

Mr. sc. Inga Vezmar Barlek, sutkinja
Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

ULOGA I NADLEŽNOST PRIZIVNOG SUCA U UPRAVNOM SPORU

UDK: 342.9 : 347.9 (497.5)

Stručni rad

Primljeno: 20. 12. 2013.

U radu se razmatraju uloga i nadležnost prizivnog suca u hrvatskom upravnom sporu tako da se ukazuje na posebnosti drugostupanjskog upravnog spora pri čemu se otvaraju određena pitanja oko tumačenja pojma reformacijske presude, što je jedna od primarnih dužnosti prizivnog suca budući da se radi o nužnom preduvjetu za dopuštenost žalbe protiv presude.

Ključne riječi: *Upravni spor, prizivni sudac, uloga, nadležnost*

UVOD

Uloga i nadležnost prizivnog suca razlikuju se u pojedinim pravnim sustavima, ovisno o pozitivnopravnom ustroju određene države, pri čemu su za razmatranje navedene problematike odlučne norme konkretnog procesnog zakonodavstva. Osim toga, unutar istog pravnog sustava, uloga i nadležnost prizivnog suca mogu se razlikovati između pojedinih grana procesnog prava (kazneno, građansko, upravno). No, neovisno o tome, moglo bi se reći da je temeljna uloga prizivnog suca u svim sustavima i pravnim granama ista: ona se prije svega sastoji u njegovoj dužnosti da ispita zakonitost odluke protiv koje je izjavljen pravni lijek. Zakonitost, koja obuhvaća i kontrolu postupka koji je prethodio donošenju odluke u smislu njegove procesne pravilnosti i kontrolu odluke u smislu pravilnosti utvrđenja činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava.

Dakle, prizivni sudac u pravilu je ovlašten i dužan prekontrolirati cjelokupnost postupka koji je rezultirao određenom odlukom, sve kako bi se strankama zajamčilo da je osporavana odluka zakonita i pravilna. Tako i do aktivnosti prizivnog suca dolazi u povodu inicijative nezadovoljne stranke, ulaganjem pravnog lijeka. Već i sam naziv podneska kojim se inicira djelatnost prizivnog suda – pravni lijek – ukazuje na cilj koji se njime želi postići, a to je saniranje nedostataka provedenog postupka. Stranka ulaže pravni lijek, tražeći da prizivni sud u cijelosti ili u dijelu ispita zakonitost odluke kojom nije zadovoljna; iz razloga koji su procesnim zakonom određeni kao razlog pobijanja odluke, pri čemu stranka sama bira u kojem će opsegu i iz kojih razloga osporiti odluku.

Prije razmatranja uloge i nadležnosti prizivnog suca u hrvatskom upravnom sporu, treba naglasiti da Visoki upravni sud Republike Hrvatske¹ kao

¹ Dalje u tekstu: Visoki upravni sud.

drugostupanjski sud odlučuje u vijeću od tri suca.² Stoga se u radu, analizirajući ulogu i nadležnost prizivnog suca, podrazumijeva uloga i nadležnost sudskoga vijeća, pri čemu je u drugostupanjskom upravnom sporu zadržana uloga suca izvjestitelja koji priprema predmet (činjenično i pravno), izlaže spor pred sudskim vijećem, nakon vijećanja izrađuje nacrt odluke koji predaje predsjedniku vijeća koji nakon pažljivog čitanja potpisuje odluku.

Također valja reći da je pravni lijek u upravnom sporu normiran kao žalba (žalba protiv presude, odnosno rješenja prvostupanjskih upravnih sudova) koja je uvijek devolutivni pravni lijek; o njoj odlučuje Visoki upravni sud.

ISPITIVANJE PRETPOSTAVKI ZA MERITORNO ODLUČIVANJE

Prizivni sudac prije svega treba ispitati je li pravni lijek podoban za odlučivanje, odnosno postoje li određeni procesni nedostaci koji sprečavaju meritornu kontrolu prvostupanjske odluke. Znači treba ispitati je li pravni lijek podnesen u roku, je li podnesen od ovlaštene osobe, je li uredan da bi se po njemu moglo postupati. Naime, propisivanjem procesnih pretpostavki koje pravni lijek čine dopuštenim, reducira se broj drugostupanjskih postupaka na način da drugostupanjskoj kontroli ne podliježu prvostupanjske odluke protiv kojih je podnesen nedopušten pravni lijek. Time se, osim toga, jača procesna disciplina sudionika u postupku, jer se od stranaka zahtijeva minimalna odgovornost za brigu o svojim pravima, a drugostupanjski se sud rasterećuje od postupanja po pravnim lijekovima nepodobnima za odlučivanje.

Navedene procesne pretpostavke koje pravni lijek čine podobnim za odlučivanje, u upravnom sporu su ojačane još jednom procesnom pretpostavkom kojom se dopustivost žalbe veže samo uz prvostupanjske presude kojima je sud sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, odnosno rješenja prvostupanjskog suda protiv kojega je ZUS-om propisana mogućnost podnošenja posebne žalbe.³ Tek kumulativno ispunjenje svih propisanih pretpostavki omogućuje žalbenom sucu u upravnom sporu donošenje meritorne odluke o žalbi.

U odnosu na dopustivost žalbe protiv rješenja prvostupanjskih upravnih sudova, žalbeni sudac treba pogledati protiv kojih rješenja ZUS dopušta pravo žalbe,⁴ i ako je mogućnost podnošenja žalbe ZUS-om propisana, a žalba udovoljava i ostalim kriterijima dopuštenosti (pravodobnost, podnošenje od ovlaštene osobe i urednost) pristupit će meritornoj odluci o žalbi. Sva rješenja protiv kojih nije dopuštena posebna žalba, mogu se pobijati žalbom protiv prvostupanjske presude, pod uvjetom da je ona dopuštena, o čemu se dalje izlaže.

² Članak 14., stavak 3. Zakona o upravnim sporovima. Narodne novine broj: 20/10. i 143/12. Dalje: ZUS.

³ Članak 66., stavak 2. i članak 67., stavak 1. ZUS-a.

⁴ Članak 67., stavak 1. ZUS-a.

Tumačenje ranije navedenog „filtra za žalbu“ kojim se dopustivost žalbe propisuje samo protiv prvostupanjske reformacijske presude, dovela je do specifične uloge žalbenog suca u upravnom sporu. Ovo iz razloga što taj sudac mora istumačiti značenje reformacijske presude, a o tom pojmu u sudskoj praksi postoje različita shvaćanja. Prilikom davanja sadržaja pojmu reformacijske presude mora se, prema mišljenju autorice, imati na umu specifičnost upravnog sudovanja koje već i u prvom stupnju ima značenje „prizivnog“ spora. Premda se, naime, upravni spor pokreće tužbom, stranka od suda zahtijeva kontrolu zakonitosti rada javnopravnih tijela, odnosno kontrolu upravnog postupka koji je prethodio donošenju odluke koja se tužbom osporava ili kontrolu postupanja javnopravnog tijela odnosno kontrolu određenih postupaka vezanih uz upravne ugovore.

Slijedi kako već i prvostupanjski upravni sudac dijelom obnaša ulogu prizivnog suca (jer uvijek prije svega kontrolira zakonitost upravnog postupka i odluke kojom je rezultirao), ali dijelom i ulogu autoriteta koji odlučuje o pravu (posebno je to naglašeno kod reformacijskih presuda).

ZUS reformacijsku presudu (i prvostupanjsku i drugostupanjsku) definira kao *riješiti stvar*,⁵ što bi trebalo imati na umu i kod tumačenja „filtra za žalbu“ koji je definiran tako da je žalba dopuštena *kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu*. Dovođenjem u vezu ovih odredbi može se zaključiti kako je zakonodavac pod reformacijskom presudom smatrao presudu kojom se rješava upravna stvar, što bi, prema mišljenju autorice, u procesnom smislu trebalo dovesti u vezu sa Zakonom o općem upravnom postupku kao općim postupovnim zakonom, ali i posebnim zakonima kojima se reguliraju pojedina pitanja upravnog postupka. Tek sagledavanjem cjeline upravnog postupka i upravnog spora može se definirati pojam reformacijske presude odnosno rješavanja upravne stvari. Dakle, kod tumačenja pojma reformacijske presude ne bi se smjela zanemariti procesna dimenzija pojma rješavanja upravne stvari.

Svakako je reformacijska presuda ona presuda kojom je sud izrekom priznao neko pravo ili naredio neku obvezu, iako će i takva presuda nužno sadržavati kasacijski dio („poništava se odluka javnopravnog tijela...“). Međutim, je li to i presuda koja izrekom odgovara samo kasacijskoj presudi (dakle sadrži samo odluku koja glasi: „poništava se drugostupanjska i/ili prvostupanjska odluka javnopravnog tijela...“), ali njezina neposredna posljedica je revitaliziranje odluke kojom je odlučeno o pravu? Primjerice, ako se presudom upravnog suda poništi rješenje doneseno u revizijskom postupku po Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji,⁶ zbog isteka revizijskog roka ne postoji mogućnost obavljanja ponovne revizije (pa nema ni mogućnosti da sud vrati predmet nadležnom ministarstvu na ponovni postupak radi pravilnog obavljanja revizije), što ima za posljedicu revitalizaciju prvostupanjskog favorabilnog rješenja (uvijek rješenja kojim se utvrđuje određeni status i priznaje

⁵ Članak 58., stavak 1. i članak 74., stavak 2. ZUS-a.

⁶ Narodne novine broj: 174/04., 92/05., 2/07., 107/07., 65/09. 137/09., 146/10., 55/11. i 140/12.

neko pravo, jer samo takva podliježu reviziji) koje tek nakon sudske presude postaje izvršno (dakle izravno je ovisno o sudskoj presudi).

Nadalje, udovoljava li uvjetu *presudom riješiti upravnu stvar*, presuda kojom upravni sud priznaje pravo, npr. na naknadu za oduzetu imovinu ili pravo na mirovinu, a predmet vraća tuženiku radi izračuna priznatog prava. Ovaj slučaj treba povezati s normom kako je javnopravno tijelo obvezno postupiti sukladno izreci presude najkasnije u roku od 30 dana od dostave presude, pri čemu je vezano pravnim shvaćanjem i primjedbama suda.⁷ Dakle, tuženik u ovakvoj situaciji, najjednostavnije rečeno, tehnički izvršava presudu na način da utvrdi iznos pripadajućeg prava, dok je o pravu, prema mišljenju autorice, riješio sud.

Dalje se otvara pitanje je li reformacijska presuda i presuda kojom je sud poništio odluku tuženika donesenu u upravnom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti i javnopravno tijelo više nije u obvezi donositi pojedinačnu odluku. Prema do sada zabilježenoj sudskoj praksi, u jednom slučaju Visoki upravni sud protumačio je da se radi o reformacijskoj presudi.⁸ U konkretnom slučaju, prvostupanjskom presudom je, osim što su poništena rješenja javnopravnih tijela, naređeno zemljišnoknjižnom sudu brisanje određenih zabilježbi. Međutim, pitanje je bi li i bez te točke izreke prvostupanjska presuda udovoljavala kriterijima reformacijske presude, s obzirom na to da je brisanje zabilježbi nužna posljedica poništenja upravnih rješenja na temelju kojih je zabilježba izvršena.

U drugom slučaju vođenja upravnog postupka po službenoj dužnosti (utvrđivanja svojstva osiguranika i nalaganja obveze plaćanja doprinosa) u kojem je prvostupanjski upravni sud poništio određene točke izreke osporavanog rješenja (kojim je tužitelju naređeno plaćanje doprinosa), a ostavio na snazi točku kojom je tužitelju utvrđeno svojstvo osiguranika, nije nađeno da bi se radilo o reformacijskoj presudi.⁹

Iz navedenih primjera vidi se složenost ove materije i teškoće s kojima se žalbeni sudac susreće u prosudbi je li protiv prvostupanjske presude dopuštena žalba. Donošenje takve odluke može često puta biti složenije od meritornog odlučivanja o žalbi.

Postoje brojni razlozi zbog kojih bi „filar za žalbu“, odnosno pojam reformacijske presude, žalbeni sud trebao ekstenzivno tumačiti. Budući da je u Republici Hrvatskoj prihvaćen sustav dvostupanjskog upravnog sudovanja, pri čemu je pružanje kvalitetnije sudske zaštite bio jedan od razloga donošenja novog ZUS-a, drugostupanjski bi sud u što većem broju slučajeva trebao moći prekontrolirati zakonitost vođenja prvostupanjskih upravnih sporova i prvostupanjskih presuda. Praksa pokazuje kako zanemariv broj prvostupanjskih presuda prolazi „filar za žalbu“ ako se pod reformacijskom presudom razumijeva samo ona presuda koja u izreci sadrži odluku o priznavanju prava, odnosno

⁷ Članak 81., stavak 2. ZUS-a.

⁸ Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž: 24/2012 od 20. veljače 2013.

⁹ Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž: 86/2012 od 18. srpnja 2013.

nalaganju obveze. Osim toga, jedan od osnovnih zadataka upravnog sudovanja jest kontrola zakonitosti rada izvršne vlasti i usklađenje prakse javnopravnih tijela. Budući da trenutno u Republici Hrvatskoj djeluju četiri prvostupanjska upravna suda, zamijećeno je kako se ti sudovi razilaze u pojedinim pravnim shvaćanjima, što otežava rad tuženicima i time nedvojbeno utječe na pravnu sigurnost građana. Ako nema mogućnosti kontrole zakonitosti takvih presuda i usklađenja upravnosudske prakse, može se postaviti pitanje ispunjenja primarne svrhe upravnog sudovanja. Uz to, osim što se u svakom upravnom sporu štite subjektivna prava stranke, štiti se i objektivna zakonitost, što također valja imati na umu.

No, s druge strane, postoje i argumenti za restriktivno tumačenje „filtra za žalbu“ koji se prije svega ogledaju u težnji za učinkovitošću sudskih postupaka, odnosno nepotrebnim suđenjem radi rješavanja upravne stvari u dva stupnja upravnog spora baš u svim slučajevima, nakon u pravilu dva stupnja rješavanja u upravnom postupku. Povećanje učinkovitosti je također bio jedan od razloga zbog kojih se pristupilo reformi upravnog sudovanja, čime je učinkovitost postala i cilj cijele reforme.

Sve ovo nužno nameće potrebu nalaženja ravnoteže između težnje za podizanjem kvalitete sudske zaštite i brzine koja se očekuje od upravnih sudaca oba stupnja.

MERITORNO ODLUČIVANJE

Ako, dakle, žalbeni sudac ocijeni kako žalba udovoljava svim uvjetima njezine dopuštenosti uključivo i da prvostupanjska presuda udovoljava uvjetima iz naprijed spomenutog „filtra za žalbu“, tada pristupa meritornom odlučivanju o pravnom lijeku.

Uloga drugostupanjskog žalbenog upravnog suca ograničava se na kontrolu aktivnosti prvostupanjskog suda, u pravilu ne i upravnog postupka i to isključivo u opsegu koji određuje žalitelj i u okviru žalbenih razloga. Opseg osporavanja prvostupanjske odluke, žalbeni sudac nikad ne može prijeći, jer u neosporavanom dijelu odluka postaje pravomoćna. Žalbeni sudac također je vezan i žalbenim razlozima,¹⁰ međutim, u tumačenju tog pojma primjećuje se stanovita sloboda, jer sudac žalbene razloge može tumačiti šire (općenito nezadovoljstvo odlukom ili njezinim dijelom) ili uže (držati se striktno navoda žalitelja). Ovo je potrebno prilagoditi okolnostima svakog pojedinog slučaja.

Ipak u određenom dijelu prizivni sudac u upravnom sporu ima inkvizitorne ovlasti. One se ogledaju u njegovoj dužnosti da na ništavost pojedinačne odluke javnopravnog tijela pazi *ex officio* isto kao i na ništetnost upravnog ugovora.¹¹ U ovim situacijama prizivni sudac reagirat će neovisno o žalbenim razlozima i

¹⁰ Članak 73., stavak 1. ZUS-a.

¹¹ Članak 73., stavak 1. ZUS-a.

poništiti takve akte, što bi trebao učiniti već i prvostupanjski sud. Premda se, dakle, aktivnost prizivnog suca prilikom kontrole zakonitosti prvostupanjske odluke u ovom slučaju proteže i na upravni postupak, njome se suštinski sanira propust prvostupanjskog suca ako taj nije reagirao na ništavost odnosno nišetnost. To stoga što i prvostupanjski sudac na ove oblike nezakonitosti pazi po službenoj dužnosti.¹²

Ako žalbeni sudac u upravnom sporu, obavljajući svoju dužnost kontrolora zakonitosti, nađe prvostupanjsku presudu nezakonitom, tada mu se, uz poništavanje nezakonite presude, nameće i dužnost da otkloni nedostatke prvostupanjskog spora i sam riješi upravnu stvar, dakle, donese reformacijsku presudu. Ono što je prvostupanjskom sucu propisano kao mogućnost (rješavanje stvari osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari uz zabranu donošenja reformacijske presude ako je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni),¹³ žalbenom je sucu obveza.

Nametanjem dužnosti da se žalbenom presudom u slučaju osnovanosti žalbe ujedno riješi i upravna stvar, prizivni sudac u upravnom sporu ulazi u ulogu prvostupanjskog suca. Svoju prizivnu ulogu iscrpio je kontrolom zakonitosti i poništavanjem prvostupanjske presude, a nakon toga mora provesti prvostupanjski spor u kojem će otkloniti sve nađene nedostatke i riješiti stvar.

Ovo je, dakle, složena aktivnost koja od prizivnog suca zahtijeva kompletnu obradu predmeta, a ne, primjerice, zadržavanje samo na procesnim povredama koje je počinio prvostupanjski sud.

U odnosu na žalbe protiv rješenja prvostupanjskih sudova, u praksi Visokog upravnog suda protumačeno je da žalbeni sudac ima i samo kasacijske ovlasti pa je, prema tome, u slučaju osnovanosti žalbe protiv rješenja, ovlašten vratiti predmet na ponovni postupak.¹⁴

ZAKLJUČAK

Zaključno, žalbeni je sudac u upravnom sporu, primarno kao kontrolor zakonitosti prvostupanjskog upravnog spora i odluke koja je u tom sporu donesena, suočen s dva ozbiljna zadatka. Prvo, s ocjenom dopuštenosti pravnog lijeka protiv prvostupanjske presude jer mora ocijeniti radi li se o prvostupanjskoj reformacijskoj presudi, što je pojam koji je zasad, čini se, nemoguće jednoznačno definirati, budući da može ovisiti i o konkretnim postupovnim odredbama koje se primjenjuju u upravnom postupku iz kojega je spor krenuo. Drugo, žalbeni sudac u upravnom sporu ima obvezu da, u slučaju poništavanja prvostupanjske presude, preuzme ulogu prvostupanjskog suca, odnosno sam otkloni sve nedostatke prvostupanjskog spora i riješi upravnu stvar.

S obzirom na temeljnu ulogu prizivnog suca kao kontrolora zakonitosti

¹² Članak 31., stavak 2. ZUS-a.

¹³ Članak 58., stavak 1. ZUS-a.

¹⁴ Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž: 147/2012 od 13. rujna 2012.

prvostupanjskih odluka, ne smije se zanemariti da bi pri tome on trebao imati i edukativnu ulogu i ukazati prvostupanjskim sudovima na nedostatke u postupku i utvrđenju pravno odlučnih činjenica, odnosno na pogrešnu primjenu materijalnog prava. Stoga prizivni sudac, postupajući po pravnom lijeku, treba uložiti maksimalan napor u obradi slučaja kako bi njegova odluka djelovala ne samo snagom hijerarhijskog autoriteta (što nesumnjivo ima), već uvjerljivošću i kvalitetnom te razumljivom pravnom argumentacijom iz koje i stranke i prvostupanjski sudac mogu crpiti pravna shvaćanja i ubuduće ih upotrebljavati.

ROLE AND AUTHORITY OF APPELLATE COURTS IN ADMINISTRATIVE DISPUTE

This paper analyses the role and authority of the appellate court in Croatian administrative dispute in order to point out the specificities of second instance administrative dispute. Certain issues are raised regarding the interpretation of concepts of reformatory court decisions which is one of the primary duties of the appellate court given that it involves an essential prerequisite for allowing appeals against decisions.

Key words: *court of appeal (appellate court), administrative dispute, Republic of Croatia*