija i prije, ozbiljniji naponi u pridruživanju počinju tek potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine<sup>30</sup>. Mogli bismo reći da nakon sklapanja sporazuma počinje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva RH s europskom pravnom stečevinom, odnosno počinje faza europeizacije<sup>31</sup>. Europeizacija se kao sam proces smatra veoma kompleksnim, dakle, sadržajno obuhvaća mnogo komponenti. Jedna od tih komponenti je i institucionalna prilagodba koje se odnosi posebice na usvajanje i implementaciju europskih pravnih i upravnih standarda. Hrvatska je, smatraju stručnjaci Sigme, bila u značajnoj prednosti spram drugih tranzicijskih zemalja. Ta prednost se odnosi na to da je imala sudsku kontrolu uprave putem specijaliziranog Upravnog suda još iz socijalističkog razdoblja te pravno uređen status službenika i općeg upravnog postupka<sup>32</sup>. No, kao što je već navedeno, veliki utjecaj tradicije uspio je tu prednost pretvoriti u zapreku spoznaji da su reforme ipak potrebne<sup>33</sup>. Sukladno, pristupajući EU Hrvatska je morala uvesti promjene, i to ne samo *pro forme* već da se njima stvarno omoguće jednaka prava svim građanima Hrvatske i EU<sup>34</sup>. Reformama javne uprave u Hrvatskoj, EU je

---

<sup>29</sup> Koprić I., Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupovne promjene - nužna je nova upravna paradigma, u: Političke analize, broj 26, 2016., str. 4.

<sup>30</sup> Prethodno izvršena promjena Ustava 2000. i 2001. godine, iscrtila je put prema demokratizaciji i decentralizaciji RH. – više u: *Ibid.*, str. 5.

„Proces europeizacije javne uprave u Hrvatskoj intenzivirao se nešto kasnije nego u drugim tranzicijskim zemljama, slično drugim zemljama u jugoistočnoj Europi, odnosno tzv. zapadnom Balkanu“. - više u: Koprić I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Izlaganje na znanstvenom skupu, u: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. V No. 1, 2014., str. 9.

<sup>31</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., Upravna znanost – Javna uprava u europskom kontekstu, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 365.

<sup>32</sup> Formiranjem specijaliziranog Upravnog suda u Hrvatskoj prihvaćen je francuski sustav nadzora uprave, a napušta se angloamerički sustav koji karakterizira nadzor uprave putem redovnih sudova. – više u: Đerđa D., *op.cit.* (bilj. 28), str. 4.

<sup>33</sup> Koprić I., Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u HR, u: Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 6.

<sup>34</sup> „Ako se u prihvaćanju standarda pažnja pretjerano posvećuje formalnim prilagodbama i usvajanju zajedničke pravne stečevine, a ne i upravnim standardima, dolazi do velikih problema u realizaciji vladavine prava“. – više u: Koprić I., *op.cit.* (bilj. 30), str. 11.

osigurala stručnu potporu i financijsku pomoć kako bi se njima ojačali upravni kapaciteti te omogućio djelotvoran ulazak u europski upravni prostor<sup>35</sup>.

### 3.1. Upravne prilagodbe europskim standardima

Početni kriteriji EU za pridruživanje novih zemalja članica su politički, ekonomski i kriterij upravnih kapaciteta koji je naknadno formuliran zbog nepovjerenja spremnosti javnih uprava tranzicijskih zemalja da se suoče sa zahtjevima zajedničkog europskog funkcioniranja i europske integracije<sup>36</sup>. Kriterij upravnih kapaciteta, odnosno institucionalni kriterij odnosi se na sposobnost javne uprave neke države da sudjeluje u oblikovanju i provodi europske javne politike, provodi zajedničku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) te usvoji određene standarde, uglavnom službeničke naravi<sup>37</sup>. Veliku ulogu u utvrđivanju upravnih standarda imaju razne europske institucije, ali nezanemariva je i uloga društvenih aktera (građana i poslovnih subjekata) koji teže podjednakom opsegu, razini i kvaliteti javnih usluga i usklađenu zaštitu od odluka upravnih tijela, kako u svojoj državi tako i u drugoj državi članici EU<sup>38</sup>. Životne prilike se svakodnevno mijenjaju, tako i europski upravni standardi nisu određeni strogo bez mogućnosti promjene već se stalno nadograđuju, razvijaju i šire<sup>39</sup>. Najbitnije prilagodbe europskim standardima možemo raščlaniti u šest skupina: a) sustav državne uprave, b) lokalna i regionalna samouprava, c) javne službe, d) upravno obrazovanje i d) sustav zaštite prava građana. Obazirući se na samu suštinu ovoga rada, posebno valja naglasiti zadnju skupinu sustava zaštite prava građana koja se odnosila ponajprije na težnju prema upravnom pojednostavljenju, dvostupanjskom upravnom sudovanju, efikasnijem nadzoru financijskog poslovanja javnopravnih tijela te prava na dobru upravu<sup>40</sup>. Težnja dvostupanjskom sudovanju nije prvi puta spomenuta, još su 1997. godine Medvedović, a 2004. godine Borković, isticali važnost takvog uređenja<sup>41</sup>. Tada je i većina europskih zemalja imala

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, str. 33.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Standardi službeničke naravi su oni koji se odnose na službenički sustav, sasvim određeni tip njegove pravne regulacije i politiku upravnog osoblja na način da se: a) status službenika uredi posebnim zakonom različito od statusa drugih zaposlenika, b) oblikuje karijerni službenički sustav, c) osigura politička neutralnost službenika i javne uprave te da se provede depolitizacija službe za državu, d) osiguraju plaće službenika usporedive sa plaćama u privatnom sektoru te e) stvori posebni sustav osposobljavanja javnih službenika. – više u: *Ibid.*

<sup>38</sup> Koprić I., *op.cit.* (bilj. 23), str. 3. – 6.

<sup>39</sup> Koprić I., *op.cit.* (bilj. 30), str. 10.

<sup>40</sup> *Ibid.*, str. 23.

<sup>41</sup> Iako je u Jugoslaviji upravno sudovanje bilo ustrojeno u dva stupnja, zanimljivo je da se hrvatski zakonodavac odlučio na jednostupanjski ustroj prilikom preuzimanja ZUS-a iz 1977. godine. Kao što je navedeno, većina hrvatske znanstvene i stručne javnosti smatrala je da jednostupanjskim ustrojem ne omogućava dovoljan pravosudni kapacitet za nadzor odluka tijela javne uprave. – više u: Đerđa D., *op.cit.*, str. 5.

ustrojenu dvostupanjsku, čak i trostupanjku upravnosudsku zaštitu čime jednostupanjski upravnosudski nadzor u Europi čini zapravo iznimku<sup>42</sup>. Stoga je Hrvatska i sama trebala pristupiti reformi upravnog sudstva s ciljem omogućavanja strankama da podnose žalbe na odluke Upravnog suda, a upravo joj proces europeizacije upravnog sudovanja omogućava da sama odabere najbolji model kojim će, u skladu sa svojim potrebama i temeljem pravne tradicije, osigurati tu mogućnost građanima<sup>43</sup>. Daljnji razvoj Hrvatske trebao se odvijati prema široj i potpunijoj sudskoj zaštiti građana te strožoj kontroli uprave. Naime, predmet upravnog spora bio je određen kao nadzor zakonitosti upravnih akata dok je pojam upravne stvari zakonski nepotpuno i nejasno definiran<sup>44</sup>. Nadalje, postoji neusklađenost pravila postupka u upravnim sporovima s odredbama *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* – Upravni sud u Hrvatskoj u pravilu ne utvrđuje činjenično stanje niti donosi odluku na javnoj sjednici s mogućnošću održavanja usmene kontradiktorne rasprave<sup>45</sup>. Jedan od izazova za Hrvatsku je i preopterećenost upravnih sudova što rezultira nepravovremenim rješavanjem predmeta i uvelike utječe na ostvarivanje prava i pravnih interesa građana i pravnih osoba. Zaključno, kako bi upravni spor u Hrvatskoj mogao dobiti svoju modernu europsku verziju, nužno je:

- a) osigurati osnivanje posebnih upravnih sudova,
- b) uvrstiti dvostupanjsko sudovanje u hrvatski pravni sustav,
- c) proširiti predmet upravnog spora te u potpunosti definirati pojam upravne stvari,
- d) omogućiti Sudu samostalno utvrđivanje činjeničnog stanja u sporu pune jurisdikcije,
- e) na zahtjev stranke omogućiti provođenje usmene rasprave
- f) povećati broj sudaca i unaprijediti njihovo obrazovanje<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibid.* str. 6.

<sup>43</sup> Đerđa D., Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 88.

<sup>44</sup> Pitanje definiranja upravne stvari ne stvara problem samo hrvatskom zakonodavcu već i europskoj pravnoj doktrini. Koliko je problem zapravo značajan ukazuje i podatak da je od 1977. – 2006. godine istaknuto preko dvjesto presuda koje se odnose na pitanje radi li se u konkretnom slučaju o upravnoj stvari ili to nije slučaj. – više u: Đerđa D., *op.cit.*, (bilj. 28), str. 11.

<sup>45</sup> *Ibid.*, str. 33.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Sva spomenuta potraživanja predstavljaju potrebu za usklađivanjem upravnog spora sa zahtjevima nacionalnog pravnog poretka, pravnom stečevinom EU te s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koju je Hrvatska ratificirala<sup>47</sup>.

### 3.2. Usklađivanje Zakona o upravnim sporovima sa pravnom stečevinom EU

Izrada Zakona o upravnim sporovima odvijala se u četiri tzv. faze. Prva faza se zapravo smatra predfazom jer ju obilježava djelovanje samog Ministarstva pravosuđa koje je utvrdilo strategiju o reformi pravosudnog sustava. U rujnu 2005. godine Vlada RH je usvojila dokument Strategija reforme pravosuđa te Plan djelovanja, a tek je u ožujku 2008. godine mjera za izradu novog ZUS-a unesena u novousvojeni akcijski Plan djelovanja<sup>48</sup>.

U drugoj fazi odvija se priprema za materijalnopravno uređenje upravnih sporova u sklopu CARDS<sup>49</sup> Twinning projekta pod nazivom *Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i funkcioniranju Upravnog suda Republike Hrvatske*. Primarni cilj tog projekta bio je izrada novog ZUS-a koji je usklađen s pravnom stečevinom EU. U projektu su surađivali hrvatski, njemački i austrijski stručnjaci iz različitih organizacija koji su činili radnu skupinu. Prvu fazu projekta obilježava analiza postojećeg stanja te usporedba s drugim europskim državama i pravnom stečevinom EU. Temeljem te analize, radna skupina je utvrdila kakva bi trebala biti struktura upravnog sudovanja i koja su osnovna načela nužna pri izradi novog ZUS-a<sup>50</sup>. Tri zadaće koje su stavljene pred hrvatsko upravno sudovanje:

- a) već spomenuta potreba za usklađivanjem postupovnih pravila s pravnom stečevinom iz razloga što odredbe postojećeg ZUS-a nisu ispunjavale standarde određene u pravnoj stečevini

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Đerđa D., Pičuljan Z., Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima, u: Europeizacija upravnog sudovanja, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, str. 95.

<sup>49</sup> The programme of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS) for the Western Balkan countries, replaced by the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) in 2007. Više na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/cards\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/cards_en)

<sup>50</sup> Reforma sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 8 No. 3, 2008., str. 569.

- b) potreba za kraćim trajanjem postupka i smanjenjem broja predmeta koji su u zaostatku. Kako bi postupak pred Upravnim sudom bio u skladu s pravnom stečevinom EU, odluke se moraju donositi u razumnom roku (prosječno trajanje postupka u 2007. godini je skoro 3,5 godine).
- c) povećati učinkovitost i efikasnost sudskih postupaka<sup>51</sup>.

Radna skupina je, obzirom na navedene ciljeve, predložila mijenjanje temeljnih odredaba postojećeg ZUS-a i uspostavu novih pravnih instrumenata što je posljedično dovelo do odluke da je potrebna izrada novog Zakona, a ne još jedna izmjena postojećeg ZUS-a<sup>52</sup>. Novim ZUS-om trebali su se otkloniti svi nedostaci na koje je apelirala Europska komisija. Vlada Republike Hrvatske je 2008. godine odobrila dva dokumenta - Strateški dokument i Smjernice za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima.

U veljači 2009. godine, u trećoj fazi, radna skupina je dostavila Ministarstvu pravosuđa Nacrt Zakona o upravnosudskom postupku s popratnim Komentarom Zakona i Preporukom buduće strukture suda i unutarnje organizacije upravnih sudova<sup>53</sup>. Bez obzira na opsežnu pravnu regulaciju, Nacrt Zakona o upravnosudskom postupku nije ponudio dovoljno detaljna rješenja u pitanju raspodjele nadležnosti prvostupanjskih sudova i Vrhovnog upravnog suda.

Nakon predaje Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku, počinje četvrta ili "zakonodavna" faza. Radna skupina Ministarstva pravosuđa (sastavljena od domaćih pravnih stručnjaka) izradila je Prijedlog ZUS-a kojeg su Vlada RH i Hrvatski sabor usvojili iste, 2009., godine. Za razliku predanog Nacrta Zakona o upravnosudskom postupku, Prijedlog ZUS-a kvalitetnije je uređio rješenja kojima se postupak ubrzava, ali i štite prava stranaka u sporu<sup>54</sup>, dok je glavni nedostatak Prijedloga, smatra SIGMA<sup>55</sup>, uređenost žurnog postupka za kojeg su u Nacrtu ponuđena prihvatljivija rješenja. Bez obzira na navedeno, zaključak SIGMA-e u vezi Konačnog prijedloga

---

<sup>51</sup> Ibid., str. 568-569.

<sup>52</sup> Naravno, radna skupina bez obzira na izradu novog Zakona namjerava preuzeti mnoga postojeća i provjerena pravna rješenja. Nacrt novog ZUS-a će po uzoru na postojeći ZUS sadržavati samo odredbe koje se odnose na ona obilježja upravnog spora koja ga razlikuju od građanskog postupka. – Više u: *Ibid.*, str. 579.

<sup>53</sup> Đerđa D., Pičuljan Z., *op.cit.* (bilj. 48), str. 95.

<sup>54</sup> „Prijedlog ZUS-a kvalitetnije je uređio dva važna instituta – rješavanje upravne stvari bez vođenja rasprave i tzv. >>filter<< za ulaganje žalbe na odluku upravnog suda.“ – više u: *Ibid.*, str. 98.

<sup>55</sup> Zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije, financirana od strane EU-a pod nazivom SIGMA (skraćenica od "Support for Improvement in Governance and Management") program je koji služi za pružanje podrške zemljama partnerima u modernizaciji sustava javne uprave. – više na: <https://www.sdln.hr/sigma-o-modernizaciji-hrvatske-drzavne-uprave/>



Zakona donosi pozitivne kritike i ukazuje na uspješnost spajanja prijedloga hrvatskih institucija s primjerenim očekivanjima međunarodnih institucija<sup>56</sup>.

Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima usvojen je u siječnju 2010. godine, dok je na snagu stupio tek u siječnju 2012. godine<sup>57</sup>.

Zakon je zbog svoje nedorečenosti, manjkavosti i ograničenja noveliran više puta: prvi puta se mijenjao krajem iste godine kada je stupio na snagu<sup>58</sup>, drugi puta u prosincu 2014. godine<sup>59</sup>, treći puta 2016. godine odlukom Ustavnog suda<sup>60</sup> koja je utjecala na donošenje novog ZIDZUS-a u travnju 2017. godine<sup>61</sup> te zadnji puta u listopadu prošle, 2021. godine<sup>62</sup>.

### *3.2.1. Novine uvedene novim Zakonom o upravnim sporovima*

Novi Zakon o upravnim sporovima prekretnica je dugogodišnjem uređenju upravnog spora. Njegov sadržaj bitno se promijenio i postao je znatno opsežniji te podijeljen u osam dijelova: opće odredbe, prvostupanjski upravni spor, pravni lijekovi, troškovi upravnog spora, izvršenje sudskih odluka, ocjena zakonitosti općih akata, poseban način rješavanja upravnih sporova te prijelazne i završne odredbe.

#### *3.2.1.1. Predmet upravnog spora*

Novim ZUS-o se proširuje područje upravnosudskog nadzora i zaštite, odnosno predmet upravnog spora nije više samo ocjena zakonitosti pojedinačne odluke, već i ocjena zakonitosti postupanja javnopravnih tijela. Novi Zakon o općem upravnom postupku odigrao je veliku ulogu, po prvi se puta normativno definira upravna stvar čime se znatno olakšalo upravnoj i upravnosudskoj praksi

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, str. 101.

<sup>57</sup> Relativno dugi *vacatio legis* posljedica je potrebe da se stvore organizacijske, funkcionalne i normative pretpostavke kako bi se taj zakon mogao primjenjivati. - više u: Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str. 28.

Stručno je i financijski zahtjevan projekt koji će Ministarstvo pravosuđa trebati realizirati te se odgovorna zadaća nalazi i pred Državnim sudbenim vijećem koje ima relativno kratak rok za postupak imenovanja sudaca, ali i za organiziranje dodatne edukacije novoizabranih sudaca. – više u: Đerđa D., Pičuljan Z., *op.cit.*, (bilj. 48), str. 119.

<sup>58</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 143/12.

<sup>59</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/14.

<sup>60</sup> Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-2753/2012, ukinut je članak 79. Zakona o upravnim sporovima. Narodne novine, br. 94/16.

<sup>61</sup> Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 29/17.

<sup>62</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 110/21

zbog toga što niti jedan zakon RH nije sadržavao ovu definiciju<sup>63</sup>. Tako članak 3. ZUS-a propisuje da predmet upravnog spora jesu:

1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
2. 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,
3. 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,
4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora.

Zakonom je propisano da je predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (objektivni upravni spor). Primarni zadatak takozvanog objektivnog upravnog spora je zaštita objektivne zakonitosti pri kojem se ispituje je li neki općenormativni akt, koji ima pravnu narav općeg akta, suglasan s onim višim pravnim aktima na temelju kojih je donesen i s onim aktima koji su relevantni za regulaciju pojedinog pravnog područja<sup>64</sup>. Samo rijetke odredbe ZUS-a primarno su usmjerene na zaštitu objektivnog, a podredno subjektivnog prava, no na odgovarajući način. Tim uređenjem postignuta je i promjena cilja ZUS-a prema dvostrukom cilju, a to je s jedne strane zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa građana, a s druge strane nadzor nad objektivnom zakonitošću<sup>65</sup>.

### 3.2.1.2. Spor pune jurisdikcije

Najveća promjena hrvatskog upravnog spora odnosi se na činjenicu da upravni sudovi imaju pravo, ali i dužnost slobodno utvrđivati činjenično stanje, odnosno provesti spor pune jurisdikcije<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str., 37.

<sup>64</sup> Više na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/33207>

<sup>65</sup> Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str. 31.

<sup>66</sup> „Sporu pune jurisdikcije se daje različit smisao, pa se često pod istim izrazom podrazumijevaju razni stvarni pojmovi. Naravno da se javljaju razlike u shvaćanju pojedinih pravnih sustava različitih zemalja, već i u shvaćanju pojedinih

Ta je mogućnost bila izrazito reducirana zbog tradicionalnog shvaćanja da sudstvo ne bi trebalo odlučivati o upravnim stvarima<sup>67</sup>. Vezano s tim, načelo usmene rasprave nadopunjuje prethodnu novinu jer će se njezinim izvođenjem upotpuniti činjenično stanje, ali i omogućiti strankama da se izjasne o činjenicama koje su utvrđene u sporu. Sud odlučuje o tužbenom zahtjevu na temelju javne, neposredne i usmene rasprave, osim u slučajevima propisanim Zakonom čime je vođenje usmene rasprave određeno zapravo generalnom klauzulom uz propisane iznimke.

### 3.2.1.3. Dvostupanjsko sudovanje

Druga također vrlo bitna novina je otvaranje mogućnosti izjavljivanja žalbe na odluku Upravnog suda kojom se dvostupanjsko sudovanje uvrstilo u hrvatski pravni sustav<sup>68</sup>. ZUS je propisao u kojim slučajevima se prvostupanjska presuda može pobijati žalbom :

- a) zbog bitne povrede pravila sudskog postupka
- b) zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu
- c) zbog pogrešne primjene materijalnog prava<sup>69</sup>.

Međutim, povezana novina je uvođenje tzv. filtra za ulaganje žalbe kojime se određuje da se žalba može podnijeti samo u slučaju kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Takvo uređenje, mnogi su smatrali neustavnim jer je žalba faktički postala isključivo pravno sredstvo tuženika pa je to i izmijenjeno 2014. godine.<sup>70</sup> Novonastalim uređenjem uvodi se hijerarhijski nadzor u okviru sustava upravnog sudstva. Hrvatski zakonodavac se zbog geografskih obilježja i broja stanovnika odlučio na ustroj dvostupanjskog upravnog sudstva kojime se napušta ustrojstvo jednog Upravnog suda čija je jurisdikcija pokrivala cjelokupno državno područje<sup>71</sup>. Zakonom o sudovima<sup>72</sup> omogućilo se formiranje minimalno dvadeset upravnih

---

perioda iste zemlje“. – više u: Britvić Vetma B., Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, 2011, v. 32, br. 1, str. 389.

<sup>67</sup> Đerđa D., *op.cit.*, (bilj. 28), str. 15.

<sup>68</sup> Mogućnost izjavljivanja žalbe na presudu Upravnog suda nije postojala u Hrvatskoj dvadesetak godina, već se protiv presude Upravnog suda mogla podići samo ustavna tužba i to ako su takvom presudom povrijeđena Ustavom zajamčena prava i slobode čovjeka i građanina. – više u: Đerđa D., Pičuljan Z., *op.cit.* (bilj. 48), str. 116.

<sup>69</sup> Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str., 219.

<sup>70</sup> *Ibid.*, 220.str.

<sup>71</sup> Omejec i Koprić upozoravali su na moguće nuspojave instituta dvostupanjskog sudovanja te da je izrazito bitno izbjeći negativne učinke kao što su se zbile u susjednoj zemlji Sloveniji i ugledati se na praksu drugih zemalja. Više u: Omejec J., Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u RH, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 12. , i u: Reforma hrvatske državne uprave, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 43.

<sup>72</sup> Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22.

sudova, osnovana su ipak četiri prvostupanjska suda i to u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku. Visoki upravni sud<sup>73</sup> ustanovljen je kao drugostupanjski sud čija se nadležnost rasprostire po teritoriju cijele RH, dok se prvostupanjski sudovi osnivaju za područje jedne ili više županija ili pak samo dijela županije<sup>74</sup>. Nadležnost sudova propisana je člankom 12. ZUS-a<sup>75</sup> tako da:

Upravni sudovi odlučuju:

1. o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
2. o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,
3. o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku,
4. o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora,
5. u drugim zakonom propisanim slučajevima

Dok Visoki upravni sud odlučuje:

1. o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba,
2. o zakonitosti općih akata,
3. o sukobu nadležnosti između upravnih sudova,
4. u drugim zakonom propisanim slučajevima.

#### *3.2.1.4. Ogledni spor i sudska nagodba*

Glavni cilj uvođenja novog instituta, oglednog spora, bilo je povećati učinkovitost i efikasnost tj. pojednostaviti vođenje upravnih sporova. Kako je u Hrvatskoj postojao negativan trend velikog broja zaostalih sporova, ogledni spor bio je jedan od načina rješavanja te masivnosti. Sud može provesti ovaj postupak u slučaju da je deset ili više upravnih sporova, čiji su predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, pokrenuto pred istim prvostupanjskim sudom. U tom slučaju sud će jedan spor odabrati kao ogledni i postupiti kao i u svakom drugom sporu, dok će u ostalim

---

<sup>73</sup> „Tako Zakon o izmjenama Zakona o sudovima propisuje: Upravni sud Republike Hrvatske od 1. siječnja nastavlja s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske, a predsjednik i suci Upravnog suda Republike Hrvatske nastavlja obnašati sudačku dužnost kao predsjednici i suci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske“. – više u: Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str. 60.

<sup>74</sup> *Ibid.*, str. 12.

<sup>75</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne Novine, br. 20/2010

predmetima rješenjem prekinuti spor. S obzirom na to da sud pristupa kao i u svakom drugom sporu, sud će izvoditi dokaze, provesti usmenu raspravu, utvrditi činjenice i na koncu riješiti upravnu stvar. Nakon pravomoćnosti spomenute presude, sud otpočinje s ostalim sporovima koji se temelje na istoj pravnoj i činjeničnoj osnovi te bez rasprave (ali s osiguranim pravom da se stranke o tome izjasne) riješiti spor<sup>76</sup>.

Sudska nagodba kao još jedan novitet u hrvatskom upravnom sudovanju koji i nakon uvođenja nije sasvim zaživio. Možda zato što je mogućnost primjene ovog instituta izrazito uska ili pak zbog toga što je početkom parnice zainteresiranost stranaka za ovakav način rješavanja spora jednostavno pala ili sama sudska nagodba nije uspjela<sup>77</sup>. Nagodba u upravnom sporu moguća je samo o zahtjevima o kojima stranke mogu raspolagati odnosno samo o pitanjima o kojima neće raspolagati pravima i obvezama koja su utemeljena u zakonu i drugim propisima. Zadaća suda je upozoriti stranke na mogućnost sklapanja nagodbe i pružiti im pomoć pri izvršenju iste. U slučaju postignute nagodbe koja se odnosi na cijeli tužbeni zahtjev, sud će obustaviti spor rješenjem, a ako se nagodba odnosi samo na dio tužbenog zahtjeva, sadržaj te nagodbe uključit će se u izreku presude<sup>78</sup>.

### *3.2.1.5. Institut privremene mjere i izvanrednog pravnog lijeka*

Institut privremene mjere uređen je člankom 47. ZUS-a kojim je propisano da sud ima ovlast da na prijedlog stranke, i naravno ako to ocijeni potrebnim, izda privremenu mjeru ako je to nužno radi izbjegavanja teške i nepopravljive štete. O takvoj mjeri sud odlučuje rješenjem protiv kojeg se može podnijeti žalba Visokom upravnom sudu RH. Koje su to točno privremene mjere nije uopće uređeno zakonom čime se sucima daje veliki diskrecijski prostor, a djelokrug ovoga instituta ostaje podnormiran<sup>79</sup>. U sudskoj praksi nije bilo puno zahtjeva za njihovo izdavanje, no potreba za pomnijim uređenjem zasigurno postoji jer su one u nekim slučajevima jedino rješenje<sup>80</sup>.

Kod podnormiranih instituta, vrlo je bitno spomenuti i čl. 78. kojim se propisuje specifičan pravni lijek, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. ZUS-om je bilo

---

<sup>76</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 110/21, čl. 48.

<sup>77</sup> <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/12250>

<sup>78</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, Čl. 89.

<sup>79</sup> Staničić F., Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgovorni učinak tužbe, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 161.

<sup>80</sup> Vidi više u: Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str. 161.

uređeno da se tim izvanrednim pravnim lijekom mogu pobijati sudske odluke prvostupanjskih upravnih sudova i Visokog upravnog suda. Strankama ovaj pravni lijek nije na raspolaganju<sup>81</sup>, već je isključivo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (nadalje DORH) ovlašteno na njegovo podnošenje. Također, kod primjene i normiranja ovog instituta postoje problemi i nedorečenosti koje su se pokušale daljnjim dopunama i izmjenama zakona preciznije urediti<sup>82</sup>.

### *3.2.1.6. Proširenje značenja zainteresirane osobe i uređenost troškova upravnog spora*

Proširenjem predmeta upravnog spora posljedično se proširilo značenje zainteresiranoj osobi što je dovelo i do toga da je krug zainteresiranih osoba u upravnom sporu porastao. Kao što znamo, u upravnim sporovima tuženik i tužitelj su neizostavni sudionici, dok je zainteresirana osoba treći sudionik koji se može i ne mora pojaviti u pojedinim upravnim sporovima. Prema članku 19. ZUS-a: "Zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo i pravni interes. Zainteresirana osoba je i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona." Zainteresiranoj osobi omogućeno je da se pojavi bilo na strani tuženika ili tužitelja, s time da se najčešće po prirodi stvari stavlja na stranu tuženika<sup>83</sup>.

Novim ZUS-om ponovo je propisano da troškove spora snosi onaj tko spor izgubi, što se smatralo potpuno ispravnim rješenjem. No, ovakvo uređenje već je iste godine promijenjeno prvim izmjenama ZUS-a iz 2012. godine i postaje izrazito bitna tema kasnijih kritičara o čemu će više govora biti u nastavku rada.

Premda je prema mnogim stajalištima donošenje Zakona o upravnim sporovima i Zakona o općem upravnom postupku trebalo učiniti istovremeno, postignut je bitan napredak u svrhu europeizacije i modernizacije hrvatskog postupovnog prava. Te se aktivnosti, u svrhu postizanja istih tj. već navedenih ciljeva, nastavljaju i u daljnjem radu pravnog sustava RH.

---

<sup>81</sup> „Dakle, stranke iz pravomoćno okončanog upravnog spora nemaju stranačku legitimaciju na podnošenje Zahtjeva – cjelokupni njihov utjecaj ograničen je samo na prijedlog podnošenja Zahtjeva što ga upućuju DORH-u”. - više u: Šikić, M., Primjena zahjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 184.

<sup>82</sup> *Ibid.*, str. 196.

<sup>83</sup> Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str. 76-77.

### 3.2.2. Pravo na pošteno suđenje

1997. godine Hrvatska je ratificirala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>84</sup> (nadalje Konvencija) Vijeća Europe koja je od prvorazredne važnosti za cijeli hrvatski pravni sustav, a ponajprije za upravno sudovanje. Spomenuta Konvencija koja datira još iz 1950. godine, objavom u Narodnim novinama, a u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, ima jaču pravnu snagu od ostalih hrvatskih zakona. Članak 57. Konvencije omogućuje državama potpisnicama stavljanje rezerve na određene članke<sup>85</sup>, što je Hrvatska i učinila. Naime, ta rezerva<sup>86</sup> odnosila se na primjenu čl. 6. st. 1. tj. nemogućnost države da osigura pravo na pošteno suđenje u sporovima pred Upravnim sudom – time je pokriven samo zahtjev za održavanje javne rasprave iz navedenog članka (s kojim je naravno povezana i usmenost rasprave), ali ne i zahtjev za samu kontradiktornost rasprave. Pravo na pošteno suđenje smatra se ključnom odredbom za uređenje sustava upravnog sudovanja. Europski sud za ljudska prava (nadalje ESLJP) je kroz svoju dugu povijest razvio bogatu praksu tumačenja tog prava te je već 1970 – ih utemeljio shvaćanje da je pravo na pošteno suđenje neizostavna inačica demokratskog društva<sup>87</sup>. Temeljem članka 6. stavka 1. države potpisnice Konvencije dužne su poštivati utvrđena postupovnoppravna prava ili standarde. ESLJP te standarde određuje svojim odlukama, a njegova zaštitna uloga je isključivo supsidijarna te se koristi u slučaju da primjerena zaštita nije moguća u dotičnoj državi.

Jamstva koja pruža pravo na pošteno suđenje su:

- 1) pravo na pristup sudu koje ne smije biti zajamčeno samo formalno već u obliku konkretnog ostvarenja,
- 2) pravo na javno suđenje (public hearing) i da odluka obvezatno bude javno objavljena. Ovim pravom vrši se kontrola javnosti te se ulijeva povjerenje u sudove,<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Narodne novine – Međunarodni ugovori, br., 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06 i 2/10.

<sup>85</sup> Stavljanje rezerve na određene članke moguće je, osim u slučaju čl. 4. Protokola br. 6. čija primjena nije otklonjiva.

<sup>86</sup> „Zbog istaknute rezerve na čl. 6/1. ESLJP nije odlučivao o standardima i garancijama poštenog suđenja u upravnosudskim postupcima u hrvatskim predmetima, osim u dijelu koji se odnosio na duljinu trajanja postupka, gledajući upravni i upravnosudski postupak kao cjelinu, odnosno samo upravnosudski postupak“. – više u: Stažnik Š., Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka, u: Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str., 125.

<sup>87</sup> *Ibid.*, str. 125.

<sup>88</sup> „U svjetlu posebnih okolnosti predmeta koji su im podneseni, sudovi mogu odstupiti od tog načela, odnosno >>... tisak i javnost mogu biti isključeni iz cijelog suđenja ili njegova dijela u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kad to zatraže interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri po mišljenju suda strogo potrebnoj u posebnim okolnostima, kad bi javnost dovela u pitanje interese pravde<< -

- 3) pravo na suđenje u razumnom roku,
- 4) pravo na neovisan i nepristran sud ustanovljen zakonom. Taj sud ne mora nužno biti redovan, a pri utvrđivanju njegove neovisnosti relevantan je način imenovanja njegovih članova, njegova otpornost na vanjske pritiske te ostavlja li taj sud dojam neovisnog tijela. Isti sud, pri ostvarenju ovog prava, mora imati nadležnost pri ispitivanju svih činjeničnih i pravnih pitanja koje su presudne za spor koji se nalazi pred samim sudom<sup>89</sup>.

Uopće ne iznenađuje činjenica da se najveći broj predmeta pred ESLJP do 2012. godine odnosio upravo na povrede prava na pošteno suđenje<sup>90</sup>. Utjecaj presuda ESLJP-a u kojima je tuženik bila RH ponajprije se odnosio na širi kontekst prava na suđenje u razumnom roku<sup>91</sup>. Prva i najznačajnija presuda koja je utjecala na izmjenu i dopunu nacionalnih propisa je presuda u predmetu Horvat protiv Hrvatske<sup>92</sup> temeljem koje Hrvatska nije bila samo obvezna isplatiti novčanu naknadu već i donijeti i propis koji je usklađen s praksom ESLJP-a. Kao pozitivna posljedica navedenog dolazi do vrlo bitnih novih uređenja Ustavnog zakona iz 2002. godine kojima se zadiralo u pravnu zaštitu od povrede prava na suđenje u razumnom roku. ESLJP definirao je kriterije kojima se utvrđuje kada je pravo na suđenje u razumnom roku prekršeno.

Iako je pojam razumnog roka individualan s obzirom na konkretnost slučaja, pri njegovom se uređenju u obzir uzimaju idući kriteriji:

- 1) ukupnost trajanja postupka,
- 2) cjelokupna složenost konkretnog predmeta,
- 3) od kolike je važnosti taj predmet za podnositelja zahtjeva te kako se on ponaša tijekom vođenja postupka,
- 4) postupanje nacionalnih sudova ili tijela<sup>93</sup>.

---

vođenje postupka *in camera*, bilo u cijelosti ili djelomično, mora biti strogo uvjetovano okolnostima predmeta.” – više u: *Ibid.*, str. 130-131.

<sup>89</sup> *Ibid.*, str. 132.

<sup>90</sup> *Ibid.*, str. 125.

<sup>91</sup> Šikić M., Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 457.

<sup>92</sup> HORVAT protiv Hrvatske – presuda Europskog suda od 26. lipnja 2001.

<sup>93</sup> Lukanović-Ivanišević D., Suđenje u razumnom roku u upravnosudskom postupku – praksa Vrhovnog suda Republike Hrvatske, u: Europeizacija upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 137.



Nadalje, praksa Europskog suda osim što je utjecala na daljnje izmjene Ustava RH<sup>94</sup>, veliki učinak imala je i na Ustavni zakon o ustavnom sudu<sup>95</sup> i Zakon o sudovima<sup>96</sup>. Međutim, najradikalnije reforme upravnog sudovanja, kao što smo već naglasili, provedene su novim ZUS-om<sup>97</sup>. Svrha novog ZUS-a bila je približiti konvencijske standarde poštenog suđenja hrvatskom upravnom sudovanju i ukloniti potrebu postojanja rezerve na čl. 6. st. 1. Konvencije. Zadaća zakonodavca bila je pronaći način kako unaprijediti kvalitetu upravnog sudovanja i skrenuti pozornost na značajnost dobrog poznavanja konvencijskog prava, posebice dijela o poštenom suđenju kao jednog od najvažnijih prava svakoga čovjeka. Reformatorskih zahvata bilo je puno, a neke preinake će zasigurno dovesti i do ishoda suprotnih cilju - poput produljivanja ustavnosudskih postupaka. Bolji pogled na stanje bio je nakon početka primjene novog ZUS-a kada je daljnji razvoj ovisio o mnogo faktora, dok je praksa Europskog suda još uvijek generalno ukazivala na nedostatke upravnog sudovanja u Hrvatskoj<sup>98</sup>.

Kao relevantan primjer, neophodno je spomenuti odluku Ustavnog suda U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. u kojoj je podnositelj ukazao na nedostatke vezane uz primjenu Zakona o izvlaštenju (NN, br. 9/94 i 35/94) čije su pojedine odredbe bile protivne odredbama iz čl. 6. st. 1. Konvencije, ali i nekim odredbama Ustava RH. Neka od ključnih pitanja koja su se postavila pred Ustavni sud su: koji su zahtjevi, jamstva i prava sadržani u odredbi čl. 6. st. 1. Konvencije postavljeni u postupku u kojem se odlučuje o građanskim pravima i obvezama, utvrđivanje građanskih prava i obveza u postupku izvlaštenja s obzirom na pretpostavku primjene odredbe čl. 6. st. 1. Konvencije te udovoljava li hrvatsko pravno uređenje instituta izvlaštenja postupovnopравnim zahtjevima iz čl. 6. st. 1. Konvencije. Sud je, uspoređujući unaprijed utvrđena postupovnopравna jamstva i zahtjeve s rješenjima iz hrvatskih propisa o izvlaštenju, zaključio da ona ne udovoljavaju zahtjevima Konvencije. Nakon uvida u ZUS i njegove raščlambe, Ustavni je sud utvrdio da Upravni sud RH ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri nijednu pretpostavku kojom bi se on mogao smatrati sudom pune jurisdikcije, što znači da izloženo zakonodavno rješenje kojom odluku o izvlaštenju donosi upravno tijelo, a njezinu zakonitost nadzire sud zapravo ne odgovara zahtjevima iz Konvencije. Također, Upravni sud ne ispunjava druge pretpostavke vezane uz

---

<sup>94</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10.

<sup>95</sup> Ustavni zakon o ustavnom sudu, NN br. 99/99, 29/02.

<sup>96</sup> Zakon o sudovima, NN br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11 i 130/11.

<sup>97</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10.

<sup>98</sup> U predmetu LESJAK protiv Hrvatske, Hrvatskoj se uputila potreba za izbjrgavanjem pretjeranog formalizma u upravnim sporovima. – više u: Šikić., M., *op.cit.*, (bilj. 91), str. 469.

održavanje usmene i kontradiktorne rasprave u postupku odlučivanja jer Upravni sud može odlučiti sam, ili na prijedlog stranke, da održi usmenu raspravu ako ocijeni da to zahtijeva složenost spora ili bolje razjašnjenje stvari. Sud pri tome nije dužan udovoljiti prijedlogu stranke za održavanjem rasprave. Na osnovi izloženog sud je utvrdio da su pojedine odredbe Zakona o izvlaštenju protivne odredbi iz članka 6. stavka 1. Konvencije, a time istodobno i odredbama članaka Ustava RH.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Odluka Ustavnog suda U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., Narodne novine, br. 112/2000.  
Više na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2000\\_11\\_112\\_2222.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2000_11_112_2222.html)

#### 4. Osvrt na pravac reforme sustava upravnog sudovanja i sadašnje stanje u RH

Već u prvoj godini primjene novog ZUS-a donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima<sup>100</sup> (nadalje ZIDZUS) kojime se zapravo, smatraju mnogi, učinio korak unazad. Dvije najveće izmjene koje su nastupile u novonastalom uređenju su prelazak s odlučivanja u vijeću na odlučivanje suca pojedinca i promjena vezana uz troškove upravnog spora<sup>101</sup>. Prelazak na odlučivanje suca pojedinca u svim prvostupanjskim sporovima smatrao se od početka pogrešnim u hrvatskoj javnosti. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZIDZUS-a kao razlog takvog uređenja navedeno je da se takvim uređenjem ujednačava zakonodavni sustav: „Predlaže se da u upravnim sporovima pred upravnim sudovima prvog stupnja odluke donose suci pojedinci. Naime, u parničnom postupku sudovi sude na temelju Zakona o parničnom postupku, i, u pravilu, odlučuju suci pojedinci, bez obzira na vrijednost predmeta spora i na složenost materije o kojoj se odlučuje...”<sup>102</sup>. U daljnjem obrazloženju, osim izravne usporedbe s parničnim postupkom, upravni spor uspoređuje se i s kaznenim postupkom što se u većini slučajeva smatralo apsolutno pogrešnim.<sup>103</sup> Sudac pojedinac mogao je u taksativno prebrojenim slučajevima rješavati sporove u već ustanovljenoj praksi, a ovom novinom u upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje isključivo sudac pojedinac. Ovu novinu moglo se urediti na drugačiji način, odnosno omogućiti sucu pojedincu prebacivanje već započetog predmeta, koji je složenije prirode, na rješavanje vijeću ukoliko bi za to postojala potreba. Sve u svemu, ova novina naišla je na oštre osude, ističući kako se novim uređenjem ne može i neće osigurati dovoljna razina kvalitete upravnog sudovanja kao niti postići standardi koji su bili osigurani ZUS-om iz 2010.godine<sup>104</sup>.

Druga novina ove “mini” reforme povezana je s već problematičnim pitanjem troškova upravnog spora. Prema dotadašnjem uređenju, trošak postupka padao je na stranku koje je izgubila spor, a novim uređenjem svaka stranka upravnog spora bila je dužna snositi svoje troškove spora. U Obrazloženju Konačnog prijedloga se navodilo kako se potreba za ovakvim reguliranjem ustanovila vrlo kratkom primjenom novog ZUS-a. Ovakvo uređenje smatralo se neustavnim i

---

<sup>100</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12.

<sup>101</sup> Staničić F., Kamo vodi >>mini reforma<< upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, u: Novi informator, Zagreb, 2012., str. 1.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Medvedović D., *op.cit.*, (bilj. 9), str. 68.

također vrlo izravno osuđivalo kako bi se na kraju isto ukinulo odlukom Ustavnog suda RH<sup>105</sup> te je Hrvatski sabor temeljem te odluke donio novi ZIDZUS<sup>106</sup> kojim je nanovo uredio čl. 79. ZUS-a<sup>107</sup>.

Ova mini reforma iz 2012. godine nije dovela ni do kakvog koraka naprijed pri uređenju upravnog sudovanja, već naprotiv, mogla je samo pogoršati aktualno stanje. Pri donošenju reforme u obzir je trebalo uzeti da je ZUS zakon koji je bio donesen u skladu s pravnom stečevinom EU te je kao takav odgovarao svim zahtjevima koji su pred njega bili postavljeni u pristupnim pregovorima<sup>108</sup>.

Idućim novinama iz 2014. godine skrenula se pozornost na praznine i probleme koje su se pokazale primjenom ZUS-a. ZIDZUS-om od 2014. godine izmijenjen je članak 66. te se briše stavak 2. koji je propisivao filtriranje žalbi tj. da se žalba može podnijeti isključivo kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Ova odredba ograničavala je Visoki upravni sud RH da ispunjava svoju zakonsku obvezu čime se dovela u pitanje učinkovitost pravne sigurnosti građana u upravnom sporu<sup>109</sup>. Tako je danas na snazi da se žalba može izjaviti generalno protiv svake prvostupanjske presude upravnih sudova, osim u situacijama propisanim čl. 66.a ZUS-a<sup>110</sup>. Ovim izmjenama ostvario se strateški cilj nove izmjene Zakona i provela tzv. "liberalizacija filtra za žalbu", odnosno, proširio se krug prava stranaka u upravnom sporu<sup>111</sup>. Osim najznačajnije modifikacije bitno je spomenuti i ostale, ne tako zanemarive, izmjene kojima se utjecalo na popunjavanje praznina. Tako su se nanovo uredila pitanja vezana uz podnormiranost instituta izuzeća, prekida postupka, pristupa sudu u obnovi spora i postupak ocjene zakonitosti općih akata, dok su se precizirale odredbe o izvršenju presude, rukovođenju raspravom i objavi presude, zastupanju tuženika i odredbe o mjesnoj nadležnosti suda<sup>112</sup>.

---

<sup>105</sup> U-I-2753/2012

<sup>106</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, NN br. 29/17.

<sup>107</sup> Staničić F., Britvić Vetma B., Horvat B., *op.cit.*, (bilj. 20), str. 264.

<sup>108</sup> Staničić F., *op.cit.* (bilj. 101), str. 6.

<sup>109</sup> Galić A., Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci (1991), v. 36, 2015., br. 1, str. 565.

<sup>110</sup> „(1) Žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopavnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, kao ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku.

(2) Protiv dijela presude iz članka 89. stavka 4. ovog Zakona u koji je uključen sadržaj sudske nagodbe žalba nije dopuštena.“

<sup>111</sup> Galić A., *op.cit.*, (bilj. 109), str. 567.

<sup>112</sup> *Ibid.*

Nakon već spomenutih izmjena koje su nastupile 2017. godine, iduće značajne modifikacije nastupile su u listopadu prošle, 2021. godine. Cilj ovih izmjena i dopuna je produžetak djelovanja na razvitku informacijsko - komunikacijske tehnologije (nadalje IKT) kako bi se intenzivnije uredio i funkcionalno poboljšao pravosudni sustav ponajprije u smislu skraćivanja trajanja upravnog spora i smanjivanja troškova postupka<sup>113</sup>. Pored izmjena i dopuna koje su se odnosile na primjenu IKT-a, novi ZIDZUS uvodi još novosti. Prva novost je ta da u čl. 23. stavku 1., pored ostalih podataka koji moraju biti sadržani u tužbi, postoji i obveza navođenja osobnog identifikacijskog broja (OIB-a) tužitelja i tuženika. Druga novost je dodatak stavka 6. u čl. 49. koji glasi: „Ako je sud odredio prekid spora iz stavka 2. točke 1. ovoga članka radi podnošenja zahtjeva Sudu Europske unije, dužan je o tome obavijestiti ministarstvo nadležno za vanjske poslove i dostaviti mu podneseni zahtjev”.

Pandemija COVID koja je uzdrmala cijeli svijet potaknula je zakonodavce na uspostavu sustava kojom bi se sudske radnje mogle provoditi na daljinu. Osim što je korisno u neprirodnom okruženju, pozitivni učinci takvog uređenja mogu se očekivati i za redovitog djelovanja suda s time da novo uređenje mora biti pomno osmišljeno kako bi se građanima osigurala sva prava vezana za pravično suđenje. Naime, hrvatski zakonodavac kroz četiri izmjene uvodi IKT u upravni spor. Izmjene su ponajprije tehničko – postupovne prirode i odnose se na: predaju tužbe<sup>114</sup>, ročište na daljinu<sup>115</sup>, uređenje ulazne komunikacije odnosno podnesaka<sup>116</sup> i izlazne komunikacije u obliku dostave<sup>117</sup>.

Hrvatska bi za daljnji razvitak trebala ponajprije učiti iz iskustva drugih zemalja kako bi s vremenom podigla kvalitetu zaštite prava i upravnog sudovanja na višu razinu. Što se tiče Hrvatske, njezin je sustav rješavanja upravnih sporova, kroz prošlost, ali i sadašnjost najviše privržen

---

<sup>113</sup> Više na: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/47898>

<sup>114</sup> ČL. 25. : ..., (3) Dan kada je informacijski sustav potvrdio podnositelju primitak tužbe, smatra se danom predaje tužbe sudu kojemu je upućen. Tužba u elektroničkom obliku mora biti potpisana kvalificiranim elektroničkim potpisom u skladu s posebnim propisima. Tužba u elektroničkom obliku potpisana kvalificiranim elektroničkim potpisom smatrat će se vlastoručno potpisanom.“...

<sup>115</sup> ČL. 37. : ..., (2) Ročište se, u pravilu, održava u sudskoj zgradi. Sud može odrediti da se ročište održi na daljinu, uz korištenje odgovarajućih audiovizualnih uređaja ili da se na taj način izvede pojedini dokaz. Protiv tog rješenja nije dopuštena žalba.“...

<sup>116</sup> ČL. 49. : „(1) Podnesci se dostavljaju u pisanom ili elektroničkom obliku putem informacijskog sustava. Izjava koja se daje podneskom može se sudu dati i usmeno na zapisnik.“ ...

<sup>117</sup> Čl. 50. : „..., (Ako stranka izjavi da je suglasna da joj se dostava obavlja elektroničkim putem, sud će toj stranki dostavu obavljati putem informacijskog sustava. Smatra se da je stranka suglasna, dok ne priopći drukčije, ako je sudu podnijela podnesak u elektroničkom obliku.“...

francuskom. Zato je vrlo bitno nastaviti uspoređivati i učiti iz prakse francuskog upravnog sudovanja u svrhu efikasnijeg postavljanja problema na dnevni red i njihovog rješavanja. Pri takvom uspoređivanju vrlo je bitno uzeti u obzir vlastite okolnosti u državi i potrebe svojih građana kako bi se naučena praksa prilagodila na najbolji mogući način. Niti u Francuskoj nije strogo određen model upravnog sudovanja nakon što je prošla proces europeizacije, već se ona kao i većina zemalja članica prilagođava suvremenom razvoju cjelokupnog društva<sup>118</sup>.

Kada govorimo o najsličnijim uređenjima, ne smiju se izostaviti Slovenija i Austrija. Naime, Slovenija i Hrvatska su nakon 90-ih godina, potaknute procesom pridruživanja EU, provodile reforme u svojim sustavima upravnog sudovanja. Austrija je također, zadnjih desetak godina provodila opsežnije i višebrojne reforme. Kako bi se daljnjim reformama upravno sudovanje u Hrvatskoj kretalo u pozitivnom smjeru, Hrvatska bi itekako mogla dosta naučiti od navedenih zemalja. Kao što navodi Held, upravno sudovanje u Hrvatskoj trebalo bi usmjeriti u pravcu specijalizacije, ugledajući se na austrijski sustav, čime bi se omogućilo kvalitetnije donošenje odluka u sporu<sup>119</sup>. Također, postoji potreba za boljim osposobljavanjem sudaca upravnih sporova i upravo bi idealni početni model specijalizacije u Hrvatskoj mogao biti onaj koji je u Austriji napravljen u odnosu na financije<sup>120</sup>.

Među “bolnim točkama” hrvatskog upravnog sudovanja, bitno je spomenuti ulogu suca pojedinca za rješavanje prvostupanjskih upravnih sporova. Hrvatska bi se tu mogla ugledati na uređenost ovog pitanja u Sloveniji jer se i u domaćim znanstvenim krugovima itekako podržava promjena sastava suda na vijeće sastavljeno od tri suca zbog iznimne važnosti suca u obavljanju svojih dužnosti prema zaštiti prava pojedinca<sup>121</sup>.

U svim zemljama postoji određeno fluidno kretanje prema zajedničkim upravnim vrijednostima, ne samo onima koje su povezane s članstvom u EU, nego i šire. Prethodno navedena pandemija još jednom ukazala na povezanost svih zemalja s vanjskim utjecajima i promjenama koje su nezaobilazne.

---

<sup>118</sup> Britvić Vetma B., Upravno sudovanje u Francuskoj – što možemo naučiti, u: Europeizacija upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, str. 240.

<sup>119</sup> Held M., Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta sveučilišta u Zagrebu, 69, 2019., str. 579.

<sup>120</sup> *Ibid.*, str. 578.

<sup>121</sup> *Ibid.*, str. 580.

## 5. ZAKLJUČAK

Pri ocjeni svakog modernog sustava u obzir se uzima stupanj u kojem je sudska zaštita osigurana i u kojoj se mjeri ona učinkovito obavlja<sup>122</sup>. U našoj povijesti opseg sudske zaštite bio je znatno sužen, no dugogodišnjim razvitkom Hrvatska je dolazila do pojedinih odgovora. Iako je povijesni put obilježen s mnogo dobrih i ne toliko uspješnih uređenja pojedinih pitanja, za hrvatsko upravno sudovanje se uložilo puno vremena i prakse. Proces europeizacije je razlog zbog kojeg je Hrvatska krenula drugačijim putem uz konstantno usmjeravanje i podršku Europske unije. Kao i kod drugih zemalja članica, upravno sudovanje u Hrvatskoj moralo je usvojiti određene standarde, ali kojim modelom i na koji način će usvojiti te standarde u nacionalno zakonodavstvo ovisilo je isključivo o hrvatskom pravnom sustavu.

Novim ZUS-om iz 2010. godine, riješili su se veliki zaostaci u radu Upravnog suda, takva preopterećenost sudova dovela je do toga da se na sudske presude čekalo čak i godinama, a opće prihvaćeno mišljenje je da “zakašnjela pravda u konačnici predstavlja nepravdu”.<sup>123</sup> Uvelo se dvostupanjsko sudovanje, proširen je predmet upravnog spora (objektivni upravni spor), uvedeni su neki novi instituti poput oglednog spora, sudske nagodbe, privremena mjere... Novim ZUS-om prihvaćen je europeizirani koncept upravnog spora i time je napušten stari koncept čija je osnovna značajka bila ocjena zakonitosti upravnih akata što je dovodilo do toga da su se za donošenje odluka sudovi koristili isključivo kasacijskim ovlastima<sup>124</sup>. Hrvatska je maknula rezervu na čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda čime je u potpunosti u hrvatskom upravnom sudovanju postavljeno načelo zakonitosti, načelo pravne sigurnosti i prvenstveno načelo prava na pošteno suđenje.

Uloga donošenja novih ZIDZUS-a iz 2012. i 2014. bila je, dakle, urediti dugogodišnje i novonastale probleme koji su se javili primjenom reformiranog novog ZUS-a. Tzv. mini reformama otklonile su se neke nejasnoće, ali su se otvorila i nova pitanja. Neodređenost i neustavna rješenja dovela su do novele i 2017. godine čime se već navedena problematika uspješno otklonila. No, do ovakvih izmjena dolazit će i ubuduće jer će se zakonodavac prilagođavati

---

<sup>122</sup> Đerđa D., *op. cit.*, (bilj. 1), str. 76.

<sup>123</sup> Đerđa D., *op.cit.*, (bilj 28.), str. 17.

<sup>124</sup> Više na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/49223>

potrebama novih vremena i građana, a izmjene su nužne kako bi se poboljšala kvaliteta upravnog sudovanja i proširio krug pravne sigurnosti građana.

Na najnovije promjene, ne samo u Hrvatskoj, već i u cijelom svijetu, utjecala je pandemija COVID-a 19. Mogli bismo reći da je pandemija u nekim segmentima uprave utjecala pozitivno pa je tako Hrvatska počela s digitalizacijom svog pravosuđa čime će se vjerujem itekako primijetiti uštede u troškovima, materijalu i ponajviše vremenu koje je stranka inače morala izdvojiti.

S obzirom na navedeno, možemo zaključiti da je svaka država došla do relativno različitih rješenja ustroja upravnosudskog sustava, međutim, svejedno dolazi do strujanja prema zajedničkom europskom modelu upravnog sudstva jer se ti modeli jednim dijelom zasnivaju na europskim jamstvima koji su na razini svih država već i “harmonizirani” te na vanjskim utjecajima poput najnovije pandemije koja je potresla cijeli svijet. Usprkos lošoj provedbi pojedinih reformi, smatram da je Hrvatska nakon procesa europeizacije uspjela postići višu razinu zaštite prava građana naspram javnopravnih tijela. No, uvijek ima mjesta za napredak. Neki instituti poput suca pojedinca još uvijek ostaju “trn u oku” većini domaće znanstvene javnosti. Također, korištenje reformacijskim ovlastima još uvijek nije dovedeno do željene razine. Potreba za sposobnijim i specijaliziranim sucima još uvijek postoji, a smatram da dodatno obrazovanje i usavršavanje može itekako pozitivno utjecati na cijeli sustav upravnog sudovanja. Osim nekoliko navedenih pitanja sadašnjice, smatram da bi se hrvatski zakonodavac trebao detaljnije posvetiti analizi sadašnjeg stanja kako bi se, ugledajući se na praksu drugih zemalja, a vodeći se europskim smjernicama, strpljivo i uz određene napore više orijentirao na određena pitanja i područja koja “koče” hrvatsko upravno sudovanje prema daljnjem razvitku.



LITERATURA:

Znanstveni radovi:

1. Britvić Vetma B., Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, v. 32, 2011., br. 1, str. 381-405.
2. Đerđa D., Upravni spor u Hrvatskoj: Sadašnje stanje i pravci reforme, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci, v. 29, 2008., br. 1, str. 1-38.
3. Đerđa D., Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 75-94.
4. Galić A., Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor u Hrvatskoj, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci (1991), v. 36, 2015., br. 1, str. 557-578.
5. Held M., Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta sveučilišta u Zagrebu, 69, 2019., str. 553-587.
6. Koprić I., Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima, Izlaganje na znanstvenom skupu, u: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. V No. 1, 2014., str. 8-39.
7. Šikić M., Utjecaj prakse (presuda) Europskog suda za zaštitu ljudskih prava na upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 457-471.
8. Šikić M., Primjena zahjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 54, 1/2017., str. 179-201.

Knjige:

1. Borković Ivo, Upravno pravo, Narodne Novine, Zagreb, 2002.
2. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., Upravna znanost – Javna uprava u europskom kontekstu, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.

3. Koprić I., Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014.
4. Staničić F., Britvić-Vetma B., Horvat B., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb, 2017.

Časopisi :

1. Koprić I., Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupovne promjene - nužna je nova upravna paradigma, Političke analize, broj 26, lipanj 2016.
2. Koprić I., Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 6., 2006., br. 1., str. 223-239.
3. Omejec J., Prilog reformi upravnog spora – odnosi između upravnog i ustavnog sudovanja u RH, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.
4. Reforma hrvatske državne uprave, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.
5. Reforma sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. 2008., br. 3., str. 567-568.
6. Staničić F., Kamo vodi >>mini reforma<< upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj, u: Novi informator, Zagreb, 2012.
7. Staničić F., Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgovni učinak tužbe, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 159-173.

Propisi:

1. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016., Narodne Novine, br. 94/2016.
2. Odluka Ustavnog suda U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000., Narodne novine, br. 112/2000.
3. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 29/17.
4. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/14.

5. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 143/12.
6. Zakon o upravnim sporovima, Narodne Novine, br. 20/2010.
7. Zakon o upravnim sporovima, Narodne Novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (pročišćeni tekst).

Internet stranice:

1. Informator, <https://informatior.hr/strucni-clanci/3232?hls=mini%2520reforma>, pristupljeno dana: 21. srpnja, 2022.
2. Ingbiro, <https://www.ingbiro.com/default.aspx?ReturnUrl=%2f>, pristupljeno dana: 1. kolovoza, 2022.
3. Ius-Info, [https://www.iusinfo.hr/?gclid=CjwKCAjw7SWBhAnEiwAx8ZLatlVpfCQCwjDd3Tu-vHXuOSh4KpWOxrSkBNNEI47NxdroUV1EVV8shoCQZ8QAvD\\_BwE](https://www.iusinfo.hr/?gclid=CjwKCAjw7SWBhAnEiwAx8ZLatlVpfCQCwjDd3Tu-vHXuOSh4KpWOxrSkBNNEI47NxdroUV1EVV8shoCQZ8QAvD_BwE), pristupljeno dana: 22. srpnja, 2022.
4. Ministarstvo pravosuđa i uprave, <https://mpu.gov.hr/vijesti/drzavni-tajnik-salapic-digitalizacijom-pravosudja-ucinjen-je-ogromni-pomak-u-upravnom-sudovanju/25906>, pristupljeno dana: 25. srpnja, 2022.
5. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, <https://hrcak.srce.hr/zbornik-pfz>, pristupljeno dana: 20. srpnja, 2022.