UDK 340.142:35.077.2(497.5)"2012/2017" ; 342.92(497.5)

*Dr Ana Đanić Čeko**

SPECIFIČNOSTI ULOGE VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U JEDNOSTUPANJSKOM UPRAVNOM SPORU NA OSNOVI POSEBNIH ZAKONA (*LEX SPECIALIS*)

Rješavanje određenih upravnih stvari izuzima se iz nadležnosti prvostupanjskih upravnih sudova Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. te se dodjeljuje hijerarhijski višoj sudskoj instanci. Spomenuto izuzimanje ne predstavlja pravilo u domaćem niti u usporednom pravu europskih zemalja. Visoki upravni sud Republike Hrvatske u upravnim sporovima prvenstveno odlučuje kao drugostupanjski (žalbeni) sud, stoga će se poseban naglasak staviti na specifičnosti njegove uloge i položaja u pružanju sudske zaštite u posebnim upravnim područjima. Autorica će stoga analizirati odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 2010. u odnosu na stvarnu nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, temeljem kojih mu se dodjeljuje ovlast vođenja i rješavanja putem jednostupanjskog upravnog spora. Radi se dakle o zakonom propisanim slučajevima sukladno pet posebnih zakona (od 2017), a kojima se propisuje pravna zaštita putem tužbe izravno Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. U odnosu na upravne sporove u analiziranim posebnim upravnim područjima, tablično ćemo prikazati ukupan broj upravnih sporova u promatranom razdoblju (2012–2017) te posebnosti upravno-sudskog spora u odlučivanju na temelju posebnih zakona. Zaključno ćemo pokušati ustvrditi je li u svim zakonom propisanim slučajevima opravdano ustupanje odlučivanja u jednom stupnju pred najvišim specijaliziranim sudom unutar upravnog pravosuđa.

Ključne reči: *Zakon o upravnim sporovima. – Jednostupanjski upravni spor. – Specijalizirano upravno sudstvo.– Visoki upravni sud Republike Hrvatske. – Posebni zakoni. – Posebna upravna područja.*

---

* Autorica je poslijedoktorandica na Katedri upravnog prava Pravnog fakulteta Osijek, Sveučilišta J. J. Strossmyera u Osijeku, *adjanic@pravos.hr*.

1. UVOD

Rješavanje određenih upravnih stvari izuzima se iz nadležnosti nižih sudova, konkretno prvostupanjskih upravnih sudova te se dodjeljuje hijerarhijski višoj sudskoj instanci. Izuzimanje određenih predmeta ili područja iz prvostupanjske nadležnosti, dakako ne predstavlja pravilo, niti u domaćem niti u usporednom pravu europskih država. Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. predviđa se mogućnost propisivanja (stvarne) nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUS) u posebnim slučajevima izvan one normirane čl. 13, st. 3, tač. 1–3. Obzirom da se radi o upravnim postupcima iz odabranih posebnih upravnih područja reguliranih posebnim zakonima (*lex specialis*), smatramo kako je s upravno-pravnog aspekta značajno analizirati odredbe tih zakona sukladno kojima se osigurava upravno-sudska zaštita izravno pred VUS-om kao najvišim sudom u upravnom sudovanju. Dakle, u pravilu se provodi jednostupanjski upravni postupak bez mogućnosti žalbe na odluku nadležnog tijela te se pravna zaštita osigurava ne pred nadležnim prvostupanjskim upravnim sudom, već podnošenjem tužbe izravno VUS-u. No i vezano za istaknuti put pravne (sudske) zaštite unutar odabranih pet posebnih upravnih područja postoje opet iznimke. Uvažavajući navedeno proizlazi kako je uloga VUS-a kao jednostupanjskog suda iznimka od pravila upravnog sudovanja.

Stoga autorica prvotno analizira odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 2010. u odnosu na odredbe o stvarnoj nadležnosti VUS-a te iznosi pod kojim se uvjetima propisuje nadležnost u jednostupanjskom upravnom sporu. Nadalje, ističe kojim je posebnim zakonima propisana sudska zaštita pred VUS-om. Ukratko analizira zakonske odredbe o donošenju odluka i njihovim zakonskim nazivima u posebnim upravnim postupcima, nadležnim tijelima, rokovima za podnošenje tužbe i učinku tužbe te posebno o odredbama vezanim za propisane rokove donošenja odluke u upravnom sporu i hitnosti postupka odlučivanja VUS-a. Autorica tablično prikazuje omjer broja upravnih sporova prema dostupnim statističkim podacima u promatranom razdoblju, od stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima 2012. do kraja 2017. godine. Isto tako, tablično se prikazuju posebnosti *lex specialis*-a u pogledu odabranih elemenata provedbe upravnog postupka i upravnog spora. Završno se iznose zaključna razmatranja o

opravdanosti dodjeljivanja upravno-sudske zaštite nakon provedenog upravnog postupka (u pravilu jednostupanjskog) u odabranim posebnim upravnim područjima. Nakon analize posebnih zakona, zaključno se iznose kriteriji koje mogu poslužiti za moguća buduća proširenja stvarne nadležnosti VUS-a, koja prema našem mišljenju nikako nisu poželjna. Tendencija širenja ovakvih iznimaka treba biti svedena na što je moguće manje upravnih stvari uređenih posebnim zakonima te da se upravno-sudski nadzor provodi prije svega pred prvostupanjskim upravnim sudovima.

2. UVJETI ZA DODJELJIVANJE NADLEŽNOSTI VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U POSEBNIM ZAKONOM PROPISANIM SLUČAJEVIMA

Značajno proširenje djelokruga[1] upravno-sudske kontrole i zakonsko rješenje modela organizacije odlučivanja u upravnim sporovima, ostvareno je donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima iz 2010. (u daljnjem tekstu: ZUS).[2] Potpuno je izmijenjena i određena nova struktura upravno-sudskog sustava u Republici Hrvatskoj. Formiran je dvostupanjski model upravnog sudstva tako da postoje specijalizirani[3] sudovi: a) prvostupanjski upravni[4] sudovi u Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci[5] i b) Visoki upravni sud Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu.[6] Novouvedeni ustroj reflektirao se na pitanje podjele nadležnosti između dva stupanja upravnog sudovanja, gdje je predmet analize zakonsko određenje stvarne nadležnosti VUS-a.

1 Upor. predmet upravnog spora prema čl. 6, st. 1 Zakona o upravnim sporovima – stari ZUS, *Narodne novine*, br. 53/91, 9/92, 77/92 i čl. 3 Zakona o upravnim sporovima – ZUS, *Narodne novine*, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17.

2 Zakon o upravnim sporovima – ZUS, *Narodne novine*, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17. Stupio na snagu 1. siječnja 2012.

3 Vid. čl. 14, st. 1, 3 Zakona o sudovima – ZS, *Narodne novine*, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18.

4 Čl. 15, st. 2, čl. 22 ZS-a i čl. 12, st. 2 ZUS-a.

5 Sjedišta i područja nadležnosti upravnih sudova propisana su čl. 8 Zakona o područjima i sjedištima sudova, *Narodne novine*, br. 67/18.

6 Vid. čl. 15, st. 3, i čl. 12, st. 1 ZUS-a.

Prema čl. 12, st. 3 ZUS-a VUS-u su u nadležnost stavljene tri zadaće.[7] One se prvotno odnose na:

1) odlučivanje u žalbenom postupku povodom žalbi na presude i rješenja prvostupanjskih upravnih sudova (protiv kojih je dopuštena žalba),[8]
2) provedbu ocjene zakonitosti općih akata (objektivni upravni spor),[9]
3) odlučivanje o sukobu nadležnosti između upravnih sudova.[10]

Iako VUS, u pravilu, sudi i ima ulogu drugostupanjskog suda (pod 1) i 3)), propisani su i slučajevi kada on odlučuje kao sud prvog i posljednjeg stupanja, dakle u jednostupanjskom upravnom sporu. VUS se pojavljuje u ulozi prvostupanjskog suda u ocjeni zakonitosti i statutarnosti općih akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, kao i posebnim zakonski propisanim slučajevima.[11] Dakle, širenje sudske nadležnosti moguće je samo posebnim zakonima. Zakonodavcu je ZUS-om otvorena mogućnost propisivanja i drugih dodatnih i specifičnih nadležnosti pod sljedećim uvjetima: 1) drugim posebnim zakonima, 2) u propisanim slučajevima, 3) kada se ocijeni potrebnim. Iz Konačnog prijedloga ZUS-a iz 2009. proizlazi kako je: „...nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ograničena samo na...kao i postupanje po tužbama kojih je ulaganje omogućeno posebnim zakonima..."[12] Medvedović je u odnosu na to pitanju isticao, kako nadležnost za odlučivanje VUS-a u prvom stupnju nije potpuno definirana, odnosno kako se u postupku pripreme Prijedloga ZUS-a iz 2009. pokušalo odrediti u kojim bi to sve slučajevima bilo oportuno da VUS odlučuje kao prvostupanjski sud. Kako

7 Prema čl. 13 Prijedloga Zakona o upravnim sporovima u pogledu nadležnosti VUS-a predlagalo se rješenje kojim je stvarna nadležnost VUS-a bila puno šira. Vid. Prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, 2009, 10, *https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//86_03.pdf,* 19. rujna 2018.

8 Čl. 12, st. 3, tač. 1, čl. 66–75 ZUS-a.

9 Čl. 3, st. 2, čl. 12, st. 3, tač. 2, čl. 83–88 ZUS-a.

10 Čl. 12, st. 3, tač. 3, čl. 13 st. 7–8 ZUS-a.

11 Čl. 25, tač. 4 ZS-a i čl. 12, st. 3, tač. 4 ZUS-a.

12 Opširnije vid. obrazloženje uz čl. 12 Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima. Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z.E. br. 378, 28. prosinca 2009, str. 36.

o tome pitanju tada nije bilo konsenzusa, uvrštena je stoga odredba koja „otvara" vrata zakonodavcu da naknadno zakonom ili zakonima propiše te slučajeve.[13] Staničić, Britvić Vetma i Horvat navode kako postoje značajne razlike u pogledu pravne prirode i posljedično nadležnosti VUS-a u odnosu na prvostupanjske upravne sudove. Nadalje ukazuju kako već površna analiza ZUS-a i Zakona o sudovima ukazuje na poteškoće koje se mogu pojaviti kada se jedinstvenom zakonskom definicijom želi prikazati sveukupna nadležnost u upravnom sudstvu. Propusti koji nastaju kada se iscrpno želi odrediti predmet upravnog spora, ublažavaju se formulacijom „odlučuje u drugim zakonom propisanim slučajevima".[14]

Slučajevi koji predstavljaju spomenutu iznimku od načelne dvostupnjevitosti sudskog nadzora zakonitosti odluka i postupanja javnopravnih tijela kroz jednostupanjsko rješavanje upravnih sporova predviđaju se prema: 1) *Zakonu o pravu na pristup informacijama* – ZPPI, 2) *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* – ZLPRS, 3) *Zakonu o elektroničkim komunikacijama* – ZEK, 4) *Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja* – ZZTN, i od 2017. 5) *Zakonu o javnoj nabavi* – ZJN.

U analizi posebnih zakona[15] uočavamo kako se propisuje mogućnost izjavljivanja žalbe u upravnom postupku u području prava na pristup informacijama i javne nabave,[16] te jedne iznimke u području elektroiničkih komunikacija u pogledu selektivne upravno-sudske zaštite. Takva pravna zaštita u ostalim područjima, u kojima se nakon rješenja u upravnom postupku daljnja pravna zaštita ostvaruje izravno tužbom pred VUS-om, nije predviđena. Dakle, upravni se postupak odvija u jednom stupnju, kao i pravna zaštita pred najvišim sudom u okviru upravno-sudske razine, što predstavlja samo dva stupnja odlučivanja. Iznimno, tri stupnja u naprijed istaknutim posebnim upravnim područjima. Sukladno čl. 12, st. 3, tač. 4 ZUS-a radi se stoga o odstupanju od pravila upravnog sudovanja i rekli bismo namjere za-

13 Navodi da je trebalo razmotriti to pitanje prije negoli je novi ZUS iz 2010. stupio na snagu. Više vid. D. Medvedović, „Utjecaj Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima na novo zakonodavstvo", *ZUP-iskustva u praksi i primjeri*, Novi informator, Zagreb 2011, 57.

14 F. Staničić, B. Britvić Vetma, B. Horvat, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb 2017, 62.

15 Vid. tablicu 1.

16 Vid. četvrti dio „Pravna zaštita", čl. 398–433 ZJN-a.

konodavca prilikom donošenja (novog) ZUS-a iz 2010. i svrhe same reforme upravnog sudovanja.

Slijedom takvih razmišljanja smatramo značajnim ustvrditi zakonodavčeve razloge kao i opravdanost ustupanja odlučivanja u jednom stupnju pred najvišim specijaliziranim sudom unutar upravnog pravosuđa. U čemu je, dakle, posebnost odabranog upravnog područja zbog kojeg se pravna zaštita osigurala u takvom obliku? Je li za očekivati da će doći do proširenja područja u kojima se propisuje jednostupanjska nadležnost VUS-a? Mišljenja smo kako se treba raditi o iznimkama koje stoga trebaju predstavljati određeni minimum predmeta/područja odnosno upravnih stvari u kojima će VUS odlučivati u upravnom sporu u ulozi prvostupanjskog suda. Nadalje, daljnja proširenja (koja su se već ostvarila 2017. na osnovi ZJN) nisu poželjna. Uvažavajući prije svega zakonom propisanu nadležnost i ulogu VUS-a kao drugostupanjskog žalbenog sudskog tijela te suda koji provodi ocjenu zakonitosti općih akata.

3. UKRATKO O ODREDBAMA POSEBNIH ZAKONA KOJIMA SE PROPISUJE SUDSKA ZAŠTITA PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM REPUBLIKE HRVATSKE (U JEDNOSTUPANJSKOM UPRAVNOM SPORU)

3.1. Pravna zaštita u upravnom postupku i upravno-sudska kontrola povodom ostvarivanja prava građana na pristup informacijama

Temeljni zakon u kojem su sadržane postupovne odredbe[17] o provedbi postupka i načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti-TJV je Zakon o pravu na pristup informacijama – ZPPI.[18] Posebni se upravni postupak pokreće podnošenjem usmenog ili pisanog zahtjeva[19] nadležnom tijelu. Svako TJV obavezno

17 Čl. 17–26 ZPPI-a.

18 *Narodne novine*, br. 25/13, 85/15.

19 O načinu podnošenja zahtjeva i sadržaju zahtjeva detaljnije v. čl. 18 ZPPI-a. U čl. 18 st. 5 ZPPI-a određuje se što se ne smatra zahtjevom. Podnositelj zahtjeva nije obvezan navesti razloge podnošenja zahtjeva i pristupa određenoj informaciji niti pozvati se na primjenu odredbi ZPPI-a. Kretanje broja zaprim-

je odlukom odrediti posebnu službenu osobu (službenika za informiranje) koja će biti mjerodavna za rješavanje pojedinačnih zahtjeva.[20] U postupku pružanja informacija na temelju zahtjeva korisnika TJV odlučuje rješenjem.[21] Stoga, najkasnije u roku od petnaest dana[22] od dana podnošenja urednog zahtjeva potrebno je odlučiti (pružiti informaciju ili ograničiti pristup u cijelosti ili djelomično odnosno provesti test razmjernosti i javnog interesa). Povodom negativnog rješenja (odbijanja[23] odnosno odbacivanja[24] zahtjeva ili neomogućavanja pristupa informaciji u propisanom roku, tzv. šutnja uprave), ZPPI-om se uređuje pitanje pravne zaštite korisnika (ovlaštenika) prava na informacije. Sukladno tome proizlazi da se protiv rješenja TJV korisniku omogućava izjavljivanje žalbe u roku od petnaest dana od dana dostave rješenja Povjereniku za informiranje– Povjerenik.[25] Putem prvostupanjskog tijela Povjerenik je dužan donijeti i dostaviti rješenje o žalbi, najkasnije u roku od trideset dana od dana predaje uredne žalbe.[26] Kada utvrdi da je žalba osnovana Povjerenik će po pravomoćnosti rješenja naložiti

ljenih zahtjeva (od 2004. do 2015) dostupan je na *http://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/,* 20. rujna 2018. Broj zaprimljenih zahtjeva (od 2010. do 2017.) više vid. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu, Zagreb, ožujak 2018, str. 22, *http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/,* 20. rujna 2018.

20 Prema čl. 13, st. 1, 3 ZPPI-a.

21 V. čl. 23 ZPPI-a. U st. 1 pobrojani su slučajevi kada tijela javne vlasti ne donose rješenja na temelju podnesenih zahtjeva odnosno u st. 3–5 kada se donosi rješenje. V. i čl. 29 st. 2 ZPPI-a.

22 O rokovima za odlučivanje o zahtjevima korisnika i njihovom produženju v. čl. 20–22 ZPPI-a.

23 U čl. 23, st. 5 ZPPI-a propisuju se slučajevi kada tijela javne vlasti odbijaju zahtjev korisnika za pristupom informacijama.

24 Zahtjev će tijelo javne vlasti odbaciti rješenjem ako ne posjeduje informaciju te nema saznanja gdje se informacija nalazi. Nadalje, kada podnositelj zahtjeva ne ispravi nepotpun ili nerazumljiv zahtjev u roku od pet dana od dana zaprimanja poziva za njegov ispravak, sukladno danim uputama tijela javne vlasti od koga je informacija zatražena (ako se ne može sa sigurnošću ustvrditi o kojoj se traženoj informaciji radi).

25 Povjerenik kao neovisno državno tijelo zaduženog za zaštitu prava na pristup informacijama i provođenje instancijskog nadzora, uveden je kao ključna novost ZPPI-a iz 2013.

26 Osim roka od trideset dana propisani su i rokovi za posebne slučajeve postupanja u trajanju od šezdeset i devedeset dana.

TJV da korisniku omogući pristup informaciji ili da odluči o zahtjevu u primjerenom roku.

Protiv rješenja Povjerenika upravno-sudska zaštita[27] osigurana je putem tužbe izravno VUS-u. ZPPI-om se propisuje kako VUS mora donijeti odluku u upravnom sporu u roku od devedeset dana od dana podnošenja tužbe. U pogledu čl. 26, st. 1 ZPPI. valja istaknuti kako se predviđa suspenzivnost učinka tužbe ako je rješenjem omogućen pristup informaciji, što predstavlja još jednu iznimku u upravnom sporu.[28] Pravo pokretanja upravnog spora pored korisniku, pridaje se i TJV koje je donijelo prvostupanjsko rješenje.[29] Dakle, aktivna legitimacija omogućava se prvostupanjskom upravnom tijelu. U kojem je roku moguće podnijeti tužbu ZPPI-om nije propisano. No, ovdje upućujemo na primjenu odredbe čl. 24, st. 1 ZUS-a kojim je za podnošenje tužbe protiv pojedinačne odluke propisan rok od trideset dana od dostave osporene pojedinačne odluke. Daljnje obilježje ovog postupka je žurnost (hitnost)[30] iako to nije izričito propisano važećim ZPPI-om (kao u ZPPI-u iz 2003. i 2011).[31] Razlog zakonodavčeve namjere brisanja odredbi o hitnosti postupka nije iznesen niti pojašnjen u Konačnom prijedlogu ZPPI-a iz 2013.[32] Rajko i Škorić vezano za to pi-

27 O analizi upravnih sporova pred VUS-om (2012–2017) primjenom ZPPI-a opširnije vid. A. Đanić Čeko, „Legal Framework for Exercising the Right to Access Information", *7th International Scientific Symposium Economy of Eastern Croatia –Vision and Growth* (eds. A. Mašek Tonković, B. Crnković), University of J. J. Strossmyera in Osijek, Faculty of Economics in Osijek, Osijek 2018, 458–459. Više vid. i tablicu 2.

28 Vid. čl. 26, st. 1 ZUS-a. Slučajevi kada sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak propisani su u čl. 26 st. Očito je zakonodavac smatrao da je u ovome slučaju takva iznimka opravdana, osobito kada se uzme u obzir da tužbu može podnijeti i TJV u slučajevima kada je rješenjem o žalbi Povjerenik ustvrdio da je određenu informaciju TJV ipak trebalo ustupiti korisniku, što ono nije. To proizlazi i iz zakonskog normiranja prema čl. 26 st. 2 ZPPI-a. Gramatičkim i logičkim tumačenjem zakonskih odredbi ZPPI-a u svim ostalim slučajevima tužba nema odgodni učinak ZUS-a.

29 Čl. 26, st. 2 ZPPI-a.

30 O hitnosti sudskog postupka više v. M. Juričić, „Pravo na pristup informacijama", *Upravno pravo i upravni postupak u praksi-aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006, 43.

31 Vid. čl. 17, st. 3 ZPPI-a iz 2003. V. i čl. 17, st. 7 Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a iz 2011.

32 Vid. obrazloženje čl. 26 *Konačnog prijedloga ZPPI-a iz 2013*, str. 31. Razlozi donošenja novoga ZPPI-a iz 2013. i posljedice koje su donošenjem zakona trebale proisteći, pojašnjeni su na svega dvije stranice (str. 25–26).

tanje napominju da je tijekom procedure pripreme ZPPI-a iz 2013. ta iznimka obrazlagana potrebom žurnosti i zahtjevima za jedinstvenim postupanjem, tj. ujednačavanjem sudske prakse.[33] No, hitnost se može protumačiti iz izrijekom normiranog roka u kojem VUS mora donijeti odluku, što je svakako upitno s gledišta ovlasti meritornog odlučivanja suda u upravnom sporu. Mišljenja smo kako se analizom odredbi ZPPI-a u odnosu na prijašnja zakonska rješenja, jača pravna pozicija građana korisnika informacija u odnosu na TJV. Zaključujemo kako se u ovoj materiji zakonodavac opredlijelio odstupiti u nekoliko smjerova: 1) dodjeljivanje aktivne legitimacije prvostupanjskom tijelu, 2) odgodni (suspenzivni) učinak tužbe, 3) hitnost u odlučivanju po tužbi (propisivanje roka u kojem VUS treba donijeti odluku), 4) sudska zaštita kroz jednostupanjski upravni spor samo i izravno pred VUS-om.

3.2. Analiza slučajeva u kojima se osigurava sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske na osnovi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave – LPRS detaljno je razrađen prvenstveno kroz sustavni zakonski propis Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – ZLPRS[34] te brojne druge zakone kojima se uređuje navedeno područje. Unutar ovog poglavlja analizirat ćemo odredbe ZLPRS-a kojima se propisuje sudska zaštita ustavnog prava na LPRS osigurana unutar hrvatskog pravnog okvira upravnog sudovanja. Osim pružanja upravno-sudske zaštite pred mjesno nadležnim upravnim sudom u prvostupanjskom upravnom sporu,[35] predviđa se i provođenje jednostupanjskog upravnog spora samo pred VUS-om. Izmjenama i dopunama ZLPRS-a iz 2012. željelo se, između ostalih promjena, izvršiti usklađivanje s novim institutima uvedenim u

33 A. Rajko, „Novi zakon o pravu na pristup informacijama –geneza i otvorena pitanja", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu (ZRPFS)* 2/2014, 424; V. Škorić, „Pravo na pristup informacijama javnog sektora-sudska praksa i inovacije", *Hrvatska i komparativna javna uprava (HKJU)* 3/2012, 969.

34 *Narodne novine*, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.

35 Iscrpnije o vrstama predmeta o kojima rješavaju prvostupanjski upravni sudovi u ovome području vid. A. Rajko, „Upravni sporovi u vezi s primjenom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi", *Pravo i porezi (PP)*, 10/2015, 55, 58.

hrvatsko upravno postupovno pravo donošenjem ZUP-a i ZUS-a 2010. Zakonskom razradom reguliraju se dakle slučajevi koji predstavljaju iznimke u osiguravanju sudske zaštite povrijeđenih prava na LPRS-u, stoga ćemo ih prikazati i obrazložiti.

Prvi slučaj odnosi se na Ustavom Republike Hrvatske – Ustav RH[36] i ZLPRS-om propisano pravo neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. Ono se, u skladu sa zakonom i statutom,[37] ostvaruje putem lokalnog referenduma i mjesnih zborova građana. Raspisivanje referenduma mogu predložiti, u odnosu na njegov propisani sadržaj,[38] zakonom određeni (ovlašteni) subjekti.[39] Izmjenama i dopunama ZLPRS-a iz 2012. izvršilo se jasnije razgraničenje unutar odredbi vezanih uz predlaganje raspisivanja referenduma i donošenje odluke o raspisivanju referenduma. Ovisno o ovlaštenim predlagačima odluku o raspisivanju referenduma mogu donijeti: a) većinom glasova svih članova-predstavničko tijelo (u roku od trideset dana od dana zaprimanja prijedloga),[40] b) središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Ministarstvo uprave[41] (u roku od šezdeset dana od dana zaprimanja prijedloga). Vezano za odlučivanje Ministarstvo uprave može se uočiti sljedeće: 1) radi se o jednom predlagaču u odnosu na kojega se određuje nadležnost Ministarstva uprave za odlučivanje i donošenje odluke (20%[42] od ukupnog broja birača

36 Vid. čl. 133, st. 3 Ustava RH, *Narodne novine*, 55/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

37 Vid. čl. 8, st. 2 ZLPRS-a.

38 Referendum se može raspisati radi: a) odlučivanja o prijedlogu promjene statuta, b) prijedlogu općeg akta, c) drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela, d) kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. O tome vid. čl. 24, st. 2 ZLPRS-a.

39 Tko je sve ovlašten predložiti raspisivanje referenduma vid. čl. 24, st. 3 ZLPRS-a.

40 O prijedlogu se dužno izjasniti predstavničko tijelo te ako prihvati prijedlog u zakonski propisanom roku donijeti svoju odluku. Vid. čl. 24, st. 4 ZLPRS-a.

41 Djelokrug Ministarstva uprave propisan je u čl. 10 Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, *Narodne novine*, 93/16, 104/16.

42 „...stoga se ovim Prijedlogom zakona predlaže detaljnija razrada slučajeva raspisivanja lokalnog referenduma, razlikovanje predlagatelja ovlaštenih za predlaganje raspisivanja referenduma te utvrđivanje obveznosti raspisivanja referenduma u slučaju kada to predloži 20% od ukupnog broja birača u jedinici..." Vid. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, P. Z. br. 184, 2012, 3, *http://www.sabor.*

u jedinici LPRS-e)[43], 2) određuje se drugačiji postupak[44] ocjenjivanja ispunjavanja uvjeta[45] za raspisivanje referenduma, 3) duži rokovi[46] za procjenu zakonski propisanih uvjeta i donošenje odluke, 4) specifičnost upravno-sudske zaštite pred VUS-om, 5) ističe se dodatna specifičnost predviđena u cilju ostvarivanja prava građana na građansku inicijativu i neposredno odlučivanje putem referenduma.

Temeljem donesene odluke Ministarstva uprave kojom se utvrdilo da je prijedlog ovlaštenog predlagača ispravan, predstavničko tijelo raspisuje referendum (u roku od trideset dana od dana zaprimanja odluke). Protiv odluke o raspisivanju referenduma (kojom je utvrđena neispravnost podnesenog prijedloga ili ako nadležno tijelo ne donese odluku u propisanim rokovima), žalba nije dozvoljena već se naglasak stavlja na upravno-sudsku kontrolu pred VUS-om.[47] Slijedom navedenog, ako je odluka Ministarstva uprave negativna pokreće se upravni spor,[48] a ako je pozitivna predstavničko tijelo raspisuje izbore. Time je osigurana pravna zaštita biračima koji su podnijeli prijedlog za raspisivanje referenduma, kao i obveza raspisivanja referenduma.[49]

Drugi slučaj upućivanja na pravni put zaštite u vidu upravnog spora pred VUS-om, odnosi se na vrlo važan aspekt provedbe državnog nadzora i zaštite LPRS-e. Povodom obavljanja nadzora nad zakonitošću rada i općih akata jedinica LPRS-e, država osigurava insti-

hr/Default.aspx?art=50556, 25. rujna 2018. O primjeru postupka raspisivanja referenduma kada to zatraži 20% ukupnog broja birača vid. čl. 40 b ZLPRS-a.

43 Vid. čl. 24, st. 5 ZLPRS-a.

44 Postupak ocjenjivanja ispunjenja uvjeta za raspisivanje referenduma započinje dostavom zaprimljenog prijedloga od strane predstavničkog tijela Ministarstvu uprave, u roku od osam dana od dana zaprimanja prijedloga.

45 Ministarstvo je dužno ispitati sljedeće uvjete: a) ispravnost podnesenog prijedloga, b) ukupnost propisanog broja birača u jedinici (koje može predlagati raspisivanje referenduma) te c) sukladnost referendumskog pitanja sa zakonom.

46 Propisuje se rok od šezdeset dana (inače je za ostale slučajeve rok trideset dana) od dana dostave prijedloga, u kojem nadležno ministarstvo treba ocijeniti jesu li ispunjeni svi uvjeti za raspisivanje referenduma i donijeti svoju odluku o tome.

47 Čl. 24, st. 5 ZLPRS-a.

48 Kako se radi o odluci upućuje se na primjenu čl. 24, st. 1 ZUS-a kojim se propisuje rok za podnošenje tužbe VUS-u.

49 Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, P. Z. br. 184, 2012, 28, *http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=51796,* 25. rujna 2018.

tucionalne mehanizme zaštite ustavnosti i zakonitosti te prava građana, ali osobito vodeći računa o javnom interesu te osiguravanju pravne sigurnosti. U odnosu na nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela, određuje se Ministarstvo uprave kao tijelo nadležno za njegovu provedbu.[50] Pri tome mu se, prilikom obavljanja nadzora, daju određene ovlasti. Ako utvrdi nepravilnosti u radu, može donijeti odluku kojom sjednicu predstavničkog tijela ili njezin dio proglašava nezakonitom. Nadalje, može akte donesene na toj sjednici proglasiti ništavima. Na donesene odluke zakonodavac je morao omogućiti pravnu zaštitu, pa se opredijelio da je opravdano predvidjeti pokretanje upravnog spora pred VUS-om,[51] a ne u žalbenom postupku.

U *trećem slučaju* radi se o osobito važnom pitanju za sustav LPRS-e. Redovito i učinkovito obavljanje poslova i vršenje ovlasti iz samoupravnog djelokruga,[52] jasno regulirana prava, obveze i odgovornosti predstavničkog i izvršnog tijela, značajna su za pravilno funkcioniranje svake jedinice LPRS-e. No, potrebno je predvidjeti situacije u kojima bi rad predstavničkog tijela jedinice LPRS-a bilo otežan ili potpuno onemogućen. U hrvatski pravni sustav ugrađeni su, stoga, pravni mehanizmi kojima se eventualna neustavnost ili nezakonitost akata i rada može pravodobno utvrditi, otkloniti i po potrebi sankcionirati.[53] Sukladno tome, ZLPS-om su pobrojani raz-

50 Iz obrazloženja uz novi čl. 78 a proizlazi: „...Ovom se odredbom po prvi puta normira nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela od strane središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, koje je taj nadzor obavljalo i do sada. Međutim, zbog nedostatne regulative ukazala se potreba za detaljnijim propisivanjem postupanja, naročito vezano uz slučajeve nepropisnog sazivanja sjednica predstavničkog tijela, nepropisnog sastava vijećnika na sjednici, nedostatka kvoruma, nepropisnog prekida sjednice, održavanja nastavka sjednice i slično..." Opširnije vid. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama ZLPRS-a, P. Z. br. 184, 2012, 42, *http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=51796,* 25. rujna 2018.

51 Čl. 78a, st. 3 ZLPRS-a.

52 Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Vid. čl. 135 Ustava RH i čl. 19, 19a, 20 ZLPRS-a. Ustavni sud Republike Hrvatske pruža pravnu zaštitu u hitnom postupku kada to zahtijeva predstavničko tijelo lokalne samouprave. Vid. čl. 36 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 99/99, 29/02, 49/02.

53 Unutar ustavnog teksta vrlo bitna odredba odnosi se na provedbu nadzora ustavnosti i zakonitosti putem ovlaštenih državnih tijela kojima podliježu, u obavljaju poslova iz svojeg djelokruga, tijela jedinica LPRS-a. Vid. čl. 137 i čl. 129 Ustava RH. Za pružanje pravne zaštite prava na LPRS-u temeljem ustavne

lozi[54] zbog kojih mora doći do sankcioniranja nastalih povreda u radu i djelovanju, u vidu raspuštanja predstavničkog tijela. Ispunjavanje zakonskih pretpostavki čini osnovu temeljem koje se prekida rad predstavničkog tijela jedinica LPRS-e i uzrokuje njegovo raspuštanje. Odluku o tom pitanju na prijedlog Ministarstva uprave donosi Vlada Republike Hrvatske-Vlada RH.[55] Kada Vlada RH utvrdi postojanje jednog od zakonskih razloga za raspuštanje predstavničkog tijela donosi rješenje, koje se objavljuje u „Narodnim novinama".[56] Na doneseno rješenje Vlade RH žalba nije dopuštena, no tužba se podnosi izravno VUS-u u propisanom roku od osam dana od dana objave rješenja. U odnosu na druge spomenute slučajeve, može se uočiti kratkoća roka u kojem je moguće podnijeti tužbu. Radi se o postupku hitne naravi provođenja i odlučivanja. Rok u kojem bi VUS trebao odlučiti o tužbi iznosi trideset dana.[57] Nakon donošenja presude, ona se dostavlja Vladi RH i predsjedniku raspuštenog predstavničkog tijela. Navedena se odluka, također, objavljuje u „Narodnim novinama". Nadalje, ako tužba bude odbačena ili odbijena, Vlada RH raspisuje prijevremene izbore za predstavničko tijelo. To je dužna poduzeti u roku od devedeset dana

---

tužbe vid. čl. 62, st 1 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, *Narodne novine*, 99/99, 29/02, 49/02. O nadzoru ustavnosti i zakonitosti iscrpnije vid. T. Antić, „Razgraničenje nadležnosti za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata lokalne samouprave", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu (ZPFS)*, 3/2013, 541–542.

54 Navedeno je sedam razloga (nakon izmjena i dopuna ZLPRS-a iz 2017) koji predstavljaju kršenje temeljnih ustavnih i zakonskih postulata, kao i povredu osnovnih preduvjeta za donošenje akata te učinkovitog funkcioniranja i djelovanja predstavničkog tijela.

55 Izvršna vlast u Republici Hrvatskoj prema čl. 110 Ustava RH, čl. 1, st. 3 Zakona o Vladi Republike Hrvatske *Narodne novine*, 150/11, 119/14, 93/16 i čl. 10 Zakona o sustavu državne uprave-ZSDU, *Narodne novine*, 150/11, 12/13, 93/16, 104/16 ima ovlast nadzirati i usmjeravati rad državne uprave, a određeni poslovi državne uprave mogu biti povjereni tijelima jedinicama LPRS-e. O delegiranju poslova državne uprave vid. čl. 114, st. 2 Ustava RH, čl. 23, čl. 42 st. 2, čl. 53, st. 1, čl. 83 ZLPRS-a, čl. 2, st. 2 ZSDU-a.

56 Rješenje stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama".

57 „...propisuje se i da se u dosadašnjem st. 3. koji postaje st. 4. riječ: „Upravni" zamjenjuje riječima: „Visoki upravni" te se u istom st. broj „15" zamjenjuje s brojem „30", čime se rok za odlučivanje o tužbi za raspuštanje predstavničkog tijela produžuje s dosadašnjih 15 na 30 dana. Izmjena ove odredbe uslijedila je iz konzultacija s Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske..." Vid. Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama ZLPRS-a, P. Z. br. 184, 2012, 46, *http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=51796,* 26. rujna 2018.

od dana objave odluke VUS-a. Ovdje je rok produžen sa šezdeset na devedeset dana, što smatramo opravdanim. Uzevši, pri tome, u obzir konkretnu situaciju te posljedice koje mogu nastati za djelovanje predstavničkog tijela neke jedinice LPRS-e odnosno koje učinke takva situacija može proizvesti za cjelokupno funkcioniranje sustava.

Četvrti slučaj odnosi se na institut raspuštanja predstavničkog tijela.[58] No, uz spomenutu posljedicu uvodi se institut istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i razrješenja općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njegova zamjenika. Čl. 85a, 85b i 85c ZLPRS-a propisuje se novouvedeni institut unutar LPRS-e. Ovim se instrumentom iskazuje želja za jačanjem političke stabilnosti u odnosima između predstavničkog i izvršnog tijela te uspostava ravnoteže između njih.[59] Donošenje rješenja o istovremenom raspuštanju predstavničkog tijela i razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njegova zamjenika ponovno predlaže Ministarstvo uprave, dok rješenje također donosi Vlada RH. No, razlog za istovremeno poduzimanje ovih mjera razlikuje se od onih razloga pobrojanih u čl. 84 ZLPRS-a. Predviđa se samo jedan razlog koji se odnosi na financijski moment (ako, pak, u zakonom određenom roku ne bude donesen proračun odnosno odluka o privremenom financiranju).[60] U slučaju njegova ispunjenja, Vlada RH imenuje povjerenika Vlade RH i raspisuje prijevremene izbore prema posebnom zakonu. Vezano za osiguravanje pravne zaštite u upravno-sudskom postupku protiv rješenja Vlade RH o istovremenom raspuštanju predstavničkog tijela i razrješenja općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njegova zamjenika, predviđa se jednaki tretman i pravni put zaštite kao i u prethodnom

58 Čl. 85a-85c ZLPRS-a.

59 „...ovakvim rješenjem doprinosi se usuglašavanju političke volje u najvažnijim pitanjima od interesa za jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave te postiže jačanje odgovornosti obaju tijela jedinice...", „...imajući u vidu da je proračun jedinice temeljni financijski opći akt u kojem je sadržana cjelokupna politika te jedinice. U slučaju nemogućnosti postizanja konsenzusa oko donošenja proračuna, neće više biti raspušteno samo predstavničko tijelo, već će istovremeno i izvršno tijelo biti razriješeno..." Vid. obrazloženje uz čl. 4 Konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZLPRS-a, P. Z. br. 184, 2012, 46, *http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=51796,* 27. rujna 2018.

60 Vid. čl. 36, st. 2, čl. 69 vezano za nadležnost donošenja proračuna i njegova predlagatelja te čl. 70 vezano za donošenje odluke o privremenom financiranju, predlagateljima i roku u kojem se odluka mora donijeti. Vid. i čl. 85a ZLPRS-a.

izloženom slučaju. Također su propisani jednaki zakonski rokovi za podnošenje tužbe, odlučivanje o tužbi i donošenje odluke VUS-a te rok u kojem Vlada RH treba raspisati prijevremene izbore za predstavničko i izvršno tijelo u dotičnoj jedinici LPRS-e, u slučaju da tužba bude odbijena ili odbačena.[61] Možemo zaključiti da se zbog važnosti i posebnosti materije o kojoj se radi čini opravdanom namjera zakonodavca da, u ova četiri zakonom predviđena slučaja, osigura pravnu zaštitu povrijeđenih prava pojedinačnim odlukama Ministarstva uprave i Vlade RH pred VUS-om. Iz svega je razvidno kako se radi o vrlo specifičnim situacijama osobito važnim za donošenje odluka o značajnim pitanjima iz nadležnosti jedinica LPRS-a, kao i za funkcioniranje te obavljanje poslova i ovlasti ključnih tijela jedinica LPRS-e. U prilog tome govori i mali broj[62] upravnih sporova u promatranom razdoblju čime se dodatno ne opterećuje VUS.

3.3. Ostvarivanje upravno-sudske zaštite povodom odluka HAKOM-a u području elektroničkih komunikacija

Osnivanje regulatornih agencija povezuje se s uspostavom obavljanja nadzora nad određenim vrstama djelatnosti i usluga (novih sektora tržišta), koje se smatraju značajnima sa stajališta općeg interesa. Važno pitanje koje se pojavljuje, ističući pri tome njihove široke i snažne ovlasti (regulatorne, izvršne i nadzorne, pa čak i sudbene),[63] neovisnost i samostalnost, jest pitanje nadzora nad radom i odlukama regulatornih agencija. Dakle, naglasak bismo stavili na zaštitu prava građana kao korisnika raznih usluga u odnosu na pružatelje javnih usluga i osobito na sudsku kontrolu odluka regulatora u upravno-sudskom postupku pred prvostupanjskim upravnim sudovima i VUS-om.

Područje našeg istraživanja odnosi se na elektroničke komunikacije koje se ističu kao jedno od značajnih mrežnih djelatnosti.

61 Vid. čl. 85c, st. 2, 4, 6 ZLPRS-a.

62 Vid. tablicu 2.

63 Popović ističe kako se, u pogledu ovlasti regulatora, može uočiti koncentracija specifično delegiranih funkcija triju nositelja državne vlasti, pa stoga govori o pojavi „nove generacije javnopravnih tijela." N. Popović, „Odlučivanje u agencijama-kako poboljšati kvalitetu, pravnu zaštitu i učinkovitost", u: *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini* (ur. I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić), Institut za javnu upravu, Zagreb 2013, 220.

Pravni okvir za pružanje usluga elektroničkih komunikacija postavljen je temeljem Zakona o elektroničkim komunikacijama – ZEK[64], dok je Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti – HAKOM[65] povjereno donošenje pojedinačnih akata u području elektroničkih komunikacija.[66] HAKOM uređuje i nadzire postupanje pružatelja usluga elektroničkih komunikacija, ali i pruža pravnu zaštitu krajnjim korisnicima.[67] Donošenjem podzakonskih općenormativnih akata i odluka HAKOM utječe na pravni položaj adresata nad kojima obavlja kontrolu. Treba istaknuti da se radi o odlučivanju u sporovima velike vrijednosti što se svakako odražava na tržište ovih usluga, kao i poslovanje subjekata koji usluge pružaju (operateri elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga). Stoga se pitanje osiguravanja nadzornih mehanizama nad aktima, radom i poslovanjem moćnog nadzornika tržišta usluga elektroničkih komunikacija, postavlja kao osobito važno.

Sustav pravne zaštite protiv pojedinačnih akata (odluka) HAKOM-a[68] osigurava se aktiviranjem upravnog spora[69] tužbom pred

64 *Narodne novine*, br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, 72/17. Sustav i pravi okvir reguliranja telekomunikacija značajno se mijenjaju 2008.

65 HAKOM se osniva 2008. ZEK-om, spajanjem dotadašnje Hrvatske agencije za telekomunikacije (HAT) i Vijeća za poštanske usluge. Izmjenama i dopunama ZEK-a iz veljače 2014. nova jedinstvena nacionalna neovisna regulatorna agencija, nosi naziv Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (objedinjavanjem područja elektroničkih komunikacija, poštanskih i željezničkih usluga). Samostalna je, neovisna i neprofitna pravna osoba s javnim ovlastima. Osnovana je od strane Republike Hrvatske, a za svoj je rad odgovorna Hrvatskom saboru. Više čl. 7–16 ZEK-a.

66 Detaljnije o rješavanju sporova pred HAKOM-om vid. M. Turudić, „Rješavanje sporova pred hrvatskim regulatornim tijelom u elektroničkim komunikacijama", *Fondacija Centar za javno pravo (FCJP)* 22/2015, 1–10.

67 ZEK-om su, dakle, predviđeni i uređeni instituti rješavanja sporova između pružatelja usluga elektroničkih komunikacija-operateri (čl. 20 ZEK-a), ali i sporova između krajnjih korisnika i pružatelja usluga-operatera (čl. 51 ZEK-a). Uočava se razlika između pojma „korisnik usluga" i „krajnji korisnik usluga". Tumačenje navedenih pojmova vid. u čl. 2, t. 25 i 26 ZEK-a.

68 Nadležnost HAKOM-a propisana je čl. 12 ZEK-a, čl. 8 Zakona o poštanskim uslugama – ZPU, *Narodne novine*, br. 144/12, 153/13, 78/15 te čl. 5 Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga – ZRTŽU, *Narodne novine*, br. 104/17.

69 I prije 2008. (kada je donesen prvi ZEK i izvršena je promjena terminologije) upravno-sudska zaštita osiguravala se pred Upravnim sudom. Vid. i M. Turudić, „Novine u sustavu upravno-sudske zaštite od pojedinačnih akata HAKOM-a", *Zagrebačka pravna revija (ZPR)* 1/2014, 82–84.

VUS-om.[70] Dakle, žalba nije dopuštena,[71] već je jedina pravna zaštita moguća u okviru jednostupanjskog upravnog spora. No, osim rješavanja spora pred VUS-om, ZEK-om je propisana iznimka povodom rješavanja spora između krajnjih korisnika usluga i operatera.[72] Krajnji korisnici usluga elektroničkih komunikacija mogu zaštititi svoja prava kroz tri zakonski predviđene faze: a) prvenstvena zaštita pruža se kod samog operatora javnih komunikacijskih usluga,[73] b) propisana zaštita pred HAKOM-om[74] i c) posljednja instanca zaštite je omogućena pred upravnim sudovima.[75] Stoga, svoju upravno-sudsku zaštitu korisnici mogu zatražiti i u sporu pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Još

70 Do izmjena i dopuna ZEK-a, kojim se osigurava upravno-sudska zaštita pred VUS-om, došlo je na osnovu Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. 864, 2011, 21, *http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=40364*, 27. rujna 2018. Vid. i čl. 18, st. 2 ZEK-a. Vid. i čl. 10 ZRTŽU-a, čl. 11, st. 2 ZPU-a.

71 Sukladno slovenskom Zakonu o javnih agencijah, žalba je dopuštena protiv pojedinačnih odluka javnih agencija o kojima kao drugostupanjska tijela odlučuju nadležna resorna ministarstva, uz iznimku za upravne akte mrežnog i energetskog regulatora protiv kojih se može pokrenuti upravni spor. Nadzor nad zakonitošću akata, rada i poslovanja vrše nadležna ministarstva (Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija). Vid. čl. 48 Zakonu o javnih agencijah, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 52/02, 51/04 (EZ-A in 33/11–ZEKom-C), *http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2024,* 26. rujna 2018. Više vid. i F. Staničić, „Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj", *Pravo u gospodarstvu (PG)* 5/2010, 1348–1350; J. Vučković, „Demokratski legitimitet politički neodgovornih upravnih tijela u poredbenom ustavnom pravu", *Zagrebačka pravna revija* (ZPR) 2/2015, 156.

72 Vid. čl. 51 ZEK-a.

73 Postupak rješavanja prigovora reguliran je čl. 50 ZEK-a.

74 Rješavanje sporova između krajnjih korisnika usluga i operatora normirano je čl. 51 ZEK-a. Turudić daje pozitivnu ocjenu rješavanju sporova pred HAKOM-om, ukazuje na ozbiljnost u pristupu rješavanja sporova, profesionalnost i sposobnost, kao i poštivanje roka za donošenje odluke (četiri mjeseca). Više vid. M. Turudić, *op. cit*., 7–10. Najveći broj upravnih sporova (do studenog 2012.) pokrenut je upravo protiv odluka HAKOM-a (267). Od ukupno riješenih 506 sporova, u 88,8% sporova upravni akti agencija (HAKOM, AZTN i HANFA) ocijenjeni su zakonitima, dok su u 12, 2% sporova ocijenjeni nezakonitima. Više vid. V. Kos, „Upravno-sudska zaštita u agencijskim stvarima", u: *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini* (ur. I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013, 238–247.

75 Čl. 18, st. 2 ZEK-a. Više o pravnoj zaštiti krajnjih korisnika usluga elektroničkih komunikacija detaljnije vid. M. Turudić, G. Josić, „Novine u pravnoj zaštiti

jedna specifičnost ogleda se u provedbi inspekcijskog nadzora i donošenja rješenja inspektora elektroničkih komunikacija. Protiv njegova rješenja žalba nije dopuštena, no može se pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom.[76] U odlučivanju o teškim i osobito teškim povredama ZEK-a,[77] inspektor donosi rješenje. Protiv toga rješenja iznimno se predviđa pokretanje upravnog spora pred VUS-om.[78] Navedena specifičnost rezultat je značajnih izmjena i dopuna ZEK-a iz 2013,[79] u pogledu pravne zaštite krajnjih korisnika usluga elektroničkih komunikacija. Time se odstupilo od jednostupanjskog sustava upravno-sudske zaštite te se uvode dva smjera: a) pred VUS-om i b) pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Turudić i Josić ističu kako je zakonodavac ovakav pristup temeljio na smanjivanju prevelikog pritiska i preopterećenosti VUS-a, jer su sporovi krajnjih korisnika i operatora predstavljali najveću skupinu predmeta iz elektroničkih komunikacija.[80] Turudić, također iznosi kako ovakve selektivne dvostupanjske upravno-sudske zaštite kod drugih regulatornih agencija nema te da rješenje iz ZEK-a iz 2013. predstavlja posebnost i izoliranost.[81] Iz izlo-

krajnjih korisnika usluga elektroničkih komunikacija", *Informator* 6252, od 5. veljače 2014, 5–6.

76 Vid. i čl. 116 ZEK-a.

77 Teške povrede pobrojane su u čl. 119, a osobito teške povrede u čl. 118 ZEK-a.

78 Sukladno Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakon iz 2011. propisivalo se jedino da: „Protiv rješenja inspektora nije dopuštena žalba, ali se protiv njega može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, što ne odgađa izvršenje rješenja." Detaljnije vid. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakona P. Z. E. br. 864, 2011, 94, *http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=40364*, 27. rujna 2018.

79 Sustav upravno-sudske zaštite pred VUS-om uglavnom ostaje na snazi, ali se za sporove krajnjih korisnika i operatora uvodi nadležnost mjesno nadležnog upravnog suda. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. E. br. 384, 2013, 5, 7, *https://infodok.sabor.hr/GetAlternativeDocument.aspx?ent_id=14230,* 28. rujna 2018.

80 Više M. Turudić, G. Josić, *op. cit.*, 6.

81 Podjele predmeta na one kod kojih postoji dvostupanjska pravna zaštita i one kod kojih je tužbu moguće podnijeti samo izravno VUS-u. Pravilo je, kod većine regulatora, propisivanje dvostupanjske upravno-sudske zaštite protiv njihovih pojedinačnih akata, osim kod AZTN-e (jednostupanjska) i HAKOM-a (selektivna dvostupanjska). Iscrpnije vid. M. Turudić, *op. cit*., 84–100;

žene zakonske regulacije osiguravanja pravne zaštite u području elektroničkih komunikacija može se zaključiti kako se, prema izmjenama i dopunama ZEK-a od 2013, zakonodavac odlučio za preokret u predviđanju dva moguća pravca rješavanja upravnih sporova. Smatramo da su opcije raspodjele nadležnosti (u ovom slučaju selektivne dvostupanjske upravno-sudske zaštite) između prvostupanjskih upravnih sudova i VUS-a, temeljem jasnih kriterija[82] poželjne. No, ako ćemo isticati cilj potrebe ujednačavanja i uniformiranosti zakonskih rješenja u pružanju pravne zaštite protiv pojedinačnih odluka regulatornih agencija, onda se zalažemo da se odabere jedan oblik pravnog puta jednak za sve odnosno jednako pravno uređenje unutar posebnih zakona. Ako se, pak, naglasak želi staviti na stručnost sudaca, složenost materije, specifičan karakter sporova i specijaliziranost u ovome području, onda smo za rješenje kojim se odabire jedan upravni sud ili poseban odjel unutar VUS-a, čiji će se suci posebno usavršavati/specijalizirati/educirati za rješavanje sporova iz nadležnosti regulatornih agencija.

3.4. Upravno-sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u području tržišnog natjecanja

Cjelovit pravni okvir zakonskog reguliranja područja prava tržišnog natjecanja postavljen je *Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja* – ZZTN[83] te uredbama Vlade RH. Važeći zakonodavni okvir primjenjuje se na ponašanje poduzetnika na tržištu u dijelu koji se odnosi na zabranjene sporazume između poduzetnika, zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika i ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika s učinkom na teritoriju Republike Hrvatske. Između niza regulatornih zadaća, ovlast donošenja odluka[84] kojima se ocjenjuje, utvrđuje i sankcionira protutržišno ponašanje[85] povjerena je još jednom neovisnom

M. Turudić, „Upravno-sudski nadzor nad regulacijskim agencijama za mrežne industrije", *Hrvatska i komparativna javna uprava (HKJU)*, 4/2014, 1023–1029.

82 Uzimajući u obzir složenost materije o kojoj regulatori odlučuju i ovlastima kojima (prilikom odlučivanja o pravima i obvezama korisnika usluga) raspolažu, zatim rješavanje složenih pravno-ekonomskih i tehničkih pitanja važnih za gospodarski uspjeh poduzetnika, specijalizacija i drugi.

83 *Narodne novine*, br. 79/09, 80/13.

84 Osobito je značajna glava VII ZZTN-a (čl. 35–59) koja se odnosi na provođenje postupaka u nadležnosti AZTN-e.

85 AZTN provodi opsežne ispitne postupke, analize, ispitivanja te istrage o eventualnom narušavanju ili sprečavanju tržišnog natjecanja, zlouporabama

regulatoru Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja – AZTN.[86] Obzirom da su i AZTN-i povjerene regulatorne, izvršne te nadzorne ovlasti i funkcije, važno je ustvrditi na koji je način regulirana sudska zaštita od pojedinačnih akata koje donosi u provođenju upravnih postupaka za zaštitu prava tržišnog natjecanja. Žalba na odluke AZTN-e nije bila dopuštena niti prema jednom od ZZTN-a (od 1995. do 2009), već se sudska zaštita predviđala kroz mogućnost pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom,[87] propisujući žurnost rješavanja sporova. Upravno-sudska zaštita izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2013. povjerena je isključivo VUS-u,[88] kako bi se omogućila kvalitetna i potpuna zaštita stranaka. Ovo je jedino regulatorno tijelo kod kojega se upravno-sudska kontrola osigurava aktiviranjem samo jednostupanjskog upravnog spora. Jedna od specifičnosti predloženih izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2013, ogleda se i u dodjeljivanju nadležnosti VUS-u[89]

vladajućeg položaja poduzetnika, sklapanju zabranjenih sporazuma, nedopuštenih i dopuštenih koncentracija među poduzetnicima, monopolizacije tržišta itd. Provodi postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja, postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznenih mjera zbog povrede ZZTN-a te čl. 102–103 UFEU-a (čl. 52, 60–65 ZZTN-a), podnosi zahtjev VUS-u za davanje naloga za određivanje nenajavljene pretrage (čl. 42–46 ZZTN-a), provodi postupak utvrđivanja zabranjenog sporazuma (čl. 8–9, 38, st. 1 ZZTN-a), može pokrenuti postupak protiv određenog poduzetnika i donijeti rješenje o privremenoj mjeri u hitnim slučajevima (čl. 51 ZZTN-a), rješenje o utvrđivanju zlouporabe vladajućeg položaja (čl. 14 ZZTN-a) i brojne druge.

86 Osnovana je odlukom Hrvatskog sabora od 20. rujna 1995, a započela je sa radom 1997. Odredbe o AZZTN-i sadržane su u čl. 26–34 ZZTN-a.

87 Iz sudske prakse Upravnog suda RH (gdje je do studenoga 2012. pokrenuto 192 spora) u odnosu na tužbe protiv odluka AZTN-e, proizlazi da su u sporovima vezanim za postojanje/nepostojanje zabranjenih sporazuma poduzetnika, postojanje/nepostojanje vladajućeg položaja poduzetnik, akti AZTN-e ocijenjeni zakonitima. Više o sudskoj praksi u ovoj vrsti sporova vid. V. Kos, *op. cit.*, 248–261.

88 Rostaš-Beroš ističe kako se jedan od dva razloga izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2013, odnosio na nadležnost VUS-a. Vid. L. Rostaš-Beroš, „Nadležnost upravnih sudova u zaštiti tržišnog natjecanja", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (ZPFSR)*, 1/2014, 350.

89 U prilog dodjeljivanju ove ovlasti isključivo VUS-u proizlazi: „...kako je riječ o hitnom i tajnom postupku, o kojemu sud mora odlučiti u roku dva dana od zaprimanja zahtjeva, a prostorije poduzetnika u kojima je potrebno provesti nenajavljenu pretragu često se nalaze na područjima nadležnosti različitih upravnih sudova, kako bi se zadovoljilo prvenstveno načelo hitnosti i tajnosti, a potom ekonomičnosti, smatramo neophodnim urediti nadležnost jednog

za odlučivanje o zahtjevima AZTN-e za davanje naloga za provedbu nenajavljene pretrage poslovnih i drugih prostorija, zemljišta, prijevoznih sredstava, dokumenata, isprava, kao i pečaćenje te privremeno oduzimanje predmeta.[90]

ZZTN u IX dijelu (čl. 67–69) sadržava posebne dodatne odredbe o obliku sudske zaštite protiv odluka AZTN-e.[91] Iako se radi o svega dva članka njima su uređena temeljna pitanja značajna za postupak osporavanja odluka AZTN-e poput: 1) oblik pravne zaštite s obzirom na vrste odluka: rješenje[92] i zaključak[93] (čl. 67, st. 1 i 3)[94], 2) rok u kojem tužbu može podnijeti nezadovoljna stranka (čl. 67, st. 1)[95], 3) razlozi za podnošenje tužbe (čl. 67, st. 1)[96], 4) aktivna legitimacija (krug ovlaštenika) za podnošenje tužbe (čl. 67, st. 5), 5) nesuspenzivni učinak tužbe

suda za odlučivanje o zahtjevima Agencije za izdavanjem naloga za provedbu nenajavljene pretrage, i to Visokog upravnog suda Republike Hrvatske..." Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 390, 2013, 33, *http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54807,* 29. rujna 2018.

90 Čl. 42–46 ZZTN-a.

91 Analizu upravnog spora pred VUS-om zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju detaljnije vid. i D. Akšamović, „Sudska kontrola u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u hrvatskom i poredbenom pravu", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu (ZPFZ)* 3–4/2017, 408–415, A. Đanić Čeko, *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016, 315–321.

92 U odnosu na vrste predmeta o kojima AZTN odlučuje u upravnim postupcima moguće je tužbom pred VUS-om zatražiti ocjenu zakonitosti sljedećih rješenja: rješenje o utvrđivanju zabranjenog sporazuma (čl. 9), rješenje o utvrđivanju zlouporabe vladajućeg položaja (čl. 14), rješenje o ocjeni (dopuštenosti)koncentracije poduzetnika (čl. 22 st. 7), rješenje kojim se utvrđuje povreda ZZTN-a ili čl. 101 ili 102 UFEU (čl. 37), rješenje kojim se izriče upravno-kaznena mjera, rješenje kojim AZZTN odlučuje o priznavanju položaja stranke u postupku (čl. 36, st. 4), rješenje o privremenoj mjeri (čl. 51, st. 4) i druga.

93 Prema čl. 67, st. 3 ZZTN-a protiv zaključka AZTN-e nije dopuštena žalba niti postoji mogućnost pokretanja upravnog spora. No, tužbom je moguće pobijati i zaključak samo kada se ona podnosi protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari. To je i u skladu s čl. 4, st. 3 ZUS-a. Vid. čl. 39, st. 2 (zaključak o pokretanju postupka) i slučajeve kojima je propisano donošenje zaključka prema čl. 58, st. 2 ZZTN-a.

94 Vid. čl. 58 ZZTN-a kojim se propisuju akti (rješenja i zaključci) AZTN-a, dok su u čl. 59 sadržane odredbe o dostavi i objavi rješenja i ostalih akata AZTN-a.

95 Klasičan zakonski rok za podnošenje tužbe – 30 dana od dana dostave rješenja.

96 Iz zakonom pobrojanih razloga vidljivo je da se radi o klasičnim pogreškama odnosno uobičajenim žalbenim razlozima (prva tri), dok je zadnji razlog za

(čl. 67, st. 4), 6) sastav Vijeća VUS-a za odlučivanje o tužbi (čl. 67, st. 1), 7) postupak pred Vijećem VUS-a u pogledu iznošenja novih činjenica i predlaganja dokaza (čl. 68), 8) žurnost sporova pred VUS-om (čl. 69). Analizirajući ZZTN u odnosu na odredbe kojima se (osim u istaknutim zakonskim člancima) propisuje sudska zaštita pred VUS-om, upućujemo i na čl. 36, st. 4, čl. 38, st. 8, čl. 39, st. 2, čl. 41, st. 3, čl. 51, st. 4 kojima se uređuju upravni postupci[97] u nadležnosti AZTN-e. Razlog propisivanja žurnosti može se opravdati zakonodavčevom ocjenom da zbog specifičnosti materije sektorskog zakona upravo regulira ovaj oblik upravno-sudske zaštite kako bi se pridonijelo učinkovitosti i ekonomičnosti u korelaciji s trajanjem postupka (duljina i razuman rok) pred sudom, što je od važnosti za provedbu sektorskih zakona i razvoj tržišnog natjecanja te utjecaja na dinamičnost tržišta. Učinkovita, potpuna i kvalitetna sudska zaštita u području djelovanja ove regulatorne agencije posebno je značajna s aspekta jamstva ustavnih gospodarskih i poduzetničkih sloboda i prava te je zakonodavac očito zauzeo i stav da je riječ o materiji koja je od vitalne važnosti za učinkovito funkcioniranje tržišta i izgradnju tržišne ekonomije.

3.5. Pravna zaštita u žalbenom postupku i upravno-sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u području javne nabave

Regulatorni okvir u području javne nabave u Republici Hrvatskoj koji je usklađen s relevantnom pravnom stečevinom Europske unije normiran je Zakonom o javnoj nabavi-ZJN.[98] Primarno se ZJN odnosi na postupak dodjele ugovora i okvirnih sporazuma u području javne nabave u postupcima koje provode javni i sektorski naručitelji.[99] Neki od važnih ciljeva u području javne nabave odnose se na: veću efikasnost sustava javne nabave zbog smanjenja administrativnih troškova i opterećenja, ubrzavanje provedbe postupka javne nabave, povećanje transparentnosti i učinkovitosti postupka i donošenja odluke odabiru, pozitivna interakcija države s gospodarskim subjektima, odgovarajuće

podnošenje tužbe prilagođen području tržišnog natjecanja i ovlastima koje pripadaju AZTN-i.

97 Pri tome primjenjuju odredbe ZUP-a i Prekršajnog zakona, *Narodne novine*, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17.

98 *Narodne novine*, br. 120/16. Stupio na snagu 1. siječnja 2017.

99 Vid. čl. 6, st. 1 ZJN-a kojim se propisuje tko se smatra javnim naručiteljem i čl. 7, st. 1 ZJN-a tko su sektorski naručitelji.

uspostavljen sustav pravne zaštite, stručnost kadrova, komunikacija i razmjena podataka putem elektroničkih sredstava, povećanje ekonomske, financijske i tehničke djelotvornosti sustava javne nabave i brojni drugi. Sustav pravne zaštite reguliran je u glavi IV ZJN-a (čl. 398–433) te je postavljen kako bi osigurala veća zaštita prava gospodarskih subjekata.

Stoga ćemo prvotno ukratko iznijeti tijek žalbenog postupka pred nadležnim tijelom, a zatim analizirati odredbe o sudskoj zaštiti. Žalbeni se postupak provodi primjenom odredbi ZUP-a, a temelji se na načelima javne nabave i upravnog postupka. Provodi ga Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave – DKKPJN, koja odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka donesenih u postupcima javne nabave te o zakonitosti ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave. Analizom ZJN-a specifičnosti žalbenog postupka u području javne nabave ističu se u pogledu: stranaka,[100] žalitelja (tko ima pravo na žalbu), jedinstvenog žalbenog roka (10 dana), načina predaje žalbe (npr. elektronička žalba),[101] postupanja DKKPJN-e kada *ex officio* pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede postupka javne nabave,[102] postupanje naručitelja u vezi sa žalbom, pozivanje naručitelja na dostavu dokumentacije, izvješćivanje odabranog ponuditelja i natjecatelja o postojanju žalbenog postupka, dostave odluka i brojne druge. DKKPJN-oj zakonski dodijeljene ovlasti po žalbi pobrojane su kroz 11 točaka u čl. 425 ZJN-a te sukladno tome donosi odluke (rješenja i zaključke). O žalbama odlučuje na sjednicama vijeća koje nisu javne. Odluku o žalbi mora donijeti u roku od trideset dana od dana predaje uredne žalbe. Dostavlja ih javnom objavom na svojim internetskim stranicama.

Odredbe o sudskoj zaštiti sadržane su u glavi V u čl. 434 ZJN-a. Nezadovoljne stranke protiv odluka DKKPJN-e mogu pokrenuti upravni spor pred VUS-om. Rok za podnošenje tužbe[103] iznosi osam dana od dana javne objave, ako je tim načinom dostavljena odluka (u

100 Stranke žalbenog postupka su žalitelj, naručitelj, odabrani natjecatelj i odabrani ponuditelj.

101 Vid. čl. 405, st. 2, 6 ZJN-a.

102 Pobrojane su u čl. 404, st. 2 ZJN-a.

103 Za rokove podnošenja tužbe vid. čl. 24 ZUS-a.

pravilu), u protivnome se primjenjuje čl. 24, st. 1 ZUS-a. Određuje se rok od trideset dana od dana podnošenja uredne tužbe u kojem VUS mora donijeti odluku u upravnom sporu. Time se već ukazuje na hitnost odlučivanja u području javne nabave. Važno je za istaknuti kako se propisuje i način odlučivanja VUS-a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva i poništavanja pobijane odluke DKKPJN-e.[104] Radi se o materiji koja je tek nedavno stavljena u nadležnost VUS-a, o čemu u prilog za sada ide i mali broj upravnih sporova.

Tablica 1. Specifičnosti upravno-sudskog spora u odlučivanju na temelju *lex specialis* – posebni slučajevi upravno-sudske zaštite pred VUS-om

	Pravo na pristup informacijama	Lokalna i područna (regionalna) samouprava	Elektroničke komunikacije	Tržišno natjecanje	Javna nabava
Oblik pravne (sudske) zaštite (je li kod svih slučajeva propisano pokretanje isključivo 1˚ upravnog spora pred VUS-om)*	– *žalba** Povjereniku za informiranje (čl. 25, st. 1 ZPPI-a) – jednostupanjski upravni spor – VUS (čl. 26, st. 1 ZPPI-a)	– nema žalbe – jednostupanjski upravni spor – VUS (čl. 24, st. 5, čl. 78a, st. 3, čl. 85, st. 2, čl. 85c, st. 2 ZLPRS-a)	– nema žalbe – jednostupanjski upravni spor – VUS (čl. 18, st. 2, *iznimka* – čl. 116 ZEK-a) + *upravni spor* pred mjesno nadležnim upravnim sudom* (čl. 116 ZEK-a, *iznimka* – čl. 18, st. 2, čl. 51 ZEK-a)	– nema žalbe jednostupanjski upravni spor – VUS (čl. 67 ZZTN-a)	– *žalba** Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (čl. 398, čl. 401, čl. 405–433 ZJN-a)
Rok za podnošenje tužbe (specifičnosti vezane za rok za odlučivanje VUS-a o tužbi/ /suspenzivnost tužbe)	– 30 dana (čl. 24, st. 1 ZUS-a) * tužba ima *odgodni* učinak * 90 dana da VUS donese odluku o tužbi	– 30 dana (čl. 24, st. 1 ZUS-a) – 8 dana (čl. 85, st. 2, čl. 85c, st. 2 ZLPRS-a) * 30 dana da VUS donese odluku o tužbi (samo prema čl. 85, st. 4, čl. 85c, st. 4 ZLPRS-a)	– 30 dana (čl. 24, st. 1 ZUS-a)	– 30 dana (čl. 67, st. 1 ZZTN-a)	– 30 dana (čl. 24, st. 1 ZUS-a) – 8 dana od dana javne objave (čl. 434, st. 2 ZJN-a)* * 30 dana da VUS donese odluku o tužbi

104 Vid. čl. 434, st. 4 ZJN-a.

	Pravo na pristup informacijama	Lokalna i područna (regionalna) samouprava	Elektroničke komunikacije	Tržišno natjecanje	Javna nabava
Vrsta odluke i nadležno tijelo koje odluku donosi	– rješenje – tijelo javne vlasti – Povjerenik za informiranje	– odluka, rješenje – Ministarstvo uprave – Vlada RH	– odluke i drugi upravni akti, rješenje – HAKOM – inspektor elekt. kom.	– rješenje * zaključak, nalog – AZTN	– odluka o odabiru – odluka o poništenju – odluka o nedopustivosti sudjelovanja – javni naručitelj – DKKPJN
Hitnost (žurnost) postupka	– prema prijašnjim zakonima (2003, 2011) – brisane odredbe o žurnosti (2013)	– hitnost kod rješavanja o tužbi protiv rješenja Vlade RH (samo prema čl. 85, st. 3 i čl. 85c, st. 3 ZLPRS-a)	– prema prijašnjim zakonima (2008) – brisane odredbe o žurnosti (2011)	– propisana žurnost spora pred VUS-om (čl. 96 ZZTN-a)	– nije propisana hitnost rješavanja spora

Izvor: *izrada autorice rada*

Tablica 2.
Broj jednostupanjskih upravnih sporova pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (1.1.2012. – 31.12.2017)

	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	UKUPNO
LPRS	0	2	1	0	2	2	**7**
EK	35	72	29	9	47	99	**291**
PI	0	17	42	30	40	173	**302**
TN	0	14	16	46	12	4	**92**
JN	0	0	1	1	0	45	**47**

Izvor: *obrada autorice rada (prema ustupljenim podacima Visokog upravnog suda Republike Hrvatske)*

4. ZAKLJUČAK

Ako se zakonodavac opredijeli normirati određene iznimke u okviru posebnog režima pravne (sudske) zaštite, smatramo da moraju postojati jasni kriteriji i opravdani razlozi za otklon od uobičajenog općeg koncepta (upravno) sudske zaštite (i to samo iznimno). Dvojbena su neka od propisanih iznimaka za koje smatramo da je trebalo postaviti drugačiji mehanizam pravne zaštite. Svako daljnje širenje iznimaka može rezultirati sve većim sektorskim pritiscima prema uvođenju novih, što ne podržavamo.

Analizirajući odredbe posebnih zakona izdvojit ćemo neke specifičnosti koje mogu poslužiti kao kriteriji primjenjivi u uvođenju iznimaka u hrvatski sustav upravnog sudovanja. Radi se o sljedećim karakteristikama: 1) odabir određenih posebnih upravnih područja/upravne materije, 2) primarna odrednica odabira pojedinih upravnih stvari ističe se u posebnosti i iznimnoj važnosti odabrane materije, 3) određeni donositelji (vrsta tijela) protiv čijih odluka (u pravilu rješenja) u upravnom postupku žalba nije dopuštena, 4) drugačiji procesnopravni položaj (postupak pred VUS-om drugačiji u odnosu na spor pred prvostupanjskim upravnim sudovima i eventualno u žalbenom postupku), 5) odlučivanje u vijećima u prilog veće stručnosti i znanja, 6) hitnost odlučivanja u odabranim postupcima pred VUS-om.

Zajedničko svim posebnim zakonima jest da se propisuje sudska zaštita pred VUS-om u jednostupanjskom upravnom sporu. Iznimku u pogledu pravne zaštite u upravnom postupku predstavlja područje prava na pristup informacijama i javne nabave, jer se protiv rješenja nadležnih tijela propisuje pravo žalbe. Isto tako, iznimno se u području elektorničkih komunikacija u zakonom propisanim slučajevima predviđa selektivna dvostupanjska upravno-sudska zaštita. Većina posebnih upravnih područja predstavlja ustavno zajamčena prava (slobode), ali se s toga aspekta ne bismo opredijelili za razlog dodijeljivanja ovakvog mehanizma sudske zaštite. Može li se u odnosu na druga ustavna prava (jednako važećeg ranga) istaknuti veća važnost prava na pristup informacijama, prava na LPRS, pravo tržišnog natjecanja kako bi se opravdalo odstupanje od općeg režima upravnog sudovanja? Mišljenja smo da bi se prvostupanjskim upravnim sudovima (osobito prema prijašnjem konceptu suđenja u vijećima prema ZUS-a iz 2010) moglo do-

dijeliti u nadležnost rješavanje u stvarima iz područja prava na pristup informacijama. Navedeni sudovi odlučuju i o drugim ustavnim i konvencijski zajamčenim pravima i slobodama, ali i puno složenijim pitanjima kojima se izravno utječe na kvalitetu života građana. Razlog dodjeljivanja sudske zaštite izravno VUS-u i smanjivanje broja stupanjeva odlučivanja u upravnom postupku i sporu u području regulatora, ogleda se u ocjeni zakonodavca da su predmeti tržišnog natjecanja i elektorničkih komunikacija posebno složeni te zahtijevaju hitnost (monopolska prevlast regulatora, regulatorne ovlasti, utjecaj privatnog sektora na javni, europska regulativa, razvoj mrežnih industrija, širenje sektorskih tržišta itd.). U istaknutim je posebnim upravnim područjima tržišnog natjecanja, elektorničkih komunikacija te javne nabave osobito značajno poznavanje prava Europske unije te praćenje sudske prakse Europskog suda. U tome smjeru mišljenja smo kako bi u cilju unapređenja razine upravno-sudske zaštite bilo oportuno odrediti jedan upravni sud (Upravni sud u Zagrebu) ili poseban odjel unutar VUS-a, čiji će se suci posebno (sustavno) usavršavati i specijalizirati za navedena upravna područja. Valja napomenuti kako se jedino Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama ZZTN-a s Konačnim prijedlogom zakona iz 2013. podrobnije objašnjava opravdanost povjeravanja nadležnosti VUS-u u jednostupanjskom upravnom sporu te djelomično Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama ZEK-a, s Konačnim prijedlogom zakona iz 2013.

Propisivanje roka u kojem VUS treba donijeti odluku u upravnom sporu ili izričito da su sporovi pred VUS-om hitne naravi, stavlja prednost pred drugim predmetima o kojima VUS odlučuje kao drugostupanjski sud. Nadalje, navedeno dovodi u pitanje ovlasti VUS-a kada odlučuje kao prvostupanjski sud sukladno čl. 58, st. 1 ZUS-a (poništavanja rješenja i meritornog rješavanja, a ne vraćanja na ponovni postupak osim iznimno kada to ne može obzirom na prirodu stvari). U analiziranim se upravnim područjima u pogledu sudske zaštite odstupa od pravila upravnog sudovanja i svrhe same reforme upravnog sudovanja.

Ana Đanić Čeko, PhD
Postdoctoral Researcher at the Faculty of Law,
University of J. J. Strossmayer in Osijek

SPECIFICS OF THE ROLE OF THE HIGH ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA IN SINGLE-INSTANCE ADMINISTRATIVE DISPUTE ACCORDING TO SPECIAL LAWS (*LEX SPECIALIS*)

Summary

In some cases, administrative issues cannot be processed by applying the Administrative Disputes Act from 2010 and are not under the jurisdiction of the single-instance administrative courts and are therefore forwarded to the higher judicial instance. There are, however, no rules to be applied for recognizing such cases neither in the domestic nor in the European comparative acts. High Administrative Court of the Republic of Croatia makes its decisions first and foremost as the second-instance court (appealing court). The author will thus emphasise the specific features regarding its role and position when referring to offering judicial protection in special administrative cases. Furthermore, the author will offer insight into the detailed analysis on how the Administrative Disputes Act from 2010 defines the jurisdiction of the High Administrative Court of the Republic of Croatia, based on which it is legally certified to act as a single-instance administrative court. These are legally prescribed administrative cases in accordance with five special laws (since 2017) which prescribe the way for applying legal protection by filing a request directly to the High Administrative Court of the Republic of Croatia. In addition, the author will show the total number of administrative disputes in the time span from 2012 to 2017 by using tables as well as its specific features regarding the decision-making processes in accordance with specially prescribed acts. Lastly, the author will attempt to determine whether it is justified for all the legally prescribed cases to be concluded in a single-instance by the highest specialised court within the administrative adjudication.

Key words: *Administrative Disputes Act. – Single-instance administrative dispute. – Specialized administrative adjudication. – High Administrative Court of the Republic of Croatia. – Special laws. – Special administrative areas.*