

Ana Đanić, mag. iur, asistentica
Pravni fakultet Osijek
Doc. dr. sc. Lana Ofak
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pregledni znanstveni rad
UDK: 35.077.3(497.5)
351.94(497.5)(094.8)
347.998.85(497.5)(094.8

DJELOTVORNOST ŽALBE U UPRAVNOM SPORU KAO JEDAN OD TEMELJNIH INSTITUTA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA

Sažetak: Kao najznačajniji oblik sudskoga nadzora zakonitosti nad radom i aktima javnopravnih tijela ističe se upravni spor. Sukladno novouvedenom dvostupanjskom sustavu upravnog sudovanja iz 2012. g., kao jedini redoviti pravni lijek, uvodi se vrlo značajan mehanizam pravne zaštite građana - žalba na presude i rješenja prvostupanjskih upravnih sudova. Autorice će u radu analizirati odredbe Zakona o upravnim sporovima o žalbi te o njihovom ograničavajućem učinku. Nadalje će razmotriti ispunjava li ovako normiran institut žalbe u upravnom sporu uvjete djelotvornog pravnog lijeka (sredstva) sukladno čl. 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Uređenje ovog instituta također će se staviti u vezu s pravom na pristup sudu. Isključenje prava na žalbu u svim slučajevima dovodi u pitanje i ustavno jamstvo prava na žalbu protiv prvostupanjskih sudskih odluka. U radu će se dati osvrt na dosadašnju dvogodišnju praksu Visokoga upravnog suda vezano za rješavanje žalbi stranaka na presude prvostupanjskih upravnih sudova. Praksa Visokoga upravnog suda osobito je značajna za razvoj ujednačene prakse, jednake primjene prava te primjene načela jednakosti u postupanju i donošenju odluka. Visoki upravni sud i upravni sudovi trebaju osigurati primjerenu, učinkovitu i potpunu pravnu zaštitu svojim građanima od nezakonitih akata, postupanja i propusta javnopravnih tijela. Autorice će ustvrditi pridonosi li institut žalbe, kako je uređen prema odredbama Zakona o upravnim sporovima, ostvarenju takve zaštite.

Ključne riječi: žalba, upravni spor, Visoki upravni sud, djelotvornost pravnih sredstava, zaštita prava građana

UVODNE NAPOMENE

Hrvatskom sustavu/modelu i organizaciji upravnog sudovanja, naglašavali su se brojni nedostaci u svrhu postavljanja/“nametanja“ zahtjeva za modernizacijom i europeizacijom toga sustava. Pri tome se posebno mislilo na potrebu za prihvaćanjem europskih pravnih i upravnih standarda i jamstava postavljenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća

Europe (u daljnjem tekstu: Konvencija).¹ Jake tendencije iz europskih smjerova javile su se zbog rastućeg utjecaja Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije, ali i zbog širenja kontakata i razmjene iskustava među sucima i pravnicima širom Europe.² To je pridonijelo nužnosti pristupanja opsežnoj reformi i upravnog postupanja i sudovanja kako bi se omogućila ravnoteža za bržim i jednostavnijim postupcima, s jedne strane, te djelotvorna/-ija zaštita građana i javnog interesa, s druge strane. Na taj bi se način u okviru modernog upravnog sudovanja, ostvarivalo osnovno jamstvo zaštite temeljnih prava i sloboda građana, jačalo povjerenje u sustav i institucije, štitilo temeljne vrijednosti pravnog poretka, podupirala vladavina prava i pravna sigurnost te bi se štitio javni interes. Predložene novine podržane su prije svega radi povećanja efikasnosti sustava, naročito što se tiče ovlasti suda da samostalno utvrđuje činjenice u sporu te ovlasti meritornog presuđivanja.³ Zauzelo se stajalište da bi se reformacijskim sustavom pridonosilo učinkovitijem/bržem/kvalitetnijem suđenju, pa ga se upravo zbog toga ističe kao poželjni/nužni/temeljni oblik odlučivanja u prvostupanjskim upravnim sporovima te obveze u žalbenom postupku pred Visokim upravnim sudom. Đerđa navodi kako je upravo stupanj u kojem je sudska zaštita zajamčena te koliko se učinkovito ona obavlja ključni element pri ocjeni svakog modernog pravnog sustava.⁴

U svim modernim pravnim sustavima pravo na žalbu protiv odluka sudova i drugih tijela nerazdvojan je element osnovnih prava čovjeka i građanina.⁵ Žalba kao redovan pravni lijek jedno je od temeljnih instrumenata i mehanizama pravne zaštite prava i pravnih interesa građana koja je u Republici Hrvatskoj prvenstveno uzdignuta na rang ustavnoga jamstva, a onda ujedno i zakonski normirana Zakonom o općem upravnom postupku (NN 47/09) i Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10., 143/12.). Nemogućnost izjavljivanja pravnih lijekova na presude tadašnjeg Upravnog suda (do 2010. godine) izazvale su brojne rasprave u stručnoj i znanstvenoj javnosti još u fazi pripremanja Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS) što je i bio jedan od razloga nužnih intervencija u upravno sudovanje. Stoga se postavilo pitanje (ili se javila potreba) ponovnog uvođenje prava na žalbu protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova kao jedno od ključnih pretpostavki usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije te se primjećuje opća tendencija prema približavanju europskom modelu upravnosudske kontrole uprave.⁶

Autorice će u radu razmatrati odredbe ZUS-a vezano za ograničenja prilikom izjavljivanja žalbe što će se staviti u kontekst s pravom na pristup sud, ali i ustavnim jamstvom prava na žalbu protiv prvostupanjskih sudskih odluka, prvenstveno presuda. Nadalje će se analizirati ispunja-

1 Narodne novine -Međunarodni ugovori, broj 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06. Republika Hrvatska ratificirala je Europsku konvenciju 5. studenoga 1997. godine.

2 Woehrling, J.-M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, god. 6.(2006.), br. 3., str. 56.

3 Ljubanović smatra kako je to svakako najteža i iznimno važna zadaća sudaca iz koje potječu i najveće poteškoće u obavljanju sudačke funkcije. Ljubanović, B., *Upravni i upravnosudski postupak-slabe točke i problematične situacije*, U: Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 161.

4 Đerđa, D., *Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova I. Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija (Prema suvremenoj javnoj upravi-Tradicije i tranzicije-Djelo i utjecaj francuskog Državnog savjeta), Sveučilište u Splitu, Split, 2007., str. 328.

5 Triva, S. i Dika, M., *Gradansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2004., str. 659.

6 Više u: Koprić, I., *Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a*, U: Jakša Barbić (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), Zagreb 2006., str. 58., Koprić, I., *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, U: Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 7.

va li ovako normiran institut žalbe u upravnom sporu uvjete djelotvornog pravnog lijeka (sredstva) sukladno čl. 13. Konvencije. U nastavku rada slijedi prikaz sudske prakse Visokog upravnog suda u odnosu na ukupno riješene predmete u prvostupanjskim upravnim sporovima u promatranom razdoblju, a osobito u pogledu udjela dopuštenih i nedopuštenih žalbi na njihove odluke. Smatramo da su praksa Visokog upravnog suda i njezin učinak na upravno postupanje osobito značajni za razvoj ujednačene upravnosudske prakse, jednakog tumačenja i primjene prava te ostvarivanja načela jednakosti u donošenju odluka. Visoki upravni sud i upravni sudovi trebaju osigurati primjerenu, učinkovitu i potpunu pravnu zaštitu svojim građanima od nezakonitih akata, postupanja i propusta javnopravnih tijela. Autorice će stoga ustvrditi pridonosi li institut žalbe, kako je uređen prema odredbama Zakona o upravnim sporovima, ostvarenju takve zaštite.

1. PONOVO UVOĐENJE ŽALBE U UPRAVNI SPOR PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010.

U hrvatskoj pravnoj povijesti postojala je regulacija žalbe⁷ na odluke prvostupanjskih upravnih sudova, no ona se kroz razvoj upravnog sudstva mijenjala.⁸ Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima⁹ upravni spor ustrojen je kao jednostupanjski, tako da u razdoblju od 1991. godine pa do stupanja na snagu novoga Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS) 2012. godine, nije postojala mogućnost ulaganja žalbe na presude Upravnoga suda. Stoga je posebno značajna novina upravnosudske zaštite građana ostvarena ponovnim uvođenjem instituta žalbe kao redovitog pravnog lijeka u upravnom sporu.

Pravo na žalbu prema novom ZUS-u¹⁰ nije apsolutno ostvarivo, već ipak postoje određena ograničenja vezano za pretpostavke¹¹ i mogućnost ulaganja osobito u odnosu na žalbe protiv presude, ali i rješenja. Triva i Dika¹² napominju kako pravo na ulaganje pravnih lijekova ne bi smjelo biti ograničeno ni vremenski ni sadržajno; jer što je pravni lijek udaljeniji od odluke protiv koje je upravljen, pretpostavke za njegovo korištenje sve su strože, a razlozi zbog kojih se mogu ulagati sve su više ograničavajući. Zakonom su navedeni razlozi za žalbu koji se naizgled možda čine ograničeni, no zapravo oni pokrivaju osnovne tipove grešaka i ne razlikuju se od razloga propisanih u upravnom i parničnom postupku. Radi se o razlozima koji se odnose na greške koje su mogle nastati u prvostupanjskim upravnim sporovima, pa je ratio hijerarhijskog nadzora putem žalbe ocjena zakonitosti pobijanih odluka upravnih sudova i ispravljanje grešaka koje su u njihovom

7 Prema čl. 18. Zakona o upravnim sporovima (Službeni list FNRJ, br. 23/52), protiv presude Vrhovnog suda Narodne Republike mogla se izjaviti žalba Vrhovnom sudu FNRJ, ako se na pravni odnos trebalo neposredno primijeniti savezni propis. V. Ivančević, V.; Ivčić, M.; Lalić, A., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudsom praksom*, Zagreb, Narodne novine, 1958., str. 118. Novelom ovoga zakona iz 1965. godine uređeno je da se presuda i rješenje republikkog Vrhovnog suda ili Vrhovnog vojnog suda pobijati samo kada je to predviđeno saveznim zakonom. Žalbeni postupak u upravnom sporu (čl. 45.-52.) prema Zakonu o upravnim sporovima (Službeni list FNRJ, br. 23/52., 16/65., 21/65.). V. Stjepanović, N., *Upravno pravo u SFRJ*, Opšti deo, Kratki udžbenik za studente prava, Knjiga II., Beograd, Privredni pregled, 1973., str. 289.

8 Od potpunog isključenja do vrlo ograničene dopustivosti žalbe. O razvoju upravnog sudovanja kroz povijesni pregled opširnije Medvedović, D., *Upravno sudstvo u Hrvatskoj-prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Zagreb, Suvremena javna uprava, 2003., str. 309.-356.

9 NN 51/91.

10 Čl. 66.- 75. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10., 143/12.

11 Propisane čl. 66. st. 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10., 143/12.

12 Triva, S. i Dika, M., *Gradansko parnično procesno pravo*, loc.cit.

radu počinjene. Što se, pak, žalbe protiv rješenja tiče, ona je moguća samo u zakonom predviđenim slučajevima čime je zakonodavac također zauzeo restriktivan pristup.¹³ Budući da je VUS posljednja instanca žalbenog nadzora, ali i upravno-sudskog postupka, protiv njegovih rješenja žalba nije dopuštena.

Novouvedeni koncept žalbe vezuje dopustivost njezina izjavljivanja uz donošenje reformacijskih odluka u prvostupanjskim upravnim sporovima, ali i povodom odlučivanja VUS-a u žalbenom postupku. Što znači da u slučaju kada prvostupanjski upravni sud presudom odbije tužbeni zahtjev ili usvoji tužbeni zahtjev, a pri tome sam ne riješi upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije, žalba nije dopuštena. Vezmar Barlek naglašava kako treba uočiti razliku između nedopuštenih žalbenih razloga i nedopuštene žalbe.¹⁴ Dopustivost žalbe u upravnom sporu nema ni izdaleka širinu primjene kao što je to žalba u upravnom postupku.¹⁵ Borković navodi kako je ograničene mogućnosti žalbe u upravnom sporu posljedica prirode spora i položaja suda koji u tome sporu odlučuje i upravo se zbog toga žalba može podnijeti samo u određenim stvarima.¹⁶

Postoje brojni mehanizmi koji pridonose uniformnom tumačenju i jednako primjeni upravnog prava, a jednim od modela unifikacije smatra se i žalbeni sudski postupak.¹⁷ Presude u povodu žalbi, u kojima se iznose i obrazlažu pravna shvaćanja VUS-a, osobito su značajne jer postaju izvorom prava i pridonose ujednačavanju sudske prakse. Izražena pravna stajališta i shvaćanja o pojedinom procesnom i materijalnom pitanju obvezuju stranke, upravne sudove, javnopravna tijela i sam VUS. Ujednačena sudska praksa u tumačenju materijalnih propisa naročito je važna jer pridonosi pravnoj sigurnosti građana. Donošenje prvostupanjskih sudskih odluka bez mogućnosti nadzora od strane višeg sudske instance može stvoriti i stvara brojne poteškoće u rješavanju upravnih stvari uopće.¹⁸

Slijedom navedenoga, ovako ograničavanje upotrebe prava na izjavljivanje žalbe dovodi do konfuzije, jer nezadovoljnim strankama na raspolaganju ostaje podnošenje izvanrednog pravnog lijeka-zahjteva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda ili ustavne tužbe koja ne bi smjela predstavljati zamjensko pravno sredstvo.

2. PRIMJENA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE NA INSTITUT ŽALBE

2.1. PITANJE USTAVNOSTI UREĐENJA ŽALBE PROTIV PRESUDE

Ustavno pravo na žalbu zajamčeno je čl. 18. Ustava Republike Hrvatske¹⁹ (dalje: Ustav RH ili Ustav) koji glasi: „*Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno*

¹³ U slučajevima propisanim čl. 29. st. 2., 45. st. 3., 46. st. 5., 47. st. 3., 64., st. 4., 89. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12.

¹⁴ Vezmar Barlek, I., *Drugostupanjski upravni spor*, U: Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014. str. 185.

¹⁵ Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, Informator, 1991., str. 422.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Aviani, D., Đerda, D., *Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49. (2012.), br. 2., str. 393.

¹⁸ Đerda, D., Galić, A., *Žalba u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51. (2014.), br. 2, str. 360.

¹⁹ NN br. 56/90, 135/97, 13/00, 28/01, 76/10 i 5/14.

u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.“Široko postavljeno pravo na žalbu pojedini autori kritiziraju zato što može imati negativan utjecaj na trajanje postupaka i njihovu ekonomičnost dovodeći u pitanje pravo na suđenje u razumnom roku.²⁰ Jamstvo žalbe normirano Ustavom u strogo formalnom smislu podrazumijeva mogućnost njezina izjavljivanja. Sa stajališta upravnog postupka koji prethodi upravnom sporu moguće su dvije situacije: 1) da protiv prvostupanjskog rješenja žalba u upravnom postupku nije dopuštena te 2) da je protiv prvostupanjskog rješenja žalba dopuštena.²¹ U prvom slučaju radi se o isključenju ustavnog prava na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred drugim ovlaštenim tijelom. U skladu s ustaljenom ustavnosudskom praksom pravo na žalbu može biti iznimno isključeno ako je osigurana druga pravna zaštita (čl. 18. st. 2. Ustava). Ta druga pravna zaštita osigurana je tužbom sudu u upravnom sporu. Ustavni sud je istaknuo da se ovdje upravni spor pojavljuje u dvije ustavne funkcije, odnosno ostvaruje dva ustavna prava: *pravo na žalbu* (čl. 18. st. 1. Ustava) i *pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti* (čl. 19. st. 2. Ustava).²² Za one slučajeve u kojima je protiv prvostupanjskog rješenja dopuštena žalba u upravnom postupku, čl. 18. st. 1. Ustava mogao bi se protumačiti na način da je dovoljno osigurati žalbu u upravnom postupku i da, to više, žalba ne mora biti osigurana i u upravnom sporu. Osim toga, u čl. 18. st. 1. Ustava koristi se veznik „ili“, a ne „i“ (žalba mora biti dopuštena protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u prvostupanjskom postupku pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom). Takav argument, da se upravna tijela također trebaju smatrati tijelima koja rješavaju predmet i da se, stoga, smije ograničiti pravo na žalbu u upravnom sporu, koriste slovenski autori.²³ Zbog navedenih razloga mogao bi se izvesti zaključak da žalba u upravnim sporovima prema hrvatskom Ustavu ne mora biti osigurana jer njezino isključenje, u pravilu, ne dovodi u pitanje ustavno pravo na žalbu.²⁴ Stoga se ovdje više zalažemo za zaključak da način na koji je uređen institut žalbe upravnom sporu predstavlja povredu jednakosti pred zakonom (čl. 14. st. 2. Ustava) i prava na pravično suđenje (čl. 29. st. 1. Ustava).

Žalba je isključena u svim slučajevima kad je prvostupanjski sud odbio tužbu kao neosnovanu, odnosno kad se radi o predmetima u kojima se samo ocjenjuje zakonitost. I u takvim slučajevima

²⁰ V. Uzelac, A., *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?*, u: Uzelac, A., Garašić i J., Maganić, A. (ur.), *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku: izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*. Zbornik radova u čast 70. rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013., str. 236. O mogućim negativnim posljedicama ukidanja ograničenja za podnošenje žalbe na presude upravnih sudova v. Rajko, A., *Prijedlozi vezani uz predstojeće izmjene uređenja takozvanog filtra za žalbu u upravnom sporu*, Informator br. 6283 od 24. svibnja 2014., str. 2.

²¹ Načelo prava stranke na pravni lijek propisano u čl. 12. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09.) glasi: „(1) Protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano. (2) Protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor. (3) Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor.“

²² Marković, S., *Jamstvo djelotvorne sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda*, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 4., str. 1189-1190.

²³ Grafenauer, B. i Breznik, J., *Upravno pravo, procesni del: Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana, GV Založba, 2009., str. 719.

²⁴ Ustavno pravo na žalbu može biti povrijeđeno u situacijama kada se radi o upravnim aktima koji sadrže diskrecijsku (slobodnu) ocjenu, a protiv takvih akata nije dopuštena žalba u upravnom postupku. Naime, prema čl. 4. st. 2. ZUS-a upravni spor ne može se voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene. Stoga u situacijama u kojima protiv rješenja koji sadrže diskrecijsku ocjenu nije dozvoljena žalba u upravnom postupku, već samo tužba upravnom sudu, smatramo da je povrijeđeno ustavno pravo na žalbu jer sudska zaštita u okviru upravnog spora ne može osigurati onu razinu pravne zaštite koja bi bila omogućena u drugostupanjskom upravnom postupku - a to je ispitivanje ne samo zakonitosti, već i pravilnosti osporavanog rješenja (v. čl. 107. Zakona o općem upravnom postupku koji se odnosi na predmet žalbenog postupka). Pitanje kontrole akata koji sadrže diskrecijsku ocjenu zbog svoje kompleksnosti zaslužuje detaljniju razradu u nekom budućem istraživanju te se, stoga, u ovom radu nećemo njime posebno baviti.

je moguće da prvostupanjski sud prilikom donošenja presude povrijedi pravila postupka, nepotpuno ili pogrešno utvrdi činjenično stanje ili povrijedi materijalno pravo, a stranke nemaju mogućnost korištenja žalbe.²⁵ Velika većina sporova u praksi završava presudom kojom se tužbeni zahtjev odbija, a vrlo je malen broj presuda kojom je sud sam meritorno odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. To znači da je mogućnost izjavljivanja žalbe usmjerena prvenstveno na zaštitu tuženika odnosno javnopravnog tijela koje je donijelo pojedinačnu odluku koja se osporava u upravnom sporu.²⁶

Ustavno jamstvo jednakosti može biti povrijeđeno ako stranke u postupku nisu imale ravnopravan položaj u smislu poštovanja njihovih procesnih prava koja omogućuju ravnopravno sudjelovanje stranaka u postupku i pravedno suđenje.²⁷ Smatramo da činjenica što u većini sporova tužitelji nemaju pravo na žalbu u upravnom sporu, već će se tim pravom, u pravilu, poslužiti tuženici kada je prvostupanjski sud usvojio tužbeni zahtjev i sam riješio upravnu stvar, ide u prilog zaključku da je uređenje instituta žalbe nepravilno te da se njime vrijeđa ustavno jamstvo jednakosti.

Dodatno, zbog restriktivnih zakonskih odredaba institut žalbe ne osigurava djelotvorno pravno sredstvo za osiguranje jedinstvene primjene zakona i ravnopravnost građana, jer se onemogućuje da Visoki upravni sud ostvaruje svoju zadaću ujednačavanja upravno-sudske prakse.²⁸ Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude ne može se smatrati djelotvornim pravnim sredstvom za osiguranje jedinstvene primjene prava zbog toga što stranke nemaju pravo izjaviti taj izvanredni pravni lijek izravno Vrhovnom sudu Republike Hrvatske već isključivo ovisi o diskreciji državnog odvjetnika hoće li on podnijeti zahtjev ili ne (v. čl. 78. ZUS-a).

2.2. PITANJE USTAVNOSTI ISKLJUČENJA ŽALBE PROTIV RJEŠENJA O ODBACIVANJU TUŽBE

Smatramo da propust zakonodavca da propiše da je protiv rješenja o odbacivanju tužbe (iz članka 30. ZUS-a) dopuštena žalba predstavlja povredu čl. 14. st. 2. Ustava (jednakost pred zakonom) te čl. 29. st. 1. Ustava (pravo na pravično suđenje). Naime, moguća je pogriješka i pogrešno računanje rokova slijedom čega dolazi do odbacivanja tužbe i povrede prava na pristup sudu (takvi su predmeti rješavani povodom ustavnih tužbi pred Ustavnim sudom RH, primjerice: U-III/3101/2008). Osim toga, u prošlosti je također bio čest slučaj da se odbacivala tužba s obrazloženjem da se ne radi o upravnoj stvari, što se prema novom ZUS-u može dogoditi u slučaju da upravni sud smatra da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora (čl. 30. točka 7. ZUS-a). U svim tim situacijama negira se pravo stranke na pristup sudu. Budući da postoje četiri upravna suda, koja mogu zauzimati različitu praksu u pogledu ocjenjivanja pretpostavki za vođenje upravnog spora, isključivanjem žalbe ne osigurava se djelotvorno pravno sredstvo za osiguranje jedinstvene primjene zakona i ravnopravnost građana te je poremećena nadležnost između Visokog upravnog suda RH i Ustavnog suda RH. Naime, u situacijama kada se prvostupanjskom presudom vrijeđa pravo na pristup sudu zajamčen Ustavom, stranke koje ne

25 Đerđa, D. i Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Novi informator, 2012., str. 275.

26 Isto v. Rajko, A., *Prijedlozi vezani uz predstojeće izmjene uređenja takozvanog filtra za žalbu u upravnom sporu*, op. cit., str. 1.

27 Iz odluke Ustavnog suda RH, br. U-III-1505/01 od 4. listopada 2001., cit. prema Informator, br. 5036 od 12. lipnja 2002.

28 Isto v. Đerđa, D. i Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, op. cit., str. 276.; Rajko, A., *Prijedlozi vezani uz predstojeće izmjene uređenja takozvanog filtra za žalbu u upravnom sporu*, op. cit., str. 1.

maju pravo na žalbu protiv rješenja o odbacivanju tužbe jedino su u mogućnosti podnositi ustavnu tužbu za zaštitu svog prava na pristup sudu. Osim toga u ovoj situaciji dolazi i do nejednakosti pred zakonom. Oni tužitelji koji ne otklone nedostatke tužbe, pa sud donese rješenje o odbacivanju tužbe kao neuredne (čl. 29. st. 2. ZUS-a), imaju pravo na žalbu, a ostali tužitelji kojima se odbaci tužba temeljem čl. 30. ZUS-a nemaju. Po našem mišljenju, ne postoji objektivno i razumno razlikovanje ove dvije situacije, imajući osobito u vidu i gore spomenuto stajalište da takve pogreške nisu samo činjenične naravi (je li rok poštovan), već mogu biti i pravne naravi (primjerice, pogrešno pravno shvaćanje o tome može li nešto biti predmet upravnog spora ili ne).

3. PRIMJENA KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA NA INSTITUT ŽALBE

Za predmete u kojima se odlučuje o građanskim pravima i obvezama građanske naravi pravo na žalbu nije sadržano u Europskoj konvenciji. Pravo na žalbu zajamčeno je samo za kaznene predmete prema čl. 2. Protokola br. 7 uz Konvenciju. Iako čl. 6. st. 1. Konvencije koji se odnosi na pošteno suđenje²⁹ ne osigurava pravo na žalbu, prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava ako država omogući u svom domaćem pravu žalbu, takvi postupci su pokriveni svim jamstvima iz čl. 6. st. 1.³⁰ Drugim riječima, hoće li pojedina država uspostaviti žalbeni sustav unutar je njene slobode procjene.³¹ Ako je procesnim zakonom predviđena mogućnost žalbe, onda se i za taj stupanj postupka mora osigurati pravo na pristup sudu, a strankama se mora omogućiti da smisljeno koriste pravo na žalbu.³² Način na koji se jamstva čl. 6. st. 1. primjenjuju ovisi o posebnim obilježjima takvih žalbenih postupaka, što znači da ne postoji uniforman način na koji bi se trebao urediti institut žalbe. Pritom se mora voditi računa o cjelini postupaka provedenih u domaćem pravnom poretku, ovlastima žalbenog tijela te načinu na koji su interesi stranaka stvarno predstavljeni i zaštićeni pred žalbenim tijelom.³³ Stoga na ovom mjestu upućujemo na sve kritike uređenja instituta žalbe u upravnom sporu koje smo iznijeli u prethodnom poglavlju, a koje se odnose na povredu ustavnog jamstva jednakosti te prava na pravično suđenje. Smatramo da jednaki argumenti vrijede i za pitanje jesu li u žalbenom upravnom sporu osigurana jamstva čl. 6. st. 1. Europske konvencije.

Na institut žalbe primjenjiv je i čl. 13. Konvencije kojim se jamči pravo na djelotvoran pravni lijek.³⁴ To pravo je uspostavljeno kao logična posljedica čl. 1. Konvencije koji obvezuje visoke ugovorne stranke da osiguraju svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode iz Konvencije.³⁵

29 Čl. 6. st. 1. Konvencije glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“

30 Delcourt v. Belgium, Application no. 2689/65, 17 January 1970, par. 25.

31 Detaljno o Europskoj konvenciji i (ne)postojanju prava na žalbu kao ljudskog prava v. Uzelac, A., *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?*, op. cit., str. 222.-224.

32 Ibid. str. 223.

33 MonnellandMorris v. the United Kingdom, Application no. 9562/81; 9818/82, 2 March 1987, par. 56.

34 Čl. 13. Konvencije glasi: „Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“

35 Gomien, D., *Short guide to the European Convention on Human Rights* (3rd edition), Strasbourg, Council of Europe, 2005., str. 153.

Budući da i pravo na djelotvoran pravni lijek i pravo na pošteno suđenje zahtijevaju da se osigura pravo na pristup sudu, u početnoj sudskoj praksi čl. 13. Konvencije nije dobio mnogo pažnje. Europski sud bi utvrdio povredu čl. 6., a potom bi odlučio da nije potrebno također ispitati slučaj podnositelja zahtjeva na temelju čl. 13. Konvencije.³⁶ Veća autonomna uloga čl. 13. Konvencije istaknuta je u presudi *Kudla protiv Poljske*.³⁷ U tom je predmetu Europski sud zaključio da je došlo vrijeme da preispita svoju sudsku praksu u svjetlu stalnog nagomilavanja zahtjeva pred njim u kojima se samo, ili u pravilu, tvrdi da nije osigurano suđenje u razumnom roku protivno čl. 6. st. 1. Konvencije.³⁸ Europski sud je uvidio potrebu ispitati zahtjev na temelju čl. 13. zasebno i neovisno o ranijem utvrđenju povrede čl. 6. st. 1. u pogledu razumnosti roka suđenja.³⁹ Dakle, promjena sudske prakse i pridavanje većeg značenja čl. 13. bili su izravna posljedica količine predmeta pred Sudom koji su se ticali duljine postupka. U kontekstu primjene čl. 13. nailazimo na ključan problem koji se pojavljuje kada država odluči uvesti žalbeni sustav, a to je da se pravo na žalbu treba uravnotežiti s pravom na suđenje u razumnom roku.⁴⁰ Upravo je to i bio glavni razlog zašto se uvelo ograničenje mogućnosti izjavljivanja žalbe.⁴¹ Stoga se može tvrditi da je sadašnji sustav uređenja žalbe u upravnom sporu usklađen s potrebom djelotvornosti pravnih sredstava jer omogućuje pretjeranu dugotrajnost upravnih sporova. No, prilikom uravnoteženja prava na žalbu i prava na djelotvoran pravni lijek prevelika se važnost dala djelotvornosti, a nauštrb jamstva jednakosti i prava na pošteno suđenje.

4. PRAKSA VISOKOG UPRAVNOG SUDA RH PO ŽALBAMA NA ODLUKE PRVOSTUPANJSKIH UPRAVNIH SUDOVA

Iz uvida u dostupne i prikupljene statističke podatke⁴² Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUS) autorice su analizirale sudsku praksu u predmetima u kojima su stranke izjavljivale redovan pravni lijek - žalbu na odluke prvostupanijskih upravnih sudova⁴³ (u daljnjem tekstu: prvostupanijski sudovi). Prema sudskim odlukama za 2013. godinu sukladno iznesenim podacima, za zaključiti je da je za sva četiri prvostupanijska suda, a u odnosu na dopuštenost izjavljivanja žalbe, donesen vidljivo velik broj odbijajućih presuda. To isto tako upućuje na bitno smanjen broj presuda upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba VUS-u.⁴⁴ Uzimaju-

36 Ibid., str. 155.

37 Kudla v. Poland, Application no. 30210/96, 26 October 2000.

38 Ibid., par. 148.

39 Ibid., par. 149.

40 Smatramo da djelotvornosti žalbe doprinosi odredba čl. 74. ZUS-a o ovlastima Visokog upravnog suda u odlučivanju o žalbi. Naime, ako utvrdi da je Upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudske postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo, Visoki upravni sud će poništiti prvostupanijsku presudu te sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar. Visoki upravni sud nema ovlast vratiti predmet na ponovo rješavanje prvostupanijskom sudu.

41 "Kako bi se izbjegli prigovori da će dvostupanijsko rješavanje sudskih predmeta nepotrebno odugovlačiti sudski postupak, upravo su u Konačni prijedlog zakona ugrađene odredbe o mogućnosti pobijanja presude prvostupanijskog suda žalbom samo u nekim slučajevima..." - Konačni prijedlog zakona o upravnim sporovima drugo čitanje, P.Z.E. br. 378, <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=15253>, str. 34.

42 Navedeni i iskazani podaci u radu zaprimljeni su od Visokog upravnog suda Republike Hrvatske iz Zagreba na dan 22. svibnja 2014. (<https://www.pravos.unios.hr/webmail/src/webmail.php>). Više vidi tablicu 1.

43 Upravni sudovi ustanovljeni su u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, a započeli su s radom 1. siječnja 2012.

44 To se i željelo postići na način da većina upravnih postupaka završi pred prvostupanijskim sudovima, čime se na te sudove stavlja

ći u obzir područja županija koja, prema *Zakonu o sjedištima i područjima sudova*⁴⁵, su obuhvaćena nadležnošću prvostupanijskih sudova, potrebno je i s toga aspekta uvažiti ukupan broj izjavljenih žalbi na njihove odluke. Osim toga, broj ukupno riješenih upravnih sporova na svakom pojedinom prvostupanijskom sudu, kao i ukupan broj izjavljenih žalbi na njihove odluke treba sagledati imajući u vidu broj sudaca i sudskih savjetnika.⁴⁶ Posebno bi bilo zanimljivo razmotriti koliki je postotak izjavljenih žalbi protiv presuda⁴⁷ i rješenja upravnih sudova, iz razloga što kod žalbi na rješenja još više dolazi do izražaja ograničavanje ovlasti drugostupanijskog odlučivanja VUS-a.

Od ukupnog broja zaprimljenih predmeta na **Upravnom sudu u Zagrebu** riješeno je **3617**, od čega je presudom usvojio **670** (18, 52 %), odbio **1959** (54, 16%), odbacio **336** (9, 29 %) zahtjeva te je u **652** (18, 03 %) predmeta na drugi način riješio spor.⁴⁸ Uvidom u podatke ukupnog broja usvojenih tužbenih zahtjeva, dakle njih 670, utvrđeno je da je u tim predmetima 183 žalbe (5, 05%) bilo dopušteno, a 487 (13, 47%) nedopušteno. Presudom je odbijeno ukupno 1959 predmeta, s time da je samo 8 (0,20%) žalbi bilo dopušteno, a 1951 (53, 96%) nedopuštena. Zbog formalnih nedostataka rješanjem je odbačeno 336, od čega je 74 (2, 04%) dopuštene žalbe i 262 (7, 25 %) nedopuštene. Sukladno provedenoj analizi, a prema podacima ukupno riješenih predmeta, možemo zaključiti da je vidljiv veliki broj slučajeva u kojima žalba nije bila dopuštena (kod usvajanja-487 (13, 4 %) od 670, odbijanja-1951 (53, 9 %) od 1959 te odbacivanja-262 (7, 25 %) od 336 predmeta). No, ovdje je izvjesno da je u odnosu na iskazane podatke odbijen velik broj žalbi, što ukazuje na snažne učinke postavljenog ograničavajućeg djelovanja instituta žalbe⁴⁹. U omjeru usvojenih (5, 05%) i odbačenih predmeta (2, 04 %), a u kojima je žalba bila dopuštena, nešto je veći broj meritornih odluka u odnosu na postupovne. Iz toga proizlazi da je upravni sud iskoristio ovlast⁵⁰ samostalnog otklanjanja nedostataka i meritornog rješavanja konkretne upravne stvari. VUS-u u odlučivanju po žalbama dana je isključivo ovlast reformacijskog odlučivanja bez mogućnosti upotrebe kasatornih ovlasti⁵¹, što bi značilo poništavanje presude i vraćanje predmeta na ponov-

45 dodatna odgovornost (u odnosu na prvostupanijske sudove u drugim granama pravosuđa) jer će upravo oni predstavljati jedinu instanciju sudske nadzora unatoč dvostupnjevanju. V. Rajko, A., *Pravo na žalbu prema novom Zakonu u upravnim sporovima*, In-formator, br. 6014, od 26. listopada 2011., str. 13.

46 čl. 6. Zakona o područjima i sjedištima sudova, NN144/10., 84/11. 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. UPRAVNI SUD U OSIJEKU za područja: Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravске i Vukovarsko-srijemske županije.

47 Podaci o strukturi kadrova u pravosudnim tijelima za 2012. godinu (brojno stanje na dan 31. prosinca 2012.) više u: *Statistički pregled za 2012.*, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, svibanj 2013., str. 8. V. i podatke u *Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, P. Z. br. 94, od 29. studenoga 2012., str. 6.

48 U prvih devet mjeseci 2012. godine, na presude upravnih sudova podneseno je 176 (3, 07 %) žalbi VUS-u od ukupno riješena 2472 upravna spora. V. *Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima*, P. Z. br. 94, od 29. studenoga 2012., str. 5.-6. Prema podacima VUS-a (Broj: 1 Su-313/2014-2, od 3. lipnja 2014.) u 2012. godini na odluke prvostupanijskih sudova zaprimljeno je 346 žalbi.

49 Što znači da je moglo doći do povlačenja tužbe, postupanja prema tužbenom zahtjevu, prekida ili obustave upravnog spora (čl. 41.-46. ZUS-a).

50 Sukladno čl. 66. st.1. i 2. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10., 143/12. Njime je zakonodavac uspostavio svojevrsan „pravni filter“, što znači da je žalba dopuštena samo protiv ograničenog kruga prvostupanijskih sudskih odluka. Prema Medvedoviću postoji dva „filtra“ normirana tim zakonskim člancima, pa se stoga postavlja pitanje nužnosti njihova kumulativnog ispunjavanja u svakom pojedinom slučaju. O tome v. u: Đerđa, D. i Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, op. cit., str. 61.-62.

51 Žalba protiv presude može se podnijeti kada je sud usvojio tužbeni zahtjev te sam riješio stvar u sljedećim situacijama: a) poništavanja pobijane pojedinačne odluke, b) odlučivanja u stvarima u kojima je nastupila šutnja uprave te c) oglašavanja pojedinačne odluke ništavom. V. čl. 58. ZUS-a.

52 Sutkinja VUS-a Inga Vezmar Barlek smatra da bi se VUS-u trebalo, u iznimnim slučajevima, dati kasatorne ovlasti prilikom

no odlučivanje nižem sudu u prvom stupnju. Time se želi staviti naglasak na spor pune jurisdikcije, reformacijski sustav nasuprot dosadašnjem uvriježenom kasatornom⁵², pokušavajući izbjeći učinke dodavanja između sudova, ali i sudova i javnopravnih tijela te bi se tako trebalo pridonositi skraćivanju trajanja postupanja. Na taj način trebalo bi se ubrzati donošenje odluka poštujući pri tome zakonske rokove⁵³, ali i ostvarivati cilj koji je reformom sustava upravnog sudovanja postavljen - učinkovito, djelotvorno i modernije upravno sudovanje.

Temeljem uvida u stanje predmeta **Upravnog suda u Splitu** utvrđuje se da njihov ukupan broj iznosi **1134**, od kojih je **240** (21, 16 %) usvojeno, **430** (37, 91 %) odbijeno, **64** (5, 64%) odbačeno, a **400** (35, 29 %) drukčije riješeno. U pogledu usvojenih zahtjeva (ukupno 240), u tim predmetima su 33 žalbe (2,9 %) bile dopuštene, a 207 (18,2 %) nedopušteno. Od 430 odbijajućih presuda, sud je zauzeto stajalište da je svih 430 žalbi u tim predmetima nedopušteno. Odbačena su 64 zahtjeva, a od toga je u 33(2,9 %) predmeta žalba bila dopuštena i 31 (2,7 %) nedopuštena. Na osnovi analize podataka možemo zaključiti da se u odnosu na praksu ovoga suda ističe manji neraszmjer (16, 75 %) između odbijenih i usvojenih predmeta, za razliku od Upravnog suda u Zagrebu u kojem ta razlika iznosi 35, 64 %. Iako se i ovdje ističe velik broj upravnih sporova u kojima je žalba bila nedopuštena.

Pred **Upravnim sudom u Rijeci** riješen je ukupno **1129** spor. **237** (20, 99 %) je presudom usvojeno, **459** (40, 66 %) odbijeno, **183** (16, 21 %) odbačeno, te **250** (22, 14 %) riješeno na druge moguće zakonom utvrđene načine. Ono što je u slučaju ovoga suda specifično jest da je od ukupno 459 (40, 66 %) sporova u kojima je presudom zahtjev odbijen, 458 (40, 5 %) žalbi bilo nedopušteno. To je iznimno veliki broj slučajeva u kojima su stranke izjavljivale žalbe na odluke protiv kojih žalba nije bila dopuštena te ujedno i alarmantan podatak, koji govori u prilog izrazito restriktivne mogućnosti ulaganja žalbe. Od 183 odbačena zahtjeva, 64 (5, 6%) žalbe je bilo dopušteno, a 119 (10, 5 %) nedopušteno. Ako usporedimo ukupan broj izjavljenih žalbi na odluke upravnih sudova u Rijeci i Splitu (što je zanimljivo ako se uzme u obzir kriterij veličine županija i broja stanovnika tih područja koja ta dva prvostupajnska sudova obuhvaćaju), uočavamo vrlo male razlike, odnosno sličnosti u iskazanim vrijednostima, a posebno u odnosu na Upravni sud u Zagrebu i Osijeku. Zasebno se mogu komentirati i obrazlagati razlozi ukupnog broja uložених žalbi na odluke pojedinih prvostupajnskih sudova. Je li razlog opravdanosti određenog broja izjavljenih žalbi u veličini županija i broja stanovnika određenog područja koji su obuhvaćeni nadležnošću upravnog suda, zakonitim i pravilnim odlukama koje ti sudovi donose, stručnim i obrazovnijim kadrovima koji odluke donose ili jednostavno uvriježenom praksom ulaganja svih mogućih pravnih lijekova koje strankama stoje na raspolaganju? Razlog velikog broja izjavljenih žalbi može ležati i u činjenici nedovoljnog poznavanja ovako postavljenoga instituta pravne zaštite ugrađenoga u upravni spor te uvjeta koje je potrebno ispuniti da bi se žalba uopće mogla izjaviti. U struč-

odlučivanja u slučajevima osnovanosti žalbe. S druge strane postoji bojazan kako takve situacije ne bi ponovno postale pravilo, a ne iznimka, zbog čega se dugo i opravdano kritiziralo hrvatski sustav upravnog sudovanja u tom pogledu. Više v. Vežmar Barlek, I., *Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 34, (2013), br. 1., str. 596.-598.

52 Novina ZUS-a koja bi trebala pridonositi učinkovitijem odlučivanju jest reformacijski sustav. Isticalo se da prijašnji kasatorni sustav dolazi u sukob s pravom na odluke u razumno roku iz razloga što se predmet vraća na odlučivanje upravnom tijelu. Tako spor o zakonitosti postaje nedovoljno efikasan instrument zaštite prava odnosno osiguranja zakonitosti rada i akata uprave. Iako smatramo da su ta dva sustava usko povezana, te da se treba provesti (ovlasti suda) u svakoj pojedinoj upravnoj stvari onaj koji će bolje pridonijeti kvalitetnijoj i bržoj sudskoj zaštiti prava stranaka. Navedeni instituti naglašavani su kao velike novine reforme procesnog prava te organizacijske reforme u kojima se pokušavalo/-a iznaći rješenje/"ruka spasa" za smanjenje zaostataka u predmetima, smanjivanje ukupne dužine trajanja postupanja i odlučivanja u upravnim stvarima, usklađivanja s pravnom stečevinom EU, prihvaćanja europskih pravnih standarda, ali i povećanja učinkovitosti sudske kontrole nad upravom. Više v. *Reforma sustava upravnog sudovanja*, Hrvatska javna uprava, god. 8, (2008), br. 3, str. 567.-586.

53 V. Prijedlog Zakona o upravnim sporovima, PZE br. 378, od 15. lipanj 2009., Zagreb, str. 44.

nim krugovima događale su se i isticale nedoumice i nejasnoće oko regulacije dopustivosti prava na žalbu. Kako u prvostupajnskim presudama nije navedena uputa o pravnom lijeku⁵⁴, stranke pa i njihovi ovlaštteni zastupnici često su bili u dvojbi o mogućnosti izjavljivanja žalbe, u pravilu, na presude prvostupajnskih sudova. Treba napomenuti i predmete u kojima je žalba bila dopuštena na odluke upravnih sudova, ali ju stranke nisu uložile. No, prema našem stajalištu to je mali broj slučajeva u odnosu na prikazane podatke o uložеним i nedopuštenim te odbijenim žalbama.

Što se tiče **Upravnoga suda u Osijeku**, uvidom u samu strukturu riješenih predmeta prikazano je stanje čiji ukupan broj iznosi **1562**. Daljnjom analizom utvrđeno je kako je **261** (16, 71%) tužbeni zahtjev usvojen, **1079** (69, 08 %) odbijenih, **78** (4,99 %) odbačenih, a **144** (9, 22 %) predmeta je riješeno na drugi način. Podatak koji je vrijedan pažnje je iskazana vrijednost odbijajućih tužbi (1079). U 1078 predmeta žalba je bila nedopuštena, dok je samo jedna žalba bila dopuštena, no u tom predmetu sud ju je presudom odbio. Od 261 osnovanog zahtjeva, usvojeno je 47 (3%) žalbi koje su bile dopuštene i 214 (13, 7 %) je bilo nedopušteno. U okviru svojih ovlasti, Upravni sud je zbog formalnih nedostataka⁵⁵ rješenjem odbacio 78 tužbi, od čega je 8 (0, 51 %) žalbi u tim predmetima bilo dopušteno, a 70 (4, 48 %) nedopuštenih.

Prema podacima⁵⁶ koje smo zaprimili, utvrđeno je da je u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 30. svibnja 2014. pred VUS-om zaprimljeno ukupno **1507** žalbi na odluke prvostupajnskih sudova te su ukupno riješene **1292** žalbe. U 2013. godini, u kojoj smo iznijeli podatke za ukupno riješene predmete na svim 1° US-a u Hrvatskoj, izjavljeno je **805** žalbi. Od ukupnog broja riješenih žalbi u navedenom razdoblju, relevantan je podatak o **83** žalbena postupka u kojima je VUS meritorno riješio upravne stvari te su žalbe usvojene, a presude prvostupajnskih sudova poništene. To je mali broj usvojenih žalbi u odnosu na zaprimljene i riješene, što ukazuje na udjel između reformacijskih presuda upravnih sudova u odnosu na broj kasacijskih presuda. U prilog tome potvrđuje se zauzeto stajalište da se u najvećem broju predmeta onemogućuje aktiviranje drugostupajnskog upravnog spora u kojem se VUS pojavljuje u ulozi žalbenog suda, ali i u puno važnijoj ulozi - ujednačavatelja upravnosudske prakse. Slijedom iznesenoga, potrebno je redefinirati i reinterpretirati ugrađene odredbe o žalbi u upravnom sporu u svezi s ustavnim odredbama o pravu na pravično suđenje.

Nakon provedene analize prikazanih podataka sudske prakse Visokog upravnog suda RH, a u okviru iskorištavanja ovlasti prilikom odlučivanja po žalbama na odluke prvostupajnskih sudova, možemo zauzeti stajalište temeljem kojega se potvrđuju naše postavke o vrlo ograničavajućem djelovanju ovog redovnog pravnog lijeka. Možemo čak govoriti o nekom obliku „isključivanja“ zajamčenog prava na žalbu na odluke donesene u prvom stupnju pred sudom. Ono što je alarmantno jest iznimno velik udio odbijajućih presuda u odnosu na odbačene i usvojene predmete. Budući da se praksa upravnih sudova i VUS-a počela „kristalizirati“ i usustavljivati, a od stupanja na snagu ZUS-a prošle su dvije godine, sada već možemo dobiti određenu sliku stanja o

54 Prema čl. 60. st. 5. ZUS-a, uputom o pravnom lijeku stranka se obavješćuje *može* li se protiv presude podnijeti žalba, kojem sudu, u kojem roku i na koji način. Sukladno čl. 65. st. 4. ZUS-a, ako je protiv rješenja dopuštena žalba, pisani otpravak *mora* sadržavati i uputu o pravnom lijeku. Tako stajalište je opravdano s obzirom na to da upravni sud prilikom zaprimanja žalbe i postupanja koje su mu ZUS-om dodijeljene, u odnosu na izjavljenu žalbu (čl. 71.), nije ovlašten odlučiti o dopuštenosti žalbe, jer ta ovlast pripada samo Visokom upravnom sudu (čl. 72. st. 2.). VUS u preliminarnim postupcima i bez rasprave rješenjem će odlučiti o dopuštenosti ili nedopuštenosti žalbe. Prijedlogom ZUS-a od lipnja 2009., ponudena je alternativa (u pogledu koji su nužni dijelovi upute o pravnom lijeku) temeljem koje bi u uputi bilo potrebno navesti ako protiv presude ne bi bio dopušten pravni lijek, da ta odluka postaje pravomoćna, pri tome se nije ostalo u donošenju ZUS-a.

55 Ako prilikom ocjenjivanja tužbe utvrdi nepostojanje pretpostavki za vođenje upravnog spora ili u slučajevima odbacivanja tužbe kao neuredne sukladno čl. 29. i 30. ZUS-a.

56 Izvor podataka: *Visoki upravni sud Republike Hrvatske*, Zagreb, Broj: 1 Su-313/2014-2, od 3. lipnja 2014.

stvarnom funkcioniranju pojedinih novouvedenih instituta i njihovim učincima na upravni sustav.

Slijedom navedenoga, iz podataka o riješenim upravnim sporovima, a u pogledu usvojenih žalbi možemo dobiti uvid i u učestalost donošenja reformskih odluka⁵⁷ (što je i pravilo te obveza suda). To je osobito važno sagledati s aspekta reformske zadaće postavljene donošenjem novoga ZUS-a. Prema tome možemo se upitati dovodi li se time u pitanje ostvarivanje postavljenog cilja reforme i uvođenja dvostupanjskog specijaliziranog upravnog sudstva s naglaskom na provođenje spora pune jurisdikcije.⁵⁸ Smatramo da normiranje instituta žalbe protiv odluka upravnih sudova ne osigurava strankama djelotvoran pravni lijek sukladno zajamčenim konvencijskim jamstvima i postupovnim garancijama.

Ujedno se postavlja pitanje ustavnosti⁵⁹ ovako reguliranog puta pravne zaštite. Nikako se ne bismo mogli složiti s prijedlozima o potpunom ukidanju odredaba temeljem kojih se prema važećem zakonodavstvu dopušta izjavljivanje žalbe imajući na umu ozbiljnost rizika koje bi u tome slučaju mogli nastupiti. Nije svrsishodno i poželjno ovako iznimno važan instrument pravne zaštite prava i pravnih interesa građana, mijenjati i dopunjavati predlažući određene modalitete (prvenstveno radi rješavanja zaostataka neriješenih predmeta i rasterećenja upravnog suda bojeći se prevelikog broja žalbi), a pri tome ugraditi odredbe koje vrlo snažno naglašavaju ograničavajuće dosege preispitivanja zakonitosti odluke pred VUS-om. Napominjemo kako ne treba zaboraviti osnovni cilj uvođenja promjena u upravno sudovanje, a to je prvenstveno povećanje kvalitete upravnog postupanja i odlučivanja te sudbenog nadziranja rada javnopravnih tijela uzimajući u obzir svrhu sudske kontrole uprave. Ono što je stvarno odlučujuće u ocjeni kvalitete upravnog sudovanja tiče se uvjeta pristupa sudu, širine nadzora te intenziteta provjeravanja (pitanje širine ovlasti odlučivanja)⁶⁰. Stoga, donošenjem sudskih presuda kojima se stavljaju izvan snage pojedinačne odluke javnopravnih tijela te obveza tih tijela da otklone nezakonitosti, ali i nadoknade štetu strankama, u najmanju je ruku izraz vladavine prava, a ujedno i odgovarajući način osiguravanja da sva tijela javne vlasti podliježu nadzoru zakonitosti⁶¹. Time se ne umanjuje učinkovitost i ugled uprave, već naprotiv, na taj se način pridonosi unaprjeđenju upravne djelatnosti, štiti se javni interes te se stvara povjerenje građana u institucije države.

57 Predsjednik Upravnog suda u Rijeci Alen Rajko iz sudačkog iskustva iznosi svoja razmišljanja kako su odredbe o sporu pune jurisdikcije i glorificiranju donošenja reformacijskih presuda tipičan primjer normativnog optimizma, pri tome zauzimajući stav da se radi o pokušaju fragmentiranog „implantiranja“ pojedinog „uvoznog rješenja“ neovisno o spremnosti tkiva domaćeg pravnog poretka za njihovo prihvaćanje. Nadalje navodi da je riječ o vrlo korisnome procesnom institutu, ali ne i o samostojećem cilju reforme upravnog spora niti o vrhovnoj vrijednosti kojoj sve treba biti podređeno. U prilog svojim gledištima ukazuje na dosadašnju praksu novih upravnih sudova te navodi kako je postavljanje normativnog cilja prema kojem bi u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva donošenje reformskih presuda bilo pravilo, nije bilo realno. Ne iskazuje apsolutno protivljenje sporu pune jurisdikcije, već zagovara njegovo svodenje na načelno prihvatljive i realne okvire. Više o tome v. Rajko, A., *O trima zabudama vezanim uz odnos upravnog spora i upravnog postupka*, Informator, br. 6252, od 5. veljače 2014., str. 3.

58 Otvaranjem procesne mogućnosti suda da sam utvrđuje činjenice te u pravilu provodi usmenu i javnu raspravu, (gdje se od primarno kasatornog prelazi na dominantno reformski sustav), željela se postići veća pravna sigurnost te cjelovitija i kvalitetnija pravna zaštita stranaka od odluka i postupanja uprave. Pretpostavlja se kako bi time pridonijelo bržem rješavanju sudskih predmeta. Obveza suda da sam svojom presudom riješi upravnu stvar svakako bi trebalo ubrzati ostvarivanje primjerene i potpune sudske zaštite, te je navedene novine u upravnom sporu potrebno sagledati kao cjelinu.

59 Budući da postoje stajališta o neustavnosti postojećeg uređenja žalbe u upravnom sporu u pogledu pretpostavki za njezino izjavljivanje, pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u tijeku je postupak ocjene suglasnosti odredbe čl. 66. st. 2. Zakona o upravnim sporovima sa Ustavom. Rajko, A., *Prijedlozi vezani uz predstojeće izmjene uređenja takozvanog filtra za žalbu u upravnom sporu*, op. cit., str. 1.

60 Woehrling, J.-M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, op. cit. str. 56.

61 Opširnije Cardona, F., *Converging Judicial Control of the Administration in Europe*, Judicial Reform and Administrative Justice, SIGMA, 2005., No. 7, str. 2., <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/34857721.pdf>, (12. lipnja 2014.)

Tablica 1. Broj riješenih predmeta na prvostupanjskim upravnim sudovima u RH u 2013. godini (dopuštene žalbe na odluke te postotak dopuštenih žalbi u odnosu na broj ukupno riješenih predmeta)

Upravni sudovi u RH	Ovlasti suda	Apsolutne frekvencije	Relativne frekvencije (%)
UPRAVNI SUD U ZAGREBU	<i>usvojeno</i>	670	18,52
	<i>odbijeno</i>	1959	54,16
	<i>odbačeno</i>	336	9,29
	<i>drugi način rješavanja</i>	652	18,03
	UKUPNO	3617	100
UPRAVNI SUD U SPLITU	<i>usvojeno</i>	240	21,16
	<i>odbijeno</i>	430	37,91
	<i>odbačeno</i>	64	5,64
	<i>drugi način rješavanja</i>	400	35,29
	UKUPNO	1134	100
UPRAVNI SUD U RIJECI	<i>usvojeno</i>	237	20,99
	<i>odbijeno</i>	459	40,66
	<i>odbačeno</i>	183	16,21
	<i>drugi način rješavanja</i>	250	22,14
	UKUPNO	1129	100
UPRAVNI SUD U OSIJEKU	<i>usvojeno</i>	261	16,71
	<i>odbijeno</i>	1079	69,08
	<i>odbačeno</i>	78	4,99
	<i>drugi način rješavanja</i>	144	9,22
	UKUPNO	1562	100

Izvor: Visoki upravni sud Republike Hrvatske u Zagrebu

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Budući da je normiranjem redovitog pravnog lijeka u upravnom sporu - žalbe na odluke prvostupanjskih upravnih sudova, ponovno uveden iznimno važan mehanizam pravne zaštite građana, smatramo da mu je bilo potrebno pridati osobitu pozornost. Štoviše, i iz razloga ako govorimo s aspekta djelotvornosti ovoga pravnog sredstva u zaštiti građana i javnog interesa. Novouvedeni koncept žalbe ukazuje na vrlo restriktivan pristup zakonodavca, jer u većini upravnih sporova žalba nije dopuštena. Navedeno stavlja dodatni naglasak na vezu s ograničavanjem prava stranaka na pristup sudu.

Institut žalbe normiran je na način da se zbog bojazni od dugotrajnosti upravnih sporova uveo sustav koji prekomjerno ograničava pravo na žalbu. Takvo uređenje nije u skladu s ustavnim jamstvom jednakosti i pravom na pošteno suđenje. Pored toga, žalba ne predstavlja djelotvorno pravno sredstvo za osiguranje jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti građana. Ujedno je poremećena nadležnost između Visokog upravnog suda RH i Ustavnog suda RH. Naime, u situacijama kada se prvostupanjskom presudom vrijeđaju temeljna ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom RH, stranke koje nemaju pravo na žalbu protiv presude upravnog suda jedino su u mogućnosti podnositi ustavnu tužbu za zaštitu svojih prava. Time se dodatno opterećuje

Ustavni sud RH, iako bi bilo oportunije da se omogući da se potencijalne povrede uklone u žalbenom postupku pred Visokim upravnim sudom. Nije svrsishodno i poželjno ovako iznimno važan instrument mijenjati i dopunjavati predlažući određene modalitete, a pri tome ugraditi odredbe koje vrlo snažno naglašavaju ograničavajuće dosege preispitivanja zakonitosti odluke pred VUS-om ispuštajući iz vida osnovni cilj uvođenja promjena u upravno sudovanje-povećanje kvalitete upravnog postupanja, učinkovito, djelotvorno i modernije upravno sudovanje.

Temeljem analize prikazanih podataka prakse prvostupanjskih upravnih sudova potvrđuje se zauzeto stajalište da se u najvećem broju predmeta onemogućuje aktiviranje drugostupanjskog upravnog spora u kojem se Visoki upravni sud RH pojavljuje u ulozi žalbenog suda, ali i u puno važnijoj ulozi - ujednačavatelja upravnosudske prakse.

LITERATURA

- Aviani, D., Đerđa, D., *Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49. (2012.), br. 2., str. 369.-394.
- Cardona, F., *Converging Judicial Control of the Administration in Europe*, Judicial Reform and Administrative Justice, SIGMA, 2005., No. 7, str. 1.-12., <http://www.sigmaweb.org/publication-sdocuments/34857721.pdf>, (12. lipnja 2014.)
- Đerđa, D., *Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova I. Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija (Prema suvremenoj javnoj upravi-Tradicije i tranzicije-Djelo i utjecaj francuskog Državnog savjeta), Sveučilište u Splitu, Split, 2007., str. 327.-346.
- Đerđa, D. i Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb, Novi informator, 2012.
- Đerđa, D., Galić, A., *Žalba u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51. (2014.), br. 2., str. 339.-362.
- Gomien, D., *Short guide to the European Convention on Human Rights* (3rd edition), Strasbourg, Council of Europe, 2005.
- Grafenauer, B. i Breznik, J., *Upravno pravo, procesni del: Upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana, GV Založba, 2009.
- Ivančević, V.; Ivčić, M.; Lalić, A., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Zagreb, Narodne novine, 1958.
- Koprić, I., *Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a*, U: Jakša Barbić (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), Zagreb, 2006, str. 58.-63.
- Koprić, I., *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, U: Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 1.-20.
- Ljubanović, B., *Upravni i upravnosudski postupak - slabe točke i problematične situacije*, U: Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 155.-164.
- Marković, S., *Jamstvo djelotvorne sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda*, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 4., str. 1183.-1196.
- Medvedović, D., *Upravno sudstvo u Hrvatskoj-prilog za povijesni pregled*, u: Hrestomatija upravnog prava, priredio: Dragan Medvedović, Zagreb, Suvremena javna uprava, 2003.

- Rajko, A., *Pravo na žalbu prema novom Zakonu u upravnim sporovima*, Informator, br. 6014, od 26. listopada 2011., str. 13.
- Rajko, A., *O trima zabludama vezanim uz odnos upravnog spora i upravnog postupka*, Informator, br. 6252, od 5. veljače 2014., str. 1.-3.
- Rajko, A., *Prijedlozi vezani uz predstojeće izmjene uređenja takozvanog filtra za žalbu u upravnom sporu*, Informator br. 6283, od 24. svibnja 2014., str. 1.-2.
- Reforma sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god.8.(2008), br. 3., str. 567-586
- Statistički pregled za 2012.*, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, svibanj 2013., str. 1.-42.
- Stjepanović, N., *Upravno pravo u SFRJ, Opšti deo, Kratki udžbenik za studente prava, Knjiga II.*, Beograd, Privredni pregled, 1973.
- Triva, S. i Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2004.
- Uzelac, A., *Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?*, u: Uzelac, A., Garašić, J., Maganić, A. (ur.), *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku: izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*. Zbornik radova u čast 70. rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013., str. 219.-243.
- Vežmar Barlek, I., *Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 34. (2013), br. 1., str.589.-606.
- Vežmar Barlek, I., *Drugostupanjski upravni spor*, U: Ivan Koprić (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str.179.-190.
- Woehrling, J.-M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, god. 6.(2006.), br. 3., str. 35.-56.

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90., 135/97., 13/00., 28/01., 76/10. i 5/14.
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe, NN-Međunarodni ugovori, 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06.
- Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10., 143/12.
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.
- Zakona o područjima i sjedištima sudova, NN144/10., 84/11.
- Prijedlog Zakona o upravnim sporovima, od 19. lipnja 2009., Vlada Republike Hrvatske, Zagreb
- Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima drugo čitanje, P.Z.E. br. 378, <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=15253> (10. lipnja 2014.)
- Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, P.Z. br. 94, od 29. studenoga 2012., Ur. broj: 50301-09/09-12-7

Ana Đanić, mag. iur, teaching and research assistant, Faculty of Law, Osijek
Lana Ofak, PhD, assistant professor, Faculty of Law, Zagreb

EFFECTIVENESS OF APPEAL IN ADMINISTRATIVE DISPUTE AS ONE OF THE INSTITUTES FOR PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Abstract:

Administrative dispute is the most important form of judicial review of the legality of acts and activities of the public authorities. In accordance with the newly established two-stage system of administrative justice from 2012, the only regular remedy introduced as an important mechanism of legal protection of citizen is the appeal against the judgments and decisions of the first instance administrative courts. The authors analyze the provisions of the Act on Administrative Disputes regarding the appeal and their restrictive effect. They further examine whether the institute of appeal in administrative dispute fulfills the requirements of the effective remedy in accordance with Art.13 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Regulation of this institute is put in connection with the right of access to justice as well. Exclusion of the right of appeal in all cases also calls into question the constitutional guarantee of the right to appeal against the first instance court decision. The paper gives an overview of the current two-year practice of the High Administrative Court regarding the appeals filed against judgments of the administrative courts. The case law of the High Administrative Court is particularly important for the development of uniform practice, equal application of the law and application of the principle of equal treatment. High Administrative Court and Administrative Courts should ensure adequate, effective and comprehensive legal protection of its citizens from unlawful acts, actions and omissions of the public authorities. The authors determine whether the institute of the appeal, as regulated by the Act on Administrative Disputes, contributes to the realization of such protection.

Keywords: appeal, administrative dispute, the High Administrative Court, the effectiveness of the legal remedies, protection of citizens' rights

Ana Đanić, Mag. iur, Assistentin, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität in Osijek
Dr. Lana Ofak, Dozentin, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität in Osijek

WIRKSAMKEIT DER BERUFUNG IN VERWALTUNGSSTREITIGKEITEN ALS EINES DER GRUNDLEGENDEN INSTITUTE DES SCHUTZES VON MENSCHENRECHTEN

Zusammenfassung:

Als wichtigste Form der gerichtlichen Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit und der Akten der Organen des öffentlichen Rechts wird die Verwaltungsstreitigkeit hervorgehoben. In Einklang mit dem neulich eingeführten zweistufigen System der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom Jahr 2012, wird als einziges ordentliches Rechtsmittel ein sehr wichtiger Mechanismus des bürgerlichen Rechtsschutzes – die Berufung gegen Urteile und Entscheidungen der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte - eingeführt. Die Autorinnen analysieren in ihrer Arbeit die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten im Berufungsverfahren und dessen einschränkende Auswirkung. Weiter in der Arbeit wird untersucht, ob ein auf diese Weise normiertes Institut der Berufung im Verwaltungsverfahren die Voraussetzungen eines wirksamen Rechtsmittels in Einklang mit dem Art. 13 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten erfüllt. Die Regelung dieses Instituts wird auch in Beziehung mit dem Recht auf Zugang zum Gericht in Verbindung gesetzt und analysiert. Ausschluss des Rechtes auf Berufung stellt in allen Fällen die verfassungsrechtliche Gearantie des Rechts auf Berufung gegen erstinstanzliche Entscheidungen in Frage. In der Arbeit wird auch Rücksicht auf die bisherige zweijährige Praxis des Oberverwaltungsgerichts in Bezug auf Entscheidungen über die Berufungen gegen Urteile der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte genommen. Die Praxis des Oberverwaltungsgerichts ist insbesondere für die Entwicklung der ausgeglichenen Praxis, der gleichen Rechtsanwendung und der Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes im Gerichtsverfahren und beim Urteilsfällen von Bedeutung. Das Oberverwaltungsgericht und andere Verwaltungsgerichte sollen ihren Bürgern einen angemessenen, wirkungsvollen und vollständigen Schutz gegen gesetzeswidrige Akten, Handlungen und Unterlassungen der öffentlichrechtlichen Organen gewährleisten. Die Autorinnen werden feststellen, ob das Berufungsinstitut, wie es nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten geregelt ist, zur Durchsetzung solches Schutzes Beitrag leistet.

Schlagwörter: die Berufung, die Verwaltungsrechtsstreitigkeit, Oberverwaltungsgericht, Wirksamkeit der Rechtsmittel, Schutz der Bürgerrechte.