

Alen Rajko

Početak provedbe reforme upravnog spora u Hrvatskoj*

Sadržaj

1. Uvod
2. Ciljevi reforme upravnog spora i početna iskustva
 - 2.1. Afirmiranje reformacijskog odlučivanja (spor pune jurisdikcije)
 - 2.2. Usmena rasprava (kontradiktornost spora)
 - 2.3. Utvrđivanje činjeničnog stanja
 - 2.4. Usklađenja sa ZUPom
 - 2.5. Ocjena zakonitosti općih akata
 - 2.6. Organizacijske promjene
 - 2.7. Završno o početnim iskustvima – tipične loše navike stranaka u sporu
3. Pozicioniranje novoga upravnog spora u odnosu na parnicu, te u odnosu na raniju regulaciju upravnog spora
4. Utjecaj izvanpravne zbilje na početak reforme upravnog spora
5. Prvo noveliranje ZUSa
6. Zaključak

1. Uvod

Od prvog dana 2012. u Hrvatskoj je na snazi novi Zakon o upravnim sporovima¹ (ZUS). Time je počela provedba sveobuhvatne reforme upravnog spora, nakon što je raniji sustav upravnosudske zaštite u Hrvatskoj trajao, uz manje izmjene, više od pola stoljeća². Iako je stupanjem ZUSa na

¹ *Nar. nov.* 20/10.

² Prvi Zakon o upravnim sporovima nakon Drugoga svjetskog rata u Jugoslaviji je donesen 1952, dok Zakon o upravnim sporovima koji je na snagu stupio 1977. nije donio bitne promjene u odnosu na dotadašnju regulaciju. O povijesti upravnog spora na području Hrvatske v. npr. u: D. Medvedović, *Novi sustav upravnog sudovanja*, u: D. Đerđa/M. Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2012, ss. 17-22, te u: P. Krijan/L. Krijan Žigić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2006, ss. 22-23.

snagu prijašnji Zakon o upravnim sporovima³ (Prijašnji ZUS) prestao važiti, njegove se odredbe i dalje primjenjuju na sporove pokrenute pred prijašnjim Upravnim sudom Republike Hrvatske do 31. prosinca 2011. (čl. 90 ZUSa). Između ostalog, stupanjem ZUSa na snagu upravni je spor s dvije godine zakašnjenja usklađen s novim Zakonom o općem upravnom postupku⁴ (u nastavku teksta: ZUP).

Upravno sudstvo svoje konstitucionalno utemeljenje ima u ustavnom jamstvu sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti (čl. 19 st. 2 Ustava Republike Hrvatske⁵) protiv kojih više nam redovitoga pravnog lijeka u okviru upravnog postupka. Iz toga slijedi i osnovna funkcija upravnog sudstva: nadzor zakonitosti pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, odnosno upravnih akata⁶. Reformom upravnog spora nadzor zakonitosti proširen je (nadograđen) u dva dodatna pravca:

- širenjem upravnosudske zaštite s upravnih akata na postupanja i upravne ugovore, slijedom uvrštavanja navedene materije u ZUP,
- afirmiranjem donošenja reformacijskih presuda (spor pune jurisdikcije) u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva.

Funkcije upravnog sudovanja u Hrvatskoj podijelit će u sljedeće skupine:

- a) primarne funkcije, koje se odnose na sudsku kontrolu zakonitosti, i to
 - 1) pojedinačnih akata,
 - 2) općih akata⁷;
- b) funkcije upravnih sudova u okviru općih funkcija sudbene vlasti⁸;
- c) ostale (sekundarne) funkcije, osobito: ujednačavanje upravne prakse, edukacijska uloga u odnosu na upravu (ali i ostale subjekte upravnopravnog odnosa), kaznenopravnim rječnikom izraženo: generalna i specijalna prevencija u odnosu na nadzirana tijela, kontrola nad upravom (indirektno i nad izvršnom vlašću) kao dio konstrukcije demokratske države,

³ Sl. SFRJ 4/77, 36/77-isp., Nar. nov. 53/91, 9/92 i 77/92.

⁴ Nar. nov. 47/09. Novi ZUP na snazi je od 01. 01. 2010.

⁵ Nar. nov. 59/90, 135/97, 8/98-proč. tekst, 113/00, 124/00-proč. tekst, 28/01, 41/01-proč. tekst, 55/01-isp., 76/10 i 85/10-proč. tekst.

⁶ Normativnu definiciju upravnog akta v. u čl. 3 st. 1 t. 1 ZUSa. Javnopravna tijela definirana su odredbama čl. 1 ZUPa, odnosno čl. 2 st. 2 ZUSa.

⁷ Visoki upravni sud Republike Hrvatske jedini je segment sudbene vlasti u Hrvatskoj u čijem je djelokrugu i kontrola zakonitosti općih akata, i to u dijelu u kojem ta kontrola nije u djelokrugu Ustavnog suda Republike Hrvatske (v. čl. 3 st. 2, te čl. 83-88 ZUSa). Pritom mogućnost podnošenja zahtjeva za izmjenu pojedinačne odluke nakon ukidanja općeg akta podrazumijeva kombiniranu upravnosudsku zaštitu, koja uključuje kontrolu zakonitosti općeg akta te kontrolu zakonitosti pojedinačne odluke.

⁸ Među općim funkcijama sudbene vlasti (v. npr. čl. 3 Zakona o sudovima, Nar. nov. 28/13), kod upravnih sudova osobito do izražaja dolazi zaštita ravnopravnosti i jednakosti pred zakonom. Naime, na razini društvene zbilje, fizičke i pravne osobe, u pravilu, nemaju jednaku snagu kao javnopravna tijela u odnosu na koja su stranke u postupku, korisnici javnih usluga, ili stranke upravnog ugovora.

implementacija pravne stečevine Europske unije, te eventualna supsidijarna funkcija u slučajevima kada nije osigurana druga sudska zaštita, odnosno drugi oblik pristupa sudu⁹.

Sve funkcije upravnog sudstva te učinaka odluka upravnih sudova potrebno je promatrati u kontekstu materijalnopravne širine upravnoga, a time i upravnosudskog djelovanja. Uprava „pokriva“ praktički sva područja života, pa i funkcioniranje upravnog sudstva svoj trag ostavlja u iznimno velikom broju društvenih odnosa i životnih situacija. Upravnom sudovanju svojstven je i javnopravni kontekst djelovanja, o čemu će više riječi biti u 3 i 5 dijelu ove analize.

Ova analiza sažima moja iskustva kao novoimenovanoga upravnosudskog praktičara, a ranije upravnog službenika i upravnopravnog teoretičara, nakon prvih šest mjeseci primjene ZUSa. Najprije predstavljam presjek glavnih novina koje donosi ZUS, slijedeći sistematizaciju glavnih proklamiranih ciljeva reforme upravnog spora. Kako se novi sustav upravnog sudovanja nerijetko uspoređuje s parnicom, uz istodobno isticanje teza da u osnovi nema bitnih razlika u odnosu na ranije uređenje upravnog spora, bilo je potrebno osvrnuti se i na pozicioniranje novoga upravnog spora u odnosu na spomenuta dva procesna „pola“. Početnu fazu reforme prate snažni ograničavajući izvanpravni faktori, čije bi izostavljanje iz ove analize u znatnoj mjeri zamaglilo realnost prikaza aktualnog stanja. U međuvremenu je provedeno i prvo noveliranje ZUSa, što je predstavljeno u nastavku rada. Zaključno se iznose glavne teze analize.

2. Ciljevi reforme upravnog spora i početna iskustva

Među ciljevima upravnosudske reforme, spomenutima – između ostalog – u obrazloženju Konačnog prijedloga ZUSa¹⁰, jesu: uvođenje upravnog spora kao pune jurisdikcije; dosljedno provođenje načela usmene rasprave; lakša dostupnost upravnih sudova; utvrđivanje činjeničnog stanja od strane suda; osiguranje sudske zaštite od svih upravnih postupanja (ne samo od pojedinačnih odluka – upravnih akata)¹¹; donošenje primarno reformacijskih, a tek iznimno kasatornih odluka; ustrojavanje dvostupanjskog sudovanja; stavljanje u nadležnost upravnog sudstva ocjene zakonitosti općih akata koji nisu u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske; određivanje nadležnosti Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske (VUS) tako da u većini slučajeva to nije žalbeni sud, već ponajprije sud koji rješava najsloženije upravne stvari i odlučuje o zakonitosti općih akata; usklađenje sa ZUPom, koji je unio mnoge nove institute i proširio primjenu upravnog postupka i da ranije neregulirana postupanja uprave. Reformom upravnog spora njegova pravila ujedno se usklađuju s pravnom stečevinom Europske unije, kao i sa čl. 6 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Još neke važnije novosti koje je ZUS donio u odnosu na prijašnju regulaciju upravnog spora jesu: ZUS sadrži posebno sistematizirana načela upravnog spora; šira definicija zainteresirane osobe; više nema obveze upućivanja požurnice kod šutnje uprave, ali je propisan dilatorni rok, prije čijeg isteka je podnošenje tužbe preuranjeno; prema Prijašnjem ZUSu, o odgodnom učinku

⁹ Ova uloga se zasad samo naslućuje iz nekih novijih ustavnosudskih odluka. Riječ je o konceptu koji u hrvatskom pravu tek poprima početne obrise. Svakako je riječ o temi koja zaslužuje zasebnu detaljnu analizu, pa je ovdje tek ukratko naznačena.

¹⁰ Prema: www.sabor.hr.

¹¹ O upravnim postupanjima usp. npr. u A. Rajko, Zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela u Hrvatskoj – koristan, ali loše normiran upravnoprocenjski institut, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 5/2011, ss. (78 i dalje).

tužbe odlučuje tuženo tijelo, dok je ZUSom ta ovlast dana sudu, uz zakonom propisane pretpostavke; ZUSom je normiran novi institut oglednog spora; uspjeh u sporu kao primarni kriterij za odluku o troškovima spora, i dr.

2.1. Afirmiranje reformacijskog odlučivanja (spor pune jurisdikcije)

Mogućnost meritornog odlučivanja u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva Prijašnji ZUS propisivao je kao iznimku od donošenja kasatornih odluka (čl. 39), dok bi prema odredbama čl. 58 ZUSa to – načelno – trebalo biti pravilo.

Zakonodavac je davanjem ovlasti upravnim sudovima da donose reformacijske presude napravio iznimku od načela diobe vlasti (čl. 4 st. 1 Ustava), ali samo dok se upravnosudsko preuzimanje upravnih funkcija kreće u okviru nadzora zakonitosti, u smislu odredbe čl. 19 st. 2 Ustava, tj. provjere upravnog djelovanja od strane suda (čl. 4 st. 2 Ustava). Stoga je i spor pune jurisdikcije u svojoj srži spor o zakonitosti, s proširenim dosegom sudske zaštite¹².

Donošenje reformacijske odluke ujedno je pretpostavka za podnošenje žalbe protiv prvostupanjske presude upravnog suda (tzv. „filter za žalbu“ iz čl. 66 st. 2 ZUSa, kojim je pravo žalbe u upravnom sporu bitno ograničeno¹³).

Smatram da je donošenje reformacijske odluke, osim odredbama čl. 58 ZUSa, ograničeno i dispozicijom tužitelja (čl. 22 st. 3, te čl. 31 ZUSa), ali o tome postoje različita mišljenja¹⁴. Neovisno o tome, u praksi će omjer reformacijskih i kasatornih presuda kod usvajanja tužbenog zahtjeva najvećim dijelom ovisiti o upravnosudskom tumačenju „prirode stvari“ kao zapreke za donošenje reformacijske odluke (čl. 58 st. 1 i 3 ZUSa).

Prema raspoloživim podacima, u prvih godinu i pol primjene ZUSa kod usvajanja tužbenih zahtjeva kasatorne presude i dalje su zastupljenije u odnosu na reformacijske. Više je razloga

¹² Spor pune jurisdikcije, koji obuhvaća donošenje reformacijske odluke, ne nadomješta spor o zakonitosti, već ga nadograđuje. Pretpostavka za meritornu odluku upravnog suda je prethodno utvrđenje da je osporena pojedinačna odluka (upravni akt) nezakonita (v. osobito sljedeće odredbe ZUSa: čl. 58 st. 1 - „Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita ...“, čl. 3 st. 1, koji u svim točkama sadrži stipulaciju „ocjena zakonitosti“, te čl. 2 st. 1 - povreda prava i pravnog interesa razumijeva nezakonitost upravnog djelovanja).

¹³ *A contrario* odredbe čl. 66 st. 2 ZUSa, žalba nije dopuštena protiv presude kojom je tužbeni zahtjev odbijen, niti protiv kasatorne presude (kojom je tužbeni zahtjev usvojen, a predmet vraćen tuženiku na ponovni postupak). Pravo na žalbu bitno je ograničeno i u odnosu na rješenja (v. čl. 67 st. 1 ZUSa). Glavni razlog uvođenja razmjerno strogog „filtera za žalbu“ sastoji se u sljedećem: kod odbijanja tužbenog zahtjeva smatra se da je o pravu ili obvezi stranke/tužitelja ukupno u upravnom postupku i upravnom sporu već odlučivano u dovoljnom broju stupnjeva, dok se žalba protiv kasatorne presude ne smatra svrhovitom zbog učinaka kasatorne odluke. Ipak, tijekom druge godine primjene ZUSa sve su učestaliji zahtjevi za revidiranjem takvog „filtera“, osobito nakon prelaska na suđenje po sucima pojedincima u prvostupanjskom sporu (usp. npr. A. Galić, *Ratio „filtera za žalbu“ nakon prve novele Zakona o upravnim sporovima, Novosti u upravnom pravu i upravno-sudskoj praksi*, Zagreb 2013, ss. 9-14). O ukidanju odlučivanja upravnih sudova u vijećima v. *infra* pod 5.

¹⁴ V. npr. Đerđa/Šikić (bilj. 2), s. 158 i ss. 252-257; I. Vezmar Barlek, *Novo uređenje predmeta upravnog spora u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 1/2012, ss. 488-490 i 501; A. Rajko, *Zakon o upravnim sporovima (Objašnjenja, komentarske bilješke, kazalo, ogledni primjeri...)*, Zagreb 2010, s. 33. Općenito o sporu pune jurisdikcije v. npr. i B. Britvić Vetma, *Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 1/2011, ss. 381-405; T. Bogdanović, *Prvostupanjski upravni spor kao spor pune jurisdikcije u sudskoj praksi, Pravo i porezi*, Zagreb 6/2013, ss. 30-36. Na ovu temu ukratko ćemo se vratiti i pod 4. analize.

tome, čije razmatranje bi znatno nadišlo okvire ove analize. Općenito, očito je da se brzi prelazak na reformacijsko odlučivanje kao pravilo, zbog niza normativnih, organizacijskih i drugih razloga ukazuje kao pretjerano postavljena ambicija.

2.2. Usmena rasprava (kontradiktornost spora)

Usmena rasprava glavni je instrument ostvarivanja kontradiktornosti spora, a važnost uvođenja usmene rasprave kao pravila, a ne više kao iznimke (usp. čl. 34-38 prijašnjeg ZUSa), vidi se i po tome što katalog načela upravnog spora sadrži i odredbe o načelu usmene rasprave (čl. 7 ZUSa).

Spomenuto je načelo razrađeno odredbama ZUSa kojima je normirana materija rješavanja upravnog spora bez rasprave (čl. 36 i čl. 48 st. 3), tehnike vođenja i javnost rasprave (čl. 37-39, te čl. 54 st. 2 i čl. 61 st. 2 i 5), te trajanja rasprave kao pretpostavke za pojedine procesne radnje (čl. 40 st. 1 i 3, čl. 41 st. 1).

Među ostalim instrumentima osiguranja kontradiktornosti spora treba spomenuti i odredbu čl. 55 st. 4 ZUSa, prema kojoj se presuda može temeljiti samo na činjenicama i dokazima o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjavanja. Ta se mogućnost, osim na ročištu za raspravu, odnosno pozivom na ročište na koje stranka neopravdano nije pristupila, strankama može dati i pozivom na pisano izjašnjenje (komuniciranje podnescima).

Sudjelovanje na raspravi podrazumijeva i odgovarajuću procesnu verziranost stranaka. Stoga je u početnom razdoblju primjene ZUSa kod dijela službenih osoba tuženika (javnopravnih tijela)¹⁵ bio prisutan zazor od dolaska u sudnice upravnih sudova, iako su službene osobe tuženika u pravilu materijalnopravno verziranije od odvjetnika (opunomoćenika tužitelja), na čijoj strani je, pak, procesnopravno iskustvo. Stoga je reakcija odvjetnika na uvođenje rasprave kao pravila u upravnom sporu, očekivano, bila pozitivna. Međutim, uočljiv je relativno brzi rast kvalitete zastupanja javnopravnih tijela koja se najčešće javljaju u ulozi tuženika.

Dio tuženika i dalje nije u dovoljnoj mjeri zastupljen na raspravi, iako je to prije svega posljedica zakašnjelih priprema javnopravnih tijela za prelazak na novi model upravnog spora. S druge strane, u dosadašnjem radu rijetkost nisu bili ni izostanci (opunomoćenika) tužitelja s rasprave.

2.3. Utvrđivanje činjeničnog stanja

Upravni sud više nije vezan činjeničnim stanjem utvrđenim u upravnom postupku koji je prethodio pojedinom sporu (čl. 39 prijašnjeg ZUSa), već te činjenice može uzeti u obzir, a može odlučiti i sam utvrđivati činjenice (čl. 33 ZUSa). Stoga upravni sud ima znatni prostor za procjenu u kojem dijelu će se osloniti na činjenično stanje u spisu predmeta upravnog postupka, a u kojem dijelu će činjenično stanje sam utvrditi.

¹⁵ Prema čl. 20 st. 3 ZUSa, tuženika u upravnom sporu može zastupati samo službena osoba odnosno javnopravnog tijela, dok tuženike u statusu tijela državne uprave i drugih državnih tijela može zastupati i državno odvjetništvo.

Stoga upravno sudstvo više ne odlučuje samo na temelju „papira“, tj. uvida u spis predmeta upravnog postupka, te u tužbu i odgovor na tužbu, već i dokaznog postupka koji sam provodi.¹⁶

Kombinacija jačanja kontradiktornosti spora i mogućnosti utvrđivanja činjenica te provedbe i ocjene dokaza bitan je iskorak u kvaliteti utvrđivanja materijalne istine u odnosu na ranije uređenje upravnog spora. Pored toga, na razini generalne i specijalne prevencije, spomenute pod 1 ovog rada, svijest o mogućnosti da npr. službena osoba iz upravnog postupka bude pozvana kao svjedok u upravnom sporu postupno bi trebala doprinositi unapređenju rada uprave.

Kod dijela tuženika je početna praksa Upravnog suda u Rijeci (na koji – zbog izravnog uvida – ograničavam ovu tezu, iako vjerojatno vrijedi i u odnosu na druge upravne sudove) u izvođenju dokaza kojima se provjerava „papirnatost“ stanje u spisu predmeta upravnog postupka, preispituju nalazi vještaka javnopravnih tijela i sl, izazvalo zbunjenost, ponegdje i određenu dozu nezadovoljstva novom ulogom upravnih sudova¹⁷. Ipak, općenito promatrano, uočavam ubrzana nastojanja prilagodbe tuženika novom sustavu.

2.4. Usklađenja sa ZUPom

Materije ZUSa i ZUPa komplementarne su normativne cjeline. Stoga je ZUS, iako sa zakašnjenjem, usklađen s novinama koje je donio ZUP. Primjerice, riječ je o proširenju zaštite s upravnog postupka na upravna postupanja i upravne ugovore, prigovor kao novi redoviti pravni lijek, rješavanje upravnih stvari od strane službenih osoba umjesto čelnika tijela i dr.

Spomenuto je obuhvatilo i terminološka usklađenja dvaju procesnih zakona. Međutim, osim razlike u definiciji javnopravnog tijela (v. bilj. br. 6), važna terminološka neusklađenost između ovih dvaju zakona postoji u pogledu pojma „upravnog akta“. Iako je taj termin duboko ukorijenjen u hrvatsku upravnu tradiciju, posve je izostavljen iz teksta ZUPa, ali je svoje mjesto našao u normi čl. 3 st. 1 t. 1 ZUSa, kao alternacija za pojam pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari.

U pogledu odnosa ZUSa i ZUPa te početnih iskustava u mojoj upravnosudskoj praksi, valja ukazati da dio odredbi ZUPa i u trećoj godini primjene ZUPa predstavlja problem dijelu praktičara. Problem je tim veći kada se u obzir uzme da se osnova koncepcije ZUPa nadovezuje na više negoli polustoljetnu tradiciju prijašnjeg Zakona o općem upravnom postupku¹⁸.

2.5. Ocjena zakonitosti općih akata

Uvodno je već naznačena jedna od glavnih novina reforme upravnog spora – uvođenje upravnosudskog nadzora zakonitosti i statutarnosti općih akata dijela javnopravnih tijela od strane VUSa.

¹⁶ Više o tome v. npr. u A. Rajko, Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 1/2013, ss. 495-524.

¹⁷ Prema neslužbenim informacijama, dio resora planira kroz zakonodavnu proceduru „progurati“ isključivu stvarnu nadležnost VUSa za rješavanje o stvarima iz njihova djelokruga. Od stupanja na snagu ZUSa to je već učinjeno u upravnim stvarima vezanima za pravo na pristup informacijama te za dio predmeta iz domene lokalne i područne (regionalne) samouprave.

¹⁸ *Sl. FNRJ* 52/56, *Sl. SFRJ* 10/65, 18/65, 4/77, 11/78, 32/78, 9/86 i 47/86-proč. tekst, *Nar. nov.* 53/91 i 103/96.

Slijedom spomenute novine, Ustavni sud Republike Hrvatske je neriješene predmete kojima se osporava zakonitost navedenih općih akata ustupio na rješavanje VUSu¹⁹.

Osnovne značajke upravnosudske kontrole općih akata jesu:

- a) supsidijarnost u odnosu na ustavnosudski nadzor zakonitosti općih akata;
- b) ograničenost na opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu, dok opći akti ostalih javnopravnih tijela ne podliježu upravnosudskom nadzoru zakonitosti;
- c) mogućnost iniciranja kontrole ne samo na zahtjev podnositelja iz čl. 83 st. 1 ZUSa, već i *ex offio*, ili na zahtjev drugog suda (potonja mogućnost srodna je institutu ekscpepcije ilegalnosti²⁰), pa upravnosudski nadzor zakonitosti općih akata može biti usmjeren ne samo prema zaštiti subjektivnih prava podnositelja zahtjeva, kojima je u konačnici cilj izmijeniti pojedinačnu odluku utemeljenu na općem aktu²¹, već i prema široj zaštiti objektivne zakonitosti;
- d) za pokretanje postupka ocjene zakonitosti, fizičke i pravne osobe i skupine osoba povezane zajedničkim interesom legitimirane su ukoliko postoji konkretna veza između osporenoga općeg akta, pojedinačne odluke utemeljene na tom aktu, te povrede njihova prava ili pravnog interesa²².

Početna praksa VUSa na području ocjene zakonitosti općih akata dostupna je na internetskoj stranici tog Suda²³.

2.6. Organizacijske promjene

Do stupanja na snagu ZUSa, upravnosudsku funkciju obavljao je samo Upravni sud Republike Hrvatske. Početkom provedbe reforme upravnog spora, taj je sud nastavio djelovati kao VUS²⁴, a osnovana su četiri nova upravna suda, sa sjedištima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku²⁵. Svaki od četiriju upravnih sudova nadležan je za područja više županija.

¹⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-5157/2005 i dr. od 05. 03. 2012. (*Nar. nov.* 41/12).

²⁰ V. čl. 37 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (*Nar. nov.* 99/99, 29/02 i 49/02-proč. tekst). Dodatno o ekscpepciji ilegalnosti (izuzeću nezakonitosti) u hrvatskoj pravnoj praksi v. u: D. Jurić Knežević, Uloga suda u poticanju apstraktne kontrole propisa, *Hrvatska javna uprava*, Zagreb 3/2007, ss. 527-537.

²¹ V. čl. 87 ZUSa.

²² Navedene osobe mogu paralelno osporavati pojedinačni upravni akt u upravnom sporu, te opći akt na kojem je taj upravni akt utemeljen u postupku ocjene zakonitosti pred VUSom.

²³ www.upravnisudrh.hr.

²⁴ VUS je, u bitnome, drugostupanjski (žalbeni) sud u odnosu na upravne sudove (u odnosu na odluke protiv kojih je dopuštena žalba), prvostupanjski sud u upravnim stvarima određenima posebnim propisima (npr. čl. 18 st. 2 Zakona o elektroničkim komunikacijama, *Nar. nov.* 73/08 i 90/11), te sud nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata (v. pod 2.5. ove analize). Uzevši u obzir da protiv većine odluka upravnih sudova žalba nije dopuštena (čl. 66 st. 2 i čl. 67 st. 1 ZUSa), ograničen je prostor u kojem VUS može djelovati kao ujednačavatelj sudske prakse u okviru upravnog sudovanja.

²⁵ Usp. odredbe čl. 6 Zakona o područjima i sjedištima sudova, *Nar. nov.* 144/10 i 84/11.

Prema osnovnom tekstu ZUSa, upravni sudovi i VUS u pravilu su odlučivali u tročlanim vijećima²⁶.

Odredbama o mjesnoj nadležnosti upravnih sudova (čl. 13 ZUSa) upravni spor je fizički „približen“ tužitelju. Kao tuženici se u većini sporova javljaju središnja tijela državne uprave i središnja tijela pravnih osoba s javnim ovlastima²⁷, koja su dužna osigurati svoje zastupanje pred različitim upravnim sudovima, u pravilu prema prebivalištu/sjedištu tužitelja, odnosno lokaciji nekretnine na koju se spor odnosi.

2.7. Završno o početnim iskustvima – tipične loše navike stranaka u sporu

U prvih 18 mjeseci upravnosudske prakse, na strani tužitelja prije svega sam uočio sljedeće nedostatke: pokretanje spora bez racionalne procjene izgleda za uspjeh u sporu (sporenje „reda radi“); postavljanje nedopuštenoga i(li) nepreciznog tužbenog zahtjeva; izostavljanje predlaganja dokaza u tužbi; nerazmjer između opsega i sadržajne kvalitete činjenične i pravne argumentacije sadržane u tužbi; razni oblici formalne neurednosti tužbe. Dio spomenutog slijedi iz činjenice da nezanemariv broj tužitelja u upravnom sporu ne angažira odvjetnika, iako i podnesci sastavljeni od strane odvjetnika ponekad imaju neke od navedenih nedostataka.

Većinu loših navika tuženika smatram dodatno neprihvatljivima, kada se uzme u obzir da je riječ o javnopravnim profesionalcima. Među nedostacima koji se u praksi javljaju na strani tuženika potrebno je izdvojiti posebice: osporavanje tužbenog zahtjeva i kada je očito osnovan; neadekvatna obrazloženja osporenih odluka (upravnih akata), od neosvrtnja na dio žalbenih navoda, do očitog pristupa „kako da 'pokrijem' prvostupanjsko rješenje, iako znam da nije zakonito“; nedavanje mogućnosti stranci da se izjasni tijekom upravnog postupka; jednorečenični odgovori na tužbu (npr. „ostajemo pri navodima iz obrazloženja osporenog rješenja“, iako je često problem upravo u nekvalitetnim obrazloženjima); gruba kršenja pravila o uredskom poslovanju, što svoj odraz nalazi u stanju spisa predmeta upravnog postupka dostavljenog sudu.

²⁶ O promjenama u sastavu suda do kojih je došlo prvom novelom ZUSa usp. *infra* pod 5.

Suđenje po sucima pojedincima upravnih sudova bilo je normirano u čl. 14 st. 2, a odlučivanje VUSa u petočlanim vijećima u čl. 14 st. 3 osnovnog teksta ZUSa. Do ukidanja odlučivanja u vijećima, npr. u Upravnom sudu u Rijeci, suci pojedinci zaduženi su približno sa 6% predmeta, dok je u ostalima nadležno vijeće. U istom razdoblju tužbeni zahtjev usvojen je u oko 19% sporova riješenih presudom, dok je u korist tužitelja faktički završio i dio obustavljenih sporova, u slučaju kada tuženici za vrijeme spora postupe po tužbenom zahtjevu (najčešće poništavajući vlastito rješenje). Promatrano objedinjeno u prvih godinu i pol primjene ZUSa, među sporovima riješenima presudom pred Upravnim sudom u Rijeci približno 28% sporova okončano je u korist tužitelja.

²⁷ U prvih godinu i pol rada Upravnog suda u Rijeci, nešto više od četvrtine sporova pokrenuto je u financijskim predmetima (Ministarstvo financija kao najčešći tuženik), slijede socijalne stvari – udio od oko 23% (s Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje i Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje kao najčešćim tuženicima), a među zastupljenijim skupinama predmeta su i oni u kojima se kao tuženici javljaju Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (predmeti vezani za gradnju i uklanjanje objekata, komunalne poslove i sl), Ministarstvo pravosuđa (imovinsko-pravne stvari, poput izvlaštenja i denacionalizacije), te u nešto manjem broju Ministarstvo unutarnjih poslova (razna statusna prava, uključujući statute stranaca) i Odbor za državnu službu (službeničkopravni predmeti).

3. Pozicioniranje novoga upravnog spora u odnosu na parnicu, te u odnosu na raniju regulaciju upravnog spora

U kojoj mjeri je aktualnom reformom upravni spor približen sustavu koji je normiran Zakonom o parničnom postupku²⁸ (u nastavku teksta: ZPP), a u kojoj mjeri je napravljen otklon od Prijašnjeg ZUSa²⁹?

Širenje prostora za afirmaciju kontradiktornosti vođenja upravnog spora, prije svega propisivanjem vođenja rasprave kao pravila (uz rijetke iznimke), glavni je činitelj približavanja reformiranoga upravnog spora pravilima parničnog postupka. S navedenim korespondiraju norme obaju zakona (ZUSa i ZPPa) koje činjenični supstrat presude ograničavaju na činjenice i dokaze o kojima je strankama dana mogućnost izjašnjavanja, kao i odredbe koje se odnose na dužnosti koje stranke imaju u pogledu argumentiranja svoje pozicije. Na spomenuto se nadovezuje i prestanak vezanosti upravnog suda činjeničnim stanjem utvrđenim u upravnom postupku koji je prethodio odnosnom sporu, što je još jedan element koji približava novi upravni spor i parnicu.

Nadalje, reforma upravnog spora u okviru sudskog nadzora upravne djelatnosti afirmira reformacijske ovlasti upravnih sudova, tj. ovlasti meritornog rješavanja sporova u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva. Nasuprot tome, prijašnje uređenje upravnog spora kao pravilo je postavljalo zadržavanje upravnog sudstva u granicama kasatornih odluka.³⁰ Valja spomenuti i otklon u smjeru parničnog postupka sadržan u osnovnom tekstu ZUSa u pogledu regulacije naknade troškova postupka, u pravilu prema kriteriju uspjeha u sporu, za razliku od Prijašnjeg ZUSa, kojim je bilo propisano da svaka stranka podmiruje svoje troškove (ova novina nije bila dugog vijeka, v. *infra* pod 5). Odredbama ZUSa i ZPPa na sličan je način uređena i pomoć nekoj stranci, iako to načelo u kontekstu upravnog spora, tj. spora između (najčešće) pojedinca i neke od struktura javne vlasti, dobiva dodatnu dimenziju.

Konačno, u dijelu postupovne materije ZUSom je propisano da se pojedine odredbe ZPPa izravno primjenjuju u upravnom sporu, i to vezano za poslovnu sposobnost fizičke osobe, zaštitu suda, stranaka i drugih sudionika od uvredljivih podnesaka i održavanje reda na raspravi, te – najvažnije – pravila dokazivanja i pribavljanje dokaza³¹.

S druge strane, između novog uređenja upravnog spora i regulacije parničnog postupka i dalje postoje znatne razlike, primjerice, u pogledu³²: ovlasti suda da po službenoj dužnosti utvrđuje činjenice; (ne)postojanja ograničenja do kada se tijekom spora sud može oglasiti nenadležnim;

²⁸ *Nar. nov.* 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11-proč. tekst i 25/13.

²⁹ Dio tog otklona već je raščlanjen prethodno u tekstu.

³⁰ O reformacijskim i kasatornim ovlastima upravnih sudova usp. i pod 2.1, te 4. ovog rada.

³¹ Međutim, ZPP nije jedini supsidijarni procesni propis u upravnom sporu, jer u odnosu na dio instituta ZUS upućuje na primjenu normi ZUPa (dostava, izvršenje presude, te zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja općeg akta).

³² Navedena usporedba obuhvatila je prije svega sljedeće odredbe:

- ZUSa – čl. 13, čl. 17-21, čl. 28, čl. 29, čl. 33, čl. 34 st. 2 i 3, čl. 35, čl. 36, čl. 41, čl. 42, čl. 49, čl. 61, čl. 62, čl. 66 i čl. 67;

- ZPPa – čl. 7 st. 2, čl. 17, čl. 20, čl. 46, čl. 47, čl. 70, čl. 89-101, čl. 109, čl. 186a, čl. 189, čl. 193, čl. 194, čl. 196-203, čl. 206-209a, čl. 216-218, čl. 286-292, čl. 312, čl. 329-332a, čl. 335 st. 4, čl. 337 st. 1, čl. 339, čl. 348, čl. 354 st. 2, čl. 370, čl. 371, čl. 378 i čl. 379.

općemjesne nadležnosti, te (ne)dopuštenosti sporazumijevanja stranaka o mjesnoj nadležnosti; zastupanja stranaka; djelomice, u pogledu postupanja s neurednim podnescima i posljedicama njihove neurednosti; postupanju u slučaju namjere podnošenja tužbe protiv Republike Hrvatske; potrebnosti pristanka tuženika na povlačenje tužbe; mogućih suparničara te načinu uključenja umješaka/zainteresiranih osoba u spor; (ne)postojanja ograničenja materije o kojoj se može odlučivati izvanraspravnim rješenjima; (ne)postojanja procesnih instituta poput protutužbe, mirovanja postupka, pripremnog ročišta; djelomične presude, međupresude, presude na temelju priznanja, presude na temelju odricanja, presude zbog ogluhe, presude zbog izostanka, dopunske presude; pretpostavki za dopuštenost donošenja presude bez provedbe rasprave; rokova za odgodu objave presude, odnosno za izradu i otpremu objavljene presude; prava na žalbu protiv presude i rješenja, kao i odgodnog učinka žalbe protiv presude i rješenja; (ne)normiranja apsolutno bitnih povreda postupka.

Pored netom navedenih razlika u normiranju upravnog spora i parnice, odredbama Prijašnjeg ZUSa bila je propisana opća podredna primjena odredbi ZPPa, dok je sada supsidijarna primjena drugih procesnih zakona ZUSom ograničena samo na pojedina područja, a pored dijela normi ZPPa, na pojedina pitanja upravnog spora primjenjuju se i odredbe ZUPa.

Nadalje, dio bitnih razlika između uređenja propisanog ZUSom u odnosu na Prijašnji ZUS slijedi iz prethodnog razmatranja približavanja novoga upravnog spora parnici. Također, ZUSom je, za razliku od Prijašnjeg ZUSa, regulirana žalba kao redoviti pravni lijek, a upravno sudovanje ustrojeno je u dva stupnja, s decentraliziranom organizacijom prvostupanijskih sudova.

Kao i svaki procesni zakon, ZUS sadrži odredbe kojima se u određenoj mjeri ostvaruju dva važna procesna načela. Prema prvom, u bitnome, inicijativa za pokretanje spora je na privatnom tužitelju, spor se odvija kao borba dviju stranaka, koje dominiraju i dokaznim postupkom, dok sud ima relativno pasivnu ulogu. Drugo načelo sadržava elemente suprotne netom navedenima³³.

U pojedinim odredbama ZUSa u primarno je sadržano oficijozno, u drugima adversarno načelo, a postoje i mješovite odredbe, koje sadrže bitne elemente obaju načela. Uzevši u obzir tipična obilježja pojedinog dijela regulacije upravnog spora:

- a) odredbe u kojima je sadržano *oficijozno načelo* možemo podijeliti u (1) norme usmjerene ponajprije prema ostvarenju objektivne zakonitosti (uključujući pravilno utvrđivanje materijalne istine)³⁴, (2) odredbe vezane za učinkovito upravljanje postupkom

³³ Ovisno o kontekstu analize, autoru i dr, prvo načelo uobičajeno se naziva *adversarnim, kontradiktornim, akuzatorskim, stranačkim, paritetnim* i sl, a drugo *oficijoznim, inkvizitornim, istražnim, hijerarhijskim* i sl. Za potrebe ovog teksta, koristimo termine *adversarno*, odnosno *oficijozno* načelo.

Opširnije o pojedinim procesnim modelima i njihovim elementima v. u: M. Damaška, *Lica pravosuđa i državna vlast (Usporedni prikaz pravosudnih sustava)*, Zagreb 2008. Damaškina komparativna analiza pravosudnih sustava počiva na razlikovanju modela postupka za rješavanje sporova i postupka za provođenje državne politike, te paritetnih i hijerarhijskih pravosudnih aparata.

³⁴ Npr. postupanje suda po tužbi, nevezanost suda vezan razlozima tužbe, sud po službenoj dužnosti pazi na ništavost pojedinačne odluke (upravnog akta) i na ništetnost upravnog ugovora, slobodna ocjena dokaza i utvrđivanje činjenica od strane suda, ovlaštenje suda da od stranaka traži izjašnjenja, obrazloženja, dostavu dokaza i sl, obveza dostave isprava kojima raspolažu javnopravna tijela na zahtjev suda, prethodno pitanje, donošenje presude prema slobodnom uvjerenju te na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, ostale odredbe oficijoznog karaktera kojima je uređena presuda, odnosno rješenje, i dr.

(uključujući održavanje procesne discipline)³⁵, te (3) norme čiji je primarni cilj osiguranje ravnopravnosti stranaka u sporu³⁶;

- b) odredbe u kojima je sadržano *adversarno načelo* možemo klasificirati u odredbe kojima su uređene (a) „aktivacijske ovlasti“ stranaka³⁷, (2) ovlasti stranačkog disponiranja³⁸, te (3) ostvarenje kontradiktornosti spora, kao instrumenta zaštite prava stranaka³⁹;
- c) za primjenu dijela *mješovitih odredbi* potrebno je, pak, suglasje stranke i suda⁴⁰, dok se u drugoj skupini mješovitih odredbi također ostvaruje njihova suradnja, ali bez propisane suglasnosti stranke i suda⁴¹.

ZUS i prijašnji ZUS dijele zajednički predmet ocjene zakonitosti upravnih akata, s time da je odredbama ZUSa nadzor zakonitosti proširen (nadograđen) u dodatnim pravicima, naznačenima u uvodu analize. Pored toga, novo uređenje kontradiktornosti upravnog spora i načina utvrđivanja činjeničnog stanja čini bitnu razliku između prijašnje i sadašnje regulacije. Također, ZUS je - unatoč određenim nedostacima - neusporedivo potpuniji propis u odnosu na prijašnji ZUS.

U onome u čemu je napravljen odmak od ranijega upravnog spora, uglavnom se sastoji približavanje ZUSa i ZPPa. Pritom upravni sudovi imaju nešto više oficijoznih ovlasti u odnosu na parnične sudove, što je logično uzevši u obzir posebnosti upravnog sudovanja. Prije svega, upravni spor ne odvija se u *privatnopravnome*, nego u *javnopravnom kontekstu*. U upravnom sporu u ulozi tuženika uvijek se javlja neki oblik javne vlasti, što naglašava važnost ovih sporova za zaštitu prava građana i pravnih osoba, ali i javnog interesa. Nadalje, upravni spor nije početak sporenja između tužitelja i tuženika, već zasebna, dodatna, kontrolna vrsta rješavanja spora koji između stranaka u stvari traje još iz faze upravnog postupka, slijedom čega prvostupanjski upravni sudovi u znatno većoj mjeri donose odluke koje ne podliježu nadzoru viših sudova negoli je to slučaj u drugim sudskim postupcima (što naglašava i veću odgovornost sudaca tih sudova). Ne treba zaboraviti ni na uvodno spomenutu materijalnu širinu upravnog sudovanja. Stoga su i sličnosti između upravnog spora i parnice (kao procesne sastavnice građanskog prava) znatno prisutnije u pogledu procesne tehnike i utvrđivanja materijalne istine, negoli suštine odlučivanja.

³⁵ Npr. načelo učinkovitosti, rješavanje spora bez spisa predmeta kada ga tuženik ne dostavi, mogućnost rješavanja spora bez rasprave, odredbe o ovlasti suda vezanima za raspravu uključujući ovlast presuđivanja bez nazočnosti stranke na raspravi, presumpcija povlačenja tužbe zbog nepostupanja tužitelja po zahtjevu suda, ogledni spor, određivanje sudskih rokova, održavanje reda, i dr.

³⁶ Prije svega, riječ je o načelu pomoći nekoj stranci, te odredbama kojima je razrađeno to načelo.

³⁷ Npr. isključive ovlasti pokretanja spora i određivanja opsega tražene zaštite, podnošenja žalbe, i sl.

³⁸ Npr. proširenje tužbenog zahtjeva, povlačenje tužbe, priznanje tužbenog zahtjeva, postupanje prema tužbenom zahtjevu u tijeku spora, odricanje od žalbe i povlačenje žalbe, i sl.

³⁹ Npr. izjašnjavanje stranaka te njihova prava i obveze, vođenje rasprave (u pravilu), odgovor na tužbu i žalbu, te dr.

⁴⁰ Npr. sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, izdavanje privremene mjere, sudska nagodba, i dr.

⁴¹ Npr. odgovorni učinak tužbe (kada je određen po službenoj dužnosti), nevezanost suda stranačkim prijedlozima utvrđivanja činjenica i dokaza, i dr.

4. Utjecaj izvanpravne zbilje na početak reforme upravnog spora

Vacatio legis između objave ZUSa i njegova stupanja na snagu trajao je skoro dvadeset tri mjeseca⁴². Dakle, nije nedostajalo vremena za kadrovske, edukacijske, organizacijske, tehničke, normativne i druge pripreme za prelazak na novi sustav upravnog sudovanja.

Kako se dinamika priprema za stupanje ZUSa na snagu ostvarivala u praksi? Na raspolaganju je bilo razdoblje od veljače 2010. do kraja 2011. godine.

Postupak imenovanja sudaca u Hrvatskoj, uređen Zakonom o Državnom sudbenom vijeću⁴³, je uobičajeno vrlo dugotrajan. Unatoč tome, oglas za popunu sudačkih mjesta u novim upravnim sudovima objavljen je tek u veljači 2011, da bi u svibnju iste godine bio poništen i raspisan novi. Pisano testiranje kandidata koji već nisu bili suci obavljeno je krajem rujna 2011. godine. Po okončanju selekcijskog postupka, suci upravnih sudova u Splitu, Rijeci i Osijeku imenovani su u studenom, a suci Upravnog suda u Zagreb 16. prosinca 2012. godine. Svim sucima je kao dan stupanja na dužnost određen 1. siječnja 2012. godine.

Nadalje, prema projekciji očekivanog broja predmeta, koja se zasad ostvaruje s priličnom točnošću, bilo je predloženo da se u sva četiri upravna suda startno imenuje 60-ak sudaca. Međutim, raspisan je oglas za ukupno dvadeset mjesta, i to (prema prvom oglasu) osam mjesta u zagrebačkom Sudu i po četiri mjesta u ostala tri suda, te (prema drugome, finalnom oglasu) jedanaest mjesta u Upravnom sudu u Zagrebu i po tri mjesta u ostala tri suda.

Imenovani suci prije stupanja na dužnost prošli su jedan edukacijski program, posvećen vođenju rasprave i sastavljanju presude, održan, 28. i 29. prosinca 2011. godine.

Većina početno planiranog broja sudskih službenika primljen je neposredno prije početka rada sudova, s time da su u odnosu na rješenja o prijemu dijela službenika žalbeni rokovi trajali i nakon početka rada sudova.

O tome tko preuzima zatečene predmete Upravnog suda Republike Hrvatske odlučeno je u srpnju 2011, i to noveliranjem Zakona o područjima i sjedištima sudova⁴⁴. Kadrovski kontinuitet Upravnog suda Republike Hrvatske i VUSa normiran je, pak, u studenom 2011, novelom Zakona o sudovima⁴⁵. Tom je novelom (čl. 8) propisano i da su, kada je posebnim zakonima za rješavanje upravnih sporova propisana nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske sukladno Prijajšnjem ZUSu, za takve sporove od 1. siječnja 2012. nadležni mjesno nadležni upravni sudovi, osim upravnih sporova za koje je ZUSom i drugim posebnim zakonima propisano da rješava Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Veći dio posebnih zakona, koji sadrže odredbe o upravnom sporu, nije usklađen sa ZUSom do njegova stupanja na snagu, a ni godinu i pol nakon toga.

Sudovi su sami, nakon početka rada, nabavili početne količine uredskoga i drugog materijala potrebnog za rad, jer taj dio priprema uopće nije bio obavljen prije 1. siječnja 2012. godine.

⁴² Hrvatski sabor donio je ZUS 29. 01. 2010, a Zakon je u Narodnim novinama objavljen 12. 02. 2010.

⁴³ *Nar. nov.* 116/10, 57/11, 130/11 i 28/13.

⁴⁴ V. čl. 6b Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o području i sjedištima sudova, *Nar. nov.* 84/11.

⁴⁵ V. čl. 9 i 10 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, *Nar. nov.* 130/11.

Aktualne proračunske restrikcije u Hrvatskoj ne idu u prilog tome da se u bližoj budućnosti može očekivati adekvatna popuna upravnih sudova⁴⁶, već je realnije očekivati sve veće zaostatke u njihovu radu, te – kao jedan od simptoma preopterećenosti – zakazivanje ročišta (prvoga, kao i eventualnih kasnijih) za raspravu u pojedinom predmetu u sve većim vremenskim razmacima. U konačnici, iznos naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnog roka, koje će biti isplaćene vezano za upravne sporove, mogao bi istopiti „uštedu“ na račun nezapošljavanja dodatnih sudaca i sudskih službenika u upravne sudove. Pri tome je u obzir potrebno uzeti da se u vrijeme trajanja razumnog roka u upravnim sporovima uračunava ne samo razdoblje od pokretanja upravnog spora, već i razdoblje odlučivanja o žalbi u upravnom postupku koji je prethodio odnosnome upravnom sporu, dakle i razdoblje na čije trajanje sud nema utjecaja.

Spomenuto je primjer situacije u kojoj praktični problemi funkcioniranja pravne države postaju pravno relevantni. Upravo je jedan od argumenata za afirmaciju reformacijskog odlučivanja upravnih sudova bila situacija u kojoj upravna tijela, za vrijeme važenja Prijašnjeg ZUSa, u određenom broju slučajeva nisu postupala po presudama onodobnoga Upravnog suda Republike Hrvatske, što je u tim slučajevima dovodilo do tzv. ping-ponga između Upravnog suda te prve i druge instance u upravnom postupku. Upravna tijela bila su, dakle, po relevantnim propisima dužna postupati sukladno upravnosudskim presudama, ali nisu to uvijek činila. Fakticitet je u tom slučaju postao pravno relevantan.

Kada to znamo, možemo li tvrditi da činjenica što upravni sudovi već rade s velikim zaostacima nema nikakvu pravnu relevantnost? Koliko u takvim okolnostima ostaje od, primjerice, očekivanja da će varijanta spora pune jurisdikcije, koja podrazumijeva provedbu opsežnijega dokaznog postupka na većem broju ročišta i eventualnu obvezu tužitelja da predujmi troškove izvođenja pojedinog dokaza, ubrzati odluku o pravima i obvezama tužitelja (koji je prije toga bio stranka u upravnom postupku) i povećati razinu njegove zaštite, u odnosu na varijantu u kojoj sud može odmah utvrditi nezakonitost u upravnom postupku i dati tuženiku uputu za postupanje u ponovom postupku⁴⁷? Koliko bi pritom bio usporen rad na ostalim predmetima, dakle smanjena razina pravne zaštite tužitelja koji tek čekaju svoj red? Treba li spomenuto uzeti u obzir u raspravama koliki utjecaj na opseg upravnosudskog nadzora je potrebno priznati tužitelju, kako „virtualnom pravdom“ ne bismo zasjenili njegova stvarna prava i interese, radi čijeg ostvarenja je i pokrenuo upravni spor, da ne bismo pobrkali ciljeve reforme i instrumente njihova ostvarivanja?

Također, faktičnoj situaciji u kojoj se odvija početak rada novih upravnih sudova pravnu relevantnost neizravno su dali i predlagatelji prvog noveliranja ZUSa, u očekivanju da će tehničkom intervencijom (ukidanjem odlučivanja u vijeću – više o tome u 5. dijelu analize) smanjiti zaostatke u radu.

⁴⁶ Stanje je donekle ublaženo od 01. 03. 2013, imenovanjem dodatnih 11 sudaca (po četiri u splitski i riječki, te tri u osječki sud), slijedom oglasa objavljenog u svibnju 2012, dok su tijekom 2012. dvojica sudaca iz drugih grana pravosuđa premješteni u Upravni sud u Zagrebu, a jedan u Upravni sud u Osijeku, pa u sustavu prvostupanjskoga upravnog sudstva u Hrvatskoj trenutno rade 34 suca. Međutim, i sada je broj sudaca u većini sudova nedovoljan, a početno stvoreni zaostatak u broju riješenih predmeta bit će teško rješiv.

⁴⁷ Koliko god ponovni upravni postupak u toj situaciji bio brz ili spor, ne provodi se u ritmu sudskih ročišta, a dinamika tih ročišta će, u sadašnjim okolnostima, u pravilu biti vrlo spora.

U obzir pritom treba uzeti vjerojatne posljedice po kvalitetu suđenja u situaciji sve više neriješenih predmeta i inzistiranja na ostvarivanju sudačke norme⁴⁸.

Ne treba zaboraviti da se sve to odvija na samom početku funkcioniranja nove vrste sudova, koji ni po čemu nisu ni približno uhodani kao sudovi u ostalim granama pravosuđa. Stoga zbiljski, izvanpravni problemi s kojima se suočavaju upravni sudovi mogu na duži rok kompromitirati učinke reforme upravnog spora⁴⁹.

5. Prvo noveliranje ZUSa

Prva novela ZUSa na snagu je stupila 28. prosinca 2012, nekoliko dana uoči prve godišnjice primjene Zakona⁵⁰.

Pored nekoliko manje važnih intervencija, ključne promjene sadržane u prvoj noveli ZUSa odnose se na potpuno ukidanje odlučivanja upravnih sudova u vijećima, te na vraćanje na prijašnju regulaciju troškova spora, prema kojoj svaka stranka podmiruje svoje troškove, neovisno o ishodu spora.

Prelazak na rješavanje prvostupanjskih sporova od strane sudaca pojedinaca obrazloženo je, u bitnome, potrebom ujednačavanja zakonodavnog sustava (u drugim granama sudovanja u prvom stupnju u pravilu odlučuju suci pojedinci, neovisno o složenosti i/ili vrijednosti predmeta spora), tim više što je kao drugostupanjski sud ustrojen VUS.

Pritom ukazujem na sljedeće:

- zbog u ovoj analizi već spomenutog „filtera za žalbu“ (čl. 66 st. 2 ZUSa), VUS djeluje kao drugostupanjski (žalbeni) sud u vrlo malom broju sporova, dok u odnosu na većinu odluka upravnih sudova žalba nije dopuštena;
- stoga bi prelazak na odlučivanje upravnih sudova po sucima pojedincima bilo logično kombinirati s ukidanjem „filtera za žalbu“, što bi, pak, ukupno trajanje upravnih sporova učinilo znatno dužim od stanja u vrijeme primjene Prijašnjeg ZUSa, koje je općenito smatrano neprihvatljivim⁵¹;
- nadalje, obrazloženje prijedloga prve novele ZUSa u obzir ne uzima posebnosti upravnog spora u odnosu na parnični postupak⁵²;
- rješavanje upravnih sporova u sudskim vijećima prevladavajuća je komparativna europska praksa⁵³;

⁴⁸ Općenito u hrvatskom pravosuđu, ne samo u upravnom sudstvu, statistika rada sudaca/sudova i (ne)ostvarivanje norme u eksternim i internim, formalnim i neformalnim pogledima na funkcioniranje pravosuđa posve su u drugi plan potisnuli sva ostala pitanja, uključujući rasprave o kvaliteti rada, što se nužno reflektira i na rad sudaca, ali i na poimanje vlastite profesije.

⁴⁹ Zanimljiv generalni pogled na reforme pravosuđa u Hrvatskoj v. u: A. Abramović, Mit o reformi pravosuđa, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb 9/2008, ss. 9-16.

⁵⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, *Nar. nov.* 143/12.

⁵¹ U obzir je, pri tome, potrebno uzeti i računanje roka za razumno suđenje u upravnom sporu, na što je već ukazano pod 4. ove analize.

⁵² Više o tom razlikovanju navedeno je pod 3. ove analize.

- vjerojatni glavni motiv predlaganja ukidanja suđenja u vijećima bilo je omogućavanje istodobnog održavanja više rasprava, a time i donošenja većeg broja presuda, u odnosu na pravni okvir u kojem suci sudjeluju u radu vijeća i u predmetima za koje su zaduženi njihovi kolege, čime tehnički, financijski i statistički ciljevi potiskuju one načelne.⁵⁴

Reteriranje zakonodavca na području uređenja troškova spora, pored toga što ide u suprotnom pravcu od regulacije troškova sudskog postupka u drugim sudskoprocenim zakonima, ima, pak, više nepovoljnih implikacija, poput manjeg opsega dokaznih prijedloga (time i manje vjerojatnosti utvrđivanja materijalne istine, te smanjivanje broja sporova koji mogu biti riješeni reformacijskom presudom), ograničavanja dosega ustavnih odredbi o pravu na pravično suđenje i o sudskoj kontroli zakonitosti pojedinačnih akata, izostanka jednog od preventivnih instrumenata u odnosu na rad uprave, i dr.⁵⁵

6. Zaključak

Generalno, smatram da je prvom noveliranju ZUSa pristupljeno preuranjeno. Početak provedbe reforme upravnog spora postupno ukazuje na više pitanja koje bi bilo korisno dodatno ili drukčije urediti⁵⁶. Međutim, mišljenja sam da je svrhovitije noveliranju pristupiti nakon proteka razdoblja u kojem se potpunije i kvalitetnije mogu uočiti potrebe za izmjenama i dopunama ZUSa.

Zakašnjele pripreme za početak provedbe reforme upravnog spora, a osobito imenovanje višestruko manjeg broja sudaca upravnih sudova negoli je potrebno, bitno utječu na početak primjene ZUSa, prijeteći ozbiljnom kompromitacijom cjelokupne reforme. Pritom kao stvarno rješenje problema ne mogu poslužiti mjere poput ukidanja odlučivanja u vijećima radi smanjivanja zaostataka u broju riješenih predmeta, već zbiljsko otklanjanje uzroka postojećeg stanja, bez istodobnog ugrožavanja ključnih ciljeva reforme. Prije svega, riječ je o potrebi imenovanja dovoljnog broja sudaca, te dodatne edukacije sudačkog sastava (postojećega i budućeg). Dvojbenoj soluciji ukidanja odlučivanja u vijeću prirodano je jednako sporno ukidanje naknade troškova spora razmjerno uspjehu u sporu.

Kako protiv većine odluka četiriju prvostupanjskih upravnih sudova žalba nije dopuštena, javlja se pitanje usklađivanja sudske prakse. Za to zasad postoje tek parcijalni instrumenti: praksa VUSa (izražena u odlukama u malom broju sporova koji se vode u dva stupnja, odnosno u načelnim zaključcima sjednice svih sudaca ili pojedinih odjela VUSa), praksa Vrhovnog suda

⁵³ Više o tome v. npr. u: F. Staničić, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, Zagreb 6092-6093/2012, ss. 1-3; M. Šikić/I. Čadenović, Sastav suda u upravnom sporu, *Informator*, Zagreb 6135-6137/2012, ss. 11 i dalje.

⁵⁴ U jednoj od ranijih radnih verzija prijedloga prve novele ZUSa, bilo je predviđeno i propisivanje opće supsidijarne primjene odredbi ZPPa u upravnom sporu (uključujući dostavu, u odnosu na koju se sada primjenjuju norme ZUPa). Odustanak od navedenog smatram dobrim, prije svega zbog netom navedenih razloga koji ukazuju na suštinske razlike između upravnog spora i parničnog postupka.

⁵⁵ Više o tome v. npr. u: A. Rajko, Troškovi upravnog spora u Hrvatskoj – legislativni korak unatrag, *Sveske za javno pravo*, 12/2013, ss. 31-36.

⁵⁶ Neka od pitanja koja su se javila u dosadašnjoj praksi jesu, primjerice: normiranje konkurencije mjesne nadležnosti upravnih sudova kada tužitelji s područja više sudova osporavaju isti upravni akt; precizna regulacija tužiteljeve dispozicije u pogledu odluke suda u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva (čl. 22 st. 3, čl. 31 st. 1 i čl. 58 st. 1 i 3 ZUSa); dodatna preciziranja pojedinih pitanja u sferi procesne tehnike, i dr.

Republike Hrvatske povodom izvanrednoga pravnog lijeka izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude (čl. 78 ZUSa), te praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom ustavnih tužbi protiv presuda upravnih sudova⁵⁷.

Odredba čl. 19 st. 2 Ustava jamči sudsku zaštitu u odnosu na sve pojedinačne odluke javnopravnih tijela. Pored toga, Zakonom u sudskim pristojbama⁵⁸ normiran je znatan broj personalnih i predmetnih oslobođenja od plaćanja pristojbe, koja se u upravnom sporu – za razliku od ostalih sudskih postupaka – plaća samo u slučaju odbijanja ili odbacivanja tužbenog zahtjeva. U takvoj situaciji, znatan dio tužitelja pokreće upravne sporove i kada racionalna procjena izgleda za uspjeh spora nimalo ne ide u prilog daljnjem osporavanju pojedinačne odluke, postupajući po sistemu „idem dalje dokle god piše neka uputa o pravnom lijeku“. Stoga nezanemariv broj tužbi, kod kojih je posve izvjesno da će u njima sadržani tužbeni zahtjevi biti odbijeni, opterećuju rad upravnih sudova, nužno smanjujući brzinu i kvalitetu rješavanja sporova u kojima postoji stvarna dvojba o zakonitosti osporene odluke. S obzirom na ustavnopravnu nedopuštenost uvođenja ograničenja pristupa upravnom sudu po kriteriju predmeta i(li) vrijednosti spora, kao jedna od mjera za svođenje broja upravnih sporova u relevantne okvire može biti smanjivanje mogućnosti besplatnog sudovanja, uz zadržavanje odredbe o plaćanju pristojbe samo u slučaju neuspjeha u sporu⁵⁹. Kao dodatni instrument može biti uveden neki oblik ovlasti suda da odmah po zaprimanju tužbe upozori tužitelja da npr. ustaljena sudska praksa ne ide u prilog izgleda za usvajanje tužbenog zahtjeva.

Ni jedan od kritičkih osvrtâ sadržanih u ovom radu ne treba razumijevati kao skepsu u pogledu potrebe reforme upravnog spora. Upravo suprotno, smatram da je ta reforma bila neophodna, da je u osnovi koncepcijski dobro postavljena, ali i da uspjeh reforme uvelike ovisi upravo o početnoj fazi njene provedbe. Pri tome je važno i dosljedno razlikovati normativni cilj ZUSa (usp. čl. 2 toga Zakona, vezano za čl. 19 st. 2 Ustava Republike Hrvatske), od instrumenata za ostvarivanje navedenog cilja, poput usmene rasprave, reformacijskog odlučivanja, kontradiktornosti spora, jednakosti procesnih sredstava i dr.⁶⁰

⁵⁷ Jedan od rezultata uvođenja „filtera za žalbu“ je da je, u odnosu na prvostupanjske upravne sudove, Ustavni sud Republike Hrvatske (uvjetno rečeno) postao žalbeni sud u većem broju slučajeva negoli je to VUS, iako institut ustavne tužbe ima bitno drukčiju svrhu.

⁵⁸ *Nar. nov.* 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11 i 112/12.

⁵⁹ O pristojbenome (taksenom) modelu i mogućnostima njegova unapređenja, te o prijedlozima regulacije troškova spora koja „pomiruje“ kriterij uspjeha u sporu i zaštitu prekomjernih proračunskih izdataka za troškove spora, opširnije v. u Rajko (bilj. 55).

⁶⁰ Više o hijerarhiji funkcija pojedinih instituta ZUSa te o razlikovanju ciljeva i sredstava u ZUSu usp. u Rajko (bilj. 16).