

Objavljeno: Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro d.d. Zagreb, listopad 2006.

UPRAVNO SUDSTVO U HRVATSKOJ I ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE

Donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o redovnim sudovima^[1] i Zakona o upravnim sporovima^[2] iz iste godine osnovan je i započeo je s radom 1. srpnja 1977. godine Upravni sud Hrvatske kao specijalizirani sud. Prema navedenim zakonima upravne sporove rješava Upravni sud, a do tada je upravne sporove rješavao Vrhovni sud Republike Hrvatske. S početkom svojeg rada Upravni sud Hrvatske preuzeo je upravne sporove odjela Vrhovnog suda i upravno-računske sporove koji su se tada vodili pri Višem privrednom sudu u Zagrebu.

Upravni sud Hrvatske od svojeg osnutka izvršio je važnu ulogu u ograničavanju i osiguranju zakonitog djelovanja državne uprave. Na hrvatskim područjima postoji snažna i duga tradicija sudske kontrole uprave. Kako se Hrvatska nalazila u okviru Austro-ugarske monarhije potrebno je istaknuti da je Zakon o osnivanju Upravnog suda donijet još 1875.^[3] godine u austrijskom dijelu monarhije, te je počeo raditi 1876. godine sa sjedištem u Beču te je bio organiziran centralistički, pa mu se jurisdikcija prostirala na cijeli austrijski dio monarhije. Od hrvatskih zemalja pod njegovom je jurisdikcijom bila Istra i Dalmacija.

Upravni je sud na osnovu generalne klauzule odlučivao u svim onim slučajevima kad netko ustvrdi da je nezakonitom rješidbom ili odlukom upravne vlasti povrijeđen u svojem pravu.

U ugarskom dijelu monarhije upravno-sudsku kontrolu, djelovanja uprave ustanovio je prvi put Hrvatsko-ugarski sabor 1883. godine zakonskim člankom o financijalnom upravnom sudištu^[4] sa sjedištem u Budimpešti, te je taj sud započeo s radom 1. siječnja 1884. godine. Ovaj financijski Upravni sud bio je nadležan za cijelu Ugarsku uključujući tu i cjelokupno područje Kraljevine Hrvatske i Slavonije. Sud je djelovao do 1896. godine kada je Hrvatsko-ugarski sabor izmijenio sustav upravno-sudskog nadziranja uprave, zakonskim člankom o kraljevskom ugarskom Upravnom sudištu, a novo kraljevsko ugarsko Upravno sudište započelo je radom 1. siječnja 1897. i time zamijenilo ukinuti financijski Upravni sud. U Hrvatskoj i Slavoniji nije bio formiran poseban Upravni sud koji bi na osnovu generalne klauzule provodio upravno-sudsku kontrolu akata uprave u sferi hrvatsko-slovenske zakonodavne i upravne nadležnosti. Iako je bilo ideja uspostave upravne sudske kontrole uprave i osnutka Upravnog suda, u ovim krajevima ipak nije došlo, budući se približavao raspad monarhije.

U razdoblju od 1919. do 1939. godine u tzv. staroj Jugoslaviji, Vidovdanskim Ustavom zadržan je Državni savjet koji je postojao u Kraljevini Srbiji kao organ vrhovne državne upravne vlasti i Vrhovni upravni sud, a pored njega je predvidio još i upravne sudove. Kao Vrhovni upravni sud Državni savjet je trebao rješavati o sporovima upravne prirode i u sporovima o ukazima i ministarskim rješenjima kao sud prvog i posljednjeg stupnja. Na temelju Ustava donesen je ubrzo Zakon o Državnom savjetu^[5] i upravnim sudovima, i Uredba o poslovnom radu u Državnom savjetu i upravnim sudovima, kojim je uređena organizacija, djelokrug i postupak Državnog savjeta i upravnih sudova. Poslije ukidanja Vidovdanskog Ustava i uvođenja kraljeve diktature 6. siječnja 1929. godine noveliran je Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima i donesen Zakon o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima^[6] koji je zamijenio dotadašnju Uredbu istog naziva. Zakonom o Državnom savjetu i upravnim sudovima Državni je savjet bio Vrhovni upravni sud i djelovao je kao prvostupanjski i drugostupanjski upravni sud. Upravni sudovi bili su formalno i formirani isključivo kao prvostupanjski upravni sudovi, njihov broj nije bio određen niti je bio određen posebni kriterij za njihovo osnivanje.

Odredbom članka 48. Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima određeno je da će donošenjem zakona kojim će se urediti mjesto nadležnosti apelacionih sudova, u državi raditi šest upravnih sudova i to u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skopju i Dubrovniku.

Postupak osnivanja Upravnog suda u Zagrebu počeo je kraljevim ukazima donijetim 27. veljače 1923. godine, kojim je ukazima imenovan predsjednik Upravnog suda, a drugim je imenovano pet sudaca. Mjesto nadležnosti Upravnog suda je u Zagrebu, prvotno je određeno člankom 48. Zakona o Državnom savjetu tako da je bio nadležan za Hrvatsku i Slavoniju s Međimurjem, nakon uvođenja diktature izmjenama Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima promijenjena je nadležnost upravnih sudova, pa tako i Upravnog suda Hrvatske kojom mu je smanjena nadležnost.

U banovini Hrvatskoj ustanovljen je zaseban sustav upravnog sudstva i upravno-sudskog nadzora akata uprave već aktom o njezinom državno-pravnom utemeljenju, Uredbom o banovini Hrvatskoj 26. kolovoza 1939.^[7] godine, te je odredbom iz članka 11. propisano da administrativne sporove u stvarima iz nadležnosti banovine Hrvatske rješava Upravni sud u Zagrebu konačno, i da na taj sud prelaze sve nadležnosti Državnog savjeta koje su mu određene posebnim propisima. Uredbom o Upravnom sudu u Zagrebu^[8] uređena je organizacija nadležnosti i postupak pred sudom, te je u nizu elemenata bilo bitno drugačije no što je bilo regulirano dosadašnjim propisima koji su ostali i dalje važiti za ostalo područje Kraljevine.

Nakon proglašenja Nezavisne države Hrvatske nastavio je s radom Upravni sud u Zagrebu. Njegovo ustrojstvo i nadležnost nisu odmah izmijenjeni te on djeluje temeljem Uredbe o Upravnom sudu u Zagrebu iz 1939. godine, a u Sarajevu je nastavio radom Upravni sud u Sarajevu prema odredbama Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1929. godine.

U ožujku 1942. godine poglavnik NDH donio je zakonsku odredbu o Upravnom sudištu kojom je nanovo i dosta iscrpno uređena organizacija i djelokrug upravnog sudstva u državi te postupak odlučivanja u upravnim sporovima, te je istodobno ukinut Upravni sud u Sarajevu, a sve njegove poslove, predmete i spise preuzima novoustrojeno Upravno sudište u Zagrebu.

U novoj jugoslavenskoj državi neposredno nakon završetka rata i uspostave nove jugoslavenske države nestaju upravni sudovi i upravno-sudski nadzor nad upravom. Predsjedništvo AVNOJ-a koje je vršilo funkciju najvišeg predstavničkog organa u državi donijelo je 23. travnja 1945. godine Zakon o ukidanju Državnog savjeta i upravnih sudova i Odluku o ukidanju i nevažnosti pravnih propisa koju su za vrijeme neprijateljske okupacije donijeli okupatori i njihovi pomagači i onih propisa koji su bili na snazi na dan 6. travnja 1941. godine, koja je izmijenjena i dopunjena Zakonom o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije (Službeni list FNRJ, broj 86/46). Sve do 1952. godine samo u pojedinim upravnim oblastima ili upravnim stvarima bilo je dopušteno osporavanje zakonitosti pojedinačnih akata uprave pred tim sudovima.

Zakon o upravnim sporovima prihvaćen je od strane Narodne skupštine FNRJ 31. ožujka 1952.^[9] godine. Zakon o upravnim sporovima izmijenjen je i dopunjen 1965. godine, a 1977. godine donesen je novi Zakon istog imena^[10]. Izmenama i dopunama odnosno novim Zakonom nije se diralo u njegove temeljne odredbe. Iako je jugoslavenski zakonodavac 1952. godine konačno prihvatio upravno-sudski nadzor nad upravom nije još bio spreman i voljan prihvatiti upravne sudove kao organizacijski oblik sudske kontrole uprave. Zato je ZUS iz 1952. godine propisao da su za sudski nadzor akata uprave nadležni Vrhovni sudovi narodnih republika, Vrhovni vojni sud i Vrhovni sud FNRJ, dakle redovni sudovi. U kasnijem razdoblju mijenjali su se samo nazivi sudova, Vrhovni sud FNRJ, Vrhovni sud Jugoslavije, Savezni sud, Vrhovni sud Narodne Republike i Vrhovni sud Socijalističke Republike. U Hrvatskoj je tako za odlučivanje u upravnom

sporu bio nadležan Vrhovni sud Narodne Republike Hrvatske, poslije Vrhovni sud SRH. U okviru vrhovnih sudova provedena je stroga specijalizacija tako su ta posebna vijeća stvarno funkcionalno bili zapravo upravni sudovi.

U upravnoj teoriji postoje prijepori oko nastanka sudske kontrole nad radom uprave. Naime, neki smatraju da je ta kontrola započela u Engleskoj, te se prvotno pod utjecajem engleske prakse, a i zbog praktičkih razloga nadzor nad djelovanjem uprave želio povjeriti redovnim sudovima, stoga u ustavima i drugim pravnim aktima nalazimo na gotovo istovjetne odredbe koje garantiraju građanima sudsku zaštitu od akata uprave. Ovakav oblik sudske kontrole koji je vezan uz Veliku Britaniju proširio se i na njezine nekadašnje kolonije, a naročito u SAD-u. Sustav sudske kontrole uprave u SAD-u ne razlikuje se bitno od britanskog sustava i izvorište mu je također u općem pravu s tim što je taj sustav učvršćen i samim Ustavom SAD-a. Prema Ustavu Vrhovni sud tumači sudsku vlast, a da su u svim slučajevima gdje federalna administracija utječe na privatna ustavna prava, Ustavom utvrđeni američki sudovi dužni vršiti kontrolu nad tim vlastima.

Po drugima, sudska kontrola uprave razvila se nakon Francuske revolucije, te se radi stroge odvojenosti i razlikovanja javnog od privatnog prava izgrađuje posebno upravno pravo i formiraju posebni organi sa zadatkom kontroliranja zakonitosti rada i akata uprave. U nastojanju da se sudska vlast ograniči određivanjem precizne nadležnosti i ovlaštenja s jedne strane, a u želji da se administraciji osigura potpuna neovisnost od sudova s druge strane, formalno je pravo utrlo put ka ideji osnivanja posebnih upravnih sudova, do kojih ipak nije došlo odmah, već su se oni dugom evolucijom razvili iz krila same administracije. Naime, u Francuskoj je politička praksa bila vrlo nesklona redovnim sudovima, a i francuski teoretičari tumačili su ideju diobe vlasti u smislu da je sudskoj vlasti strogo zabranjeno da se upliće u sferu upravne vlasti i obratno. Stoga se u Francuskoj nadzor nad upravom razvija u okviru Državnog savjeta (Conseil d'Etat) koji je organ egzekutive. U njemu se prvo stvara komisija za upravne sporove, a zatim se za razmatranje akata uprave kreira posebni javni postupak, a konačno Državni savjet dobiva pravo da samostalno rješava upravne sporove. Tako se Državni savjet polako pretvorio iz upravnog organa u Upravni sud, s ovlasti rješavanja raznovrsnih upravnih sporova.

Valja istaći da je upravni spor odnosno upravno-sudska zaštita u nekim zemljama Europske unije organizirana na način da postoje dva, a ponegdje i tri stupnja upravno-sudskog postupka. U nekim zemljama protiv presuda prvostupanjskih upravnih sudova dozvoljena je žalba drugostupanjskom odnosno Vrhovnom upravnom sudu, kao što je to slučaj u Austriji, Češkoj, Litvi, Letoniji, Poljskoj, Portugalu i Švedskoj, te pred Upravnim sudom u Njemačkoj, ali u postupku revizije. Naime, upravno sudovanje u Njemačkoj organizirano je na federalnom principu, te postoji savezni Upravni sud kao najviši upravni sud. U drugim zemljama u žalbama protiv presude prvostupanjskih sudova odlučuju se za upravne sporove pri redovnom Vrhovnom sudu, kao što je to slučaj u Cipru, Danskoj, Estoniji, Irskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Španjolskoj. U nekim zemljama ta nadležnost dana je Državnim vijećima kao što je to naprijed navedeni slučaj u Francuskoj, te se na ovaj način rješavaju sporovi u Belgiji, Grčkoj, Italiji, Luxemburgu i Nizozemskoj. Valja napomenuti da Europska unija pridaje izuzetnu važnost upravnom sudovanju jer se velika većina europskog prava nalazi u nadležnosti upravnih sudova, a posebni značaj daje se zaštiti javnog interesa, te zaštiti ljudskih prava. Pri tome valja napomenuti da hrvatski sustav sudske kontrole uprave nije usklađen s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, ratificiran 1997.^[11] godine, a koja zahtijeva uvođenje usmene kontradiktorne rasprave, pravo na žalbu i mogućnost sudske kontrole utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom postupku, te osnivanje još jednog relativnog drugog stupnja upravnih sudova. Stoga je sigurno da postojeća sudska struktura sa samo jednim Upravnim sudom ne jamči dovoljan pravosudni kapacitet za kontrolu odluka koja donese javna upravna tijela. To će u svakom slučaju biti ozbiljan problem, i prepreka učinkovitijoj provedbi i ispravnoj primjeni pravne stečevine Europske unije, a koja je jedan od uvjeta u pristupnim pregovorima Hrvatske sa Europskom unijom.

Zagreb, 7. rujna 2006.

**Predsjednik Upravnog suda Republike Hrvatske:
mr.sc. Ivica Kujundžić**

[1] Zakon o redovnim sudovima ("Narodne novine", broj 5/77, 17/87, 27/88, 16/90, 41/90 i 14/91). Zakon o sudovima objavljen je u „Narodnim novinama“, broj 150/05. Njegovim stupanjem na snagu prestao je važiti Zakon o sudovima ("Narodne novine", broj 3/94, 75/95, 100/96, 115/97, 131/97, 129/00, 67/01, 5/02, 101/03, 117/03, 17/04 i 141/04), koji je 1994. godine donesen nakon osamostaljenja Republike Hrvatske.

[2] Zakon o upravnim sporovima preuzet je u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 53/91).

[3] Zakon je objavljen u Službenim novinama – Reichgesetzblatt 36/1876.

[4] Proglašen 21. srpnja 1883. godine Sbornik zakonah i naredbah

[5] Službene novine, broj 111 od 22.05.1922. godine

[6] Službene novine, broj 132 od 07.06.1929.

[7] Službene novine, broj 194 od 26.08.1939.

[8] Objavljen u „Narodnim novinama“, broj 236 od 18.10.1939.

[9] Zakon o upravnim sporovima proglašen je Ukazom Prezidija Narodne skupštine FNRJ i objavljen u Službenom listu SFRJ, broj 23 od 23.04.1952. godine

[10] Zakona o upravnim sporovima – Službeni list SFRJ, broj 4 od 14.01.1977. godine

[11] Članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine" – Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispr., 14/02 i 1/06).