

Inga Vezmar Barlek, sutkinja
Upravnog suda Republike Hrvatske

PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU

UDK: 342. 9. 096 (497.5)

Primljeno: 20. 11. 2009.

Stručni rad

Reforma upravnog sudovanja prijedlogom novog Zakona o upravnim sporovima u hrvatski upravnosudski postupak uvodi pravo na žalbu pa se u radu obrađuje institut žalbe protiv prvostupanjskih presuda upravnih sudova te žalbe protiv sudskih rješenja. Drugi pravni lijek koji se propisuje je ponavljanje postupka, tako da se u radu iznose i zakonski prijedlozi za taj institut.

Ključne riječi: *upravnosudski postupak, pravni lijekovi, žalba, ponavljanje postupka, Republika Hrvatska*

I. UVOD

Prijedlog novog Zakona o upravnim sporovima,¹ koji se izrađuje u sklopu reforme hrvatskog upravnog sudovanja, unosi brojne novine u postojeći sistem. Tako je novost u odnosu na važeći Zakon o upravnim sporovima² uvođenje redovnog pravnog lijeka (prava na žalbu) protiv odluka prvostupanjskih sudova.

Drugi pravni lijek koji se predlaže je izvanredni pravni lijek (ponavljanje postupka) koji postoji i sada, međutim prijedlogom novog Zakona taj se pravni lijek reformira sukladno novim načelima upravnosudskog postupka.

U razradi ovih procesnih instituta koriste se i razmatranja teorije građanskog procesnog prava,³ budući da ova reforma u hrvatsko upravnosudsko procesno pravo unosi neka nova rješenja, koja teorija i praksa upravnog prava tek trebaju razraditi. Razmatranja teorije građanskog procesnog prava prilagođena su specifičnostima upravnosudskog postupka, koji se u nekim temeljnim načelima bitno razlikuje od građanskog postupka.

Uvodno valja prije svega definirati pravne lijekove te definirati razlikovnost između redovnih i izvanrednih pravnih lijekova.

¹ Dalje u tekstu: prijedlog Zakona. Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima usvojen je na 86. sjednici Vlade Republike Hrvatske 19. lipnja 2009. U radu se koristi tekst prijedloga Zakona s te sjednice. Dana 3. srpnja 2009. na 11. sjednici Hrvatskog sabora donesen je zaključak da se prihvaća prijedlog Zakona.

² Dalje u tekstu ZUS. Zakon o upravnim sporovima. Narodne novine broj: 53/91, 9/92 i 77/92.

³ Triva, S., Belajec V., Dika, M. (1986.). Građansko parnično procesno pravo. Zagreb: Narodne novine.

Pravni lijek je parnična radnja stranke ili druge ovlaštene osobe kojom od nadležnog suda traži da ukine ili preinači odluku suda za koju tvrdi da je za nju nepovoljna, nepravilna i nezakonita.⁴ ... Pravo na podnošenje pravnog lijeka dispozitivno je pravo ovlaštene stranke.⁵

Redovni pravni lijekovi podnose se protiv nepravomoćnih, izvanredni protiv pravomoćnih sudskih odluka.⁶

Procesne pretpostavke za podnošenje pravnog lijeka propisane su zakonom i sud na njih mora paziti po službenoj dužnosti jer se radi o *ius cogens*.⁷ Dalje se razrađuju posebnosti svakog od naprijed navedenih instituta.

II. REDOVNI PRAVNI LIJEK

Žalba protiv presude je univerzalni pravni lijek protiv prvostupajskih nepravomoćnih presuda ...⁸

Žalba u upravnosudskom postupku je devolutivni pravni lijek, jer o njoj rješava drugostupajski sud. Prema prijedlogu Zakona o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba rješava Visoki upravni sud Republike Hrvatske.⁹

Devolutivni pravni lijekovi u pravilu su efikasnije sredstvo za borbu protiv nezakonitosti odluka. Budući da se pravnim lijekom u pravilu napada rad suda, umjesno je što se ispitivanje pravilnosti tog rada i njegovih rezultata povjerava drugom, objektivnijem, višem i kvalificiranijem sudu. Za sud čija se odluka napada teško je pretpostaviti da bi mogao – zanemarujući svoje ranije stavove, prelazeći preko povrijeđene osjetljivosti – naći nove, pravilnije kriterije za ocjenu stvari o kojoj je već sudio.

Devolutivna kvaliteta pravnih lijekova uvjetuje stepenastu instancionu organizaciju sudova.¹⁰

⁴ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 540.

⁵ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 541.

⁶ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 542.

⁷ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 545.

⁸ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 555.

⁹ Dalje u tekstu: Visoki upravni sud. U radu se vezano uz odlučivanje o žalbi za Visoki upravni sud uglavnom koristi termin drugostupajski sud ili Sud. Ovo iz razloga što taj Sud prema članku 13. stavku 3. prijedloga Zakona u određenim vrstama predmeta odlučuje kao sud prvog stupnja. Članak 13. stavak 3. prijedloga Zakona: *Visoki upravni sud odlučuje: 1. o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja protiv kojih je dopuštena žalba; 2. o ustavnosti i zakonitosti općih akata; 3. o tužbama protiv odluka o imenovanju suca; 4. o tužbama protiv odluka o imenovanju i razrješenju predsjednika sudova, zamjenika državnog odvjetnika i javnog bilježnika; 5. o tužbama protiv rješenja kojim je povrijeđeno Ustavom i zakonom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu; 6. o tužbama protiv odluka donesenih u provođenju nadzora nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; 7. o sukobu nadležnosti između upravnih sudova; i 8. u drugim zakonom propisanim slučajevima.*

¹⁰ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 543

Osim što je devolutivan pravni lijek, žalba protiv presude u upravnosudskom postupku je i dvostran pravni lijek – «jer se mora dostaviti protivniku na odgovor» te samostalan pravni lijek – «jer se o njemu odlučuje nezavisno od drugih pravnih lijekova».¹¹ Za razliku od toga žalba protiv rješenja može biti i nesamostalan pravni lijek.¹² Jednu od osnovnih karakteristika pravnog lijeka čini i njegova suspenzivnost/nesuspenzivnost, no prijedlogom Zakona ovaj učinak žalbe još uvijek nije definiran, s obzirom da se logičkim slijedom ove odredbe moraju nadovezati na odredbe o odgovornom učinku tužbe, u kom dijelu prijedlog Zakona još uvijek sadrži alternativna rješenja.¹³

*Donošenju presude o osnovnosti tužbenog zahtjeva prethode tri djelatnosti suda: (1) sud provodi određeni postupak; (2) utvrđuje pravno relevantne činjenice; (3) na utvrđene činjenice primjenjuje određena pravna pravila radi ocjene osnovnosti tužbenog zahtjeva. Presuda je rezultat ovih sudskih djelatnosti.*¹⁴

Iz toga slijedi da sve ovo teoretski može biti razlog za žalbu. Odnosno presuda može biti nezakonita ako je u bilo kojoj od prethodno navedenih komponenti došlo do greške. Međutim, imajući u vidu da je jedan od ciljeva reforme upravnog sudovanja – postizanje učinkovitosti postupka, bilo je potrebno naći ravnotežu između efikasnog ostvarivanja prava građana i istovremene potrebe za kontrolom zakonitosti presuda, odnosno uspostaviti tzv. djelotvorni «filter» koji će spriječiti da baš svi postupci dođu i do druge sudske instance (što bi dovelo do dugotrajnog postupka i samim time neučinkovitog ostvarenja prava građana), a istovremeno osigurati otklanjanje nezakonitosti prvostupanjskih presuda od strane drugostupanjskog suda.

U upravnosudskom postupku «filter» za žalbu je nemoguće normirati primjerice imajući u vidu vrijednost predmeta spora. Ovo iz razloga što je u mnogim

¹¹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 555. Prema prijedlogu Zakona protiv presude suda predviđena je i mogućnost podnošenja izvanrednog pravnog lijeka – prijedloga za ponavljanje postupka (članak 76. prijedloga Zakona).

¹² Vidi dio II. 6. ŽALBA PROTIV RJEŠENJA *infra*.

¹³ Članak 26. prijedloga Zakona: *Odgodni učinak tužbe (1) Tužba nema odgodni učinak, ako zakonom nije drugačije propisano. (2) Sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak, ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke ili odgoda nije protivna javnom interesu, niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci.* Članak 26. prijedloga Zakona - Alternativa: *(1) Tužba radi poništenja pojedinačne odluke odnosno postupanja kojom je tužitelju nametnuta neka obveza odgađa izvršenje do pravomoćnosti sudske odluke. (2) Tužba nema odgodni učinak: 1. ako se radi o javnim prihodima (porezima, naknadama, carinama, troškovima, doprinosima za socijalno osiguranje i sličnim novčanim obvezama). 2. ako je javnopravno tijelo odlučilo da žalba protiv prvostupanjskog rješenja nema odgodni učinak i 3. ako je to zakonom propisano. (3) Sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak, ako bi se izvršenjem rješenja tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije protivna javnom interesu, niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci.* Članak 66. stavak 6. prijedloga Zakona: *Žalba ne odgađa izvršenje pobijane presude. Na prijedlog žalitelja Visoki upravni sud može odgoditi izvršenje pobijane presude.* Članak 66. stavak 6. prijedloga Zakona – Alternativa: *Žalba protiv presude odgađa izvršenje: 1. sudske odluke donesene u sporu radi poništenja pojedinačne odluke odnosno postupanja kojim je tužitelju nametnuta neka obveza ili 2. u slučaju kada je sud tako odlučio.* Članak 66. stavak 7. prijedloga Zakona – Alternativa: *Žalba ne odgađa izvršenje u predmetima u kojima tužba nema odgodni učinak.*

¹⁴ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 558

upravnim stvarima vrijednost predmeta spora neprocjenjiva (npr. utvrđivanje državljanstva), a u nekim predmetima primjerice iz oblasti mirovinskog osiguranja, pojedinačna vrijednost predmeta spora može biti mala, ali stajalište suda zauzeto u pojedinačnom predmetu može biti primjenjivo na veliku skupinu građana. To znači da i pojedinačni slučaj male vrijednosti predmeta spora, može socijalno – ekonomski biti od velike važnosti.

Kao rezultat ove rasprave uslijedilo je predlaganje slijedećih razloga zbog kojih se žalbom može pobijati presuda prvostupanjskog upravnog suda: bitne povrede postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sudskom postupku ili odstupanje od pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda i prakse upravnih sudova,¹⁵ pri čemu se zbog prva dva razloga žalba može podnijeti samo u slučaju ako je prvostupanjski sud presudom sam riješio upravnu stvar,¹⁶ odnosno donio tzv. reformacijsku odluku. To zapravo znači situaciju u kojoj je upravni sud presudom odlučio drugačije nego što je to bilo riješeno u upravnom postupku.

Dakle, ako prvostupanjski sud presudom odbije tužbu (i time posredno potvrdi odluku javnopravnog tijela) ta presuda upravnu stvar u suštini ne rješava drugačije, pa nije dopuštena žalba protiv takve presude ni unatoč postojanja bitne povrede postupka niti zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

2. 1. Razlozi za žalbu protiv presude

2.1.1. Bitne povrede postupka

Prijedlog Zakona bitnu povredu postupka definira na sljedeći način: *Bitna povreda postupka postoji ako upravni sud u tijeku postupka nije primijenio ili je nepravilno primijenio odredbe ovoga Zakona, a to je bilo od utjecaja na donošenje zakonite i pravilne presude.*¹⁷

Radi se dakle o *greškama u provođenju postupka – errores in procedendo*,¹⁸ koje je prvostupanjski sud učinio u provođenju odredbi Zakona o upravnim sporovima, ali samo o bitnim greškama. *Bitne su one povrede koje su u uzročnoj ... vezi s rezultatima nepravilnog suđenja ili s povredama nekih drugih pravno zaštićenih interesa ...*¹⁹

Ovakvo normativno rješenje slijedi iz pravila da upravni sud neće uvažiti tužbu samo zato što su u upravnom postupku učinjene određene postupovne greške, ako to istovremeno nije utjecalo na odluku o predmetu spora.²⁰ I to je posljedica težnje za povećanjem učinkovitosti sudskog postupka radi ostvarivanja prava građana. Naime, uspjeh stranke u sporu samo zbog toga što su povrijeđena pravila postupka

¹⁵ Članak 66. stavak 1. prijedloga Zakona.

¹⁶ Članak 66. stavak 5. prijedloga Zakona.

¹⁷ Članak 66. stavak 2. prijedloga Zakona.

¹⁸ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 559.

¹⁹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 563.

²⁰ Članak 56. stavak 2. prijedloga Zakona.

ne mora joj u konačnici biti u korist, ako taj uspjeh istovremeno ne dovodi do uspjeha u materijalnom pravnom smislu, primjerice priznavanja nekog prava.

Dakle, ako drugostupanjski sud odlučujući o žalbi utvrdi određeni postupovni nedostatak; da bi žalbu ocijenio dopuštenom mora biti siguran da se radi o nedostatku koji je utjecao na presudu, odnosno bez postojanja kojeg bi presuda bila zakonita.

Pri tome se, kako je naprijed navedeno, podsjeća da se prije svega mora raditi o tzv. reformacijskoj presudi prvostupanjskog suda.

2.1.2. Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sudskom postupku

I ovaj žalbeni razlog moguće je iznositi samo protiv tzv. reformacijske presude.

Radi se o *greškama u suđenju o osnovanosti zahtjeva – errores in iudicando*, koje su uzrokovane *nepravilnim (pogrešnim ili nepotpunim) utvrđivanjem činjeničnog stanja - errores facti*.²¹

Prijedlog Zakona ovaj žalbeni razlog definira na sljedeći način: *Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje postoji kad je upravni sud kakvu odlučnu činjenicu pogrešno utvrdio, odnosno kad je nije utvrdio*.²²

Iz odredbe proizlazi da ima u vidu samo činjenično stanje utvrđeno pred upravnim sudom, a ne i činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku.

Činjenično stanje je pogrešno utvrđeno kad je sud utvrđivao sve relevantne činjenice, ali je o postojanju svih tih činjenica ili samo nekih od njih stekao nepravilne predodžbe i formirao nepravilan zaključak.²³

Činjenično stanje je nepotpuno utvrđeno kad sud propusti da zauzme stav o određenoj činjenici koja je međutim relevantna za pravilnu primjenu prava.²⁴

2.1.3. Odstupanje od pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda i prakse upravnih sudova

Greške u suđenju o osnovanosti zahtjeva – *errores in iudicando*,²⁵ promatraju se i kao moguća posljedica pogrešne primjene materijalnog prava – *errores iuris*.²⁶ Odstupanje od pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda i prakse upravnih sudova može se u krajnjem dosegu uzeti kao pogrešna primjena materijalnog prava.

²¹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 559.

²² Članak 66. stavak 3. prijedloga Zakona.

²³ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 562.

²⁴ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 562.

²⁵ Vidi dio 1.2. Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sudskom postupku *supra*.

²⁶ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 562.

Tako je u prijedlogu Zakona ovaj žalbeni razlog definiran na sljedeći način: *Odstupanje od pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda i prakse upravnih sudova postoji ako je u presudi materijalno pravo drugačije primijenjeno.*²⁷

Naime, Visoki upravni sud obnaša i funkciju ujednačavanja sudske prakse pa su sukladno tome svi suci toga suda kao i niži sudovi, dužni poštovati etabliiranu sudsku praksu.

Prema tome, ovaj žalbeni razlog egzistira potpuno samostalno, neovisno o tome je li prvostupanjski upravni sud donio reformacijsku odluku ili ne. Time se nastoji izbjeći bilo kakva devijacija i različito rješenje u odnosu na ustanovljenu praksu u primjeni materijalnog prava.

2.2. Sadržaj i podnošenje žalbe

Prijedlog Zakona propisuje nužni i poželjni sadržaj žalbe.

Tako žalba treba sadržavati: oznaku odluke protiv koje se podnosi, naznaku pobija li se odluka u cijelosti ili u dijelu, razloge zbog kojih se žalba podnosi, te ostale podatke propisane člankom 47. stavak 2. ovog Zakona (oznaku suda, osobno ime odnosno naziv i adresu stranke i osoba ovlaštenih za zastupanje, predmet spora, sadržaj izjave te potpis, a podnesak dostavljen elektronički treba biti ovjeren elektroničkim potpisom sukladno zakonu).²⁸

U slučaju nedostatka kojeg od ovih elemenata žalba je neuredna. O postupanju suda s neurednom žalbom biti će riječi kasnije.

Uz naprijed navedeno, žalba mora sadržavati razloge zbog kojih se podnosi, na način da oni budu detaljno obrazloženi.²⁹ Međutim, ovaj nedostatak žalbe neće dovesti do njene neurednosti i posljedica koje neurednost povlači, jer bi tada vjerojatno velik broj žalbi bio odbačen. Odbacivanje žalbe zbog neobrazloženosti ima smisla samo u sustavima u kojima stranku pred sudom mora zastupati odvjetnik, što u Republici Hrvatskoj nije tako.

Znači, Sud će neobrazloženu žalbu koja ima sve nužne dijelove, uzeti u razmatranje. Obrazloženje žalbe u interesu je stranke koja ju podnosi, pa je logično da svoje navode i obrazloži.

Nove činjenice u žalbi se ne mogu iznositi.³⁰ Radi se o činjenicama koje stranke nisu iznosile pred prvostupanjskim sudom, odnosno koje nisu bile predmet postupka pred tim sudom.

²⁷ Članak 66. stavak 4. prijedloga Zakona.

²⁸ Članak 69. stavak 1. prijedloga Zakona. U toj odredbi govori se o sadržaju žalbe protiv presude. Budući da se na podnošenje žalbe protiv rješenja na odgovarajući način primjenjuju odredbe o podnošenju žalbe protiv presude (članak 67. stavak 1. prijedloga Zakona) u dijelu u kojem se rad odnosi na presude i rješenja suda koristi se termin - odluka suda.

²⁹ Članak 69. stavak 2. prijedloga Zakona.

³⁰ Članak 69. stavak 3. prijedloga Zakona.

Žalba se podnosi sudu koji je donio odluku u prekluzivnom³¹ roku od 15 dana od dana dostave odluke.³² Prijedlog Zakona, dakle slijedi u hrvatskom pravnom sustavu uvriježeni rok od 15 dana za podnošenje žalbe, s time da valja napomenuti da se u upravnosudskom postupku primjenjuju modernija pravila o dostavi koja su predviđena novim Zakonom o općem upravnom postupku.³³

Žalba se mora podnijeti u dovoljnom broju primjeraka za sve stranke u sporu,³⁴ jer će drugostupanjski sud žalbu dostaviti svim strankama u sporu radi očitovanja.³⁵

2.3. Postupak u povodu žalbe

U upravnosudskom postupku koji se vodi u povodu žalbe sudjeluju dva suda: prvostupanjski sud koji je donio napadanu odluku i kojem se žalba podnosi (*judex a quo*) i drugostupanjski sud nadležan da odlučuje o žalbi (*judex ad quem*).³⁶

2.3.1. Postupak pred prvostupanjskim sudom

*Prvostupanjski sud prima žalbu i odlučuje je li podobna za meritorno razmatranje. Drugostupanjski sud odlučuje o osnovanosti žalbe, no i on može i mora odlučivati je li podobna za meritorno razmatranje, ako je to prvostupanjski sud propustio učiniti ili je o tome pogrešno odlučio.*³⁷

Da bi se o žalbi moglo meritorno odlučivati ona mora biti pravovremena, izjavljena od ovlaštene osobe, uredna i dopuštena. Ukoliko žalba ne udovoljava svim ovim uvjetima, sud će ju odbaciti rješenjem, jer nije podobna za meritorno odlučivanje o osnovanosti.

Pravovremena je žalba ako je podnesena u roku od 15 dana od dostave odluke.³⁸

Žalba je podnesena od neovlaštene osobe ako ju je podnijela osoba koja za to nema pravni interes,³⁹ osoba koja se odrekla prava na žalbu⁴⁰ ili osoba koje je

³¹ *Prekluzija*, gubitak prava na poduzimanje procesne radnje. Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 308.

³² Članak 70. stavak 1. prijedloga Zakona.

³³ Članak 48. stavak 1. prijedloga Zakona. Zakon o općem upravnom postupku objavljen je u «Narodnim novinama» broj 47/09, a stupa na snagu 1. siječnja 2010. Dalje u tekstu: ZUP. Odredbe o dostavi sadržane su u Glavi VI. ZUP-a.

³⁴ Članak 70. stavak 2. prijedloga Zakona.

³⁵ Članak 72. stavak 2. prijedloga Zakona.

³⁶ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 572.

³⁷ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 572.

³⁸ Članak 70. stavak 1. prijedloga Zakona.

³⁹ Ovaj termin trebat će razraditi sudska praksa.

⁴⁰ Članak 68. stavak 1. prijedloga Zakona: *Stranka se može odreći prava na žalbu od objave presude, ako presuda nije objavljena od dostave prijepisa presude, do isteka roka za podnošenje žalbe.*

odustala od žalbe.⁴¹ Naime, odricanje i odustanak od žalbe su neopozive procesne radnje.⁴²

Neuredna žalba je žalba koja ne sadrži obvezne dijelove koje Zakon propisuje.⁴³

Je li žalba pravovremena, podnesena od ovlaštene osobe i uredna treba ispitati već prvostupanjski sud kojem se žalba predaje i to, zbog razloga učinkovitosti, u roku 15 dana od dana primitka žalbe.⁴⁴

S time da će u slučaju neurednosti žalbe taj sud rješenjem pozvati žalitelja da u primjerenom, od suda određenom, roku otkloni nedostatke žalbe. Ukoliko nakon proteka tog roka žalba i dalje bude neuredna, taj sud će ju rješenjem odbaciti.⁴⁵

Ako prvostupanjski sud žalbu ne odbaci, primjerak žalbe sa spisima predmeta dostavit će u roku od 8 dana drugostupanjskom sudu.⁴⁶

2.3.2. Postupak pred drugostupanjskim sudom

Drugostupanjski sud ima ovlast ponovno ispitati postoje li razlozi za odbačaj žalbe koje je trebao ispitati prvostupanjski sud, ali mora ispitati i je li žalba dopuštena, odnosno podnesena iz zakonom propisanih razloga.

Prvostupanjski sud nema ovu ovlast, već samo drugostupanjski sud u preliminarnom postupku odlučivanja o žalbi. Pri tome, već u toj preliminarnoj fazi ispitivanja žalbe, drugostupanjski sud treba voditi računa o zakonom ustanovljenoj obvezi suda da po službenoj dužnosti pazi na razloge ništavosti rješenja donesenog u upravnom postupku.⁴⁷ Prema tome, čak i ako žalitelj ne ukazuje na povredu koja je predviđena kao razlog ništavosti, Sud u slučaju postojanja takve povrede akt treba eliminirati iz pravnog sustava, jer se radi tako teškim, zakonom taksativno navedenim,⁴⁸ povredama zbog kojih se smatra da akt nije niti donesen.

Tako treba *razlikovati između nedopuštenih razloga i nedopuštene žalbe. Iznošenje nedopuštenih žalbenih razloga treba osloboditi žalbeni sud da ih suštinski razmatra – on ih je dužan odbaciti. No bit će unatoč tome dužan ispitati pobijanu odluku s obzirom na mogućnost postojanja žalbenih razloga o kojima mora voditi računa po službenoj dužnosti.*⁴⁹

⁴¹ Članak 68. stavak 2. prijedloga Zakona: *Stranka može odustati od žalbe do donošenja drugostupanjske presude.*

⁴² Članak 68. stavak 3. prijedloga Zakona.

⁴³ Vidi dio II. 2. SADRŽAJ I PODNOŠENJE ŽALBE *supra*. Članak 69. stavak 1. prijedloga Zakona.

⁴⁴ Članak 71. stavak 1. prijedloga Zakona.

⁴⁵ Članak 71. stavak 2. prijedloga Zakona.

⁴⁶ Članak 71. stavak 3. prijedloga Zakona.

⁴⁷ Članak 31. stavak 2. prijedloga Zakona.

⁴⁸ Glava IV. Četvrtog dijela ZUP-a.

⁴⁹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 574.

Ukoliko u postupku ispitivanja podobnosti žalbe Sud nije žalbu odbacio, znači da smatra kako se može raspravljati o osnovanosti žalbe. *O žalbi koju smatra podobnom za meritorno razmatranje sud ne donosi posebno rješenje; njegov stav manifestira se konkludentno – iz radnji koje poduzima radi nastavka žalbenog postupka.*⁵⁰

Podobnu žalbu drugostupanjski sud dostavit će svim zainteresiranim strankama u sporu radi davanja odgovora u roku od 8 dana.⁵¹ *Rok za podnošenje odgovora je u suštini dilatornog značaja; jamči protivniku da se sa žalbom neće dalje postupati prije nego ovaj rok protekne.*⁵²

Ako zainteresirane stranke daju odgovor na žalbu, taj odgovor će se dostaviti žalitelju.⁵³

Nakon što je Sud omogućio svim zainteresiranim strankama očitovanje o podobnoj žalbi, pristupit će odlučivanju o njenoj osnovanosti.

Drugostupanjski sud o žalbi odlučuje u pravilu na nejavnoj sjednici vijeća.⁵⁴ No, kada to smatra potrebnim vijeće drugostupanjskog suda može održati usmenu raspravu.⁵⁵

2.4. Granice ispitivanja presude

Drugostupanjski sud presudu ispituje samo u dijelu u kojem se pobija žalbom.⁵⁶ Iz ovog bi se moglo zaključiti da u upravnosudskom postupku u povodu žalbe vrijedi načelo zabrane reformacije in peius. Naime, ako žalitelj nije naveo u kojem dijelu pobija presudu, trebalo bi uzeti da se presuda pobija u dijelu u kojem žalitelj nije uspio u sporu.⁵⁷

Pobijanu presudu (ili njezin dio) Sud ispituje u granicama žalbenih razloga.⁵⁸

U svezi granica ispitivanja presude treba podsjetiti na već navedenu dužnost suda da po službenoj dužnosti pazi na ništavost rješenja donesenog u upravnom postupku.⁵⁹

Budući da je u žalbi zabranjeno iznositi nove činjenice,⁶⁰ činjenično stanje može biti predmet ispitivanja od strane drugostupanjskog suda samo u mjeri u kojoj je

⁵⁰ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 574.

⁵¹ Članak 72. stavak 2. prijedloga Zakona.

⁵² Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 574.

⁵³ Članak 72. stavak 4. prijedloga Zakona.

⁵⁴ Članak 73. stavak 1. prijedloga Zakona.

⁵⁵ Članak 73. stavak 3. prijedloga Zakona.

⁵⁶ Članak 73. stavak 2. prijedloga Zakona.

⁵⁷ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 578

⁵⁸ Članak 73. stavak 2. prijedloga Zakona.

⁵⁹ Vidi dio II. 3.2. POSTUPAK PRED DRUGOSTUPANJSKIM SUDOM *supra*.

⁶⁰ Članak 69. stavak 3. prijedloga Zakona.

bilo predmetom prvostupanjskog postupka. Ovo sprječava da se drugostupanjski sud *sam ne pretvori u sud prvog stupnja, protiv čije odluke o činjeničnom stanju više ne bi bilo pravnog lijeka*,⁶¹ jer se u predmetima u kojima je dopuštena žalba protiv presude ne radi o situaciji da Visoki upravni sud po samom zakonu odlučuje u prvom stupnju.

2.5. Odluke drugostupanjskog suda o žalbi

*Odluke žalbenog suda mogu biti procesne i meritorne naravi. Kad odluka ima procesni značaj, donosi se u obliku rješenja. Kad se njome meritorno odlučuje o osnovanosti ... žalbe ... donosi se u obliku presude.*⁶²

2.5.1. Procesne odluke

Drugostupanjski će sud rješenjem odbaciti žalbu koja je nepravovremena, izjavljena od neovlaštene osobe, neuredna ili nedopuštena.⁶³ O ovim kvalitetama žalbe bilo je riječi ranije, pa se sada ponovno ne navode.⁶⁴

2.5.2. Meritorne odluke

Meritornom odlukom – presudom, odlučuje se je li žalba osnovana.

Drugostupanjski sud će presudom odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu kad utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se presuda pobija. Osim toga takvu odluku donijet će i kad utvrdi postojanje određenih nedostataka, ali su oni takve naravi da ne dovode do drugačije odluke,⁶⁵ što je posljedica nastojanja za postizanjem maksimalne učinkovitosti sudske postupke. Nadalje, takva odluka bit će i posljedica ocjene Suda da ne postoje razlozi ništavosti rješenja donesenog u upravnom postupku.

Ako Sud utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu pravila postupka, da je nepotpuno ili pogrešno utvrdio činjenično stanje ili da je svojom presudom odstupio od pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda i prakse upravnih sudova presudom će poništiti prvostupanjsku presudu te će sam otkloniti nedostatke i riješiti stvar.⁶⁶

Dakle, u slučaju osnovanosti žalbe prijedlog Zakona radi učinkovitosti upravnosudskog postupka predviđa donošenje isključivo reformacijske odluke kojom se otklanjaju nedostaci prvostupanjskog postupka i meritorno rješava stvar.

⁶¹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 581.

⁶² Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 580.

⁶³ Članak 72. stavak 1. prijedloga Zakona.

⁶⁴ Vidi dio II. 3. POSTUPAK U POVODU ŽALBE *supra*.

⁶⁵ Članak 74. stavak 1. prijedloga Zakona.

⁶⁶ Članak 74. stavak 2. prijedloga Zakona.

*Ovlaštenje na preinaku presude odraz je usvajanja revizionog sistema.*⁶⁷ Ovo od drugostupanjskog suda zahtijeva poništavanje prvostupanjske presude (*judicium rescindens*) i nadomještanje poništene presude novom (*judicium rescissorium*).⁶⁸

No, Triva navodi kako se *revizionom metodom mogu otklanjati samo povrede u suđenju (errores in iudicando) ne i povrede u postupanju (errores in procedendo)*.⁶⁹

Tako će biti utemeljeno da drugostupanjski sud donese reformacijsku presudu u situaciji ako utvrdi da je prvostupanjski sud pogrešno ocijenio dokaze, a presuda je zasnovana na tim dokazima ili ako je izveden pogrešan zaključak iz utvrđenog činjeničnog stanja ili je pogrešno primijenjeno materijalno pravo.⁷⁰ To je zbog učinkovitosti postupka opravdano i u slučaju ako je prvostupanjski sud propustio izvesti kakav dokaz za koji je drugostupanjski sud procijenio da bi bio odlučan za rješavanje spora pa drugostupanjski sud sam izvede potrebne dokaze i utvrdi činjenično stanje.

Međutim, ne smije se zaboraviti da je prijedlogom Zakona predviđeno da se u žalbi ne smiju iznositi nove činjenice.⁷¹ To znači da se u postupku pred drugostupanjskim sudom ne smije prekoračiti opseg činjeničnog stanja koje je bilo predmet prvostupanjskog postupka. Stoga bi, ako se pred drugostupanjskim sudom ukažu neke nove činjenice, bilo bi uputno Sudu ostaviti mogućnost da u slučaju osnovanosti žalbe poništi prvostupanjsku presudu i predmet vrati na ponovni postupak. Ovo iz razloga sprječavanja da se drugostupanjski sud stavi u ulogu prvostupanjskog suda i da se time u predmetu u kojem se osiguravaju dva stupnja sudske zaštite zapravo sudi samo u jednom stupnju.⁷²

Na sadržaj presude drugostupanjskog suda odgovarajuće se primjenjuju odredbe o sadržaju presude s time da za razliku od prvostupanjskog suda, drugostupanjski sud ima obvezu u presudi ocijeniti žalbene razloge i u svezi s time navesti razloge za svoju odluku.⁷³

⁶⁷ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 582.

⁶⁸ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 582.

⁶⁹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 582. Vidi dio 2.2. Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sudskom postupku i 2.3. Odstupanje od pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda i prakse upravnih sudova *supra*.

⁷⁰ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 582. – 583.

⁷¹ Članak 69. stavak 3. prijedloga Zakona.

⁷² Vidi dio II. 4. GRANICE ISPITIVANJA PRESUDE *supra*.

⁷³ Članak 75. stavak 1. i 2. prijedloga Zakona. Članak 60. prijedloga Zakona: (1) *Presuda mora sadržavati uvod, izreku, obrazloženje i uputu o pravnom lijeku.* (2) *Uvod sadrži: 1. naznaku da se odluka izriče u ime Republike Hrvatske, 2. naziv suda, 3. ime i prezime predsjednika i članova sudskog vijeća, odnosno suca pojedinca i zapisničara, 4. ime i prezime ili naziv te adresu stranaka i osoba ovlaštenih za zastupanje, 5. kratku oznaku predmeta spora, 6. datum odluke.* (3) *Izreka sadrži odluku suda.* (4) *U obrazloženju sud izlaže zahtjeve stranaka, činjenice koje su iznijele i dokaze koje su predložile, koje je činjenice sud utvrđivao, zašto i kada ih je utvrdio, a ako ih je utvrdio dokazivanjem, koje je dokaze izvodio i kako ih je ocijenio. Sud će posebno navesti koje odredbe materijalnog prava je primijenio odlučujući u sporu i izjasniti se o prijedlozima i prigovorima stranaka o kojima nije iznio razloge tijekom postupka.*

2.6. Žalba protiv rješenja

Posebna žalba protiv rješenja dopuštena je samo u slučajevima propisanim Zakonom.⁷⁴ Primjerice mogućnost podnošenja takve žalbe dopuštena je u slučaju kada zbog povlačenja tužbe sud obustavi postupak.⁷⁵

Pravilo o nedopustivosti podnošenja posebne žalbe protiv rješenja posljedica je tendencije ka ubrzanju postupka. Naime rješenja se donose o procesnim pitanjima⁷⁶ pa se nastojala izbjeći mogućnost posebnog pobijanja postupovnih odluka.

*Bilo bi neracionalno i neekonomično kad bi se žalbom protiv ovakvih rješenja pokretao samostalan instancioni postupak prije ostvarenja objektivnih mogućnosti za prosuđivanje funkcionalnog, relativnog značenja odluka koje se napadaju. Ovakvo ovlaštenje moglo bi predstavljati nepresušan izvor zloupotreba, naročito radi odugovlačenja postupka.*⁷⁷

Ovo istovremeno ne znači da stranka nema zaštitu i protiv takvih nezakonitih odluka, jer u slučaju nemogućnosti ulaganja posebne žalbe, ima pravo postupovnu odluku – rješenje pobijati u žalbi protiv presude. Tada je žalba protiv rješenja nesamostalan (vezan) pravni lijek.⁷⁸ U tom slučaju nezakonitost napadane odluke dovodi se u funkcionalnu vezu s nezakonitošću rješenja koje je takvoj odluci prethodilo i svojim je sadržajem uvjetovalo.⁷⁹

Žalba protiv rješenja je devolutivan pravni lijek.⁸⁰ Iz ovoga slijedi da ukoliko se radi o rješenju Visokog upravnog suda, protiv njega žalba nije dopuštena, jer nema hijerarhijski višeg suda koji bi o žalbi mogao odlučiti. Ovo treba precizirati u prijedlogu Zakona, jer je primjerice u navedenoj odredbi kojom se predviđa mogućnost žalbe protiv rješenja o obustavi postupka, navedeno samo da se radi o rješenju suda, protiv kojeg stranka može izjaviti žalbu.⁸¹ Budući da i Visoki upravni sud može donijeti rješenje o obustavi postupka treba jasno propisati da protiv tog rješenja stranka nema prava žalbe.

Žalba protiv rješenja ne odgađa izvršenje rješenja, osim ako je ovim zakonom drugačije propisano. Žalba na rješenje kojim se izriče novčana kazna odgađa izvršenje rješenja.⁸²

(5) Uputa o pravnom lijeku stranka se obavještava može li protiv presude izjaviti pravni lijek, kojem sudu, u kojem roku i na koji način. Ako protiv presude pravni lijek nije dopušten, u uputi se mora navesti da je odluka pravomoćna. (6) Izvornik presude potpisuje predsjednik vijeća i zapisničar.

⁷⁴ Članak 67. stavak 1. prijedloga Zakona.

⁷⁵ Članak 44. stavak 3. prijedloga Zakona.

⁷⁶ Članak 65. stavak 1. prijedloga Zakona: *O postupovnim pitanjima sud odlučuje rješenjem.*

⁷⁷ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 586.

⁷⁸ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 545.

⁷⁹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 586.

⁸⁰ Članak 13. stavak 3. točka 1. prijedloga Zakona.

⁸¹ Članak 44. stavak 3. prijedloga Zakona: *U slučaju povlačenja tužbe, sud će rješenjem obustaviti postupak i odlučiti o troškovima postupka. Protiv rješenja o obustavi postupka stranka može izjaviti žalbu.*

⁸² Članak 67. stavak 2. prijedloga Zakona. Članak 38. stavak 3. točka 2. prijedloga Zakona: *Novčana*

Na podnošenje i odlučivanje o žalbi protiv rješenja na odgovarajući se način primjenjuju odredbe o podnošenju i odlučivanju o žalbi protiv presude.⁸³

S obzirom na to ponovno je upitan prijedlog Zakona u dijelu u kojem drugostupanjskom sudu u slučaju osnovanosti žalbe daje mogućnost donošenja jedino reformacijske presude. Primjerice u prethodno navedenom primjeru žalbe protiv rješenja kojim je sud zbog povlačenja tužbe obustavio postupak, drugostupanjski sud bi se trebao zadržati samo na ispitivanju zakonitosti rješenja o obustavi postupka.⁸⁴ Dakle, ako nađe da je ono nezakonito, prema prijedlogu Zakona, uz poništenje takvog rješenja mora sam utvrditi činjenično stanje i meritorno riješiti stvar. To ponovno znači da će u stvari u kojoj se osigurava dvostupanjsko sudovanje, biti odlučeno samo u jednom stupnju. Ne bi li ovdje bilo ispravnije poništiti nezakonito rješenje o obustavi postupka (ako se utvrdi da tužitelj nije povukao tužbu) i predmet vratiti prvostupanjskom sudu da o tužbi meritorno odluči?

III. IZVANREDNI PRAVNI LIJEK

Izvanredni pravni lijek u upravnosudskom postupku je ponavljanje postupka. To nije novi pravni lijek jer postoji i u sadašnjem ZUS-u.⁸⁵

Po svojoj naravi je remonstrativan pravni lijek - jer o njemu rješava sud koji je donio odluku protiv koje se podnosi (*judex a quo*), nesuspendivan - jer ne odgađa izvršenje te odluke, dvostran - jer se dostavlja protivniku na odgovor i samostalan - jer se može podnijeti te se o njemu odlučuje neovisno od drugih pravnih lijekova.⁸⁶

Međutim u odnosu na sada važeći ZUS, prijedlogom novog Zakona njegovo podnošenje reducirano je u dva smjera. Prije svega sada je dopušten samo protiv sudskih presuda, a ne i rješenja te su značajno suženi razlozi zbog kojih se može podnijeti,⁸⁷ sve zbog težnje za postizanjem veće učinkovitosti postupka.

kazna može se primjerice izreći čelniku tijela, ako javnopravno tijelo po ponovnom zahtjevu suda ne dostavi tražene isprave, u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Članak 53. stavak 2. prijedloga Zakona: Novčana kazna može se ponoviti. Ili, osobi koja sudjeluje u postupku te u podnesku ili na raspravi vrijeđa sud ili druge sudionike, ometa rad suda ili ne postupa po uputama suda za održavanje reda, sud može izreći novčanu kaznu u iznosu do 30% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini.

⁸³ Članak 67. stavak 1. prijedloga Zakona.

⁸⁴ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 587.

⁸⁵ Članci 52. do 59. ZUS-a.

⁸⁶ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 543. - 545. i 612.

⁸⁷ Članak 76. stavak 1. prijedloga Zakona.

3.1. Razlozi za ponavljanje postupka

Razlozi za podnošenje prijedloga za ponavljanje postupka sada su svedeni samo na najteže povrede koje dovode u sumnju zakonitost provedenog postupka i presude. Tako se prijedlog može podnijeti samo iz taksativno navedenih razloga:

1. ako je do odluke suda došlo zbog kaznenog djela suca ili službenika suda; ili
2. ako se odluka suda temelji na ispravi koja je krivotvorena ili u kojoj je ovjeren neistinit sadržaj, ili ako se odluka suda temelji na lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili stranke; ili
3. ako je u donošenju odluke sudjelovao sudac koji je prema članku 16. ovoga Zakona morao biti izuzet.

U preostalom dijelu ovaj izvanredni pravni lijek u bitnome je reguliran identično kao i do sada, uz novosti koje su posljedica dvostupanjskog upravnog sudovanja.

3.2. Sadržaj i podnošenje prijedloga

Prijedlogom Zakona propisan je obavezni sadržaj prijedloga za ponavljanje postupka, pa se tako u prijedlogu mora navesti presuda donesena u postupku čije se ponavljanje traži, zakonska osnova ponavljanja i dokazi koji je čine vjerojatnom te dokazi iz kojih proizlazi da je prijedlog podnesen u zakonskom roku.⁸⁸

Prijedlog se podnosi sudu koji je donio presudu. Dakle, ne višem sudu, već upravo onom koji je u predmetu odlučivao. To je logično, jer ukoliko se ponavljanje dopusti prijašnja odluka staviti će se u potpunosti ili djelomično izvan snage,⁸⁹ što znači da o podnesenoj tužbi ili žalbi (ukoliko se predlaže ponavljanje drugostupanjskog postupka) treba ponovno odlučiti.

Subjektivni rok za podnošenje prijedloga (30 dana od dana saznanja za razlog ponavljanja) odnosi se na sve predložene razloge za ponavljanje.

Međutim objektivni rok godine dana od pravomoćnosti presude odnosi se samo na izuzeće suca kao razlog ponavljanja. Ukazuje se da je u tekstu prijedloga Zakona izostalo navođenje samo ovog razloga na koji se odnosi objektivni rok, međutim, to je navedeno u komentaru prijedloga Zakona, a u odredbi je vidljiv nedostatak u jezičnom smislu.⁹⁰

Iz toga proizlazi da je u odnosu na preostale dvije grupe razloga za ponavljanje postupka, moguće podnošenje prijedloga bez ikakvog objektivnog roka, što je

⁸⁸ Članak 76. stavak 3. prijedloga Zakona.

⁸⁹ Vidi dio III. 3. POSTUPAK U POVODU PRIJEDLOGA ZA PONA VLJANJE *infra*.

⁹⁰ Članak 76. stavak 2. druga rečenica prijedloga Zakona glasi: *Nakon proteka roka od jedne godine od pravomoćnosti presude ponavljanje se ne može predložiti iz razloga propisanog iz stavka 1. ovoga članka.* Stavak 1. sadrži sve razloge zbog kojih se može predložiti ponavljanje postupka. Komentar prijedloga Zakona (str. 48.): *Nakon proteka jedne godine od pravomoćnosti presude ponavljanje se ne može predložiti iz razloga koji su propisani u točki 3. stavak 1. ovoga članka (izuzeće suca).*

razumljivo ako se ima u vidu da se radi o razlozima koji su posljedica kaznenog djela.⁹¹

3.3. Postupak u povodu prijedloga za ponavljanje

Ponavljanje postupka je složena institucija jer se ... «u prvom dijelu postupka raspravlja i odlučuje o osnovanosti razloga za ponavljanje» ..., a ako se taj stadij postupka završi uspješno za podnositelja prijedloga ... «dolazi do drugog u kojem se ponovno raspravlja i odlučuje o tužbenom zahtjevu o kome je već bilo suđeno (*judicium rescissorium sive restitorium*)».⁹²

3.3.1. Dopuštenost ponavljanja postupka

Sud prije svega odlučuje je li prijedlog ponijela ovlaštena osoba, je li pravovremen i je li učinjena vjerojatnom zakonska osnova za ponavljanje postupka.

Na podnošenje prijedloga ovlaštena je stranka koja je sudjelovala u sudskom postupku. Treba uzeti da se ovo odnosi i na zainteresirane osobe koje su sudjelovale u upravnom sporu, jer se i njih odnosi učinak pravomoćnosti odluke.⁹³

Pravovremen je prijedlog koji je podnesen u propisanom subjektivnom i u odnosu na razlog - izuzeća suca, u objektivnom roku.

Uz navedeno iz prijedloga mora proizlaziti vjerojatnost zakonske osnove za ponavljanje postupka, pri čemu je teret dokaza na predlagatelju. On je obavezan uz prijedlog podnijeti i dokaze koji čine vjerojatnom osnovu ponavljanja. Dakle, u ovoj fazi postupka sud se još ne upušta u ocjenu bi li zbog postojanja razloga ponavljanja stvar bila drugačije riješena. Zadržava se samo na razini vjerojatnosti postojanja osnove ponavljanja.

O ponavljanju postupka raspravlja se samo u granicama razloga koji su navedeni u prijedlogu, što znači da sud nije ovlašten ispitivati postoji li eventualno neki drugi razlog za ponavljanje na koji se podnositelj prijedloga nije pozvao.⁹⁴

Ukoliko sve navedeno nije kumulativno ispunjeno, sud će rješenjem odbaciti prijedlog.⁹⁵ Kako prijedlog Zakona protiv ovog rješenja ne predviđa pravo žalbe, valja zaključiti kako žalba protiv rješenja suda kojim se prijedlog odbacuje nije dopuštena.⁹⁶

⁹¹ I prema odredbi članka 53. stavka 2. sadašnjeg ZUS-a ponavljanje postupka iz razloga koji se odnose na postojanje kaznenog djela, može se predložiti i nakon protoka objektivnog roka.

⁹² Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 613.

⁹³ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 614.

⁹⁴ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 621.

⁹⁵ Članak 76. stavak 4. prijedloga Zakona.

⁹⁶ Prema članku 67. stavku 4. prijedloga Zakona žalba protiv rješenja može se podnijeti samo kad je to izričito propisano. Vidi dio II. 6. ŽALBA PROTIV RJEŠENJA *supra*.

Ako sud prijedlog ne odbaci dostavit će ga drugim strankama radi davanja odgovora na prijedlog,⁹⁷ pri čemu bi dostavu trebalo izvršiti svim strankama koje su sudjelovale u okončanom postupku, odnosno svima koje veže učinak pravomoćnosti presude.

3.3.2. Ponavljanje postupka

Prijedlogom Zakona nije predviđeno donošenje posebne odluke kojom se dopušta ponavljanje postupka, već sud ukoliko nađe prijedlog osnovanim pristupa ponovnom provođenju radnji na koje su utjecali razlozi ponavljanja. Radnje na koje oni nisu utjecali se ne ponavljaju.⁹⁸ U ponovljenom postupku primjenjuju se procesna pravila koja vrijede za konkretni postupak koji se ponavlja – prvostupanjski ili drugostupanjski.⁹⁹

Ako se ponavljanje dopusti, sud će odlučiti o predmetu spora pri čemu je nužno da raniju odluku u cijelosti ili djelomično stavi izvan snage.¹⁰⁰ Bez obzira što nova odluka može sadržajno biti identična ranijoj, raniju odluku uvijek treba staviti izvan snage, jer sada novoj odluci prethodi drugi postupak. Nova odluka, naime, trebala bi biti donesena na temelju rezultata cjelokupnog postupka – ranijeg i novo provedenog, jer ti postupci predstavljaju jednu cjelinu.¹⁰¹

Zaključno, a budući da je u prijedlogu Zakona izostala postojeća odredba prema kojoj se u upravnosudskom postupku na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku,¹⁰² možda bi do donošenja konačnog teksta Zakona valjalo razmisliti o posebnom reguliranju instituta ponavljanja postupka u povodu konačne presude Europskog suda za ljudska prava.¹⁰³ Brojni su naime postupci pred Europskim sudom koji se odnose na povrede odredbi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u upravnim postupcima i u upravnom sporu.

⁹⁷ Članak 76. stavak 6. prijedloga Zakona.

⁹⁸ Članak 76. stavak 6. prijedloga Zakona.

⁹⁹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 622.

¹⁰⁰ Članak 76. stavak 6. prijedloga Zakona: *Ako se ponavljanje dopusti prijašnja odluka stavit će se izvan snage u cijelosti ili djelomično. Prijašnje postupovne radnje na koje ne utječu razlozi ponavljanja neće se ponavljati. Presudom kojom se ponavljanje dopušta odlučit će se o predmetu spora.*

¹⁰¹ Triva, S., Belajec V., Dika, M. Građansko parnično procesno pravo. *Op. cit.* Str. 622.

¹⁰² Članak 60. važećeg ZUS-a: *Ako ovaj zakon ne sadrži odredbe o postupku u upravnim sporovima, na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe Zakona o parničnom postupku.* Zakon o parničnom postupku. Narodne novine broj: 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08 i 123/08. Dalje u tekstu: ZPP.

¹⁰³ Člankom 247. Zakona o izmjenama i dopunama ZPP-a (Narodne novine broj 117/03) u ZPP je dodana Podglava 5a i članak 428a - Ponavljanje postupka u povodu konačne presude Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu o povredi temeljnog ljudskog prava ili slobode.

IV. ZAVRŠNE NAPOMENE

U radu su na temelju teksta prijedloga Zakona o upravnim sporovima razmotreni pravni lijekovi u upravnosudskom postupku: novi i redovni pravni lijek – pravo na žalbu protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova te postojeći, ali reformirani izvanredni pravni lijek – ponavljanje postupka.

S obzirom da se radi o novim zakonskim rješenjima, nemoguće je samo na temelju teoretskih razmišljanja iznijeti zaključak o njihovoj kvaliteti. Tek će stvarni život i sudska praksa pokazati njihove prednosti i nedostatke.

Iz predloženih rješenja proizlazi da prijedlog Zakona teži ka učinkovitom sudskom postupku, a cilj mu je osiguranje sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka, ali i opće zakonitosti povrijeđene odlukama i postupanjima javnopravnih tijela u upravnim stvarima.¹⁰⁴

LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

Reform of the administrative judication process through a bill for the new Administrative Disputes Act in Croatian administrative court procedure introduces the right of appeal. Therefore, the institutions of appeal against first instance administrative court judgements and of appeals against court judgements are analysed. The other legal remedy which is prescribed is repeating the proceedings. Therefore, legal suggestions for that institution are also presented in this paper.

Keywords: *Legal remedies, administrative dispute act*

¹⁰⁴ Članak 2. stavak 1. prijedloga Zakona.