

Zakonske izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima

Hoić, Dora

Master's thesis / Diplomski rad

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:199:732919>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Katedra za upravno pravo

Student: Dora Hoić

ZAKONSKE IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Diplomski rad

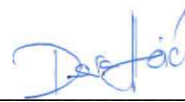
Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić



Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Dora Hoić pod moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva 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 od onih navedenih u radu.



(potpis studenta)

SADRŽAJ

1. UVOD.....	2
2. POVIJESNI PREGLED - UPRAVNI SPOR U HRVATSKOJ DO 2010.....	4
3. RAZLOZI ZA DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA.....	7
4. ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010.....	10
4.1. Postupak pripreme novog Zakona o upravnim sporovima.....	10
4.2. Osnovna obilježja i struktura.....	11
4.3. Reforma ustrojstva i širenje nadležnosti.....	12
4.4. Novine.....	13
5. IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA.....	17
5.1. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 2012.	17
5.2. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima 2014.....	21
5.3. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 2017.....	28
5.4. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 2021.....	31
6. ZAKLJUČAK.....	36
7. BIBLIOGRAFIJA.....	37

1. UVOD

Tradicija sudske kontrole pojedinačnih akata uprave u Hrvatskoj vrlo je duga - preko jednog stoljeća.¹ Uz kratke prekide postoji na cijelom području ili dijelu područja današnje Hrvatske više od 130 godina.²

U samostalnoj Republici Hrvatskoj zakonodavac nije odmah donio novi zakon kojim bi iznova i cjelovito uredio materiju upravnog sudstva i sudske nadzora nad zakonitosti akata i drugih postupanja javne uprave.³ U skladu s Ustavnom odlukom o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske i Deklaracijom o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, Hrvatski sabor je na zasjedanjima svojih domova održanim 26. lipnja 1991. donio Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima objavljenim u Narodnim novinama, br. 53/91 od 8. listopada 1991. te je istog dana stupio na snagu.⁴ Time je preuzet tekst Zakona o upravnim sporovima⁵ iz 1977., ali su pritom učinjene mnogobrojne promjene (organizacijske, sadržajne i terminološke primjene).⁶ Važna promjena učinjena je brisanjem stare negativne enumeracije, stvari u kojima se ne može voditi upravni spor.⁷ Također, važna promjena izvršena je i brisanjem prijašnje odredbe o sudskoj zaštiti Ustavom zajamčenih ustavnih prava i sloboda povrijeđenim konačnim pojedinačnim aktima i radnjama te ukinut zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv odluke Upravnog suda.⁸ Zakon o preuzimanju zakona o upravnim sporovima noveliran je dva puta u 1992. godini.⁹ Hrvatski zakonodavac više nije ništa učinio u smislu proširenja upravnosudske zaštite prava građana iako su u prilog promjene bili važni razlozi ustavnosudske i međunarodnopravne prirode.¹⁰

Hrvatski sabor donio je novi Zakon o upravnim sporovima¹¹ na sjednici od 29. siječnja 2010. godine. Objavljen je u Narodnim novinama br. 20/10 od 12. veljače 2010. godine. Na temelju

¹ Medvedović, D., *Novi sustav upravnog sudovanja* u: Đerđa, D., Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 17.

² Medvedović, D., *Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Koprić, I. (ur.), Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 55.

³ *Ibid.*, str. 62.

⁴ *Ibid.*

⁵ Službeni list SFRJ, br. 4/77 od 14. siječnja 1977. i 36/77.

⁶ Medvedović, D., *Novi Zakon o upravnim sporovima*, Informator, br. 5849., Zagreb, 24. ožujka 2010., str. 1.

⁷ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 23.

⁸ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

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

¹⁰ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

¹¹ Zakon o upravnim sudovima, Narodne novine, br. 20/10.

članka 92. tog Zakona, Zakon o upravnim sporovima stupio je na snagu tek 1. siječnja 2012. godine. Iznimno dugi *vacatio legis* ovog Zakona predviđen je zbog priprema organizacijske i zakonodavne prirode u upravnom sudovanju.¹²

Ipak, Zakon o upravnim sporovima u praksi je pokazao određene nedostatke¹³ pa je već u prvoj godini njegove primjene mijenjan. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima¹⁴ br. 143/12 stupio je na snagu 28. prosinca 2012. godine. Ipak, svi problemi nisu time bili otklonjeni. Različita upravnosudska praksa na razini prvostupanjskih sudova koju nije bilo moguće ujednačavati zbog ograničene mogućnosti korištenja prava na žalbu dovela je do druge novele Zakona o upravnim sporovima učinjena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima¹⁵ br. 152/14 koji je stupio na snagu 30. prosinca 2014. godine.¹⁶ Pitanje troškova spora konačno je regulirano Zakonom i izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima¹⁷ br. 29/17. nakon odluke Ustavnog suda¹⁸ U-I-2753/2012 od 27. rujna 2016. godine kojom je ukinuo čl. 79. Zakona o upravnim sporovima kao protivnog Ustavu. Zaključno, snažnijem uvođenju komunikacijsko-informacijskih tehnologija u upravni spor put je otvorila zadnja novela Zakona o upravnim sporovima - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima¹⁹ br. 110/21 koji je na snagu stupio 21. listopada 2021.

¹² Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

¹³ Vidi opširnije u: Galić, A., *Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 36, br. 1, 2015., str. 557-558.

¹⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 143/12.

¹⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 152/14.

¹⁶ Galić, A., *op. cit.* u bilj. 13, str. 562.

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

¹⁸ Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2753/2012 i dr., Narodne novine, br. 94/2016.

¹⁹ Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 110/21.

2. POVIJESNI PREGLED - UPRAVNI SPOR U HRVATSKOJ DO 2010.²⁰

Povijesni i pravni razvoj Hrvatske u svojim prvim danima nije vodio u smjeru razvoja upravnosudskih institucija sve do 1918. godine kada je došlo do stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Područja koja su ušla u sastav Kraljevine primjenjivala su različito pravo pa je tako i sudska kontrola poprimila različite oblike primjene. Ubrzo je donesen Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima čime je 1922. godine uspostavljena sudska kontrola nad radom uprave u smislu upravnog spora. Zakonom je konstituiran Državni savjet, tijelo ekvivalentno vrhovnom upravnom sudu, te upravni sudovi u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skopju i Dubrovniku. Sudovi su sudili u prvom stupnju protiv drugostupanjskih akata nižih tijela državne uprave, a Državni savjet kao drugostupanjsko tijelo o žalbama protiv presuda upravnih sudova i kao sud prvog stupnja protiv ukaza i ministarskih rješenja protiv čije odluke nije bilo mjesta žalbi.

Nakon stvaranja Banovine Hrvatske u 1939. godini ustrojen je i posebni Upravni sud za područje Banovine sa sjedištem u Zagrebu. Upravno sudovanje tog vremena bilo je uređeno Uredbom o Upravnom sudu u Zagrebu iz 1939. godine. „Stupanjem na snagu te Uredbe prestala je važnost jugoslavenskih propisa o upravnom sudstvu na području Banovine i istovremeno ukinuta jurisdikcija Državnog savjeta u Beogradu.“²¹ Na temelju Uredbe je Upravni sud u Zagrebu preuzeo ovlasti u upravnim sporovima iz nadležnosti Banovine, koje je prije imao Državni savjet.²² Uredbom je Upravni sud u Zagrebu bio vrhovni upravni sud Banovine Hrvatske čija se nadležnost odnosila na sve administrativne sporove koji su se odnosili na stvari iz nadležnosti Banovine Hrvatske. Fizička ili pravna osoba pokrenula bi postupak tužbom pred Upravnim sudom kad je aktom upravne vlasti bilo povrijeđeno njegovo pravo ili neposredni, osobni i na zakonu zasnovani interes. Također, postupak je moglo pokrenuti tužbom i tijelo Banovine kad je upravni aktom vlasti bio povrijeđen zakon u korist pojedinca. Nadalje, tužiti se moglo i iz razloga što upravna vlast u svome aktu nije primjenila ili nije pravilno primijenila neki zakon ili zakonitu naredbu, kao i zato što u postupku koji je prethodio upravnom sporu ta vlast nije postupala prema propisima postupka. Sud je donosio svoju odluku u obliku presude ukoliko nije prethodno odbacio tužbu ili obustavio postupak. Odluke suda bile su obvezatne za sve upravne vlasti Banovine. Presudom se

²⁰ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 494-496.

²¹ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1., str. 20.

²² Koprić, I., *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije*, Hrvatska javna uprava, god. 6., br. 1., 2006., str. 227.

tužba prihvaćala ili odbijala kao neosnovana. Prihvaćanjem tužbe sud je ujedno i poništavao pobijani akt upravne vlasti.

Nakon Drugog svjetskog rata, u prvoj su fazi razvoja Federativne Narodne Republike Jugoslavije ukinuti Državni savjet i upravni sudovi. Prema novim propisima sudski nadzor nad upravom održao se samo u vezi uskog kruga pravnih stvari, a s organizacijskog aspekta kontrolu su obavljali redovni sudovi i to pretežito u obliku građanske parnice.

Ustavni akt donesen 1946. kao i zakonodavstvo proizašlo iz istog izgradili su poseban sustav kontrole uprave. Oblici kontrolnog mehanizma u sustavu činili su kontrola od strane viših upravnih tijela, posebni nadzor koji su provodili Opća državna kontrola i javno tužilaštvo. Sudska kontrola bila je ograničena na vrlo malen broj pravnih stvari u kojima je stranka po okončanju upravnog postupka mogla uložiti pravno sredstvo na redovni sud.

Donošenjem saveznog Zakona o upravnim sporovima²³ 1952. u Jugoslaviji ponovno je ozakonjena sudska kontrola nad upravom u smislu upravnog spora. Sudska kontrola bila je ograničena isključivo na ocjenu zakonitosti upravnih akata uz relativno široku negativnu numeraciju kojom se isključivao upravni spor protiv određenog kruga akata.²⁴ Zakon o upravnim sporovima iz 1952. noveliran je 1965. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima zbog potrebe usklađivanja zakonodavstva s odredbama Ustava iz 1963. godine. Tom novelom sužena je negativne enumeracija, a sudska je zaštita proširena i na ocjenu konačnih pojedinačnih akata i radnji kojima se povređuju Ustavom utvrđena prava i slobode.²⁵

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. prepušta organizaciju sudstva republikama²⁶, prema njemu u isključivoj je nadležnosti federacije bilo pravo da, preko saveznih tijela, određuje krivični i druge sudske postupke pa tako i upravnosudski postupak. U prosincu 1976. godine tadašnja Skupština SFRJ usvojila je novi Zakon o upravnim sporovima²⁷. Objavljen je u Službenom listu SFRJ br. 4/77, a stupio na snagu 1. srpnja 1977. Zakon o upravnim sporovima iz te godine predstavlja savezni zakon koji je vrijedio na čitavom području SFRJ. „U

²³ Zakon o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, br. 23 od 23. travnja 1952, stupio na snagu 9. svibnja 1952.

²⁴ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str.1.

²⁵ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

²⁶ Koprić, I., *op. cit.* u bilj. 22, str. 228.

²⁷ Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4 od 14. siječnja 1977., ispr. – 36. od 15. srpnja 1977.

tom razdoblju važna novina je samo organizacijske prirode- osnovan je Upravni sud Hrvatske (1977.).²⁸ Upravni sud Hrvatske predstavljao je sud prvog i jedinog stupnja.²⁹

Hrvatski sabor je 22. prosinca 1990. donio Ustav Republike Hrvatske³⁰ kojim se zajamčuje sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.³¹ Time je pravo na korištenje sudske zaštite protiv pojedinačnih akata postalo ustavno pravo. Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine preuzet je Zakon o upravnim sporovima iz zakonodavstva bivše SFRJ. Preuzimanjem u tekst zakona iz 1977. godine unesene su brojne izmjene i dopune, neki članci su brisani odnosno stavljani izvan snage kako bi se kontrola uprave i vođenje upravnog spora prilagodilo posebnim uvjetima i potrebama pravnog sustava u Hrvatskoj. Važna promjena, kako je istaknuo Medvedović, odnosila se na brisanje prijašnje odredbe o sudskoj zaštiti Ustavom garantiranih ustavnih prava i sloboda povrijeđenih konačnim pojedinačnim aktima i radnjama te je ukinut zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv odluke Ustavnog suda.³² Neke od brisanih odredaba vraćene su u Zakon o preuzimanju zakona o upravnim sporovima u nešto drugačijim formulacijama izmijenama 1992. godine - izmjenom br. 9/92 i 77/92.³³ Zakon o preuzimanju zakona o upravnim sporovima koji se primjenjivao sve do 1. siječnja 2012. godine.

²⁸ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

²⁹ Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb, 2017., str. 7.

³⁰ Narodne novine, br. 56/90.

³¹ *Ibid.*, čl. 19. st. 2.

³² Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 23-24.

³³ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 24.

3. RAZLOZI ZA DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda³⁴ (u daljnjem tekstu: „Konvencija“), kao temeljni pravni instrument zaštite ljudskih prava Vijeća Europe, usvojena je 4. studenoga 1950. u Rimu, a stupila je na snagu 3. rujna 1953. godine. Konvencija je dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske od 5. studenoga 1997., kada je stupio na snagu Zakon o potvrđivanju Konvencije.³⁵ Konvencija, sukladno čl. 134.³⁶ Ustava Republike Hrvatske, ima višu pravnu snagu od hrvatskih zakona. Jedna od ključnih odredaba Konvencije, posebice za sustav upravnog sudovanja i njegovo uređenje, je čl. 6. Konvencije koji uređuje pravo na pošteno suđenje. Pravo na pravično (pošteno) suđenje³⁷ jedno je od najvažnijih ljudskih prava, a zasigurno najvažnije procesno pravo. Iz čl. 6. st. 1. Konvencije proizlaze sljedeća postupovnoppravna jamstva ili prava koja moraju biti zadovoljena kako bi postupak bio u skladu s Konvencijom: pravo da o građanskom pravu odnosno obvezi odluči zakonom ustanovljen, neovisan i nepristran sud, pravo da postupak u kojem se odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi bude pravičan, pravo da postupak u pravilu bude javan i da odluka obvezatno bude javno objavljena te pravo na donošenje odluke u razumnom roku.³⁸³⁹ Republika Hrvatska stavila je rezervu glede primjene odredbe Konvencije koja sadržava obvezu da se sudski postupak vodi javno i glede javnog objavljivanja presude u smislu da se ta obveza neće poštivati kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti

³⁴ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

³⁵ 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. Vidi opširnije u: Šarin, D., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu*, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 30, br. 3-4, 2014. str. 77-100.

³⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14, čl. 134 glasi: „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.“

³⁷ Vidi opširnije u: Šarin, D., *op. cit.* u bilj. 35, str. 83.

³⁸ Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *op. cit.* u bilj. 29, str. 9.

³⁹ Čl. 6. t.1. koji glasi: “Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“

pojedinačnih akata u upravnom sporu.⁴⁰ Člankom 4. Zakona o potvrđivanju Konvencije i Protokola br. 1., 4., 6., 7., i 11. uz Konvenciju, propisano je da Republika Hrvatska ne može jamčiti održavanje javne rasprave kad Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti jer on u pravilu odlučuje u nejavnoj sjednici.⁴¹ Neki autori ističu da je takvom rezervom znatno umanjena razina i kvaliteta zaštite koja se građanima i ostalim subjektima pruža u okviru upravnog spora.⁴²

Odbor ministara (engl. *Committee of Ministers*) Vijeća Europe donio je preporuke koje se odnose na pravnu zaštitu građana od nezakonitog djelovanja javne uprave.⁴³ Preporuke⁴⁴ uređuju tematiku upravnih sporova između upravnih vlasti i privatnih stranaka, izvršenja upravnih akata i sudskih odluka u području upravnog prava kao i poboljšanja domaćih pravnih lijekova.⁴⁵ Posebno je važna i Preporuka o sudskoj kontroli akata uprave usvojena 2004. godine temeljem koje su svi akti uprave, kao i postupanja javne uprave, moraju podlijegati sudskoj kontroli.⁴⁶

Tijekom vremena, a posebno zbog prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske⁴⁷, postajalo je sve jasnije da se sustav upravnog sudovanja u Hrvatskoj mora mijenjati.⁴⁸ Unatoč k tome, Hrvatski sabor samo je nekoliko puta intervenirao u materiju upravnog spora, ne mijenjajući pritom odredbe važećeg zakona, prenijevši odlučivanje o zakonitosti upravnih akata o izvlaštenju iz nadležnosti Upravnog suda u nadležnost županijskih sudova, u nekoliko navrata propisao je da se po tužbama u nekim upravnim stvarima postupa žurno te da se neke odluke Upravnog suda

⁴⁰ Medvedović, D. *op. cit.* u bilj. 1, str. 24-25.

⁴¹ Đerđa, D., Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v 29, br. 1, 2008., str. 14.

⁴² *Ibid.*, vidi opširnije u: Koprić, I., *Uvodno izlaganje: Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU // Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Barbić, J. (ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2006., str. 58-63.

⁴³ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 25.

⁴⁴ Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on administrative litigation between administrative authorities and private parties, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 5. rujna 2001.; Recommendation Rec (2003) 13 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 9. rujna 2003.; Recommendation Rec (2004) 6 of the Committee of Ministers to member states on improvement of domestic remedies, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 12. svibnja 2004.

⁴⁵ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 25.

⁴⁶ *Ibid.*;

Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of the administrative acts, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 15. prosinca 2004.

⁴⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br: U-I-745/99 od 8. studenog 2000., Narodne novine, br. 112/00 kojom je Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo osporene odredbe tada važećeg Zakona o izvlaštenju.

⁴⁸ Vidi opširnije u: Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *op. cit.* u bilj. 29, str. 9-10.

objavljaju u Narodnim novinama.⁴⁹ Zbog svega prethodno navedenoga krenulo se u izradu novog Zakona o upravnim sporovima, ali je put do njegova donošenja bio relativno dug i ni malo jednostavan.⁵⁰

⁴⁹ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

⁵⁰ Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *op. cit.* u bilj. 29, str. 10.

4. ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010.

4.1. Postupak pripreme novog Zakona o upravnim sporovima

Postupak donošenja novog Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: „novi ZUS“) pokrenut je nakon Sporazuma o pridruživanju i nastojanjima da se ispune kriteriji za ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju.⁵¹ Posebnu ulogu imala je SIGMA⁵² (Support for Improvement in Governance Management in Central and Eastern European Countries) i CARDS⁵³ (Community Assistance For Reconstruction, Development and Stabilisation) program Europske unije.⁵⁴ Vlada Republike Hrvatske je 22. rujna 2005. usvojila dokument „Strategija razvoja pravosuđa“, a u rujnu 2007. započeo je u sklopu CARDS 2004. – „Twinning projekt“⁵⁵.⁵⁶ „Cilj projekta bio je jačanje kapaciteta hrvatskog upravnog suda kako bi pružio brzu i učinkovitu pravnu pomoć i to u skladu sa standardima vladavine prava. U sklopu projekta prvo je izrađen *Strateški dokument za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima*, a zatim akt pod nazivom *Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima*. Oba akta izradila je radna skupina stranih stručnjaka, a 12. rujna 2008. usvojila ih je i hrvatska Vlada, na prijedlog Ministarstva pravosuđa. Ista radna skupina izradila je Nacrt prijedloga Zakona o upravnom postupku, Komentar Zakona i Preporuke za buduću strukturu suda i uređenje organizacije upravnih sudova. Ti su dokumenti 13. veljače 2009. predani Ministarstvu pravosuđa.“⁵⁷ Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima je Vlada usvojila te 19. lipnja 2009. uputila Prijedlog Zakona o upravnim sporovima Hrvatskom saboru.⁵⁸

⁵¹ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1., str. 27.

⁵² SIGMA (engl. *Support for Improvement in Governance Management in Central and Eastern European Countries*) zajednička je inicijativa OECD-a i Europske unije, a u najvećem dijelu financira je Europska unija.

⁵³ Program CARDS (engl. *Community Assistance For Reconstruction, Development and Stabilisation*) zamišljen je kao jedinstveni instrument financijske i tehničke pomoći koji bi zamijenio sve dotadašnje mehanizme pomoći Europske unije državama regije tzv. zapadnoga Balkana.

⁵⁴ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1., str. 27.

⁵⁵ Twinning je inicijativa Europske komisije započeta 1998. godine u kontekstu priprema za proširenje Europske unije. Twinning projekt podržava i financira razmjenu javnih službenika iz zemalja članica EU kako bi radili kao savjetnici u institucijama zemalja nečlanica u razdoblju od 12 mjeseci.

⁵⁶ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1., str. 27-28.

⁵⁷ *Ibid.*, str. 28.

⁵⁸ *Ibid.*, str. 29.

4.2. Osnovna obilježja i struktura

Zakon o upravnim sporovima⁵⁹ donesen je u Hrvatskom saboru na sjednici od 29. siječnja 2010., a objavljen je u Narodnim novinama br. 20. od 12. veljače 2010. godine. Stupio je na snagu tek 1. siječnja 2012. zbog priprema organizacijske i zakonodavne prirode u upravnom sudovanju.⁶⁰ Relativno dugi *vacatio legis* ovog Zakona posljedica je potrebe za istodobnom izmjenom Zakona o sudovima⁶¹ i Zakona o područjima i sjedištima sudova⁶². Tako je donošenjem novog ZUS-a istodobno reorganiziran i sustav upravnog sudovanja na način da su za područja određenih županija ustanovljeni upravni sudovi sa sjedištem u Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci, kao prvostupanjski upravni sudovi koji su započeli s radom danom stupanja na snagu novog ZUS-a, a dotadašnji Upravni sud Republike Hrvatske istog je dana nastavio s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske, ustanovljen za područje Republike Hrvatske.⁶³ Također, Državno sudbeno vijeće moralo je odabrati suce koji će odlukama⁶⁴ o imenovanju sudaca popuniti novostvorena sudačka mjesta.

Novi ZUS, u svakom pogledu opsežniji u odnosu na stari, ima 92 zakonska članka, dok je stari nominalno imao 76 članaka, sli stvarno samo 70 jer je šest članaka brisano. Novi ZUS ima 8.112 riječi, dok stari ima 7.311 riječi.⁶⁵

Novi ZUS podijeljen je 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.⁶⁶

⁵⁹ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10.

⁶⁰ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 1.

⁶¹ Narodne novine, br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 116/10., 27/11.

⁶² Zakona o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 144/10. i 84/11.

⁶³ Članak 14.a, stavak 1. Zakona o sudovima, Narodne novine, br. 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 116/10., 27/11. i članak 6. Zakona o područjima i sjedištima sudova, br. 144/10. i 84/11, vidi opširnije u: Roštaš-Beroš, L., *Dileme u primjeni novog Zakona o upravnim sporovima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 473-481.

⁶⁴ O imenovanju sudaca vidi opširnije u: Odluka o imenovanju sudaca Upravnog suda u Zagrebu, Narodne novine, br. 2/2012, (42), odluka; Odluka o imenovanju sudaca Upravnog suda u Splitu, Narodne novine, br. 2/2012, (43), odluka; Odluka o imenovanju sudaca Upravnog suda u Rijeci, Narodne novine, br. 2/2012, (44), odluka; Odluka o imenovanju sudaca Upravnog suda u Osijeku, br. 2/2012, (45), odluka.

⁶⁵ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 1, str. 30.

⁶⁶ *Op. cit.* u bilj. 59.

Novi ZUS je u Republici Hrvatskoj uveo velike promjene u područje upravnog sudovanja. Bitno se promijenio dotadašnji hrvatski sustav sudske kontrole uprave i sudske zaštite prava fizičkih i pravnih osoba od nezakonitih akata i postupanja javnopravnih tijela.⁶⁷

4.3. Reforma ustrojstva i širenje nadležnosti

Ustrojstvo upravnog pravosuđa je izmijenjeno Zakonom o upravnim sporovima iz 2010., koji sadrži reformu upravnog spora. Time je izvršena reforma i kodifikacija pravila o organizaciji i funkcioniranju upravnih sudova.⁶⁸ Hrvatski zakonodavac odlučio se za ustroj u dva stupnja. Kako navodi Britvić Vetma: „Već u Smjernicama i Strateškom dokumentu za izradu nacрта novog Zakona o upravnim sporovima koje je prihvatila Vlada Republike Hrvatske svojim zaključkom od 12. rujna 2008., prihvaćeno je odvajanje upravnog od redovitog sudovanja. Na ovaj je način praktično i u hrvatskom sustavu provedena specijalizacija poslova, koja se u teoriji smatra vrlo važnom značajkom upravnog sudovanja kao posebnog oblika sudske organizacije.“⁶⁹ Razgraničenje nadležnosti upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske uređeno je Zakonom o izmjenama Zakona o sudovima iz 2011 godine.⁷⁰ Njime je propisano pravilo: „kada je posebnim zakonima za rješavanje upravnih sporova propisana nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske sukladno Zakonu o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.), za takve sporove od 1. siječnja 2012. nadležni su mjesno nadležni upravni sudovi, osim upravnih sporova za koje je Zakonom o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10.) i drugim posebnim zakonima propisano da rješava Visoki upravni sud Republike Hrvatske“.⁷¹ Prema čl. 14.a, 2010. godine važećeg, Zakona o sudovima upravni sudovi ustanovljavaju se za područje jedne ili više županije, dok se Visoki upravni sud Republike Hrvatske ustanovljava za područje Republike Hrvatske.⁷² Zakon o sudovima⁷³ iz 2013. godine u svom čl. 14. ozakonio je razdiobu redovnih i specijaliziranih sudova te Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Upravni sudovi, baš kao

⁶⁷ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 6, str.1.

⁶⁸ Britvić Vetma, B., *Ustroj i nadležnost upravnih sudova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 33, br. 1, 2012., str. 393.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Zakon o izmjenama Zakona o sudovima, Narodne novine, br. 130/11 (2603).

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Zakon o sudovima (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 122/2010 (3172).

⁷³ Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 28/13.

i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, svrstani su u kategoriju specijaliziranih sudova Republike Hrvatske. Zakon o područjima i sjedištima sudova iz vremena donošenja i stupanja na snagu novog ZUS-a određuje sjedišta upravnih sudova u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku s pripadajućim područjima nadležnosti⁷⁴, dok je Visoki upravni sud Republike Hrvatske smješten u Zagrebu.⁷⁵

Stvarna nadležnost uređena u Zakonu o sudovima, koja se u čl. 20.a odnosi na nadležnost upravnih sudova, a u čl. 23.a Visokog upravnog suda Republike Hrvatske jednako je uređena i u zakonskoj odredbi čl. 12 novog ZUS-a, a koja glasi: „Upravne sporove (u daljnjem tekstu: spor) rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud). Upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora i u drugim zakonom propisanim slučajevima. Visoki upravni sud odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata, o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima.“

4.4. Novine

Nadležnost upravnih sudova izravno se oslanja na predmet upravnog spora. Novim ZUS-om proširuje se predmet upravnog spora sadržan u čl. 3 tog Zakona. „Tako je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu i obvezi u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, te odlučivanje o pravu,

⁷⁴ Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 144/2010 i 84/2011, čl. 6, a koji glasi:

„Sjedište i područje nadležnosti upravnih sudova je:

I. UPRAVNI SUD U ZAGREBU za područja: Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Varaždinske, Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba.

II. UPRAVNI SUD U SPLITU za područja: Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije.

III. UPRAVNI SUD U RIJECI za područja: Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije.

IV. UPRAVNI SUD U OSIJEKU za područja: Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravske i Vukovarsko-srijemske županije.“

⁷⁵ *Op. cit.* u bilj. 74.

obvezi i pravnom interesu stranke. Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela kojima je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojega nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. predviđa i mogućnost vođenja upravnog spora o ocjeni zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da, u zakonom propisanom roku, odluči o zahtjevu ili redovitom pravnom lijeku stranke ili postupi prema propisu, te odlučivanje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke.⁷⁶ Također, predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja ugovora, što je posljedica unošenja instituta upravnog ugovora Zakonom o općem upravnom postupku u naš pravni sustav.⁷⁷ Stavkom 2. istog članka propisano je 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.⁷⁸

Zakon je, osim proširenja predmeta upravnog spora, postavio upravni spor u dva stupnja sudovanja, omogućio rješavanje sporova po sucu pojedincu, otvorio mogućnost nadzora zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, utvrđena su načela koja sudovi trebaju primjenjivati tijekom vođenja spora, prilagođena je uloga tužitelja i zainteresirane osobe potpunijoj zaštiti prava i pravnih interesa, uređeno je zastupanje u upravnom sporu, prvostupanjski sudovi obvezani su utvrđivati činjenično stanje i u pravilu provoditi usmenu raspravu, upravni sudovi ujedno su obvezani u pravilu donositi reformacijske odluke, otvorena je mogućnost pobijanja odluka u žalbenom postupku, otvorena je mogućnost sklapanja sudskih nagodbi i sl.⁷⁹

Ipak, najvažnije novine novog ZUS-a su: promjena cilja Zakona, uspostava novog ustrojstva upravnih sudova i otvaranje mogućnosti da o sporu odlučuje sudac pojedinac, a ne isključivo vijeće.⁸⁰

ZUS iz 1991. imao je dvostruki cilj, a to je bio zaštita subjektivnih prava građana i drugih subjekata te zaštita objektivnog prava, tj. zaštita zakonitosti. „Budući da je sud bio, u pravilu, ograničen na ispitivanje zakonitosti osporenog upravnog akta, može se ustvrditi da je primarni cilj

⁷⁶ Britvić Vetma, B., *op. cit.* u bilj. 68, str. 401.

⁷⁷ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 3.

⁷⁸ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, 20/10, čl. 3.

⁷⁹ Galić, A., *op. cit.* u bilj. 13, str. 557.-558.

⁸⁰ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 1, str. 2.

spora ipak bio zaštita objektivnog prava, dok je sekundarni cilj bio zaštita subjektivnih prava tužitelja.⁸¹ Cilj je novog Zakona, propisan čl. 2 st. 1., osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.⁸² Tek je u drugom planu osiguranje objektivnog prava, koje se u pravilu štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja na način da se sudskom zaštitom povrijeđenih prava tužitelja (pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela) ujedno štiti i pravni poredak.⁸³ Drugom izmjenom ZUS-a iz 2014. godine se isti članak izmijenio proširivanjem navedene odredbe sadržane u stavku 1. dodavanjem zakonitosti kao cilja koji se želi osigurati Zakonom.

Sastav suda uređen je odredbama čl. 14. novog ZUS-a. Upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca. U upravnom sudu odlučuje sudac pojedinac 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. Također, sudac pojedinac odlučuje o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu te o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela. Mogućnost da ZUS-om propisanim slučajevima sporove rješava sudac pojedinac predstavlja apsolutnu novinu u hrvatsko upravno sudovanje.⁸⁴ Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca, osim o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca. No, odredbe o sastavu suda su vrlo brzo izmijenjene o čemu će više riječi biti kasnije.

Nadalje, sudovi dobivaju ovlast samostalno utvrđivati činjenično stanje i izvoditi dokaze te, u pravilu⁸⁵, obligatorno provoditi usmenu raspravu. Nadalje, proširuje se pravo suda da odlučuje o meritumu spora, tj. o pravu, obvezi i pravnom interesu tužitelja čime spor pune jurisdikcije postaje pravilo a ne iznimka.⁸⁶

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Op. cit.* u bilj. 11.

⁸³ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 2.

⁸⁴ Šikić, M., Staničić, F., *Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca*, Zbornik radova Pravnog fakulteta sveučilišta u Splitu, god. 51, 2/2014, str. 367.

⁸⁵ Upravni sud u pravilu provodi usmenu raspravu, ipak isti može odlučiti u upravnom sporu i bez održavanja rasprave ali samo u slučajevima propisanim ZUS-om, primjerice ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cjelosti; vidi više u: Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, čl. 36.

⁸⁶ Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 2.

Novi ZUS ne sadržava, poput ZUS-a iz 1991., opću odredbu o podrednoj primjeni nekog od drugih procesnih zakona, već supsidijarnu primjenu dugih zakona propisuje individualno, vezano za pojedino postupopravno pitanje.⁸⁷ U pogledu poslovne sposobnost fizičke osobe, pravila dokazivanja, pribavljanja dokaza, zaštite suda, stranaka i drugih sudionika od uvredljivih podnesaka i održavanja reda na glavnoj raspravi propisana je primjena odredaba Zakona o parničnom postupku⁸⁸. Primjena Zakona o upravnom postupku propisana je u pitanjima dostave te provedbe izvršenja presude.⁸⁹

⁸⁷ Rajko, A., Novi Zakon o upravnim sporovima – nadležnost i stranke, *Pravo i porezi*, XX, 1, 2011., str. 43.

⁸⁸ Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11.

⁸⁹ Rajko, A., *op. cit.* u bilj. 87, str. 43.

5. IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

5.1. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 2012.

Novi ZUS je već u prvoj godini primjene pokazao koliko su bile pogrešne neke pretpostavke na kojima su utemeljene glavne odrednice novog upravnog spora, a od kojih je u konačnici zavisila efikasnost postupka pred upravnim sudovima, a koja se očituje u mogućnosti korištenja prava na žalbu odnosno preispitivanje zakonitosti odluka prvostupanjskih upravnih sudova od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.⁹⁰

Iz navedenih razloga, zakonodavac se nakon nepune godine dana od početka primjene novog ZUS-a odlučio na izmjene nekih postupovnih instituta. Hrvatski sabor je 7. prosinca 2012. godine usvojio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: „ZID ZUS-a“) koji je stupio na snagu 28. prosinca iste godine.⁹¹ Neki su autori kritizirali prvu novelu Zakona o upravnim sporovima smatrajući da je ona rezultat apsolutno neadekvatne pripreme njene primjene u kojoj je nedostajala adekvatna analiza posljedica te da je noveliranje provedeno isključivo radi postizanja kratkoročnog cilja ubrzavanja rada prvostupanjskih upravnih sudova.⁹²

Dvije su značajnije izmjene koje se odnose na čl. 1. i čl. 17. ZID ZUS-a. Odredbom članka 1. mijenja se čl. 14. novog ZUS-a, koji uređuje sastav suda. Time se u potpunosti ukida vođenje spora i odlučivanje u prvostupanjskim postupcima pred upravnim sudovima putem sudskog vijeća. Rješavanje svih prvostupanjskih upravnih sporova pred upravnim sudom povjerava se sucu pojedincu.⁹³ S tim u svezi, zakonodavac je morao prilagoditi i ostale odredbe zakona. Pa tako promjenu sadrže i članak 37. ZUS-a „Zakazivanje rasprave“, čl. 39. ZUS-a „Tijek rasprave“, čl. 53. ZUS-a „Razgledavanje spisa i predmeta“, čl. 54. ZUS-a „Održavanje reda“, čl. 60. ZUS-a „Sadržaj presude“, čl. 61 ZUS-a „Objava presude“ kao i čl. 65. ZUS-a „Rješenje“.⁹⁴ Odredbe čl. 56. ZUS-a „Donošenje presude“ brisane su. Neki su autori nepovoljno gledali na tu promjenu ističući da su „takve izmjene i dopune u bitnom narušile arhitekturu i komplementarnost samog

⁹⁰ Galić, A., *op. cit.* u bilj. 13, str. 558.

⁹¹ *Op. cit.* u bilj. 14

⁹² Šikić, M., Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 84, str. 368-369.

⁹³ Za razliku od Visokog upravnog suda koji uvijek sudi u vijeću.

⁹⁴ *Op. cit.* u bilj. 14.

Zakona, jer iskustva tradicija zemalja članica Europske unije upravo pokazuju da je suđenje u vijeću, u prvostupanjskom upravnom sporu, zapravo europski standard⁹⁵.

Nadalje, odredbom članka 17. ZID ZUS-a mijenja se čl. 79. ZUS-a koji je do tada glasio:

„(1) Troškove spora čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

(2) 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.

(3) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drugačije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

(4) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

(5) Pri odlučivanju koji će se troškovi stranci nadoknaditi sud će uzeti u obzir samo troškove koji su bili potrebni radi vođenja spora.”

Nakon izmjene čl. 17. ZID ZUS glasio je: „U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove⁹⁶.“ U obrazloženju konačnog prijedloga ove izmjene navodi se sljedeće: „U dosadašnjoj primjeni Zakona o upravnim sporovima ukazala se potreba preispitivanja odredbe o troškovima postupka. Uočeno je da je ova odredba nekritički projicirana u ovaj Zakon po uzoru na rješenja iz Zakona o parničnom postupku, a čija se rješenja (što pokazuje iskustvo) ne mogu u cijelosti primjenjivati u institutima upravnog spora.“⁹⁷ Ta je zakonska odredba uzrokovala polemike te je naposljetku i ukinuta odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, o čemu će biti više riječi u nastavku teksta.

⁹⁵ Galić, A., *op. cit.* u bilj. 13, str. 558.

⁹⁶ *Op. cit.* u bilj. 14.

⁹⁷ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, P.Z. 94., dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080429/PZ_94.pdf (pristupljeno 4.11.2022.).

Odredbama članka 2. ZID ZUS-a dopunjen je članak 30. ZUS-a, koji se odnosi na ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora. Ozakonjen je još jedan slučaj u kojem će sud odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora ako utvrdi da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

Nadalje, mijenjane i dopunjavane su odredbe ZUS-a koje uređuju rješavanje upravnog spora bez rasprave. Pa tako, novom točkom 5. u čl. 36. ZUS-a ozakonjuje se bezraspravno odlučivanje ako se stranke o tome izrijekom usuglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze. Time se skraćuje trajanje i smanjuju se troškovi upravnog spora.⁹⁸

Izmjena čl. 41. ZUS-a posebno je zanimljiva jer promjenom dotadašnjeg st. 3. koji je glasio: „pri povlačenju tužbe sud će obustaviti spor“ u novu zakonsku formulaciju koja glasi: „u slučaju povlačenja tužbe spor se obustavlja“ kojom spor prestaje po sili zakona, za razliku od prethodnog zakonskog rješenja kojim je bilo uređeno da tu ulogu obavlja sud. Slijedom navedenoga, odluka kojom sud obustavlja spor više nema konstitutivan učinak, već deklaratoran. Obustava upravnog spora uređena čl. 46. mijenja formulaciju teksta st. 1. t. 1. iz „kad tužitelj umre ili prestane postojati u sporu o pravima koja ne prelaze na njegove nasljednike, odnosno pravne nasljednike“ u „kad tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se s obzirom na narav upravne stvari ne može nastaviti. U istom članku, dodao se t. 3. koja glasi: „kada se iz cjelokupnog stanja spora može zaključiti da je tužitelj odustao od tužbenog zahtjeva“ čime se propisuje još jedna situacija u kojoj će sud rješenjem obustaviti postupak. Bitno je napomenuti da su se iz istog članka ovim izmjenama brisale riječi „i odlučiti o troškovima spora“ jer se od ovih izmjena, kako je već prethodno spomenuto, svaka stranka podmiruje svoje troškove.

Prvostupanjska presuda uređena čl. 63. st. 1. postaje pravomoćna, osim protekom roka za žalbu, i danom donošenja, ako žalba nije dopuštena. U primjeni ZUS-a uočeno je da odredba tog članka nema u vidu sve slučajeve pravomoćnosti prvostupanjske presude, tj. situaciju kada žalba na prvostupanjsku presudu nije dopuštena (a što je u najvećem broju slučajeva) pa se predloženom izmjenom uklonio i taj nedostatak.⁹⁹ Kao što je već ranije spomenuto, prvostupanjski postupak pred upravnim sudom vodi se pred sucem pojedincem, dok u drugom stupnju odlučuje vijeće. Iz tog razloga više nije bilo bilo prikladno zakonsko uređenje drugostupanjske presude u čl. 75. koje

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

je propisivalo primjenu čl. 60 „Sadržaj presude“ već je dodana konstitucija u njegov stavak 1. koja glasi: „Na sadržaj presude Visokog upravnog suda odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga Zakona o sadržaju presude, s time da uvod presude sadrži ime i prezime predsjednika i članova sudskog vijeća.“ Nadalje, u čl. 75. dodana su dva nova stavka koji propisuju da vijeće donosi presudu većinom glasova te da se o vijećanju i glasovanju vodi poseban zapisnik koji potpisuju svi članovi vijeća i zapisničar.

Dodao se dodatan sadržaj, stavak 4., u čl. 78. ZUS-a „Podnošenje zahtjeva i odlučivanje“ u svezi sa zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, također zamjenjuju se riječi „sudska odluka“ sa riječi „presuda“. Naime, u obrazloženju Konačnog prijedloga stoji da se pojmovi „odluka“ i „presuda“ nedosljedno koriste i da je radi preciznijeg i primjerenijeg izričaja bilo potrebno to ujednačiti, s obzirom da je predmet izvanrednog pravnog lijeka uvijek presuda, a ne rješenje.¹⁰⁰ Stavak 4. glasi: „Sud protiv čije presude je podnesen zahtjev iz stavka 2. ovog članka i javnopravno tijelo kao tuženik dužni su bez odlaganja dostaviti Vrhovnom sudu Republike Hrvatske, na njegov zahtjev, sve spise predmeta.“

Prva reforma novog ZUS-a je najveće promjene uzrokovala prelaskom sa odlučivanja u vijeću na odlučivanje od strane suca pojedinca u prvostupanjskim predmetima u kojima odluku donose upravni sudovi. Neki su autori nepovoljno gledali na takvo uređenje ističući da: „Pozivanje predlagatelja Prijedloga, u Obrazloženju, da je propisivanje isključivog odlučivanja od strane suca pojedinca u prvostupanjskom upravnom sporu opravdano »tim više što je kao drugostupanjski sud ustrojen Visoki upravni sud Republike Hrvatske« posve je neutemeljeno, kad se uzme u obzir iznimno restriktivni način na koji je uređena mogućnost izjavljivanja žalbe protiv prvostupanjskih presuda upravnih sudova.“¹⁰¹ Uređenjem troškova upravnog spora postignut je značajan odmak u odnosu na prethodno zakonsko rješenje. U skladu s time, neki su autori neposredno nakon donošenja ovih izmjena upozoravali na neustavnost ove odredbe¹⁰², što se naknadno pokazalo i istinitim.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Staničić, F., *Kamo vodi »mini reforma« upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj- u prvoj godini primjene novog ZUS-a*, Informator, br. 6131, od 8.12.2012., str 2.

¹⁰² Vidi opširnije u: Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 101, str 1-3.

5.2. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima 2014.

Zakonom o upravnim sudovima (Narodne novine, br. 20/10 i 143/12) uređeno je područje upravnog sudovanja na način koji je u primjeni tog zakona pokazao određene nedostatke. Hrvatski sabor je zato na sjednici 12. prosinca 2014. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima¹⁰³ koji je objavljen u „Narodnim novinama“, br. 152/14, a koji je stupio na snagu 30. prosinca 2014. godine. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZID ZUS iz 2014. navodi se sljedeće: „U praksi se pokazalo da prvostupanjski sudovi vrlo rijetko koriste svoje reformacijske ovlasti, a upravni spor se i danas, kao nekad, uglavnom, svodi na spor o zakonitosti upravnog akta, koji rezultira kasacijskom presudom ili presudom kojom se tužba odbija, a protiv kojih žalba nije dopuštena. Kao posljedica ovakvog normativnog uređenja, donošene su individualne, odmah pravomoćne odluke, koje karakterizira raznolikost i neujednačenost sudske prakse, što svakako dovodi do nejednakosti građana i pravne nesigurnosti. Prema tome, zbog ograničavanja prava na žalbu protiv presude upravnog suda (članak 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima), dovedena je u pitanje učinkovita sudska zaštita prava građana u upravnom sporu.“¹⁰⁴

Prvi dio ZUS-a, Glava I - Temeljne odredbe, sadrži samo jednu izmjenu u članku 2. st. 1. ZUS-a, koja uređuje cilj zakona, iza riječi „osigurati“ dodaju se riječi „zakonitost i“¹⁰⁵ čime je on dopunjen, jer je jedan od ciljeva Zakona osiguranje objektivne zakonitosti što je bilo neopravdano izostavljeno iz važećeg teksta Zakona.¹⁰⁶

U odredbama koje uređuju nadležnost i sastav sudova, pridodan je stavak 3. u članak 13. ZUS-a koji uređuje mjesnu nadležnost, a glasi: „Za rješavanje u sporovima pokrenutim po tužbama više tužitelja u istoj stvari, koji nemaju prebivalište, boravište ili sjedište na istom području, mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg javnopravno tijelo kojeg je donijelo odluku u prvom stupnju ili je postupilo ima sjedište.“. Dodanim stavkom rješava se dosad neregulirana situacija u kojoj se odluka javnopravnog tijela odnosi na više osoba koje imaju različito prebivalište, boravište ili sjedište.¹⁰⁷ Nadalje, u članku 15. ZUS-a nedostajale su odredbe o tome tko odlučuje o izuzeću

¹⁰³ *Op. cit.* u bilj. 15

¹⁰⁴ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima, P.Z. 690, dostupno na: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ_690.pdf (pristupljeno 4.11.2022.).

¹⁰⁵ *Op. cit.* u bilj. 15, čl. 1.

¹⁰⁶ *Op. cit.* u bilj. 104

¹⁰⁷ *Ibid.*

predsjednika suda, kada se i kako zahtjev za izuzeće podnosi te kada nije dopušten. Dodavanjem stavaka 4., 5., 6., 7., 8. i 9. otklonjeni su navedeni nedostaci.

Odredbe koje se odnose na stranke u upravnom sporu i njihovo zastupanje sadržavaju nekoliko izmjena i dopuna. Počevši od članka 20. „Poduzimanje radnji u upravnom sporu“ ZUS-a, tj. njegov stavak 3., mijenja se i glasi: „Za tuženika radnje u sporu može poduzimati službena osoba javnopravnog tijela koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela. Za poduzimanje radnji u sporu čelnik javnopravnog tijela može ovlastiti drugu službenu osobu tog tijela. Tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo.“¹⁰⁸ Promjena u navedenom članku očituje se u odnosu na službenu osobu javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom, koja prethodno nije bila uvrštena u spomenutu odredbu. U obrazloženju Konačnog prijedloga zakona kao cilj ove izmjene je poštivanje načela učinkovitosti budući da će se troškovi postupka, obzirom na manju prostornu udaljenost ovih tijela od sjedišta suda, bitno smanjiti, a također će se i skratiti trajanje spora, budući da će se skratiti vrijeme potrebno za dostavu podnesaka i akata, kao i rokovi u kojima se može zakazati rasprava te rokovi za očitovanje na navode protivne stranke. U čl. 21. „Zastupanje tužitelja i zainteresirane osobe“ dodao se stavak 2. koji glasi: „Na pitanja valjanosti zastupanja koja nisu uređena ovim Zakonom na odgovarajući način se primjenjuju odredbe kojima je uređeno zastupanje u parničnom postupku.“ Odredbe, kako je objašnjeno u Konačnom prijedlogu, nisu regulirale procesni alat za ocjenu valjanosti zastupanja stranke u upravnom sporu pa je dodanim stavkom taj problem riješen pozivom na odgovarajuću primjenu pravila parničnog postupka.¹⁰⁹

Odredbe koje se odnose na prvostupanjski upravni spor također sadržavaju izmjene. Članak 24. uređuje rokove za podnošenje tužbe. Dopunila se odredba čl. 24. u st. 3. ZUS-a, koji uređuje rok za podnošenje tužbe u slučaju kada pojedinačna odluka nije dostavljena stranci sukladno propisanim pravilima o dostavi. Utvrđen je objektivni rok u trajanju od 5 godina koji počinje teći istekom roka od 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na

¹⁰⁸ Bilo je i onih koji su osporavali navedenu odredbu. Vidi opširnije u: Peček, R., (2016), *Načelna stajališta Ustavnog suda o nekim spornim pitanjima upravnog spora* (iusinfo.hr) dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28164> (pristupljeno 10.11.2022.).

¹⁰⁹ *Op. cit.* u bilj. 104.

osporeno postupanje, tj. istekom roka za podnošenje tužbe utvrđenim u stavku 1. istog članka. Protekom se roka upravni spor više ne bi mogao pokrenuti čijim propisivanjem zakonodavac štiti pravni institut pravomoćnosti, načelo pravne sigurnosti te stečena prava stranaka u upravnom postupku.¹¹⁰

Postupanje prvostupanjskog suda po tužbi izmijenjeno je ovim izmjenama i dopunama. U članku 30. ZUS-a „Ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora“ dogodila se najvažnija izmjena. Dodavanjem st. 2., koji glasi: „Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka dopuštena je žalba.“, omogućuje se pravo žalbe na sva rješenja koja se odnose na pristup sudu. „Izmjenom se osigurava temeljno pravo stranke i izravno omogućuje ujednačavanje sudske prakse kroz nadzor sudskih odluka od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, koji je ustrojen kao žalbeni sud, a koji zbog dosadašnjeg ograničavanja prava na žalbu tu funkciju ne može ostvarivati.“¹¹¹ Izmjene u čl. 32. „Dostava tužbe“ ZUS-a odnose se na produljenje rokova za odgovor na tužbu. Sud određuje rok za odgovor na tužbu prema okolnostima slučaja u rasponu od 30 do 60 dana, za razliku prijašnjeg zakonskog okvira koji je iznosio 8 do 30 dana. U obrazloženju Konačnog prijedloga zakona navodi se sljedeće: „...u praksi se pokazalo da tuženici ne raspolažu podacima, niti spisom predmeta za sastavljanje odgovora i dostavu spisa na kojem temelji svoj odgovor... S obzirom na dislociranost javnopravnih tijela prvog stupnja te njihove stvarne mogućnosti da izvrše distribuciju spisa potrebno je produžiti vremenski raspon u okviru kojeg se mora udovoljiti traženju suda za dostavom spisa i odgovorom za tužbu.“. U čl. 35. „Obveza dostave isprava kojima raspolažu javnopravna tijela“ mijenja se st. 2. koji glasi: „Isprave ili dijelove isprava kojima je pristup ograničen ili zabranjen sukladno posebnim propisima javnopravno tijelo će posebno označiti. S takvim ispravama postupat će se sukladno tim propisima.“¹¹² Izmjena je bila potrebna radi usklađivanja sa zakonima kojima je propisana tajnost i zaštita podataka. „Naime, bez tzv. izjave povjerljivosti iz članka 20. Zakona o tajnosti podataka ni suci ne mogu obaviti uvid u klasificirane podatke... U odnosu na Zakon o zaštiti osobnih podataka postoje ograničenja uvida u podatke npr. evidencije o kažnjavanju, prekršajna evidencija, podaci o spolu, rasi, vjeroispovijesti i sl., koji se u pravilu ne smiju koristiti bez propisanog objektivnog razloga.“¹¹³

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Op. cit.* u bilj. 15.

¹¹³ *Ibid.*

Rasprava pred prvostupanjskim sudom uređena čl. 37. „Zakazivanje rasprave“ izmijenjena je na način da se odredbe tog članka odnose i na održavanje rasprave, a ne samo na zakazivanje iste. „Zbog toga što i Visoki upravni sud Republike Hrvatske sudi kao prvostupanjski sud, a i kao drugostupanjski sud održava raspravu, bilo je potrebno ovlasti o određivanju i održavanju rasprave vezati uz onog suca kojem je predmet dodijeljen u rad.“¹¹⁴ Također, sadržaj poziva za raspravu i potrebna upozorenja usklađena su s pravilima u parničnom postupku. Dodano je i pravilo potrebe koncentracije rasprave¹¹⁵¹¹⁶ koje se očituje u novom stavku 5. istog članka, a koji glasi: “Sudac u pravilu zakazuje jedno ročište za raspravu radi izvođenja svih dokaza.“. Odredbe čl. 39., koji uređuje tijek rasprave, mijenjaju se, te sada detaljnije određuju postupanje suca na raspravi.

Radnje u upravnom postupku sadržane u Glavi IV počevši od članka 45. „Prekid upravnog spora“ ZUS-a, tj. u njemu sadržanom st. 1. gdje se iza t. 1. dodjeljuje se nova t. 2. čijim nastupom sud rješenjem prekida spor. Točka 2. glasi: „kad tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se s obzirom na narav upravne stvari može nastaviti.“¹¹⁷ Time je reguliran najčešći razlog zbog kojeg se spor prekida.¹¹⁸ Brisala se t. 3. u st. 2. koja je propisivala da sud može prekinuti spor kada je to zakonom propisano, što je bilo protivno st. 1. t. 2. istog članka koja propisuje da sud mora prekinuti spor kada je to zakonom propisano. Također, u st. 2. t. 1. dodana je odredba koja omogućuje prekid postupka kada sud postavi prethodno pitanje Sudu Europske unije te glasi: „dok se ne odluči o prethodnom pitanju ako je postupak o prethodnom pitanju pokrenut pred sudom ili nadležnim javnopravnim tijelom kao i kad sud odluči podnijeti zahtjev Sudu Europske unije o tumačenju prava Europske unije ili o valjanosti akata koje su donijele institucije Europske unije. Članak 46. ZUS-a, kojim je uređena obustava upravnog spora, u stavku 1. t. 2. brisane su riječi „člankom 68. stavkom 2.“. Stoga se spor ne obustavlja kada stranka povuče žalbu. U obrazloženju Konačnog prijedloga stoji: „Takvu je odredbu potrebno brisati, jer ako je izjavljena žalba na presudu to znači da je ona već donesena pa se spor ne može obustavljati, već se može obustaviti samo žalbeni postupak.“¹¹⁹ Posljednji članak na koje se izmjene u ovoj glavi odnose je članak 54. „Održavanje

¹¹⁴ *Op. cit.* u bilj. 104.

¹¹⁵ Pravilo potrebe koncentracije rasprave proizlazi iz načela koncentracije postupka koje nalaže da se o predmetu svestrano raspravi, postupak provede bez odugovlačenja, te da se rasprava provede u pravilu na jednom ročištu.; vidi opširnije u: Rajko, A., *Koncentracija dokaznog postupka u upravnom sporu*, Informator, br. 6375, Zagreb, 16.03.2015., str. 15-16.

¹¹⁶ *Op. cit.* u bilj. 104.

¹¹⁷ *Op. cit.* u bilj. 15.

¹¹⁸ *Op. cit.* u bilj. 104.

¹¹⁹ *Ibid.*

reda“. Njegovom izmjenom se pravila o održavanju reda sada odnose i na javnost na raspravi, a ne samo na sudionike spora.¹²⁰ Također, uređuje održavanje ročišta bez nazočnosti stranke (ako stranka ili zastupnik stranke bude udaljen iz sudnice), u kojim okolnostima se ročište mora odgoditi (ako je udaljen zakonski zastupnik, a odgoda je potrebna radi zaštite prava i interesa zastupane stranke).

Odredbe čl. 60. uređuju sadržaj presude. Precizirane su i dopunjene radi suđenja u vijeću pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Naime, dosad su se odnosile samo na ime i prezime suca pojedinca i zapisničara kao obavezni sadržaj uvoda presude. Isto vrijedi i za odredbe čl. 65. koje uređuju „Rješenje“. Izmjene u članku 61. odnose se na usklađivanje odredbi o objavi presude s pravilima u parničnom postupku i preciziranja da presudu objavljuje sudac koji je vodio raspravu, tj. sudac kojem je predmet dodijeljen u rad. Članak 62. „Dostava presude“ mijenja se i glasi: „Presuda se dostavlja svim strankama u sporu pisanim ili elektroničkim putem i otprema u roku od 15 dana od dana objave, a ako nije objavljena, od njezina donošenja.“¹²¹ Odredba je izmijenjena na način da je određen rok za otpremu presude bez obzira je li donesena nakon rasprave ili bez nje.¹²²

Promjene su zahvatile i dio ZUS-a koji uređuje pravne lijekove. Dotadašnje uređenje bilo je iznimno restriktivno i dopuštalo je žalbu samo protiv presude prvostupanjskog upravnog suda, i to u slučajevima kad je sud sam riješio o pravima i obvezama stranke, tj. proveo spor pune jurisdikcije.¹²³ Praktična posljedica takvog uređenja bila je donošenje individualnih, odmah pravomoćnih odluka koje karakterizira raznolikost i neujednačenost sudske prakse te je dovedena u pitanje učinkovita sudska zaštita prava građana u upravnom sporu.¹²⁴ Brisana je odredba stavka 2. članka 66. „Žalba protiv presude“ koja je onemogućavala Visoki upravni sud Republike Hrvatske da ispunjava svoju zakonsku obvezu. „Naime u najvećem broju upravnih sporova donošene su presude protiv kojih žalba nije bila dopuštena što je dovelo do raznolike i neujednačene sudske prakse, a posljedično i do pravne nesigurnosti građana u ovom pravnom području. Stavak 6. bilo je nužno brisati, jer je kontradiktoran članku 10. važećeg Zakona prema

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Op. cit.* u bilj. 15., čl. 17.

¹²² *Op. cit.* u bilj. 104.

¹²³ Staničić, F., *Nove izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima – korak u pravom smjeru*, Informator, br. 6340, od 10. prosinca 2014., str. 1.

¹²⁴ *Op. cit.* u bilj. 104.

kojem tek pravomoćne presude obvezuju, a time se sprječavaju i negativne posljedice koje bi izvršenje nepravomoćne presude moglo izazvati.“¹²⁵ Člankom 20. ZID ZUS 2014. dodao se u tekst Zakona novi članak 66.a kojim se ograničava pravo na žalbu u slučaju kada je prvostupanjski upravni sud prvi puta poništio ili oglasio ništavom odluku javnopravnog tijela te protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, kao i kada izreka presude sadrži nagodbu stranaka. „Odredbom se omogućava da javnopravno tijelo, vezano uputom i pravnim stavom prvostupanjskog suda ispravi uočenu nezakonitost.“¹²⁶ U čl. 68. „Odricanje od žalbe i povlačenje žalbe“ st. 2. riječ „spor“ zamjenjuje se riječima „postupak po žalbi“. Naime, spor je dovršen presudom ili rješenjem prvostupanjskog suda pa u slučaju povlačenja ili odricanja od žalbe treba obustaviti žalbeni postupak.¹²⁷ Izmijenjen je i st. 3. čl. 71. „Postupanje upravnog suda po žalbi“ i dodani su stavci 4. i 5. istog članka koji određuju postupak po žalbi prije meritornog rješavanja o žalbi, na način da je dostava uredne žalbe i odgovora na žalbu obveza prvostupanjskog suda, kao što je to propisano u svim drugim postupcima.¹²⁸ Dodan je i st. 6. jer se protiv rješenja kojim prvostupanjski sud žalbu odbacuje, mora dopustiti žalba. Članak 72., koji uređuje postupanje Visokog upravnog suda po žalbi, bilo je potrebno dopuniti slučajevima kada žalba nije dopuštena, a prvostupanjski sud je propustio odbaciti takvu žalbu. Brisani su preostali stavci jer je slanje žalbe i odgovora na žalbu normirano u izmijenjenom članku 71. „Postupanje upravnog suda po žalbi“. U čl. 75. „Drugostupanjska presuda“ st. 5. riječi „strankama“ zamjenjuju se riječima „upravnom sudu koji je dostavlja strankama“. Izmjene su bile potrebne radi usklađenja sa svim ostalim procesnim propisima pa je određeno da dostavu presude višeg suda obavlja prvostupanjski sud, što olakšava evidentiranje i iskazivanje pravomoćnosti.¹²⁹

Dopunjen je čl. 76. ZUS-a na način da su prošireni razlozi za obnovu upravnog spora. Prema izmjenama i dopunama spor se može obnoviti samo ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na temelju kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem sudskom postupku, te ako zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost da sudjeluje u upravnom sporu. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZID ZUS-a navode autori da su u toj su odredbi neopravdano

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

izostavljeni uvjeti koji se odnose na nove činjenice i dokaze, kao i na pravo pristupa sudu zainteresiranih osoba, što je dodavanjem točaka 6. i 7. ispravljeno.“¹³⁰

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke mijenjan je u članku 78. koji uređuje podnošenje zahtjeva i odlučivanje. Stavcima 4., 5. i 6. istog članka jasno se propisuje obveza dostavljanja prijedloga na odgovor protivnoj stranci, rok za taj odgovor i određuju se granice ispitivanja zahtjeva.

Peti dio ZUS-a koji uređuje izvršenje sudskih odluka sadržava više promjena. Odredba st. 1. čl. 80. „Izvršnost sudskih odluka“ je izmijenjena na način da je riječ „presuda“ zamijenjena riječima „pravomoćna presuda“, tj. nakon izmjena može se izvršiti samo pravomoćna presuda koja je postala izvršna. Izmijenjenim člankom 81. „Izvršenje presuda“ želi se postići objektivniji rok za izvršenje sudske odluke te osigurati hijerarhijsku nadređenost sudskih odluka.¹³¹ Novi rok iznosi 60 dana od dana dostave pravomoćne presude. Naglašena je obvezatnost sudske presude. Precizirana je situacija kada izvršenje presude nije upravljeno prema tuženiku, već prema drugom tijelu (najčešće prvostupanjskom), normiran je mogućnost iniciranja sudskog postupka za izvršenja presude u slučajevima šutnje uprave kao i u slučaju ne postupanja u skladu s uputama u presudi. Stavkom 7. određeno je da se u potonjim situacijama obavještava tijelo nadležno za nadzor tijela koje je bilo u obvezi presudu izvršiti.¹³² Zanimljivo, odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koje nije postupilo po sudskoj odluci sud može, temeljem stavka 8. čl. 81., izreći novčanu kaznu do visine jednomjesečne prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj. Stavkom 9. definirano je tko se smatra odgovornom osobom u smislu st. 8. ovog članka – čelnik nadležnog javnopravnog tijela. Također, stavkom 11. ovog članka određena je mogućnost iniciranja parnice radi naknade štete nastale neizvršenjem sudske presude. „Odredbe o odbacivanju i odbijanju zahtjeva za izvršenje podnesenog sudu sada upotpunjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku po čijim se odredbama izvršenje provodi, a postupak po žalbi protiv sudskog rješenja, kojim je odlučeno o zahtjevu za izvršenje, normiran kao hitan postupak.“¹³³ Izmjena st. 1. čl. 82. „Izvršenje rješenja“ se odnosi na rješenja protiv kojih žalba nije dopuštena, a koja rješenja izvršava sud koji ih je donio.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

Ocjena zakonitosti općih akata također sadržava promjene. U čl. 83. „Pokretanje postupka“ stavku 2. iza riječi „po službenoj dužnosti“ stavljen je zarez i dodane riječi „na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja“.¹³⁴ Navedenom izmjenom članak se usklađuje s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša¹³⁵, a inicijativa za pokretanje postupka je dana i pučkom pravobranitelju.¹³⁶ Prije izmjene postupak ocjene zakonitosti se pokretao na zahtjev legitimirane osobe, po službenoj dužnosti Visokog upravnog suda ili na zahtjev suda.¹³⁷ Članak 84. „Sadržaj i predaja zahtjeva“ je izmijenjen u stavku 3. u kojem se brojka 3 zamijenila brojkom 4.¹³⁸, a u svom sadržaju odnosi se na primjenu odredbi članka 25. „Predaja tužbe“ ZUS-a te se od izmjene smatra pravovremenim i onaj zahtjev koji je predan nadležnom sudu.

Članak 89. „Sudska nagodba“ nadopunjen je stavkom 5. koji glasi: „Na izvršenje nagodbe odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovog Zakona kojima je uređeno izvršenje sudske presude.“, tj. propisana je primjena članka 81. „Izvršenje presuda“.

Iako je druga novela ZUS-a napravila korak u pravom smjeru proširivši razloge dopuštenosti žalbe, kao i samu tehniku postupanja po žalbi, a s time i samu mogućnost korištenja izvanrednih pravnih lijekova, ipak nije riješila sve probleme. Neki autori su i nakon ove izmjene Novog ZUS-a apelirali da neustavna odredba nije izmijenjena, pritom ističući čl. 79. ZUS-a koji uređuje troškove upravnog spora, uz napomenu da je uređenje koje je bilo izvorno propisano Novim ZUS-om adekvatnije rješenje.¹³⁹

5.3. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 2017.

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: „Ustavni sud“) je odlukom i rješenjem br. U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. ukinuo članak 79. ZUS-a. Ista je donesena s odgovornim

¹³⁴ *Op. cit.* u bilj. 15., čl. 30.

¹³⁵ „Aarhuška konvencija“, Narodne novine – međunarodni ugovori, br. 1/07.

¹³⁶ *Op. cit.* u bilj. 104.

¹³⁷ Đerđa, D., Šikić, M., *op. cit.* u bilj. 1, str. 304.

¹³⁸ *Op. cit.* u bilj. 15, čl. 31.

¹³⁹ Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 123, str. 3.

učinkom jer je Ustavni sud odredio da ukinuti članak prestaje važiti 31. ožujka 2017. godine¹⁴⁰ kako bi Hrvatskom saboru ostavio dovoljno vremena za usklađivanje ukinutog članka ZUS-a s Ustavom. Dana 17. ožujka 2017. prihvaćena je primjena hitnog postupka, rasprava je zaključena 29. ožujka 2017., a Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima¹⁴¹ br. 29/17 donesen je na sjednici 31. ožujka 2017. godine.¹⁴² Zakon je stupio na snagu 1. travnja 2017. godine, prvog dana od dana objave u Narodnim novinama. Izmjene se odnose na dva članka: članak 20. „Poduzimanje radnji u upravnom sporu„ i čl. 79. „Troškovi upravnog spora“.

„U uvodnom obrazloženju predstavnica predlagatelja izvijestila je da se predloženom izmjenom i dopunom Zakona propisuje mogućnost da Vlada RH, kao tuženik u upravnom sporu, za poduzimanje radnji u sporu može ovlastiti službenu osobu pojedinog ministarstva ili središnjeg tijela državne uprave iz čijeg je djelokruga predmet upravnog spora.“¹⁴³ Stupanjem na snagu ZID ZUS-a iz 2017. godine spomenuti prijedlog dopunio je čl. 20. ZUS-a u kojem se uređuje poduzimanje radnji u upravnom sporu. Novim stavkom 4. u članku 20. otvorena je mogućnost da za Vladu Republike Hrvatske u poziciji tuženika u upravnom sporu radnje poduzima službena osoba pojedinog ministarstva ili drugog središnjeg tijela državne uprave iz čijeg je djelokruga predmet upravnog spora.

Ipak, važnija promjena odnosi se na uređenje troškova upravnog spora. Time se uredilo stanje sukladno odluci Ustavnog suda¹⁴⁴ koji je ukinuo članak 79. tada važećeg ZUS-a. Naime, originalni tekst ZUS-a propisivao je da troškove spora snosi onaj tko spor izgubi, odnosno troškovi su se dosuđivali ovisno o uspjehu u sporu.¹⁴⁵¹⁴⁶ Izmjenama i dopunama iz 2012. godine propisano je da u upravnom sporu svatko snosi svoje troškove spora.¹⁴⁷ Radilo se o neustavnoj odredbi koju je, kao što je naprijed istaknuto, Ustavni sud i ukinuo odlukom U-I-2753/2012 od 27. rujna 2016. s odgodnim učinkom do 31. ožujka 2017. Ustavni sud je u spomenutoj odluci istaknuo da način zakonskog uređenja naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup

¹⁴⁰ *Op. cit.* u bilj. 18.

¹⁴¹ *Op. cit.* u bilj. 17.

¹⁴² Konačni prijedlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, br. P.Z. 112, dostupno na: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081122/PZ_112.pdf (pristupljeno 10.11.2022.).

¹⁴³ Hrvatski Sabor, <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-pravosude-o-prijedlogu-zakona-o-izmjeni-i-6> (Pristupljeno, 18.9.2022.).

¹⁴⁴ *Op. cit.* u bilj. 18.

¹⁴⁵ *Op. cit.* u bilj. 11, čl. 79. st. 3.

¹⁴⁶ Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *op. cit.* u bilj. 29, str. 264.

¹⁴⁷ *Op. cit.* u bilj. 14, čl. 17.

pravosuđu, koje je bitni i neodvojivi dio prava na pravično suđenje iz članka 29.¹⁴⁸ Ustava, odnosno članka 6.¹⁴⁹ Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹⁵⁰ Nadalje, objašnjeno je što sve čini troškove upravnog spora u kojem se provodi usmena rasprava¹⁵¹. Naposljetku, „nameće se ocjena da takav postupak ne može biti pravičan ukoliko se ne osigura da stranka koja spor izgubi protivnoj stranci plati troškove postupka, koji su, u biti, izazvani nezakonitim aktom ili postupanjem države ili javnopravnih tijela.“¹⁵² Predloženim uređenjem troškova upravnog spora propisuje se što čini troškove spora i kako stranke podmiruju troškove.

Iz svega prethodno navedenoga, zakonodavac je 2017. propisao da troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora te obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu. Propisano je da svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, no stranka koja izgubi spor u cijelosti je dužna podmiriti sve troškove spora. Isto tako, propisuje se da ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu. Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama. Propisuje se da o troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude te da je protiv tog rješenja žalba dopuštena. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZID ZUS-a iz 2017. navodi se sljedeće: „Na taj način omogućit će se strankama u upravnom sporu, kojim su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njihovih subjektivnih prava, ostvarivanje prava na naknadu troškova spora. Ustavni sud je utvrdio da pravo na pristup pravosuđu nije apsolutno i da je podvrgnuto ograničenjima ali ona ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit „prava na sud“. Tako se ovom odredbom propisuje da se vrijednost predmeta spora smatra neprocjenjivom. Sukladno Tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad

¹⁴⁸ Članak 29. stavak 1. glasi: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.“

¹⁴⁹ Članak 6.1. stavak 1. glasi: “ Radi utvrđivanja svojih prava I obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni I nepristrani sud pravično, javno I u razumnom roku ispita njegov slučaj...”

¹⁵⁰ *Op. cit.* u bilj. 18.

¹⁵¹ „Troškovi upravnog spora ... sastoje se od troškova svjedoka, vještaka, tumača i drugih osoba koje bi bile nužne za pravilno utvrđenje činjeničnog stanja u dokaznom postupku, kao i od troškova zastupanja stranaka po odvjetniku odnosno po državnom odvjetniku.“

¹⁵² *Op. cit.* u bilj. 18.

odvjetnika ista razlikuje razliku u nagradama kod procjenjivih predmetima i kod neprocjenjivih predmeta u postupcima pred upravnim sudovima.“¹⁵³ Člankom 3. ZID ZUS-a iz 2017. propisano je da se odredba čl. 2., tj. članak 79. ZUS-a iz 2017. primjenjuje na započete, a nedovršene upravne sporove pred upravnim sudovima. Cilj je bio, kako se navodi u obrazloženju „omogućiti ostvarivanje prava na naknađivanje troškova upravnog spora i strankama čiji su upravni sporovi započeti prije stupanja na snagu ovog Zakona“.

Izmjene ZUS-a iz 2017. možda jesu male u smislu da obuhvaćaju samo 2 zakonska članka, ali one imaju veliki učinak na stranke spora. Proširen je krug osoba koje mogu zastupati Vladu Republike Hrvatske u upravnom sporu kada je ista na strani tuženika. Uz to, ispravile su neustavno stanje koje je uzrokovano izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2012. godine u odnosu na troškove upravnog spora. Na taj se način, kako je obrazloženo ranije, omogućilo strankama ostvarivanje prava na pristup sudovima jer troškove postupka koje je svaka stranka snosila u odnosu na radnje koje je poduzimala, sada snosi ona koja nije uspjela u sporu, to jest, prema uspjehu u sporu.

5.4. Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima iz 2021.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima¹⁵⁴ br. 110/21 četvrto je noveliranje ZUS-a od njegova stupanja na snagu. „Najnovije izmjene i dopune pretežito su tehničko-postupovne naravi, i usmjerene prema intenzivnijem korištenju informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravnom sporu“¹⁵⁵

Mijenjaju se odredbe stavka 1. u članku 23. ZUS-a „Sadržaj tužbe“ koji sada kao obavezan sadržaj tužbe sadržava i osobni identifikacijski broj tužitelja, kao i tuženika. Druga izmjena, odnosno dopuna koja se ne odnosi na primjenu informacijsko-komunikacijskih tehnologija nalazi se u čl. 45. Propisano je da je upravni sud, ako je odredio fakultativni prekid upravnog spora iz čl. 45. st. 2. t. 1. ZUS-a, radi podnošenja zahtjeva Sudu Europske unije o tumačenju prava Europske unije ili o valjanosti akata koje su donijele institucije Unije, o tome dužan obavijestiti ministarstvo nadležno za vanjske poslove, uz dostavu podnesenog zahtjeva.

¹⁵³ *Op. cit.* u bilj. 142.

¹⁵⁴ *Op. cit.* u bilj. 19.

¹⁵⁵ Rajko; A., *Novela Zakona o upravnim sporovima*, Informator, br. 6701, od 18.10.2021., str. 1.

U čl. 25. „Predaja tužbe“ st. 1. riječ „elektronički“ zamjenjuje se riječima „, u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava“, a sukladno s time izmijenjen je i st. 3. istog članka, tj. izmijenjeno je i pravilo o tome kada se tužba dostavljena elektronički smatra predanom. Propisano je da se danom predaje tužbe sudu smatra dan kada je informacijski sustav potvrdio podnositelju primitak tužbe. Tužba u elektroničkom obliku mora biti propisana kvalificiranim elektroničkim potpisom u skladu s posebnim propisima. Tako propisana tužba u elektroničkom obliku smatrat će se vlastoručno potpisanom.

U članak 37. „Zakazivanje rasprave“ dodao se novi st. 2., kojim je propisano da se ročište održava, u pravilu, u sudskoj zgradi. No, propisano je i da sud može odrediti drugačije, tj. održavanje ročišta na daljinu, uz korištenje odgovarajućih audiovizualnih uređaja, ili da se na taj način izvede pojedini dokaz. „Izričito je propisano i da protiv tog rješenja nije dopuštena žalba, premda to proizlazi i iz važećih odredaba ZUS-a (članak 67. st. 1., u vezi s člankom 65.).“¹⁵⁶ Kao kamen temeljac ove odredbe, Alen Rajko navodi: „Pandemija bolesti COVID-19 globalno je potaknula razmatranje mogućnosti provedbe pojedinih sudskih radnji na daljinu. Međutim, posrijedi su sredstva koja mogu biti djelotvorna i u redovitim, neepidemijskim okolnostima, pod pretpostavkom da su „dizajnirana“ tako da u pitanje ne dovode pravo na pravično suđenje.“¹⁵⁷ Autor u istom tekstu navodi da organizacija upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj je takva da mali broj sudova obuhvaća „veći područni obuhvat mjesne nadležnosti upravnih sudova“ te da je stoga važno otvoriti mogućnost provedbe e-ročišta, odnosno e-dokazivanja.¹⁵⁸

Najvažnije novosti odnose se na primjenu informacijsko-komunikacijskih tehnologija u odnosu na podneske („ulaznu komunikaciju“) i dostavu („izlaznu komunikaciju“).¹⁵⁹ Izmijenjeni su tekstovi čl. 49. „Podnesci“ i čl. 50. „Dostava“.

Podnesci, uređeni čl. 49. ZUS-a, dostavljaju se od izmjene u pisanom ili elektroničkom obliku putem informacijskog sustava. Izjava koja se daje podneskom može se sudu dati i usmeno na zapisnik. Podnesak mora biti razumljiv te sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti, osobito oznaku suda, osobno ime odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje, predmet spora, sadržaj izjave te potpis. Podnesak u

¹⁵⁶ *Ibid.*, str. 2.

¹⁵⁷ *Ibid.*, str. 2-3.

¹⁵⁸ *Ibid.*, str. 3.

¹⁵⁹ *Ibid.*

elektroničkom obliku mora biti potpisan elektroničkim kvalificiranim potpisom u skladu s posebnim propisima. Podnesak u elektroničkom obliku potpisan kvalificiranim elektroničkim potpisom smatrat će se vlastoručno potpisanim. Ako podnesak nije razumljiv ili ne sadržava sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti, sud će podnositelju naložiti da podnesak ispravi, odnosno dopuni i za to mu odrediti primjereni rok. Ako se nedostaci u roku ne otklone, a po podnesku se ne može postupiti, smatrat će se da podnesak nije ni podnesen. Dan kada je informacijski sustav podnositelju potvrdio primitak podneska, smatra se danom predaje podneska sudu kojemu je upućen. Ako podnesak podnesen u elektroničkom obliku sadržava kakav nedostatak koji onemogućuje postupanje po podnesku odnosno ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, sud će o tome elektroničkim putem obavijestiti podnositelja i odredit će rok u kojem je podnositelj dužan otkloniti nedostatak, uz upozorenje na pravne posljedice ako to u određenom roku ne učini. Također, određeno je da tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti, državno odvjetništvo, odvjetnici, javni bilježnici, sudski vještaci, sudski procjenitelji, sudski tumači, stečajni upravitelji, povjerenici te pravne osobe moraju podneske uvijek podnositi u elektroničkom obliku, a ako to ne učine sud će im naložiti da u roku osam dana podnesak dostave u elektroničkom obliku. Ako podnositelj ne dostavi podnesak u elektroničkom obliku u određenom roku, smatrat će se da je podnesak povučen. Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa uspostavlja informacijski sustav. Pretpostavke za podnošenje podnesaka i dostavu u elektroničkom obliku, oblike zapisa podnesaka u elektroničkom obliku te organizaciju i djelovanje informacijskog sustava uređuju se pravilnikom¹⁶⁰ koji donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa.

U članku 50. koji određuje dostavu izmjenom je određeno da se ona obavlja prema pravilima kojima je uređena dostava u općem upravnom postupku. Ako stranka izjavi da je suglasna da joj se dostava obavlja elektroničkim putem, sud će toj stranki dostavu obavljati putem informacijskog sustava za elektroničku komunikaciju (e-komunikacija)¹⁶¹, a smatrat će se da je suglasna dok ne priopći drugačije (u slučaju da je sudu prethodno podnijela podnesak u

¹⁶⁰ Na temelju čl. 106.a stavka 8. Zakona o parničnom postupku (Narodne novine, br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14. i 70/19.) i čl. 49. st. 9. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.) ministar nadležan za poslove pravosuđa Ivan Malenica donio je Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji (Narodne novine, br. 139/21.) 10. prosinca 2021., a koji je stupio na snagu 1. siječnja 2022.

¹⁶¹ O informacijskom sustavu vidi više u: Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji, Narodne novine, br. 139/21 kao i na: <https://usluge.pravosudje.hr/komunikacija-sa-sudom/> (pristupljeno 6.11.2022.).

elektroničkom obliku). Također, kao i kod podnesaka u čl. 49. jednako je uređeno tko su obvezni sudionici dostave u elektroničkom obliku. Sud putem informacijskog sustava šalje adresatu u njegov sigurni elektronički poštanski pretinac (dalje u tekstu: „SEPP“) pismeno, koje adresat mora preuzeti u roku od 15 dana od dana kad je pismeno pristiglo u njegov SEPP, inačese smatra da je dostava obavljena istekom tog roka. Informacijski sustav istodobno sa slanjem pismena šalje adresatu elektroničke pošte i informativnu poruku u kojoj ga obavještava o dostavi pismena. U poruci se adresata upozorava na pravne posljedice. Adresat preuzima pismeno iz SEPP informacijskog sustava tako da dokaže svoj identitet putem Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava i elektronički potvrdi primitak pismena. Informacijski sustav o dostavi obavještava sud potvrdom u elektroničkom obliku. Elektroničkim putem mogu se dostaviti i ona pismena koja imaju izvornike u fizičkom obliku ako je elektronički (skenirani) prijepis koji je izrađen na temelju izvornika u fizičkom obliku potpisan kvalificiranim elektroničkim pečatom suda. Ako sud utvrdi da dostava elektroničkim putem nije moguća, dostavit će pismeno na drugi način i navesti razlog za takvu dostavu. Kada ministar pravosuđa i uprave donese odluku o ispunjenju tehničkih uvjeta¹⁶² iz čl. 7. st. 1. ZID ZUS-a, obveza podnošenja e-podnesaka i obveza zaprimanja e-dostave neće se odnositi na sve stranke u upravnim sporovima, već na prethodno spomenute obvezne sudionike e-komunikacije, jedino u odnosu na pravne osobe u skladu sa rokom navedenim u spomenutom članku („Sve pravne osobe dužne su u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona zatražiti pristup informacijskom sustavu elektroničke komunikacije s upravnim sudovima putem ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.“). Fizičke osobe, koje nisu obveznici e-komunikacije, ostaju u režimu fakultativne e-komunikacije, kod e-podnesaka uz propisanu primjenu kvalificiranog elektroničkog potpisa.¹⁶³ Prethodno navedeno bitno olakšava, ubrzava i pojeftinjuje službenu komunikaciju u upravnom sudovanju, a olakšava i dokazivanje, kako predaje podnesaka tako i dostave sudskih akata.¹⁶⁴

Posljednja novela ZUS-a odredbe je prilagodila razvoju informacijsko-komunikacijske tehnologije. Primjenom prethodno navedenih odredaba unaprijedila se funkcionalizacija pravosudnog sustava, skratilo se trajanje upravnog spora čime se isti i ubrzao, važno je napomenuti

¹⁶² Na temelju čl. 7. st. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 110/21.) i čl. 18. st. 1. Pravilnika o elektroničkoj komunikaciji (Narodne novine, br. 139/21.) ministar nadležan za poslove pravosuđa Ivan Malenica donio je Odluku 21. ožujka 2022. Odlukom se utvrđuje da su ispunjeni uvjeti za elektroničku komunikaciju na svim upravnim sudovima i Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

¹⁶³ Rajko, A., *op. cit.* u bilj. 156, str. 4.

¹⁶⁴ *Ibid.*

da se primjenom novih odredaba o dostavi, osim uštede vremena, smanjuju i troškovi vođenja upravnog spora.

6. ZAKLJUČAK

Upravni spor je oblik sudske kontrole nad radom uprave. Razvoj upravnog sudovanja na području današnje Republike Hrvatske trajao je preko 100 godina. Republika Hrvatska, stjecanjem samostalnosti, preuzela je pravno uređenje upravnog sudovanja iz bivše Jugoslavije donošenjem Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima br. 53/91 u koje su pritom inkorporirane neke promjene. No, u nekim situacijama pokazao se nedostatnim te se dva puta novelirao Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima br. 9/92 i br. 77/92. Nakon više od desetljeća primjene tog Zakona, hrvatski zakonodavac donosi Zakon o upravnim sporovima br. 20/10.

Trenutno je na snazi upravo taj Zakon o upravnim sporovima br. 20/10 donesen 2010. godine, a koji je stupio na snagu 2012. godine. On uređuje predmet upravnog spora koji se nije mijenjao naknadnim izmjenama i dopunama. Tako da predmet upravnog spora jesu ocjena zakonitosti pojedinačne odluke javnopravnog tijela kojim je ono odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, zatim ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek ili pak propuštanja javnopravnog tijela da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu, te ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršenja upravnog ugovora.

Ipak, i taj je Zakon u prvoj godini primjene u praksi pokazao određene nedostatke te je noveliran četiri puta. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima br. 143/12 najveće promjene dogodile su se u odnosu na odredbe o sastavu suda, tj. suca pojedinca koji odlučuje u svim prvostupanjskim predmetima upravnog suda te u odnosu na troškove upravnog spora kao članak koji je uzrokovao donošenje odluke Ustavnog suda kojom je isti i ukinut. Druga, ujedno i najopsežnija novela ZUS-a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima br. 152/14 proširila je razloge dopuštenosti žalbe kao i postupanje povodom iste. Treća novela Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima br. 29/17 ispravlja neustavno stanje troškova uređenih u članku 79., te posljednja, četvrta novela Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima 110/21 koja prilagođava upravni spor informacijskim-komunikacijskim tehnologijama te na taj način modernizira sustav upravnog sudovanja.

7. BIBLIOGRAFIJA

- Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, 2002., str. 494-496.
- Britvić Vetma, B., *Ustroj i nadležnost upravnih sudova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 33, br. 1, 2012., str. 389-412.
- Đerđa, D., *Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 29, br. 1, 2008., str. 1-37.
- Đerđa, D., Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.
- Galić, A., *Učinak druge novele zakona o upravnim sporovima na upravni spor*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 36, br. 1, 2015., str. 557-578.
- Koprić, I., *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije*, Hrvatska javna uprava, god. 6., br. 1., 2006., str. 223-239.
- Koprić, I., Uvodno izlaganje: *Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU // Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Barbić, J. (ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2006., str. 58-63.
- Medvedović, D., *Novi Zakon o upravnim sporovima*, Informator, br. 5849. Zagreb, 24. ožujka 2010., str. 1-3.
- Medvedović, D., *Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, (Koprić, I. ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., str. 55-92.
- Peček, R., (2016), Načelna stajališta Ustavnog suda o nekim spornim pitanjima upravnog spora (iusinfo.hr) dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28164> (pristupljeno 10.11.2022.).
- Rajko, A., *Koncentracija dokaznog postupka u upravnom sporu*, Informator, br. 6375, Zagreb, 16.03.2015., str. 15-16.
- Rajko, A. *Novela Zakona o upravnim sporovima*, Informator, br. 6701 od 18. listopada 2021., str. 1-5.
- Rajko, A., *Novi Zakon o upravnim sporovima – nadležnost i stranke*, Pravo i porezi, XX, 1, 2011., str. 43-48.
- Roštaš-Beroš, L., *Dileme u primjeni novog Zakona o upravnim sporovima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 473-481.

Staničić, F., Britvić Vetma, B., Horvat, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb, 2017.

Staničić, F., *Kamo vodi »mini reforma« upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj- u prvoj godini primjene novog ZUS-a*, Informator, br. 6131, od 8.12.2012., str 1-3.

Staničić, F., *Nove izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima – korak u pravom smjeru*, Informator, br. 6340, od 10. prosinca 2014., str. 1-3.

Šarin, D., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kroz odnos Europskog suda za ljudska prava i ustavnog suda Republike Hrvatske na primjeru zaštite ljudskog prava na pristup sudu*, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 30, br. 3-4, 2014. str. 77-100.

Šikić, M., Staničić, F., *Sastav suda u upravnom sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca*, Zbornik radova Pravnog fakulteta sveučilišta u Splitu, god. 51, 2/2014, str. 363-391.

IZVORI

Hrvatski Sabor, <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-pravosude-o-prijedlogu-zakona-o-izmjeni-i-6> (Pristupljeno, 2022-09-18).

Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, P.Z. 94., dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080429/PZ_94.pdf (pristupljeno 4.11.2022.).

Konačni prijedlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, br. P.Z. 112, dostupno na: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081122/PZ_112.pdf (pristupljeno 10.11.2022.).

Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o upravnim sporovima, P.Z. 690, dostupno na: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080745/PZ_690.pdf (pristupljeno 4.11.2022.).

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 94/16.

Pravilnika o elektroničkoj komunikaciji, Narodne novine, br. 139/21.

Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on

administratives to litigation between administrative authorities and private parties, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 5. rujna 2001.

Recommendation Rec (2003) 13 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 9. rujna 2003.

Recommendation Rec (2004) 6 of the Committee of Ministers to member states on improvement of domestic remedies, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 12. svibnja 2004.

Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of the administrative acts, prihvaćena na sjednici Odbora ministara 15. prosinca 2004.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14.

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

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

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

Zakon o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 9/92.

Zakon o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 77/92.

Zakon o izmjenama Zakona o sudovima, Narodne novine, br. 130/2011 (2603).

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

Zakon o parničnom postupku, Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 i 70/19.

Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 144/2010 i 84/2011.

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.

Zakon o sudovima (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 122/10 (3172).

Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 27/11.

Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 150/05, 16/07, 113/08, 153/09 i 116/10.

Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 28/13.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, br. 23.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77 i 36/77.