UDK: 347.956(497.5)
Pregledni rad

prof. dr. sc. Boris Ljubanović
Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

OGRANIČENJA PRAVA NA ŽALBU U ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA

1. Uvodne napomene

Tijekom pregovaranja o pristupanju Europskoj uniji u poglavlju 23. jedna od bitnih točaka bila je i reforma upravnog sudovanja.

Tom reformom bilo je predviđeno reformirati upravno sudovanje tako da se u Republici Hrvatskoj osnuju i započnu s radom, počevši od 1. siječnja 2012. godine, četiri prvostupanjska upravna suda kao i da tadašnji Upravni sud RH postane Visoki upravni sud RH s jednom od najznačajnijih uloga kao žalbenog suda.

Nadalje, reforma je obuhvaćala i donošenje novog Zakona o upravnim sporovima koji je predviđao znatne izmjene upravnog spora, posebice uvođenjem spora pune jurisdikcije, održavanjem rasprave i ostalog što je danas već svima dobro poznato, a Zakon je donesen 2010. godine s početkom primjene 1. siječnja 2012. godine, uz zanimljivost da je riječ o zakonu koji je imao najduži *vacatio legis*.

Dana 1. srpnja 2024. godina stupa na snagu novi Zakon o upravnim sporovima. Novi Zakon o upravnim sporovima se svojim obujmom znatno povećao, pa je sa 92 članka, koliko je imao stari Zakon o upravnim sporovima došao do 172 članka. Razlog povećanja broja odredaba je u tome što je upravnosudski postupak sada u potpunosti uređen, a to se osobito odnosi na pitanja poslovne sposobnosti fizičkih osoba, valjanosti zastupanja, izvođenja dokaza i održavanja reda tijekom spora, te stoga više nema podredne primjene pravila parničnog postupka.

2. Značaj načela zakonitosti uprave i njegova kontrola u prvostupanjskom upravnom sporu i u žalbenom postupku

Jedno od načela upravnog djelovanja, koje se označava kao „temeljno", a dovodi se u vezu s kvalitetom pravne zaštite[1], jest načelo zakonitosti uprave. To načelo postavlja zahtjev da se djelatnost uprave mora obavljati na temelju i u skladu s pravom, pravnim propisima (ustavom, zakonom, te drugim propisima donesenima u skladu sa zakonom). Riječ je, dakle, o načelu koje traži pravnost upravnog djelovanja, obuhvaćenost uprave pravom, ostvarivanje ideje o vladavini prava kao temeljnoj vrednoti ustavnog poretka demokratske države.[2] Prema Ustavu RH, čl. 19. st. 1.: „Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu." Po hrvatskom Zakonu o općem upravnom postupku čl. 5.: „Javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti." (st. 1.); „U upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, odluka mora biti donesena u granicama ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana." (st. 2.).

Osim gore spomenutih zahtjeva, načelo zakonitosti uprave postavlja i neke druge zahtjeve, naime da se djelatnost uprave obavlja i u skladu s: a) međunarodnim ugovorima i drugim izvorima međunarodnog prava koji su prihvaćeni u nacionalni pravni poredak, b) općim načelima prava koja su prihvaćena od civiliziranih naroda te c) upravnom i upravno-sudbenom praksom.[3]

Prema starijoj teoriji upravnog prava, razlozi prihvaćanja načela zakonitosti uprave su: politički – upravna tijela doista postaju izvršna tijela koja su podčinjena predstavničkim tijelima državne vlasti; tehnički – jer detaljni pravni propisi osiguravaju ujednačeno funkcioniranje cjelokupne uprave; psihološki – ostvaruje se osjećaj jednakosti i ravnopravnosti građana, jer upravna tijela ne postupaju samovoljno, već po pravnim normama.[4]

Ali, novija upravno-pravna teorija baca nešto drukčije svjetlo na navedene razloge kojima se opravdava načelo zakonitosti uprave. Tako prema profesoru Babcu, politički kut gledanja na načelo zakonitosti uprave ne svodi se isključivo na podređenost upravno-izvršnih tijela predstavničkim tijelima, jer je politički aspekt rečenog načela nezamisliv bez pravne sigurnosti te osposobljivenosti uprave i predvidljivosti njezinih postupaka prema zahtjevima pravne norme. Što se pak

[1] Usp. Triva, S.; Belajec, V.; Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 1986., str. 89.*
[2] Usp. čl. 3. Ustava RH.
[3] Usp. Vedel, G.; Devolve, P., *Droit administratif, P.U.F., Pariz*, 1992., str. 444. i d.
[4] Usp. Krbek, I., *Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb, 1950., str. 127., 128.*

psihološkog aspekta načela zakonitosti uprave tiče, nije riječ o „osjećaju" jednakosti i ravnopravnosti građana, nego o središnjem pravno-političkom zahtjevu koji se postavlja u svakoj demokratskoj državi koja se oblikuje kao prostor vladavine prava, te građanske jednakosti i pravednosti društva. No ne radi se ni o načelu zakonitosti „kao nekoj pravnoj tehnici", postupanju upravnih službenika po određenom obrascu za sve identične slučajeve, što, kaže se, ne bi bilo moguće bez postojanja potrebnog broja pravnih normi. Ispravnije je, zbog svega iznesenog, reći da je načelo zakonitosti uprave „jedna od parcijalnih ali i najvažnijih izražaja pravnosti države, izražaja shvaćanja o državi kao državi prava (Etat des droits, Rechtsstaat), a to znači o državi takvoj da joj se, baš s razloga toga što je pozvana donositi zakone, daje prirodno-pravni zahtjev da i sama bude (ob)vezana sa svojim vlastitim zakonima. Drugim riječima, državi se priznaje pravo da donosi zakone samo pod pretpostavkom da i samu sebe smatra vezanom tim svojim vlastitim zakonima (*princeps legibus non solutus*). Iz tog se razloga ima načelo pravnosti države smatrati opće važećim i, što je još važnije, od načela zakonitosti višim načelom, naime takvim da je superiorno unutar ustroja „odvajanja vlasti" (separation des pouvoirs) i za vlast zakonodavnu, i za vlast sudbenu, i za vlast upravno-izvršnu, dok bi načelo zakonitosti djelovanja uprave figuriralo samo kao jedan od parcijalnih izraza na taj način i u tom smislu shvaćene pravnosti države i uprave.»[5]

Osobito je važno, ali i složeno pitanje ostvarivanja načela zakonitosti uprave. Kako je to pisao profesor Krbek: „U državnom životu nije dovoljno postavljati neko načelo, nego su potrebna i realna osiguranja i jamstva da će se ono u praktičnom životu točno i dosljedno provoditi. Što je takvo načelo općenitije i važnije, to su potrebna i šira sredstva i jamstva koja će osigurati njegovu realnu provedbu. To vrijedi naročito i za načelo zakonitosti uprave – razumijevajući pod tim održavanje svih zakonito donesenih pravnih propisa." U takva jamstva spada, prema Krbeku, „sama struktura istinski demokratske države", poznavanje „sadržaja i duha" pravnih propisa od strane upravnog aparata koji te propise primjenjuje, „stalna sistematska briga i evidencija provođenja zakona i drugih pravnih propisa" te, najzad, „opsežna mreža pravne kontrole uprave".[6]

Pod „pravnom kontrolom uprave" treba smatrati sve oblike kontrole koji se na temelju pravnih propisa obavljaju nad upravnim tijelima. Vrste tih oblika

[5] Vidi: Babac, B.; *O pravnosti upravnoga djelovanja – neki odabrani problemi, Pravni vjesnik, br. 1-2/2001., str. 10., 11., 20*–22.

[6] Krbek, I., djelo cit. u bilj. 4., str. 131., 132.

prikazao je profesor Krbek,[7] a slijedi ga i profesor Borković.[8] Među tim vrstama (oblicima) posebice se uvijek iznova naglašava važnost tzv. sudbene kontrole uprave. Smatra se, naime, da je za kontrolu uprave najprikladnija samostalna i neovisna sudbena vlast. Stoga i u Ustavu RH, čl. 19. st. 2., stoji: „Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti." Pod pojmom „upravnog sudovanja" najčešće podrazumijevamo vođenje upravnog spora, no budući da upravni spor figurira samo kao jedan od načina da se osigura sudbeno nadziranje, možemo reći da je to osnovni oblik sudbene kontrole nad upravom. U praksi se pokazalo da tzv. „kontrola unutar same uprave" (Krbek) ili „upravna kontrola uprave" (Tomić) nije dostatna za ostvarivanje zakonitosti upravnog djelovanja. Također, upravna kontrola putem pučkog pravobranitelja (ombudsmana) nije učinkovita. Razloge tomu treba tražiti u činjenici da pučki pravobranitelj, prema hrvatskim propisima, ne raspolaže nikakvim kasatornim ovlastima kojima bi mogao izvršiti izravan zahvat u nezakonitost rada uprave, već može tek utvrditi postojanje nezakonitosti i o tome obavijestiti druga tijela javne vlasti, te javnost. Ovakva uloga *fire-watchera*, a ne *fire-fightera* u Republici Hrvatskoj nije polučila gotovo nikakve rezultate, s obzirom na to da se javnopravna tijela u pravilu „ne obaziru" na nepravilnosti na koje ih upućuje pučki pravobranitelj.

Ostvarivanje načela zakonitosti uprave pretpostavlja, uz ostalo, i „pravnu kontrolu uprave". Najprikladniji je i najučinkovitiji oblik te kontrole putem samostalne i neovisne sudbene vlasti, tzv. sudbena kontrola. Pritom se Hrvatska opredjeljuje za model prema kojem su upravni sudovi sastavni dio sudbene vlasti. Tomu u prilog ide i suvremeno shvaćanje načela diobe vlasti po kojem nije riječ o mehaničkom cijepanju vlasti na tri grane – zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, nego o sustavu međusobne provjere i ravnoteže (*Cheks and Balances*) kako bi se spriječilo prekomjerno koncentriranje vlasti u jednoj od te tri grane.

Komparativno gledano, sudbenu kontrolu uprave danas možemo uglavnom podijeliti na anglosaski i europski kontinentalni sustav, s tim da u potonjem možemo razlikovati dva modela, francuski model i njemački model.

3. Pravo na žalbu kao jedno od sredstava zaštite ljudskih prava

Pravo na podnošenje pravnog lijeka (*benficium appelationis*) jedno je od temeljnih čovjekovih prava koje je proklamirano i zaštićeno međunarodnim pravnim aktima. Opća deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. godine u čl. 8. propisuje:

[7] Vidi: Krbek, I., *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga, Zagreb, 1960., str. 79*–83.
[8] Vidi: Borković, I., *Upravno pravo, Zagreb, 2002., str. 112*–130.

„Svatko ima pravo na djelotvorno pravno sredstvo putem nadležnih nacionalnih tijela zbog djela kojima se krše osnovna prava koja su mu podijeljena u ustavu ili zakonu." Prema čl. 13. Europske konvencije o zaštiti prava čovjeka i temeljnih sloboda iz 1950. godine: „Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelima čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu."

Sa stajališta zaštite ljudskih prava, posebice je važno u pravnom aktu s najvišom pravnom snagom u jednoj državi – ustavu zajamčiti pravo na kontrolu zakonitosti i pravilnosti odluke ovlaštenog tijela prije nastupanja pravnih posljedica odluke. Stoga u čl. 18. st. 1. Ustav RH stoji: „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom", a u st. 2.: „Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita."

U skladu s potonje navedenim, jedna od velikih novina Zakona o upravnim sporovima iz 2010. godine bila je uvođenje dvostupanjskog upravnog sudovanja te mogućnost izjavljivanja žalbe protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova.

Prijašnji Zakon o upravnim sporovima[9] koji je bio na pravnoj snazi do 31. prosinca 2011. godine nije davao nikakvu mogućnost izjavljivanja žalbe u upravnom sporu, već je prema izričitim odredbama čl. 3. st. 1. tog Zakona upravne sporove rješavao isključivo Upravni sud Hrvatske.

Također možemo istaknuti kako je u većini suvremenih europskih država upravni spor ustrojen u više stupnjeva, negdje je dvostupanjski, a negdje i trostupanjski.[10]

4. Pravo na žalbu i ograničenja tog prava u Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.

Jedno od temeljnih pitanja, ali i ciljeva, koje se postavilo u reformi upravnog sudovanja 2010. godine bilo je kako osigurati učinkovito upravno sudovanje ako će se dopustiti izjavljivanje žalbe protiv svih prvostupanjskih presuda upravnih sudova. Kako će se normirati mogućnost izjavljivanja žalbi protiv rješenja prvostupanjskih upravnih sudova? Mnogi teoretičari i praktičari upravnog prava izrazili su opravdanu bojazan kako se, ako se dozvoli da se izjavljivanje žalbi protiv svih prvostupanjskih odluka, neće postići praktički nikakva reforma jer će

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

[10] Više o ovome vidi: Đerđa, D.; Galić, A., *Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51., 2/2014., str. 343. i dalje*

svi predmeti ponovno završiti na Visokom upravnom sudu RH i imat ćemo istu (ne)učinkovitost kakvu smo imali dok je upravne sporove vodila samo jedna instancija – Upravni sud Hrvatske. S druge je strane valjalo osigurati ulogu Visokog upravnog suda RH kao žalbenog suda.

U skladu s navedenim Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine sadržava znatna ograničenja u odnosu prava na žalbu koja možemo analizirati kao ograničenja prava na žalbu protiv rješenja, ograničenja prava na žalbu protiv presuda, ali i kao ograničenja prava na žalbu u onim slučajevima u kojima u prvom stupnju rješava Visoki upravni sud RH. Ovdje osobito želimo naglasiti problematičnu praksu propisivanja prvostupanjske nadležnosti Visokog upravnog suda bez valjanog opravdanja. Prema jednom istraživanju broj zakona koji odstupaju od temeljnog pravila o dvostupanjskoj nadležnosti u upravnim sporovima do danas je narastao na čak 14, a iz obrazloženja konačnih prijedloga zakona nisu jasni razlozi za takvo odstupanje od temeljnog pravila o razdiobi nadležnosti između upravnih sudova i Visokog upravnog suda[11].

U odnosu na žalbeni postupak protiv rješenja Zakon o upravnim sporovima iz 2010. predviđao je da se žalba može izjaviti protiv rješenja samo u zakonom propisanim slučajevima, odnosno da je načelno nedopušteno izjavljivanje žalbe protiv rješenja (čl. 67. st. 1.).

Slučajevi u kojima je dopušteno izjavljivanje žalbe protiv rješenja su: rješenje o odbacivanju tužbe kao neuredne (čl. 29. st. 2.), rješenje o prekidu spora (čl. 45. st. 3.), rješenje o obustavi spora (čl. 46. st. 5.), rješenje o privremenoj mjeri (čl. 47. st. 3.), rješenje o ispravku pogrešaka u presudi (čl. 64. st. 4.).

Iz navedenoga vidimo da je primjerice bilo predviđeno da se protiv rješenja o određivanju privremene mjere i prekidu spora može izjaviti žalba, a da se primjerice protiv rješenja o odgodnom učinku tužbe ne može izjaviti žalba, odnosno da žalba nije dopuštena.

Moramo istaknuti da se navedeno normativno uređenje u odnosu na pravo žalbe na rješenja u upravnom sporu pokazuje vrlo dvojbenim. Navedeno prije svega jer je doista sporno da stranka može izjaviti žalbu na rješenje o određivanju privremene mjere, a da u odnosu na rješenje o odgodnom učinku to ne može učiniti. Ovakvo normiranje onemogućavalo je Visoki upravni sud RH da provjeri i kontrolira te zauzima i pravna shvaćanja u slučajevima kada prvostupanjski upravni sudovi određuju odgodni učinak tužbe u upravnom sporu.

[11] Vidi: Đerđa, D., *Slabljenje pravne zaštite u upravnom sporu, u: Grupa autora, Zbornik radova 10. savjetovanja – Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Zagreb, Organizator, 2022., str. 35–68.*

U odnosu na pravo na žalbu na presudu Zakon o upravnim sporovima iz 2010. propisivao je kako se žalba protiv presude može izjaviti samo u slučajevima kada prvostupanjski upravni sud presudom odluči o pravu, pravnom interesu ili obvezi stranke, dakle, kada prvostupanjski upravni sud donese reformacijsku odnosno meritornu presudu.

Svrha navedenog normativnog uređenja bila je da prvostupanjski upravni sudovi u pravilu sude u sporovima pune jurisdikcije, tj. da donose reformacijske presude odnosno odlučuju o pravima, pravnim interesima i obvezama stranaka, a da iznimno poništavaju rješenja javnopravnih tijela i predmet vraćaju na ponovni postupak. Međutim, kako je već nebrojeno puta naglašavano, u praksi se ipak navedeno nije događalo te u tom smislu možemo zaključiti da je reforma upravnog sudovanja podbacila.

U praksi je navedeno značilo da, kada sud poništi rješenje javnopravnog tijela i predmet vrati na ponovni postupak (usvoji tužbeni zahtjev) i odbije tužbeni zahtjev, žalba nije bila dopuštena. Statističkim pregledom riješenih predmeta pred četiri prvostupanjska upravna suda u razdoblju od 2012. i do 2013. godine možemo vidjeti kako su upravni sudovi u 2012. godini riješili oko 4700 predmeta, a da je u 2012. godini Visoki upravni sud RH u žalbenom postupku zaprimio 346 predmeta, odnosno da su prvostupanjski upravni sudovi u 2013. godini riješili oko 9000 predmeta, a da je Visoki upravni sud RH kao žalbeni sud u 2013. godini zaprimio 805 predmeta odnosno u 2014. godini 773 predmeta.

Iz navedenih statističkih pokazatelja nedvojbeno proizlazi kako je u odnosu na riješene predmete pred prvostupanjskim upravnim sudovima samo oko 10% tih predmeta završilo pred Visokim pravnim sudom RH u žalbenom postupku, odnosno da je donesen mali broj reformacijskih odnosno meritornih presuda. Navedeno u praksi znači kako Visoki upravni sud RH kao žalbeni sud nije bio u mogućnosti provjeriti i kontrolirati kroz žalbeni postupak ispravnost pravnih shvaćanja prvostupanjskih upravnih sudova u slučajevima kada su odbijali tužbene zahtjeve odnosno kada su se poništavala rješenja javnopravnih tijela i predmeti vraćali na ponovni postupak.

Također takvo normativno rješenje značilo je i da postoje mogućnosti neujednačenosti sudske prakse u istovrsnim ili činjenično i pravno sličnim predmetima pred prvostupanjskim upravnim sudovima jer Visoki upravni sud RH kao žalbeni sud nije bio u mogućnosti ujednačavati sudsku praksu i zauzimati pravna shvaćanja, što je neminovno dovelo i do nedosljednosti u ostvarivanju istovrsnih prava građana, a što onda ima za posljedicu i nejednakost građana pred zakonom i pravnu nesigurnost, pri čemu se dovodi u pitanje i učinkovita sudska zaštita prava građana u upravnom sporu.

5. Pravo na žalbu i ograničenja istoga u izmjenama i dopunama iz 2014.

Uzimajući u obzir sve navedeno, u 2014. godini pristupilo se noveliranju Zakona o upravnim sporovima te su tom novelom otklonjena ograničenja za podnošenje žalbe protiv presuda prvostupanjskih upravnih sudova tako da žalba nije dopuštena samo u slučaju kada je prvostupanjski upravni sud prvi put poništio odluku javnopravnog tijela i predmet vratio na ponovni postupak kao i kada izreka presude sadržava nagodbu stranaka.

Prema našem mišljenju na navedeni način dodatno se osigurao učinkovit žalbeni postupak, a time i nadzor zakonitosti presuda prvostupanjskih upravnih sudova od strane Visokog upravnog suda RH kao i ujednačavanje sudske prakse, odnosno smatramo da je novelom i liberaliziranjem „filtra za žalbu" u znatno većoj mjeri omogućeno ostvarivanje jedne od glavnih uloga Visokog upravnog suda RH kao žalbenog suda, a koju ulogu do tada Visoki upravni sud RH kao žalbeni sud zbog ograničenja prava na žalbu nije mogao ostvariti.

Da je navedenom novelom omogućena takva uloga Visokog upravnog suda RH kao žalbenog suda potvrđuje i pregled statističkih pokazatelja u razdoblju od 2015. nadalje iz kojih proizlazi kako je u tom razdoblju od 2015. godine nadalje Visoki upravni sud RH kao žalbeni sud primao i prima u prosjeku između 4500 i 5000 Usž predmeta odnosno predmeta u kojima Visoki upravni sud RH odlučuje o žalbama protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova.

6. Pravo na žalbu i ograničenja tog prava u novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine

Novi Zakon o upravnim sporovima koji će stupiti na snagu 1. srpnja 2024. također u sebi sadržava ograničenja u odnosu na prava na žalbu koja možemo analizirati kao ograničenja prava na žalbu protiv presuda, ograničenja prava na žalbu protiv rješenja, ali i kao ograničenja prava na žalbu u onim slučajevima u kojima u prvom stupnju rješava Visoki upravni sud RH.

Analizirajući odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 2024. u vezi s pravom žalbe protiv presude možemo odmah uočiti i osobito istaknuti kako se dodatno u žalbenom postupku propisuje bolja zaštita prava stranaka tako da se pravi razlika između bitnih povreda upravnog spora koje su utjecale ili bi mogle utjecati na donošenje zakonite i pravilne odluke i bitnih povreda upravnog spora koje zbog svoje težine uvijek utječu na zakonitost i pravilnost odluke.

Zakon o upravnim sporovima iz 2024. te apsolutno bitne povrede, tj. one koje uvijek utječu na zakonitost i pravilnost odluke izričito pobrojava i taksativno navo-

di u čl. 126. st. 3. a to su: 1. ako je u donošenju presude sudjelovao sudac koji je prema čl. 15. Zakona o upravnim sporovima morao biti izuzet, ili ako je u donošenju presude sudjelovala osoba koja nema svojstvo suca; 2. ako je sud pogrešno odlučio da ne postoje pretpostavke za vođenje spora iz čl. 46. st. 1. Zakona o upravnim sporovima; 3. ako je odlučeno o zakonitosti pojedinačne odluke koja nije predmet spora; 4. ako je sud riješio spor bez održavanja rasprave protivno čl. 98. Zakona o upravnim sporovima; 5. ako stranci nije bila dana mogućnost da sudjeluje u upravnom sporu; 6. ako je sud odbio zahtjev stranke da se u postupku služi svojim jezikom u skladu s čl. 11. Zakona o upravnim sporovima, a stranka se zbog toga žali; 7. ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik odnosno osoba ovlaštena za zastupanje; 8. ako je protivno zakonu bila isključena javnost na raspravi.

U vezi s „filtrom žalbe" protiv presuda u čl. 127. st. 1. novog Zakona o upravnim sporovima ostalo je uređeno kako žalba protiv presude nije dopuštena kada je pojedinačna odluka javnopravnog tijela poništena i predmet vraćen na ponovni postupak, kao ni protiv presude kojom je sud naložio donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku. Međutim, ovdje se kao novina u st. 2. čl. 127. iznimno ipak određuje da je i protiv presude kojom se predmet vraća na ponovni postupak žalba dopuštena ako je u obrazloženju presude naloženo donošenje sadržajno određene odluke. Smatramo da se za ovakvo rješenje zakonodavac odlučio iz razloga da se u slučaju u kojem sud u obrazloženju presude nalaže javnopravnom tijelu donošenje sadržajno određene odluke zapravo radi o sporu pune jurisdikcije.[12]

Nadalje, u odnosu na ovlasti Visokog upravnog suda RH u odlučivanju po žalbi kao znatna je novina propisana i mogućnost da Visoki upravni sud RH poništi prvostupanjsku presudu i predmet vrati prvostupanjskom upravnom sudu na ponovno suđenje ako utvrdi da je upravni sud počinio bitnu povredu odredaba upravnog spora iz potonje navedenog čl. 126. st. 3. novog Zakona o upravnim sporovima ili da je prvostupanjski upravni sud odlučnu činjenicu pogrešno utvrdio ili je nije utvrdio. Visoki upravni sud RH može poništiti prvostupanjsku presudu i predmet vratiti na ponovno suđenje samo jednom, što je u skladu i s normativnim uređenjem parničnog i kaznenog postupka, odnosno mogućnosti ukidanja i vraćanja predmeta prvostupanjskom sudu samo jednom = zabrana dvostrukog ukidanja.

Smatramo da se na navedeni način dodatno osnažuje uloga Visokog upravnog suda RH kao žalbenog suda i omogućava Visokom upravnom sudu RH ujednačavanje sudske prakse te utječe na ekonomičnost odnosno učinkovitost upravnog spora.

[12] Isto stajalište zauzimaju i Britvić Vetma, B.; Ofak, L.; Staničić, F., *Što donosi Nacrt prijedloga Zakona o upravnim sporovima, Informator, br. 6813, str. 16.*

U odnosu na žalbeni postupak protiv rješenja Zakon o upravnim sporovima iz 2024. predviđa da se žalba može izjaviti protiv rješenja samo u tim zakonom propisanim slučajevima (čl. 128. st. 1.). Slučajevi u kojima je dopušteno izjavljivanje žalbe protiv rješenja su praktički ostali jednaki koji su bili i u prethodnom Zakonom o upravnim sporovima, ali se sada nalaze u drugim odredbama: rješenje o odbacivanju tužbe (čl. 46. st. 2.), rješenje o prekidu spora (čl. 105. st. 3.), rješenje o obustavi spora (čl. 106. st. 5.), rješenje o privremenoj mjeri (čl. 42. st. 5.), rješenje o ispravku pogrešaka u presudi (čl. 124. st. 4.).

U odnosu na pravo na žalbu na rješenje u upravnom sporu kao najveću novost želimo istaknuti da je Zakonom o upravnim sporovima iz 2024. predviđeno da će se i u odnosu na rješenje o odgodnom učinku tužbe moći izjaviti žalba (čl. 42. st. 5.). Na taj način će Visokom upravnom sudu RH biti omogućeno da kroz žalbeni postupak ujednači sudsku praksu kada i pod kojim uvjetima i u kojim slučajevima se može u upravnom sporu donijeti rješenje o odgodnom učinku tužbe. Već smo prije u tekstu isticali da je prethodno normativno uređenje prema kojem se protiv rješenja o odgodnom učinku tužbe ne može izjaviti žalba bilo u najmanju ruku dvojbeno jer je onemogućavalo Visoki upravni sud RH da provjeri i kontrolira te zauzima i pravna shvaćanja u slučajevima kada prvostupanjski upravni sudovi određuju odgodni učinak tužbe u upravnom sporu.

Protiv rješenja Visokog upravnog suda žalba nije dopuštena (čl. 128. st. 2.) a možemo istaknuti i da u slučajevima u kojima Zakon o upravnim sporovima dopušta izjavljivanje žalbe ta žalba nema suspenzivni učinak, tj. ne odgađa izvršenje rješenja (čl. 128. st. 3.).

7. Zaključak

Kada govorimo u reformi upravnog sudovanja općenito, ali i o kontekstu ograničavanja prava na žalbu, govorimo o tri reforme: Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. koji je stupio na snagu 2012.; izmjenama i dopunama tog zakona 2014.: Zakonu o upravnim sporovima iz 2024.

U svakoj od tih reformi postavljalo se pitanje dviju mogućih suprotstavljenih teza: 1. Pravo na žalbu kao ljudsko pravo proklamirano i zaštićeno međunarodnim pravnim aktima te Ustavom RH. 2. Potreba za ograničavanjem prava na žalbu iz prije navedenih razloga, ali koja mora biti takva da omogući primarnu ulogu Visokog upravnog suda RH kao žalbenog suda.

Vidjeli smo da je prvotno ograničenje iz 2010. dovelo do toga da Visoki upravni sud RH kao žalbeni sud nije bio u mogućnosti ujednačavati sudsku praksu i zauzimati pravna shvaćanja, što je neminovno dovelo i do nedosljednosti u ostva-

rivanju istovrsnih prava građana, a što onda ima za posljedicu i nejednakost građana pred zakonom i pravnu nesigurnost, pri čemu se dovodi u pitanje i učinkovita sudska zaštita prava građana u upravnom sporu.

Izmjenama i dopunama 2014. dodatno se osigurao učinkovit žalbeni postupak, a time i nadzor zakonitosti presuda prvostupanjskih upravnih sudova od strane Visokog upravnog suda RH kao i ujednačavanje sudske prakse, odnosno smatramo da je tom novelom i liberaliziranjem „filtra za žalbu" u znatno većoj mjeri omogućeno ostvarivanje jedne od glavnih uloga Visokog upravnog suda RH kao žalbenog suda, a koju ulogu do tada Visoki upravni sud RH kao žalbeni sud zbog ograničenja prava na žalbu nije mogao ostvariti.

Zakon o upravnim sporovima iz 2024. u žalbenom postupku propisuje još bolju zaštitu prava stranaka tako da pravi razliku između bitnih povreda upravnog spora koje su utjecale ili mogle utjecati na donošenje zakonite i pravilne odluke i bitnih povreda upravnog spora koje zbog svoje težine uvijek utječu na zakonitost i pravilnost odluke. On dopušta da je i protiv presude kojom se predmet vraća na ponovni postupak žalba dopuštena ako je u obrazloženju presude naloženo donošenje sadržajno određene odluke te da će se i u odnosu na rješenje o odgodnom učinku tužbe moći izjaviti žalba (čl. 42. st. 5.). Na taj će način Visokom upravnom sudu RH biti omogućeno da kroz žalbeni postupak ujednači sudsku praksu kada i pod kojim uvjetima i u kojim slučajevima se može u upravnom sporu donijeti rješenje o odgodnom učinku tužbe.