

Dr. sc. Dario Đerđa, izvanredni profesor
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci
Ante Galić, predsjednik
Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

ŽALBA U UPRAVNOM SPORU

UDK: 342.9 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 15. 12. 2013.

U radu se razmatra uvođenje dvostupanjskog sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj 2010. godine. Utvrđuje se potreba uvođenja žalbe u upravnosudski sustav te se pojedinačno analiziraju ograničenja vezana uz ovaj institut. Najprije se razmatra ograničenje izjavljivanja žalbe protiv rješenja, zatim stavljanje nekih prvostupajskih upravnih sporova u nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske te, konačno, ograničenja izjavljivanja žalbe na neke vrste presuda upravnih sudova. Nadalje se utvrđuju razlozi i nedostaci tzv. „filtera“ za izjavljivanje žalbe na presudu prvostupajskih upravnih sudova. U radu se ujedno razmatraju i usporednopravni instituti vezani uz pravo izjavljivanja žalbe u upravnom sporu te se utvrđuje u kojoj je mjeri hrvatsko pozitivno pravo usklađeno ili odstupa od rješenja prihvaćenih u drugim europskim državama. U zaključku autori sugeriraju potrebne intervencije u Zakon o upravnim sporovima.

Ključne riječi: *upravni spor, žalba, filter, Hrvatska*

1. UVOD

Upravnosudski nadzor uprave jedan je od najsnažnijih mehanizama zaštite prava i pravnih interesa građana i društvenih subjekata povrijeđenih odlukama i drugim postupanjem upravnih tijela, tj. tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti.¹ U pravnoj doktrini opravdano se ističe kako već i sama mogućnost pokretanja upravnog spora utječe na službenu osobu tijela koje vodi upravni postupak, tako da ovaj prilikom rješavanja upravne stvari daleko više obraća pozornost kako na sam postupak, tako i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenje zakonitog rješenja.² S gledišta pravne teorije, upravo sudski nadzor predstavlja najsavršeniji oblik nadzora zakonitosti akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba.³ Iako je upravni

¹ Ustavno jamstvo sudskog nadzora zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, propisano člankom 19., stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 85/10., provodi se ponajprije kroz upravni spor.

² Vidi primjerice Dupelj, Željko, *Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom*, *Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997., str. 31.

³ Vidi Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128. Slično tvrdi i Cardona: „*Sudski nadzor je najsnažnije jamstvo pojedinaca u njihovom ophođenju s upravom*“. Cardona, Francisco, *Converging Judicial Control of the Administration in Europe, Judicial Reform and Administrative Justice*, SIGMA, 2005., str. 2.

spor usmjeren u prvom redu na zaštitu prava građana, on vrlo snažne implikacije ima i na gospodarstvo svake države, s obzirom na to da trgovina, ali i ulaganja općenito velikim dijelom ovise upravo o odlukama upravnih tijela.⁴ Konačno, učinkoviti rad upravnih sudova uvelike pridonosi i transparentnosti rada uprave, predstavlja važan segment u borbi protiv korupcije te je osnovna poluga u ustroju zakonite, učinkovite i moderne javne uprave.

Posljednje dvije godine u Hrvatskoj se upravni spor vodi prema novim postupovnim pravilima. Dana 29. siječnja 2010. godine Hrvatski sabor donio je novi *Zakon o upravnim sporovima*,⁵ kojim su u Hrvatskoj u velikoj mjeri izmijenjeni sustav i pravila vođenja ovoga sudskog postupka. Temeljem tog *Zakona* upravni spor postavljen je u dva stupnja sudovanja, omogućeno je rješavanje sporova po sucu pojedincu, proširen je predmet upravnog spora, otvorena je mogućnost nadzora zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, utvrđena su načela koja sudovi trebaju primjenjivati tijekom vođenja spora, prilagođena je uloga tužitelja i zainteresirane osobe potpunijoj zaštiti prava i pravnih interesa, precizno je uređeno zastupanje u upravnom sporu, prvostupanjski sudovi obvezani su utvrđivati činjenično stanje i u pravilu provoditi usmenu raspravu, upravni sudovi i Visoki upravni sud ujedno su obvezani u pravilu donositi reformacijske, a ne kasatorne presude, otvorena je mogućnost pobijanja prvostupanjskih sudskih odluka u žalbenom postupku, propisane su brojne radnje koje do sada u upravnom sporu nisu bile izravno propisane, već su se neke od njih samo mogle koristiti sukladno supsidijarnoj primjeni *Zakona o parničnom postupku*, uvedeni su neki novi instituti, kao npr. privremene mjere i ogledni spor, na drukčiji je način uređeno izvršenje sudskih odluka, otvorena je mogućnost sklapanja sudskih nagodbi i sl.

Može se ustvrditi kako je novi *Zakon o upravnim sporovima* usklađen sa zahtjevima *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*,⁶ pravnom stečevinom Europske unije te drugim zakonskim rješenjima u Republici Hrvatskoj. No, ovaj je *Zakon* u svojoj dvogodišnjoj primjeni pokazao i određene nedostatke, nedorečenosti pa čak i ograničenja. Tako se, primjerice, privatna osoba koja je stranka upravnog ugovora sukladno ovome *Zakonu* ne može naći u ulozi tuženika, čak niti kada je razlog ništetnosti upravnog ugovora na njezinoj strani. Privremene mjere i ogledni spor nisu uređeni na način da se mogu jednoobrazno primjenjivati na svim prvostupanjskim upravnim sudovima. Iznimno malim brojem presuda kojima se usvaja tužbeni zahtjev ujedno se rješava i upravna stvar. Odredbe *Zakona o općem upravnom postupku* koje se odnose na izvršenje, posebno na izvršenje putem trećih osoba i izvršenje neposrednom prisilom, nisu prilagođene izvršenju u upravnom sporu, mogućnost sklapanja sudske nagodbe u velikom broju predmeta

⁴ Vidi Woehrling, Jean-Marie, *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model*, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006., str. 36.

⁵ *Zakon o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10.

⁶ *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

čini se upitnom i sl. Iz ovih, ali i iz nekih drugih razloga, zakonodavac se nakon nepune godine dana primjene ovoga *Zakona* upustio u izmjene nekih postupovnih instituta. Tako je 7. prosinca 2012. godine u Hrvatskom saboru usvojen *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima* koji je na snagu stupio 28. prosinca iste godine.⁷ Između niza tehničkih i nomotehničkih izmjena, on donosi i dvije važne izmjene. Ponajprije, u potpunosti ukida vođenje spora i odlučivanje prvostupanjskih sudova putem sudskog vijeća, te rješavanje svih prvostupanjskih upravnih sporova povjerava sucu pojedincu. Drugo, utvrđuje kako je svaka stranka u sporu obvezna snositi svoje troškove.⁸ No, unatoč ranoj intervenciji u *Zakon o upravnim sporovima*, njome nije riješena jedna od najvećih dvojbi često spominjanih u pravnoj znanstvenoj i stručnoj literaturi, koja je ujedno i jedna od najvećih i najvažnijih novina reforme upravnosudskoga sustava iz 2010. godine – ograničavanje prava na izjavljivanje žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih sudova.

Pitanje dopuštenosti ulaganja žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih sudova važno je kako zbog ispravljanja mogućih nezakonitosti u radu prvostupanjskih upravnih sudova, doprinosenju jedinstvenosti sudske prakse u hrvatskom upravnosudskom sustavu, tako i zbog provedbe ustavnog prava na pravni lijek.⁹ Stoga će se u ovome radu razmotriti opravdanost ograničavanja prava na žalbu protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova, posebno u kontekstu izmjena i dopuna *Zakona o upravnim sporovima*. U tu svrhu, u radu će se najprije razmotriti uvođenje dvostupanjskog sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj 2010. godine. Zatim se utvrđuje potreba uvođenja žalbe u upravnosudski sustav te se pojedinačno analiziraju ograničenja vezana uz ovaj institut. Najprije se razmatra ograničenje izjavljivanja žalbe protiv rješenja, zatim stavljanje nekih prvostupanjskih upravnih sporova u nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske te, konačno, ograničenja izjavljivanja žalbe na neke vrste presuda upravnih sudova. Također se utvrđuju razlozi i nedostaci tzv. „*filtera*“ za izjavljivanje žalbe na presudu prvostupanjskih sudova. U radu se razmatraju i usporednopravni instituti vezani uz pravo izjavljivanja žalbe u upravnom sporu te se utvrđuje u kojoj je mjeri hrvatsko pozitivnopravno uređenje usklađeno ili pak odstupa od rješenja prihvaćenih u drugim europskim državama. U zaključku autori sugeriraju potrebne intervencije u *Zakon o upravnim sporovima*.

2. UTVRĐIVANJE DVOSTUPANJSKOG SUSTAVA UPRAVNOG SUDSTVA TE ŽALBE U UPRAVNOM SPORU

Jedna od najvećih novina *Zakona o upravnim sporovima* iz 2010. godine, koja se izravno nadovezuje na dvostupanjski ustroj upravnosudskog sustava, mogućnost je pobijanja prvostupanjske sudske odluke redovitim pravnim lijekom

⁷ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 143/12.

⁸ Članci 1. i 17. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*.

⁹ Vidi članak 18., stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.

– žalbom. Sukladno *Zakonu o upravnim sporovima*, žalba u upravnom sporu može se podnijeti protiv nepravomoćnih sudskih odluka – presuda i rješenja. Žalba je po svojoj naravi dispozitivna radnja stranke kojom ona od nadležnog suda višeg stupnja traži da ukine ili preinači odluku suda nižeg stupnja koju drži nezakonitom.

Uređenje upravnog spora u Hrvatskoj do konca 2011. godine nije predviđalo pravo izjavljivanja žalbe na presude tadašnjeg Upravnog suda Hrvatske, čineći tako iznimku od osiguranja hijerarhijskog nadzora rada upravnih sudova u Europi.¹⁰ Međutim, početkom 21. stoljeća, u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti sve češće susretala su se stajališta kako postojeća sudska struktura sa samo jedim upravnim sudom ipak ne jamči dostatan pravosudni kapacitet za nadzor odluka upravnih tijela te da je u Hrvatskoj potrebno uvesti još jedan stupanj upravnog sudstva.¹¹ Štoviše, kritike na račun ustroja upravnog sudstva u Hrvatskoj počele su dolaziti i iz Europske unije.¹² Time se jednostupanjski sustav upravnog sudovanja, kakav je u državama članicama Europske unije bio prisutan još samo u Austriji te uvjetno rečeno u Češkoj, pokazao značajnim nedostatkom zaštite prava građana od odluka i postupanja upravnih tijela.¹³

¹⁰ Prema članku 3., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92., upravne sporove do konca 2011. godine rješavao je isključivo Upravni sud Hrvatske. U svezi s ovim vidi i članke 13. i 23. *Zakona o sudovima*, Narodne novine, br. 150/05. i 16/07. Do 1. srpnja 1977. u Hrvatskoj je o upravnim sporovima odlučivao Vrhovni sud Socijalističke Republike Hrvatske u čijem je sastavu djelovao posebni Odjel za upravne sporove. Osnivanjem Upravnog suda, u njegovu su nadležnost preuzeti svi upravni sporovi dotadašnjeg Odjela za upravne sporove Vrhovnog suda Socijalističke Republike Hrvatske i upravno-računski sporovi koji su do tada bili u nadležnosti Višeg privrednog suda Socijalističke Republike Hrvatske. Iako je upravno sudovanje u Jugoslaviji bilo ustrojeno u dva stupnja, Hrvatski je zakonodavac prilikom preuzimanja *Zakona o upravnim sporovima* 1991. godine odlučio da se upravni spor vodi kao jednostupanjski. Vidi *Zakon o preuzimanju zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 53/91.

¹¹ O tome vidi primjerice Medvedović, Dragan, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 35., Borković, Ivo, *Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 44., Kujundžić, Ivica, *Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 7., Juričić, Mirjana, *Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu suda, Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. XV. te *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

¹² Tako je u poglavlju 23. *Izvešća Europske komisije od 9. studenoga 2005. godine o napretku Republike Hrvatske u pristupanju europskim integracijama za 2005.* utvrđeno: „U svim područjima pokrivenim *acquisem*, Hrvatska mora prilagoditi svoje institucije, upravljanje te upravni i sudski sustav standardima Unije s ciljem učinkovite primjene *acquisa* ili, kao što to može biti slučaj, omogućiti da se oni provode učinkovito čak i prije pristupa. Općenito, ovo zahtijeva stabilnu javnu upravu koja dobro djeluje, izgrađenu na učinkovitim i nepristranim javnim službama, te neovisnom i učinkovitim sudskom sustavu nadzora“. European Commission, *Croatia 2005 Progress Report*, 9 November 2005, SEC (2005) 1424. I u *Izvešću* koje je izradila misija stručnjaka za područje pravosuđa, u svibnju 2005. godine, navodi se kako je upitno može li tadašnja sudska struktura, s jednim Upravnim sudom, jamčiti dovoljan sudski nadzor odluka koje donose upravna tijela. Štoviše, upozorava se da će se ovaj problem pokazati još intenzivnijim u budućnosti, poglavito u primjeni pravne stečevine Unije.

¹³ U Austriji je još 1876. godine ustrojen Upravni sud u Beču. Nadležnost Upravnog suda određena je *Ustavom*. On u prvom i posljednjem stupnju odlučuje o zakonitosti upravnog akta, izuzev u slučaju štetne uprave gdje odlučuje kao sud pune jurisdikcije. U Češkoj, unatoč načelnoj dvostupnjevitosti sudskoga

Danas je upravnosudska zaštita u većini europskih država ustrojena kao višestupanjska – negdje dvostupanjska, a negdje i trostupanjska. U nekim je državama ustrojena prema tzv. francuskom modelu, dok je u drugim državama prihvaćen tzv. anglosaksonski model ustroja upravnog sudstva.¹⁴ Upravni sporovi rješavaju se u okviru sustava redovnih sudova, primjerice, u Mađarskoj, Slovačkoj i u Nizozemskoj. U ovim se državama redovito susreće dvostupanjski ustrojen sudski nadzor nad upravom, gdje u prvom stupnju odlučuju okružni, tj. regionalni sudovi, a u drugom Vrhovni sud odnosno Državni savjet. Za razliku od navedenih država, trostupanjski sustav upravnog sudstva u okviru anglosaksonskog sustava ustroja upravnog sudovanja ima Rumunjska, gdje upravne sporove u prvom stupnju rješavaju sudovi opće nadležnosti, tzv. tribunali, a u drugom žalbeni sudovi, koji ujedno u nekim stvarima odlučuju i kao prvostupanjski sudovi. Protiv prvostupanjskih odluka žalbenih sudova može se izjaviti žalba Visokom sudu kasacije i pravde. Iako se upravni spor u ovim državama vodi pred sudovima opće nadležnosti, uglavnom u svim državama susreću se specijalizirani odjeli koji rješavaju samo upravne sporove. Time se u praksi, unatoč nazivu i nadležnostima sudova, suci koji odlučuju u upravnim sporovima ipak specijaliziraju za vođenje upravo ove vrste sudskih postupaka, što svakako rezultira većom kvalitetom presuda.

S druge strane, veliki broj europskih država ima ustrojen sustav specijaliziranih upravnih sudova, koji su funkcionalno izdvojeni iz sustava sudova opće nadležnosti te im je najvažnija ili čak isključiva funkcija upravo rješavanje upravnih sporova. I ovdje se mogu susresti dvostupanjski i trostupanjski modeli ustroja upravnog sudstva. Tako, primjerice, u Italiji u prvom stupnju odlučuju regionalni upravni tribunali, a žalba na odluku tribunala može se uputiti Državnom savjetu odnosno Savjetu za upravne sporove Regije Sicilije. I u Finskoj u prvom stupnju odlučuju regionalni upravni sudovi, dok u drugom i u posljednjem stupnju odlučuje Visoki upravni sud Finske. Slično je i u Poljskoj, gdje u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi, a u drugom Visoki upravni sud, dok je u Belgiji za cjelokupni državni teritorij ustrojen jedinstveni Upravni sud, koji rješava u prvom stupnju, a funkciju visokog upravnog suda obavlja Državni savjet. Za razliku od ovih sustava, trostupanjski ustroj upravnog spora susreće se na primjer u Francuskoj, gdje u prvom stupnju odlučuju upravni sudovi, u drugom stupnju žalbeni upravni sudovi, a na vrhu upravnosudske strukture nalazi se Državni savjet. U Njemačkoj npr. svaka država ima jedan ili više upravnih sudova, na čiju se odluku može izjaviti žalba Visokom upravnom sudu svake države, a radi li se o primjeni saveznog zakona, žalba se izjavljuje Saveznom upravnom sudu sa sjedištem u Leipzigu. Zanimljivo je spomenuti da se ovdje u nekim predmetima kao prvostupanjski javljaju Visoki

sustava izjavljivanje žalbe na presude Specijaliziranih sudskih vijeća za upravne sporove koja djeluju pri regionalnim sudovima, nije dopušteno. *La justice administrative en Europe*, Conseil d'état, Université de Limoges, Paris, 2007., Autriche, République Tchèque.

¹⁴ O ustroju i nadležnosti upravnih sudova u Europi više vidi u Đerđa, Dario, Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, br. 1., 2008., str. 80-88. te Britvić Vetma, Bosiljka, Ustroj i nadležnost upravnih sudova, *Zbornik Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Rijeci*, vol. 33., br. 1., 2012., str. 389-412.

upravni sudovi te se onda žalba izjavljuje Saveznom upravnom sudu, koji također u nekim, iako rijetkim, slučajevima može biti prvostupanjski. I u Grčkoj se može pronaći sustav upravnog spora koji se sastoji od prvostupanjskih sudova, žalbenih sudova te u trećem stupnju Državnog savjeta, upravo kao i u Turskoj.¹⁵

Stupanjem na snagu novoga *Zakona o upravnim sporovima*, 1. siječnja 2012. godine, popraćenoga izmjenom *Zakona o sudovima*,¹⁶ u Republici Hrvatskoj u potpunosti je izmijenjen ustroj upravnosudskog sustava. Ovim je zakonima upravni spor u Hrvatskoj postavljen kao dvostupanjski. Ustrojem dvostupanjskog modela upravnog sudstva osigurano je *Ustavom* zajamčeno pravo na žalbu protiv odluke upravnih sudova te je u danim okolnostima izgrađen najracionalniji i najučinkovitiji mogući sustav specijalizirane upravnosudske zaštite. U Hrvatskoj su osnovana četiri upravna suda, ustanovljena za područje više županija, i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, ustanovljen za područje cijele Republike Hrvatske.¹⁷ Ovim ustrojem omogućeno je proširenje predmeta upravnog spora, otvorena je mogućnost da upravni sudovi u pravilu samostalno utvrđuju činjenično stanje, provode usmenu raspravu te sami rješavaju upravne stvari u sporovima pune jurisdikcije, baš kao što je omogućeno i dvostupanjsko odlučivanje u upravnom sporu, pa slijedom toga i kvalitetnija pravna zaštita stranaka.¹⁸

3. DOPUŠTENOST IZJAVLJIVANJA ŽALBE U UPRAVNOM SPORU

Unatoč velikom koraku u osiguravanju upravnosudske zaštite koji je u Hrvatskoj učinjen dopuštanjem izjavljivanja žalbe u upravnom sporu, ovo pravo stranaka postavljeno je vrlo restriktivno. Time je značajno umanjena i njegova pravna funkcionalnost. Drugim riječima, žalba u upravnom sporu podložna je trima značajnim ograničenjima, slijedom čega je isključena u brojnim pojedinačnim slučajevima. Stoga niti svaku odluku upravnoga suda nije dopušteno pobijati, već je predmet pobijanja sudskih odluka prvostupanjskih upravnih sudova značajno smanjen. Prvo ograničenje dopuštenosti izjavljivanja žalbe odnosi se na načelnu nedopuštenost izjavljivanja žalbe protiv rješenja. Drugo ograničenje odnosi se

¹⁵ Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29., br. 1., 2008., str. 116-117.

¹⁶ *Zakon o sudovima*, Narodne novine, br. 122/10.

¹⁷ Članak 14. *Zakona o sudovima*. Mjesna nadležnost novoustrojenih sudova utvrđena je člankom 6. *Zakona o područjima i sjedištima sudova*, Narodne novine, br. 144/10. Upravni sudovi osnovani su kao specijalizirani sudovi za sljedeća područja: Upravni sud u Zagrebu za područja Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Varaždinske, Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba; Upravni sud u Splitu za područja Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije; Upravni sud u Rijeci za područja Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije te Upravni sud u Osijeku za područja Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravске i Vukovarsko-srijemske županije.

¹⁸ Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 116-117.

na stavljanje nekih predmeta u provstupanjsku nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, čime je žalba u ovim stvarima posljedično isključena. Konačno, treće ograničenje odnosi se na ograničavanje prava na žalbu protiv svake presude upravnog suda, postavljanjem tzv. „*filtra*“ za žalbu, uslijed čega veliki broj presuda upravnih sudova izmiče drugostupanjskom nadzoru Visokog upravnog suda. Svaki od ovih razloga detaljnije će se razmotriti i proanalizirati u nastavku rada, te će se pokušati utvrditi njegova usklađenost sa sličnim institutima upravnog spora u drugim europskim državama.

3. 1. Načelno isključivanje prava na žalbu protiv rješenja

Prvo ograničenje uvedeno *Zakonom o upravnim sporovima* odnosi se na izjavljivanje žalbe protiv rješenja. Protiv rješenja prvostupanjskog upravnog suda žalba je načelno isključena te se može podnijeti samo kada je to izričito propisano *Zakonom o upravnim sporovima*. S druge strane, protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba uopće nije dopuštena. Slučajevi u kojima je izjavljivanje žalbe na rješenje dopušteno samo su sljedeći: dopušteno je žalbom pobijati samo rješenje o odbacivanju tužbe kao neuredne, rješenje o prekidu spora, rješenje o obustavi spora, rješenje o privremenoj mjeri i rješenje o ispravku pogrešaka u presudi. U svim drugim slučajevima izjaviti žalbu na rješenje u upravnom sporu nije dopušteno.¹⁹ Isključivanje prava na žalbu protiv postupovnih odluka upravnih sudova nije rijetko niti u usporednom pravu. U drugim europskim državama postupovne odluke u pravilu se pobijaju samo posredno, žalbom kojom se osporava presuda kojom je upravni spor riješen, a iznimke su najčešće postavljene izričito te se žalbom mogu pobijati samo taksativno utvrđena rješenja.²⁰

Razlog isključivanja izravnoga pobijanja postupovne sudske odluke žalbom za cilj u pravilu ima onemogućiti stranke ovim sredstvom neopravdano opstruirati vođenje spora, te na taj način, zloupotjebljavajući pravo na žalbu, usporavati ostvarivanje upravne pravde. Međutim, nemogućnost osporavanja zakonitosti postupovnih odluka upravnih sudova nije apsolutna, već je posredno dopuštena, pobijanjem presude donesene u sporu.²¹ Žalba na postupovnu odluku u Hrvatskoj u potpunosti je isključena kada se radi o osporavanju presuda Visokog upravnog suda, s obzirom da je ovaj sud posljednja instanca u upravnom sudovanju, kao i u slučajevima kada žalba protiv presude kojom je spor riješen nije dopuštena.²² U tim slučajevima, zaštita prava i pravnih interesa stranaka u upravnom sporu povrijeđenih postupovnom radnjom u Hrvatskoj ipak nije osigurana.

Pri razmatranju žalbe na postupovne odluke u upravnom sporu posebno se spornom može činiti nedopuštenost pobijanja rješenja kojim upravni sud odbacuje

¹⁹ Članak 67., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*. Vidi i članak 29., stavak 2., članak 45., stavak 3., članak 46., stavak 5., članak 47., stavak 3., članak 64., stavak 4. te članak 89., stavak 4. *Zakona o upravnim sporovima*.

²⁰ Vidi *La justice administrative en Europe*, op. cit.

²¹ Ovo važi pod uvjetom da je žalba na takvu presudu dopuštena.

²² O ovome više vidi u dijelu 3.3. ovoga rada.

tužbu, iz razloga što ne postoje pretpostavke za vođenje upravnoga spora.²³ Razlog potrebi propisivanja dopuštenosti izjavljivanja žalbe protiv ovoga rješenja leži u činjenici da se ovim rješenjem onemogućuje stranku potražiti upravnosudsku zaštitu u propisanim slučajevima. Ovdje, najvjerojatnije propustom zakonodavca, nije osigurana pravna zaštita podnositelja tužbe, protiv pogrešne odluke prvostupanjskoga suda koji je netočno utvrdio kako u konkretnom slučaju postoji neka od zapreka za vođenje spora. Kako *Zakon o upravnim sporovima* izričito ne propisuje da je protiv rješenja kojim se tužba odbacuje, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, dopušteno izjaviti žalbu,²⁴ nesavršenim zakonskim normiranjem narušeno je pravo pojedinca na sudsku zaštitu uopće. Žalba protiv tog rješenja nije dopuštena, a do žalbe protiv presude donesene u toj stvari ne može doći budući da je vođenje spora onemogućeno upravo ovim rješenjem.²⁵ Stoga bi ovaj nedostatak *Zakona o upravnim sporovima* budućom zakonskom novelom svakako trebalo ispraviti.

3. 2. Rješavanje nekih sporova u prvom stupnju od Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Drugo ograničenje odnosi se na sudski nadzor zakonitosti odluka i postupanja upravnih tijela koji se provodi u pojedinim upravnim područjima. Unatoč načelnoj dvostupnjevitosti upravnosudskog rješavanja, u nekim upravnim područjima prvostupanjsko rješavanje upravnih sporova povjereno je izravno Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Time se upravni spor u tim područjima u prvom i posljednjem stupnju vodi pred najvišim specijaliziranim sudom u državi, slijedom čega žalbu na sudske odluke donesene u takvim sporovima nije moguće izjaviti. No, ove su iznimke u hrvatskom pravnom sustavu ipak samo sporadične.

Jedno od područja u kojima se javljaju je pravo na pristup informacijama. *Zakonom o pravu na pristup informacijama* protiv rješenja Povjerenika za informiranje žalba nije dopuštena, već se protiv ove odluke izravno može

²³ Ove pretpostavke izričito su propisane *Zakonom o upravnim sporovima* upravo radi zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca te upravni sud tako neće voditi upravni spor ako je tužba podnesena nepravodobno ili prijevremeno; ako se pojedinačnom odlukom, postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja; ako protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redovni pravni lijek; ako je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora; ako već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari; ako je tužba podnesena protiv postupovne odluke, osim ako zakonom nije drukčije propisano; te ako je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

²⁴ Vidi članak 30. *Zakona o upravnim sporovima*.

²⁵ Vezmar Barlek takvo zakonsko rješenje drži neopravdanim, ujedno postavljajući pitanje dosljednosti *Zakona o upravnim sporovima*, koji istovremeno dopušta žalbu protiv rješenja o odbacivanju neuredne tužbe i rješenja o obustavi spora kojima se upravni spor dovršava. Međutim, naglašava kako istovjetna posljedica nastupa i ako upravni sud odbaci tužbu, jer je ocijenio da nisu ispunjene pretpostavke za vođenje spora. Ona dalje navodi kako je u praksi jednostavnije ocijeniti je li tužba uredna, negoli ispitati, primjerice, postoji li pravni interes tužitelja, odnosno je li sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora. I u slučaju ocjene suda da je tužba neuredna, kao i postojanja neke od zapreka za vođenje upravnog spora, sud će tužbu odbaciti, pa stoga čudi različita riješenost pitanja dopustivosti izjavljivanja žalbe. Vezmar Barlek, Inga, Ovlašti žalbenog suda u upravnom sporu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34., br. 1., 2013., str. 600.

pokrenuti upravni spor. Spor protiv rješenja ovoga Povjerenika prema tekstu *Zakona* ne pokreće se pred prvostupanjskim upravnim sudom, već izravno pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.²⁶ Slično je utvrđeno i *Zakonom o elektroničkim komunikacijama* koji propisuje kako protiv odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije nije dopuštena žalba, već se protiv njih pokreće upravni spor također izravno pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.²⁷ Stavljanje nekih sporova u nadležnost Visokog upravnog suda u Hrvatskoj učinjeno je i *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* kojim je, primjerice, propisano kako protiv odluke središnjeg tijela državne uprave kojom ono odlučuje o prijedlogu za održavanje referenduma na lokalnoj razini nije dozvoljena žalba, već se može pokrenuti upravni spor izravno pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, zatim kako protiv odluke kojom o proglašavanju nezakonitom sjednice predstavničkog tijela ili njezinoga dijela nije dopuštena žalba, već se također može izravno pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, kako se protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju predstavničkog tijela može podnijeti tužba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske i sl.²⁸

U usporednome pravu postoje različita iskustva u svezi s izuzimanjem rješavanja upravnih sporova u nekim područjima od nižih sudova i stavljanja istih u rješavanje hijerarhijski višim instancama. U nekim državama Europe izuzetno se poštuju pravila o podjeli prvostupanjske nadležnosti između sudova različitih hijerarhijskih razina. Tako se u Poljskoj, primjerice, svi sporovi u prvom stupnju rješavaju pred regionalnim upravnim sudovima kao sudovima najniže hijerarhijske razine, baš kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu gdje se rješavaju pred Upravnim sudom. Isto je i u Italiji gdje Državni savjet nema nikakve posebne prvostupanjske nadležnosti u svezi s rješavanjem upravnih sporova, već su oni u nadležnosti regionalnih upravnih sudova.²⁹

Izuzimanje nekih predmeta iz nadležnosti prvostupanjskih upravnih sudova i stavljanje istih u prvostupanjsko odlučivanje pred upravne sudove hijerarhijski više razine, u usporednom pravu usmjereno je ili na odluke i radnje određenih upravnih tijela ili na određena upravna područja. U Njemačkoj, primjerice, unatoč činjenici da upravne sporove u prvom stupnju u pravilu rješavaju upravni sudovi, u nekim upravnim stvarima kao prvostupanjski javljaju se visoki upravni sudovi pojedinih federalnih jedinica. Tako npr. ovi sudovi u prvom stupnju odlučuju u sporovima koji se odnose na velike tehnološke projekte, kao što su npr. gradnja i iskorištavanje nuklearnih elektrana i termoelektrana, izgradnja postrojenja za

²⁶ Visoki upravni sud tada mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana, a pri tome su mu u sporu, tužena upravna tijela dužna omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka. Članak 26. *Zakona o pravu na pristup informacijama*, Narodne novine, br. 25/13.

²⁷ Članak 18., stavak 2. *Zakona o elektroničkim komunikacijama*, Narodne novine, br. 73/08., 90/11., 133/12. i 80/13.

²⁸ Vidi članak 24., stavak 5., članak 78.a, stavak 3., članak 82., stavak 1., članak 85., stavak 2. i članak 85.c, stavak 4. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 19/13.

²⁹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Pologne, Royaume-Uni, Italie.

spaljivanje otpada, izgradnja javnih zračnih luka, željezničkih pruga, saveznih cesta i saveznih vodotokova, postavljanje visokonaponskih vodova, u sporovima koji se odnose na zabranu rada udruga na nacionalnom nivou i sl. U Njemačkoj, u kojoj je upravno sudovanje ustrojeno kao trostupanjsko, u prvom stupnju u nekim stvarima, kao npr. u odlučivanju o sporovima između Federacije i saveznih država ili između saveznih država te primjerice sporovima o javnim uslugama koje se pružaju na saveznoj razini, a koji nisu ustavne prirode, stavljeno je u prvostupanjsku nadležnost Saveznog upravnog suda. U brojnim europskim državama čest je i slučaj da se pred hijerarhijski višim sudom kao prvostupanjskim pobijaju samo odluke određenih tijela. Tako je, primjerice u Francuskoj i Finskoj, u prvostupanjsku nadležnost Državnog savjeta odnosno Visokog upravnog suda stavljena ocjena zakonitosti odluka vlade i ministara. Nešto šira prvostupanjska nadležnost Vrhovnog suda susreće se u Sloveniji, gdje je iz prvostupanjske nadležnosti Upravnog suda izuzeta te na izravno rješavanje Vrhovnom sudu povjerena ocjena zakonitosti upravnih odluka Vlade, Nacionalne banke Slovenije te drugih najviših državnih tijela. Paleta izuzetih slučajeva prilično je široka i u Danskoj gdje je u prvostupanjsku nadležnost Visokog suda stavljena ocjena zakonitosti svih odluka središnjih državnih tijela.³⁰

U nekim državama primjenjuje se kombinirani kriterij akata određenih donositelja i određenih upravnih stvari koje se izuzimaju iz prvostupanjske nadležnosti hijerarhijski najnižih sudova i stavljaju u nadležnost viših. Tako su u Letoniji, primjerice, od prvostupanjskog odlučivanja Okružnog upravnog suda izuzeti i stavljeni izravno u nadležnost Vrhovnom sudu samo sporovi predmet kojih su odluke Vijeća Državnog ureda za reviziju te odluke ministra unutarnjih poslova o stavljanju stranca na listu onih kojima je ulazak na područje Letonije zabranjen. Slično je i u Estoniji gdje je krug odluka koje se pobijaju izravno pred Visokim upravnim sudom usmjeren na sporove koji se odnose na političke stranke te sporove o zakonitosti odluka donesenih od Vlade i ministara. I u Belgiji su u prvom i posljednjem stupnju u nadležnosti Državnog savjeta sporovi koji se vode zbog zlorabe ovlasti te sporovi koji se vode protiv odluke Glavnog povjerenika za izbjeglice i osobe bez državljanstva. Konačno, zanimljiva podjela nadležnosti susreće se primjerice u Portugalu. U ovoj državi u svrhu podjele prvostupanjske nadležnosti između upravnih sudova i središnjih upravnih sudova, kao drugostupanjskih, kao kriterij koristi se vrijednost predmeta spora kada se ona može novčano izraziti. S druge strane, Vrhovni upravni sud Portugala kao prvostupanjski odlučuje o tužbama zbog nezakonite radnje ili propuštanja u upravnim stvarima predsjednika Republike, parlamenta, vijeća ministara, premijera, Ustavna suda, predsjednika Vrhovnog upravnog suda, Revizorskog suda, Vrhovnog vojnog suda, Vrhovnog vijeća nacionalne obrane, velikog vijeća upravnih i poreznih sudova te glavnog državnog odvjetnika.³¹

³⁰ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Allemagne, France, Finlande, Slovénie, Danemark.

³¹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Lettonie, Estonie, Belgique, Portugal.

Izuzimanje nekih pitanja iz prvostupanjske nadležnosti prvostupanjskih sudova, iako u Europi nije nepoznato, ne koristi se kao pravilo. Takvim ustrojem rješavanja upravnih sporova odstupa se od dvostupanjskoga odlučivanja unatoč postojanju dvostupanjskog ili trostupanjskog upravnosudskog sustava. Razlozi takvim iznimkama u hrvatskom pravnom sustavu nalaze se u stajalištima da upravo nadležnost Visokog upravnog suda u rješavanju ovih predmeta osigurava žurnost i jedinstveno postupanje u upravnom sudovanju, ujednačenosti sudske prakse te u promišljanjima kako Visoki upravni sud Republike Hrvatske raspolaže svim instrumentima koji su potrebni za osiguranje prava na pošteno suđenje, kao što su pravo vođenja usmene rasprave, ispitivanje predmeta u meritumu i sl. Ujedno se ističe kako se u ovim specifičnim upravnim područjima zbog brzorastućeg i vrlo dinamičnog tržišta ne bi mogli ostvariti cilj i svrha propisani zakonom kada bi pravomoćne sudske presude stizale prekasno te da se upravo rješavanjem ovih predmeta pred samo jednim sudom osiguravaju „*djelotvorna sudska kontrola i učinkovit postupak*“, čime se priječi nastup „*nepovratnih i nepopravljivih posljedica za tržište*“.³² Iako argumenti koji govore u prilog ujednačavanja sudske prakse i specijalizacije za rješavanje stvari u nekim upravnim područjima mogu ići u prilog stavljanja istovrsnih predmeta u nadležnost samo jednoga suda, to svakako ne bi smio biti sud koji kao jednu od temeljnih nadležnosti ima odlučivanje o žalbama. Tada bi se ovi predmeti mogli povjeriti na rješavanje samo jednom od četiri prvostupanjska upravna suda u Hrvatskoj, omogućujući mu na takav način specijalizaciju za rješavanje složenih upravnih pitanja. Ovakvom pravnom regulacijom u tim je upravnim stvarima općenito isključena mogućnost ostvarivanja upravne pravde pred dva stupnja te se Visoki upravni sud neopravdano opterećuje velikim brojem prvostupanjskih upravnih predmeta, što i posredno i neposredno može biti od učinka na kvalitetu njegova rada. Stoga bi se rješavanje nekih upravnih sporova trebalo samo iznimno dopustiti pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, no samo u posebno opravdanim slučajevima u kojima je ovo od osobite važnosti za postizanje upravne pravde.

3. 3. Ograničavanje izjavljivanja žalbe protiv presude

Konačno, treće ograničenje u izjavljivanju prava na žalbu protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova u Hrvatskoj odnosi se na žalbu protiv presude. Ovo ograničenje u dvogodišnjoj provedbi upravnog spora pokazalo se izuzetno značajnim u zaštiti prava stranaka u upravnom sporu, a ima i svoje ustavnopravne konotacije. Ograničenje prava na žalbu ogleda se u dva smjera. Ponajprije, postavlja se pitanje na koje se nepravilnosti u prvostupanjskom upravnom sporu žalbom može ukazivati, a zatim i koje se vrste presuda upravnih sudova mogu pobijati žalbom. Stoga, žalba se pokazuje dopuštenim pravnim lijekom samo ako su obje ove pretpostavke kumulativno zadovoljene. Drugim riječima, žalba će se

³² Vidi *Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama*, PZE br. 198., <http://www.sabor.hr/efault.aspx?art=5275>, te *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s konačnim prijedlogom Zakona*, PZE br. 384., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54801>.

smatrati dopuštenom samo ako se izjavi protiv presude koja se može pobijati te se njome ukazuje na jedan od razloga osporavanja propisanih zakonom.

Zakon o upravnim sporovima ponajprije propisuje iz kojih se sve razloga prvostupajnska upravna presuda može pobijati. Propisano je kako protiv presude upravnog suda stranke mogu podnijeti žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu te zbog pogrešne primjene materijalnog prava.³³ Izuzev nenadležnosti, koja se u ovakvom ustroju upravnog sudstva ipak ne bi trebala pojaviti kao veći problem, u Hrvatskoj se kao žalbeni razlozi uzimaju sve povrede zakonitosti koje se u prvostupajnskom upravnom sporu uopće mogu dogoditi. Time se izjavljivanje žalbe na prvostupajnske presude upravnih sudova u Hrvatskoj čini općedopuštenim.

Širina žalbenih razloga u Hrvatskoj ujedno je i jedna od najširih u Europi, a to po ovome pitanju ukazuje na kvalitetu zaštite prava stranaka. Države sa širokom paletom žalbenih razloga osporavanja prvostupajnske presude svakako su još Italija, Grčka, Finska, Slovačka i Litva, u kojima se u žalbenom postupku ispituju povrede materijalnog i postupovnog prava, baš kao i pogrešno utvrđeno činjenično stanje. Time se u ovim sustavima jamči ispravljanje svake povrede zakonitosti do koje je došlo u prvostupajnskom upravnom sporu. U državama koje imaju upravnosudski sustav ustrojen kroz tri stupnja susreću se i rješenja sukladno kojima je osporavanje činjeničnih i pravnih pitanja dopušteno pred sudovima drugog stupnja, dok je pred najvišim sudovima u upravnosudskom sustavu dopušteno pobijanje presuda samo zbog pravnih razloga. Tako su, primjerice, u Njemačkoj visoki upravni sudovi u žalbenom postupku ovlašteni nadzirati i pravna i činjenična pitanja, no Savezni upravni sud ocjenjuje samo osporena pravna pitanja. Isto je i u Portugalu gdje o pravnim i činjeničnim pitanjima u žalbenom postupku odlučuju središnji upravni sudovi, ali ne i Visoki upravni sud koji po žalbi odlučuje samo o pravnim pitanjima. Brojne europske države izjavljivanje žalbe u upravnom sporu vezuju samo uz korekciju pravnih nepravilnosti, kako postupovne tako i materijalne naravi. Takav je slučaj, primjerice, u Francuskoj, Nizozemskoj, Poljskoj, Estoniji, Ujedinjenom Kraljevstvu i u Irskoj.³⁴ U usporedbi s ovim sustavima, pravo na žalbu u Hrvatskoj prihvaća najširu paletu žalbenih razloga, jamčeći tako široku pravnu zaštitu svim strankama u sporu.

Drugo ograničenje odnosi se na dopuštenost izjavljivanja žalbe samo na određenu vrstu presuda donesenih u upravnom sporu. Drugim riječima, osporavanje prvostupajnske presude u upravnom sporu žalbom *Zakonom o upravnim sporovima* u značajnoj mjeri ograničeno je propisivanjem kako se žalba može izjaviti samo protiv presude kojom je upravni sud sam odlučio o pravu,

³³ Članak 66., stavak 1. *Zakona o upravnim sporovima*. O ovim razlozima za podnošenje žalbe više vidi u Vezmar Barlek, Inga, Drugostupajnski upravni spor, *Novi Zakon o upravnim sporovima i nova organizacija upravnog sudovanja*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2010., CD-rom.

Ovi žalbeni razlozi precizno su postavljeni člankom 66., stavci 3. do 5. *Zakona*. O istome više vidi u Vezmar Barlek, Drugostupajnski op. cit., CD-rom.

³⁴ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Italie, Grèce, Finlande, Slovaquie, Lituanie, Allemagne, Portugal, France, Pays-Bas, Pologne, Estonie, Royaume-Uni, Irlande.

obvezi ili pravnom interesu stranke. To znači da se žalbom u upravnom sporu mogu osporavati samo prvostupanjske presude kojima je upravni sud meritorno riješio upravnu stvar, koristeći ovlasti suda pune jurisdikcije, tj. reformacijske ovlasti.³⁵ Slijedom toga, žalba se ne može izjaviti na presude upravnih sudova kojima je tužbeni zahtjev odbijen, baš kao niti na presude kojima je upravni sud tužbeni zahtjev usvojio te pojedinačnu odluku poništio ili oglasio ništavom.

Ograničavanje prava na žalbu u upravnom sporu ovakve vrste nisu nepoznata ni u drugim europskim državama. No, ona se razlikuju svojim intenzitetom i opsegom. U nekim europskim državama, kao npr. u Italiji, Belgiji, Portugalu, Estoniji, Bugarskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i u Irskoj, pravo na izjavljivanje žalbe široko je prihvaćeno te se svaka prvostupanjska presuda upravnoga suda može osporavati žalbom. Neke druge države, kao primjerice Litva, iako pravo na žalbu načelno ne ograničavaju, ne dopuštaju u žalbenom postupku isticati osnove pobijanja koje već nisu bile istaknute u prvostupanjskom upravnom sporu, posredno tako onemogućujući ulaganje žalbe na svaku presudu. Treća skupina zakonodavstava u nekim upravnim stvarima pravo na izjavljivanje žalbe izričito isključuje. Tako je, primjerice u Grčkoj, žalba isključena u predmetima manjega značaja u kojima je prvostupanjski sud upravni spor riješio kao spor o zakonitosti, koristeći samo kasatorne ovlasti, dok je u svim drugim slučajevima izjavljivanje žalbe dopušteno. U Danskoj je ograničenje određeno novčanom vrijednošću spora, pa je tako žalba dopuštena ako je vrijednost predmeta spora 10.000 DKK ili više.³⁶ Presude donesene u predmetima čija se vrijednost ne može financijski izraziti u Danskoj je također dopušteno pobijati žalbom. Međutim, kako bi se mogla žalbom pobijati presuda donesena u predmetu čija vrijednost ne prelazi 10.000 DKK, izjavljivanje žalbe podliježe posebnoj dozvoli koju izdaje posebno ustrojeno tijelo, tzv. Neovisno žalbeno vijeće, a bez koje žalba neće biti razmatrana.³⁷

Posebna dozvola za izjavljivanje žalbe na prvostupanjsku presudu upravnog suda traži se i nekim drugim državama, npr. u Švedskoj i Finskoj. U Švedskoj je posebna dozvola za izjavljivanje žalbe potrebna u velikom broju upravnih područja. Slijedom toga, za žalbu na odluku okružnog upravnog suda potrebno je ishoditi posebnu dozvolu žalbenog suda, a za izjavljivanje žalbe na odluku žalbenog suda potrebna je posebna dozvola Visokog upravnog suda. Ukoliko je u Švedskoj stranka nezadovoljna odlukom okružnog upravnog suda, može se žaliti žalbenom upravnom sudu. Međutim, po izjavljenoj žalbi ovdje predmet ponovno razmatra okružni upravni sud, koji ujedno ima ovlast žalbu usvojiti te izmijeniti presudu. No, da bi predmet uopće stigao pred žalbeni sud, okružni sud mora najprije to dopustiti, što nije uvijek slučaj. Samo u taksativno navedenim upravnim stvarima, kao što su porezne stvari, skrb o djeci, duševno bolesnoj osobi i sl., dozvola

³⁵ Članak 66., stavak 2. *Zakona o upravnim sporovima*.

³⁶ Ova vrijednost otprilike odgovara iznosu od 1.340 eura.

³⁷ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Italie, Belgique, Portugal, Estonie, Bulgarie, Royaume-Uni, Irlande, Lituanie, Grèce, Danemark.

okružnog suda nije potrebna te se predmet svakako mora proslijediti žalbenom sudu. Kako je najvažnija funkcija Vrhovnog upravnog suda stvaranje presedana koji trebaju predstavljati smjernice za rad nižih sudova, ali i upravnih tijela koja primjenjuju konkretan zakon, niti na Vrhovnom upravnom sudu neće se razmatrati sve žalbe, već samo one koje sam Vrhovni sud odluči uzeti u razmatranje. U tome odlučivanju on se vodi pravilom da će slučaj razmatrati samo ako ocijeni da je on od osobite važnosti kao presedan, odnosno da će se njegovo rješenje moći koristiti kao smjernica za rješavanje drugih sličnih slučajeva. Zanimljivo je istaknuti kako u Švedskoj vjerojatnost pogreške u odlučivanju žalbenog upravnog suda, u pravilu, nije dovoljna da Vrhovni sud uzme slučaj u rješavanje i o njemu donese odluku. Tako u praksi Vrhovni sud rješava samo mali broj slučajeva u kojima je izjavljena žalba. Iako je u najvećem broju slučajeva na prvostupanjsku odluku upravnog suda dopušteno izjaviti žalbu, žalba je predmetom posebne dozvole u nekim upravnim područjima i u Finskoj. Ovo je posebno slučaj u poreznim stvarima, stvarima vezanima uz pravo osiguranja i stvarima koje se odnose na useljenička prava. Dozvolu za izjavljivanje žalbe u specifičnom slučaju u ovim upravnim područjima izdaje Visoki upravni sud Finske, koji je ujedno i razmatra kao drugostupanjski sud.³⁸

Konačno, u nekim državama pravo na izjavljivanje žalbe isključeno je u svezi s određenim vrstama presuda donesenih od prvostupanjskih upravnih sudova. Tako se, npr. u Slovačkoj, žalba ne može izjaviti na presudu donesenu u predmetu pokrenutom zbog šutnje uprave kao i na presudu kojom je odlučeno o zakonitosti postupanja upravnog tijela. Slično je i u Sloveniji, gdje je mogućnost izjavljivanja žalbe na odluku Upravnog suda vrlo ograničena. Žalba je u Sloveniji dopuštena samo ako je Upravni sud u osporavanom predmetu sam utvrdio drugačije činjenično stanje nego što ga je utvrdila tužena stranka, tj. upravno tijelo, te je na osnovi toga promijenio osporavanu upravnu odluku ili ako je sud odlučio o povredi ustavnih prava i sloboda nekog pojedinca. Uvjeti za žalbu su kumulativno propisani, pa žalba nije dopuštena čak ni ako je Upravni sud sam utvrdio činjenično stanje i poništio osporenu odluku, a zatim vratio predmet na ponovno odlučivanje upravnom tijelu, kao niti u slučaju kada je Sud izmijenio upravnu odluku, a da nije sam utvrdio činjenično stanje drugačije nego li ga je utvrdilo upravno tijelo, jer je tu riječ samo o drugačijoj pravnoj ocjeni istog činjeničnog stanja koje je utvrdilo upravno tijelo prvog stupnja te prekontroliralo žalbeno tijelo u upravnom postupku. Dakle, uvjet za podnošenje žalbe isključivo je meritorna odluka suda na osnovi drugačije utvrđenog činjeničnog stanja od strane Suda. Međutim, u Sloveniji je izjavljivanje žalbe ograničeno još jednom pretpostavkom. Pravo izjaviti žalbu protiv presude Upravnog suda imaju samo one stranke koje su sudjelovale u prvostupanjskom upravnom sporu. Tako ograničenom mogućnošću ulaganja žalbe u Sloveniji je omogućeno brže donošenje upravnosudskih odluka i brže nastupanje pravomoćnosti osporavane upravne odluke.³⁹ Među državama

³⁸ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Suède, Finlande.

³⁹ *La justice administrative en Europe*, op. cit., Slovaquie, Slovénie.

koje vrstom presuda uvjetuju pravo na izjavljivanje žalbe jest i Hrvatska, koja, dakle, isključuje mogućnost izjavljivanja žalbe na odluke kojima je tužbeni zahtjev odbijen kao i na odluke kojima je on usvojen, ali je predmet vraćen upravnome tijelu na ponovno odlučivanje odnosno odlučivanje u slučajevima šutnje uprave.

4. RAZLOZI ISKLJUČIVANJA PRAVA NA ŽALBU NA NEKE PRESUDE UPRAVNIH SUDOVA

Razlozi opredjeljivanja hrvatskog zakonodavca za uvjetovanje dopuštenosti izjavljivanja žalbe samo protiv presuda kojima je upravni sud meritorno riješio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke su višestruki. Jedan od osnovnih motiva u izradi *Zakona o upravnim sporovima* iz 2010. godine bio je ubrzati uspostavu upravne pravde, omogućujući strankama što ranije ostvarivanje prava i pravnih interesa. Kasacijske odluke Upravnog suda koje su se donosile prije stupanja na snagu ovoga *Zakona*, nerijetko su dovodile do višekratnoga vraćanja iste upravne stvari upravnim tijelima na ponovno rješavanje, što je za posljedicu imalo ostvarivanje prava stranke tek nakon više godina. Stoga se prilikom izrade *Zakona* 2010. godine poseban naglasak stavio upravo na reformacijske ovlasti upravnih sudova.⁴⁰ Posebno se naglašavalo kako je spor pune jurisdikcije najznačajnija novina novog hrvatskog upravnog spora, koje treba biti pravilo u postupanju suda te koje će tako osigurati ostvarivanje načela učinkovitosti u upravnom sporu i donošenje odluka u razumnom roku.⁴¹ Iz *Zakona* jasno proizlazi kako kada god sud utvrdi da je pojedinačna odluka upravnog tijela nezakonita, on ima obvezu presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar.⁴² Sud je oslobođen obveze rješavanja upravne stvari samo kada s obzirom na prirodu stvari nije u mogućnosti donijeti odluku ili kada je tuženik odluku donio temeljem slobodne ocjene.⁴³ Dakle, hoće li sud svojom

⁴⁰ Vidi *Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima*, PZE 378., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=31717>.

⁴¹ O sporu pune jurisdikcije više vidi u Ivačević, Velimir, *Upravni spor pune jurisdikcije*, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 263-277., Borković, *Upravno*, cit. str. 491-492. i 520-521., Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III. knjiga: funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 280-285. te Britvić Vetma, Bosiljka, *Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2., 2013., str. 429-432 te 434-439.

⁴² Članak 58., stavci 1. *Zakona o upravnim sporovima*. Sukladno članku 57., stavak 2. istoga *Zakona*, obvezu sam riješiti stvar sud nema samo ako utvrdi da je pojedinačna odluka upravnog tijela ništava, kada će presudom usvojiti tužbeni zahtjev i oglasiti odluku ništavom.

⁴³ Tako primjerice u sporovima zbog zasnivanja službeničkog odnosa u državnoj upravi u slučaju utvrđivanja osnovanosti tužbenog zahtjeva sud može upravnom tijelu samo naložiti da zasnjuje službenički odnos s određenim tužiteljem, ali ne može presudom sa službenikom sam zasnovati takav odnos. S druge strane, kako je slobodna ocjena u upravnim stvarima prerogativa isključivo upravnih tijela, a ne i upravnog suda, sud ne može sam riješiti upravnu stvar kada se odluka u upravnoj stvari treba donijeti temeljem slobodne ocjene tuženog upravnog tijela. Ovi slučajevi, dakle, priječe upravni sud da sam odluči o pravu, obvezi i pravnom interesu stranaka u sporu te presudom u potpunosti zamijeni pojedinačnu odluku. Stoga je tada, s ciljem rješavanja upravne stvari, tuženom upravnom tijelu ovlašten narediti donošenje pojedinačne odluke i u tu mu svrhu odrediti primjereni rok. Vidi Đerđa, Šikić, op. cit., str. 255.

presudom sam riješiti upravnu stvar ili će se zadržati samo na ovlasti objektivnog stavljanja izvan snage, ne ovisi samo o volji suda, već i o obvezama koje mu je *Zakon o upravnim sporovima* precizno nametnuo. Stoga, prilikom usvajanja tužbenog zahtjeva treba razlikovati dvije skupine predmeta: skupinu u kojoj su predmeti u kojima sud odlučuje samo o zakonitosti predmeta spora te skupinu u kojoj su predmeti u kojima sud presudom treba riješiti upravnu stvar. Upravo se zahvaljujući ovim odredbama i u pravnoj doktrini ističe kako bi rješavanje upravnih sporova kao sporova o zakonitosti u Hrvatskoj trebalo postati iznimka te bi se oni u pravilu trebali rješavati kao sporovi pune jurisdikcije.⁴⁴ Inzistiranje na reformacijskim ovlastima upravnih sudova uporište je imalo i u vođenju upravnog spora i donošenju odluka u vijećima sastavljenima od tri suca, koje je bilo pravilo do izmjena i dopuna *Zakona o upravnim sporovima* 2012. godine. Sudsko vijeće trebalo je pojedincima jamčiti razboritost u odlučivanju te opažanje svih važnih činjeničnih i pravnih pitanja. Upravo obveza vijeća raspraviti predmet spora trebala je biti jamac donošenju zakonite odluke kojom se zamjenjuje pobijana upravna odluka.

Međutim, kako je upravni spor *Zakonom* iz 2012. godine utvrđen kao dvostupanjski, uspostava što skorije upravne pravde koja se mogla očekivati tek nakon provedena dva stupnja upravnoga postupka i dva stupnja upravnoga spora, bila je dovedena u pitanje. Stoga se kao jedno od razumnih rješenja ograničavanje prava na žalbu ipak činilo opravdanim. Između više tada predloženih rješenja, zakonodavac se opredijelio za dopuštenost izjavljivanja žalbe u slučajevima kada je sud presudom riješio upravnu stvar sam odlučujući o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.⁴⁵ Isključivanje dopuštenosti pobijanja odluke koju je donijelo prvostupanjsko tijelo, a koju su zatim potvrdili i drugostupanjsko tijelo i prvostupanjski upravni sud, činilo se opravdanim jer je ista odluka pred upravnim sudom razmatrana već treći put: dva puta pred tijelima uprave te još jednom pred sudom. Štoviše, tada su se nerijetko i sva ova tijela usuglasila o ispravnosti pobijane odluke. Čak i ako je drugostupanjsko tijelo izmijenilo rješenje prvostupanjskog tijela te svojim rješenjem riješilo upravnu stvar,⁴⁶ upravni sud može se prikloniti

⁴⁴ Vidi *ibid.*, str. 252. i 257. Vezmar Barlek naglašava kako je predmet upravnog spora definiran, između ostaloga, kao ocjena zakonitosti pojedinačne odluke. Međutim, kod odlučivanja o tužbenom zahtjevu sudu se određuje obveza vođenja spora pune jurisdikcije (uz određene izuzetke), što implicira utvrđivanje činjenica i odlučivanje o upravnoj stvari, a ne samo zadržavanje na razini ocjene zakonitosti osporavane odluke. Vezmar Barlek, Inga, *Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 33., br. 1., 2012., str. 488. Isto smatraju i Čulinović Herc i Zubović u Čulinović Herc, Edita, Zubović, Antonija, *Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktualnosti u postupcima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2., 214., str. 388-389.

⁴⁵ Vezmar Barlek ističe kako kao ograničenje za izjavljivanje žalbe u upravnom sporu nije opravdano zasnovati na vrijednosti predmeta spora, jer je u mnogim upravnim stvarima, kao npr. prilikom odlučivanja o državljanstvu, vrijednost predmeta spora neprocjenjiva. S druge strane u predmetima iz mirovinskog osiguranja pojedinačna vrijednost predmeta spora može biti mala, ali stajalište suda zauzeto u pojedinačnom predmetu može biti primjenjivo na veliku skupinu građana. Vezmar Barlek, Inga, *Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 1., 2010., str. 115-116.

⁴⁶ Ova obveza drugostupanjskog tijela proizlazi iz članka 117. *Zakona o općem upravnom postupku*.

ili odluci prvostupanjskog ili drugostupanjskog tijela, što znači da ponovno postoji stanovito isto mišljenje o predmetu spora između suda i barem jednog upravnog tijela.⁴⁷ Nadalje, kada je sud presudom usvojio tužbu te je samo poništio odluku uprave, ova odluka više nema pravnu snagu. Ako je tada o pravima ili obvezama pojedinca potrebno ponovno rješavati, tada će se ponovno provesti upravni postupak. U tom slučaju upravno tijelo mora postupiti po uputama upravnog suda sadržanima u presudi te je za očekivati da će drukčije negoli prvi put riješiti upravnu stvar. Ukoliko ono po mišljenju stranke ponovno ne postupi zakonito, protiv takve odluke stranka ponovno može pokrenuti upravni spor. Međutim, kada je sud poništio pobijano rješenje, bez obzira bilo ono drugostupanjsko ili prvostupanjsko, on je odstupio od stajališta uprave o zakonitosti u istom predmetu te je tužitelju odredio prava ili obveze koje mu do tada nisu bile utvrđene. Time se ova prava ili obveze utvrđuju prvi put te na drukčiji način negoli je to učinila uprava. Stoga se činilo opravdanim dopustiti ispitivanje zakonitosti takve presude od strane drugostupanjskog suda. I upravo je ovo razlog zašto se samo protiv reformacijske odluke upravnog suda – kojom je odstupljeno od pobijanog rješenja uprave – dopušta izjaviti žalbu Visokom upravnom sudu te time pokrenuti žalbeni upravni spor.⁴⁸

5. NEDOSTACI ISKLJUČIVANJA PRAVA NA ŽALBU NA NEKE PRESUDE UPRAVNIH SUDOVA

U dvogodišnjoj praksi novoga upravnoga spora, ograničavanje prava na žalbu dovelo je do niza kritika postojećega zakonskog rješenja. U svezi s time, u pravnoj znanstvenoj i stručnoj literaturi potencira se više značajnih problema. Nesporno je kako i u donošenju presude kojom se tužba odbija ili se odluka upravnog tijela oglašava ništavom ili se upravni ugovor oglašava ništavnim ili se odluka o raskidu upravnog ugovora poništava ili se naređuje postupanje upravnog tijela, prvostupanjski upravni sud može bitno povrijediti pravila postupka, može nepotpuno ili pogrešno utvrditi

⁴⁷ U praksi se mogu izuzetno rijetko očekivati slučajevi da će sud svojom odlukom na sasvim drukčiji način od ovih upravnih tijela riješiti upravnu stvar.

⁴⁸ Sve ovo proizlazi i iz obrazloženja *Zakona o upravnim sporovima* vezanog uz članak 66. u kojem stoji: „Kako drugostupanjsko rješavanje sudskih predmeta (nakon mogućeg dvostupanjskog rješavanja u upravnom sporu) ne bi bilo pravilo koje će nepotrebno odužiti sudski postupak, ovim se člankom kroz tzv. „filar“ ograničava mogućnost ulaganja žalbe protiv svake presude upravnog suda. 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. Kad je upravni sud odbijanjem tužbe potvrdio da je odluka zakonita, čini se nepotrebnim, skupim, sporim i neučinkovitim voditi žalbeni postupak o istoj upravnoj stvari. Međutim, ako je Sud svojom odlukom usvojio tužbu i reformacijskom presudom sam riješio upravnu stvar, sve pogreške do kojih je moglo doći u tom sporu mogu se korigirati u žalbenom postupku pred Visokim upravnim sudom.“.

činjenično stanje ili povrijediti materijalno pravo, a da pri tome stranke u sporu nemaju mogućnost podnošenja redovitog pravnog lijeka.⁴⁹

Ponajprije, u svezi s ovim institutom, postavlja se pitanje ustavnosti ograničavanja prava na izjavljivanje žalbe.⁵⁰ *Ustavom Republike Hrvatske* jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Ujedno je utvrđeno da pravo na žalbu može biti samo iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom i to ako je osigurana druga pravna zaštita.⁵¹ Nesporno je kako je u konkretnome slučaju zajamčeno pravno na žalbu protiv pojedinačnoga akta donesenog u sudskom postupku prvoga stupnja u nekim slučajevima zakonom isključeno, iako drugi redoviti oblik pravne zaštite nije propisan. Stoga se ovdje postavlja pitanje mogu li drugi mehanizmi pravne zaštite koji se u hrvatskom pravnom sustavu mogu koristiti protiv prvostupajnskih presuda upravnih sudova kompenzirati ograničavanje prava na žalbu. Obnova spora izvanredno je pravno sredstvo koje je dopušteno samo u taksativno posebno navedenim slučajevima te se ne može koristiti radi svake nezakonitosti do koje je u prvostupajnskom upravnom sporu došlo.⁵² Izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, kao izvanredni pravni lijek strankama samo posredno omogućuje zaštititi svoja prava i pravne interese, jer zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Vrhovnom sudu Republike Hrvatske podnosi Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, a ne sama stranka.⁵³ Kako ono omogućuje samo ograničeno ispitivanje zakonitosti, o Vrhovnom sudu Republike Hrvatske ovisi hoće li i u kojoj mjeri u postupanju po zahtjevu ispitivati i eventualne povrede podzakonskih propisa te hoće li u ovim postupcima nadzirati i povrede materijalnih ili samo postupovnih zakonskih odredbi. Konačno, ovo pravno sredstvo uopće nije usmjereno na preispitivanje činjeničnog stanja utvrđenoga u upravnom sporu. Stoga se može zaključiti kako zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne

⁴⁹ Medvedović, Dragan, Potpuna reforma upravnog sudovanja, *Zbornik 49. susreta pravnika: Opatija, 11.-13. svibnja 2011.*, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2011., str. 285.

⁵⁰ Na ustavnost ovoga zakonskog rješenja upozorava se i u pravnoj teoriji. Vidi primjerice Medvedović, Dragan, Novi sustav upravnog sudovanja, u Đerđa, Šikić, op. cit., str. 63., Đerđa, Šikić, op. cit., str. 275. te Vezmar Barlek, Inga, Ovlašti žalbenog suda u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34., br. 1., 2013., str. 592.

⁵¹ Članak 18. *Ustava Republike Hrvatske*.

⁵² Člankom 76. *Zakona o upravnim sporovima* propisano je da će se spor okončan presudom obnoviti na prijedlog stranke samo u slučaju kada je konačnom presudom Europskog suda za ljudska prava odlučeno o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode na drukčiji način od presude suda; kada se presuda temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili drugo upravno tijelo o tom je pitanju poslije odlučilo u bitnim točkama drukčije; ako je do odluke suda došlo zbog kaznenog djela suca ili službenika suda; kada se odluka suda temelji na ispravi koja je krivotvorena ili u kojoj je ovjeren neistinit sadržaj ili kada se odluka suda temelji na lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili stranke; te kada je u donošenju odluke sudjelovao sudac koji je prema *Zakonu o upravnim sporovima* morao biti izuzet.

⁵³ Vidi članak 78. *Zakona o upravnim sporovima*. Kao što i proizlazi iz obrazloženja *Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima*, cilj je ovog izvanrednog pravnog lijeka „osigurati *Ustavom Republike Hrvatske* utvrđenu jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana“, a u postupanju po ovom sredstvu Vrhovnom sudu Republike Hrvatske na raspolaganju stoje samo ograničena sredstva usmjerena ponajprije na nadzor zakonitosti presuda prvostupajnskih upravnih sudova.

presude ipak ne može kompenzirati ograničene mogućnosti prava na izjavljivanje žalbe protiv odluke donesene u prvostupanjskom upravnom sporu. Mehanizam koji bi trebao kompenzirati ograničeno pravo na izjavljivanje žalbe u upravnom sporu zasigurno nije niti ustavna tužba. Iako sredstvo pravne zaštite pojedinaca, ustavna tužba namijenjena je nadzoru jesu li u konkretnom slučaju povrijeđena ustavom zajamčena prava podnositelja tužbe, a nije joj svrha otkloniti svaku nezakonitost do koje je došlo u sudskom sporu. Stoga je opseg nadzora ustavnosti odnosno zakonitosti odluka prvostupanjskih upravnih sudova temeljem ustavne tužbe usmjeren i ograničen isključivo u smjeru zaštite ustavnih vrijednosti.⁵⁴ Stoga se daje zaključiti kako ograničavanje izjavljivanja žalbe protiv određenih vrsta presuda prvostupanjskih upravnih sudova nije kompenzirano drugim redovitim oblikom pravne zaštite.

Nadalje, unatoč precizno postavljenoj obvezi suda za odlučivanje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke u svakom slučaju kada utvrdi da je pojedinačna odluka nezakonita, reformacijske odluke prvostupanjskih upravnih sudova donesene u sporu pune jurisdikcije u hrvatskoj upavnosudskoj praksi prava su rijetkost. Iz statističkih podataka o radu sva četiri prvostupanjska upravna suda proizlazi da je tijekom 2012. godine doneseno samo 145 presuda kojima je odlučeno o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranaka, dok je takvih presuda tijekom prvog tromjesečja 2013. godine doneseno 83.⁵⁵ Nedostatan korištenje reformacijskih ovlasti u prvostupanjskom upravnom sporu dovelo je do podredne nemogućnosti osporavanja najvećeg broja sudskih presuda žalbom kao redovitim pravnim lijekom. Time su sami prvostupanjski sudovi svojim radom doveli do nemogućnosti izjavljivanja žalbe na najveći broj njihovih odluka. Međutim, ovdje također valja naglasiti kako koncepcijski ipak nije usklađen pristup sukladno kojemu se s jedne strane sudu nalaže obveza reformacijskog odlučivanja, a s druge se strane strankama ograničava mogućnost izjavljivanja žalbe. Vrlo je sporno u konceptu donošenja reformacijskih odluka, abolirati mogućnost pogreške, posebno u situacijama kada odbijanjem tužbe prvostupanjski sud potvrdi odluku upravnog tijela, onemogućujući izjavljivanje žalbe u takvome slučaju.

Treće, također valja primijetiti kako se žalba u upravnom sporu, prema odredbama *Zakona o upravnim sporovima*, nalazi na usluzi ponajprije tuženiku i zainteresiranim osobama koje su u upravnom sporu sudjelovale na strani tuženika, a tek onda tužitelju. Razlog tome je sljedeći: kako bi upravni sud mogao meritorno riješiti upravnu stvar, on najprije treba poništiti pobijano rješenje, što znači da je tada tužbu usvojio te barem donekle izišao u susret tužitelju. Može se

⁵⁴ Vidi članak 62. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 49/02. Zanimljivo je istaknuti kako je od početka primjene novog *Zakona o upravnim sporovima*, tj. od 1. siječnja 2012. godine do konca iste godine podneseno ukupno 211 ustavnih tužbi, što čini 6,2 % u odnosu na ukupno donesenih 3379 sudskih odluka. Tijekom prvog tromjesečja 2013. godine, podnesene su ukupno 74 ustavne tužbe, tj. 4,5 % u odnosu na 1610 donesenih sudskih odluka. One su podnesene u slučajevima u kojima primjena tzv. „*filtra za žalbu*“ nije dopuštala izjavljivanje žalbe kao redovnog pravnog lijeka Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

⁵⁵ Dakle, reformacijskih odluka u 2012. godini doneseno je 145 od 3379 ukupno donesenih odluka, što čini samo 4,2 %, dok je u prvome tromjesečju 2013. godine doneseno 83 reformacijske odluke od ukupno 1610 odluka, što ukupno čini 5,1 %.

pretpostaviti da će tužitelj žalbom pobijati presudu upravnog suda samo ako je pobijana pojedinačna odluka poništena, a sud presudom u potpunosti ne usvoji zahtjev tužitelja u pogledu zahtijevanog prava, već je to učinio samo u jednome dijelu. Stoga se tužitelj može pojaviti kao žalitelj samo u svezi sa zahtjevom da Visoki upravni sud u potpunosti usvoji njegov zahtjev iz tužbe glede podjeljivanja određenog prava. U svim drugim slučajevima kao žalitelji pojavljivat će se tuženo upravno tijelo i zainteresirane osobe kojima nije u interesu poništavanje pojedinačne odluke pobijane u sporu, a to je ovdje u pravilu slučaj.

Ograničavanje prava na žalbu ima, nadalje, negativne učinke i na ujednačavanje tumačenja i primjene prava, a time i na samu sudsku praksu. Različite presude, donesene temeljem istih ili bitno sličnih činjeničnih okolnosti, teško će se moći ujednačiti kada stranka nema mogućnost izjaviti žalbu na presudu kojom je tužba odbijena ili kojom je ona usvojena ali je predmet vraćen na ponovno odlučivanje upravnim tijelima. Drugim riječima, u predmetu u kojem sud nije presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, stranka nema niti mogućnost ukazati na pogrešno tumačenje ili primjenu prava, slijedom čega ovo ograničenje ne dovodi do željenog ishoda u svezi s jedinstvenom sudskom praksom.⁵⁶

Konačno, ograničavanje prava na izjavljivanje žalbe posebno se spornim čini nakon novele *Zakona o upravnim sporovima* kojom je određeno kako u upravnim sporovima pred upravnim sudovima uvijek odlučuje sudac pojedinac, a ne više kao do tada, u prvom redu vijeće sastavljeno od tri suca. Suđenje u vijeću nedvojbeno je predstavljalo seriozniji koncept suđenja, koji je kao pravilo prihvaćen gotovo u svim europskim državama s izuzetkom Bugarske.⁵⁷ Stoga se teško složiti s tezom kako suđenje po sucu pojedincu, koliko god ono kvalitetno i odgovorno bilo, postiže element rasuđivanja prisutan u raspravi sudskoga vijeća sastavljenog od više profesionalnih sudaca. Ovom izmjenom učinjeno je odstupanje od prvotno prihvaćenog standarda, na kojemu se u velikoj mjeri temeljilo i donošenje reformacijskih odluka u sporu pune jurisdikcije. Stoga se može ustvrditi kako ova izmjena poseban odraz ima na cjelokupno vođenje upravnoga spora u Hrvatskoj, a posebice na ostvarivanje upravne pravde. Slijedom toga, suđenje po sucu pojedincu zahtijevalo bi i kvalitetan nadzor te ujednačavanje same sudske prakse, što onda poseban naglasak stavlja na korekciju nepravilnosti u odlučivanju koju bi u prvome redu trebalo inicirati upravo žalbom. Stoga bi u ovakvom uređenju prvostupanjskoga upravnog spora svakako trebalo omogućiti izjavljivanje žalbe protiv svake prvostupanjske presude upravnog suda te time pridonijeti kvalitetnijoj zaštiti prava i pravnih interesa pojedinaca.⁵⁸

⁵⁶ O ovome vidi i Aviani, Damir, Đerđa, Dario, Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., br. 2., 2012., str. 390. te Medvedović, Potpuna, op. cit., str. 285.

⁵⁷ Vidi Staničić, Frane, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, br. 6092-6093., 2012., str. 3. O sastavu suda u rješavanju upravnih sporova vidi i Britvić Vetma, Bosiljka, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6.) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010., *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., br. 2. 2012., str. 402.

⁵⁸ O ovome vidi Rostaš-Beroš, Lidija, Dileme u primjeni novog Zakona o upravnim sporovima, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2., 2013., str. 476.

6. ZAKLJUČAK

U brojnim europskim državama postoje različiti sustavi ograničavanja i isključivanja prava na izjavljivanje žalbe na prvostupanjske presude upravnih sudova. Iz rasprave u vezi s ograničavanjem prava na žalbu na međunarodnoj konferenciji održanoj u Dubrovniku 26. svibnja 2011. godine, na temu novoga sustava upravnog sudovanja Republike Hrvatske u perspektivi pristupanja Europskoj uniji, jasno je proizišlo da se u upravnom sporu mora voditi računa o opsegu reduciranja prava na izjavljivanje žalbe, kriterijima ovoga ograničenja te o instancama odnosno tijelima koja odlučuju o dopustivosti žalbe. Sukladno tada iznesenim europskim iskustvima, ograničavanje prava na izjavljivanje žalbe ne bi smjelo imati za posljedicu stvaranje sustava u kojem će najveći broj prvostupanjskih odluka ostati izvan mogućnosti nadzora više sudske instance, a što je u Hrvatskoj upravo slučaj. Ako se u obzir uzme činjenica da su prema iznesenim statističkim podacima prvostupanjski upravni sudovi donijeli manje od 10 % presuda kojima su sami odlučili o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, koristeći reformacijske ovlasti, jednostavno je zaključiti kako protiv više od 90 % odluka donesenih u prvom stupnju žalba nije bila dopuštena. Stoga ove odluke nije bilo moguće niti podvrći nadzoru zakonitosti pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske kao višom sudskom instancom. Ograničavanje prava na izjavljivanje žalbe posebno aktualnim postaje nakon novele *Zakona o upravnim sporovima* kojom se odstupilo od izvornog europskog standarda da se u prvostupanjskom upravnom sporu u pravilu sudi u vijeću od tri suca, a samo iznimno po sucu pojedincu.

Osim što ovako vrlo restriktivna zakonom propisana ograničenja za podnošenje žalbe predstavljaju problem upravnom sudovanju, gledajući kroz aspekt zaštite prava stranaka u upravnom sporu, njihova striktna primjena u sadašnjim okvirima predstavlja ozbiljan problem za ispunjavanje zakonskih prerogativa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kao suda drugog stupnja zaduženog za ujednačavanje upravnosudske prakse i nadziranje zakonitosti odluka prvostupanjskih upravnih sudova. Ograničavanje korištenja prava na izjavljivanje žalbe protiv nekih prvostupanjskih odluka upravnih sudova u hrvatskom pravnom sustavu, nadalje, stvara institucionalnu konfuziju, usmjeravajući nezadovoljne stranke da zaštitu prava povrijeđenih u prvostupanjskom upravnom sporu pokušaju ostvariti putem izvanrednih pravnih lijekova – zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude i obnovom postupka ili čak putem za to potpuno neprimjerene ustavne tužbe. Postavlja se pitanje je li u ovom slučaju jedino zakonodavnom intervencijom moguće otkloniti ove probleme uvjetovane „*filtrum za izjavljivanje žalbe*“ ili je moguće drugačijom interpretacijom odredbe dovesti do „*omekšavanja*“ krutih ograničenja o dopustivosti žalbe. Naime, čini se da poznata maksima iz prakse da se dobrom interpretacijom može „*popraviti*“ neko loše zakonsko rješenje ili zakon, kao što loša interpretacija može bitno umanjiti pozitivne dosege dobrih zakonskih rješenja, ovdje ipak ne može biti primijenjena. Stoga je potrebno intervenirati u sam zakonski tekst na način da

se sporna odredba drugačije formulira te se time osigura veća dopuštenost prava na izjavljivanje žalbe. S obzirom da upravni sudovi svojom praksom značajno utječu na rad upravnih tijela uopće, donošenje prvostupanjskih sudskih odluka bez mogućnosti nadzora njihove zakonitosti te bez mogućnosti ujednačavanja sudske prakse od strane više sudske instance može stvoriti i stvara brojne poteškoće u rješavanju upravnih stvari uopće.

LITERATURA

PRAVNI IZVORI

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 49/02.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 19/13.

Zakon o područjima i sjedištima sudova, Narodne novine, br. 144/10.

Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13.

Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 150/05. i 16/07.

Zakon o sudovima, Narodne novine, br. 122/10.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10. i 143/12.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77. i 36/77. te Narodne novine, br. 53/91., 9/92. i 77/92.

Konačni prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama, PZE br. 198., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=5275>

Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, PZE 378., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=31717>

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s konačnim prijedlogom Zakona, PZE br. 384., <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54801>

Aviani, Damir, Đerđa, Dario, Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., br. 2., 2012.

Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Borković, Ivo, Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004.

Britvić Vetma, Bosiljka, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (članak 6.) i Zakon o upravnim sporovima iz 2010., *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49., br. 2. 2012.

Britvić Vetma, Bosiljka, Ustroj i nadležnost upravnih sudova, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 33., br. 1., 2012.

Cardona, Francisco, *Converging Judicial Control of the Administration in Europe, Judicial Reform and Administrative Justice*, SIGMA, 2005.

Čulinović Herc, Edita, Zubović, Antonija, Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktualnosti u postupcima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2., 214.

Dupelj, Željko, Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, *Pravo i porezi*, god. 7., br. 10., 1997.

Đerđa, Dario, Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, br. 1., 2008.

Đerđa, Dario, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29., br. 1., 2008.

Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.

European Commission, *Croatia 2005 Progress Report*, 9 November 2005, SEC (2005) 1424.

Ivačević, Velimir, Upravni spor pune jurisdikcije, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.

Juričić, Mirjana, Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu suda, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2007.

La justice administrative en Europe, Conseil d'état, Université de Limoges, Paris, 2007.,

Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III. knjiga: funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962.

Kujundžić, Ivica, Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Europske unije, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.

Medvedović, Dragan, Potpuna reforma upravnog sudovanja, *Zbornik 49. susreta pravnika: Opatija, 11-13. svibnja 2011.*, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2011.

Medvedović, Dragan, Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004.

Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006.

Rostaš-Beroš, Lidija, Dileme u primjeni novog Zakona o upravnim sporovima, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50., br. 2., 2013.

Staničić, Frane, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, *Informator*, br. 6092-6093., 2012.

Vezmar Barlek, Inga, Drugostupanjski upravni spor, *Novi Zakon o upravnim sporovima i nova organizacija upravnog sudovanja*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2010., CD-rom

Vezmar Barlek, Inga, Novo uređenje predmeta upravnog spora u Republici Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 33., br. 1., 2012.

Vezmar Barlek, Inga, Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34., br. 1., 2013.

Vezmar, Barlek, Inga, Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47., br. 1., 2010.

Woehrling, Jean-Marie, Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006.

THE APPEAL IN AN ADMINISTRATIVE DISPUTE

This article considers the introduction of the dual system of administrative judiciary in Croatia in 2010. The need to introduce appeals in the administrative court system is established as are the limitations related to this institute. Firstly, limitations to initiating appeals against judicial decisions are considered. Then, the placement of some first instance administrative disputes under the authority of the High Administrative Court of the Republic of Croatia is considered as is, finally, limiting initiating appeals against some kinds of administrative court decisions. Furthermore, the reasons and disadvantages of the so called 'filters' for initiating appeals against first instance administrative court decisions are expounded. This paper also considers the comparative legal institutes related to legally initiating appeals in administrative disputes and establishes the extent to which Croatian positive law is harmonised with or deviates from accepted legal solutions in other European countries. In the conclusion, the authors suggest necessary interventions in the Administrative Dispute Act.

Key words: *administrative dispute, appeals, filter, Croatia*