

OVLASTI ŽALBENOG SUDA U UPRAVNOM SPORU

Mr. sc. Inga Vezmar Barlek
Sutkinja Viskog upravnog suda Republike Hrvatske

UDK:
Ur.: 10. prosinca 2012.
Pr.: 15. veljače 2013.
Stručni rad

Sažetak

U radu se analiziraju ovlasti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kao žalbenog suda kada odlučuje o žalbama protiv presuda, odnosno rješenja prvostupanijskih upravnih sudova. Iznosi se tijek žalbenog postupka od ispitivanja podobnosti žalbe za meritorno odlučivanje do donošenja meritorne odluke o žalbi te se ukazuje na uočene probleme u sudskoj praksi u primjeni ovog dijela odredbi novog ZUS-a, kao i na dvojbe na koje sudska praksa još nije dala odgovore.

Ključne riječi: *žalba, dopuštenost žalbe, osnovanost žalbe, odbijanje žalbe, poništavanje prvostupanijske odluke, odgoda izvršenja prvostupanijske odluke.*

1. UVOD

Nakon opsežne reforme upravnog spora, od 1. siječnja 2012. Upravni sud Republike Hrvatske nastavio je s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske.¹ Njegova nadležnost propisana je člankom 23a Zakona o sudovima i člankom 12. stavkom 3. Zakona o upravnim sporovima, tako da Visoki upravni sud odlučuje: 1. o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, 2. o zakonitosti općih akata, 3. o sukobu nadležnosti između upravnih sudova, 4. u drugim zakonom propisanim slučajevima.² Od posebnih zakona koji uređuju nadležnost Visokog upravnog suda, do pisanja ovog rada donesen je samo jedan i to Zakon o elektroničkim komunikacijama koji propisuje nadležnost Visokog upravnog suda protiv odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i telekomunikacije.³

- 1 Članak 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Narodne novine broj 130/11. Dalje: Visoki upravni sud.
- 2 Zakon o sudovima, Narodne novine broj 150/05., 16/07., 113/08., 153/09., 116/10., 27/11. i 130/11. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10. Dalje: ZUS.
- 3 Članak 18. stavak 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine broj 73/08. i 90/11.

Dakle, Visoki upravni sud nadležan je odlučivati kao prvostupanjski sud - u slučajevima određenim posebnim zakonom te kao drugostupanjski sud kada odlučuje o žalbama protiv odluka upravnih sudova. Mogućnost podnošenja redovnog pravnog lijeka protiv odluka prvostupanjskih sudova propisana je ZUS-om i ujedno su određeni uvjeti pod kojima se žalba može podnijeti protiv presuda, odnosno rješenja upravnih sudova.

U nastavku rada obrađuju se ovlasti koje Visoki upravni sud ima kada odlučuje kao drugostupanjski, odnosno žalbeni sud, pri čemu se rad u dijelu oslanja na teoriju građanskog procesnog prava imajući na umu specifičnosti upravnog spora u odnosu na parnični postupak. Iako u ZUS-u više nema opće norme o odgovarajućoj primjeni Zakona o parničnom postupku⁴ u pitanjima koja nisu regulirana ZUS-om, već se samo primjenjuju njegove pojedine odredbe kada je to ZUS-om izričito propisano;⁵ analizirajući ovlasti žalbenog suda učinilo se korisnim upotrijebiti poneka razmatranja o žalbenom parničnom postupku.

Obnašajući funkciju žalbenog suda Visoki upravni sud donosi odluke procesne i meritorne naravi. Kada odlučuje o žalbi protiv rješenja, dakle odluci koja ima postupovni značaj, odlučuje rješenjem. Kada odlučuje o žalbi protiv presude, dakle o meritornoj odluci, tada odlučuje presudom. Žalbeni sud prije svega ocjenjuje je li žalba podobna za meritorno odlučivanje i tek ako je podobna za meritorno odlučivanje, pristupa odlučivanju o njezinoj osnovanosti.⁶

2. ŽALBA PROTIV PRESUDE

2.1. Ispitivanje podobnosti žalbe

Prije donošenja meritorne odluke o žalbi Visoki upravni sud mora ispitati je li žalba podobna za meritorno odlučivanje, odnosno jesu li ispunjene procesne pretpostavke za ispitivanje njezine meritorne osnovanosti. U tu svrhu žalbeni sud mora ispitati je li žalba pravodobno podnesena, je li ju podnijela ovlaštena osoba te je li uredna. Ove procesne pretpostavke treba ispitati već prvostupanjski upravni sud i ako nisu ispunjene, prvostupanjski sud će odbaciti žalbu. Međutim, ako je prvostupanjski sud to propustio učiniti, žalbu će zbog nedostatka neke od navedenih pretpostavki odbaciti Visoki upravni sud. Slijedi kako u postupku odlučivanja o procesnim pretpostavkama za podobnost meritornog odlučivanja o žalbi, sudjeluju dva suda: prvostupanjski kojemu se žalba podnosi (*judex a quo*) i drugostupanjski koji je nadležan meritorno odlučivati o pravnom lijeku (*judex a quem*).⁷

4 Zakon o parničnom postupku, Narodne novine broj 53/91., 91/92., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11. i 148/11. – pročišćeni tekst. Dalje: ZPP.

5 Članak 33. stavak 5. ZUS-a: izvođenje dokaza. Članak 34. stavak 3. ZUS-a: pribavljanje dokaza. Članak 54. stavak 2. ZUS-a: održavanje reda na raspravi.

6 Vidi i teoriju građanskog procesnog prava u: Triva, S., Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 708.

7 Članak 71. i članak 72. stavak 1. ZUS-a. Triva, S., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 663.

2.1.1. Pravodobnost žalbe

Da bi žalba bila podobna za meritorno odlučivanje, ona prije svega mora biti pravodobna, odnosno podnesena u roku od 15 dana od dostave presude. Moglo bi se zaključiti da taj rok vrijedi i za sve podneske kojima se žalba proširuje i dopunjuje.⁸ U dugogodišnjoj sudskoj praksi Upravnog suda Republike Hrvatske zauzeto je stajalište kako sud podneske kojima se nadopunjava tužba, uzima u razmatranje samo ako su podneseni u roku za tužbu.

2.1.2. Procesna legitimacija za podnošenje žalbe

Da bi žalba bila podobna za meritorno odlučivanje mora ju podnijeti ovlaštena osoba. S obzirom na to da je propisano kako žalbu mogu podnijeti stranke⁹ dalo bi se zaključiti kako druge osobe nisu ovlaštene na podnošenje žalbe u upravnom sporu.

U svezi s legitimacijom za podnošenje žalbe može se postaviti pitanje treba li stranka koja podnosi žalbu imati i pravni interes na podnošenje žalbe, o čemu ZUS nema posebnih odredbi. Tako se nameće pitanje je li stranka koja je u cijelosti uspjela u sporu, legitimirana podnijeti žalbu osporavajući razloge presude ili takva stranka nema pravni interes za osporavanje presude, jer više ne može očekivati nikakvu pravnu korist? Dok, međutim, stranka koja se odrekla prava na žalbu ne može biti legitimirana podnijeti žalbu, jer se tog prava odrekla, a odricanje od žalbe, kao i povlačenje žalbe, su neopozive procesne radnje.¹⁰

2.1.3. Urednost žalbe

U odnosu na kvalitetu urednosti žalbe ZUS posebno ne definira taj pojam, međutim, propisuje sadržaj žalbe.¹¹ Normu o obveznom sadržaju žalbe ne bi trebalo tumačiti pretjerano restriktivno pa zaključiti da nedostatak bilo kojeg od elemenata znači da je žalba neuredna. Takvo bi tumačenje, naime dovelo do ograničavanja stranci prava na žalbu, posebice imajući na umu kako u upravnom sporu nije obvezno da stranku zastupa profesionalnog opunomoćenika, odvjetnika.

Prema tomu kvalitetu urednosti žalbe trebalo bi svesti na ispitivanje samo nužnih elemenata koji omogućuju postupanje po žalbi, čemu ide u prilog i odredba ZUS-a prema kojoj će prvostupanjski sud pozvati žalitelja da otkloni nedostatke neuredne žalbe.¹²

8 Članak 70. stavak 1. ZUS-a. O nepravodobnim podnescima kojima se žalba proširuje vidjeti u: Triva, S., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 665. do 666.

9 Članak 66. stavak 1. ZUS-a.

10 Tako i Đerđa, D., Šikić, M.. Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 282. Članak 68. stavak 3. ZUS-a.

11 Članak 69. ZUS-a. Sadržaj žalbe. (1) *Žalba treba sadržavati: 1. oznaku presude protiv koje se podnosi, 2. opseg osporavane presude, 3. razloge zbog kojih se žalba podnosi, 4. ostale podatke propisane člankom 49. stavkom 2. ovoga Zakona.* (2) *Razlozi zbog kojih se žalba podnosi moraju biti detaljno obrazloženi.* (3) *U žalbi se ne mogu iznositi nove činjenice.*

12 Članak 71. stavak 2. ZUS-a.

Ostali elementi koje žalba mora sadržavati čine njezin poželjni sadržaj te je svakako u prilog žalitelju da ih navede, međutim zbog takvog propusta ne bi trebalo odbaciti žalbu.

2.1.4. Dopusštenost žalbe (tzv. „filtar za žalbu“)

Uz ispitivanje procesnih pretpostavki koje se odnose na pravodobnost, procesnu legitimaciju i urednost žalbe, Visoki upravni sud ocijeniti će je li žalba dopuštena. ZUS posebno ne definira pojam dopuštenosti žalbe, međutim taj termin ne koristi za žalbu koja je nepravodobna, odnosno podnesena od neovlaštene osobe ili neuredna. Radi se dakle o zasebnoj kvaliteti koju žalba mora ispunjavati da bi bila podobna za meritorno odlučivanje.

Iz teksta ZUS-a zaključuje se kako pojam dopuštenosti sadržajno uključuje postojanje osnove za podnošenje žalbe: ispitivanje postoji li neki od propisanih žalbenih razloga i je li podnesena protiv prvostupanjske reformacijske presude, odnosno protiv prvostupanjskog rješenja protiv kojeg je dopuštena.¹³

Naime, uvjeti pod kojima ZUS dopušta mogućnost podnošenja žalbe protiv presude riješeni su bitno drugačije od ostalih pozitivnih procesnih propisa.¹⁴ ZUS-om je uveden, tzv. „filtar za žalbu“ koji sprječava dopuštenost žalbe protiv svake prvostupanjske presude.¹⁵ Tako se u obrazloženju Konačnog prijedloga ZUS-a navodi ... „*Visoki upravni sud u žalbenom će postupku nadzirati zakonitost prvostupanjske presude samo kad je (prvostupanjski) sud presudom sam riješio upravnu stvar, a žalitelj tvrdi da je u prvostupanjskom postupku došlo do bitne povrede sudskog postupka ili da je pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, kao i zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Ovdje je mogućnost ulaganja žalbe uvedena samo kad je upravni sud presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke*“...¹⁶

Iz daljnjeg obrazloženja Konačnog prijedloga ZUS-a slijedi kako je „filtar za žalbu“ uveden prvenstveno radi ekonomičnosti postupka. Analiza opravdanosti ovakvog zakonskog okvira prelazi predmet i opseg ovog rada, no valja napomenuti kako se zbog ograničavanja prava na žalbu protiv prvostupanjske presude nailazi na razmišljanja o ustavnosti, tzv. „filtra za žalbu“.¹⁷

S aspekta pozitivnih normi zaključuje se kako je žalba dopuštena samo protiv prvostupanjske presude kojom je upravni sud odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, odnosno samostalna žalba protiv prvostupanjskog rješenja kada

13 Članak 72. stavak 2. ZUS-a. Tako i Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, op. cit., str. 283.

14 Članak 348. stavak 1. i članak 353. ZPP-a. Članak 463. stavak 1. i članak 467. Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine broj 152/08., 76/09., 80/11. i 121/11. – pročišćeni tekst. Dalje: ZKP. Članak 105. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09. Dalje: ZUP.

15 Članak 66. stavak 2. ZUS-a.

16 Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a sa 16. sjednice Hrvatskog sabora. Mrežna stranica <http://www.sabor.hr>.

17 Vidi Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, op. cit.. Uvodni članak prof. dr. sc. Dragana Medvedovića i komentar uz članak 66. ZUS-a.

je to ZUS-om propisano;¹⁸ uz postojanje nekog od žalbenih razloga: bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili pogrešne primjene materijalnog prava. Dakle, žalbom se mogu napadati sve aktivnosti koje je poduzimao prvostupanjski sud.¹⁹ S obzirom na to da upravnom sporu prethodi odgovarajući upravni postupak, valja imati na umu kako kao žalbeni razlog mogu poslužiti samo naprijed navedene povrede, ako ih je počinilo upravno tijelo, ali ne i povrede počinjene tijekom upravnog postupka.²⁰ Ako je takve povrede počinilo tijekom upravnog postupka javnopravno tijelo tada ih treba sanirati prvostupanjski upravni sud. U žalbi protiv presude toga suda nezadovoljna stranka može osporavati samo aktivnosti prvostupanjskog suda.

Odluka o dopuštenosti žalbe u isključivoj je nadležnosti Visokog upravnog suda, što znači da prvostupanjski upravni sudovi, premda sudjeluju u odlučivanju o podobnosti žalbe za odlučivanje, istovremeno nisu ovlašteni ocijeniti i je li žalba dopuštena. O dopuštenosti žalbe ne donosi se posebna odluka, nego Visoki upravni sud ako nađe da je žalba dopuštena, dostavlja žalbu svim strankama u sporu na odgovor, nakon čega pristupa razmatranju osnovanosti žalbe.²¹ Stoga će se odluka o dopuštenosti žalbe sadržajno činiti dio meritorne odluke o osnovanosti žalbe, pri čemu dopuštenost nije nužno posebno obrazlagati, iako se to ovisno o specifičnostima pojedinog slučaja može učiniti.

Žalba koja je podobna za meritorno odlučivanje je dvostran pravni lijek, jer se dostavlja suprotnoj strani koja u roku od osam dana ima mogućnost odgovoriti na žalbu. Taj je rok dilatornog značaja i jamči suprotnim strankama da se sa žalbom neće postupati dok taj rok ne protekne. U praksi Visokog upravnog suda odredba o dostavljanju žalbe na odgovor protumačena je na način da se na odgovor dostavlja samo žalba koja je podobna za meritorno raspravljanje.²² Pri takvom tumačenju odredbi ZUS-a Visoki upravni sud vodio se načelom učinkovitosti postupka,²³ nalazeći kako ne bi bilo ekonomično dostavljati na odgovor žalbu koju će ionako odbaciti.

2.2. Ispitivanje osnovanosti žalbe

2.2.1. Objekt osporavanja

Osporavanu presudu Visoki upravni sud ispituje samo u dijelu u kojem je osporavana žalbom, što znači kako dio presude protiv kojeg žalba nije podnesena postaje pravomoćan.²⁴

18 Članak 67. stavak 1. ZUS-a.

19 Triva, S., Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 674.

20 Članak 66. stavak 1., 3., 4. i 5. ZUS-a.

21 Članak 72. stavak 3. ZUS-a.

22 Triva, S., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 662. i 702. I u teoriji građanskog parničnog procesnog prava navodi se kako je na odgovor potrebno dostaviti podobnu žalbu.

23 Članak 8. ZUS-a.

24 Članak 73. stavak 1. i članak 63. ZUS-a. Tako i Triva, S., Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 705.

2.2.2. Granice i razlozi osporavanja

Presuda se ispituje u granicama razloga navedenih u žalbi. Ovo je nešto drugačija regulacija u odnosu na ispitivanje osnovanosti tužbenog zahtjeva u prvostupanjskom upravnom sporu, jer prvostupanjski sud nije vezan razlozima tužbe.²⁵

Međutim na razloge ništavosti pojedinačne odluke i ništetnosti upravnog ugovora u oba stupnja upravnog spora nadležni sud pazi po službenoj dužnosti, jer se radi o teškim oblicima nezakonitosti, zbog čega je takve akte potrebno ukloniti iz pravnog prometa u svako doba i neovisno o zahtjevu stranke, iako tek u povodu inicijative stranke – podnošenja tužbe, odnosno žalbe.²⁶ S obzirom na to, u odnosu na razloge osporavanja presude primjećuje se prevaga oficijoznih elemenata nad dispozitivnim, pri čemu primarno dispozitivno ovlaštenje stranke koja inicira upravni spor, odnosno žalbeni postupak ostaje netaknuto. Drugostupanjski sud, naime ni u kojem slučaju nema ovlaštenje po službenoj dužnosti inicirati žalbeni postupak, kao što ni prvostupanjski sud ni u kojem slučaju nema ovlaštenje inicirati upravni spor.²⁷

Navođenje žalbenih razloga čini ZUS-om propisani sadržaj žalbe, a znači određeno ukazivanje na konkretne povrede i propuste koje je počinio prvostupanjski sud.²⁸ Uz to, i neovisno o razlozima koje žalitelj navodi, žalbu bi trebalo dopustiti i u slučaju postojanja nekog od naprijed navedenih razloga na koje drugostupanjski sud pazi po službenoj dužnosti pod pretpostavkom da se radi o prvostupanjskoj reformacijskoj presudi, jer uvjeti za podobnost žalbe za meritorno odlučivanje moraju biti skupno ispunjeni.²⁹

ZUS dakle u odnosu na žalbene razloge daje mogućnost i obvezu drugostupanjskom sudu da po službenoj dužnosti reagira na određene nezakonitosti (ništavost pojedinačne odluke, odnosno ništetnost upravnog ugovora) koje se protežu još iz upravnog postupka, a što je propustio uvidjeti prvostupanjski sud. No propisuje mogućnost ispitivanja prvostupanjske presude samo u osporavanom dijelu, što znači da u preostalom dijelu ta presuda postaje pravomoćna. Ovo bi dalje značilo kako u slučaju da žalbeni sud utvrdi postojanje razloga na koje pazi po službenoj dužnosti u dijelu presude koji žalbom nije osporavan, ne bi imao ovlasti zadirati u dio presude koji je postao pravomoćan.

25 Članak 73. stavak 1. i članak 31. stavak 1. ZUS-a.

26 Članak 31. stavak 2. i članak 73. stavak 1. ZUS-a.

27 O odnosu dispozitivnih ovlaštenja stranka i načela oficijoznosti vidjeti u Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, op. cit., str. 704. do 705.

28 Članak 69. stavak 1. točka 3. ZUS-a. Tako i Triva, S., Dika, M. *Građansko parnično procesno pravo*. *Op. cit.* Str. 674.

29 Drugačija razmišljanja o skupnosti uvjeta za dopuštenost žalbe vidjeti u Medvedović, D. *Novi sustav upravnog sudovanja*, u: Đerđa, D., Šikić, M. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, op. cit., str. 62. do 63. Stajalište sudske prakse je da uvjeti za podnošenje žalbe moraju biti skupno ispunjeni: žalba je dopuštena samo protiv reformacijske presude uz postojanje nekog od žalbenih razloga. Vidjeti za primjer rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-116/2012 od 27. rujna 2012.

2.2.3. Žalbeni prijedlog

Žalbeni sud primarno odlučuje o osnovanosti pravnog lijeka, međutim kroz to i o meritumu spora. Odlučuje dakle o onome o čemu je prvostupanjski sud već odlučivao (ili o dijelu toga), odnosno o tužbenom zahtjevu.

Pored toga žalba može sadržavati i procesnopravni zahtjev – prijedlog žalitelja da na određeni način ispita prvostupanjsku odluku i stavi ju izvan snage. Taj procesnopravni zahtjev nije propisan kao obvezni sadržaj žalbe niti veže žalbeni sud, jer su njegova ovlaštenja za stavljanje izvan snage nezakonite odluke propisana kogentnim pravilima. Stoga i u odnosu na odluke koje žalbeni sud može donijeti valja uočiti prevagu oficijoznih elemenata nad dispozitivnim.³⁰

2.3. Odbijanje žalbe

Slučajevi u kojima će Visoki upravni sud odbiti žalbu kao neosnovanu su: ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili oni postoje, ali ne utječu na donošenje drukčije odluke; a pri tomu u oba slučaja nije našao postojanje razloga na koje pazi po službenoj dužnosti: ništavost pojedinačne odluke, odnosno ništetnost ugovora.³¹

Prvi slučaj odbijanja žalbe je normativno relativno jasan (iako se u praksi uvijek može očekivati pojavljivanje dvojbenih slučajeva), jer podrazumijeva situaciju istinske neosnovanosti žalbe s obzirom na nepostojanje žalbenih razloga.

Drugi slučaj međutim, obuhvaća situaciju u kojoj postoji neki od žalbenih razloga, međutim radi se o razlogu koji po ocjeni drugostupanjskog suda ne utječe na zakonitost presude. Ovakvo zakonsko rješenje zapravo slijedi ovlasti prvostupanjskog suda koji će odbiti tužbeni zahtjev i ako utvrdi da je u upravnom postupku bilo nedostataka, ali oni nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka.³²

To je u svakom slučaju norma koja doprinosi bržem rješavanju spora, jer Visoki upravni sud neće poništavati prvostupanjsku presudu zbog svake nezakonitosti, unatoč postojanju žalbenog razloga. Međutim, postoje mišljenja kako se uz ranije spomenuti „filter za žalbu“ ovime pretjerano ograničava pravo na žalbu, a takvo se rješenje također ne nalazi u postupovnim zakonima: ZPP-u i ZKP-u.³³ Međutim, slično rješenje predviđeno je ZUP-om kod ovlasti drugostupanjskog tijela da odbije žalbu izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja.³⁴

30 O žalbenom prijedlogu vidjeti u Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, op. cit., str. 707.

31 Članak 74. stavak 1. i članak 73. stavak 1. ZUS-a.

32 Članak 57. stavak 2. ZUS-a.

33 Đerđa, D., Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, op. cit., str. 285.

34 Članak 116. točka 2. i 3. ZUP-a. *Drugostupanjsko tijelo odbiti će žalbu ako utvrdi: da je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali da su oni takvi da nisu mogli utjecati na rješenje stvari; da je prvostupanjsko rješenje na zakonu osnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni.*

2.4. Poništavanje prvostupanjske presude

U slučaju osnovanosti žalbe Visoki upravni sud mora poništiti prvostupanjsku presudu, sam otkloniti nedostatke postupka i presudom riješiti stvar.³⁵ Valja uočiti da ZUS koristi termin *ponišćavanja* nezakonite presude, što podrazumijeva djelovanje *ex tunc*, odnosno valjanost takve prvostupanjske presude negira se od početka (*ab initio*).³⁶

Dakle u slučaju osnovanosti žalbe, ali ako nađe neki nedostatak na koji pazi po službenoj dužnosti (ništavost pojedinačne odluke ili ništetnost upravnog ugovora³⁷), žalbeni sud u upravnom sporu bez izuzetka mora donijeti reformacijsku presudu,³⁸ odnosno stavljajući izvan snage presudu prvostupanjskog upravnog suda, Visoki upravni sud nikada nema kasatorne ovlasti.

Kasatorne ovlasti znače da je žalbeni sud ovlašten samo staviti izvan snage pobijanu prvostupanjsku presudu, ali ne može meritorno odlučivati o osnovanosti tužbenog zahtjeva drukčije od prvostupanjskog suda, iako odbijanjem pravnog lijeka bitno odlučuje o meritumu. S druge strane reformacijske ovlasti drugostupanjskom sudu daju mogućnost (a u upravnom sporu i obvezu!) da preinači prvostupanjsku odluku, odnosno zamijeni ju svojom. Donošenje reformacijske presude složena je aktivnost te u sebi sadrži i kasatorno ovlaštenje. Drugostupanjski sud donosi dvije odluke: jednom poništava pobijanu presudu, a drugom tu presudu nadomješta svojom - novom meritornom presudom žalbenog suda.³⁹

U obrazloženju Konačnog prijedloga ZUS-a (vezano i uz ovlasti prvostupanjskih upravnih sudova) navodi se ...*“Donošenjem reformacijskih umjesto isključivo kasatornih odluka snažno se afirmiraju načela učinkovitosti i donošenja odluka u razumnom roku - to se može smatrati najznačajnijom novinom u što bržem ostvarivanju prava stranaka u upravnom sporu”*... Slijedi kako je ovo zakonsko rješenje posljedica težnje k efikasnosti upravnog spora kako bi se skratilo vrijeme trajanja postupka.⁴⁰

I ovo zakonsko rješenje specifično je za upravni spor i različito od ostalih pozitivnih procesnih zakona. Primjerice žalbeni sud i u parničnom i u kaznenom postupku ima ovlasti u zakonom propisanim slučajevima ukinuti prvostupanjsku presudu i predmet vratiti na ponovno suđenje.⁴¹ U novom ZUP-u nalaze odredbe slične ZUS-u, jer se sada i u upravnom postupku drugostupanjskom tijelu prije svega nameće obveza da ako su u povodu žalbe ispunjeni uvjeti za poništavanje prvostupanjskog rješenja, samo riješi stvar ne vraćajući predmet na ponovni

35 Članak 74. stavak 2. ZUS-a.

36 Perić, B., *Struktura prava*, Informator, Zagreb, 1994., str. 118.

37 Članak 73. stavak 1. ZUS-a.

38 *Reforma (lat. reformare): preoblikovanje, promjena, preustrojstvo, preinačenje, preinaka, preuđšavanje, preuredba, poboljšanje, popravak, preobrazba, preobražaj*. Klaić, B., *Rječnik stranih riječi*, Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb, 1983.

39 Triva, S., Dika, M., *Grđansko parnično procesno pravo*, op. cit., str. 671.

40 *Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a* sa 16. sjednice Hrvatskog sabora.

41 Članak 369. i 370. ZPP-a. Članak 480. stavak 1. ZKP-a.

postupak prvostupanjskom tijelu, međutim dopušteni su i neki izuzeci od tog pravila.⁴²

Nedvojbeno je da propisivanje obveznog donošenja reformacijske presude žalbenog suda pridonosi učinkovitosti i ubrzanju postupka, no može se (za sada bez odgovarajuće sudske prakse) postaviti pitanje je li ipak trebalo predvidjeti poneku iznimnu mogućnost odstupanja od tog pravila, odnosno je li naš pravni sustav koji se u domeni upravnog sudovanja temeljio pretežno na kasatornim odlukama, spreman za tako veliki, potpuni i nagli zaokret. U vrijeme pisanja ovog rada još nije bilo sudske prakse vezane uz izvršenje reformacijskih presuda (pa i prvostupanjskih),⁴³ a tek će to pokazati stvarne posljedice novog propisa. S druge strane, propisivanje makar i jednog izuzetka od obveze donošenja reformacijske presude nosi opasnost da izuzetak postane pravilo, čime se ne bi postigao cilj zakonodavca.

Nadalje ovakva regulacija može se pokazati nedostatnom ako prvostupanjski sud sam odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u sporu u kojem to nije ovlašten, jer se radi o rješavanju upravne stvari diskrecijskom ocjenom javnopravnog tijela. Žalbeni sud morao bi takvu presudu ocijeniti nezakonitom, jer se radi o povredi pravila upravnog spora.⁴⁴ S obzirom na to da se radi o diskrecijskoj ocjeni ne bi smio zadirati u ovlasti javnopravnog tijela i suditi u sporu pune jurisdikcije. Međutim, druge mogućnosti nema.

Osim toga, može se problematizirati hoće li obveza donošenja reformacijske presude ponekad nužno značiti i zahvaćanje u neosporavane dijelove prvostupanjske presude, a to bi bilo suprotno ovlaštenju suda da presudu ispituje samo u osporavanom dijelu i protivno načelu pravomoćnosti.

Slijedi kako se u slučaju osnovanosti žalbe drugostupanjski upravni spor mora provesti kao spor pune jurisdikcije, dakle Visoki upravni sud mora presudom riješiti stvar, zapravo tužbeni zahtjev. Ovo znači da primjerice ako je prvostupanjski sud pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje, drugostupanjski sud mora sam utvrditi pravno odlučne činjenice. No sprječava li ga u tomu odredba ZUS-a koja ne omogućuje *beneficium novorum*, jer je propisano kako se u žalbi ne mogu iznositi nove činjenice, dakle činjenični supstrat ograničen je na prvostupanjski upravni spor?⁴⁵ I o ovom pitanju bit će zanimljivo vidjeti sudsku praksu, a za sada bi trebalo

42 Članak 117. stavak 2. ZUP-a. Vidi Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 260. do 273.

43 *Pravomoćna presuda suda obvezna je za stranke u upravnom sporu i njihove pravne slijednike*. Članak 10. stavak 1. ZUS-a.

44 Članak 58. stavak 1. ZUS-a. *Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni*. Članak 4. stavak 2. ZUS-a. *Upravni spor ne može se voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana*. Članak 5. stavak 2. ZUP-a. *U upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana*.

45 Članak 69. stavak 3. ZUS-a.

naglasiti kako se iznošenje novog odnosi samo na materijalnopravne novote, ali u pravilu ne i na procesnopravno relevantne novote.⁴⁶

ZUS ne sadrži odredbe o zabrani reformacije *in peius*, što se kao posebno zanimljivo pitanje otvara zbog obveze žalbenog suda da donese reformacijsku presudu. Reformacijska presuda koju je donio sud drugog stupnja (a druge mogućnosti u slučaju osnovanosti žalbe nema) mogla bi značiti i presuđenje na štetu žalitelja. Je li to suprotno načelu dispozicije (jer podnošenje pravnog lijeka i određivanje opsega osporavanja presude je dispozitivno pravo stranke) i načelu *ne bis in idem* (budući da neosporavani dio presude postaje pravomoćan, a žalbeni sud u upravnom sporu ispituje presudu samo u osporavanom dijelu i u granicama žalbenih razloga).⁴⁷ Osim toga, u drugostupanjskom upravnom postupku, uz propisane iznimke, vrijedi načelo zabrane reformacije *in peius*.⁴⁸ S druge strane ne smije se zaboraviti da upravno pravo spada u grupu javnog prava⁴⁹ te da je procesnopravni zahtjev u upravnom sporu usmjeren na ocjenu zakonitosti odluka javnopravnih tijela. Navedeno zahtijeva i da presuda suda o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke kojom se zamjenjuje odluka javnopravnog tijela bude prije svega zakonita, dakle da se, neovisno o traženjima i prijedlozima stranaka, ne prizna nešto drugo ili više od onog što stranci pripada na temelju zakona (odnosno jednako tako odredi obveza). U svakom slučaju ako žalbeni sud utvrdi postojanje razloga ne koje pazi po službenoj dužnosti (ništavost pojedinačne odluke odnosno ništetnost upravnog ugovora) bio bi ovlašten reformirati prvostupanjsku presudu na štetu žalitelja.

Posebno važan dio odluke žalbenog suda ima obrazloženje, u kojem je potrebno ocijeniti žalbene navode koji su od odlučnog značenja za odluku te navesti razloge koje je sud uzeo u obzir pri donošenju odluke. Svakako bi trebalo navesti i razloge koje je sud uzeo po službenoj dužnosti.⁵⁰ Obrazloženje obuhvaća cjelokupni relevantni postupovni i materijalnopravni supstrat, jer obrazloženje presude postaje izvor prava i ne djeluje samo prema strankama u sporu, već i *pro futuro*.⁵¹

U odredbama ZUS-a o presudi i prvostupanjskog i drugostupanjskog suda, zakonodavac je propustio normirati mogućnost donošenja dopunske presude, što se u praksi može pokazati značajnim nedostatkom, pa će se do eventualne novele ZUS-a ova praznina u praksi na neki način trebati popuniti.

U sporu pune jurisdikcije Visoki upravni sud ovlašten je održati i raspravu, ali to nije obavezan. Odluka o tomu prepuštena je sudu.⁵²

46 Triva, S., Dika, M., op. cit., str. 675.

47 O zabrani tzv. reformacije *in peius* vidjeti u Triva, S., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 712. do 713.

48 Članak 118. ZUP-a. Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, op. cit., str. 265.

49 O odnosu javnog i privatnog prava vidjeti u Perić, B., Država i pravni sustav, Informator, Zagreb, 1994., str. 168. do 170.

50 Članak 75. stavak 2. ZUS-a. Triva, S., Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 713.

51 Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, op. cit., str. 287.

52 Članak 73. stavak 2. ZUS-a.

2.5. *Odgoda izvršenja prvostupanjske presude*

Pravilo je da žalba u upravnom sporu nema suspenzivni učinak, međutim Visoki upravni sud na prijedlog žalitelja može odgoditi izvršenje pobijane presude.⁵³ Dakle, hoće li Sud uspostaviti suspenzivni učinak žalbe ovisno je prije svega o dispoziciji žalitelja, jer ako on to ne traži, Sud nije ovlašten odgoditi izvršenje presude.

ZUS međutim ne propisuje uvjete pod kojima će se odgoditi izvršenje presude, kao što je primjerice propisao kod odgovnog učinka tužbe.⁵⁴ Nedostatak kriterija za uspostavljanje suspenzivnog učinka žalbe sigurno će dovesti do poteškoća u primjeni ove odredbe te se može postaviti pitanje je li ipak trebalo propisati barem neke uvjete pod kojima bi se dopustila odgoda izvršenja. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZUS-a obrazlaže se kako će Sud odgoditi izvršenje presude ako to smatra primjerenim, U komentaru ZUS-a navodi se kako bi trebalo uzeti u obzir težinu štetnih posljedica koje bi izvršenje sudske presude moglo imati za stranke.⁵⁵

O odgodi izvršenja prvostupanjske presude, Visoki upravni sud odlučuje rješenjem, jer se radi o postupovnom pitanju.⁵⁶

3. ŽALBA PROTIV RJEŠENJA

3.1. *Ispitivanje podobnosti žalbe*

3.1.1. *Dopuštenost žalbe (samostalne i nesamostalne žalbe)*

ZUS razlikuje dvije vrste žalbi protiv rješenja: one koje se mogu podnijeti samostalno i o kojima se vodi posebni žalbeni postupak te žalbe koje su po svojoj prirodi nesamostalan (vezan) pravni lijek, odnosno kojima se zakonitost rješenja pobija žalbom protiv odluke kojom se konačno odlučuje u upravnom sporu. Takve su žalbe *u biti napad na razloge odluke protiv koje je dopušten samostalni pravni lijek ako se odluka zasniva na prethodno donesenoj odluci protiv koje samostalni pravni lijek nije bio dopušten.*⁵⁷

Samostalna žalba protiv rješenja prvostupanjskih upravnih sudova dopuštena je samo, ako je to izričito propisano ZUS-om, dok protiv rješenja Visokog upravnog

53 Članak 66. stavak 6. ZUS-a.

54 Članak 26. stavak 2. ZUS-a. *Sud može odlučiti da tužba ima odgovni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu.*

55 Obrazloženje Konačnog prijedloga ZUS-a sa 16. sjednice Hrvatskog sabora. Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, op. cit., str. 276.

56 Članak 65. stavak 1. ZUS-a.

57 Triva, S., Dika, M., Gradansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 662. i 715.

suda žalba nikad nije dopuštena.⁵⁸ Ovakva regulacija doprinosi ubrzanju vođenja upravnog spora. No može se postaviti pitanje je li zbog težnje za učinkovitošću, u određenim slučajevima koji se dalje obrazlažu, neopravdano propušteno propisati pravo žalbe na neka sudska rješenja kojima se dovršava spor.

Mogućnost podnošenja žalbe protiv rješenja predviđena je, primjerice, u slučaju odbacivanja neuredne tužbe, prekida ili obustave upravnog spora, kao i protiv rješenja o privremenoj mjeri i ispravku presude.⁵⁹

Međutim, izostala je mogućnost podnošenja žalbe protiv rješenja kojim se tužba odbacuje iz razloga što nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora.⁶⁰ Takvo zakonsko određenje pokazuje se neopravdanim⁶¹ te se može postaviti pitanje dosljednosti ZUS-a, jer je istovremeno dopuštena žalba protiv rješenja o odbacivanju neuredne tužbe i rješenja o obustavi spora kojima se dovršava upravni spor, a ta posljedica nastupa i ako sud odbaci tužbu, jer je ocijenio da nisu ispunjene pretpostavke za vođenje spora. U praksi je osim toga jednostavnije procijeniti je li tužba uredna, nego ispitati, primjerice, postoji li pravni interes tužitelja, odnosno je li sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora. U tim će slučajevima sud uz utvrđenje kako tužitelj nema pravnog interesa ili je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, ocijeniti da ne postoje pretpostavke za vođenje spora. I u slučaju ocjene da je tužba neuredna kao i postojanja neke od zapreka za vođenje upravnog spora, tužba se odbacuje, ali je različito riješeno pitanje dopustivosti žalbe.

Sva rješenja protiv kojih nije dopuštena samostalna žalba, a koja se odnose na upravljanje sporom i donose tijekom upravnog spora, nezadovoljna stranka će imati mogućnost osporavati nesamostalnim (vezanim) pravnim lijekom, odnosno u žalbi protiv odluke kojom se konačno odlučuje u upravnom sporu.

Međutim, rješenje kojim se tužba odbacuje jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ne može se osporavati ni u kojem slučaju. Samostalna žalba protiv tog rješenja nije dopuštena, a do nesamostalne ne može ni doći, budući da je upravo to rješenje kojim se dovršava upravni spor. Na neopravdanost izostanka prava na žalbu u ovom slučaju prije svega ukazuju posljedice tog sudskog rješenja, koje su značajne jer se tužitelju uskraćuje sudska zaštita pred upravnim sudom. Pri tomu treba imati na umu da se tužba u upravnom sporu podnosi u roku od 30 dana od dostave pojedinačne odluke, što znači da u slučaju odbacivanja tužbe odluka

58 Članak 67. stavak 1. ZUS-a.

59 Članak 29., 45., 46., 47. i 64. ZUS-a.

60 Članak 30. ZUS-a. *Sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi: 1. da je tužba podnesena nepravodobno ili prijevremeno, 2. da se pojedinačnom odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja, 3. da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovit pravni lijek, 4. da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, 5. da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari, 6. da je tužba podnesena protiv postupovne odluke, osim ako zakonom nije drukčije propisano.*

61 Tako i Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, op. cit., str. 187.

javnopravnog tijela postaje pravomoćna,⁶² a posljedice eventualno pogrešnog odbacivanja tužbe se više neće moći ispraviti, odnosno možda će se moći ispraviti podnošenjem nekog izvanrednog pravnog lijeka protiv pravomoćne odluke javnopravnog tijela u upravnom postupku, ako će takav lijek biti dopušten imajući na umu restriktivnost razloga i rokova za dopustivost izvanrednog pravnog lijeka.

3.1.2. Pravodobnost, procesna legitimacija, urednost

Na podnošenje i druga pitanja odlučivanja o žalbi protiv rješenja na odgovarajući se način primjenjuju odredbe o podnošenju i odlučivanju o žalbi protiv presude.⁶³ Dakle, žalbeni sud će odbaciti nepravodobnu žalbu, žalbu koju je podnijela neovlaštena osoba, neurednu kao i nedopuštenu žalbu. Pri tome samo ako je žalba dopuštena, ona ima kvalitetu dvostranog pravnog lijeka, jer će se dostaviti svim strankama u sporu na očitovanje. U svim drugim slučajevima ona je jednostran pravni lijek.

U slučaju osporavanja zakonitosti nekog rješenja žalbom protiv presude, dopuštenost žalbe protiv rješenja kao nesamostalnog pravnog lijeka u upravnom sporu, ovisi o dopuštenosti žalbe protiv presude, odnosno takav nesamostalan pravni lijek bit će dopušten samo ako je prvostupanjska presuda reformacijske naravi.⁶⁴ Ako to nije, znači da žalba protiv presude nije dopuštena, što znači da drugostupanjski sud neće moći ispitati ni zakonitost rješenja koje se osporava takvom žalbom, a koje nije dopušteno pobijati samostalnom žalbom. Jedno od rješenja protiv kojeg samostalna žalba nije dopuštena i koje bi se, dakle, moglo pobijati samo žalbom protiv presude, rješenje je o troškovima spora.⁶⁵

3.2. Ispitivanje osnovanosti žalbe

Odluku o dopuštenosti žalbe žalbeni sud će manifestirati konkludentno, prelazeći na ispitivanje njezine osnovanosti, odnosno zakonitosti osporavanog rješenja, u okviru opsega osporavanja i žalbenih razloga.

3.3. Odbijanje žalbe

Imajući na umu da se kod odlučivanja o osnovanosti žalbe na odgovarajući način primjenjuju odredbe ZUS-a o odlučivanju o žalbi protiv presude, zaključuje se da će žalbeni sud odbiti žalbu protiv rješenja ako je neosnovana (ne postoje razlozi osporavanja), ali ako oni postoje, ali ne dovode do drugačije odluke.⁶⁶

62 Članak 24. ZUS-a. Članak 13. ZUP-a: *Načelo zaštite stečenih prava stranaka. Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.*

63 Članak 67. stavak 3. ZUS-a.

64 Tako i Đerđa, D., Šikić, M., Komentar Zakona o upravnim sporovima, op. cit., str. 277.

65 Članak 79. ZUS-a.

66 Članak 67. stavak 3. u svezi s člankom 74. stavak 1. ZUS-a.

3.4. Poništavanje prvostupanjskog rješenja

Propisujući ovlasti žalbenog suda kod odlučivanja o žalbi protiv rješenja, ZUS je propisao da će Visoki upravni sud poništiti nezakonito rješenje, a kao što je ranije navedeno na odlučivanje o žalbi protiv rješenja na odgovarajući se način primjenjuju odredbe o odlučivanju o žalbi protiv presude.⁶⁷

U sudskoj praksi se tako prije svega postavilo pitanje odlučuje li se o žalbi protiv rješenja presudom ili rješenjem. Visoki upravni sud protumačio je da se odlučuje rješenjem, jer se radi o postupovnim pitanjima, a o njima se odlučuje rješenjem.⁶⁸

Nadalje se postavilo pitanje koje ovlasti ima drugostupanjski sud kada odlučuje o žalbi protiv rješenja. Kao što je već navedeno, ZUS propisuje da će Visoki upravni sud poništiti nezakonito rješenje, a u svezi s odlučivanjem o žalbi protiv rješenja na odgovarajući se način primjenjuju odredbe o odlučivanju žalbi protiv presude. Stoga bi se dalo zaključiti kako u slučaju osnovanosti žalbe protiv rješenja žalbeni sud ima reformacijske ovlasti. Međutim u praksi se postavilo pitanje, ima li i kasatorne ovlasti. Visoki upravni sud je dio odredbe koji propisuje primjenu odredbi o odlučivanju žalbi protiv presude *na odgovarajući način* protumačio tako da su tom sudu dodijeljene i kasatorne ovlasti.⁶⁹

Argumentacija za ovakav stav nalazi se u činjenici što bi suprotno tumačenje u određenim situacijama dovelo do poremećaja nadležnosti i preuzimanja uloge prvostupanjskog suda od strane drugostupanjskog suda u predmetima u kojima posebnim zakonom nije propisana nadležnost Visokog upravnog suda kao prvostupanjskog suda. Primjerice, ako bi Visoki upravni sud kao žalbeni sud našao osnovanu žalbu protiv prvostupanjskog rješenja, kojim se tužba odbacuje kao neuredna i ocijenio tužbu urednom, u slučaju postojanja samo reformacijskih ovlasti trebao bi se staviti u ulogu prvostupanjskog suda i provesti prvostupanjski upravni spor te donijeti prvostupanjsku presudu. Ovo bi stranci uskratilo daljnju mogućnost podnošenja žalbe protiv prvostupanjske presude, jer u strukturi upravnog sudovanja ne postoji viši sud koji bi bio ovlašten odlučivati o redovnom pravnom lijeku protiv presude Visokog upravnog suda.

S tim u svezi treba podsjetiti kako postoje područja u kojima Visoki upravni sud sudi u prvom i jedinom stupnju (ranije spomenuti Zakon o elektroničkim komunikacijama). Međutim tu se radi o izričitoj zakonskoj odredbi kojom je tako nadležnost propisana.

67 Članak 67. stavak 3. ZUS-a.

68 Članak 65. stavak 1. ZUS-a. Vidjeti za primjer rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj USŽ-129/2012 od 27. rujna 2012.

69 Vidjeti za primjer rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj USŽ-147/2012 od 13. rujna 2012.

3.5. Odgoda izvršenja prvostupanjskog rješenja

Samostalna žalba protiv prvostupanjskog rješenja nije suspenzivan pravni lijek, dakle ne odgađa izvršenje prvostupanjskog rješenja niti ZUS daje mogućnost žalbenom sudu da uspostavi odgovni učinak.⁷⁰

4. ZAKLJUČAK

Razmatrajući pravila žalbenog postupka u upravnom sporu uvijek se prije svega nameće pitanje opravdanosti restriktivnog, tzv. „filtra za žalbu“, što međutim nije bio predmet ovog rada, ali se analizirajući ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu mora poći od te odredbe od koje ovisi dopuštenost žalbe, a samim time i tijekom žalbenog postupka. Za ocjenu dopuštenosti žalbe osobito je važna praksa žalbenog suda, odnosno tumačenje što znači da je sud prvog stupnja *sam odlučio* o pravu, obvezi ili pravnom interesu (je li to samo presuda kojom se priznaje određeno pravo, odnosno nameće obveza; je li to u određenim slučajevima i presuda kojom se samo poništavaju rješenja donesena u upravnom postupku po službenoj dužnosti te je li to i presuda kojom prvostupanjski sud odbija tužbeni zahtjev, ali u potpunosti mijenja razloge osporavane pojedinačne odluke).

U slučaju osnovanosti žalbe protiv presude ostaje otvorenim pitanje je li žalbenom sudu barem izuzetno trebalo ostaviti i kasatorne ovlasti. S obzirom na to da se ZUS u dijelu procesnih normi oslanja na pravila parničnog postupka, možda bi u eventualnoj noveli ZUS-a valjalo razmisliti kako prema teoriji parničnog procesnog prava radi otklanjanja postupovnih povreda drugostupanjski sudovi imaju u pravilu samo kasatorna ovlaštenja, u odnosu na pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje kasatorna i reformacijska ovlaštenja, a u odnosu na pogrešnu primjenu materijalnog prava samo reformacijska ovlaštenja.⁷¹

Naravno uvijek treba imati na umu posebnost upravnog sudovanja, kojemu prethode dva stupnja upravnog postupka te već i tužba u upravnom sporu ima značenje svojevrsnog pravnog lijeka kojim se traži otklanjanje nedostataka prethodno provedenog upravnog postupka. Iz tog zbog toga je opravdan argument zakonodavca kojim se isključivo reformacijska ovlaštenja žalbenog suda opravdavaju razlozima ekonomičnosti postupka (ukupnosti postupka: upravnog i upravnog spora), međutim možda bi pokoji izuzetak ipak opravdao pravilo.

Poteškoće pri donošenju drugostupanjske reformacijske presude vjerojatno će činiti i zabrana korištenja instituta *beneficium novorum*, ali i za sada otvoreno pitanje postoji li u povodu žalbe u upravnom sporu zabrana reformacije *in peius*.

U potpunosti je izostala regulacija uvjeta pod kojima će žalbeni sud odgoditi izvršenje presude te je, čini se, neopravdano izostala mogućnost pobijanja prvostupanjskog rješenja kojim se tužba odbacuje zbog toga što ne postoje

70 Članak 67. stavak 2. ZUS-a.

71 Triva, S., Dika, M., Gradansko parnično procesno pravo, op. cit., str. 671.

pretpostavke za vođenje upravnog spora, budući da se radi o rješenju kojim se dovršava upravni spor. Isto tako nije dopuštena samostalna žalba ni protiv rješenja o troškovima spora, što znači da će se takvo rješenje moći pobijati samo protiv odluke kojom se upravni spor konačno dovršava – ako je ta žalba dopuštena.

Na dio ovih pitanja odgovorit će buduća praksa Visokog upravnog suda, a o dijelu bi trebalo razmisliti pri eventualnoj izmjeni ZUS-a ili bi upravo zbog njih i trebalo pristupiti izmjeni.

Summary

THE POWERS OF COURT OF APPEAL IN ADMINISTRATIVE DISPUTE

This paper analyzes the powers of the High Administrative Court of the Republic of Croatia as an appellate court when deciding on appeals against judgments, i.e. decisions of the first-instance administrative courts, in light of the comprehensive reform of the administrative dispute as of 1 January 2012. The steps of the appeal procedure from examining the grounds of the appeal to be decided on the basis of established facts to adjudication based on the established facts are presented in detail. Furthermore, focus is placed on certain problems identified in case law when applying provisions of the new Administrative Dispute Act, as well as doubts for which settled case law offers no answers. Finally, observations on normative regulations of this part of the administrative dispute are put forward, while providing for possible directions of future legal changes.

Key words: *appeal, admissibility of appeal, grounds of appeal, dismissal of appeal, annulment of first-instance decision, suspension of the first-instance decision.*

Zusammenfassung

BEFUGNISSE DES BERUFUNGSGERICHTES IM VERWALTUNGSSTREIT

In der Arbeit werden die Befugnisse des Hohen Verwaltungsgerichtes der Republik Kroatien als Berufungsgerichtes beim Entscheiden über Berufungen gegen Urteile beziehungsweise gegen Beschlüsse erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte analysiert. Es wird der Verlauf des Berufungsverfahrens ab der Prüfung der Eignung von Berufung zur meritorischen Entscheidung bis zum Treffen der meritorischen Entscheidung über die Berufung dargestellt und es wird auf die in der Rechtsprechung wahrgenommenen Probleme bei der Anwendung dieses Teils der Bestimmungen des neuen Gesetzes über den Verwaltungsstreit als auch auf die Zweifel, welche die Rechtsprechung noch nicht beantwortet hat, hingewiesen.

Schlüsselwörter: *Berufung, Berufungszulässigkeit, Berufungsbegründung, Berufungsablehnung, Nichtigkeitserklärung der erstinstanzlichen Entscheidung, Verschiebung des Vollzugs der erstinstanzlichen Entscheidung.*

Riassunto

**POTERI DELLA CORTE D'APPELLO NEL CONTENZIOSO
AMMINISTRATIVO**

Nel contributo si analizzano i poteri dell'Alta Corte amministrativa della Repubblica di Croazia, quale Corte d'Appello, quando è chiamata a pronunciarsi riguardo alle sentenze impugnate, ovvero riguardo ai provvedimenti di primo grado dei Tribunali amministrativi. Si espone l'iter del procedimento d'appello dalla valutazione dell'opportunità del ricorso ai fini della pronuncia meritoria fino all'emanazione della decisione. Si segnalano altresì le questioni emerse nella prassi giurisprudenziale con riferimento all'applicazione delle disposizioni della nuova legge sui contenziosi amministrativi (ZUS), come anche le questioni aperte cui la giurisprudenza non ha ancora dato delle risposte.

Parole chiave: ricorso, ammissibilità del ricorso, fondamento del ricorso, rigetto del ricorso, annullamento della decisione di primo grado, sospensione dell'esecuzione della decisione di primo grado.