

UČINAK DRUGE NOVELE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA NA UPRAVNI SPOR U HRVATSKOJ

Ante Galić, dipl. iur., sudac
Predsjednik Visokog upravnog suda
Republike Hrvatske
Zagreb

UDK: 342.9(497.5)(094.5.5.072)
Ur.: 13. veljače 2015.
Pr.: 9. ožujka 2015.
Stručni rad

Sažetak

U radu se analizira mogući učinak odredbi druge novele Zakona o upravnim sporovima, čiji je smisao bio prije svega otkloniti ograničenja zakonskih odredbi koje propisuju mogućnost korištenja žalbe. Pored toga druga novela Zakona o upravnim sporovima je unijela u upravni spor neke poboljšice koje se tiču samog postupka, preciziranja mjesne nadležnosti, prekida postupka, izuzeća, rukovođenja raspravom i odlučivanja u upravnom sporu, izvršenja te postupka ocjene zakonitosti općih akata. Ove izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima bi trebale imati snažan učinak na upravni spor u Hrvatskoj jer bi trebale omogućiti učinkovitiji nadzor kontrole zakonitosti rada prvostupanjskih upravnih sudova od strane više sudske instance, odnosno Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Novi kriteriji za podnošenje žalbe protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova u upravnom sporu definirani drugom novelom Zakona o upravnim sporovima bi trebali poslužiti kao mehanizam kojim će se omogućiti viša razina zaštite prava stranaka u upravnom sporu, bolji okvir za ujednačavanje sudske prakse u upravnom sudovanju te samim time i efikasniji upravni spor.

Ključne riječi: *druga novela zakona, pravo na žalbu, filtriranje žalbi, kriteriji za žalbu, reformacijska odluka, ujednačavanje sudske prakse, učinkoviti žalbeni postupak, efikasan upravni spor.*

1. UVODNE NAPOMENE

Prošlo je nešto više od tri godine otkako je na snagu stupio Zakon o upravnim sporovima¹ koji je u Republici Hrvatskoj prilično radikalno izmijenio sustav i pravila vođenja upravnosudskog postupka.

Da ova konstatacija o velikim promjenama nije drastična ukazuju dosezi spomenutog Zakona koji je upravni spor postavio u dva stupnja sudovanja, omogućio rješavanje sporova po sucu pojedincu, proširio predmet upravnog spora, otvorio mogućnost nadzora zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne)

¹ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br 20/10.).

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, uređeno je zastupanje u upravnom sporu, prvostupanjski sudovi obvezani su utvrđivati činjenično stanje i u pravilu provoditi usmenu raspravu, upravni sudovi ujedno su obvezani u pravilu donositi reformacijske (a ne kasacijske) odluke, otvorena je mogućnost pobijanja prvostupanjskih odluka u žalbenom postupku, otvorena je mogućnost sklapanja sudskih nagodbi i sl.

Ipak svaki Zakon, pa tako i ovaj tek u praksi pokazuje svoje odlike i nedostatke. Tako je Zakon već u prvoj godini primjene pokazao koliko su bile pogrešne neke pretpostavke na kojima su utemeljene glavne odrednice novog upravnog spora, a od kojih je u konačnici zavisila efikasnost postupka pred upravnim sudovima, koja se zrcali kroz mogućnost korištenja prava na žalbu odnosno preispitivanje zakonitosti odluka prvostupanjskih upravnih sudova od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, dakle mogućnost „aktiviranja“ drugostupanjskog upravnog spora te novonastalu razinu zaštite prava stranaka u upravnom sporu.

Podrobnije o tim pretpostavkama zakonotvorca (koje se nisu obistinile u praksi), elaborirat ćemo u nastavku, uz opservaciju kako jedan problem u realnom životu, često puta zna producirati druge probleme, što se dogodilo i u ovom slučaju, jer je restrikcija prava na žalbu proizvela problem ujednačavanja sudske prakse u upravnom sudovanju. No umjesto konzekventnog sagledavanja svih problema koji su se pojavili u primjeni Zakona, tijekom 2012. (prva godina primjene Zakona) pristupilo se izmjenama i dopunama Zakona, u vrlo ograničenom opsegu. Naime prvom novelom Zakona o upravnim sporovima² (koju je Hrvatski sabor donio na svojoj sjednici od 12. prosinca 2012.) kao najznačajniju promjenu (pored vraćanja pravila da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove) donosi odstupanje od prvotno prihvaćenog standarda da u upravnim sporovima u prvom stupnju, u pravilu, sudi vijeće od tri suca, prihvativši pravilo da u upravnim sporovima u prvom stupnju sudi isključivo sudac pojedinac.

Takve izmjene i dopune u bitnom su narušile arhitekturu i komplementarnost samog Zakona, jer iskustva i tradicija zemalja članica Europske unije upravo pokazuju da je suđenje u vijeću, u prvostupanjskom upravnom sporu, zapravo europski standard.

Naime, dosadašnja komparativna pravosudska praksa pokazala je da suđenje u vijeću predstavlja svakako seriozniji koncept suđenja, što jasno potvrđuje i činjenica da se u svim zemljama u Europskoj uniji (izuzev Bugarske)³ u prvostupanjskom upravnom sporu sudi u vijeću.

Stoga se nakon ovakve prve novele Zakona o upravnim sporovima, koja je dodatno opteretila pitanje efikasnosti novog upravnog spora i istaknula pitanje razine zaštite prava stranaka u upravnom sporu, preispitivanje nekih zakonskih rješenja odnosno instituta, kao što su „filar za žalbu“, ukazalo kao nužnost.⁴

2 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br.: 143/12.).

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

4 Vidi Galić, Ante, Ratio „filtra“ za žalbu nakon donošenja prve novele Zakona o upravnim sporovima, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Zagreb, Narodne novine, lipanj

2. NUŽNOST PONOVNE ZAKONODAVNE INTERVENCIJE NAKON PRVE NOVELE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Kao što smo uvodno napomenuli Zakon o upravnim sporovima je u primjeni, zbog svojih ograničenja stvorio niz problema u upravnosudskoj praksi. Uočene manjkavosti zakona se međutim nisu mogle otkloniti samim tumačenjem, nego se ukazala potreba za novom zakonodavnom intervencijom. Glavne probleme vezano uz primjenu Zakona mogli bi vezati za „filtriranje žalbi“, na način kako je to bilo propisano (ograničavanje mogućnosti na izjavljivanje žalbe) te probleme oko ujednačavanja sudske prakse.

a) Problem ograničene mogućnosti izjavljivanja žalbe

Zakon o upravnim sporovima propisao je vrlo restriktivne kondicije za podnošenje žalbe. Naime, Zakon je ograničavao odnosno potpuno isključivao mogućnost podnošenja žalbe protiv rješenja prvostupajnskih upravnih sudova⁵ (može se podnijeti samo kada je to izričito propisano zakonom).

Tako je po načelu pozitivne enumeracije, propisano da je žalbom dopušteno pobijati 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. Ograničavanje podnošenja žalbe protiv rješenja u praksi pokazalo se najspornijim u situacijama kada prvostupajnski sudovi rješenjem (sukladno članku 30. Zakona o upravnim sporovima) odlučuju o tome udovoljavaju li podnesene tužbe pretpostavkama za vođenje upravnog spora.

Iz statističkih podataka proizlazi da je od stupanja na snagu Zakona do stupanja na snagu druge novele Zakona (razdoblje od 1. siječnja 2012. do 30. prosinca 2014.) ovakvih

rješenja (kojima se tužba odbacuje zbog neispunjavanja pretpostavki za vođenje upravnog spora) na Upravnom sudu u Zagrebu doneseno 85 tijekom 2012., 263 tijekom 2013. i 368 tijekom 2014.

Upravni sud u Splitu donio je 21 ovakvo rješenje tijekom 2012., 31 rješenje tijekom 2013. i 68 rješenja tijekom 2014. Na Upravnom sudu u Rijeci donesena su 43 rješenja tijekom 2012., 118 rješenja tijekom 2013. i 53 rješenja tijekom 2014. Upravni sud u Osijeku donio je 62 rješenja tijekom 2012., 70 rješenja tijekom 2013. te 55 rješenja tijekom 2014.

Ako se stavi broj donesenih rješenja kojima se tužba odbacuje zbog neispunjavanja pretpostavki za vođenje upravnog spora, u odnos s ukupnim brojem riješenih predmeta za pojedinu godinu, postotak varira od najmanje 2,7 % do najviše 10,4 %, ovisno o tomu o kojem sudu se radi.

Zabrinjava spoznaja da se u navedenom razdoblju eventualna pogreška prvostupajnskog suda kod ocjene pretpostavki za vođenje upravnog spora, nije mogla

2013.

5 Žalba u upravnom sporu – vidi Đerđa Dario / Galić Ante, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51/2014, br. 2 (112).

otkloniti u žalbenom postupku (žalba nije dopuštena), bez obzira na konzekventnost takve odluke, koja je pojedincu mogla onemogućiti pristup sudu, odnosno sudsku zaštitu njegovih subjektivnih prava u upravnom sporu.

Sudska praksa prvostupanijskih upravnih sudova u protekle je tri godine također pokazala kako je bilo pretjerano očekivanje zakonodavca, da će se u prvostupanijskom upravnom sporu donositi pretežno reformacijske odluke (umjesto kasacijskih), protiv kojih će se prema uvjetima iz zakona moći podnositi žalbe tako da će „Visoki upravni sud RH u žalbenom postupku nadzirati zakonitost prvostupanijske presude samo kad je (prvostupanijski) sud presudom sam riješio upravnu stvar, a žalitelj tvrdi da je u prvostupanijskom 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“.⁶

Međutim statistički pokazatelji o radu prvostupanijskih upravnih sudova ukazuju da je postotak reformacijskih odluka bio manji od očekivanog, te da zbog toga protiv velikoga dijela odluka prvostupanijskih upravnih sudova nije bilo uopće moguće podnijeti žalbu, a samim time staviti ih pod nadzor zakonitosti više sudske instance, što nedvojbeno proizlazi iz tabelarnog prikaza udjela takvih predmeta u odnosu na ukupno riješene predmete o sudovima.

Upravni sud u Zagrebu

GOD.	UKUPNO RIJEŠ.	DOPUŠ. ŽALBA	%	UKINUTO PO ŽALBI
2012.	1772	290	16,3	6
2013.	3617	560	15,4	12
2014.	3682	648	17,5	5

Upravni sud u Splitu

GOD	UKUPNO RIJEŠ.	DOPUŠ. ŽALBA	%	UKINUTO PO ŽALBI
2012.	434	73	16,8	1
2013.	1134	433	38,1	3
2014.	1882	360	19,1	2

Upravni sud u Rijeci

GOD.	UKUPNO RIJEŠ.	DOPUŠ. ŽALBA	%	UKINUTO PO ŽALBI
2012.	483	155	32	3
2013.	1129	268	23,7	3
2014.	1778	307	17,2	0

6 Obrazloženje konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima sa 16. sjednice Hrvatskog sabora, Mrežna stanica <http://www.sabor.hr>

Upravni sud u Osijeku

GOD	UKUPNO RIJEŠ.	DOPUŠ. ŽALBA	%	UKINUTO PO ŽALBI
2012.	688	65	9,4	1
2013.	1562	136	8,7	15
2014.	1745	99	5,6	7

Tabelarni prikazi ukupno riješenih predmeta po sudovima s brojem predmeta u kojima je bilo dopušteno izjaviti žalbu

Ako se ukupan broj predmeta na svim prvostupanjskim sudovima, u kojima je odlučeno u sporu pune jurisdikcije i u kojima je bilo dopušteno podnijeti žalbu protiv presude (ukupno 3 394 odluka) stavi u odnos s ukupnim brojem donesenih odluka u navedenom razdoblju od tri godine (ukupno 19 906 odluka), onda vidimo da predmeti u kojima je bila žalba dopuštena participiraju u ukupnom broju riješenih predmeta sa 17 %.

Što se tiče samih žalbenih razloga koje propisuje Zakon o upravnim sporovima (bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, pogrešna primjena materijalnog prava)⁷ Hrvatska spada u red zemalja unutar Europske unije, koje propisuju najširi okvir žalbenih razloga (npr. Italija, Grčka, Finska, Slovačka i Litva), što je svakako jedna od ključnih komponenata za ostvarenje više razine zaštite subjektivnih prava u upravnom sporu. Međutim ovako široki popis razloga ostaje samo jedan normativni dekor, jer je s druge strane sljedeća odredba istoga Zakona⁸ propisala drastično sužavanje same mogućnosti korištenja žalbe propisujući „filtrar“, prema kojem se žalba mogla podnijeti samo kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.

Ograničavanje prava na žalbu ili „filtriranje žalbi“ poznato je i propisano u pravnim sustavima drugih europskih država, tako da je u nekima široko prihvaćeno (npr. Italija, Belgija, Portugal, Estonija, Bugarska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irsk), dok se u nekim traži posebna dozvola za izjavljivanje žalbe (npr. Švedska, Finska).

Ako bi analizirali europska iskustva s reduciranjem prava na žalbu iskristalizirala bi se nepisana pravila, prema kojima se mora voditi računa o opsegu reduciranja tog prava te kriterijima na kojima se temelje ograničenja.

b) Problem ujednačavanja sudske prakse

Razdoblje od stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima do konca 2014., mogli bi okarakterizirati kao period u kojem je pred prvostupanjskim sudovima došlo do stvaranja prilično disperzirane sudske prakse, koju je zbog mehanizma „filtriranja žalbi“ bilo otežano ujednačavati pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, zbog naprijed navedenih razloga.

Načelo jednakog postupanja u jednakim situacijama jedno je od osnovnih načela kojeg se u svom postupanju trebaju pridržavati sudovi, jer bez poštovanja tog načela

7 Vidi čl. 66. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br.: 20/10. i 143/12.).

8 Vidi čl. 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

nije moguće u punini ostvariti načelo o jednakosti svih pred zakonom.

Samo konzistentno ujednačavanje sudske prakse ili tzv. „odlučivanje izvan suđenja“ može stvoriti transparentni sudbeni sustav u kojem je moguće predvidjeti ishod pojedinih postupaka pred sudovima, po načelu jednakog postupanja u jednakim situacijama.⁹

Takav transparentni sustav pretpostavka je za osiguranje pravne sigurnosti i ostvarenja načela o jednakosti svih pred zakonom.

Stoga je bilo neodrživo ovakvo stanje gdje se na razini prvostupajnskih sudova stvara različita praksa, koju nije moguće ujednačavati zbog ograničene mogućnosti korištenja prava na žalbu (kao najefikasnijeg mehanizma za ujednačavanje sudske prakse). Novonastala situacija poprima još ozbiljniju dimenziju ako se sagleda i utjecaj upravnosudske prakse na rad javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj te razvoj upravnog prava uopće. Zbog svega navedenoga bilo je nužno pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima.

3. DONOŠENJE DRUGE NOVELE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Druga novela Zakona o upravnim sporovima, koju je Hrvatski sabor donio na svojoj sjednici od 12. prosinca 2014. po opsegu je puno šira i obuhvatnija od prve novele. Radnu skupinu za praćenje provedbe i primjene Zakona o upravnim sporovima osnovao je ministar pravosuđa svojim rješenjem klasa: 011-01/12-01/64, ur.broj: 514-04-13-7 od 8. veljače 2013. Zadatak radne skupine bio je detektiranje problema koji su se pokazali u primjeni Zakona o upravnim sporovima, te da predloži adekvatne mjere za prevladavanje tih problema, što uključuje i promjene postojećeg Zakona. Tijekom 2013. nisu se dogodile nikakve aktivnosti u pravcu izmjena Zakona o upravnim sporovima. Međutim početkom 2014. navedena radna skupina (pod predsjedanjem novog koordinatora) donijela je zaključak da se treba pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima te se odmah pristupilo izradi Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, koji je proceduru prvog čitanja pred Hrvatskim saborom prošao u mjesecu srpnju 2014.

a) Cilj Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima

Izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima imale su za cilj otkloniti propisana ograničenja za podnošenje žalbe protiv odluka prvostupajnskih upravnih sudova, kako bi se osigurao učinkoviti žalbeni postupak, a samim time i nadzor zakonitosti odluka prvostupajnskih upravnih sudova te ujednačavanje sudske prakse. Isto tako ovim izmjenama i dopunama Zakona precizirane su odredbe o mjesnoj nadležnosti, prekidu postupka, izuzeću, rukovođenju raspravom, objavi presude i odlučivanju u upravnom sporu i postupku ocjene zakonitosti općih akata.¹⁰

9 Vidi Galić, Ante, Ujednačavanje prakse u upravnom sudovanju (izabrana pitanja), Zbornik 52. susreta pravnika, Opatija, 2014.

10 Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima.

Podsjećamo da je cilj Zakona o upravnim sporovima „osigurati sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnog tijela“. ¹¹ Ovom definicijom cilja u izvornom tekstu Zakona, nedvojbeno je zaštita subjektivnih prava stranaka (tužitelja) stavljena u prvi plan te se Zakon, s ukupnošću svojih procesnih dosegâ, treba usmjeriti i tumačiti u pravcu ostvarenja toga cilja. Međutim, vidjeli smo iz naprijed navedenog, da su se u praksi ukazale zapreke koje su ozbiljno ugrožavale mogućnost korištenja nekih pravnih sredstava (prava na žalbu), a zbog koje nemogućnosti uopće nije bilo moguće „aktivirati“ drugostupanjski upravni spor, odnosno kontrolu zakonitosti odluka prve instance od strane više sudske instance. Ovakva restrikcija kod korištenja prava na žalbu dodatno je stvorila institucionalnu konfuziju usmjeravajući nezadovoljne stranke da zaštitu svojih subjektivnih prava povrijeđenih u prvostupanjskom upravnom sporu traže korištenjem izvanrednog pravnog lijeka pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske (zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude) ili pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (ustavna tužba). Statistički podaci ukazuju da su stranke rijetko koristili zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude jer je to pravno sredstvo do sada kroz trogodišnje razdoblje primjene Zakona podneseno protiv tri odluke Upravnog suda u Zagrebu i dvije odluke Upravnog suda u Osijeku (do sada nije odlučeno). Na temelju statističkih pokazatelja mogli bismo zaključiti da je ovaj izvanredni pravni lijek „aktiviran“ vrlo rijetko (svega pet puta) ukoliko se broj podnesenih zahtjeva stavi u odnos s ukupnim brojem donesenih odluka u promatranom razdoblju (na sva četiri prvostupanjska upravna suda tijekom 2012., 2013. i 2014. doneseno je ukupno 19 906 odluka).

Statističke podatke u svezi s ustavnim tužbama koje su podnesene protiv prvostupanjskih odluka upravnih sudova zorno prikazuju sljedeće tabele.

Upravni sud u Zagrebu

GOD.	UKUPNO PODNESENO USTAVNIH TUŽBI	UKINUTO	POTVRĐENO - ODBIJENO	RIJEŠENO NA INI NAČIN	ODBAČENO	OBUSTAVLJENO	NERIJEŠENO
2012.	118	3	0	2	101	8	4
2013.	287	4	11	3	225	2	42
2014.	182	0	5	0	93	1	83

Upravni sud u Splitu

GOD.	UKUPNO PODNESENO USTAVNIH TUŽBI	UKINUTO	POTVRĐENO - ODBIJENO	RIJEŠENO NA INI NAČIN	ODBAČENO	OBUSTAVLJENO	NERIJEŠENO
2012.	26	1	2	0	23	0	0
2013.	58	1	1	1	54	1	0
2014.	53	0	3	0	49	1	0

11 Članak 2. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

Upravni sud u Rijeci

GOD.	UKUPNO PODNESENO USTAVNIH TUŽBI	UKINUTO	POTVRĐENO - ODBIJENO	RIJEŠNO NA INI NAČIN	ODBAČENO	OBUSTAVLJENO	NERIJEŠENO
2012.	23	1	2	0	15	0	5
2013.	73	0	1	0	71	0	1
2014.	64	0	0	0	64	0	0

Upravni sud u Osijeku

GOD.	UKUPNO PODNESENO USTAVNIH TUŽBI	UKINUTO	POTVRĐENO - ODBIJENO	RIJEŠNO NA INI NAČIN	ODBAČENO	OBUSTAVLJENO	NERIJEŠENO
2012.	53	1	4	0	47	0	1
2013.	139	1	3	0	126	0	9
2014.	159	2	0	0	100	1	56

Tabelarni prikazi ustavnih tužbi podnesenih protiv odluka prvostupajnskih upravnih sudova

Iz navedenih podataka po upravnim sudovima razvidno je da je najviše podnesenih ustavnih tužbi protiv odluka prvostupajnskih upravnih sudova odbačeno dok je ukinuto iznimno mali broj odluka prvostupajnskih sudova u promatranom razdoblju od tri godine (sedam odluka Upravnog suda u Zagrebu, dvije odluke Upravnog suda u Splitu, jedna odluka Upravnog suda u Rijeci i četiri odluke Upravnog suda u Osijeku).

b) Otklanjanje isključivanja i ograničavanja prava na podnošenje žalbe

b.1.) Propisivanje prava na žalbu protiv rješenja kojim sud ocjenjuje pretpostavke za vođenje upravnog spora

Odredbom članka 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima propisano je kako se u članku 30. Zakona dodaje stavak 2. koji glasi: „(2) Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka dopuštena je žalba“.

Prije druge novele Zakona uopće nije bila propisana mogućnost za izjavljivanje žalbe protiv rješenja kojim prvostupajnski sud ocijeni da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora.¹²

Iz naprijed navedenih statističkih podataka proizlazi da su svi prvostupajnski sudovi u proteklom razdoblju primjene zakona od tri godine, donijeli ukupno 1 237 rješenja kojima se tužbe tužitelja odbacuju radi neispunjavanja pretpostavki za vođenje upravnog spora, što u odnosu na ukupan broj donesenih odluka u istom

12 Pretpostavke za vođenje upravnog spora izričito su propisane člankom 30. Zakonom o upravnim sporovima, a prema kojima upravni sud 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

razdoblju (19 906 odluka) čini udjel od 6,2% predmeta. U ovim se situacijama nije radilo o ograničavanju, već o potpunom isključivanju prava na žalbu, čija je ustavnost vrlo upitna, budući da se Ustavom Republike Hrvatske jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, s time da pravo na žalbu može biti samo iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom i to samo ako je osigurana druga pravna zaštita.¹³

Prema tekstu obrazloženja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima radi se o „najvažnijoj izmjeni“ kojom se „omogućuje pravo žalbe na sva rješenja koja se odnose na pristup sudu“. Ovim izmjenama i dopunama članka 30. Zakona popunjena je pravna praznina, te je novom odredbom u širem smislu stipulirano na sudsku zaštitu, tako da će stranka koja je nezadovoljna rješenjem prvostupanjskog suda (kojim je ocijenjeno da nisu ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora) moći protiv tog rješenja podnijeti žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

b.2.) Novi „filar za žalbu“ ili novi kriteriji za ograničavanje prava na žalbu

Odredbom članka 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima propisano je da se briše odredba članka 66. stavak 2. Zakona¹⁴ kojom je bilo propisano filtriranje žalbi na način da se žalba mogla podnijeti samo u situacijama kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Isto tako odredbom članka 19. izmijenjenog i dopunjenog Zakona propisano je da se dosadašnji stavak 6. koji postaje stavak 5. mijenja i glasi: „Žalba odgađa izvršenje pobijane presude“. Naime, ranija odredba stavka 6. Zakona propisivala je da žalba ne odgađa izvršenje pobijane presude te da na prijedlog žalitelja Visoki upravni sud može odgoditi izvršenje pobijane presude. Dakle, do ove izmjene žalba po zakonu nije imala suspenzivni karakter, već je na prijedlog žalitelja Visoki upravni sud mogao odgoditi izvršenje presude.

Odredba članka 20. druge novele Zakona propisuje svakako najznačajniju izmjenu i dopunu, koja definira nove kriterije za filtriranje žalbi. Tako je odredbom članka 66a. koja se dodaje iza članka 66. propisano da „žalba nije dopuštena protiv presude kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglasena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak, ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku (stavak 1.), te da protiv dijela presude iz članka 89. stavka 4. ovog Zakona u koji je uključen sadržaj sudske nagodbe, žalba nije dopuštena (stavak 2.)“.

U obrazloženju Konačnoga prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima navodi se da je brisana odredba članka 62. stavak 2. Zakona „onemogućavala Visoki upravni sud Republike Hrvatske da ispunjava svoju zakonsku obvezu“ jer su „u najvećem broju upravnih sporova donošene presude protiv kojih žalba nije bila dopuštena, što je dovelo do raznolike i neujednačene sudske prakse, a posljedično do pravne nesigurnosti građana na ovom pravnom području“.

Ova izmjena i dopuna Zakona mogla bi imati dalekosežni utjecaj na daljnji

¹³ Članak 18. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br.: 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14.).

¹⁴ Vidi članak 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.

razvoj upravnog spora i upravnosudske prakse kao i na razvoj upravnog prava u Republici Hrvatskoj uopće. Ovaj liberalizirani „filar na žalbu“ ograničava mogućnost izricanja žalbe samo na situacije kada sud u upravnom sporu donese presudu kojom je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena ili oglašena ništavom i predmet prvi put vraćen na ponovni postupak. Dakle bitno je u prvom slučaju da su ispunjene obje pretpostavke, tj. da „pojedinačna odluka javnopravnog tijela bude poništena ili oglašena ništavom“ i da je „predmet prvi put vraćen na ponovni postupak“.

Kumuliranje pretpostavki usmjereno je na postizanje efikasnog upravnog spora u kojem se postupanje ne bi smjelo svesti na višekratno vraćanje predmeta na relaciji prvostupanjski sud – javnopravno tijelo. Dakle ako javnopravno tijelo ne postupi u skladu s uputom i pravnim stavom suda, onda bi sud u skladu s mogućnostima koje nalaže konkretna situacija (zavisí o kakvoj pravnoj stvari se radi) trebao razmotriti je li moguće da se reformacijskom odlukom riješi upravni spor (protiv koje bi odluke opet postojala mogućnost podnošenja žalbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske). Ako prvostupanjski sud po drugi put vrati predmet javnopravnom tijelu na ponovni postupak, tada će se prema novim kriterijima za filtriranje žalbe, protiv takve odluke moći izjaviti žalba. Kada se žalba izjavljuje protiv presude koja se po drugi put vraća javnopravnom tijelu na ponovni postupak, tada se težište odgovornosti za ishod upravnog spora prebacuje na Visoki upravni sud Republike Hrvatske, kao najvišu sudbenu instancu u upravnom sudovanju, koji će u takvim situacijama postupati sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima koje propisuju njegove ovlasti pri odlučivanju o žalbi.¹⁵ Pored ovlasti suda (koje proizlaze iz odredbe članka 74. stavak 1. Zakona) da presudom odbije žalbu kao neosnovanu te potvrdi prvostupanjsku presudu (kada ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili oni ne utječu na donošenje drugačije presude), ovdje će doći do izražaja osobito reformacijske ovlasti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Naime, sukladno odredbi članka 74. stavak 2. Zakona, Visoki upravni sud Republike Hrvatske će poništiti prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar, ako utvrdi da je upravni sud prvog stupnja počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo. Dakle, ako je ispunjena bilo koja od pretpostavki iz citirane odredbe članka 74. stavak 2. Zakona, Visoki upravni sud Republike Hrvatske trebao bi reformacijskom odlukom efikasno okončati upravni spor, tako da poništi prvostupanjsku presudu, sam otkloni nedostatke i presudom riješi upravnu stvar. U obrazloženju takve presude Visoki upravni sud svakako bi trebao opservirati ranije postupanje prvostupanjskog suda odnosno javnopravnog tijela. Smatramo da bi u takvoj reformacijskoj presudi, Visoki upravni sud Republike Hrvatske također trebao utvrditi, je li prema njegovoj spoznaji prvostupanjski sud mogao i trebao u prvostupanjskom sudskom postupku

15 Odredbe članka 74. Zakona o upravnim sporovima propisuju da će Visoki upravni sud presudom odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu kad utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija ili da oni ne utječu na donošenje drukčije odluke (stavak 1.), te da će Visoki upravni sud poništiti prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i presudom riješiti stvar ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila sudskog postupka, da je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili da je pogrešno primijenio materijalno pravo (stavak 2.).

koristiti reformacijske ovlasti te sam riješiti upravnu stvar. Sve ovo bi trebalo imati za posljedicu stvaranje nove sudske prakse u upravnom sudovanju jer je za očekivati da će veća mogućnost podnošenja žalbi producirati veći broj postupaka pred višom sudskom instancom, tj. Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, koji će sada, u novoj konstelaciji u punini, moći ostvariti svoje zakonske ovlasti žalbenog suda i najvišeg suda u upravnom sudovanju zaduženog za ujednačavanje sudske prakse.

Za očekivati je da će ovim „novim“ procesnim alatom u postupanju pred upravnim sudovima biti otklonjeni najveći problemi koji su u proteklom razdoblju od početka primjene Zakona o upravnim sporovima, opterećivali upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj. Ove bi promjene trebale za efekt imati jačanje pravne sigurnosti te veću razinu zaštite subjektivnih prava u upravnom sporu, što je kako smo to već ranije naveli, bilo definirano kao glavna odrednica i cilj Zakona o upravnim sporovima pri njegovom donošenju.

Prema statističkim podacima iz 2014. proizlazi da predmeti protiv kojih prema novim kriterijima „filtra za žalbu“, neće biti dopušteno izjavljivanje žalbe participiraju s udjelom od 16,9 % u odnosu na ukupan broj donesenih odluka.

c) Ostale značajke koje donosi druga novela Zakona o upravnim sporovima

Kao što je iz naprijed navedenog razvidno „strateški“ cilj druge novele Zakona bio je propisivanje prava na žalbu u svezi s ocjenom pretpostavki za vođenje upravnog spora odnosno određivanje novih kriterija za filtriranje žalbi protiv presuda prvostupanijskih upravnih sudova (liberalizacija „filtra za žalbu“), kako bi se osigurao širi i temeljitiji nadzor zakonitosti odluka prvostupanijskih upravnih sudova kao i viša razina zaštite prava stranaka u upravnom sporu. Međutim pored ovih „strateških“ izmjena i dopuna, ova je Novela donijela i niz drugih, istina ne tako značajnih, koje bi trebale popuniti uočene praznine, koje se tiču samog postupka te nekih važnih instituta. Tako su se precizirale odredbe o mjesnoj nadležnosti, prekidu postupka, izuzeću, rukovođenju raspravom i objavi presude, odlučivanju u upravnom sporu i postupku ocjene zakonitosti općih akata, a o kojim izmjenama i dopunama će biti riječi u nastavku.

c.1.) Odredbom članka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima propisano je da se u članku 13. Zakona iza stavka 2. dodaje novi stavak 3. koji glasi: „(3) za rješavanje u upravnim sporovima pokrenutim pod tužbama više tužitelja u istoj stvari, koji nemaju prebivalište, boravište ili sjedište na istom području, mjesno nadležan je upravni sud na području kojeg javnopravno tijelo koje je donijelo odluku u prvom stupnju ili je postupilo ima sjedište“.

U praksi je odmah nakon početka primjene Zakona o upravnim sporovima uočena ova praznina u odredbama kojima je propisana mjesna nadležnost, jer se znalo događati u praksi, da se jedna odluka javnopravnog tijela odnosila na više različitih osoba, koje imaju različito prebivalište, boravište ili sjedište.

Odredbama članka 13. Zakona o upravnim sporovima propisano je da je za rješavanje u sporu mjesno nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima

prebivalište, odnosno sjedište, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako tužitelj nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, mjesno je nadležan sud na području kojeg tužitelj ima boravište (stavak 1.), a ako tužitelj nema prebivalište, boravište ili sjedište u Republici Hrvatskoj, mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg javnopravno tijelo koje je donijelo odluku u prvom stupnju ili je postupilo ima sjedište (stavak 2.).¹⁶

Kako citirane odredbe članka 13. Zakona nisu pružale osnovu za rješavanje gore navedenih spornih situacija oko mjesne nadležnosti koje su u praksi prvostupanjjskih sudova znale stvarati probleme, bilo je potrebno na navedeni način dopuniti spomenuti članak 13. Zakona kako bi bilo jasno koji je prvostupanjjski sud mjesno nadležan za rješavanje spora, u takvim situacijama.

c.2.) Također je bilo potrebno intervenirati u odredbe članka 15. Zakona o upravnim sporovima kojima je propisan institut izuzeća, odnosno zakonski razlozi kada sudac ne može odlučivati, a niti sudjelovati u sporu. Pored neovisnosti, jedna od najznačajnijih odrednica zakonitog obavljanja sudačke dužnosti je nepristranost.

Odredbom članka 4. stavak 1. Zakona o sudovima¹⁷ propisano je da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela. Značaj nepristranosti u suđenju apostrofira i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja u članku 6. (vezano uz pravo na pošteno suđenje) propisuje da 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.¹⁸

Stoga bi, eventualno postojanje bilo kakvih okolnosti, koje bi dovele u pitanje nepristranost, odnosno objektivnost u suđenju, dovelo u pitanje ostvarivanje i zakonskog, i konvencijskog prava na pošteno suđenje. Zbog toga je u svim procesnim zakonima (npr. kaznenom, parničnom) propisano da pored stranaka i sam sudac mora voditi računa, postoje li u konkretnom slučaju razlozi za njegovo izuzeće. Kako su se odredbe članka 15. Zakona o upravnim sporovima u praksi pokazale nedorečenim (jer nije bilo propisano tko odlučuje o izuzeću predsjednika suda, kada se i kako zahtjev za izuzeće podnosi te kada nije dopušten), izmjenama i dopunama Zakona su navedene praznine popunjene. Institut izuzeća uređen po uzoru na parnični postupak, iako u upravnom sporu izuzeće nije istovjetno propisano kao u parničnom jer između ova dva postupka ipak postoji *differentia specifica*.

c.3) U pogledu zastupanja, odredbom članka 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima izmijenjen je i dopunjen članak 20. stavak 3. Zakona tako da se službenoj osobi prvostupanjjskog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom drugostupanjjskog tijela, daje ovlast da poduzima radnje za tuženika u sporu. Ovime se žele smanjiti troškovi postupka te smanjiti opterećenja

16 Vidi članak 13. Zakona o upravnim sporovima.

17 Vidi članak 4. Zakona o sudovima (Narodne novine, br.: 28/13.).

18 Vidi članak 6. točka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br.: 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06. i 2/10.).

drugostupanjskih tijela.

Što se tiče zastupanja tužitelja i zainteresirane osobe, što je propisano odredbom članka 21. Zakona o upravnim sporovima,¹⁹ odredbom članka 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, dodan je novi stavak 2. kojim je propisano da se „na pitanja valjanosti zastupanja koja nisu uređena ovim zakonom na odgovarajući način primjenjuju odredbe kojima je uređeno zastupanje u parničnom postupku“.

Odredbom članka 89a. Zakona o parničnom postupku²⁰ propisano je da stranku kao punomoćnik može zastupati samo odvjetnik, ako zakonom nije drukčije određeno (stavak 1.), osoba koja je s njome u radnom odnosu, ako je potpuno poslovno sposobna (stavak 2.), srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug – ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadriparstvom (stavak 3.).

Kako je odredbom članka 33. druge novele Zakona propisano da se ova nova odredba primjenjuje na započete, a nedovršene upravne sporove, na nekim je prvostupanjskim sudovima, sukladno navedenim odredbama odlučivano o uskrati zastupanja u upravnom sporu poreznim savjetnicima, sukladno članku 90. Zakona o parničnom postupku.²¹

Naime, sukladno članku 4. stavku 3. Zakona o poreznom savjetništvu,²² porezni savjetnik u okviru ugovora iz stavka 2. ovoga članka ima ovlasti i dužnosti savjetovati svoju stranku o svim poreznim pitanjima, pomagati joj kod izrade poreznih prijava i zastupati ju u poreznim postupcima pred poreznim tijelima, sudjelovati u poreznim sporovima pred sudovima, nadzirati pravilnost vođenja poreznih i računovodstvenih evidencija koje se vode radi izrade poreznih prijava i drugih poreznih isprava.

Prema sadašnjem pravnom stajalištu upravnih sudova „sudjelovanje u poreznim sporovima pred sudovima“ koje propisuje Zakon o poreznom savjetništvu, kao *lex specialis*, ne podrazumijeva poslove zastupanja stranaka u upravnom sporu sukladno procesnim propisima (Zakon o upravnim sporovima i Zakon o parničnom postupku).

c.4) Dopunom odredbe članka 24. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima²³ propisanom člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, utvrđen je novi objektivni rok od pet godina za pokretanje upravnog spora.

Iz komentara Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima proizlazi kako je citiranom odredbom „utvrđen objektivni rok protekom kojeg se upravni spor više ne bi mogao pokrenuti, što se u praksi javnopravnih tijela pokazalo neophodnim radi zaštite pravnog instituta pravomoćnosti, načela pravne sigurnosti kao i radi zaštite stečenih prava stranaka u upravnom postupku, budući da postojeće odredbe koje vrlo široko definiraju tko može biti tužiteljem, bitno otežavaju, a u slučajevima da upravni spor nije pokrenut i posve onemogućavaju, nedvojbeno određivanje datuma za iskazivanje pravomoćnosti upravnog akta“.

19 Vidi članak 21. Zakona o upravnim sporovima.

20 Vidi članak 89a. Zakona o parničnom postupku (Narodne novine, br.: 53/91., 91/92., 112/99., 129/00., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 96/08., 84/08., 123/08., 57/11., 25/13. i 89/14.).

21 Vidi članak 90. Zakona o parničnom postupku.

22 Vidi članak 4. stavak 3. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine, br.: 127/00. i 76/13.).

23 Vidi članak 24. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima.

c.5) Izmjene i dopune članka 32. i 35. Zakona o upravnim sporovima odnose se na odjeljak Zakona kojim se propisuje postupanje po tužbi.

Odredbom članka 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima izmijenjen je članak 32. stavak 2. Zakona²⁴, tako da su produljeni rokovi za odgovor na tužbu na način da je najkraći rok od osam dana produljen na rok od 30 dana, a najduži s 30 dana produljen na 60 dana.

Naime u praksi su se ranije propisani rokovi pokazali kao kratki za postupanje jer su tužena tijela trebala prije sastavljanja odgovora na tužbu pribaviti spis od prvostupanjškog tijela, što je iziskivalo dostatno vrijeme.

Odredbom članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, izmijenjena je odredba članka 35. Zakona²⁵ radi usklađivanja sa zakonima kojima je propisana tajnost i zaštita podataka (Zakon o tajnosti podataka, Zakon o zaštiti osobnih podataka).

Tako je člankom 20. Zakona o tajnosti podataka²⁶ propisano da samo suci uz, tzv. "izjavu povjerljivosti" mogu imati uvid u klasificirane podatke, dok svi ostali službenici koji imaju pristup takvim podacima moraju biti cerificirani.

c.6) Odredbom članka 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima dopunjena je odredba članka 45. Zakona, na način da se uz stavak 1. iz točke 1., dodaje nova točka 2. koja glasi: „(2) kad tužitelj umre ili prestane postojati, a spor se s obzirom na narav upravne stvari može nastaviti“.

Naime, paradoksalno je da je jedan od najčešćih razloga za prekid spora (smrt ili prestanak postojanja stranke), u izvornom tekstu zakona bio izostavljen. U stavku 2. točki 1. istoga članka dodana je odredba koja omogućuje prekid postupka kada sud postavi prethodno pitanje Sudu Europske unije. Isto tako brisana je točka 3. u stavku 2. istoga članka kojom je bilo propisano da sud rješenjem „može“ prekinuti spor kad je to propisano Zakonom, iako je odredbom stavka 1. točkom 2. istoga članka izrijekom propisano da će sud rješenjem prekinuti spor kada je to propisano zakonom.²⁷

c.7) Izmjenama i dopunama članka 54. Zakona o upravnim sporovima koje su propisane člankom 14. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (kojima se propisuju pravila za održavanje reda na javnoj raspravi) propisano je kada se ročište može održati bez stranke koja je udaljena, a kada se ročište mora dogoditi. Tako će se ročište održati i bez prisutnosti, ako stranka ili zastupnik stranke bude udaljen iz sudnice, a sud će odgoditi ročište ako je to potrebno radi zaštite prava i interesa zastupane stranke u slučaju da iz sudnice, bude udaljen zakonski zastupnik fizičke osobe.

c.8) Odredbama članka 16. i 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima izmijenjene su odredbe Zakona, koje se odnose na objavu

24 Vidi članak 32. Zakona o upravnim sporovima.

25 Vidi članak 35. Zakona o upravnim sporovima.

26 Vidi članak 20. Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine, br.: 79/07. i 86/12.).

27 Vidi članak 45. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br.: 20/10. i 143/12.).

i dostavu presude. Tako su izmjene propisane člankom 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (kojima se mijenja članak 61. Zakona²⁸) usmjerene na uređenje pravila o objavi presude po uzoru na parnični postupak, dok je odredbom članka 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (kojom se mijenja članak 62. Zakona)²⁹ došlo do spajanja dviju odredbi u jednu prema kojoj se „presuda dostavlja svim strankama u sporu pisanim ili elektroničkim putem i otprema u roku od 15 dana od dana objave, a ako nije objavljena od njezina donošenja“.

c.9) U svezi s odredbama kojima se propisuje postupanje upravnog suda po žalbi intervenirano je odredbom članka 22. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima kojom je izmijenjena i dopunjena odredba članka 71. Zakona,³⁰ tako da se procedura postupanja suda po žalbi u upravnom sporu usklađuje s drugim sličnim postupcima. Sukladno tomu dostavljanje žalbe i odgovora na žalbu obveza je prvostupajnskog suda, a propisana je mogućnost podnošenja žalbe protiv rješenja kojim prvostupajnski sud odbacuje žalbu.

c.10) Odredbom članka 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima dopunjuje se članak 76. Zakona³¹ na način da se proširuju razlozi za obnovu upravnog spora.

Prema novim odredbama spor se može obnoviti ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na temelju kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem sudskom postupku (točka 6.), te ako zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost da sudjeluje u upravnom sporu (točka 7.).

c.11) Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude izmijenjen je i dopunjen odredbom članka 26. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima na način da je dopunjena odredba članka 78. Zakona,³² tako da je proširena mogućnost podnošenja ovog izvanrednog pravnog sredstva i protiv rješenja (a ne samo protiv pravomoćnih presuda). Isto tako izmjenama i dopunama ovog instituta propisuje se da će sud nepravovremen zahtjev i zahtjev koji je podnijela neovlaštena osoba odbaciti rješenjem, te da se zahtjev treba dostaviti protivnoj stranci koja u propisanom roku od 30 dana može dostaviti odgovor. Također je propisano da po zahtjevu Vrhovni sud Republike Hrvatske rješava samo u njegovim granicama.

c.12) Izmjene i dopune iz odredbi članka 27., 28. i 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima odnosi se na dio zakona kojim je regulirano izvršenje sudskih odluka. Tako je odredbom članka 27. Zakona o izmjenama i

28 Vidi članak 61. Zakona o upravnim sporovima.

29 Vidi članak 62. Zakona o upravnim sporovima.

30 Vidi članak 71. Zakona o upravnim sporovima.

31 Vidi članak 76. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br.: 20/10. i 143/12.).

32 Vidi članak 78. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br.: 20/10. i 143/12.).

dopunama Zakona o upravnim sporovima izmijenjena odredba stavka 1. članka 80. Zakona budući da žalba ima suspenzivni karakter, pa je propisano da se može izvršiti samo pravomoćna presuda koja je postala izvršna.

Odredbom članka 28. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima mijenja se odredba članka 81. Zakona,³³ a kojim izmjenama i dopunama se želi postići objektivniji rok za izvršenje sudske odluke (60 dana od dana dostave pravomoćne presude).

Iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima proizlazi kako je ovim izmjenama „naglašena obveznost sudske presude, više nema nepotrebnog razlikovanja između meritornih i kasacijskih presuda, precizirana je situacija kada izvršenje presude nije upravljeno prema tuženiku već prema drugom tijelu (najčešće prvostupanjskom), normirana je mogućnost iniciranja sudskog postupka za izvršenje presude, i to kako u slučajevima šutnje uprave kao i kod nepostupanja u skladu s uputama u presudi“.

Ovim odredbama propisani su i neki drugi „osigurači“ u postupku izvršenja sudske presude pa je tako određeno da se o nepoštivanju izvršavanja sudske presude obavještava tijelo nadležno za nadzor tijela koje je bilo obvezno izvršiti presudu.

Isto tako propisana je novčana kazna koju sud može izreći odgovornoj osobi u nadležnom javnopravnom tijelu koja nije postupila po sudskoj odluci te je definirano tko se smatra odgovornom osobom u nadležnom javnopravnom tijelu (čelnik nadležnog javnopravnog tijela). Ujedno je propisana mogućnost iniciranja postupka radi naknade štete koja bi nastala neizvršavanjem presude donesene u upravnom sporu.

Postupak po žalbi protiv sudskog rješenja kojim je odlučeno o zahtjevu za izvršenje propisan je kao hitan.

c.13) Odredbom članka 30. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima dopunjena je odredba članka 83. stavak 2. Zakona³⁴ na način da se omogućava Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske da pokrene postupak ocjene zakonitosti općeg akta povodom obavijesti građana ili pučkog pravobranitelja. Naime, prije ove izmjene i dopune bilo je propisano da „postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud Republike Hrvatske može pokrenuti po službenoj dužnosti ili na zahtjev suda“.

Dakle, prema rješenju iz citirane zakonske odredbe prije izmjena i dopuna, predstavnici javnosti nisu bili ovlašteni putem obavijesti ukazivati na potrebu da se ocijeni zakonitost nekog općeg akta. Otvaranjem prostora predstavnicima javnosti za ovakvu inicijativu odredba članka 83. stavak 2. Zakona usklađena je s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđa u pitanjima okoliša (Aarhuškom konvencijom).

Međutim, prema dopunjenoj odredbi građani, pučki pravobranitelj ili sud mogu inicirati pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti nekog općeg akta, a o čemu u konačnici odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

33 Vidi članak 81. Zakona o upravnim sporovima.

34 Vidi članak 83. Zakona o upravnim sporovima.

4. ZAKLJUČAK

Druga novela Zakona o upravnim sporovima imala je za cilj, kao što je to naprijed navedeno, otkloniti ograničenja i praznine koje je u primjeni pokazao Zakon o upravnim sporovima. Ključne izmjene i dopune Zakona odnose se na propisivanje prava na žalbu protiv rješenja kojim prvostupanjski sud odlučuje o postojanju pretpostavki za vođenje upravnog spora, te liberaliziranju „filtra za žalbu“ koji je ograničavao mogućnost podnošenja žalbe protiv većeg dijela odluka prvostupanjskih upravnih sudova. Smisao ovih izmjena i dopuna u konačnici je osiguranje učinkovitog žalbenog postupka u upravnom sporu te samim time osiguranje učinkovitog nadzora zakonitosti odluka prvostupanjskih upravnih sudova više sudbene instance, odnosno Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

Pored ovih, za upravni spor „strateških“, izmjena i dopuna druga Novela je donijela i niz drugih izmjena i dopuna koje se tiču samog postupka i nekih važnih instituta tako da su precizirane odredbe o mjesnoj nadležnosti, prekidu postupka, izuzeću, rukovođenju raspravom i objavi presude, odlučivanju u upravnom sporu i postupku ocjene zakonitosti općih akata.

Prema našoj ocjeni ove bi izmjene i dopune Zakona o upravnim sporovima trebale imati značajan učinak na daljnji razvoj upravnog spora i upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. Liberalizacijom „filtra za žalbu“ trebala bi strankama u upravnom sporu biti omogućena viša razina zaštite njihovih subjektivnih prava odnosno viša razina pravne sigurnosti. Većim prelijevanjem predmeta, u žalbenom postupku prema Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, omogućit će tom sudu, kao najvišoj sudbenoj instanci u upravnom sudovanju, da učinkovito ujednačava sudsku praksu, što do sada nije bilo moguće zbog navedenih zakonskih praznina i ograničenja. Uloga i odgovornost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske za razvoj upravnog spora i upravnosudske prakse, nakon stupanja na snagu druge novele Zakona o upravnim sporovima bit će jasnija i snažnija, nego što je to bilo do sada. Naime iz naprijed navedenih podataka razvidno je da je prema ranijim kriterijima za filtriranje žalbi, protiv prosječno 17 % donesenih odluka bilo moguće podnijeti žalbu, dok bi se prema novim liberaliziranim kriterijima žalba mogla podnositi protiv nešto više od 80 % odluka prvostupanjskih upravnih sudova. Dakle, radi se u potpuno izokrenutoj perspektivi, što predstavlja svakako veliki profesionalni izazov za suce Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, koji pored očekivane stručnosti u radu trebaju održati i dostignutu razinu ažurnosti i efikasnosti, tako da se žalbeni postupak svakako može provesti u roku manje od 180 dana.

Koliko će se obistinuti statistička predviđanja o potencijalnom broju žalbenih postupaka, teško je u ovome trenutku tvrditi jer to zavisi o nizu čimbenika o kojima bismo mogli u ovom trenutku samo nagađati (npr. godišnji priljev predmeta, kvaliteta rada javnopravnih tijela, broj upravnih sporova, kvaliteta rada prvostupanjskih sudova i sl.). Nešto konkretnije podatke o broju žalbenih postupaka u upravnom sudovanju, po novim kriterijima za filtriranje žalbi moći ćemo govoriti s odmakom vremena, kada novi pravni standardi koje donosi druga novela Zakona o upravnim sporovima zažive u praksi.

Međutim već sada možemo zasigurno ustvrditi da će novine druge novele Zakona o upravnim sporovima unaprijediti upravni spor i upravnosudsku praksu u Republici Hrvatskoj jer će doprinijeti stvaranju podloge za stabilnije pravno okruženje i jačanje pravne sigurnosti stranaka u upravnosudskom postupku.

Summary

**THE EFFECT OF THE SECOND AMENDMENT OF
THE ADMINISTRATIVE DISPUTE ACT TO THE
ADMINISTRATIVE DISPUTE IN REPUBLIC OF CROATIA**

The paper analyzes a possible impact of the provisions of the second amendment to the Administrative Disputes Act, whose purpose has primarily been the removal of restrictions of legal provisions which stipulate the possibility of making an appeal. In addition, some improvements have been introduced with the second amendment to the Administrative Disputes Act regarding the procedure, specification of the local jurisdiction, termination of the procedure, exemptions, managing judicial proceedings, decision-making in administrative disputes and the enforcement and evaluation procedure of the legality of general acts. These changes and amendments to the Administrative Disputes Act should have a powerful effect on administrative disputes in Croatia as they should enable a more effective monitoring of legality control of first instance administrative courts by the higher court instance, i.e. the High Administrative Court of the Republic of Croatia.

New criteria for filing an appeal against the decisions of first instance courts in an administrative dispute, defined by the second amendment to the Administrative Disputes Act, should serve as a mechanism to enable a higher level of protection of the parties' rights in an administrative dispute, a better framework for harmonization of court practice in the administrative adjudication and therefore a more efficient administrative dispute.

Key words: *second amendment to the law, right to appeal, filtering appeals, criteria for an appeal, reformation decision, harmonization of court practice, effective appeal process, efficient administrative dispute.*

Zusammenfassug

**WIRKUNG DER ZWEITEN NOVELLE DES GESETZES
ÜBER VERWALTUNGSTREITIGKEITEN AUF
VERWALTUNGSTREITIGKEIT IN DER REPUBLIK
KROATIEN**

In der Arbeit wird die mögliche Wirkung von Bestimmungen der zweiten Novelle des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten analysiert, wessen Sinn vor allem die Beseitigung der Abgrenzungen von den die Möglichkeit der Berufung vorschreibenden Gesetzesbestimmungen war. Außerdem hat die zweite Gesetzesnovelle manche Verbesserungen in die Verwaltungsstreitigkeit bezüglich des Verfahrens selbst, der Verdeutlichung örtlicher Zuständigkeit, der Verfahrensunterbrechung, der Ablehnung, der Verhandlungsleitung und Beschlussfassung in der Verwaltungsstreitigkeit, des Vollzugs und des Verfahrens über die Rechtmäßigkeit von allgemeinen Akten eingeführt. Diese Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten sollten einen starken Einfluss auf Verwaltungsstreitigkeit in der Republik Kroatien haben, weil sie effektivere Aufsicht über die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Arbeit von erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten vonseiten höherer Gerichtsinstanz, beziehungsweise vonseiten des Oberen Verwaltungsgerichts der Republik Kroatien ermöglichen sollten.

Neue in der zweiten Novelle des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten festgelegten Kriterien für die Einlegung der Berufung gegen Entscheidungen erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte in der Verwaltungsstreitigkeit sollten dazu dienen, eine höhere Ebene des Schutzes von Parteien in der Verwaltungsstreitigkeit sowie einen besseren Rahmen für die Angleichung der Verwaltungsrechtsprechung und damit auch eine effiziente Verwaltungsstreitigkeit zu ermöglichen.

Schlüsselwörter: *zweite Gesetzesnovelle, Recht auf Berufung, Filterung von Berufungen, Kriterien für die Berufung, reformatorische Entscheidung, Angleichung der Rechtsprechung, effektives Berufungsverfahren, effiziente Verwaltungsstreitigkeit.*

Riassunto

L'ESITO DELLA SECONDA NOVELLA DELLA LEGGE SUI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN CROAZIA

Nel lavoro si analizza il possibile esito delle disposizioni introdotte con la seconda novella della legge sui procedimenti amministrativi, che in primo luogo voleva eliminare le limitazioni delle disposizioni normative che prevedono la possibilità di utilizzo del ricorso. Inoltre, la seconda novella della legge sui procedimenti amministrativi ha introdotto nel contenzioso amministrativo alcuni miglioramenti che concernono il procedimento in sé; la puntualizzazione della competenza territoriale, l'interruzione del procedimento, le esenzioni, la conduzione dibattimentale e decisionale nel contenzioso amministrativo, le esecuzioni ed il giudizio di legittimità degli atti generali. Queste modifiche ed integrazioni della legge sul procedimento amministrativo dovrebbero avere un importante esito sul contenzioso amministrativo in Croazia, poiché dovrebbero condurre ad una vigilanza della legittimità procedurale dei tribunali amministrativi più efficace da parte dei gradi di giudizio più alti, ovvero da parte dell'Alta corte amministrativa della Repubblica di Croazia.

I nuovi criteri per la presentazione del ricorso avverso le decisioni dei tribunali amministrativi di primo grado nel contenzioso amministrativo definiti dalla seconda novella della legge sul procedimento amministrativo dovrebbero servire quale meccanismo mediante il quale si assicurerà un livello superiore di tutela delle parti nel contenzioso amministrativo, un quadro migliore per l'equiparazione della giurisprudenza nella giustizia amministrativa e con ciò un contenzioso amministrativo più efficace.

Parole chiave: *seconda novella della legge, diritto al ricorso, filtro dei ricorsi, criteri per il ricorso, decisione riformante, uniformazione della giurisprudenza, procedimento d'impugnazione più efficace, contenzioso amministrativo efficace.*

