

RAZVOJ UPRAVNOG SUDOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Marinić, Dominik

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Šibenik University of Applied Sciences / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:709614>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-25**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNI STUDIJ
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Dominik Marinić

RAZVOJ UPRAVNOG SUDOVANJA U REPUBLICI
HRVATSKOJ

Diplomski rad

Šibenik, 2024.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNI STUDIJ
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

RAZVOJ UPRAVNOG SUDOVANJA U REPUBLICI
HRVATSKOJ

Diplomski rad

Kolegij: Državna uprava i posebni upravni postupci

Mentor: dr. sc. Ivan Malenica

Student: Dominik Marinić

Matični broj studenta: 0195020381

Šibenik, rujan 2024.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Dominik Marinić, student Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 0195020381 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na stručnom diplomskom studiju Upravni studij pod naslovom: Razvoj upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 30.09.2024. godine

Student:

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Diplomski rad

Odjel Upravni studij

Stručni diplomski studij Upravni studij

RAZVOJ UPRAVNOG SUDOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

DOMINIK MARINIĆ

Kralja Tvrtka 7, 43280 Garešnica, dmarinic@vus.hr

Sažetak rada

Upravni sudovi u RH predstavljaju institucije koje pružaju pravnu zaštitu građanima i pravnim osobama u sporovima s državnim i javnim tijelima te donose odluke o zakonitosti upravnih akata te drugih postupaka javne vlasti. Upravno sudovanje u RH razvija se već dugi niz desetljeća, počevši od razdoblja Austro-Ugarske Monarhije kada su bili uvedeni neki oblici administrativnog prava i kontrole, a nakon stvaranja Kraljevine Jugoslavije, uvedeni su i neki zakoni koji su regulirali upravne sporove, no upravni sudovi nisu bili značajno razvijeni. Kako je vrijeme prolazilo, upravni sporovi su se u ondašnjoj Jugoslaviji, a kasnije i Republici Hrvatskoj, sve više kontrolirali i regulirali putem zakona i pravilnika, od kojih je najznačajniji Zakon o upravnim sporovima. Posebne su promjene vidljive ulaskom RH u EU kada je nastupila potreba za prilagodbom hrvatskih standarda europskim standardima. Upravo su tada uvedeni neki novi instituti te bolja zaštita prava građana i pravnih osoba u sporovima protiv državnih i javnih tijela. Digitalizacijom je uvedeno sve više mjera s ciljem ubrzanja postupaka i povećanja transparentnosti što je samo dodatno potvrdio najnoviji Zakon o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 01. srpnja 2024. godine.

(40 stranica / 42 literaturna navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: upravni sudovi, Zakon o upravnim sporovima, EU

Mentor: dr. sc. Ivan Malenica

Rad je prihvaćen za obranu dana:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Šibenik University of Applied Sciences

Master Thesis

Department of Administrative Studies

Professional Graduate Studies of Administrative Studies

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE COURT IN THE REPUBLIC OF CROATIA

DOMINIK MARINIĆ

Kralja Tvrtka 7, 43280 Garešnica, dmarinic@vus.hr

Abstract

Administrative courts in the Republic of Croatia represent institutions that provide legal protection to citizens and legal entities in disputes with state and public bodies and make decisions on the legality of administrative acts and other procedures of public authorities. Administrative courts in the Republic of Croatia have been developing for many decades, starting from the period of the Austro-Hungarian Monarchy when some forms of administrative law and control were introduced, and after the creation of the Kingdom of Yugoslavia, some laws were introduced that regulated administrative disputes, but administrative courts were not significantly developed. As time passed, administrative disputes in the former Yugoslavia, and later in the Republic of Croatia, were increasingly controlled and regulated through laws and regulations, the most important of which is the Administrative Disputes Act. Special changes are visible with the entry of the Republic of Croatia into the EU, when there was a need to adapt Croatian standards to European standards. It was then that some new institutes were introduced and better protection of the rights of citizens and legal entities in disputes against state and public bodies. Digitization has introduced more and more measures with the aim of speeding up procedures and increasing transparency, which was only further confirmed by the latest Law on Administrative Disputes, which entered into force on July 1, 2024.

(40 pages / 42 references / original in Croatian language)

Thesis deposited in Šibenik University of Applied Sciences Library digital repository

Keywords: administrative courts, Law on Administrative Disputes, EU

Supervisor: dr. sc. Ivan Malenica

Paper accepted:

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. POVIJESNI RAZVOJ UPRAVNOSUDSKOG NADZORA	2
3. RAZVOJ UPRAVNOSUDSKOG NADZORA U REPUBLICI HRVATSKOJ	5
3.1. Pravna regulacija upravnog spora u Austro-Ugarskoj Monarhiji (do 1918.)	5
3.2. Pravna regulacija upravnog spora u Državi SHS, Kraljevstvu SHS, Kraljevini	9
SHS, Kraljevini Jugoslaviji (1919. - 1939.).....	9
3.3. Pravna regulacija upravnog spora u Banovini Hrvatskoj (1939. - 1941.).....	12
3.4. Pravna regulacija upravnog spora u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj (1941. - 1945.)	
.....	13
3.5. Pravna regulacija upravnog spora u Socijalističkoj Jugoslaviji - FNRJ i SFRJ	
(1945. - 1991.)	14
3.6. Pravna regulacija upravnog spora u Republici Hrvatskoj (1991. - 2010.).....	17
4. PRAVNA REGULACIJA UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ (2010. – 2024.)	20
5. NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA 2024.	24
5.1. Temeljne pretpostavke Zakona	24
5.2. Glavne novosti Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine.....	26
6. ZAKLJUČAK.....	39
7. LITERATURA	41

1. UVOD

Upravni spor predstavlja pravni postupak u kojemu sud preispituje zakonitost odluka, akata i postupanja javnih tijela, poput upravnih organa, lokalnih vlasti ili drugih organizacija koje vrše javne ovlasti. Ovaj postupak se pokreće kada stranka smatra da je neko upravno tijelo donijelo nezakonitu ili nepravičnu odluku, kojom je povrijeđeno njeno pravo ili pravni interes. Upravni spor se vodi pred nadležnim upravnim sudom, a cilj je osigurati kontrolu zakonitosti upravnih akata i zaštitu prava pojedinaca i pravnih osoba od nezakonitog ili nepravilnog postupanja uprave. Pod temeljnim karakteristikama upravnog spora misli se na: tužbu (stranka (tužitelj) podnosi tužbu protiv odluke upravnog tijela), rokove (postoje zakonski rokovi u kojima se mora podnijeti tužba, obično u roku od 30 dana od dana dostavljanja osporenog akta), postupak (sud razmatra zakonitost osporenog akta na osnovu tužbe, prikupljenih dokaza i zakonskih propisa) i odluku suda (sud može potvrditi zakonitost akta, poništiti ga ili vratiti stvar na ponovno odlučivanje upravnom tijelu).

U ovome radu pristupit će se pregledu razvoja upravnog spora na području Republike Hrvatske. Razvoj upravnog spora analizirat će se kroz povijesni pregled upravnog sudovanja u doba Austro-Ugarske Monarhije, Kraljevine SHS, Kraljevine Jugoslavije, Banovine Hrvatske, Socijalističke Jugoslavije i Republike Hrvatske. U nastavku rada analizirat će se upravni spor u Republici Hrvatskoj zajedno sa svim njegovim izmjenama s posebnim osvrtom na mehanizme Europske Unije i mehanizme Ustavnog Suda Republike Hrvatske na razvoj upravnog spora kroz koje se nastoji stvoriti jedinstveno područje zaštite, ujednačenosti i pravde u upravnom sporu. Pri tome će se poseban osvrt dati na novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine. Ovaj je diplomski rad strukturiran u osam poglavlja, od kojih je prvo uvodno. Potom, u drugome se poglavlju sažeto prikazuje povijesni razvoj upravnosudskog nadzora, a treće poglavlje obuhvaća detaljan prikaz pravne regulacije upravnog spora u Republici Hrvatskoj, počevši od Austro-Ugarske Monarhije pa sve do osamostaljenja Republike Hrvatske. U četvrtom se poglavlju prikazuje povijesni pregled uređenja izvršenja pravnosudskih odluka, također po etapama, kao i u prethodnom poglavlju. Dok se u petom poglavlju analizira pravna regulacija upravnog spora u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2024. godine, šesto poglavlje obuhvaća detaljnu analizu novog Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine i sve njegove novosti. Sedmo je poglavlje zaključak cijeloga rada, a osmo prikaz literature korištene prilikom pisanja.

2. POVIJESNI RAZVOJ UPRAVNOSUDSKOG NADZORA

Povijesni razvoj upravnosudskog nadzora važan je dio pravne i administrativne povijesti mnogih zemalja, a prvenstveno je povezan s razvojem modernih pravnih sustava i zaštitom pojedinca od zloupotreba izvršne vlasti. Što se tiče samih početaka, upravnosudski nadzor ima svoje korijene u podjeli vlasti i razvoju administrativnog prava. Sama ideja je potekla iz potrebe da se kontrolira djelovanje izvršne vlasti i administrativnih tijela kako bi se osigurala zakonitost njihovih odluka i zaštitila prava građana (Held, 2022).

Razlikuju se tri faze razvoja sustava upravnih sudova u tranzicijskim zemljama (Held, 2022):

1. formiranje demokratskih institucija (tijekom 1990-ih godina),
2. faza reforme javne uprave (tijekom 2000-ih godina) i
3. faza evaluacije (nakon 2015. godine)

Kasnih 1980-ih i ranih 1990-ih godina, sve su tranzicijske zemlje napustile socijalističke strukture upravnih sudova (bilo da su to specijalizirani sudovi ili odjeli u vrhovnim sudovima pojedinih zemalja (npr. Jugoslavije). Nakon pada Željezne zavjese, proces tranzicije početkom 1990-ih godina karakterizira formiranje samostalnih upravnih sudskih sustava. Neke od zemalja već su imale specijalizirane upravne sudove, poput Hrvatske, Slovenije i Poljske, dok su druge imale barem specijalizirane upravne odjele u redovnim sudovima, no svi su uočili i prepoznali važnost sudske kontrole uprave u procesu demokratizacije (Kovač, 2019).

Pri tome se jedan od prvih oblika upravnog sudstva razvio u Francuskoj, kroz osnivanje Državnog vijeća (franc. *Conseil d'État*) 1799. godine. Ovo je tijelo bilo odgovorno za rješavanje sporova između građana i upravnih vlasti, a time je postavilo temelje za moderni sustav upravnog sudstva. Nadalje, u Njemačkoj su se upravni sudovi razvili krajem 19. i početkom 20. stoljeća, osobito s razvojem pravnog sustava u Pruskoj, gdje je bilo važno osigurati nadzor nad administrativnim postupcima kroz specijalizirane sudove (Held, 2022).

Druga faza u razvoju upravnih sudova je europeizacija i modernizacija javne uprave i organizacije upravnih sudova. Međunarodni standardi utvrđeni Europskom konvencijom o ljudskim pravima prava i standardi koje je postavio Europski sud pravde Unije imali su odlučujući utjecaj na reformu upravnih struktura u postkomunističkim zemljama (Held, 2022).

Tijekom 20. stoljeća upravnosudski nadzor postaje standardna pravna institucija u većini europskih država. Povećana birokratizacija i proširenje izvršne vlasti stvorili su potrebu za učinkovitim pravnim nadzorom nad administrativnim djelovanjem. Italija i Austrija također su uvele slične mehanizme upravnog nadzora - u Italiji se osniva Vijeće državne uprave (tal. *Consiglio di Stato*), a u Austriji je razvijen sustav specijaliziranih upravnih sudova (Held, 2022). U socijalističkim pravnim sustavima, poput onog u bivšoj Jugoslaviji, također su postojali elementi upravnosudskog nadzora, no u mnogo manjem opsegu nego u zapadnoeuropskim državama, i to zbog snažne uloge partije i države u društvu (Kovač, 2019).

Nakon pada komunizma u Europi, tranzicijske zemlje prilagođavaju svoje pravne sustave kako bi uključile upravnosudski nadzor prema zapadnim standardima. U mnogim postkomunističkim zemljama (kao što su Hrvatska, Poljska, Češka, itd.), uvedeni su upravni sudovi koji osiguravaju zaštitu građana od nezakonitih radnji državne uprave. U Hrvatskoj, upravnosudski nadzor postaje važan dio pravnog sustava u postkomunističkom razdoblju. Ustavom Republike Hrvatske jamči se pravo na upravnosudsku zaštitu. Zakon o upravnim sporovima uređuje postupak upravnog nadzora, omogućujući građanima da osporavaju odluke državne uprave pred specijaliziranim sudovima, a isti će se analizirati u nastavku rada, prema svojim izmjenama i dopunama. Potom, u fazi evaluacije, zemlje ocjenjuju svoje upravne sudske sustave, uočavajući nedostatke same ili putem doprinosa izvješća Europske komisije (Held, 2022).

Današnji razvoj upravnosudskog nadzora uvelike je pod utjecajem europskog prava, posebice kroz ulogu Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije, koji često osiguravaju dodatnu razinu nadzora i zaštite prava pojedinaca u postupcima protiv administrativnih tijela (Held, 2022).

Upravnosudski nadzor postao je ključan instrument pravne države, osiguravajući balans između izvršne vlasti i prava građana. Kroz povijest, ovaj nadzor je evoluirao iz jednostavnih mehanizama kontrole u kompleksne sustave sudske zaštite koja danas štiti temeljna prava i osigurava pravnu sigurnost u odnosima građana i države. Upravo je upravni spor najsvršeniji oblik nadzora nad zakonitošću rada uprave, posebno nad zakonitošću upravnih odluka. Kako bi se ovaj nadzor učinio učinkovitijim i potpunijim, u različitim državama svijeta, osobito u posljednjih dvadesetak godina, uvode se pravni mehanizmi kojima se nastoji omogućiti proaktivna uloga sudova nadležnih za rješavanje upravnih sporova u zaštiti prava i pravnih interesa pojedinaca, koja mogu biti povrijeđena odlukama i radnjama javnopravnih tijela. U

razvoju novih pravnih instituta posebno značenje ima razmjena dobre prakse među državama te preuzimanje adekvatnih pravnih rješenja iz usporednoga prava. Pritom je nužno voditi računa o preuzimanju onih instituta koji se mogu bez važnijih strukturnih zahvata uklopiti u tradiciju i pravnu kulturu države koja ih preuzima (Kovač, 2019).

3. RAZVOJ UPRAVNOSUDSKOG NADZORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Razvoj upravnosudskog nadzora u Republici Hrvatskoj ima dugu i složenu povijest, povezan s razvojem pravnog sustava, demokratizacijom društva i ulaskom Republike Hrvatske u međunarodne organizacije, poput Europske unije. Osim što je Zakon o upravnim sporovima na snazi već gotovo 50 godina (od 1977.), i preuzet je iz bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), valja istaknuti da su donošenjem Ustava Republike Hrvatske, Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske i Odluke kojom je Republika Hrvatska raskinula državno pravne sveze na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dotadašnju SFRJ, brojne nove vrijednosti i prava, kao što su: dioba vlasti, pravo na lokalnu samoupravu, ustavno jamstvo prava na žalbu i na sudsku zaštitu od pojedinačnih upravnih akata, postale dio pravnog poretka Republike Hrvatske (Đerđa, 2008a).

Pored promjena u političkom i teritorijalnom sustavu koji dovode do potrebe za modernizacijom, jedan od razloga za modernizaciju je i tranzicijski proces, tj. donošenje novog Zakona o upravnim sporovima. Reforma upravnog sudovanja i Upravnog suda jedna je od prioritarnih područja sadržanih u strategiji reforme pravosuđa koja je donijeta 2005. godine. Naime, Republika Hrvatska se suočila s nizom problema koji se odnose na vođenje upravnog spora te s problemom Upravnog suda kao suda pune jurisdikcije. Na temelju strategije reforme pravosuđa donesene 2005. godine zaključeno je da je potrebno pristupiti izmjeni Zakona o upravnim sporovima, što se u praksi i dogodilo, i to nekoliko puta. Također, naglasila se i potreba za promjenom nadležnosti Upravnog suda do kojih saznanja se došlo nakon završetka prve faze pregovora za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji i kao rezultat se javila potreba uvođenja dvostupanjskog upravnog sudovanja (Đerđa, 2008a).

3.1. Pravna regulacija upravnog spora u Austro-Ugarskoj Monarhiji (do 1918.)

Pravna regulacija upravnog spora u Austro-Ugarskoj Monarhiji do 1918. godine predstavlja važan segment pravne povijesti i razvoja administrativnog prava. Austro-Ugarska Monarhija, kao dvostruka monarhija, imala je složen i specifičan pravni sustav koji se razvijao kroz razne reforme, a upravni sporovi su predstavljali poseban oblik pravne zaštite protiv odluka državnih organa (Vlahović i Željko, 2016).

Počeci promicanja ideje o pojavi sudskog nadzora nad radom uprave bilježe se na početku 19. stoljeća kada su političko-pravni poticaji i zahtjevi pravne države za podvođenje uprave pod režim pravnih normi djelovali kao imperativ za uspostavu takve vrste nadzora koji bi bio povjeren nositelju kontrole sposobnom osigurati široku pravnu zaštitu od upravnog djelovanja.

Prisutnost posebne kontrole rada uprave bilo je neophodno, prvenstveno, zbog kompleksnosti i raznovrsnosti upravnih poslova i funkcija. Pri tome se nametnula potreba za organiziranjem kontrole koja je neovisno o upravo i koja ima sposobnosti sustavnog nadziranja uprave. Krbek (1960, str. 79.) je posebno naglašavao važnost ostvarivanja kontrole uprave koja nije „formalistička i birokratska, nego stvarna i djelotvorna, odnosno kontrole koja ne bi smjela biti epizodna i usredotočena samo na odabrane slučajeve, već postojana i sustavna“. Promatrajući povijest, administrativna (upravna) kontrola uprave nije bila potpuna, efikasna, zadovoljavajuća i dovoljno jaka da pruži osiguranje načela zakonitosti uprave i jamstvo zaštite prava pojedinaca zbog čega je nastupio stav da samo sudovi mogu biti nositelji takve kontrole.

U skladu s time se analiziralo bi li se uprava trebala staviti pod opći, tj. ograničen nadzor sudova te treba li promisliti o intenzitetu sudskih ovlasti. U tom je smjeru Ivančević iznio ključnu misao o sudskom nadziranju uprave: „... budući da se djelovanjem upravnih akta dira u osjetljiv živac građanina, suočenog sa obvezama i ograničenjima što mu ih uprava nameće u primjeni pravne norme ... baš to potonje je našlo svoju načelnu soluciju u političkom aksiomu, da demokratičnost političkog sistema ne može ostaviti upravu u poziciji da bude sudac u vlastitoj stvari i da njezino povezivanje na ulogu promulgatora javnih interesa, traži protutežu u moderatorskoj funkciji suda kao čuvara ustavnosti i zakonitosti ...“ (Ivančević, 1983, str. 212).

Upravo su se zato slabosti i nedostaci riješili uspostavljanjem upravnog spora, kao učinkovitog sredstva primjene i provođenja načela zakonitosti rada uprave. Za sudsku se kontrolu smatralo da je jedna od najprikladnijih metoda ispitivanja zakonitosti djelovanja uprave, a upravni je spor postao „jedan od najvažnijih, najsnažnijih i najsavršenijih oblika kontrole nad zakonitošću akta i djelovanja upravnih tijela“ (Borković, 2002, str. 483).

Također, upravni je spor bio sredstvo ograničavanja zadiranja države u prava i interese građana te njenog odvratanja od nezakonitih akata i radnji zbog čega nije čudno što ustroj i provođenje takvog oblika sudske kontrole nad upravom ima posebno značenje u teoriji, ali i praksi. Dakle, upravni je spor moguće promatrati kao progresivnu formu odnosa u društvu te kao jedan dio,

odnosno jedan oblik svakog povijesnog društvenog sustava nastaloga kao rezultat diobe moći, pozicija i borbe vlasti. Pitanje sudbenog nadziranja rada uprave u moderatorskoj funkciji upravnog ili redovnog sudstva jedno je od (naj)važnijih pitanja pravnog sustava svake države kao i pitanje djelotvornosti te vrste nadzora (Đanić Čeko, 2021).

S obzirom da su u ovom razdoblju postojala tri različita pravna sustava regulacije sudske kontrole akata uprave (austrijski i ugarski dio te područje Kraljevine Hrvatske i Slavonije), potrebno ih je posebno analizirati. Što se tiče austrijsko dijela Monarhije, u njemu su utemeljene osnove sudske kontrole akata uprave koje su stvorene donošenjem Temeljnoga državnog zakona o sudačkoj vlasti od 21. prosinca 1867. godine. Istim su se zakonom odvojili sudstvo i uprava te se zajamčila sudačka neovisnost i zaštita sudačkog položaja te sudska zaštita u slučaju povrede prava u upravnom postupku. Istim je Zakonom osnovano i centralistički uređeno jednostupanjsko upravno sudište te je za svaku austrijsku zemlju bio predviđen jedan Upravni sud u Beču. Mjesna nadležnost Upravnog suda obuhvaćala je cijeli austrijski dio Monarhije, a, od hrvatskih zemalja, kako navodi Medvedović (2014), područje Istre i Dalmacije. Pri tome je austrijsko upravno pravosuđe bilo zamišljeno isključivo sa svrhom zaštite subjektivnih javnih prava povrijeđenih u upravnom postupku (Đanić Čeko, 2021).

Iako nije bio nadležan za područje kontinentalne Hrvatske (kraljevine Hrvatska i Slavonija), osnivanje ovoga suda izazvalo je odmah pozornost hrvatske pravničke javnosti (Medvedović, 2014).

Razvoj u ugarskom dijelu Monarhije (zemlje krune svetog Stjepana) razlikovao se od onog u austrijskom dijelu, i to zbog toga što je postojala tradicionalna čvrsta ugarska ustavna podloga koja se oslanjala na municipalni okvir kojim su se sjedinjavali sudstvo i uprava (Britvić Vetma, 2011a).

Ugarskom je dijelu pripadala i kontinentalna Hrvatska (Kraljevine Hrvatska i Slavonija), a uređenje upravnog sudstva bilo je centralistički jednostupanjsko kao što je bilo i austrijsko, a bilo je nadležno za cijelu Ugarsku i imalo je zaseban status u sustavu državne vlasti kao i prijašnje sudište. Što se tiče hrvatskih zemalja, punu jurisdikciju imalo je za dijelove Baranje i Međimurja, dok je za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju imalo samo u nekim upravnim stvarima (samo ona pitanja koja su na temelju nagodbe iz 1868. godine bila u zajedničkom djelokrugu). Od 1898. godine je njegova nadležnost, temeljem posebne naredbe Ministarstva financija, proširena i na Rijeku. U skladu sa zajedničkim ugarsko–hrvatskim zakonima iz 1896. i 1907. godine, upravno sudište imalo je administrativni i financijski odjel koji je imao nadležnosti na

području Hrvatske u poreznim, pristojbenim i željezničkim predmetima. Pri tome su i jedan i drugi sud uređivali upravni spor, ali djelokrug Kraljevskog ugarskog upravnog sudišta obuhvaćao je veći broj upravnih stvari (u šesnaest različitih oblasti) (Đanić Čeko, 2021).

Nadalje, dio kopnene Hrvatske (Kraljevine Hrvatska i Slavonija) imao je zaseban teritorijalni integritet te visok stupanj samostalnosti u zakonodavstvu, sudstvu i upravi. U autonomnim poslovima u Hrvatskoj i Slavoniji nije postojala opća upravnosudska kontrola na temelju koje bi se nadzirali akti uprave u sferi hrvatsko-slavonske zakonodavne i upravne nadležnosti i koja bi provodila upravnosudsku kontrolu u autonomnom hrvatsko-slavonskom zakonodavnom i upravnom djelokrugu. Hrvatsko državno pravo nije poznavalo zasebne upravne sudove te se u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji prakticiralo upravno sudovanje na redovnim sudovima (Babac, 2004).

Pod utjecajem austrijskog zakona donesen je i hrvatski Zakon o vlasti sudačkoj iz 1874. godine, koji je strankama omogućavao „redoviti put pravde“ u upravnim stvarima u povodu spora privatnopravne naravi. Iako se nije uspjela razviti sudska kontrola rješavanja upravnih sporova, razvilo se rješavanje putem predstavki i upravni su odbori imali važan djelokrug te su bili zaduženi za rješavanje upravnih stvari, ne koristeći se, pritom, kasatornim ovlastima kao upravni sud (Babac, 2004).

Budući da su ti odbori bili sastavni i organički dio uprave, u njima se stvarno spajala samoupravna ideja s upravnim sudovanjem. Hrvatski teoretičari upravnog prava i znanosti te određeni hrvatski političari doprinosili su isticanju nužnosti uspostave upravnosudskog nadzora kao alata u sprječavanju zloupotrebe vlasti, postavljanju pretpostavki postojanja pravne države i potrebi pravne sigurnosti. Ulagali su napore aktivnim predlaganjem zakonskih rješenja 1906. godine kako bi se oživotvorila ideja formiranja upravnog suda, no predložena zakonska osnova nije poduprta ni ostvarena. Kasnije izložene i obrazložene teorijske i praktične osnove za osnivanje upravnog sudišta zbog ratnih zbivanja ostaju zabilježene, nažalost, samo kao neostvarena ideja u hrvatskoj pravnoj povijesti (Đanić Čeko, 2021).

3.2. Pravna regulacija upravnog spora u Državi SHS, Kraljevstvu SHS, Kraljevini SHS, Kraljevini Jugoslaviji (1919. - 1939.)

Pravno uređenje upravnih sporova u Državi Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS), Kraljevini SHS, a kasnije i Kraljevini Jugoslaviji odražava postupno uspostavljanje modernog upravnog prava u novonastaloj državi. s različitim pravnim tradicijama. Ovo je razdoblje označilo značajan prijelaz s imperijalnih na nacionalne pravne sustave, nakon ujedinjenja južnoslavenskih naroda nakon Prvog svjetskog rata (Đanić Čeko, 2021).

Država SHS nastala je u prosincu 1918. godine, ujedinjujući teritorije bivše Austro-Ugarske, Kraljevine Srbije i Kraljevine Crne Gore. Ove su regije imale različite pravne sustave, pod utjecajem austrijskog, mađarskog, osmanskog i srpskog prava. U prvim godinama nije postojao jedinstveni sustav upravnog prava ili upravnih sudova. Pravni okvir iz prethodno postojećih država nastavio se primjenjivati na njihovim teritorijima. Zakoni Austro-Ugarske, Srbije i Crne Gore koegzistirali su, što je dovelo do fragmentiranog pravnog sustava. Pri tome je primarni pravni izazov bio objediniti i kodificirati zakone novonastale države, uključujući upravno pravo, uz istovremeno rješavanje različitih pravnih tradicija. Na područjima koja su prethodno bila pod austro-ugarskom vlašću (Hrvatska-Slavonija, Slovenija, Dalmacija), austrijski model upravnih sudova osiguravao je sudski nadzor nad upravnim postupcima te je pojedincima omogućio osporavanje upravnih odluka. S druge strane, u Vojvodini, koja je nekada bila dio Mađarske, pravni sustav je bio pod utjecajem mađarskog zakona, koji je imao manje razvijen sustav upravne sudske revizije (Medvedović, 2018).

Pravna regulacija upravnog spora u Državi SHS, Kraljevstvu SHS, Kraljevini SHS, i Kraljevini Jugoslaviji tijekom perioda od 1919. do 1939. godine bila je u velikoj mjeri usmjerena ka uspostavljanju pravne sigurnosti i efikasnosti u rješavanju sporova između građana i uprave. Naime, država SHS trajala je vrlo kratko (od 1918. do 1920. godine) i u tom razdoblju nije bilo specifičnih zakona o upravnom sporu. Međutim, osnovna načela su se razvijala u okviru općeg pravnog sustava i administrativnih pravila (Medvedović, 2014).

Međutim, u svibnju 1919. godine regent Aleksandar donio je Uredbu o privremenom ustanovljenju i organizaciji financijskog upravnog suda za Hrvatsku, Slavoniju, Međumurje i Rijeku. Tom je uredbom osnovan Financijski upravni sud u Zagrebu, i to samo kao privremeni

sud – dok se redovnim zakonodavnim putem ne postroji Upravno sudište ili uvede drugi oblik konačnog rješavanja upravno-pravnih sporova. Ovaj je Sud bio nadležan samo za „definitivno rješenje sporova u pogledu poreza i pristojbi, odmjerenih ili koji će se odmjeriti za vrijeme do kraja 1918. godine te treba postojati samo dok se ti sporovi ne riješe“ (Đanić Čeko, 2021, str. 496).

Potom, u razdoblju Kraljevine SHS, odnosno od 1920. do 1929. godine, značajan je dokument bio Zakon o upravnim sporovima (iz 1929. godine) kojim se građanima omogućilo pokretanje upravnog spora protiv odluka i akata administrativnih organa. Upravni spor je bio namijenjen da osigura pravnu zaštitu građana i da osigura da administrativne odluke budu donošene u skladu sa zakonom. Organizacija upravnog sudovanja Kraljevine SHS, poslije Kraljevine Jugoslavije, temeljila se na dvostupnjevitosti po uzoru na francuski model (Borković, 1991). Međutim, važno je spomenuti i Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima te Uredba o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. godine. Ovim su se propisima detaljno uredile organizacija, djelokrug i postupak Državnog savjeta i upravnih sudova. Poslije ukidanja Vidovdanskog ustava i uvođenja kraljeve diktature 6. siječnja 1929. noveliran je Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima te je donesen Zakon o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima koji je zamijenio dotadašnju uredbu istog naziva. Ti zakoni nisu bitno dirali u prvotnu regulaciju ustrojstva i nadležnost Državnog savjeta i upravnih sudova (Medvedović, 2014).

Na temelju Ustava iz 1929. godine Kraljevina SHS postala je Kraljevina Jugoslavija pod kraljem Aleksandrom I., a politički sustav postao je centraliziraniji. Onda se nastojao ujednačiti pravni sustav, uključujući upravno pravo, a usvojen je i sustavniji pristup upravnim sporovima. Kraljevstvo je nastojalo uspostaviti upravne sudove slične onima u Austro-Ugarskoj, koji bi osiguravali sudsku reviziju upravnih odluka. Potom su 1930-ih godina doneseni različiti zakoni koji reguliraju upravne postupke i osiguravaju mehanizme za građane da osporavaju upravne odluke (Medvedović, 2018).

Međutim, napredak je bio spor zbog složene političke situacije i regionalnog otpora centralizaciji. 1930. godine je osnovan Vrhovni upravni sud, prvenstveno po uzoru na austrijski sustav. Ovaj je sud bio nadležan za rješavanje sporova između pojedinaca i države, nudeći strukturiraniji pravni put za upravne sporove (Medvedović, 2018).

U izazove u području upravnih sporova ovog razdoblja ubrajaju se (Medvedović, 2018):

- pravna raznolikost (unatoč naporima da se pravni sustav centralizira i unificira, regionalne su razlike i dalje prisutne - sjeverni i zapadni dijelovi zemlje, koji su bili pod austrijskom i mađarskom vlašću, i dalje su se oslanjali na razvijenije upravne pravne okvire, dok su južni i istočni dijelovi, uključujući Srbiju i Crnu Goru, sporije usvajali formalne upravne sudove) i
- politička nestabilnost Kraljevine Jugoslavije koja je bila obilježena etničkim napetostima i porastom autoritarizma, ograničila je puni razvoj sveobuhvatnog i dosljednog upravnopravnog sustava.

Tada su se upravni sporovi prvenstveno rješavali putem sudske revizije od strane upravnih sudova, s fokusom na osiguravanju da su upravne radnje u skladu sa zakonom i da ne krše prava građana. Uspostava upravnih sudova imala je za cilj podržati načelo diobe vlasti, omogućujući građanima da osporavaju odluke izvršne vlasti. Pravno uređenje upravnih sporova razvijalo se postupno pod utjecajem pravne tradicije bivših austrougarskih područja i spore modernizacije pravnog sustava u ostatku zemlje (Medvedović, 2018).

Nakon usvajanja novog Ustava Kraljevine Jugoslavije 1931. godine, pravna regulacija upravnog spora dodatno je unaprjeđena. U okviru Ustava i drugih zakona, postavljeni su temelji za dalje razvijanje sustava upravnog spora. Također, Zakon o upravnim sporovima iz 1935. godine značajno je doprinio razvoju ovog područja prava. Ovaj je zakon detaljno regulirao procedure, prava i obveze stranaka u upravnim sporovima, omogućavajući efikasnije rješavanje sporova između građana i uprave. Sve ove regulative bile su dio šireg pravnog okvira koji je imao za cilj usklađivanje upravnog djelovanja s pravnim standardima i osiguravanje pravde za sve strane u postupku. Za sporove upravne prirode osnovano je šest isključivo prvostupanjskih upravnih sudova sa sjedištima u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skopju i Dubrovniku. Oni su bili nadležni za tužbe protiv drugostupanjskih akata područne uprave. Usprkos brojnim promjenama u političkom i pravnom pogledu zadržan je isti sustav upravnog pravosuđa sve do uspostave Banovine Hrvatske 1939. godine (Đanić Čeko, 2021).

Dakle, u razdoblju od 1919. do 1939. godine postupno se razvija upravno pravo u Državi SHS, Kraljevini SHS, a kasnije i Kraljevini Jugoslaviji. Proces su karakterizirali napori da se unificiraju različiti pravni sustavi, uspostava upravnih sudova i kodifikacija upravnih postupaka. Međutim, politička nestabilnost, regionalne razlike i složenost integracije različitih pravnih tradicija usporili su napredak reforme upravnog prava tijekom ovog razdoblja.

3.3. Pravna regulacija upravnog spora u Banovini Hrvatskoj (1939. - 1941.)

U Banovini Hrvatskoj, u razdoblju između 1939. i 1941. godine isticala se važnost političkih promjena i novih zakonskih regulacija. Banovina Hrvatska je formirana 1939. godine kao autonomna oblast unutar Kraljevine Jugoslavije i u tom je razdoblju pravna regulacija upravnog spora bila usko povezana s novim političkim okvirom. U ovom su se razdoblju upravni sporovi rješavali pred specijaliziranim upravnim sudovima koji su bili odgovorni za nadzor nad zakonitošću akata koje donose upravni organi. Ondašnji upravni sporovi bili su regulirani Zakonom o upravnom postupku i Zakonom o upravnim sudovima koji su utvrđivali pravila za vođenje postupaka i nadležnost sudova. Upravni sustav Banovine Hrvatske bio je podložan promjenama zbog političke situacije i odnosa između različitih dijelova Kraljevine Jugoslavije. To je moglo uticati na način na koji su upravni sporovi vođeni i rješavani. Iako je Banovina Hrvatska imala određenu autonomiju, pravna regulacija upravnog spora bila je usklađena s općim zakonodavstvom Kraljevine Jugoslavije, što je uključivalo i norme koje su se primjenjivale na cijelo kraljevstvo (Medvedović, 2014).

U Banovini Hrvatskoj je ustanovljen zaseban sustav upravnog sudstva i upravnosudskog nadzora akata uprave već aktom o njezinu državnompravnem utemeljenju – Uredbom o Banovini Hrvatskoj od 26. kolovoza 1939. godine. Odredbom iz čl. 11/1. propisano je da administrativne sporove u stvarima iz nadležnosti Banovine Hrvatske rješava Upravni sud u Zagrebu (Medvedović, 2014).

Netom nakon toga je donesena i Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu kojom su se uredile organizacija, nadležnost i postupak pred sudom. Naime, ovaj je Sud bio poseban vrhovni upravnosudski forum, zaseban od sudbene vlasti te je zamijenio dotadašnju najvišu upravnosudsku instanciju – Državni savjet u Beogradu. Taj upravni sud tada stupa na mjesto prijašnjega upravnog suda u Zagrebu i Dubrovniku i time se uspostavio zaseban sustav upravnog sudstva i upravnosudskog nadzora akata uprave. Pravila postupka i nadležnost u značajnim su točkama bili uređeni identično kao i prema propisima iz 1922. godine, ali uz niz poboljšanja u preciznosti regulacije (Medvedović, 2003).

Ovaj je Upravni sud, u posljednjem stupnju, rješavao upravne sporove iz nadležnosti Banovine Hrvatske kao spor o zakonitosti primjenom uže postavljene generalne klauzule s negativnom

enumeracijom. U povodu tužbe stranke su u dva mjeseca mogle pokrenuti upravnosudski postupak čime se nastavila tradicija austrijskih i jugoslavenskih propisa o iniciranju spora nakon iscrpljenoga žalbenog puta u upravnom postupku. U pravilu je Upravni sud rješavao u vijećima od pet sudaca, no moglo se banskom naredbom odrediti vrste predmeta u kojima će se rješavati i u vijećima od tri suca (Đanić Čeko, 2021).

Protiv odluka Upravnog suda donesenih u upravnom sporu nije bio propisan put pravne zaštite u povodu žalbe, ali je bilo omogućeno obnavljanje postupka kao izvanredno pravno sredstvo usmjereno protiv pravomoćnih sudskih odluka. Dakle, u nizu elemenata je, u razdoblju Banovine Hrvatske, upravnosudski nadzor, bio bitno drugačiji no što je bilo regulirano dotadašnjim propisima koji su ostali i dalje važiti za ostalo područje kraljevine (Medvedović, 2014).

S obzirom da su pravila provođenja upravnosudskog postupka bila vrlo detaljno normirana, procesna rješenja tadašnjeg zakonodavca mogla su poslužiti kao ideja vodilja za njihovu ugradnju u kasniji hrvatski sustav upravnosudskog postupka (Đanić Čeko, 2021).

3.4. Pravna regulacija upravnog spora u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj (1941. - 1945.)

Nakon proglašenja Nezavisne Države Hrvatske (NDH) 1941. godine Upravni sud u Zagrebu nastavlja s radom.

U ožujku 1942. godine dolazi do promjene jer se u povodu donošenja Zakonske odredbe o Upravnom sudištu mijenja naziv suda u Upravno sudište u Zagrebu. Pri tome je ovo upravno sudište osnovano kao jedini upravni sud opće nadležnosti u državi i, ujedno, Vrhovni upravni sud. Uz njega su osnovana i tri posebna upravna suda: Računski dvor, Vrhovni vojni sud i Vrhovni sud radničkog osiguranja u Zagrebu (Đanić Čeko, 2021).

Upravno sudište bilo je, između ostaloga, nadležno za rješavanje upravnih prijepora pojedinaca, pravnih osoba, upravnih i samoupravnih oblasti, prijepora između pojedinih upravnih oblasti, tužbi i žalbi glede poreza i tržišnog monopola. Spor se vodio protiv „rješidbe upravne vlasti“, a s vremenom se povećao popis upravnih stvari u kojima se izrijeком isključuje vođenje upravnih sporova. Pravna regulacija upravnog spora u NDH između 1941. i 1945. godine bila je specifična zbog političkih i pravnih okolnosti koje su vladale u tom periodu. NDH je bila marionetska država pod dominacijom nacističke Njemačke, a pravni sustav je bio u velikoj

mjeri pod utjecajem režimskih promjena i utjecaja. Dakle, kao što je spomenuto, u NDH su postojali specijalizirani upravni sudovi, ali su njihovi rad i praksa bili ograničeni. Upravni sud je bio zadužen za odlučivanje o sporovima koji su se odnosili na upravne akte i odluke državnih organa. NDH je donijela određene propise koji su regulirali upravni spor. Na primjer, u Pravilniku o upravnom postupku (donesenom 1941. godine) detaljno su bili regulirani postupci u upravnim sporovima, iako su se norme i pravila često mijenjali prema političkim potrebama režima. Nadalje, njemačka okupacija i utjecaj nacističkih ideologija imali su značajan utjecaj na pravnu regulaciju i praksu. Zakonodavne promjene i pritisci često su doveli do promjena u pravnim pravilima i praksama, uključujući i upravni spor (Medvedović, 2014).

Upravni sporovi u NDH često su bili podložni političkom utjecaju. Odluke sudova i upravnih tijela ponekad su bile vođene političkim ciljevima i interesima režima, što je moglo utjecati na pravičnost i transparentnost postupka. Nakon završetka Drugog svjetskog rata i kraja NDH, pravni sustav i regulacije u vezi sa upravnim sporovima su se značajno promijenili, a nova komunistička vlast u Jugoslaviji uspostavila je novi pravni okvir (Medvedović, 2014).

3.5. Pravna regulacija upravnog spora u Socijalističkoj Jugoslaviji - FNRJ i SFRJ (1945. - 1991.)

Pravna regulacija upravnog spora u Socijalističkoj Jugoslaviji tijekom razdoblja od 1945. do 1991. godine bila je složena i promjenljiva, odražavajući različite političke i pravne prilike koje su se mijenjale tokom vremena (Medvedović, 2014).

Za razdoblje Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ), koje je trajalo od 1945. do 1963. godine karakteristični su sljedeći pravni izvori (Đanić Čeko, 2021):

- Ustav iz 1946. godine koji je, nakon što je usvojen, pridonio tome da se pravni sustav Jugoslavije inspirira principima socijalističkog prava, uključujući i regulaciju upravnog spora (upravni sporovi su se uglavnom regulirali kroz zakonodavne akte koje je donosio federalni organ) te
- Zakon o upravnom sporu prema kojemu su se upravni sporovi regulirali posebnim zakonom koji je predviđao procedure za rješavanje sporova između građana i upravnih organa (ovaj je zakon bio prvi pokušaj formalizacije upravnog spora u socijalističkom okviru).

Također, važno je napomenuti i Zakon o ukidanju Državnog savjeta i upravnih sudova od 23. 4. 1945. godine kojim su se uklonili ostaci pravnog režima stare Jugoslavije i jedna oblast sudskih funkcija. U želji za raskidanjem sa starim, 1945. godine je stvoren novi pravni poredak jer se prijašnji smatrao uglavnom neprimjerenim za nove društvene odnose. Nakon uspostave Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) ukinuti su te su prestali s radom upravni sudovi, a do 1950. godine su djelovali sudovi socijalnog osiguranja, međutim, i oni su ukinuti te godine. U Jugoslaviji je do 1952. godine bio prisutan veliki otpor političkih elita prema podvrgavanju kontrole upravnih akata nezavisnim sudovima pa su u tome razdoblju upravne sporove provodili sudovi. U ovome sustavu sudska kontrola gubi svoje prvotno i jedinstveno značenje te su sve do 1952. godine postojali određeni prijelazni oblici kontrolnog mehanizma zakonitosti rada uprave predviđeni posebnim propisima u određenim upravnim područjima (Koprić, 2006).

Ipak, sudska je kontrola bila ograničena na vrlo malen i uzak krug upravnih stvari. S vremenom se počinju uviđati nedostaci limitiranog nadzora, a zbog pojave brojnih nezakonitosti u radu upravnih tijela i s ciljem njihova sprječavanja, spoznaju se važnost i potreba uspostave efikasne kontrole uprave putem sudskog nadziranja. Lipanj 1951. karakterizira ključna prekretnica nakon koje će se sve više početi razmatrati nužnost ponovnog uvođenja instituta upravnosudskog nadzora zakonitosti akata organa državne uprave. U skladu s time, izrađen je Nacrt Zakona o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1952. godine (Đanić Čeko, 2021). Ovaj je Zakon bio prvi zakon u socijalističkim državama kojim se ozakonio sudbeni nadzor nad upravnim aktima. Stvorio se poseban sustav po uzoru na anglosaski model, a koji je bio organiziran na način da je ta vrsta sudske kontrole dodijeljena u nadležnost redovnim sudovima. Pri tome su za rješavanje upravnih sporova bili nadležni vrhovni sudovi narodnih republika i Vrhovni sud FNRJ-a (Savezni vrhovni sud) kao najviši sud u FNRJ-u (Borković, 1991).

Sljedeće ključne promjene vežu se za siječanj 1953. godine, kada je donesen Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ-a i saveznim organima vlasti. Te ustavne promjene unijele su novine što se tiče reorganizacije najviših organa vlasti federacije te ukidanja i izmjena znatna dijela Ustava FNRJ-a iz 1946. godine. Ovim su Zakonom na ustavnoj i zakonskoj razini građanima omogućena procesna prava i jamstva zaštite u okviru ustavnih načela o sudovima (Đanić Čeko, 2021).

Zatim, u razdoblju Socijalističke Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ), odnosno od 1963. do 1991. godine, ističu se (Medvedović, 2014):

- Ustav iz 1963. godine kojim su uvedene značajne promjene u pravnom sustavu, uključujući i regulaciju upravnog spora – tada je povećana autonomija republika i pokrajina što je imalo utjecaj na pravnu regulaciju upravnih sporova; prvi put se ustanovljuje i upravnosudska kontrola zakonitosti konačnih pojedinačnih akata te upravni spor, kao pravna kategorija, prerasta u ustavnu kategoriju),
- Zakon o upravnom sporu iz 1967. godine, koji je unaprjeđen u odnosu na prethodni i pružao je detaljnije regulative o procedurama i pravima u okviru upravnih sporova – prema tom su se Zakonu upravni sporovi mogli voditi protiv odluka koje su donijeli upravni organi, a sudovi su imali ovlaštenje preispitivanja tih odluka; upravo su ovim Ustavom ostvarene najveće promjene u hrvatskome upravnom sporu od kojih je posebno značajna bila razdioba zakonodavne nadležnosti u prilog proširenja republičke nadležnosti umjesto saveznog normiranja nadležnosti sudova u republikama; uvela se i nova kategorija sudova, prilagođavajući ih potrebama samoupravnog socijalizma i zaštiti samoupravnih odnosa i prava) te
- Ustav iz 1974. godine, koji je uveden u okviru novog ustavnog rešenja, dodatno je proširio autonomiju republika i pokrajina, što je imalo utjecaj na pravnu regulaciju upravnog spora - bio je uveden i princip decentralizacije, što je značilo da su republički i pokrajinski organi imali veću odgovornost za rješavanje upravnih sporova te
- različiti reformni zakoni koji su se donosili tijekom 1980-ih godina, a koji su bili usmjereni na prilagođavanje pravnog sustava i procedura novim političkim i društvenim uvjetima.

Upravo su u ovom razdoblju, točnije Zakonom o redovnim sudovima iz 1977. godine postavljeni ključni temelji hrvatskog upravnog sudovanja. Naime, od onda se napustilo vođenje upravnih sporova na redovnim sudovima i 1977. godine je osnovan Upravni sud Hrvatske (Đanić Čeko, 2021).

Osnivanjem specijaliziranoga upravnog sudstva ponovno je uveden francuski sustav nadzora uprave (kao i u staroj Jugoslaviji). Što se tiče pravnih lijekova, bitno se ograničavala mogućnost izjavljivanja žalbe. S druge, pak, strane, puno veća pozornost posvećena je uvođenju novog sustava izvanrednih pravnih lijekova (Đanić Čeko, 2021).

Dakle, moglo bi se zaključiti da su za razdoblje Socijalističke Jugoslavije - FNRJ i SFRJ koje je trajalo od 1945. do osamostaljenja Republike Hrvatske (1991. godine) bile ključne sljedeće karakteristike i izazovi (Đerđa, 2008a):

- decentralizacija (upravni sporovi su se često rješavali na različitim razinama vlasti - od federalne do republičke i pokrajinske razine),
- socijalistički principi (upravni sporovi su bili vođeni u okviru socijalističkog prava, što je značilo da su mnoge odluke i procedure bile vođene principima socijalističke pravde i planske ekonomije) te
- ograničenja prava (u nekim razdobljima, posebno tijekom autoritarnih režima, postojala su ograničenja u pogledu prava građana da pokreću upravne sporove ili da dobiju pravičan postupak).

Ova pravna regulacija bila je u velikoj mjeri oblikovana socijalističkim principima i ciljevima, kao i političkim i društvenim promjenama koje su se odvijale u Jugoslaviji tijekom njenog postojanja (Đerđa, 2008a).

3.6. Pravna regulacija upravnog spora u Republici Hrvatskoj (1991. - 2010.)

Nakon što je nastupilo osamostaljenje Hrvatske, nije donesen novi zakon kojim bi se cjelovito uredilo upravno sudstvo i sudski nadzor nad zakonitosti akata i drugih čina javne uprave. U skladu s Ustavnom odlukom o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske i Deklaracijom o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, Sabor je na zasjedanjima svojih domova održanim 26. lipnja 1991. godine donio Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima kojim je preuzet tekst Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine, ali su nastupile brojne promjene (Medvedović, 2014).

Pravno uređenje upravnih sporova u Republici Hrvatskoj od 1991. do 2010. godine doživjelo je značajne promjene, a posebno pod utjecajem tranzicije države iz socijalističkog u demokratski pravni sustav, njezinog osamostaljenja 1991. godine te procesa pristupanja Europskoj uniji (Medvedović, 2014).

Okvir za upravne sporove u Republici Hrvatskoj tijekom tog razdoblja uglavnom je bio reguliran zakonodavstvom i sudskom praksom koja se razvila kako bi se uskladila s europskim standardima. Pravna regulacija upravnog spora u Republici Hrvatskoj između 1991. i 2010. godine prošla je kroz nekoliko važnih faza i promjena (Đanić Čeko, 2021).

Zakon o upravnom sporu iz 1991. godine - prvi zakon koji je regulirao upravni spor u neovisnoj Republici Hrvatskoj, prema njemu je upravni spor bio sredstvo za zaštitu prava građana protiv odluka upravnih tijela - Zakon bio u skladu s tadašnjim zakonodavstvom i međunarodnim standardima, ali je imao nekoliko nedostataka i bio je potreban za daljnju prilagodbu i usklađivanje. Osamostaljenjem Republike Hrvatske 1991. godine, Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine postao je najvišim pravnim aktom. Člankom 19. Ustava utvrđeno je pravo na sudsku zaštitu protiv upravnih odluka i zakonitosti pojedinačnih akata državne uprave. Nakon osamostaljenja, Republika Hrvatska je isprva zadržala mnoge zakone iz bivše Jugoslavije, uključujući i Zakon o upravnim sporovima. Tim je zakonom bilo omogućeno fizičkim i pravnim osobama da pokrenu spor protiv upravnih akata, ako smatraju da su njihova prava povrijeđena odlukom ili akt organa javne vlasti. Tim je sustavom rješavanje upravnih sporova stavljeno u nadležnost Upravnog suda Hrvatske, specijaliziranog suda za kontrolu upravnih akata i nadzor nad njihovom zakonitošću. Zakon o upravnom postupku iz 1997. godine koji je, iako se primarno bavio upravnim postupkom, imao značajan utjecaj na regulaciju upravnog spora - pružio je temelje za pravila i postupke koji su se koristili u upravnom sporu, uključujući i pravo građana na pristup pravdi. 1997. godine ažuriran je Zakon o upravnim sporovima kako bi odražavao tranziciju Republike Hrvatske prema europskim pravnim standardima i poboljšao učinkovitost upravno-sudskog nadzora. Ovaj novi Zakon omogućio je bolje postupovne mehanizme za rješavanje upravnih sporova. Reformama se nastojalo pojednostaviti procese i učiniti sustav dostupnijim građanima i subjektima za osporavanje upravnih odluka. Upravne sporove nastavio je voditi Upravni sud Republike Hrvatske kao specijalizirani sud. Zakon je proširio opseg onoga što se može osporiti, čime je građanima omogućen veći pristup upravnom pravosuđu. Zakon o upravnom sporu iz 2006. godine koji je donio značajne promjene u regulaciji upravnog spora – temeljna svrha ovog Zakona bila je unaprijediti pravnu zaštitu građana i osigurati učinkovitije rješavanje sporova između građana i upravnih tijela, a Zakon je omogućio i bolje vođenje upravnih sporova, detaljno definirajući postupak i pravila, uključujući i mogućnost žalbe na odluke upravnih tijela. Jedna od najvažnijih reformi bilo je donošenje Zakona o općem upravnom postupku 2009. godine, koji je za cilj imao bolju zaštitu prava građana u upravnom postupku (Đanić Čeko, 2021).

Zakon iz 2009. naglašava učinkovitost, transparentnost i bolju uslugu građanima te uključuje nekoliko europskih modela upravnog postupka. Ovaj je zakon osmišljen kako bi pojednostavio i standardizirao upravne postupke u cijeloj Hrvatskoj, čineći ih predvidljivijima i pristupačnijima građanima. Hrvatska vlada je 2010. godine usvojila daljnje izmjene i dopune

Zakona o upravnim sporovima, provodeći dodatne reforme potrebne za usklađivanje s pravom EU-a. Izmjene su uključivale odredbe kojima se osigurava učinkovitija sudska zaštita protiv upravnih akata, smanjuje odugovlačenje u rješavanju sporova i osigurava učinkovitije izvršenje sudskih odluka u upravnim stvarima. Reformama je također uveden sustav dvostupanjskog rješavanja upravnih sporova, čime je omogućena žalba višim sudovima na odluke upravnih sudova. To je ojačalo sudsku reviziju i pridonijelo ukupnom poboljšanju upravnog pravosudnog sustava (Medvedović, 2018).

Dakle, Republika Hrvatska je u razdoblju od 1991. do 2010. godine, prolazila kroz proces usklađivanja svog zakonodavstva s pravima Europske unije, što je imalo značajan utjecaj na regulaciju upravnog spora - usvajanje i prilagodba zakona, kako bi se uskladili s pravnim standardima EU-a, bila je ključna za članstvo Hrvatske u EU-u, koje je ostvareno 2013. godine. Sve ove promjene i prilagodbe reflektiraju nastojanje Republike Hrvatske da poboljša pravnu zaštitu građana, poveća učinkovitost pravosudnog sustava i uskladi svoje zakonodavstvo s međunarodnim standardima i pravom Europske unije. Nadalje, iako su reforme općenito bile pozitivne, bilo je kritika u vezi s kašnjenjima u rješavanju sporova i neučinkovitosti upravnog sudskog sustava. Uvođenje novih postupaka ponekad je dovodilo do birokratskih prepreka. Usprkos tome, hrvatsko upravno sporovanje značajno se poboljšalo u tom razdoblju, posebice u smislu usklađivanja zakona i postupaka s europskim standardima (Medvedović, 2018).

U cijelom tom razdoblju je Upravni sud ostao središnja institucija za upravne sporove te je obrađivao predmete vezane uz upravne akte, odluke javnih dužnosnika i druge radnje države koje utječu na prava pojedinaca. S pravnim reformama, mogućnost osporavanja upravnih postupaka postala je raširenija, a pojedinci su bili bolje opremljeni za rješavanje pritužbi protiv vlade i javnih tijela.

Zaključno, od 1991. do 2010. pravno uređenje upravnih sporova u Republici Hrvatskoj značajno je evoluiralo, prvenstveno zbog tranzicije iz socijalizma, osamostaljenja i integracije u Europsku uniju. Ključne zakonodavne reforme i pravosudne prakse transformirale su upravni pravni okvir, usredotočujući se na poboljšanje pristupa pravdi, proceduralnu pravednost i usklađivanje s europskim standardima (Đanić Čeko, 2021).

4. PRAVNA REGULACIJA UPRAVNOG SPORA U REPUBLICI HRVATSKOJ (2010. – 2024.)

Pravna regulacija upravnog spora u Republici Hrvatskoj doživjela je značajne promjene od 2010. do 2024. godine, prateći modernizaciju pravnog sustava i prilagodbu europskim standardima. Upravni se spor odnosi na sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata i radnji tijela javne vlasti, kao i zaštitu prava građana u njihovim odnosima s javnom upravom. Jedna od ključnih promjena dogodila se 2010. godine donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10), a koji je uveo modernije mehanizme u vođenju upravnih sporova, u skladu s europskim pravnim standardima.

Temeljne promjene uključivale su (Britvić Vetma, 2011b):

- širenje nadležnosti upravnog suda (novi zakon proširio je nadležnost upravnih sudova na osporavanje zakonitosti upravnih akata, ali i na šutnju uprave (nepostupanje po zahtjevima) te osporavanje upravnih radnji) i
- dvostupanjski sustav upravnog sudovanja (u kojem upravni sudovi odlučuju u prvom stupnju, a Visoki upravni sud kao drugostupanjski sud - žalbeni postupak).

Za 2010. je godinu značajan i novi Zakon o upravnim sporovima koji je stupio na snagu 1. siječnja iste godine, a koji je uvelike promijenio sustav sudske kontrole rada uprave. Svojim je odredbama proširio i poboljšao upravnosudsku zaštitu prava fizičkih i pravnih osoba od nezakonitih akata i postupanja javnopravnih tijela. Ujedno, prema tom Zakonu se nastojala uskladiti hrvatska legislativa s pravnom stečevinom Europske unije, posebno sa standardima prava na pošteno suđenje Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda. Nadalje, državna su tijela dužna poduzeti odgovarajuće mjere da bi uklonila točno određenu povredu utvrđenu u presudi Suda u odnosu na podnositelja, tzv. individualne mjere, te isplatiti pravičnu naknadu podnositelju za kršenje njegovih ljudskih prava koju je odredio Sud u presudi. Međutim, ako je utvrđena povreda za jednog podnositelja systemske naravi, odnosno utvrdi li se da je postupanje koje je uzrokovalo povredu učestalo u državi i prema drugim fizičkim ili pravnim osobama, državna tijela dužna su poduzeti tzv. opće mjere kojima će spriječiti takva slična kršenja ljudskih prava u budućnosti. Opće mjere mogu obuhvatiti i izmjene zakonodavstva kao i sudske i upravne prakse (Stažnik, 2010).

Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. godine, i to u njegovom trećem dijelu, propisani su pravni lijekovi obnova spora i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (Dominis Herman, 2021).

Ova su dva instituta nakon stupanja na snagu ovog Zakona doživjela izmjene. Naime, spor koji je okončan presudom obnovit će se na prijedlog stranke (Dominis Herman, 2021):

- ako je konačnom presudom Europskog suda za ljudska prava odlučeno o povredi temeljnoga ljudskog prava ili slobode na drukčiji način od presude suda,
- ako se presuda temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili drugo javnopravno tijelo o tom je pitanju poslije odlučilo u bitnim točkama drukčije,
- ako je do odluke suda došlo zbog kaznenog djela suca ili službenika suda,
- ako se odluka suda temelji na ispravi koja je krivotvorena, ili u kojoj je ovjeren neistinit sadržaj, ili ako se odluka suda temelji na lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili stranke,
- ako je u donošenju odluke sudjelovao sudac koji je trebao biti izuzet,
- ako stranka sazna za nove činjenice te nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na temelju kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice ili dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem sudskom postupku te
- ako zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost sudjelovanja u upravnom sporu.
-

Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude uveden je u hrvatski pravni sustav 2010. godine i riječ je o izvanrednom pravnom lijeku koji se može, za razliku od obnove upravnog spora, podnijeti i protiv presude i protiv rješenja. Podnošenje navedenoga izvanrednog pravnog lijeka ovisi isključivo o diskreciji Državnog odvjetništva Republike Hrvatske ili o (ne)postojanju razloga za njegovo podnošenje Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Nadalje, u ovom su Zakonu propisani i uvjeti za podnošenje zahtjeva i odlučivanje o zahtjevu te stranke u upravnom sporu mogu, zbog povrede zakona, predložiti Državnom odvjetništvu RH podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i rješenja upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. O zahtjevu odlučuje Vrhovni sud, u vijeću koje čini pet sudaca. Ukoliko je zahtjev nepravodoban zahtjev ili je, pak, podnesen od strane osobe koja nema ovlasti za to, sud će odbaciti rješenjem (Dominis Herman, 2021).

Nadalje, vrlo je važna reforma sudova i decentralizacija do koje je došlo 2012. godine, a tijekom koje su osnovani regionalni upravni sudovi u četiri najveća grada (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek), čime je osigurana bolja dostupnost sudske zaštite i ubrzan rad sudova (Đanić Čeko, 2021).

Potom, od 2014. do 2019. godine donesen je niz dopuna i izmjena Zakona o upravnim sporovima s ciljem učinkovitijeg vođenja sporova, a među ključnim promjenama bile su (Đanić Čeko, 2021):

- pojednostavljenje postupka (uvedene su mjere kojima se ubrzao proces, uključujući mogućnost rješavanja predmeta bez usmene rasprave ako su činjenice nesporne) i
- jačanje zaštite prava građana (dopune su pojačale prava građana u odnosu na javnu upravu, s posebnim naglaskom na pravo na suđenje u razumnom roku, u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava).

Nakon toga, 2020. godinu karakterizira uvođenje elektroničke komunikacije u upravne sporove između stranaka i sudova, kao dio šire digitalizacije pravosuđa u Republici Hrvatskoj. Time se omogućilo podnošenje tužbi i dostava presuda putem e-komunikacijskih kanala, što je dodatno ubrzalo postupke i smanjilo administrativne troškove. Značajan je Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji koji je donesen 2021. godine, a kojim se propisuju pretpostavke za podnošenje podnesaka u elektroničkom obliku pred sudovima, dostavu u elektroničkom obliku, oblike zapisa podnesaka u elektroničkom obliku (formate) te organizaciju i djelovanje informacijskog sustava za elektroničku komunikaciju (Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji, čl. 1).

Pri tome se isti Pravilnik primjenjuje na podnošenje podnesaka sudu u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava za elektroničku komunikaciju od strane vanjskih korisnika i dostavu pismena vanjskim korisnicima u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava za elektroničku komunikaciju od strane suda (Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji, čl. 3).

Zatim, u razdoblju od 2023. do 2024. godine donesene su dodatne izmjene Zakona o upravnim sporovima kako bi se uskladili s novim pravilima Europske unije te ojačala pravna zaštita građana u postupcima protiv tijela javne vlasti.

Pri tome je posebno važno spomenuti:

- poboljšanja u provođenju odluka (reforma je usmjerena na povećanje učinkovitosti izvršenja sudskih odluka i odgovornosti javne uprave) i
- unaprjeđenje zaštite ranjivih skupina (uvedene su dodatne mjere koje osiguravaju bolju zaštitu prava osjetljivih kategorija građana, poput osoba s invaliditetom i manjina).

Dakle, pravna regulacija upravnog spora u Republici Hrvatskoj od 2010. do 2024. značajno je modernizirana, uz jačanje sudske kontrole nad radom javne uprave i unaprjeđenje zaštite prava

građana. Ove reforme usklađene su s europskim pravnim standardima te su postigle veći stupanj pravne sigurnosti i učinkovitosti upravnog sudovanja (Visoki upravni sud RH, 2024).

5. NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA 2024.

Nakon prethodno prikazanih izmjena i dopuna Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS) prijašnjih godina, posljednji, trenutno važeći, stupio je na snagu 01. srpnja 2024. godine.

5.1. Temeljne pretpostavke Zakona

Prema Članku 1. Zakona, njime se uređuju nadležnost, sastav suda i pravila postupka na temelju kojih upravni sudovi odlučuju o zakonitosti odluka javnopravnih tijela o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka te o zakonitosti postupanja javnopravnih tijela iz područja upravnog prava (u daljnjem tekstu: upravni spor). Kao temeljni cilj ovoga Zakona izdvaja se osiguravanje zakonitosti i sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba, ali i drugih stranaka koje su povrijeđene pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela, tj. tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Predmet upravnog spora čine (ZUS, čl. 3):

- ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
- ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
- ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu,
- ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora te
- ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

Upravne sporove u RH rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (ZUS, čl. 12).

Pri tome upravni sudovi donose odluke o (ZUS, čl. 12):

- tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
- tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,
- tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku i
- tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora

S druge strane, Visoki upravni sud donosi odluke o (ZUS, čl. 12):

- žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba,
- zakonitosti općih akata i
- sukobu nadležnosti između upravnih sudova.

Što se tiče sastava suda, u upravnim sporovima pred upravnim sudovima odlučuje sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad. U upravnim sporovima, kada to zahtijeva kompleksnost slučaja, sudac kojemu je predmet dodijeljen u rad može takav predmet rješavati u vijeću od tri suca. Visoki upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca, osim o zakonitosti općih akata kada odlučuje u vijeću od pet sudaca (ZUS, čl. 14).

Stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba (ZUS, čl. 17). Prema Čl. 18. istog Zakona -utužitelj predstavlja fizičku ili pravnu osobu koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, tj. propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora. Tužitelj može biti svaki pojedinac koji nema pravne osobnosti ili skupina osoba ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi, ali i javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, kao i državno tijelo ovlašteno zakonom. Tuženik može biti javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti odnosno koje je stranka upravnog ugovora (ZUS, čl. 19), a zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes, ali i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati

učinak na prava i pravne interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona. Sud će po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke pozvati zainteresiranu osobu da sudjeluje u sporu. Pri tome se zainteresirana osoba može uključiti u upravni spor u svakom trenutku o čemu sud, bez odgode, obavještava sve stranke (ZUS, čl. 20).

5.2. Glavne novosti Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine

Nakon što je 01. srpnja na snagu stupio novi Zakon o upravnim sporovima, sve više se krenulo proučiti i analizirati sve njegove promjene i novosti. Za početak, promijenjene su uvodne napomene, sastav suda, mišljenja sudaca te njihovo izuzeće. Temeljni su ciljevi koji se žele ostvariti donošenjem ovog Zakona sljedeći (Rajko, 2024a):

- osuvremenjivanje upravnoga spora,
- ukidanje supsidijarne primjene Zakona o parničnom postupku koji se do sada primjenjivao u odnosu na neka pitanja upravnoga spora te izričito uređenje odnosne materije odredbama ZUS-a,
- sprječavanje bespotrebnog opterećenja Visokog upravnog suda RH i Upravnog suda u Zagrebu propisivanjem njihove isključive nadležnosti u nekim vrstama predmeta,
- poticanje proaktivnijeg pristupa suda u rješavanju predmeta, skraćivanje trajanja upravnog spora, procesna disciplina te osjećaj izvjesnosti za stranke,
- izričito propisivanje da u upravnom sporu sud odlučuje, između ostalog, na temelju pravne stečevine Europske unije,
- uvođenje mogućnosti da prvostupanjski upravni sudovi u pojedinim slučajevima odlučuju u vijeću,
- uvođenje apsolutno bitnih povreda upravnosudskog postupka,
- proaktivniji pristup izvršenju odluka itd.

U prvoj godini primjene važećeg ZUS-a (2012. godine) bilo je propisano da u prvome stupnju upravni sudovi, u pravilu, rješavaju u tročlanim vijećima. Zatim se prešlo na model suca pojedinca, kao i u ostalim prvostupanjskim sudskim postupcima. Ipak, glavni razlog za tu promjenu bilo je suočavanje s činjenicom da je startno imenovan premali broj sudaca u novoosnovane upravne sudove, što je ubrzo dovelo do nedovoljne ažurnosti u njihovom radu. Bez obzira na to, te neovisno o tome što je u međuvremenu povećan broj prvostupanjskih upravnih sudaca, a u velikoj većini članica Europske unije rješavanje upravnih sporova po sucu pojedincu nije pravilo, više nije bilo svrhovito u cijelosti se vratiti na model iz prve godine

važnja važećeg ZUS-a. To nije ni učinjeno, već se zakonodavac opredijelio za opcionalno prvostupanjsko odlučivanje u tročlanom vijeću, kada to potrebnim ocijeni sudac zadužen predmetom, tj. „kada to zahtijeva složenost slučaja“ (Rajko, 2024a).

U skladu s time, nalaže se predsjednicima upravnih sudova da dopune godišnje rasporede poslova sudova, formiranjem sudskih vijeća te fa definiraju rezervne članove vijeća. Učestalost odlučivanja u vijeću ovisit će i o kolegijalnim dogovorima unutar sudova. Naime, i sada se prvostupanjski upravni suci nerijetko konzultiraju među kolegama, bez službenog vijećanja. (Pre)često posezanje za formiranjem vijeća, ili odlučivanjem na to u bitno većem broju slučajeva u odnosu na druge kolege iz istog vijeća, može biti nekolegijalno prema drugim članovima vijeća. Sudjelovanje u radu vijeća u „tuđim predmetima“, naročito u raspravama u tim predmetima, „odvlači“ članove vijeća od rada na „vlastitim predmetima“, a time smanjuje i radni učinak sudaca u predmetima kojima su zaduženi. Stoga će se na učestalost formiranja vijeća i tome hoće li se i koliko odlučivanje o vijeću vrednovati predsjedniku, ali i članovima vijeća, vrednovati u Okvirnim mjerilima za rad sudaca. U svakom slučaju, svrhovitim se smatra formiranje vijeća onda kada se rješava ogledni spor. Najnovijim ZUS-om je uvedena i mogućnost sastavljanja i objave obrazloženja izdvojenog glasa pri prvostupanjskom odlučivanju u vijeću i pri drugostupanjskom odlučivanju, koje se ionako provodi u tročlanom vijeću. Čl. 16. st. 2. ovoga ZUS-a uvedena je i ovlast odbacivanja nedopuštenog ili nepravodobnog zahtjeva za izuzeće suca od strane suca pojedinca, tj. predsjednika vijeća. Time se otežava zlouporaba instituta izuzeća putem učestalih podnošenja zahtjeva za izuzeće u istome predmetu, a protiv rješenja kojim je odlučeno o zahtjevu za izuzeće nije dopuštena posebna žalba (Rajko, 2024a).

Nadalje, prikazuju se glavne novosti na području preventivnih mjera (odgodnog učinka tužbe i privremenih mjera) te tužbe i tužbenog zahtjeva. Naime, obje preventivne mjere u upravnome sporu, odgodni učinak tužbe i privremene mjere, uređene su Čl. 42. Pri tome su prisutne sljedeće novosti (Rajko, 2024b):

- kumulativna pretpostavka ne protivnosti određivanja mjere javnom interesu više nije propisana samo u odnosu na odgodni učinak tužbe, već i u pogledu privremene mjere,
- izmijenjen je standard prijeteće štete kao pretpostavke za izdavanje kod privremene mjere - umjesto teške i nepopravljive štete, ZUS-om su kumulativno normirane dvije vrste šteta: šteta koja bi se teško mogla popraviti (standard jednak onome kod odgodnog učinka tužbe) te ne nanošenje veće nenadoknadive štete protivnoj stranci,

- prema ZUS-u žalba se može izjaviti protiv rješenja o privremenoj mjeri, ali i protiv rješenja o odgovornom učinku tužbe te
- iz prevladavajuće sudske prakse je u izričitu pravnu normu preuzeto da odgovorni učinak tužbe i privremene mjere vrijede do pravomoćnog okončanja spora ili drugačije odluke suda.

Dakle, upravni sud može odrediti preventivne mjere sve do pravomoćnog okončanja spora, ali i do izvršnosti pravomoćne odluke ili, pak, do određenog datuma ili postupovnog stadija koji prethode pravomoćnosti i izvršnosti odluke o tužbenom zahtjevu u upravnome sporu. Nadalje, u odnosu na Čl. 24. st. 3. prethodnog ZUS-a, kojim je uređen rok za podnošenje tužbe kada osporavana pojedinačna odluka nije dostavljena stranci sukladno propisanim pravilima o dostavi, Čl. 40. st. 3. novog Zakona izostavlja objektivni petogodišnji rok, ali je dodana dužnost tužitelja da u tužbi učini vjerojatnim i da navede dokaze da je tužba podnesena u subjektivnom roku od 90 dana od dana kad je stranka saznala ili je mogla saznati za odluku. Također, odredbe najnovijeg ZUS-a ne upućuju na promjene u načinu formuliranja tužbenog zahtjeva, a sadržaj tužbenog zahtjeva u upravnome sporu ovisi o odredbama mjerodavnog posebnog (sektorskog) zakona. Neovisno o reformacijskim ovlastima suda u upravnome sporu, tužitelj u sporu ne može postići ono što ne bi mogao postići pri pravilnome rješavanju upravne stvari u upravnom postupku, ni u pogledu sadržaja prava, ni u pogledu opsega prava, niti u pogledu razdoblja priznavanja prava (Rajko, 2024b).

Potom se u nizu promjena prikazuje i procedura dokazivanja u upravnome sporu gdje se temeljna koncepcija nije promijenila u odnosu na prethodni ZUS - cjelinu činjeničnog materijala u upravnome sporu čine činjenice utvrđene u upravnom postupku (kojima sud nije vezan) i činjenice utvrđene u sporu, ali u praksi, u većini sporova stranke ne predlažu izvođenje dodatnih dokaza (Rajko, 2024c).

U pogledu dokazivanja ispravama, ZUS sadrži dodatne odredbe o obvezi dostave isprava kojima raspoložu javnopravna tijela, ali Zakonom nije određena ovlast suda da odluči da svjedok prisegne na iskaz koji je dao. Navedeno, dakako, ne utječe na dužnost svjedoka da istinito iskazuje, s obzirom da ta dužnost ne ovisi o dodatnom prisezanju. Uz to, Čl. 72. Zakona uređuje saslušanje drugih osoba (službenika javnopravnog tijela ili drugog sudionika upravnog postupka) u svojstvu svjedoka, uključujući mogućnost njegova iskaza o razlozima i

mišljenjima zbog kojih je donio neku odluku u upravnom postupku koji je prethodio upravnome sporu. Osim „klasičnog“ razloga za izvođenje dokaza vještačenjem (kada je za utvrđivanje ili razjašnjenje činjenice potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže), novim je Zakonom predviđena mogućnost vještačenja i kada je potrebno ocijeniti stručnu podlogu službenih osoba u upravnom postupku, uključujući mogućnost saslušanja službene osobe koja je sačinila stručnu podlogu (Rajko, 2024c).

Navedeno se, naravno, ne odnosi na stručne podloge o isključivo pravnim pitanjima, jer bi tada posrijedi bilo (općenito nedopušteno) vještačenje prava. Što se, pak, tiče vještačenja u upravnome sporu, u ovom je Zakonu zasebno uređeno i određivanja vještačenja, i to u dva pogleda. Prvo, upravni sud ima dužnost omogućiti strankama da se izjasne o predloženom vještaku, ali izostanak protivljenja druge stranke ne vezuje sud pri određivanju vještaka. Drugo, vještačenje se može odrediti i prema službenoj dužnosti, ali ne na trošak suda, nego uz pozivanje na predujam troškova od strane jedne ili obje stranke, uz slobodnu ocjenu od kakve je važnosti što stranka nije u roku položila iznos potreban za podmirenje troškova. U odnosu na ostala dokazna sredstva, novim ZUS-om nije normirano određivanje izvođenja dokaza po službenoj dužnosti, osim kod pribave isprava kojima raspolažu javnopravna tijela (Čl. 61 st. 1. ZUS-a). Osim toga, usmeno iznošenje nalaza i mišljenja sudskog vještaka nije obvezno, osim onda kada stranke istaknu prigovore na pisani nalaz i mišljenje. Međutim, nije obvezno niti odrediti dostavu pisanog nalaza i mišljenja vještaka, ako sud odredi da će nalaz i mišljenje biti izneseni samo na raspravi (Rajko, 2024c).

Nadalje, što se tiče promjena najnovijeg ZUS-a navode se glavne novosti na području rasprave i rješavanja upravnoga spora bez rasprave te radnji u sporu. Pri tome se manje novosti u pogledu zakazivanja rasprave odnose na rasprave u kojima sudi vijeće i rasprave na kojoj se iznose nalaz i mišljenje vještaka. Nove su odredbe kojima se izrijekom uređuju rukovođenje raspravom, određivanje izvođenja dokaza, izvođenje dokaza saslušanjem, otpuštanje svjedoka i vještaka i mogućnost njihova ponovnog saslušanja, zaključivanje rasprave i održavanje reda na raspravi (Rajko, 2024d).

Najnovijim ZUS-om nije propisano održavanje pripremnog ročišta, kao što to nije bilo predviđeno ni prethodnim, a za to niti nema objektivne potrebe. U dijelu upravnih sporova prvo ročište za raspravu može imati (neka) obilježja pripremnog ročišta, ali u praksi se većina rasprava u upravnim sporovima provodi na jednom ročištu. Naime, rješavanje upravne stvari

ne započinje u upravnome sporu, nego u upravnom postupku u kojem je doneseno osporavano rješenje tuženika. U upravnome sporu nije propisano ni određivanje plana upravljanja postupkom niti je ograničeno koje vrste postupovnih odluka mogu biti donesene izvan rasprave. Nadalje, kada se upravni spor dovršava rješenjem (npr. rješenjem o odbacivanju tužbe, odnosno rješenjem o obustavi spora), nije potrebno provesti raspravu, niti je otvorenu raspravu nužno zaključiti, već takvo rješenja može biti doneseno i izvan rasprave. Međutim, kada se upravni spor rješava presudom, kao što to i jest slučaj u velikoj većini sporova, presuda tek iznimno može biti donesena bez rasprave (Rajko, 2024d).

U Čl. 98. najnovijeg ZUS-a iz sudske je prakse preuzet dodatni razlog za donošenje presude bez rasprave i uvršten je u st. 6. istoga članka, koja glasi: „ako na temelju stanja spisa utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, a tuženik u odgovoru na tužbu ne traži održavanje rasprave i ne predlaže izvođenje dokaza“ (ZUS, čl. 98. st. 6).

Navedeno se, u pravilu, odnosi na situaciju kada se sud već po primitku odgovora na tužbu uvjeri da je tužbeni zahtjev osnovan jer je osporavano rješenje nezakonito, tj. da treba biti presuđeno u korist tužitelja. U tom slučaju ne postoji zbiljska potreba za provedbu rasprave, niti je rasprava sama sebi svrha, već sud može presudom odmah riješiti spor. Pod radnjama u sporu misli se na proširenje tužbenog zahtjeva, povlačenje tužbe, priznanje tužbenog zahtjeva, postupanje prema tužbenom zahtjevu tijekom upravnog spora, prethodno pitanje, prekid spora, obustava spora, spajanje upravnih sporova, ogledni spor, podnesci, dostava, rokovi, povrat u prijašnje stanje te razgledavanje spisa predmeta, a u najnovijem ZUS-u su nastupile promjene upravo u tim područjima. Naime, u Čl. 100. istog Zakona uredilo se proširenje tužbenog zahtjeva u sporu koji se pokreće uslijed propuštanja donošenja pojedinačne odluke (tj. zbog šutnje uprave) te se uvela dužnost javnopravnog tijela da o donošenju odluke nakon pokretanja spora obavijesti tužitelja, ali i sud. Potom sud poziva tužitelja da u roku od 15 dana izjavi je li zadovoljan naknadno donesenom odlukom ili tužbeni zahtjev proširuje i na novu odluku. Ukoliko je izjava pozitivna, odnosno tužitelj je zadovoljan novom odlukom, ali i ukoliko se ne izjasni u roku, spor se obustavlja. U suprotnom, spor se nastavlja ako je nova odluka konačna, tj. ako protiv odluke nije dopušten redoviti pravni lijek. Dosadašnja sudska praksa dopuštala je proširenje tužbenog zahtjeva kada je šutnja uprave prekinuta nakon pokretanja spora, ali nije bio uređen postupak pozivanja tužitelja na izjašnjenje o novoj odluci. Interpretacija prethodnog ZUS-a počiva na pravilu „jedan spor – jedno osporavano konačno rješenje“, a u najnovijem je Zakonu, i to u Čl. 107. st. 1., uvedena pravna osnova za spajanje upravnih sporova pred istim

sudom koji se temelje na istoj činjeničnoj i pravnoj osnovi. Međutim, postoje slučajevi u kojima tuženik o pravima ili obvezama tužitelja odlučuje u više povezanih rješenja. Spajanje može biti provedeno po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, a nakon završetka raspravljanja spojeni se predmeti mogu, ali i ne moraju, razdvojiti kako bi se donijele zasebne odluke. Prag za rješavanje predmeta u oglednom sporu smanjen je s deset na pet sporova u kojima je predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode. Za razliku od spajanja sporova, ovdje predmeti najčešće nisu međusobno povezani, već je uglavnom riječ o rješenjima koja se donose u odnosu na veći broj stranaka (Rajko, 2024d).

Dalje, sljedeće skupine promjena koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima odnose se na sudske odluke, sudske nagodbe i žalbe. Kao dopuna dosadašnjeg uređenja, u najnovijem ZUS-u su uvrštene odredbe o donošenju presude u slučajevima kada vijeće rješava. Novost je sadržana i u Čl. 119. st. 4. ZUS-a koji glasi: „Ako se predmet vraća na ponovni postupak, izreka odluke suda sadrži i obvezu nadležnog tijela da u ponovljenom postupku postupi u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama suda izraženima u obrazloženju odluke.“ Naime, i do sada je postojala veza javnopravnog tijela tim uputama, ali ovom novinom se želi ta veza dodatno naglasiti, s obzirom da pravomoćnost presude obuhvaća sadržaj njezine izreke. Dodatna je novost navedena i u Čl. 119. st. 6. prema kojemu je ustaljena sudska praksa prema kojoj nemogućnost suda da sam riješi stvar s obzirom na prirodu stvari ne obuhvaća samo prirodu pojedine vrste upravne stvari, već i stanje spisa spora koja onemogućuje donošenje reformacijske presude, iako se sud uvjerio da je osporavano rješenje potrebno poništiti. Do ove situacije najčešće dolazi zbog postupovne pasivnosti tužitelja, kada tužitelj ne predloži izvođenje dokaza koji bi mogli omogućiti sudu da sam riješi stvar. U praksi, nije rijetkost da je argumentacija tužitelja u sporu ograničena na nedostatke dovoljne za poništenje osporavanog rješenja, bez dodatnog dokazivanja podloge za reformacijsko odlučivanje suda (Rajko, 2024e). ZUS-om je uvedena i dopunska presuda koja se može donijeti isključivo na prijedlog stranke koji mora biti podnesen u roku od 15 dana od dostave presude, ako je sud propustio odlučiti o svim zahtjevima ili je propustio odlučiti o dijelu zahtjeva. Podnošenje prijedloga za dopunu presude odgađa dostavu žalbe izjavljene protiv presude, ako je žalba izjavljena. Nepravodoban prijedlog odbacuje se rješenjem, neosnovan prijedlog se odbija (također rješenjem), a po osnovanome prijedlogu donosi se dopunska presuda. Ukoliko se uzme u obzir da sud nije vezan postupovnim dijelom tužbenog zahtjeva, zapravo ne postoji osnova za donošenje dopunske presude, primjerice, ako je sud usvojio tužbeni zahtjev, poništio osporavano rješenje i vratio predmet tuženiku na ponovni postupak, premda je tužitelj zatražio i poništenje prvostupanjskog

rješenja. Upravo zato se dopuna presude ne može tražiti niti ako je sud usvojio tužbeni zahtjev, ali je, umjesto zatražene reformacijske presude, donio kasacijsku presudu. S druge strane, institut dopunske presude može biti primjenjiv, na primjer, u slučajevima kada sud propusti odlučiti o nekom od uzgrednih zahtjeva ili, pak, poništi jednu od točaka osporavanog rješenja, bez odluke o zahtjevu tužitelja za poništenje ostalih točaka tog rješenja. Upravo će razgraničenje što u kontekstu upravnog spora doista ulazi u doseg dopunjavanja presude vjerojatno biti jedna od glavnih zadaća sudske prakse u početnoj fazi primjene ZUS-a (Rajko, 2024e).

Najnovijim ZUS-om je produžen rok za objavu presude, i to s osam na 30 dana od dana zaključenja rasprave te je uređena objava presude u sporovima u kojima je javnost na raspravi bila isključena, kao i to da se čitanje izreke presude sluša stojeći (ZUS, Čl. 121. st. 6 i st. 7).

U području uređenja rješenja kao sudske odluke u upravnome sporu nastupile su sljedeće novosti (Rajko, 2024e):

- prilagodba mogućnosti rješavanja spora u vijeću te
- izričito propisivanje da se odredbe o ispravljanju pogrešaka u presudi na odgovarajući način primjenjuju i na rješenja.

Glavne novosti na području žalbe protiv prvostupanjske presude i prvostupanjskog rješenja odnose se na bitnu povredu odredaba upravnog spora, kao jedne od žalbenih osnova (razloga). Ova povreda postoji onda kada je neprimjena ili nepravilna primjena ZUS-a utjecala na donošenje zakonite i pravilne presude, ali i onda kada je na to mogla biti od utjecaja. K tomu, uvedeno je osam apsolutno bitnih povreda odredaba upravnoga spora. Čl. 127. st. 2. najnovijeg ZUS-a uvela se i iznimna mogućnost izjavljivanja žalbe protiv prve kasacijske presude, „ako je u obrazloženju presude naloženo donošenje sadržano određene odluke“. Riječ je o normativnom odgovoru na pokušaje dijela prvostupanjskih upravnih sudaca da odluke koje su, s obzirom na upute iznesene u obrazloženju presude, u osnovi reformacijske, „kamufiraju“ u kasacijske presude, čime se izbjegava mogućnost žalbenog preispitivanja takvih presuda. Uvelo se i razgraničenje između slučajeva u kojima Vrhovni upravni sud, prilikom usvajanja žalbe, sam rješava stvar, tj. u kojima predmet vraća prvostupanjskom sudu na ponovno suđenje. Točnije, ovaj je sud, u takvim slučajevima, dužan sam otkloniti nedostatke i sam riješiti stvar, a predmet upravnom sudu moguće je vratiti samo jednom na ponovno suđenje (Rajko, 2024e). Također, u promjene najnovijeg ZUS-a ubrajaju se i dva izvanredna pravna lijeka: obnovu spora i zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke. Ključna promjena

u pogledu obnove spora jest da ista više nije dopuštena samo kada je spor okončan presudom, već i kada je spor okončan „odlukom suda“, što ne obuhvaća samo presudu, već i rješenje kojim je spor okončan. Što se, pak, tiče razloga obnove, upotpunjena je regulacija razloga koji se odnosi na izvršenje konačne odluke Europskog suda za ljudska prava. Osim toga, kao razlog za obnovu dodano je ako odluka u oglednom postupku na temelju koje su riješeni ogledni sporovi bude poništena. U praksi je najčešći razlog za predlaganje obnove spora pozivanje na nove činjenice ili nove dokaze (Rajko, 2024f).

U preostalom dijelu uređenja obnove spora nema novosti te i dalje vrijedi da protiv rješenja o odbacivanju prijedloga za obnovu nije dopuštena žalba, a i dalje vrijedi da je za odlučivanje o prijedlogu za obnovu Vrhovni upravni sud nadležan samo ako je sam riješio stvar

Nadalje, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke i dalje se ne odnosi samo na pravomoćne presude, već i na pravomoćna rješenja. Umjesto zbog „povrede zakona“, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke se može podnijeti i zbog „osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni“ (Rajko 2024f).

Kao i do sada, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske može podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke Vrhovnom sudu po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke u upravnom sporu, ali je uvrštena dužnost odvjetništva da o svojoj odluci o prijedlogu stranke obavijesti stranku što je prije moguće, a najkasnije u roku od 90 dana od dana podnošenja prijedloga. Osim toga, ukoliko odvjetništvo odluči da nema uvjeta za podnošenje ovog zahtjeva, takva negativna obavijest stranci mora biti obrazložena.

Tvorci ZUS-a pokušali su ovaj izvanredni pravni lijek učiniti dostupnijim strankama, pa je propisano da zahtjev izravno, bez državnog odvjetništva, može podnijeti protivna stranka (ZUS, čl. 141):

- ako je državno odvjetništvo bilo stranka u upravnom sporu,
- ako je državno odvjetništvo zastupalo tuženika u sporu ili
- ako državno odvjetništvo u propisanom roku ne dostavi predlagatelju zahtjeva obavijest o svojoj odluci, tj. ako predlagatelju zahtjeva ne dostavi obrazloženu negativnu obavijest o odluci povodom prijedlog za podnošenje zahtjeva, pri čemu ovu ovlast nemaju javnopravna tijela kao stranke u sporu, bez obzira na to u kojem se stranačkom statusu javnopravno tijelo nalazi u konkretnom slučaju, tj. bez obzira sudjeluje li javnopravno tijelo u dotičnom sporu kao tužitelj, tuženik ili zainteresirana osoba.

U praksi su vrlo rijetki posebni zakoni-prema kojima je u upravnome sporu državno odvjetništvo stranka, a ne zastupnik Republike Hrvatske te nije realno očekivati da će državno odvjetništvo (često ili uopće) prekoračivati rok za dostavu predlagatelju obavijesti o svojoj odluci. Općenito, zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke Vrhovnom sudu je, kao pravno sredstvo, prije svega usmjeren na zaštitu javnog interesa te nije zbiljski prikladan za zaštitu prava stranaka (Rajko 2024f).

Najnoviji ZUS sadržava dodatne i preciznije odredbe vezane uz zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke u odnosu na važeći ZUS, a riječ je o sljedećem (ZUS, čl. 140-143):

- propisano je što treba sadržavati prijedlog državnog odvjetništva za podnošenje zahtjeva, odnosno izravno podnesen zahtjev,
- propisana su ograničenja za samostalno podnošenje zahtjeva u pogledu pravnog obrazovanja podnositelja,
- određeno je da se u zahtjevu ne mogu iznositi nove činjenice, osim onih koje se odnose na propisane osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koje dovode u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni,
- zahtjev se odbacuje ako je nepravodoban ili podnesen od neovlaštene osobe, ali i ako ne sadržava propisane podatke pa se, između ostalog, odbacuje i zahtjev koji ne sadržava detaljno obrazložene razloge koji upućuju na osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona koje dovode u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni,
- ograničenja razmatranja zahtjeva od strane Vrhovnog suda ne tiču se samo granica zahtjeva, već i granica razloga navedenih u zahtjevu te je
- izričito propisano odbijanje neosnovanog zahtjeva.

Sljedeći niz promjena najnovijeg ZUS-a odnosi se na troškove upravnog spora. Vjerojatno ni jedan institut važećeg ZUS-a nije bio reguliran i tumačen toliko nestabilno kao što su to troškovi spora, ali je u novije vrijeme ipak uglavnom došlo do stabiliziranja stanja. Iako temeljni pristup uređenju troškova spora nije promijenjen, ovo je područje najnovijim ZUS-om regulirano potpunije, cjelovitije i preciznije u odnosu na dosadašnje uređenje. Vrijednost predmeta spora i dalje se smatra neprocjenjivom, ali je uvedena nova odredba u Čl. 144. st. 4. prema kojoj „Troškovi spora obuhvaćaju i zatezne kamate koje teku od dana donošenja odluke

kojom je naloženo plaćanje troškova do isplate, ako ih stranka kojoj je naloženo plaćanje troškova ne podmiri u ostavljenom roku. O zateznim kamatama na iznos troškova spora sud odlučuje na zahtjev stranke.“ U skladu s time, slijedi da se zatezne kamate ne dosuđuju ako ih stranka ne zatraži, u roku koji vrijedi za zahtijevanje naknade troškova spora, zatezne kamate teku od dana donošenja odluke kojom je naloženo plaćanje troškova samo ako stranka kojoj je naloženo plaćanje troškova dosuđene troškove ne podmiri u ostavljenom roku, tj. u roku određenom odlukom suda o troškovima spora te, ako je stranka kojoj pripada naknada troškova spora pravodobno postavila i zahtjev za zatezne kamate, odluka o tome sastavni je dio odluke suda o troškovima spora. Nadalje, ako sud odredi da je stranka dužna podmiriti dosuđene troškove spora protivnoj stranci, primjerice, u roku od 60 dana od dostave pravomoćne odluke o troškovima spora, a stranka kojoj je naloženo plaćanje troškova to i učini, nema zateznih kamata (Rajko, 2024g).

Međutim, ukoliko stranka kojoj je naloženo plaćanje troškova to ne učini u roku koji odredi sud, protivnoj stranci pripadaju i zatezne kamate, ali ne od isteka paricijskog roka (kao što je to dosad bila praksa), nego od dana donošenja odluke kojom je naloženo plaćanje troškova (u pravilu će posrijedi biti prvostupanjska odluka o troškovima spora). Navedenim bi se trebala potaknuti disciplina stranke koja je dužna podmiriti troškove spora (u pravilu je riječ o tuženiku³), jer ta stranka pravodobnim podmirenjem troškova može izbjeći plaćanje zateznih kamata. Istodobno, u slučaju prekoračenja paricijskog roka, iznos zateznih kamata koje pripadaju stranci (najčešće tužitelju) veći je od onoga koji bi bio priznat prema dosadašnjoj praksi (Rajko, 2024g).

Kao i do sada, troškovi spora definirani su kao opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Stoga je primjenjiva i dosadašnja sudska praksa u pogledu (ne)opravdanih troškova spora, a dvije glavne skupine troškova spora tiču se troškova pravnog zastupanja-i troškova dokazivanja. Za razliku od prethodnog ZUS-a, u najnovijem su posebno uređeni troškovi izvođenja dokaza. Izričito je uređena nadoknada tzv. skrivljenih troškova, koji ne ovise o ishodu spora, a dodana je odredba prema kojoj stranka koja zlouporabi prava koja joj pripadaju u sporu nema pravo na naknadu troškova. Propisano je da o naknadi troškova sud odlučuje na zahtjev stranke, koji mora biti specificiran, kao i da je protiv odluke o troškovima dopuštena žalba, koja ima učinak odgode. Dakle, protiv prvostupanjske odluke o troškovima spora, bez obzira na to je li ona sadržana u izreci presude ili u posebnom rješenju, uvijek je dopuštena žalba (čak i kada nije dopuštena žalba protiv odluke o glavnoj stvari), a izjavljena žalba protiv prvostupanjske

odluke o troškovima spora uvijek ima učinak odgode (Rajko, 2024g). Iz sudske prakse je preuzeto i stajalište prema kojem je zahtjev za naknadu troškova spora stranka dužna podnijeti najkasnije do zaključenja rasprave. Ipak, za razliku od dosadašnje prevladavajuće prakse, nije propisano da je pri rješavanju spora bez rasprave navedeni zahtjev potrebno podnijeti do donošenja odluke bez rasprave, već je propisano da je u tom slučaju stranka dužna zahtjev za naknadu troškova postaviti u roku od 15 dana od dostave odluke kojom je spor okončan. Što se tiče oslobođenja od plaćanja troškova spora i prava na stručnu pravnu pomoć, izričito je upućeno na propis kojim je uređena besplatna pravna pomoć (Rajko, 2024g). Što se tiče posljednje skupine promjena, iste se odnose na izvršenje sudskih odluka te se u najnovijem ZUS-u normativne definicije izvršnosti presude i rješenja nisu se mijenjale, kao ni odredbe o dužnosti izvršenja presude i o vezanosti izrekom presude te pravnim shvaćanjem i primjedbama suda. Novčane obveze se i dalje prisilno izvršavaju u ovršnom postupku, a novosti nema ni u pogledu uređenja prava na žalbu protiv odluka donesenih u postupku izvršenja, kao ni u pogledu naknade štete prouzročene neizvršenjem ili nepravodobnim izvršenjem presude (Rajko, 2024h). Prisilno izvršenje presude pokreće se zahtjevom tužitelja, a stranke u postupku izvršenja su predlagatelj izvršenja i obveznik izvršenja koji može biti tuženik, ili drugo „tijelo nadležno za izvršenje“ (to je, u pravilu, prvostupanjsko tijelo), ovisno o izreci presude. Međutim, u ovome je Zakonu precizirana formulacija razloga za podnošenje zahtjeva za izvršenje presude na sljedeći način: „ako tuženik, odnosno tijelo nadležno za izvršenje u izvršenju presude, ne donese novu odluku u roku koji je određen presudom ili donese odluku koja je protivna izreci presude, pravnom shvaćanju ili primjedbama suda, tužitelj može sudu koji je donio presudu podnijeti zahtjev za izvršenje presude“ (ZUS, čl. 152). Izvan zakonske terminologije, propuštanje donošenja nove odluke u propisanom (ostavljenom) roku naziva se i pasivnim neizvršenjem presude, dok se donošenje odluke koja se protivi izreci presude ili upravnosudskim uputama naziva aktivnim neizvršenjem presude. Izričito je propisana dostava zahtjeva obvezniku izvršenja na odgovor za što je određen i zakonski rok od 15 dana. U odgovoru se obveznik izvršenja mora očitovati je li presuda izvršena i o tome dostaviti dokaz, a ukoliko, pak, nije izvršena, moraju se iznijeti razlozi za to. Ukoliko nova odluka nije donesena u roku iz opravdanih razloga, sud će obvezniku izvršenja odrediti novi rok za izvršenje presude, u skladu s okolnostima konkretnog slučaja. Kada ne postoje opravdani razlozi za pasivno neizvršenje presude, odnosno kada obveznik izvršenja u propisanom roku sudu ne dostavi odgovor na zahtjev za izvršenje, prisilno izvršenje provodi se, kao i dosad, novčanim kažnjavanjem čelnika javnopravnog tijela (Rajko, 2024h). Međutim, novim su ZUS-om propisane strože novčane kazne (koje su prihod državnog proračuna), uz preciznije uređenje

postupka njihova izvršenja, uključujući dužnost dostave dokaza o uplati novčane kazne, uz sudjelovanje Financijske agencije i Porezne uprave u tom postupku te zahtijevanje isplate neosnovano naplaćenog iznosa novčane kazne u slučaju poništenja ili preinačenja rješenja o izricanju novčane kazne. Dakle, neophodna je organizacija unutarnjih procedura kod javnopravnih tijela, a sve s ciljem pravodobnog postupanja u skladu sa strože uređenim pravilima izvršenja u upravnome sporu.

Prema Čl. 155. najnovijeg ZUS-a propisane su važne novosti kod aktivnog neizvršavanja presude i tada sud (ZUS, čl. 155):

- presudom bez rasprave poništava novu odluku obveznika izvršenja i nalaže obvezniku izvršenja da u određenom roku izvrši presudu te
- čelniku javnopravnog tijela izriče novčanu kaznu.

Međutim, ovim Zakonom nije propisan rok u kojem presuda može biti prisilno izvršena, a do sada je na snazi bio petogodišnji rok od izvršnosti odluke. Također, najnoviji ZUS ne propisuje ni prepreku da se tužitelj, umjesto na pokretanje postupka izvršenja, odluči na pokretanje novog upravnog spora (Rajko, 2024h).

Nadalje, Čl. 156. ovoga Zakona sistematizira odluke suda povodom zahtjeva za izvršenje presude pri čemu se:

- zahtjev odbacuje ako je podnesen od strane neovlaštene osobe ili preuranjeno (tj. prije isteka roka za izvršenje presude),
- zahtjev odbija ako se odnosi na tijelo koje nije obveznik izvršenja presude ili ako je zahtjev neosnovan zbog drugih razloga te
- postupak izvršenja obustavlja se ako predlagatelj izvršenja odustane od zahtjeva za izvršenje, ako je presuda izvršena prije donošenja odluke o zahtjevu ili ako je tijekom postupka izvršenja presuda koja se izvršava stavljena izvan snage.

Izvršenje rješenja je Čl. 157. najnovijeg ZUS-a uređeno kao u prethodnom Zakonu, uz već spomenutu dodatnu odredbu stavka 3. toga članka, vezanu uz način provedbe izvršenja novčanih obveza. Ovdje nije riječ samo o izvršenju rješenja kojima se upravni spor dovršava, već i o izvršenju ostalih rješenja koja se donose tijekom spora, koja mogu biti prisilno izvršena. Međutim, postoje dva problema kod aktivnog neizvršenja presude. Prvo, u Čl. 119. st. 4. ZUS-a navodi se sljedeće: „Ako se predmet vraća na ponovni postupak, izreka odluke suda sadrži i obvezu nadležnog tijela da u ponovljenom postupku postupi u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama suda izraženima u obrazloženju odluke.“

Navedeno se tumači na način da prisilno može biti izvršena i točka presude koja sadržava navedenu obvezu (dužnost) nadležnog tijela. Takva solucija može biti svrhovita kod preciznih upravnosudskih uputa. Odgovor na pitanje je li u nastavku upravnog postupka nakon donošenja kasacijske presude činjenično stanje pravilno utvrđeno više pripada u domenu (novog) upravnog spora nego postupka izvršenja. Ovako bi sud u postupku izvršenja, a ne u „pravome“ sporu sa svim njegovim fazama, bio dužan bez rasprave donijeti presudu i utvrditi je li obveznik izvršenja postupio prema široko formuliranoj uputi upravnog suda, te ako utvrdi da nije, ujedno čelniku javnopravnog tijela izreći novčanu kaznu. Takva „prečica“ može, u konačnici, biti nepovoljna i po tužitelja, jer će sudovi, po prirodi stvari, pri „fluidnijim“ upravnosudskim uputama iz ranije presude, u postupku izvršenja teže presuditi u korist tužitelja nego što bi to učinili u novom upravnom sporu (Rajko, 2024h).

Propisivanjem donošenja presude u postupku izvršenja presude vjerojatno se željelo omogućiti poništenje novog rješenja i u postupku izvršenja (rješenje – upravni akt ne može biti poništeno rješenjem suda). Međutim, istovremeno se zanemarilo da nisu sve upravnosudske upute sadržane u obrazloženju kasacijske presude podobne za prisilno izvršenje. To je primjer kako se za postizanje dobrog cilja ponekad odabiru neprikladne mjere. Jedino što preostaje upravnim sudovima jest da svojom praksom pružaju razumne odgovore na ovaj problem.

6. ZAKLJUČAK

Razvoj upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj ima korijene u dugoj tradiciji administrativne kontrole i reformi javne uprave. Upravni sudovi u Hrvatskoj su institucije koje pružaju pravnu zaštitu građanima i pravnim osobama u sporovima s državnim i javnim tijelima. Oni odlučuju o zakonitosti upravnih akata te drugih postupaka javne vlasti.

Proces razvoja ovog pravnog sektora može se podijeliti u nekoliko ključnih faza:

1. povijesni korijeni (Austro-Ugarska Monarhija i Kraljevina Jugoslavija): prvi temelji za upravno sudovanje na ovim prostorima postavljeni su još u vrijeme Austro-Ugarske Monarhije, kada su neki oblici administrativnog prava i kontrole bili uvedeni, a nakon stvaranja Kraljevine Jugoslavije, uvedeni su neki zakoni koji su regulirali upravne sporove, no upravni sudovi nisu bili značajno razvijeni,
2. razdoblje socijalističke Jugoslavije: u socijalističkoj Jugoslaviji, uključujući i Hrvatsku kao jednu od njenih republika, upravni sporovi bili su regulirani kroz Zakon o upravnim sporovima iz 1952. godine - ipak, sudovanje nije bilo nezavisno u punom smislu jer je postojala ograničena sudska kontrola nad upravnim odlukama, a mnoge odluke javnih tijela imale su političku komponentu, što je značajno utjecalo na pravosudni sustav),
3. razdoblje nakon osamostaljenja (1991. godina): nakon osamostaljenja Republike Hrvatske 1991. godine, počinje se s reformama koje su uključivale i uspostavu nezavisnijeg i efikasnijeg sustava upravnog sudovanja - donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima 1997. godine, stvoren je suvremeniji pravni okvir koji je omogućio građanima veću pravnu zaštitu od nepravilnosti u radu državnih i javnih tijela,
4. pristupanje Europskoj uniji (2013. godina): ulazak RH u EU 2013. godine dodatno je ubrzao reforme upravnog sudovanja, s obzirom na to da je RH morala uskladiti svoj pravni sustav s europskim pravom, uključujući i administrativno pravo – navedeno je rezultiralo donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima 2010. godine, koji je stupio na snagu 2012. godine, a koji je omogućio bolju zaštitu prava građana i pravnih osoba u sporovima protiv državnih i javnih tijela te uveo neke nove institute, poput privremenih mjera i mogućnosti suđenja bez održavanja usmene rasprave i
5. suvremeno doba: naglašava se važnost novog Zakona o upravnim sporovima iz 2024. godine kojim je uvedeno mnoštvo promjena u području upravnih sporova kojima se žele povećati efikasnost i nadzor nad istima.

Jedna od ključnih promjena u području upravnog sudovanja u RH bila je osnivanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kao suda koji ima ulogu drugostupanjskog suda koji odlučuje o žalbama na odluke upravnih sudova prvog stupnja. Također, Visoki upravni sud obavlja kontrolu zakonitosti općih akata lokalne i regionalne samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima. U skladu s razvojem digitalizacije i modernizacije upravnog sudovanja, posljednjih godina postoji sve veći pritisak na digitalizaciju sudova, uključujući i upravne sudove, radi ubrzanja postupaka i povećanja transparentnosti. Pri tome e-sudovanje postaje sve češći način podnošenja tužbi i praćenja predmeta.

Upravni sudovi i dalje se suočavaju s izazovima kao što su preopterećenost sudova, sporost postupaka i potreba za daljnjom profesionalizacijom sudaca. Međutim, stalni naponi na reformama, kao i prilagodba europskim standardima, daju solidnu osnovu za daljnji razvoj ovog dijela pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj. Razvoj upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj tako odražava širu tranziciju zemlje prema demokratskim standardima vladavine prava, jačanju pravne zaštite građana i približavanju europskim pravnim normama. U skladu s navedenim, očekuje se da će u budućnosti upravno sudstvo u RH biti potpuno, ili barem u većoj mjeri, usklađeno sa standardima upravnog sudovanja u Europskoj uniji, a upravo će zakoni biti ideja vodilja u ostvarivanju navedenog cilja.

7. LITERATURA

- Babac, B. (2004). Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa. Osijek: Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku.
- Borković, I. (1991). Upravno pravo. Zagreb: Informator.
- Borković, I. (2002). Upravno pravo. Zagreb: Narodne novine.
- Britvić Vetma, B. (2011a). Upravni spor pune jurisdikcije, doktorska disertacija. Split: Pravni fakultet u Splitu.
- Britvić Vetma, B. (2011b). Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 32(1), 381-402.
- Dominis Herman, M. (2021). Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 42(2), 537-557.
- Đanić Čeko, A. (2021). Razvoj pravne zaštite građana putem žalbe u upravnom sporu u Hrvatskoj. *Croatian and comparative public administration*, 21(3), 489-528.
- Đerđa, D. (2006). Upravni spor u Europskoj zajednici. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 27(2), 913-938.
- Đerđa, D. (2008a). Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 29(1), 1-38.
- Đerđa, D. (2008b). Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*,(1), 75-94.
- Đerđa, D., Pičuljan, Z. (2014). Nastanak i temeljni instituti novog zakona o upravnim sporovima. Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu, 93-122.
- Held, M. (2022). The Development of the Administrative Court Systems in Transition Countries and Their Role in Democratic, Economic and Societal Transition. *Croatian and comparative public administration*, 22 (2), 209-236.
- Ivančević, V. (1983). Institucije upravnog prava. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Karlović Đurović, Lj. (2008). Upravni spor u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45(1), 95-100.
- Kolar-Dimitrijević, M. (1990). Strani kapital i Banovina Hrvatska 1939 – 1941. *Historical contributions = Historische Beitrage*, 9(9), 165-194.
- Koprić, I. (2006). Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije. *Hrvatska javna uprava*, 6(1), 223–239.

- Kovač, N. (2019). Međunarodna konferencija: „Upravni spor u državama srednje i istočne Europe“, Opatija, 3. i 4. lipnja 2019. godine. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 40(2), 973-975.
- Krbek, I. (1960). Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga (Osnovna pitanja i prava građana). Zagreb: Birotehnički izdavački zavod.
- Ljubanović, B. (2010). Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci. *Hrvatska javna uprava*. 10(2), 319-329.
- Ljubanović, B., Britvić Vetma, B. (2011). Vrste upravnih sporova. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 11(3), 753-772.
- Manojlović, R., Dubajić, D. (2010). Savjetovanje: Novi Zakon o upravnim sporovima i nova organizacija upravnog sudovanja. *Hrvatska javna uprava*, 10(2), 581-613.
- Medvedović, D. (2003). Razvoj upravnog sudstva u Jugoslaviji. U: D. Medvedović (ur.), *Hrestomatija upravnog prava* (str. 293–308). Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Medvedović, D. (2014). Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj. Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu, 55-92.
- Medvedović, D. (2018). Povijesni pregled organizacije upravnog sudstva u Hrvatskoj. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Počiljan, Z., Britvić Vetma, B. (2010). Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 47(1), 53-64.
- Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji, NN 139/2021
- Rajko, A. (2024a). IUS-INFO: Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 1. epizoda (uvodne napomene, sastav suda i izdvojena mišljenja, izuzeće). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-1-epizoda-uvodne-napomene-sastav-suda-i-izdvojena-misljenja-izuzece-59387> (pristupljeno: 21.09.2024.)
- Rajko, A. (2024b). IUS-INFO: Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 2. epizoda (preventivne mjere, tužbeni zahtjev). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-2-epizoda-preventivne-mjere-tuzbeni-zahtjev-59475> (pristupljeno: 21.09.2024.)
- Rajko, A. (2024c). IUS-INFO: Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 3. epizoda (dokazivanje u upravnome sporu). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon->

[o-upravnim-sporovima-3-epizoda-dokazivanje-u-upravnome-sporu-59595](#)

(pristupljeno: 21.09.2024.)

- Rajko, A. (2024d). IUS-INFO: Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 4. epizoda (rasprava i rješavanje spora bez rasprave; radnje u sporu). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-4-epizoda-rasprava-i-rjesavanje-spora-bez-rasprave-radnje-u-sporu-59673> (pristupljeno: 21.09.2024.)
- Rajko, A. (2024e). IUS-INFO: Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 5. epizoda (sudske odluke – presuda i rješenje; sudska nagodba; žalba). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-5-epizoda-sudske-odluke-presuda-i-rjesenje-sudska-nagodba-zalba-59906-59906> (pristupljeno: 21.09.2024.)
- Rajko, A. (2024f). IUS-INFO: Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 6. epizoda (izvanredni pravni lijekovi). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-6-epizoda-izvanredni-pravni-lijekovi-59980> (pristupljeno: 21.09.2024.)
- Rajko, A. (2024g). Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 7. epizoda (troškovi upravnog spora). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-7-epizoda-troskovi-upravnog-spora-60056> (pristupljeno: 21.09.2024.)
- Rajko, A. (2024h). IUS INFO: Glavne promjene koje donosi novi Zakon o upravnim sporovima – 8. epizoda (izvršenje sudskih odluka). Preuzeto sa: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-8-epizoda-izvrsenje-sudskih-odluka-60154> (pristupljeno: 21.09.2024.)
- Stožnik, Š. (2010). Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 10(4), 913-925.
- Šikić, M. (2012a). Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33(1), 205-220.
- Šikić, M. (2012b). Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 411-424.

Visoki upravni sud RH (2024). Preuzeto sa: <https://sudovi.hr/hr/vusrh/pristup-informacijama/odluke-visokog-upravnog-suda-republike-hrvatske-2024-godina>
(pristupljeno: 20.09.2024.)

Vlahović, I., Željko, D. (2016). Reforma upravnog sudovanja. *Pravnik*, 49(1), 129-151.

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10

Zakon o upravnim sporovima, NN 36/24

Žebec Šilj, I. (2018). Pregled općeg političkog stanja u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije Kraljevini Jugoslaviji. *Studia lexicographica*, 12(22), 27-45.