

Dr. sc. Alan Uzelac, dipl. iur.*

PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM SPORU: KREĆU LI SE UPRAVNO I PARNIČNO SUDOVANJE U SUPROTNIM SMJEROVIMA?

1. UVOD

1.1. TEMELJNE NOVOSTI “REVIZIJSKE NOVELE” IZ 2019.

Novelom Zakona o parničnom postupku koja je stupila na snagu 1. rujna 2019.¹ uneseno je više promjena u pravila parničnog postupka. Najvažnije promjene tiču se sustava pravnih lijekova, a sama je novela inicijalno i bila potaknuta potrebom da se temeljito preispita uloga Vrhovnog suda RH i koncept revizije kao pravnog lijeka kojim taj sud ispunjava svoju ustavnu ulogu u parničnom postupku. U širem kontekstu, ova “revizijska novela” može se međutim interpretirati i u smislu pokušaja da se učini korak dalje prema uspostavljanju jasnog i preglednog sustava sudovanja u kojem između različitih sudova u okviru pravosudne hijerarhije postoji ne samo odnos “niže” i “više” instancije nego i jasna podjela rada između njih.² U tom smislu, bit višestupanjskog sudovanja jest podjela funkcija u procesu, koji u racionalnom pravosudnom sustavu ne može biti ponavljanje istih radnji s istom svrhom. Slijedeći (barem u inicijalnoj zamisli) komparativne trendove u zapadnom svijetu,³ kao i u našem neposrednom

* Dr. sc. Alan Uzelac, dipl. iur., redoviti profesor i predstojnik Katedre za građansko procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

¹ Usp. Zakon o izmjenama i dopunama ZPP-a, Narodne novine, 70/2019.

² O toj podjeli rada, uz izvore iz komparativnog prava, usp. Bratković, Revizija po dopuštenju, diss., Zagreb, Pravni fakultet, str. 84.

³ O ovakvom pravcu razvoja u komparativnom pravu vidi Jolowicz, The Role of the Supreme Courts at the National and International Level, u: Yessiou-Faltsi (ur.), The Role of the Supreme Courts at the National and International Level. Reports for the Thessaloniki International Colloquium, 21-25 May 1997, Sakkoulas Publications, 1998., str. 39-42.

susjedstvu,⁴ novela ZPP-a pokušala je preurediti revizijski postupak tako da ovaj pravni lijek pred najvišim sudom ne bude više ono što je u praksi bila redovita pojava - repeticija žalbenog postupka - nego da njegova konstrukcija odgovara ustavno postuliranoj ulozi Vrhovnog suda kao jamca jedinstvene primjene prava.

Ne ulazeći u detalje reformiranog postupka revizije, naglasio bih samo dvije njegove implikacije, jednu načelnu i jednu praktičnu. Prva, načelna implikacija jest da se u novom parničnom postupku Vrhovni sud više ne treba sagledavati kao manje-više zajamčena instancija kontrole zakonitosti kojoj se može obratiti velik dio stranaka u velikom broju sporova radi još jednog pokušaja da se sud uvjeri u ispravnost njihove pravne (a nekada i činjenične) argumentacije. Svrha revizije kao pravnog sredstva pomaknuta je ovom reformom iz sfere zaštite individualnih prava prema javnoj funkciji Vrhovnog suda: revizija nije uspostavljena da osigura kontrolu pravilnosti i zakonitosti individualnih odluka, već da osigura integritet i razvoj sustava građanskog pravosuđa kao cjeline.⁵ Zato se revizija ne bi više trebala sagledavati kao pravo stranke, nego kao specifična privilegija koja je rezultat koincidiranja individualnog s općim, sistemskim interesom: stranka, ističući načelnu važnost svojeg predmeta za osiguranje jedinstvene primjene prava, u slučaju uspjeha ne samo što pomaže razvoju prava nego supsidijarno ostvaruje i svoj vlastiti interes. Pri tome, važnost predmeta nije određena mehanički, propisivanjem vrste predmeta ili vrijednosnom granicom koja bi automatski implicirala njegovu "važnost" za primjenu prava, nego je uvjetovana odlukom samoga Vrhovnog suda i njegovom ocjenom je li pitanje važno ili ne za jedinstvenu primjenu prava.⁶

Druga, praktična implikacija jest uvođenje novog podstadija revizijskog postupka čija je glavna funkcija upravo u tome da uvjeri Vrhovni sud

⁴ Za razvoj u Sloveniji i njegove paralele u Hrvatskoj v. Galič, *Reshaping the Role of Supreme Courts in the Countries of the former Yugoslavia*, u: Uzelac, A.; van Rhee, C. H. (ur.), *Nobody's Perfect. Comparative Essays on Appeals and other Means of Recourse against Judicial Decisions in Civil Matters*, Intersentia, 2014., str. 292.

⁵ O javnoj funkciji u radu Vrhovnog suda Republike Hrvatske v. Katić, *Razvoj uloge i funkcije Vrhovnog suda Republike Hrvatske i dijalog s europskim sudovima i drugim vrhovnim sudovima u EU*, u: Barbić (ur.), *Europeizacija građanskog pravosuđa*, Zagreb, HAZU, 2019.

⁶ O pojmu "važnog pravnog pitanja" više u: Domej, *What Is an Important Case? Admissibility of Appeals to the Supreme Courts in the German-speaking Jurisdictions*, u: Uzelac, A.; van Rhee, C. H. (ur.), *Nobody's Perfect. Comparative Essays on Appeals and other Means of Recourse against Judicial Decisions in Civil Matters*, Intersentia, 2014., str. 277; vidi i Bratković, *Što je važno pravno pitanje u reviziji?*, *Zbornik PFZ*, 68:5-6 (2018.), str. 853-880.

da predmet u kojem stranka traži njegov angažman nije samo individualno važan (jer je u njemu materijalno pravo pogrešno primijenjeno ili je došlo do težih procesnih povreda), nego i da eventualne pogreške u postupanju imaju sistemsku relevantnost. Pojednostavnjeno, u tom stadiju postupka potrebno je odlučiti jesu li pravna pitanja o kojima se odlučivalo zaista važna i izvan konteksta pojedinačnog spora, a samo ako je to zaista tako - i samo u granicama u kojima se radi o pitanjima važnima za jedinstvenu primjenu prava - bit će dopušteno da se Vrhovni sud posveti meritumu spora i o njemu konačno presudi.⁷ Ovaj novi, posebni i od meritornog odlučivanja vremenski odijeljeni podstadij revizijskog postupka, u kojem sud na temelju posebnih podnesaka stranaka daje ili uskraćuje dopuštenje za podnošenje revizije, ima i osobine “filtra”: procedure koja reducira broj predmeta koji dopiru do Vrhovnog suda, propuštajući samo one koji su stvarno sistemski važni, omogućujući sudu da se na njih koncentrira te da ih zaista sveobuhvatno sagleda, raspravi o njima i odluči.

1.2. SEPARACIJA FUNKCIJA U INSTANCIJSKOM SUDOVANJU: PARNIČNO I UPRAVNO SUDOVANJE

Ukratko, u kontekstu građanskog sudovanja “revizijska novela”, uza sve svoje slabosti, učinila je korak više prema jasnoj funkcionalnoj separaciji instancija parničnog postupka u načelno trostupanjskom procesu: prvostupanjskog postupka koji je **sudjenje**, tj. primjena prava na utvrđeno činjenično stanje, drugostupanjskog postupka koji je **apelacija**, tj. kontrola ispravnosti prvostupanjskog procesa uspostavljenog radi otklanjanja pogrešaka i jamstva bolje kvalitete odluke individualne pravne zaštite te trećestupanjskog postupka u kojemu **revizija po dopuštenju** u javnom interesu ujednačava pravna shvaćanja drugostupanjskih sudova kako bi osigurala koherentan sustav građanskog pravosuđa i usmjerila razvoj pravne prakse i prava uopće.

Ova funkcionalna separacija pojedinih instancija u kontekstu građanskog parničnog postupka u velikoj se mjeri poklapa i s organizacijskom separacijom, jer je prvostupanjska nadležnost uz vrlo malo iznimaka povjerena općinskim sudovima, a drugostupanjska županijskim sudovima. Vrhovni sud pak - uz još rjeđe iznimke - u parničnom postupku ima samo revizijsku nadležnost.

⁷ Usp. koncept i tijek adhezijskog postupka izdavanja dopuštenja za podnošenje revizije u čl. 382., 385., 385.a, 387., 388., 389., 391., 392., 392.a i 396. ZPP-a.

U ovom radu usporedio bih opisane trendove u razvoju sustava pravnih lijekova i korespondirajuću organizaciju sudske nadležnosti u parničnom postupku sa stanjem u području upravnog sudovanja. Temeljne ideje reforme parničnog postupka, iako bi logično i konceptualno trebale biti primjenjive i u upravnim sporovima, nisu našle svoje odgovarajuće paralele u uređenju upravnih sporova i upravnosudskoj praksi. Upravno suprotno, moglo bi se činiti da u pogledu sustava pravnih lijekova parničnopravne reforme i upravno sudovanje idu u dijametralno suprotnim smjerovima. Glavna je teza ovoga rada da bi se pravosudne reforme trebale koordinirati i da bi trendovi razvoja pravosuđa, kako u građanskom tako i u upravnom području (pa i šire), morali biti sukladni. U njihovoj podlozi trebale bi biti jasne i teorijski fundirane ideje, popraćene iscrpnim objašnjenjem, empirijskim analizama i projekcijama željenih učinaka. U protivnom, kao što će se pokazati, smjer razvoja pravosudnog sustava može biti proturječan i konfuzan, što zbunjuje pravnu praksu, uzrokuje teorijsku nepreglednost, proizvodi artifičijelne pojmovne podjele te, u konačnici, ide na teret krajnjih korisnika i kvalitete pravne zaštite koja im se pruža.

2. PRAVNI LIJEKOVI U PARNIČNOM POSTUPKU I UPRAVNOM SPORU: GDJE POVLAČITI PARALELE?

2.1. SUPSTANCIJALNE SLIČNOSTI PARNIČNOG POSTUPKA I UPRAVNOG SPORA

Iako parnica i upravni spor nedvojbeno imaju svojih posebnosti, njihov je objekt jednako tako nedvojbeno srodan, a dijelom i identičan. U obje vrste postupaka pruža se pravna zaštita strankama, a k tome se u velikom broju upravnih predmeta, sukladno razvoju prakse Europskog suda za ljudska prava, posredno ili neposredno odlučuje o sporovima koji se odnose na prava i dužnosti građanske naravi (*civil rights and obligations*).⁸ Zbog toga i u velikom broju upravnih sporova, jednako kao i u građanskim parnicama, vrijede temeljna ljudskopravna procesna jamstva iz čl. 6. st. 1. Europske konvencije koja se tiču građanskih postupaka. S obzirom

⁸ O razvoju prakse ESLJP-a i proširivanju domene koja se smatra “sporom o građanskim pravima i obvezama” na razne vrste predmeta iz upravnih postupaka, kao što su izdavanje građevinskih dozvola, ostvarivanje prava iz zdravstvenog i socijalnog osiguranja, kao i na druge javnopravne postupke, npr. stegovne postupke pred strukovnim udrugama, pisao sam u: Uzelac, Hrvatsko procesno pravo i jamstvo “pravičnog postupka” iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (supplement), 9 (1998.), str. 1005-1030. Taj trend nastavio se i u kasnijoj judikaturi Suda.

na formulaciju hrvatskog Ustava, koji jamstva iz čl. 29. Ustava proširuje na sve sporove o pravima i obvezama, ne ograničavajući ih na sporove građanske naravi, čini se da bi jamstva poštenoga suđenja po domaćem pravu valjalo primjenjivati u svim upravnim sporovima. U tom su smislu građanske parnice i upravni sporovi virtualno identični. Odluka zakonodavca da uredi parnični postupak jednim zakonom, a upravne sporove drugim zakonom, jest politički i povijesno uvjetovana odluka, koja se može i promijeniti. Upravni sudovi danas su u Hrvatskoj specijalizirani sudovi, jednako kao što su to i trgovački sudovi. Stoga, kao što trgovački sudovi primjenjuju pravila parničnog postupka (uz određena odstupanja uređena posebnim pravilima), tako bi i upravni sudovi načelno mogli primjenjivati pravila parničnog postupka, uz određene specifičnosti propisane posebnim pravilima.⁹

Iako je ZUS iz 2010. godine prekinuo s dugogodišnjom tradicijom supsidijarne primjene Zakona o parničnom postupku, poveznica parničnog postupka i upravnih sporova nije prestala, jer je sadržana u samoj biti stvari. ZPP je, uređujući parnični postupak kao opću i redovnu metodu pružanja pravne zaštite, determinirao niz temeljnih pravnih instituta na kojima počiva svaki sudski postupak, kao što su npr. dostava pismena, nadležnost, procesne sposobnosti ili pravni interes. Uviđajući da nema razumnog opravdanja da se neke od tih kategorija drugačije urede, ZUS je samo promijenio tehniku njihova propisivanja. Umjesto negativne enumeracije (propisivanja supsidijarne primjene ZPP-a uz posebna, izričito propisana odstupanja), u ZUS-u sada nalazimo pozitivnu enumeraciju (propisivanje posebnih slučajeva u kojima se na određenu materiju *mutatis mutandis* primjenjuju pravila ZPP-a).¹⁰

Ne ulazeći u ispitivanje prednosti i nedostataka svake od tih zakonodavnih tehnika, možemo ustvrditi da je i pravne lijekove u okviru parničnog postupka i upravnog spora potrebno sagledavati krećući od njihove zajedničke uloge i funkcije. Tamo gdje je ta uloga i funkcija jednaka nema razumne osnove za različitost u uređivanju. S druge strane, valja sagledati i razlike koje bi mogle utjecati na sistemsku arhitekturu, ali i procijeniti reflektiraju li se one na odgovarajući način u uređenju pravnog lijeka.

⁹ Organizacijski, većina sudaca upravnih sudova ionako je bila regrutirana u novoosnovane prvostupajnske upravne sudove nakon što su iskustvo stekli primjenjujući ZPP.

¹⁰ V. npr. čl. 20. st. 7.; čl. 21. st. 2.; čl. 33. st. 3.; čl. 34. st. 3. ZUS-a.

2.2. DEFINICIJA PITANJA I TEME USPOREDNOG ISTRAŽIVANJA

Krećući od prije opisanih premisa, uspostaviti ćemo dvije paralele i postaviti tri pitanja.

Prvo pitanje odnosi se na temu koja je uvodno naznačena kao glavni *novum* u posljednjim izmjenama Zakona o parničnom postupku: promjenu u smjeru jačanja sistemske uloge Vrhovnog suda kao jedinog suda kojem je dana ustavna zadaća osiguranja jedinstvene primjene prava. Kako osiguranje jedinstvene primjene prava nije specifičnost koja bi se odnosila na građanski postupak, nego jednako tako treba biti zajamčeno i u svim drugim područjima sudske nadležnosti (kaznene, upravne, prekršajne i svake druge), u tekstu koji slijedi ispitat ćemo kreću li se procesne reforme upravnih sporova prema afirmaciji iste te uloge Vrhovnog suda te, ako nije tako, razmotrit ćemo ima li za to opravdanih razloga.

Drugo pitanje odnosi se na trend ili tendenciju uspostavljanja procesnih “filtara”. Kao što je već opisano, revizijskom novelom iz 2019. u parnični je postupak unesena procedura davanja dopuštenja za podnošenje pravnog lijeka, koja funkcionalno predstavlja “filtar” za izjavljivanje revizije. S druge strane, od 2010. godine kao nov - a djelomično i kontroverzan - dio sustava višestupanjskog sudovanja u upravnim smjerovima uspostavljen je također “filtar” za podnošenje pravnog lijeka. U narednom tekstu ispitat ćemo koliko su ova dva “filtra” kompatibilna i prikladna da ostvare svoju zadaću.

Treće pitanje proizlazi iz obje prethodne paralele (uloge Vrhovnog suda i uloge “filtara”) i odnosi se na temeljne dvojbe u razvoju pravosudnog sustava. Naime, ako sustavi parničnog i upravnog sudovanja idu u suprotnim pravcima, što je glavni razlog takvog kretanja? Postavljajući hipoteze za odgovor na to pitanje (što će u ovom tekstu biti tek naznaka teme i poticaj za daljnja istraživanja), pozabavit ćemo se pitanjem o tome kakve bi se pouke mogle izvući iz iskustva parničnih reformi za oblikovanje racionalnog sustava pravnih lijekova u upravnim sporovima. Neka od tih pitanja zadiru i u svrhu postupka, reformacijske ovlasti sudova, ustrojstvo upravnog postupka te ulogu i funkciju Visokog upravnog suda RH. Neke napomene o tim temama, premda tek preliminarne i rudimentarne naravi, bit će iznesene u zaključnom dijelu ovoga rada.

3. ULOGA I FUNKCIJA VRHOVNOG SUDA RH U PARNIČNOM POSTUPKU I UPRAVNOM SPORU

3.1. PARNIČNI POSTUPAK: REFORME U SMJERU KOHERENTNOG OSIGURANJA USTAVNE ULOGE VRHOVNOG SUDA

Vrhovni sud ustavno je određen kao najviši sud u državi te mu je u zadaću stavljeno osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih pred zakonom.¹¹ Iako osim Vrhovnog suda Ustav poimence ne spominje niti jedan drugi sud koji djeluje u sklopu sudbene vlasti,¹² nije sporno da se takvo određenje odnosi na sve grane prava i sve predmete pod jurisdikcijom redovnih sudova. U tom smislu, Vrhovni bi sud trebao podjednako osiguravati jedinstvenu primjenu prava i u parničnom postupku i u upravnom sporu. Međutim, već i letimičan pogled na ustrojstvo pravnih lijekova u ova dva postupka, kao i na njihovo korištenje u praksi, otkriva da nije tako.

Osnovno pravno sredstvo za osiguranje jedinstvene primjene prava u parničnom postupku je revizija - pravni lijek koji stranke podnose protiv drugostupanjskih pravomoćnih presuda i rješenja. Revizija se u parničnom postupku teorijski smatra izvanrednim pravnim lijekom.¹³ Iako to određuje stoji s obzirom na to da je riječ o pravnom lijeku protiv pravomoćnih odluka, uporaba revizije u praksi donedavno je bila sve samo ne izvanredna, jer je vodila pobijanju velikog postotka pravomoćnih drugostupanjskih presuda.¹⁴ Čak i teorijski, iz perspektive ustavne i konvencijske pravne zaštite, revizija se do sada smatrala dijelom redovnog pravnog puta koji

¹¹ Čl. 116. st. 1. Ustava RH (do 2000.: čl. 118. st. 1.).

¹² Ustavni sud nije tijelo sudbene vlasti (v. gl. IV/4. Ustava), već specifično sudbeno tijelo uređeno posebnom glavom Ustava (v. gl. V.).

¹³ V. Triva/Dika, *Gradansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2004., § 158.

¹⁴ Usporedbe radi, 2017. godine županijski su sudovi primili oko 55 tisuća drugostupanjskih građanskih predmeta, riješili ih oko 60 tisuća, a neriješeno je ostalo oko 40 tisuća; predmeta riješenih po žalbi u trgovačkim predmetima u istom je razdoblju primljeno oko 8 tisuća, a riješeno je oko 10 tisuća (uz 12 tisuća neriješenih). Nema podataka na temelju kojih bi se moglo zaključiti o tome koji su od navedenih predmeta rezultirali odlukama protiv kojih se mogla izjaviti revizija, no ako se pođe od pretpostavke da ih je bilo pola (tj. da je bilo oko 35 tisuća pravomoćnih drugostupanjskih odluka) te se uzme u obzir da se u 2016. i 2017. broj primljenih revizija kod Vrhovnog suda kretao između 6 i 7 tisuća, onda je u prosjeku revizija izjavljena protiv 20 posto drugostupanjskih odluka, tj. protiv svake pete odluke. Taj je omjer pobijanja sličan omjeru u kojem se prvostupanjske odluke pobijaju žalbom, što samo doprinosi dojmu "redovnosti". Usp. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2017. godinu, travanj 2018.

treba iscrpiti prije podnošenja ustavne tužbe ili prijedloga za pokretanje postupka pred Europskim sudom za ljudska prava. Upravo je masovnost revizije - oko sedam tisuća novih predmeta godišnje te zaostaci od gotovo 25 tisuća predmeta u 2016. - bila poticaj za korjenito preispitivanje koncepcije toga pravnog lijeka. Usprkos ograničenim razlozima za njegovo podnošenje, pravna je praksa pronašla načine da se zaobiđu prepreke te se u pravnoj svijesti praktičara revizija prometnula u *de facto* ponavljanje žalbenog postupka. Iako se sam Vrhovni sud odupirao takvoj predodžbi, brojke su bile neumoljive te se trajanje revizijskog postupka produljilo do razine kada samo trajanje postupka predstavlja prepreku za djelotvornu pravnu zaštitu.¹⁵ Zbog svega toga ne samo što je bila ugrožena javna funkcija Vrhovnog suda (djelotvorno ujednačavanje pravne prakse) nego je u velikoj mjeri onemogućena i njegova privatna funkcija (kontrola zakonitosti u individualnim predmetima).

S druge strane, zahtjev za zaštitu zakonitosti u parničnom je postupku ukinut novelom iz 2003. godine. I prije njegova ukidanja, zahtjevi za zaštitu zakonitosti u praksi nisu bili česti. Glavni razlozi ukidanja toga pravnog lijeka bili su vezani uz (ispravnu) percepciju da je riječ o sredstvu karakterističnom za socijalističku pravnu tradiciju i paternalističku ulogu države u građanskom sudskom postupku.¹⁶ Drugi relevantan element sastojao se u mogućem sukobu interesa nakon reorganizacije državnog odvjetništva (pripajanja državnog pravobraniteljstva), koje bi se u (razmjerno mnogobrojnim) parničnim postupcima u kojima je na jednoj od strana država moglo pojaviti u dvije inkompatibilne funkcije - kao zastupnik interesa jedne stranke te kao nepristran inicijator postupka u javnom (općem) interesu.¹⁷

¹⁵ Prema svjedočanstvu iz samoga suda, “na revizijsku odluku u imalo složenijim predmetima može čekati i do 5-6 godina”; usp. Katić, op. cit., str. 113.

¹⁶ U zakonskom obrazloženju ukidanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti interpretira se kao akt “deetatizacije” parničnog postupka, koji je u ranijim razdobljima karakterizirala težnja za državnom kontrolom privatnih transakcija. Kako državnoodvjetnička intervencija “nije zaživjela u praksi” jer se koristila sasvim iznimno, zaključeno je da je “njegova vrijednost kao instrumenta za osiguranje apstraktne zakonitosti praktično zanemariva” (citirano prema tekstu obrazloženja Konačnog prijedloga ZID ZPP-a iz 2003.).

¹⁷ “Nakon spajanja Državnog odvjetništva i Državnog pravobraniteljstva postavilo se i pitanje ustavnosti zahtjeva za zaštitu zakonitosti jer je to tijelo ovlašteno izjaviti reviziju kao zastupnik stranke i podići zahtjev za zaštitu zakonitosti kao zastupnik javnog interesa; ono je dužno očitovati se o reviziji odnosno zahtjevu koji je samo izjavilo odnosno podiglo. Stoga se postavilo pitanje dobiva li time država kao stranka mogućnost korištenja pravnih sredstava na koja druge stranke nemaju pravo i ne dovodi li se ona time u privilegiran procesnopravni položaj, što bi bilo protivno

Nakon Novele iz 2019. godine, novo sredstvo za osiguranje jedinstvene primjene prava u parničnom postupku bit će ogledni postupak.¹⁸ Taj je postupak komplementaran reviziji kao glavnom sredstvu za osiguranje jedinstvene primjene prava, a koncipiran je kao način da se u iznimnim situacijama sistemskih poremećaja, koji dovode do naglog porasta broja predmeta u kojima se postavljaju ista pravna pitanja, u ubrzanoj proceduri ishodi prethodna interpretacija Vrhovnog suda koja sporno pravno pitanje rješava prije negoli se različite odluke i različita praksa i pojave. Taj akcelerirani i anticipirani postupak ujednačavanja pravnih tumačenja u praksi još nije iskušan, ali se može očekivati da neće biti čest te da neće dovesti do ugrožavanja revizije kao glavne i redovite metode da Vrhovni sud ostvari svoju ustavnu ulogu.

3.2. (NE)OSTVARIVANJE USTAVNE FUNKCIJE VRHOVNOG SUDA U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU

U odnosu na ujednačavanje pravne prakse u domeni upravnog prava problemi Vrhovnog suda dijametralno su suprotni problemima s kojima se susretao u kontekstu revizijskog postupka (koji su naposljetku i doveli do njegova bitnog preoblikovanja u Noveli 2019.).

Jedino pravno sredstvo kojim Vrhovni sud može ostvarivati svoju ustavnu zadaću u upravnim predmetima jest nakon donošenja ZUS-a iz 2010. godine zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude. U praksi, za razliku od revizije u parničnom postupku, ovaj se zahtjev u upravnim sporovima iznimno rijetko koristi. Godišnje se podnosi oko 20 do 40 predmeta, a broj riješenih predmeta godišnje je desetak.¹⁹ U razdoblju između 2013. i 2017. bilo je samo 18 slučajeva u kojima je sud prihvatio zahtjev (u 11 slučajeva odluka upravnog suda je preinačena, a u 7 ukinuta).²⁰

članku 29. stavku 1. Ustava Republike Hrvatske i članku 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.” *Ibid.*

¹⁸ V. glavu 32.b ZPP-a: “Ogledni postupak radi rješavanja pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava”, čl. 502.i do 502.n.

¹⁹ Usp. Kontrec, Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, u: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, 2017. Isto i u: Kontrec, Kontrolne ovlasti Vrhovnog suda Republike Hrvatske povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke, u: Barbić (ur.), *Upravno sudovanje u Hrvatskoj*, HAZU, 2017.

²⁰ *Ibid.*, str. 63.

Za razliku od revizije, a slično nekadašnjem zahtjevu za zaštitu zakonitosti, ovaj pravni lijek ne mogu podnijeti stranke, nego samo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske.²¹ Valja primijetiti da načelni argumenti zbog kojih je zahtjev za zaštitu zakonitosti bio brisan s liste pravnih lijekova u parničnom postupku vrijede i za zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti u upravnom postupku.²² Naime, njegovo podnošenje ovisi o diskreciji državnog odvjetništva, koje se u upravnim sporovima *a fortiori* može pojaviti i u ulozi zastupnika državnih interesa. Taj je nedostatak bio primijećen,²³ no - vjerojatno zbog malenog broja predmeta - nije se do sada izravno preispitivao iz perspektive njegove sukladnosti s Ustavom.

3.3. ARGUMENTI *PRO ET CONTRA* HARMONIZACIJE PRAVNIH LIJEKOVA U PARNICI I UPRAVNOM SPORU

Iz perspektive systemske arhitekture, jasno je dakle da je položaj Vrhovnog suda u odnosu prema parničnom postupku (s jedne strane) odnosno upravnom sporu (s druge strane) i prije novele ZPP-a bio bitno različit. Zajedničko bi moglo biti samo to da su na obje strane postojali problemi u odnosu na osiguranje ustavne funkcije najvišega suda. Ti su problemi međutim bili suprotne naravi. Naime, dok je u parničnom postupku probleme uzrokovala nekritična proliferacija predmeta, dakle preširoko otvoren pristup Vrhovnom sudu, u upravnim sporovima problem se sastojao u restriktivnom odnosu prema mogućnosti pokretanja postupka, dakle u zatvaranju pristupa Vrhovnom sudu (i) tamo gdje bi to bilo korisno i nužno. Glavna je komponenta tog restriktivnog odnosa nemogućnost da postupak preispitivanja zakonitosti iniciraju same stranke. Posljedica takvog uređenja jest i to da su država i državi bliske organizacije kao tipični tuženici u nerazmjernoj prednosti zbog funkcionalne i procesne veze s Državnim odvjetništvom.²⁴ Stoga i ne treba čuditi vrlo malen broj slučajeva u kojima su zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti bili prihvaćeni.

Rad na noveli ZPP-a, koji se protegnuo kroz razdoblje od gotovo četiri godine, bio je prilika da se simultano promisli kako bi trebalo ostvarivati ustavnu ulogu i funkciju Vrhovnog suda u svim vrstama sudskih postupaka

²¹ Usp. čl. 78. ZUS-a.

²² V. *supra*, bilj. 16 i 17 i tekst iznad njih.

²³ Kontrec sumarno navodi da se "može postaviti i pitanje prava na pravično suđenje" te spominje problem "privilegiranog položaja Državnog odvjetništva Republike Hrvatske". *Ibid.*, str. 59.

²⁴ Usp. pregled kritika monopolskog položaja DORH-a u: Šikić, Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 54:1 (2017.), str. 184.

ka. No, umjesto da razmišlja sistemski i transverzalno, Ministarstvo pravosuđa kao nositelj reforme parničnog postupka dopustilo je da se reforma postupka provodi horizontalno i parcijalno, tako da su izmjenama osim povezane materije (reforma revizije i uvođenje oglednog postupka) obuhvaćene i posve druge, s glavnim sadržajem nepovezane teme, od elektroniifikacije do mirnog rješavanja sporova. Rezultat jest ne samo da su raznovrsne teme u noveli ZPP-a površno i nekoherentno uređene (što se dijelom može prepoznati i u novom uređenju revizije i oglednog postupka) nego i to da bi tek sada trebalo početi raditi na preoblikovanju uloge Vrhovnog suda u upravnim sporovima kako bi na načelno usporediv način on mogao i u ovoj domeni ostvarivati svoju temeljnu ustavnu zadaću.

Istina, hipotetički bi se moglo tvrditi da problema zapravo nema, jer će novi model revizije dovesti do smanjenja priljeva revizija na Vrhovni sud, što bi značilo da bi se kvantitativno broj dopuštenih revizija mogao postupno približiti broju podnesenih zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti u upravnom sporu. Tako bi se - slijedom ovakvog razmišljanja - mogla postaviti teza da će se i bez temeljite intervencije u uređenje upravnih sporova u budućnosti spontano dogoditi konvergencija obaju tih postupaka.

Takvi su argumenti međutim površni i fundamentalno pogrešni. Jaz između broja prihvaćenih revizija i broja prihvaćenih zahtjeva za izvanredno preispitivanje je predubok da bi se moglo očekivati da će se spontano premostiti. On je, naime, proizvod sasvim drugačijeg odnosa prema tim dvama pravnim lijekovima. Uvjet za istinsku konvergenciju parničnog postupka i upravnog spora te njihovo usklađivanje u odnosu prema ulozi Vrhovnog suda jest izjednačavanje bitnih procesnih komponenti tih dvaju pravnih sredstava. Tek kada se omogući svim strankama da i u parničnom postupku i u upravnom postupku na usporediv način iniciraju ujednačavanje sudske prakse te provociraju intervenciju Vrhovnog suda, može se govoriti o usklađenom i harmoničnom odnosu. Ta je komponenta i do sada bila nedostajala, ali je reformom revizije dodatno dobila na značenju.

Druga je komponenta nova, a na dnevni red stavio ju je upravo novi koncept revizije. Naime, Novelom ZPP-a iz 2019. konzekventno je naglašeno da se procjenom systemske važnosti pravnih pitanja treba baviti sam Vrhovni sud, a ne neki drugi sud ili tijelo. Zato povodom inicijative stranka - njihova prijedloga za dopuštenje revizije - o dopuštenosti revizije odlučuje posebnim rješenjem sam Vrhovni sud. Pri zahtjevu za izvanredno

preispitivanje zakonitosti, procjena systemske važnosti pitanja u rukama je državnog odvjetništva, dok je Vrhovni sud tek sekundarno u mogućnosti, i to nakon što već pribavi i prouči predmet, ocijeniti je li pitanje na koje upozorava državno odvjetništvo doista važno za ostvarenje jedinstvene primjene prava i ravnopravnost građana. Negativne odluke, tj. propuštanje državnog odvjetništva da djeluje, Vrhovni sud ne može ni na kakav način kontrolirati. Takvu kontrolu ne može obaviti niti bilo tko drugi unutar sudbenog sustava, jer protiv odluke državnog odvjetništva da ne podnese zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti ne postoji nikakvo pravno sredstvo.

Može li se opravdati ovakva diskrepancija između dvaju pravnih lijekova koji u usporedivim postupcima imaju istu funkciju - osiguranje jedinstvene primjene prava? Preostaje razmotriti opravdavaju li narav prava o kojima se vodi postupak, kao i druge posebnosti upravnih sporova, ovako dalekosežne razlike u pristupu.

Neke posebnosti upravnih stvari i postupka njihova rješavanja bile su korištene kao argument za tezu da intenzivnija participacija Vrhovnog suda radi osiguranja jedinstvenosti pravne prakse nije nužna ili da čak za postupkom u kojem bi se pred tim sudom preispitivala zakonitost upravno-sudske odluke i ujednačavala pravna praksa nema ni potrebe.²⁵

Prva od njih je okolnost da se u prvostupanjskom parničnom postupku neposredno odlučuje o pružanju pravne zaštite, redovito tako da se na utvrđeno činjenično stanje primjenjuje materijalno pravo. S druge strane, glavni je objekt prvostupanjskog postupka u upravnom sporu kontrola zakonitosti upravnog akta kao odluke kojom je u upravnom postupku o pravima stranaka odlučivalo neko drugo tijelo s javnim ovlastima. Dakle, za razliku od parnice u kojoj se neposredno odlučuje o pravima stranaka, kod upravnog spora prvostupanjski sud obavlja *de facto* kontrolnu ulogu u odnosu na tuđe odlučivanje. Ta kontrola, ograničena i fokusirana na zakonitost, ne samo da funkcionalno pretvara prvostupanjsko sudsko odlučivanje u specifično pravno sredstvo nego k tome - barem u odnosu na upravne postupke u kojima je bila dopuštena žalba u upravnom postupku - ima i

²⁵ Tako npr. Koprić općenito kritički govori o mogućnosti intervencije Vrhovnog suda u upravnim sporovima, usp. Koprić, I., *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, u: Koprić (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 12 (o "narušavanju nezavisnosti i mogućnosti uspostave profesionalnih standarda Visokog upravnog suda") te str. 16 (o "slabijoj strani ZUS-a" koja se tiče "mogućnosti odlučivanja Vrhovnog suda u upravnom sporu").

elemente trećestupanjskog odlučivanja, odnosno već drugog postupka u kojem se preispituje zakonitost odlučivanja. Pred Visokim upravnim sudom, ako nije isključena žalba u upravnom sporu, zakonitost odlučivanja preispituje se treći put. Ima li potrebe da se nakon ove četiri instancije i trostrukog preispitivanja zakonitosti odlučivanja zakonitost izvanredno preispituje i četvrti put, ovaj put pred Vrhovnim sudom?

Protiv ovoga argumenta može se istaknuti više protuargumenata. Najprije, i u parničnom postupku ima slučajeva, iako ne tako čestih, u kojima tužba ima funkciju specifičnog pravnog sredstva (usp. tzv. procesne tužbe i procesne parnice). Kao primjeri mogu se navesti tužba za poništaj arbitražnog pravorijeka kao i tužba za poništaj sudske nagodbe ili nagodbe postignute u postupku mirenja. Barem u odnosu na prvu od navedenih tužbi, moguće je da objekt napada procesne tužbe bude odluka donesena nakon višestupanjskog postupka, što je vrlo slično ulozi i funkciji tužbe u upravnom sporu. Time, međutim, nije prestala svaka potreba za ujednačavanjem pravne prakse.²⁶

Nadalje, upravo aktualna konstrukcija “filtra” za žalbu u upravnim sporovima reducira mogućnost da se o istom pitanju višekratno raspravlja.²⁷ U (ne više tako rijetkim) slučajevima u kojima Visoki upravni sud odlučuje kao prvostupanjski sud broj stupnjeva za jedan je korak manji.

Napokon, i najvažnije, modaliteti preispitivanja zakonitosti u postupku pred Vrhovnim sudom trebali bi, u duhu reforme parničnog postupka, biti motivirani drugačijim razlozima. Dok bi drugi sudovi koji odlučuju u upravnom sporu trebali odlučivati u individualnom interesu, vođeni nastojanjem da zajamče zakonitost odlučivanja u konkretnom predmetu, motiv angažmana Vrhovnog suda u tom bi postupku trebao biti systemske naravi - usmjeren na ujednačavanje prakse radi osiguravanja jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti građana.

No, mogao bi se netko zapitati nije li već različitost organizacijske arhitekture u upravnim sporovima dovoljan jamac *de facto* ujednačene sudske prakse. Naime, ako o predmetu mogu odlučivati aktualno postojeća 34

²⁶ Naime, revizija je i u takvim predmetima “procesnih parnica” načelno dopuštena. Iznimno, potreba za revizijom kao sredstvom ujednačavanja pravnih shvaćanja pri pobijanju sudskih odluka o poništaju arbitražne odluke prestaje onda kada o žalbi protiv odluke odlučuje sam Vrhovni sud (što je u hrvatskom pravu moguće ako u prvom stupnju sudi Županijski sud u Zagrebu) ili kada o tužbi za poništaj odlučuje u prvom stupnju sam vrhovni sud (npr. u pravu Švicarske ili Austrije).

²⁷ O “filtru” za žalbu *amplius infra*, pod 4.

općinska i 15 županijskih sudova, vjerojatnost stvaranja različite sudske prakse, kako na prvom tako i na drugom stupnju, značajna je. S druge strane, o upravnim sporovima u prvom stupnju odlučuju četiri upravna suda, a o žalbama protiv njihovih odluka samo jedan - Visoki upravni sud RH. Je li vjerojatno da će doći do stvaranja različite sudske prakse ako je otvorena mogućnost da tu praksu stvara samo jedan, najviši specijalizirani sud?

I ovakva linija argumentacije samo je djelomično i uvjetno točna. Statistički gledano, vjerojatnost da se u sustavu razvijaju različita pravna shvaćanja manja je ako postoji manje sudova, a osobito ako o žalbama protiv njih odlučuje samo jedan sud. No, time nisu otklonjeni svi razlozi za intervenciju Vrhovnog suda radi osiguranja jedinstvene primjene prava. Najprije, nije za sve odluke prvostupanijskih sudova otvorena mogućnost podnošenja žalbe.²⁸ No, i tamo gdje je žalba dopuštena, mogu se u okviru jednog žalbenog suda razviti različita shvaćanja o istim pravnim pitanjima. U okviru Visokog upravnog suda RH djeluje dvadesetak sudaca i dvadesetak sudskih savjetnika, pa nije nemoguće da između njih dođe do razmimoilaženja u pogledu interpretacije određenih pravnih pitanja. Iskustvo pokazuje da se različita praksa može nehotice pojaviti čak i u okviru rada jednog te istog suca ili sudskog vijeća. Još je važnije upozoriti na to da pravna shvaćanja upravnih sudova mogu biti jedinstvena i koherentna, no da se mogu razlikovati od shvaćanja koja su o istim tim pitanjima razvili građanski ili kazneni sudovi. Upravo u takvom kontekstu harmonizacijska uloga Vrhovnog suda jest nezamjenjiva, jednako kao i u jednom drugom kontekstu - u kontekstu razvoja prava i pravne prakse, npr. promjenama tumačenja pravnih propisa uvjetovanih razvojem prava na nacionalnoj i internacionalnoj razini (između ostaloga i zbog nove prakse europskih sudova).

3.4. ZAKLJUČAK: PREMA NOVOM KONCEPTU INTERVENCIJE VRHOVNOG SUDA U UPRAVNOM SPORU

Sve navedeno upućuje na to da u upravnim sporovima ne postoje uvjerljivi razlozi za fundamentalno različit način ostvarenja pravno-harmonizacijske uloge Vrhovnog suda. Ni priroda materije ni procesne osobitosti upravnih sporova to ne opravdavaju. Zato bi trebalo razmisliti o tome da se otkloni ova diskrepancija te koherentno uredi i u parničnom postup-

²⁸ V. o temi prvostupanijske nadležnosti Visokog upravnog suda u kontekstu racionalnog sustava pravnih lijekova *amplius infra*, pod 5.

ku i u upravnom sporu pravni lijekovi radi osiguranja jedinstvene primjene prava o kojima odlučuje Vrhovni sud. Zvao se on revizija ili ne, manje je bitno; važnije je da bi se radi njegove djelotvornosti i usklađenosti s postupkom u srodnoj grani prava trebalo raditi o pravnom lijeku: a) kod kojeg je inicijativa u rukama stranaka, a ne državnog odvjetništva (osim ako je ono zastupnik javnopravnog subjekta koji sudjeluje u postupku) te b) koji se ne dopušta automatski, već u posebnom postupku koji propituje je li riječ o stvari koja je važna za osiguranje jedinstvene primjene prava (postupku davanja dopuštenja za podnošenje pravnog lijeka).

Bi li reforma zahtjeva za izvanredno preispitivanje u ovom smjeru - smjeru revizije po dopuštenju - mogla prouzročiti poremećaje u funkcioniranju sustava? Bojazni da bi omogućavanje strankama da se obrate izravno Vrhovnom sudu prouzročile preopterećenje Vrhovnog suda,²⁹ nakon uvođenja postupka davanja dopuštenja, ne bi više bile na mjestu. Naime, ako bi po jednakom principu po kojem sada odlučuje o dopuštenju za reviziju Vrhovni sud i u upravnim sporovima prosuđivao radi li se o sistemski važnom predmetu te postoji li potreba za njegovom intervencijom, predmeti koji bi dopirali do tog suda jednako bi se djelotvorno filtrirali kao i u budućem revizijskom postupku.

Time, međutim, dolazimo do druge teme ovoga rada, do procesnih “filtara”.

4. PROCESNI “FILTRI” U PARNIČNOM POSTUPKU I UPRAVNOM SPORU

4.1. ODREĐENJE POJMA PROCESNOG “FILTRA”

Još donedavno nepoznat, pojam procesnog “filtra” postao je u posljednjih nekoliko godina predmet intenzivnih rasprava teoretičara i praktičara. Ovaj izraz pojavljuje se u kontekstu metoda koje nastoje osigurati djelotvorno pravosuđenje tako da na brz i jednostavan način propuštaju u kompleksne sudske procedure samo one predmete za koje su te procedure namijenjene, dok se drugi predmeti, iako bi se prema drugim odlikama mogli kvalificirati za meritorno postupanje, na “filtru” zaustavljaju i sumarno odbacuju. Procesno načelo koje se nalazi u podlozi “filtra” jest **načelo razmjernosti (proporcionalnosti)**. Naime, uvažavajući ograničenja

²⁹ Tako Kontrec smatra da bi davanje aktivne procesne legitimacije za pokretanje postupka svim strankama u upravnom sporu moglo “dovesti do iznimnog opterećenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske, za što trenutačno ne postoje kadrovske kapacitete”. Kontrec, op. cit., str. 59.

kapaciteta pravosudnog sustava, većina modernih procesnih reformi polazi od postavke da se vrijeme i sredstva koja stoje na raspolaganju sustavu državnog sudstva moraju optimizirati. Ta optimizacija, o kojoj se u komparativnom pravu govori kao o “trodimenzionalnom sudskom postupku”,³⁰ zahtijeva da se u svakom pojedinom postupku vodi računa o tome da utrošak vremena, truda i sredstava bude razmjernan socijalnoj važnosti predmeta. Nerazmjerno trošenje vremena i novca na predmete koji to ne zaslužuju neminovno na drugoj strani ima za posljedicu nemogućnost koncentriranja na one predmete koji su važni, bilo zbog načelnih pitanja koja se u njima pojavljuju ili zbog njihove osobite ekonomske ili simbolične vrijednosti.

Sama ideja “filtra” kao i načelo razmjernosti između postupka i važnosti materije u kojoj se postupa danas ne bi smjeli biti sporni. Čak i u tradicionalno konzervativnim europskim pravosudnim sustavima kao što su talijanski ili grčki danas je sazrela svijest da su prošla vremena u kojima se smatralo da se svakom sudskom predmetu treba posvetiti na jednak način, bez obzira na to koliko on važan ili nevažan bio. *De minimis non curat praetor*: ovo staro načelo koje se u domaćoj procesnoj literaturi nedavno dočekivalo sa skepsom, u modernim vremenima - sviđalo nam se to ili ne - doživljava svoju renesansu. “Filtri” se uspostavljaju na raznim mjestima, pa ih tako u komparativnom pravu susrećemo kako na razini prvostupanjskog sudovanja tako i kod pristupa višim sudovima. Upravo u potonjem kontekstu “filtri” su postali nova tema za parnični postupak i upravno sudovanje.

4.2. O RAZLIČITOM SMJERU RAZVOJA “FILTARA” U PARNICI I UPRAVNOM SPORU

Iako su postali aktualna tema, procesni “filtri” u parnici i upravnom sporu također su otišli u suprotnim smjerovima, i to na nekoliko načina.

Počnimo od prevladavajućeg stajališta i trenda u razvoju “filtara”. Naime, paralelno s uvođenjem “filtra” u parničnom postupku iz Novele ZPP-a iz 2019., u području upravnog spora jačale su kritike upravnosudskog “filtra” koji je nakon njegova uvođenja u ZUS 2010. godine u naknadnim izmjenama Zakona iz 2015. bio radikalno ublažavan. Dakle, na prvi se pogled može činiti da je ono što se u parničnoj reformi doživljava

³⁰ O “trodimenzionalnosti” građanskog pravosuđa v. Zuckerman, *Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure*, u: Zuckerman (ur.), *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil Procedure*, Oxford, OUP, 1999., str. 3-52.

kao poželjna novost u razvoju upravnog sudovanja doživljeno kao iritirajuća inovacija.³¹

No, ova usporedba može biti zavaravajuća, jer su po svojoj naravi upravnosudski i parnični “filtar” višestruko različiti. Zajednička im je samo ideja o tome da se radi koncentracije na ono što je bitno prema višim sudovima treba propustiti samo neke, a ne sve predmete. No kako sistemsko mjesto (vrsta suda i pravnog lijeka u odnosu na koji se “filtar” postavlja) tako su i osobine “filtra” (kako on funkcionira) u parničnom postupku i upravnom sporu radikalno različiti.

Pravni lijek za koji se “filtar” uspostavio u upravnim sporovima je žalba, čime se regulira pristup Visokom upravnom sudu RH, dok je u parničnom postupku “filtar” uspostavljen na razini pristupa Vrhovnom sudu, u obliku dopuštenja za podnošenje revizije. Razlozi za različit položaj “filtra” nisu bili principijelne, nego pragmatične naravi. U najvećoj mjeri proizlazili su iz organizacijskih specifičnosti (a donekle i organizacijskih malformacija) u upravnom i parničnom sudovanju, a dijelom su bili povezani i s različitim odnosom prema osiguranju jedinstvene primjene prava, o čemu je bilo riječi u prethodnom poglavlju. Naime, kako je već prije opisano, u upravnim sporovima do Vrhovnog je suda dopirao (pre)malen broj predmeta, pa potrebe za “filtrom” na tom mjestu i nije bilo - sasvim suprotno od (pre)velikog broja revizijskih predmeta. No, s druge je strane postojala bojazan da će se u reformiranom upravnom sporu, uvođenjem dvostupanjskog sudovanja, produljiti već ionako (pre)dugačak put pravne zaštite, a i da će do Visokog upravnog suda dopirati (pre)velik broj žalbi.³²

Međutim, još je bitnije naglasiti različitost načina na koji novi “filtri” funkcioniraju (ili bi trebali funkcionirati) u parničnom postupku i u upravnom sporu.

U reformiranom parničnom postupku, pristup Vrhovnom sudu u bitnome kontrolira sam Vrhovni sud, u incidentalnom postupku u kojem izdaje

³¹ O pojedinim pitanjima procesnog “filtra” u upravnim sporovima usp. Galić, Utjecaj dopuštenosti žalbe u upravnom sporu na njenu djelotvornost, *Pravo u gospodarstvu*, 6 (2016.), str. 925-946; Galić, Učinak druge novele ZUS-a na upravni spor u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36:1 (2015.), str. 557-578; Đerđa/Galić, Žalba u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 51:2 (2014.), str. 339-362.

³² Jedan dio tih bojazni nije se ostvario (o preopterećenosti Visokog upravnog suda), barem do uspjeha nastojanja da se “filtar” bitno ublaži; drugi (o duljini postupka) nažalost ostaje trajno relevantan.

dopuštenje za podnošenje revizije.³³ Razlozi zbog kojih se dopuštenje daje zakonom su definirani, no ostavljaju dovoljno prostora za procjenu Vrhovnog suda o tome je li riječ o važnom predmetu koji traži njegov angažman i intervenciju. Naime, opći je razlog za davanje dopuštenja izravno deriviran iz ustavne funkcije Vrhovnog suda te je definiran fleksibilno: “dopustit će reviziju ako se *može očekivati* odluka o nekom pravnom *pitanju koje je važno* za odluku u sporu i za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni ili za razvoj prava kroz sudsku praksu”.³⁴ Svi primjerice navedeni razlozi za reviziju služe samo kao orijentacija pri odlučivanju - ali odluka u bitnome ostaje u rukama samog Vrhovnog suda.

S druge strane, “filtar” za žalbu uspostavljen u ZUS-u 2010. godine te preoblikovan novelom iz 2014. godine primjenjuje se mehanički, silom kogentnih zakonskih odredbi. On ima određena racionalna opravdanja. Naime, ograničavajući pravo na žalbu na reformacijske odluke upravnih sudova, a isključujući ga za kasacijske odluke kao i za odluke donesene povodom šutnje administracije, zakonodavac je želio izbjeći “nepotrebno odugovlačenje sudskog postupka” do kojeg bi došlo nakon dviju upravnih i dviju upravnosudskih instancija. U slučajevima u kojima prvostupanjski upravni sud nije sam neposredno sudio, već je primarno kontrolirao postupanje upravnih tijela ne vodeći postupak pune jurisdikcije, njegova funkcija već je sama po sebi kvaziapelacijska. Stoga, kako navodi službeno obrazloženje ograničenja (“filtra”), “kad je upravni sud odbijanjem tužbe potvrdio da je odluka zakonita, čini se nepotrebним, skupim, sporim i neučinkovitim voditi žalbeni postupak o istoj upravnoj stvari”.³⁵

Iako to obrazloženje ima svoje razumno opravdanje, a može se potkrijepiti i iskustvima s dugotrajnošću upravnosudskih postupaka, ono je bilo predmet raznih kritika. Jedan njihov dio odnosi se na sumnje u ustavnost ograničavanja žalbe u svjetlu prava na žalbu iz čl. 18. Ustava,³⁶ dok se drugi dio izvodi iz pragmatičnih razloga, ponajviše iz okolnosti da se upravnosudska praksa nije razvila u smjeru afirmacije postupaka pune jurisdikcije. S obzirom na suzdržanost upravnih sudova u korištenju njihovim

³³ U ovom tekstu nećemo ulaziti u kazuistički redigirane slučajeve iz čl. 382.a, tj. slučajeve u kojima je dopuštenje za reviziju nepotrebno, dijelom i zbog toga što su ti slučajevi rezultat naknadnih utjecaja na zakonodavca i političkih pogodbi, bez stvarnog opravdanja u materiji.

³⁴ Čl. 385.a st. 1.

³⁵ Iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima.

³⁶ Usp. Đerđa/Galić, cit., str. 356 (v. posebno bilješku 50 i tamo citiranu literaturu).

reformacijskim ovlastima³⁷, velik dio odluka upravnih sudova izmiče kontroli Visokog upravnog suda. Prema nekim podacima, propusnost “filtra” u inicijalnim fazama primjene novog ZUS-a bila je ispod 20 posto, što indicira da oko 80 posto odluka upravnih sudova nije bilo apelabilno.³⁸

No, čini se da takva statistika u najvećem dijelu nije bila rezultat ograničavanja žalbe na predmete riješene reformacijskim odlukama, već su na nju utjecala druga ograničenja žalbe - isključenje mogućnosti podnošenja žalbe protiv odluka kojima je prvostupanjski sud odbacio upravnu tužbu zbog toga što je ocijenio da ona ne može biti predmet upravnog spora, žalbe protiv odluka kojima se višekratno predmet vraća na ponovni postupak te žalbe protiv odluka upravnih sudova koje su, prihvaćajući ocjene i utvrđenja upravnih tijela, odbijale tužbu. Nakon što je, uvažavajući opravdane kritike da je ovako postavljeni “filar” prestrog, a k tome i diskriminirajući za tužitelje (redovito građane i pravne osobe o čijim se pravima odlučivalo u upravnom postupku), ZUS je krajem 2014. godine po drugi put izmijenjen. Po novom, “liberaliziranom” filtru, preokrenut je omjer apelabilnih predmeta: dok je prije 2014. samo oko 17 posto odluka bilo podložno žalbi, nakon druge novele samo je za oko 17 posto donesenih odluka prvostupanjskih upravnih sudova žalba bila isključena.³⁹

4.3. NOVA RJEŠENJA U PARNIČNOM POSTUPKU KAO UZOR ZA REFORMU UPRAVNOSUDSKOG “FILTRA”

Za svrhe ovoga rada nećemo ulaziti u sve argumente za i protiv (inicijalnog i reformiranog) “filtra” u upravnim sporovima. O (ne)osnovanosti nekih od njih, poput kritika izvedenih iz ustavnog prava na žalbu, posredno smo se očitovali u drugim radovima.⁴⁰ U kontekstu usporedbe s novim “fil-

³⁷ “...unatoč precizno postavljenoj obvezi suda za odlučivanje o pravu, obvezi i pravnom interesu stranke u svakom slučaju kada utvrdi da je pojedinačna odluka nezakonita, reformacijske odluke prvostupanjskih upravnih sudova donesene u sporu pune jurisdikcije u hrvatskoj upravno-sudskoj praksi prava su rijetkost.” *Ibid.* str. 357.

³⁸ Prema: Galić, Učinak druge novele, cit., str. 560-561, u razdoblju između 2012. i 2014. postotak predmeta u kojima bi žalba bila dopuštena protiv odluka Upravnog suda u Zagrebu bio je između 15,4 i 17,5 posto, dok je u Osijeku bio ispod 10 posto. Ukupno, omjer predmeta u kojima je žalba bila dopuštena u odnosu na sve riješene predmete iznosio je za navedeno trogodišnje razdoblje 17 posto.

³⁹ Op. cit., str. 567.

⁴⁰ Usp. Uzelac, Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?, u: Uzelac/Garašić/Maganić (ur.), Djelotvorna pravna zaštita u parničnom postupku. Liber amicorum Mihajlo Dika, Zagreb: Pravni fakultet, 2013., str. 219-241.

trom” iz parničnog postupka, istaknuo bih samo da opisani razvoj “filtra” u upravnim sporovima u posljednjih desetak godina svjedoči o iznimnoj nestabilnosti, lutanjima i pravnoj nesigurnosti - od nikakvog “filtra” (prije 2012.) do vrlo nepropusnog “filtra” (2012.-2014.) do razmjerno (pre)liberalnog “filtra” (od 2015.).⁴¹ U određenoj mjeri takav se razvoj zasigurno može pripisati nedovoljnim pripremama zbog žurbe, pospješene pritiskom pridruživanja europskim integracijama, kao i inherentnim nedostacima zakonodavnog procesa u Republici Hrvatskoj. No, s druge je strane on svakako i proizvod nefleksibilnosti u uređenju, koje ne omogućuje sudu o kojemu je riječ da utječe na propusnost “filtra” i sam kontrolira pristup stranaka postupku po pravnim lijekovima ovisno o vlastitim ciljevima, kapacitetima i definiciji vlastite uloge i funkcije u postupku pružanja pravne zaštite.

U tom smislu, iskustvo “revizijske novele” iz 2019. godine moglo bi biti kvalitetna procesna alternativa za upravne sporove, upravo stoga što, omogućujući samome sudu da daje ili uskraćuje dopuštenje za podnošenje pravnoga lijeka u skladu s teleološki definiranim kriterijima, omogućuje da se pravodobno reagira na kretanja u pravnoj praksi, ne čekajući na sljedeću zakonsku izmjenu da bi se reagiralo na uočene nedostatke i poteškoće. Istodobno, ono omogućuje i da se u svjetlu konkretnih okolnosti predmeta, a vodeći računa i o utjecaju na sve druge aktualne i potencijalne predmete, primijeni načelo razmjernosti i tako na najbolji mogući način ostvari svoja uloga i funkcija. Novela ZPP-a iz 2019. upućuje na to da bi automatski i mehanički “filtri” u postupku danas trebali ustupiti svoje mjesto fleksibilnim i kontekstualnim “filtrima” - baš kao što bi se i u drugim sferama života trebalo preferirati tehnološki napredne filtre koji se bez vremenskog kašnjenja podešavaju prilikama i potrebama. Vjerujem da bi i u budućim diskusijama oko žalbenog “filtra” to mogla biti izgledna opcija za upravne sporove, a možda poslije i za sve druge sporove građanske naravi.

No, kakav je “filtar” za pravne lijekove potreban - i je li uopće potreban - ovisi o namjeni pravnoga lijeka te o ulozi suda koji o njemu odlučuje u nacionalnom sustavu pravosuđa. Kao što smo prije pokazali, novi “fil-

⁴¹ Kako pokazuju službene statistike, nakon liberalizacije “filtra” broj primljenih predmeta Visokog upravnog suda značajno se povećao do mjere koja je dovela u pitanje funkcioniranje toga suda. Konkretno, taj broj skočio je sa 1.838 (2014.) na 3.436 (2015.), 5.017 (2016.), 5.040 (2017.) te 6.026 (2017.). Istovremeno, broj neriješenih predmeta skočio je sa 722 u 2015. na 2.762 u 2018. U Izvješću o stanju sudbene vlasti za 2018. upozorava se na to da je od 2015. stopa ažurnosti u značajnom opadanju, a da se istodobno trajanje postupka povećava.

tar” revizije po dopuštenju rezultat je modernog promišljanja uloge i funkcije Vrhovnog suda te dosljednog ostvarenja njegove ustavne uloge. Što bi bilo prikladno za upravne sporove u velikoj mjeri ovisi o promišljanju systemske uloge i funkcije Visokog upravnog i Vrhovnog suda u upravnim sporovima, organizaciji i vođenju upravnosudskih postupaka te suodnosu upravnih postupaka i upravnog sudovanja kao sastavnih dijelova procesnoga kontinuuma u kojem se mora djelotvorno odlučivati o pravima i obvezama stranaka. To su ujedno i početne premise u odgovaranju na pitanje o tome kako organizirati racionalan sustav pravnih lijekova u upravnim sporovima, čime ćemo se u kratkim crtama pozabaviti u narednom dijelu ovoga rada.

5. O PREMISAMA RACIONALNOG SUSTAVA PRAVNIH LIJEKOVA U UPRAVNIM SPOROVIMA

5.1. O POVIJESNIM UZROCIMA RAZLIČITIH SMJEROVA RAZVOJA GRAĐANSKOG I UPRAVNOG SUDSTVA

Da bismo odgovorili na pitanje kako organizirati racionalan sustav pravnih lijekova u upravnim sporovima, moramo započeti s dijagnozom problema i analizirati što je u prošlosti doprinijelo tome da upravni sporovi danas budu u položaju u kakvom jesu te zašto je reforma parničnog prava danas otišla u suprotnom smjeru od reforme upravnih sporova.

Odgovori na to pitanje mogu biti različiti, a sigurno je i da potpun odgovor traži sveobuhvatnu analizu. Ja bih jedan dio odgovora dao polazeći od utvrđenja da je odnos prema sudskoj zaštiti građana od djelovanja uprave na području Hrvatske od samih početaka bio karakteriziran nestabilnošću te svojevrsnom neodlučnošću koja je dovodila do stalnog lutanja i proliferacije hibridnih rješenja, bez ustaljenih normi, obrazaca i običaja u sudskoj kontroli rada uprave.

U kontekstu upravnog sudovanja nerijetko se govori o hrvatskoj tradiciji upravnog sudovanja.⁴² No, ispravnije bi bilo govoriti u pluralu - o tradicijama upravnosudskog nadzora, jer su se pravne forme zaštite građana od nezakonitog rada upravnih tijela na području Hrvatske stalno mi-

⁴² V. npr. Medvedović, Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj, u: Koprić (ur.), Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 55 (o “vrlo dugoj tradiciji upravnosudskog nadzora zakonitosti uprave”); Koprić, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, Hrvatska javna uprava, 6:1 (2006.), str. 231 (o “značajnoj tradiciji sudske kontrole uprave”).

jenjale. Ako se tradicija poima kao ustaljeni običaj ili kulturno nasljeđe koje se prenosi s generacije na generaciju,⁴³ moglo bi se tvrditi i da Hrvatska u biti i nema tradiciju upravnog sudovanja, odnosno da je ta tradicija umjetno proizvedena.⁴⁴ Naime, odnos prema sudskoj kontroli uprave bitno se mijenjao i u okviru jedne generacije, a običaji o kojima se u povijesnim pregledima upravnog sudovanja u ovom dijelu Europe govori u najvećem su dijelu običaji drugih: habsburška tradicija jednostupanjskog bečkog upravnog suda (od 1876.), francuski običaj kontrole uprave putem *Conseil d'État* (posredovan od 1919. kroz Državni savjet u Kraljevini Jugoslaviji) ili socijalistička tradicija partijske kontrole uprave u kojoj, od 1945. do 1952., mjesta za sudsku kontrolu djelovanja uprave u bitnome i nije bilo.⁴⁵ Jedina povezujuća crta mogla bi eventualno biti dominantna svijest - barem među pravnicima i obrazovanim dijelom stanovništva - da samovolju uprave treba ograničavati te da bi u tu svrhu bilo poželjno imati djelotvorno sredstvo i neovisna kontrolna tijela. Ako je i točno da su hrvatski pravници prije Drugog svjetskog rata imali običaj "pomno pratiti rad" upravnih sudova u Austriji, komentirati njegove judikate i "žaliti što u kontinentalnoj Hrvatskoj nema odgovarajućeg suda",⁴⁶ jednako je tako točno i da "u autonomnim poslovima u Hrvatskoj i Slavoniji nije bilo opće upravnosudske kontrole".⁴⁷

Jedini koliko-toliko autonomni i autentični proizvod hrvatskog zakonodavstva prije Drugog svjetskog rata bila je Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu za Banovinu Hrvatsku iz 1939. godine⁴⁸ koja iz objektivnih razloga nije imala prilike da uspostavi tradiciju, jer je 1942. bila abrogirana.⁴⁹ Stoga, najdugovječnija kontinuirana "tradicija" sudske kontrole uprave prije državnopravnog osamostaljenja bila je ona od 1952. do 1991. godine, no i ona je bila bremenita zaokretima: od ograničene upravnosudske kontrole od strane specijaliziranih vijeća vrhovnih sudova republika (od

⁴³ Usp. Congar, Y., *The Meaning of Tradition*, 2004., str. 9.

⁴⁴ O sličnom procesu naknadnog "otkrivanja tradicije" u drugim zemljama usp. Hobsbawm, u: Hobsbawm/Ranger (ur.), *The Invention of tradition*, Cambridge, 1983., str. 15-42.

⁴⁵ Usp. Medvedović, *Razvoj upravnog sudovanja*, cit.; Medvedović, *Povijesni pregled organizacije upravnog sudstva u Hrvatskoj*, cit.; Koprić, *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije*, cit.

⁴⁶ Medvedović, *Razvoj upravnog sudovanja*, cit., str. 57.

⁴⁷ Koprić, *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije*, cit., str. 226.

⁴⁸ V. tekst Uredbe u: Sagadin, *Upravno sudstvo*, Beograd, 1940., str. 206 i d.

⁴⁹ O stanju upravnosudskog nadzora u Banovini Hrvatskoj i NDH usp. Medvedović, *Razvoj upravnog sudovanja*, cit., str. 59-60.

1952. do 1977.) do osnivanja jednostupanjskog Upravnog suda (od 1977. do 1991.) kao suda koji je većim dijelom osnovan emancipacijom odjela za upravne sporove Vrhovnog suda SRH.⁵⁰ Druga konstanta u razdoblju prije 1991. također nije išla u prilog pravnoj modernoj upravnosudskoj kontroli - naime, sve do Ustava iz 1991. društveno-politički sustav bio je utemeljen na načelu jedinstva državne vlasti, što svakako nije pogodovalo promicanju modernog koncepta sudske kontrole u kojem neovisna sudbena vlast nadzire i uravnotežuje izvršnu vlast.

5.2. IMPLIKACIJE “EUROPEIZACIJE” UPRAVNOG SUDOVANJA

Nedostatak tradicije ili pluralizam tradicija može biti i prednost. Naime, umjesto slijeđenja preuzetih obrazaca, koji mogu biti zastarjeli ili loši, otvorena je mogućnost da se slijedeći najbolje prakse drugih oblikuje modern i aktualan sustav koji odolijeva izazovima novog vremena. Kako je reforma upravnog sudstva većim dijelom koincidirala s procesom pridruživanja Europskoj uniji, logično je bilo tražiti inspiraciju u europskim trendovima i tradicijama.⁵¹ Ako se pod time smatralo da je reforma jednostavna jer je dostatno preuzeti dominantan europski model, vrlo brzo uvidjelo se da nije tako: u EU-u “ne postoji jednoobrazni sustav institucionalnog ustroja upravnog spora ... štoviše ne postoji čak niti sustav koji dominira nad ostalima.”⁵²

Ono što u EU-u postoji jesu međutim zajednička načela demokracije i vladavine prava, koja uključuju i zaštitu ljudskih prava i sustav podjele vlasti, ali i pravnu sigurnost i zaštitu od arbitrarnosti. Ti elementi kao dio europskih standarda igraju sve veću ulogu i u oblikovanju sustava sudske kontrole uprave.⁵³ Iako su na prvi pogled ta načela fluidna i nedovoljno

⁵⁰ Usp. Koprić, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, cit., str. 227-228; Medvedović, Povijesni pregled organizacije upravnog sudstva u Hrvatskoj, cit., pod 6.5.; Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 29:1 (2008.), str. 114-115 (bilj. 17).

⁵¹ Cjelovita reforma pravosuđa (uključujući i upravno sudovanje) bila je važan dio zahtjeva iznesen u *avis* Europske komisije; no, i neovisno o tome, standardi zaštite ljudskih prava koji su prihvaćeni kao temeljno opredjeljenje u procesu pridruživanja upućuju na potrebu harmonizacije s pravnim sustavima država članica EU-a. Europeizaciji upravnog sudovanja posvećeno je više radova i zbornika (v. npr. Koprić (ur.), Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj (2014.)).

⁵² Đerđa, Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u RH, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 45:1 (2008.), str. 93.

⁵³ Slično i Koprić, Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, cit., str. 15-16.

određena da bi mogla poslužiti kao recept za izgradnju konkretnog institucionalnog okvira, ona imaju i konkretne praktične implikacije.

Prva takva implikacija jest **judicijalizacija** kontrole zakonitosti rada uprave, koja dovodi do toga da se, bez obzira na to o kakvom je tijelu formalno riječ, pravila rada i postupanje nadzornih tijela sve više približavaju temeljnim standardima građanskog sudskoga postupka. Kao što navode komparativne studije, čak i u državama u kojima postoji posebna i odijeljena grana upravnog sudovanja, na djelu je proces približavanja specijaliziranog sudstva i redovitih sudskih instancija.⁵⁴ Takav trend uvjetovan je i praksom Europskog suda za ljudska prava koji je postupno širio razumijevanje pojma “građanska prava i obveze” proširujući ga na mnoge predmete stavljene u nadležnost upravnih tijela⁵⁵ čime se ista procesna jamstva neovisnosti, nepristranosti, javnosti, kontradiktornosti, saslušanja stranaka te prava na postupak u razumnom roku koja vrijede za parnični postupak importiraju kao obvezatni konvencijsko-konstitucionalni element upravnosudskog postupka.

5.3. O NEDOVRŠENOJ RECEPCIJI EUROPSKIH PROCESNIH VRIJEDNOSTI U UPRAVNOM SPORU

I u Hrvatskoj je neposredni poticaj za reformu upravnog sudovanja koji je doveo do aktualne organizacijske strukture upravnog sudstva bilo nepostojanje javnog i kontradiktornog postupka pune sudske jurisdikcije u upravnom sporu, što je prepoznato kao nesukladnost pravu na pošteno suđenje iz čl. 6. Europske konvencije zbog koje je u prijelaznom razdoblju bila izjavljena rezerva prilikom ratifikacije.⁵⁶ Međutim, ova linija vodilja, iako inicijalno prisutna u radu na ZUS-u iz 2010., nije poslije bila dosljedno slijeđena ni u kasnijim zakonskim izmjenama, ni u praksi. Što se tiče izmjena, stanje je vrlo jasno opisao Medvedović kada je u raspravi pred HAZU naveo da one “nisu temeljene na ozbiljnim stručnim analizama”, nego su “više plod impresija i želje da se hitro otklone neki problemi”

⁵⁴ Vidi Woehrling, *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe*, Hrvatska javna uprava, 6:3 (2006.), str. 41; Koprić, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja*, cit., str. 7.

⁵⁵ V. Uzelac, *Hrvatsko procesno pravo i jamstvo “pravičnog postupka”*, cit., str. 1014-1015.

⁵⁶ V. npr. Đerđa, *Upravni spor u Hrvatskoj*, cit., str. 13-14; Garašić, *O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, supplement, 1998., str. 967-1004.

uz neminovno otvaranje novih dilema.⁵⁷ I u praksi je, umjesto nastavka inzistiranja na punom kontradiktornom postupku pred upravnim sudovima koji u najvećem dijelu slučajeva rezultira meritornom odlukom suda o pravu stranaka (tzv. reformacijske odluke), nastavila dominirati prethodna kasacijska praksa.

Sve je to dovelo do toga da se parnične i upravnosudske reforme počnu kretati u različitim smjerovima. Već su prve izmjene ZUS-a iz 2012. godine, iako nažalost sukladne (lošim) trendovima iz parničnog postupka, ukidanjem kolegijalnog sudovanja na prvom stupnju učinile korak natrag u odnosu prema najboljim europskim praksama kako parničnog tako i upravnog sudovanja.

5.4. PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM SPORU: PROCESNE REFORME KAO UZROK KRIZE IDENTITETA VUSRH

Pravo razmimoilaženje u organizacijskim strukturama između parničnog i upravnog sudovanja počinje se pojavljivati u trendovima da se postupno sve veći broj predmeta počinje stavljati u neposrednu prvostupanjsku nadležnost Visokog upravnog suda. Po aktualnim analizama, od početka rada dvostupanjskog upravnog sudstva 2012. godine pa do danas broj predmeta koji su prema posebnim zakonima stavljeni u prvostupanjsku nadležnost Visokog upravnog suda porastao je deset puta, s oko 1 na oko 10 posto, s trendom daljnjeg rasta.⁵⁸ Ako se takav trend nastavi, to bi u najboljem slučaju moglo dovesti do konfuzije oko uloge i funkcije Visokog upravnog suda, a u najgorem moglo vratiti upravno sudovanje u stanje u kojem je bilo prije reforme iz 2010. godine.

U svakom slučaju, pojavljivanje većeg broja predmeta u nekim pravnim područjima (pravo na pristup informacijama, javna nabava, tržišno natjecanje, lokalna i područna samouprava, nadležnost Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti) kojima se zaobilaze prvostupanjski upravni sudovi još je jedan indikator suprotnih trendova na različitim krajevima pravosudnog sustava. Dok se u kaznenoj grani sudovanja osniva poseban apelacijski sud radi toga da bi se Vrhovni sud mogao koncentrirati na svoju glavnu ulogu i funkciju, Visoki upravni sud novim izravnim nad-

⁵⁷ Medvedović, Povijesni pregled organizacije upravnog sudstva u Hrvatskoj, cit., pod 7.3.8.

⁵⁸ Prema podacima iz Visokog trgovačkog suda, dok je 2012. taj sud u tek 1,2 posto ukupnog broja primljenih predmeta sudio kao prvostupanjski sud, u 2019. godini od ukupno primljenih 5.459 predmeta u 526 predmeta (9,6 posto) VUSRH je neposredno sudio u prvom stupnju.

ležnostima biva doveden u pitanje kao apelacijski sud, čime je na dnevni red stavljena sistemska pozicija - uloga i funkcija toga suda - u sustavu organizacije pravosuđa u Republici Hrvatskoj.

Temeljno pitanje o identitetu Visokog upravnog suda (odnosno njegova prethodnika Upravnog suda) u okviru domaćeg pravosudnog sustava to je ozbiljnije zato što je taj sud u proteklih nekoliko desetljeća percipiran u tri različite i uzajamno nekompatibilne uloge. S jedne strane, uzimajući u obzir njegov nastanak (izdvajanje iz Vrhovnog suda) kao i vrlo reducirane mogućnosti kontrole povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje, taj se sud *de facto* smatrao svojevrsnim vrhovnim upravnim sudom - konačnom instancijom sličnom *Conseil d'État* u Francuskoj. S druge strane, nakon osnivanja prvostupanjskih upravnih sudova, on je funkcionalno postao žalbeni (apelacijski sud), dakle sud koji u drugom stupnju kontrolira ispravnost prvostupanjskih odluka. Novim trendom jačanja njegove izvorne sudske nadležnosti kao i kroz težnje da u toj ulozi on provodi kontradiktoran postupak pune jurisdikcije, on u određenoj mjeri postaje i prvostupanjski sud.

Koja od tih uloga i funkcija treba biti prava misija Visokog upravnog suda - treba li on biti sud prve, druge ili posljednje instancije? Na to pitanje odgovor će dati budućnost, a ja bih u ovome radu samo dao sugestiju u pogledu jednog od mogućih poželjnih odgovora slijedeći iskustva iz reforme parničnog postupka.

5.5. PREMISE ZA RACIONALNU ORGANIZACIJU UPRAVNOG SUDOVANJA

Za racionalnu organizaciju upravnog sudovanja i funkcionalan sustav pravnih lijekova u upravnim sporovima potrebno je definirati polazne premise, a njih vidim u **harmonizaciji s ustavnom ulogom Vrhovnog suda, koordiniranoj nacionalnoj mreži specijaliziranih sudova, afirmaciji višestupanjskog odlučivanja uz jasnu podjelu rada pojedinih instancija, internoj supspecijalizaciji viših sudova te osiguranju djelotvorne i brze pravne zaštite, redovito u postupku pune jurisdikcije**. U kratkim crtama objasniti ću ove premise.

Harmonizacija s ustavnom ulogom Vrhovnog suda. U odnosu na harmonizaciju s ustavnom ulogom Vrhovnog suda, valja krenuti od specifičnog uređenja hrvatske hijerarhije sudbene vlasti koja ne predviđa više "vrhovnih" instancija. Vrhovni sud trebao bi i u parničnim postupcima i u

upravnim sporovima na usporediv način obavljati svoju temeljnu funkciju - osiguranje jedinstvene primjene prava. Nakon reforme revizije kao pravnog lijeka u parničnom postupku isti je model ne samo poželjan već i nužan u upravnim sporovima (v. *supra*, pod 3.). Pravila o reviziji po dopuštenju mogla bi se u upravnim sporovima neposredno preuzeti ili primjenjivati na odgovarajući način. Time bi i poseban pravni lijek "izvanrednog preispitivanja" - ionako danas već ponešto zastario i izobičajan - postao nepotreban, a praktički rezultati zbog fleksibilnosti "filtra" ne bi doveli do prekomjernog opterećenja najviše sudske instancije.

Koordinacija nacionalne mreže specijaliziranih sudova i afirmacija višestupanjskog odlučivanja uz jasnu podjelu rada. Ova premisa govori o tome da bi sistemska arhitektura pravosudnog sustava, kako u odnosu na sudove opće nadležnosti tako i specijalizirane sudove koji odlučuju o građanskim pravima i obvezama (shvaćenih u smislu prakse ESLJP-a), trebala biti jasna i usklađena. U osnovi, trebala bi se sastojati od jednog sloja prvostupanjskih sudova, koji neposredno obavljaju funkciju pravosuđenja (općinski sudovi/trgovački sudovi/upravni sudovi), jednog sloja sudova koji obavljaju apelacijsku funkciju, otklanjajući bitne pogreške u suđenju i postupanju (županijski sudovi, visoki trgovački i visoki upravni sud), završavajući na najvišoj instanciji koja u javnom interesu ujednačava primjenu prava. U takvoj organizaciji sustava Visoki upravni sud trebao bi u prvom redu biti apelacijska instancija, a njegova bi osnovna funkcija trebalo biti otklanjanje pogrešaka u postupanju i suđenju upravnih sudova, njihova koordinacija i usmjeravanje upravnosudske prakse. Takva podjela rada između upravnih sudova i Visokog upravnog suda trebala bi biti dominantna i direktivna, iako ne bi isključivala iznimke - jednako kao što i u sustavu parničnog sudovanja postoje (rijetki) slučajevi u kojima je prvostupanjska nadležnost stavljena u ruke županijskog, a ne općinskog suda.⁵⁹ Međutim, takve bi iznimke trebale biti restriktivno propisane te se pojavljivati samo kad za njih postoje osobito opravdani razlozi. One, naime, dovode u pitanje redovit trostupanjski postupak, eliminiraju pravo na žalbu i/ili prenose pritisak na Vrhovni ili Ustavni sud koji može prouzročiti poremećaj u njihovoj ulozi i funkciji. Ako se i može prihvatiti argument da bi za svaki sud, bez obzira na položaj u pravosudnoj hijerarhiji, moglo biti poželjno da s vremena na vrijeme promijeni perspektivu i odlučuje

⁵⁹ Tako npr. županijski sud u prvom stupnju odlučuje o kolektivnim antidiskriminacijskim tužbama, o zabrani štrajka, o poništaju nekih arbitražnih odluka i sl.

kao prvostupanjski sud (a, za najviše sudove, ponekad i kao drugostupanjski sud),⁶⁰ ovakvi poremećaji u instancijskoj (funkcionalnoj) nadležnosti moraju zadržati svojstvo iznimnosti. Ako se nastavi trend da VUSRH kao sud u kojem radi dvadesetak sudaca godišnje postupa u preko 500 prvostupanjskih predmeta, to može u značajnoj mjeri dovesti u pitanje njegovo djelovanje kao apelacijskog suda. Stoga smatram da se aktualni postotak prvostupanjskih predmeta Visokog upravnog suda (oko 10 posto) može smatrati apsolutnim maksimumom koji se ni u kojem slučaju ne bi smio povećavati.

Interna supspecijalizacija viših sudova. Upravno sudovanje danas traži sve više specijaliziranog znanja iz vrlo različitih i brzo mijenjajućih područja. Određenje upravnih sudova kao “specijaliziranih sudova” zato nije više sasvim akuratno - reći o “upravnom sudu” da je sadržajno “specijaliziran” jest jednako toliko točno koliko je u medicini ispravno govoriti o “liječniku opće prakse” ili o “kirurgu” kao o “liječnicima specijalistima”. Specijalizacija u upravnom sudovanju ne bi se trebala sastojati u primjeni posebnih procesnih pravila; upravo suprotno, konvergencija parničnog i upravnog sudovanja o kojoj smo već govorili te fleksibilizacija procesnih pravila građanskog prava mogla bi dovesti do toga da u budućnosti pravila postupka za sudove opće nadležnosti i upravne sudove budu uglavnom istovjetna - jednako kao što je to danas s pravilima postupka za sudove opće stvarne nadležnosti i trgovačke sudove. Prava specijalizacija trebala bi se odigrati u okviru upravnih sudova kao supstantivna supspecijalizacija: specijalizacija za pojedine specifične i tehnički visokozahitljive teme kao što su pravo tržišnog natjecanja, koncesije i sl. Danas se takva supspecijalizacija susreće čak i tamo gdje je nadležnost za upravne sporove dana sudovima opće stvarne nadležnosti.⁶¹ Sadržajna specijalizacija postaje posebno važna na višim razinama sudovanja, gdje je u postupku pred žalbenim i najvišim sudskim instancijama nužno da sud može razumjeti nova

⁶⁰ Ako je temeljna funkcija sudova suđenje, tj. primjena prava na utvrđeno činjenično stanje, korisno je održati kontinuitet te funkcije i na višim sudovima čija je funkcija načelno kontrolne naravi. U tom smislu, u zapadnim pravosudnim sustavima poneki predmeti nerijetko se rješavaju u prvom i posljednjem stupnju na najvišim sudovima. Dobar primjer su tužbe za poništaj arbitražnog pravorijeka u Švicarskoj i Austriji, o kojima neposredno odlučuju najviši sudovi u tim državama. U Hrvatskoj u građanskom postupku također u rijetkim slučajevima Vrhovni sud obavlja zadaću žalbenog suda (ako je u prvom stupnju odlučivao županijski sud). Dokle god su ti slučajevi svedeni na rijetke iznimke koje ne prijete izazivanju sistemskog poremećaja, one mogu biti dobrodošle i korisne.

⁶¹ Usp. o takvoj specijalizaciji Weehrling, op. cit., str. 23.

kretanja te staviti predmet spora u širi kontekst razvoja prava i društva. Poreške uzrokovane nerazumijevanjem materije mogu na toj razini imati teške i nepopravljive posljedice. U nekim se većim jurisdikcijama u Europi zato danas osnivaju posebni, po sektorima specijalizirani apelacijski sudovi.⁶² U Hrvatskoj bi velik korak naprijed bio već i uža specijalizacija na razini odjela Visokog upravnog suda. U istom se smislu može podržati i ideja specijalizacije na Vrhovnom sudu, u kojemu trenutno o predmetima iz upravnosudske nadležnosti odlučuje Građanski odjel toga suda.⁶³ Svaku specijalizaciju treba međutim vrlo pažljivo osmisliti kako ne bi rezultirala neželjenim posljedicama.⁶⁴

Osiguranje brze i djelotvorne pravne zaštite. Posljednja i praktički najvažnija premisa u reorganizaciji sustava pravnih lijekova u upravnim sporovima odnosi se na rezultat koji se kroz cjelokupni proces pružanja pravne zaštite mora ostvariti. Taj rezultat istovjetan je za parnični postupak i upravni spor, a riječ je o osiguranju pravodobne, učinkovite i kvalitetne pravne zaštite. Iskustvo iz reformi parničnog postupka pokazuje da je trajanje postupka razmjerno broju instancija te da se umnažanjem mogućnosti za žalbu (kako u odnosu na meritum tako i u odnosu na procesna pitanja kao što su npr. delegacija nadležnosti ili izuzeće sudaca) postupak lako može produljiti preko granice razumnoga trajanja.

5.6. REFORMACIJSKE I KASACIJSKE OVLAŠTI SUDA: USPOREDBA PARNIČNOG POSTUPKA I UPRAVNOG SPORA

Jedan od najvažnijih elemenata pravnih lijekova koji može utjecati na trajanje postupka jest propuštanje meritornog odlučivanja te vraćanje predmeta na niži stupanj. Upravo u kontekstu upravnih predmeta, Europski sud za ljudska prava ocijenio je mogućnost beskonačne petlje zbog višekratnog ukidanja i vraćanja na ponovno odlučivanje sistemskim nedostatkom hrvatskog prava koji sam po sebi dovodi do povrede prava na dje-

⁶² Tako je npr. u Engleskoj za žalbe protiv odluke telekomunikacijskih operatera u predmetima tržišnog natjecanja osnovan poseban upravni žalbeni tribunal, *Competition Appeal Tribunal*, nakon što se pokazalo da sudovi općenito nadležni za upravne sporove nemaju znanja potrebna za razumijevanje i valjano odlučivanje u tehnički složenim regulatornim pitanjima.

⁶³ U prilog specijalizacije za upravnosudske predmete na Vrhovnom sudu vidi: Kontrec, Kontrolne ovlasti Vrhovnog suda RH, pod 4. (uz naznaku da je riječ o osobnom stajalištu, a ne o stajalištu Vrhovnog suda). U Sloveniji Vrhovni sud uz Građanski i Kazneni odjel ima i Trgovački, Radno-socijalni i Upravni odjel.

⁶⁴ O prednostima i opasnostima sudske specijalizacije v. Uzelac, *Mixed Blessing of Judicial Specialisation: the Devil is in the Detail*, *Russian Law Journal*, 2:4 (2014.), str. 146-164.

lotvoran sudski postupak.⁶⁵ Iako se u procesnim reformama (podjednako kod parničnog postupka i upravnog spora) naglasak stavio na izbjegavanje *višestrukog* ukidanja (*successive remittals*), već sama učestalost ukidnih (kasacijskih) odluka u odnosu na preinačujuće (reformacijske) odluke ima bitan utjecaj na trajanje postupka. Zbog toga djelotvorne pravne tradicije germanskog pravnog kruga redovito izbjegavaju ukidne odluke o pravnim lijekovima, posebno kada je riječ o žalbi kao redovnom pravnom lijeku. Slično bi trebalo vrijediti i za odlučivanje u upravnom sporu, koje bi također trebalo težiti konačnom rješenju, umjesto ukidanja i vraćanja na ponovno odlučivanje.

U parničnom postupku u Hrvatskoj učinjeni su do sada određeni pomaci od kasacijskih prema reformacijskim odlukama: dok je npr. kod uspješnih žalbi 2001. godine 18 posto završavalo preinakom, a 82 posto ukidanjem i vraćanjem na ponovno suđenje, 2011. godine taj je odnos bio 63 prema 37 posto u korist ukidanja. U 2018. taj je odnos oko 59 prema 41 posto (i dalje u korist ukidnih odluka).⁶⁶ Taj omjer kasacijskih i reformacijskih odluka o parničnim žalbama svjedoči o značajnom pomaku i relativnom uspjehu, no on još uvijek u komparativnom kontekstu nije dovoljan (čak i ako se ograničimo u usporedbi samo na područje bivše Jugoslavije).⁶⁷

Ipak, za upravne sporove domaće statistike parničnih sudova bitno su bolje: naime, unatoč deklarativnom zagovaranju reformacijske nadležnosti novoosnovanih upravnih sudova, kasacijske odluke od početka su bile dominantne. Najnoviji podaci pokazuju da su reformacijske odluke i dalje rijetkost u praksi upravnih sudova. U ukupnom broju predmeta upravnih sudova u Republici Hrvatskoj u kojima je prihvaćena tužba u upravnom sporu, udjel odluka donesenih u sporu pune jurisdikcije kretao se u razdob-

⁶⁵ Usp. Božić protiv Hrvatske, 22457/02, presuda od 29. lipnja 2006, t. 36; v. i Vajagić protiv Hrvatske, 30431/03, presuda od 20. srpnja 2007., t. 44.

⁶⁶ V. Uzelac, A., Features and Shortcomings of Appellate Review in Civil and Administrative Cases in Croatia, u: Uzelac/van Rhee (ur.), Nobody's Perfect. Comparative Essays on Appeals and other Means of Recourse against Judicial Decisions in Civil Matters, Cambridge - Antwerp - Portland: Intersentia, 2014., str. 248-249 (s podacima citiranima prema statističkim pregledima Ministarstva pravosuđa).

⁶⁷ Iako je dosta značajno da se odnos ukidnih i preinačujućih odluka sa 5:1 promjenio u 3:2 (no još uvijek uz prevladavanje ukidnih), u neposrednom susjedstvu, u Sloveniji, već više godina preinačujućih odluka ima više no ukidnih. Tako je npr. u ukupnom broju odluka o pravnim lijekovima u Sloveniji u 2018. godini bilo 17 posto preinačujućih i 15 posto ukidnih odluka, uz 68 posto potvrđujućih. Usp. Letno poročilo o učinkovitosti i uspešnosti sodišč, Vrhovno sodišče RS, maj 2019., str. 56.

lju između 2016. i 2018. od maksimalnih 33,57 posto (2016. u zagrebačkom Upravnom sudu) do minimalnih 11,93 (2016. u splitskom Upravnom sudu). Prema ukupnom broju presuda upravnih sudova, omjer odluka u postupku pune jurisdikcije kreće se između maksimalnih 10,65 posto (u Zagrebu u 2016.) i minimalnih 3,47 posto (u Splitu u 2018.).⁶⁸ Trendovi također nisu ohrabrujući: od svih prvostupanjskih upravnih sudova, jedino u Rijeci raste udjel odluka donesenih u sporu pune jurisdikcije,⁶⁹ dok u svim ostalim prvostupanjskim upravnim sudovima taj udjel pada.⁷⁰ Ostaje istražiti i uzroke velikih regionalnih razlika - zašto je npr. udjel postupaka pune jurisdikcije više nego triput veći u Zagrebu negoli u Osijeku.⁷¹

Ako se aktualni podaci iz parničnih postupaka i upravnih sporova usporede, proizlazi da udjel preinačujućih odluka po žalbi u parničnom postupku, koliko god je još razmjerno nizak, ipak bitno prelazi udjel postupaka pune jurisdikcije u upravnom sporu. Ako je u 2018. u slučaju uspjeha žalbe u građanskim stvarima bilo 41,47 posto preinačujućih presuda,⁷² u istoj je godini u prosjeku bilo 23,92 posto upravnih presuda u postupku pune jurisdikcije (udjel u usvajajućim presudama).⁷³ Usporedba udjela u ukupnom broju riješenih predmeta dolazi do sličnih rezultata: dok odluke u postupku pune jurisdikcije čine u prosjeku tek oko 6,45 posto svih odluka u predmetima upravnih sudova, u odlukama po žalbama u parničnom postupku preinačujuće odluke čine oko 11,5 posto.⁷⁴

Usporedba s odlukama o žalbama u upravnim sporovima u Sloveniji također može biti zanimljiva. Istina, u Sloveniji je također omjer kasacijskih i reformacijskih odluka lošiji u žalbenom postupku u upravnom sporu

⁶⁸ Podaci navedeni prema evidenciji presuda u postupku pune jurisdikcije koju je prikupio Visoki upravni sud RH u studenom 2019.

⁶⁹ Od 5,1 posto ukupnog udjela odnosno 14,7 posto udjela u usvajajućim presudama u 2016. godini do 9,2 posto udjela u ukupnom broju presuda odnosno 28,7 posto u usvajajućim presudama u 2018.

⁷⁰ U Zagrebu sa 10,65 posto na 9,56 posto; u Splitu sa 4,19 na 3,47 posto; u Osijeku sa 4,17 posto na 3,58 posto (udjel u ukupnom broju donesenih presuda).

⁷¹ Između 11,94 posto u Zagrebu i 3,58 posto u Osijeku (podaci za 2018. godinu - udjel u ukupnom broju presuda).

⁷² Podaci prema Statističkom izvješću MP za 2018., pod 6.3. (potvrđujuće odluke te predmeti riješeni "na drugi način" i "remisorno" izuzeti su iz usporedbe).

⁷³ Prema podacima VUSRH (izračunato kao prosjek podataka četiriju upravnih sudova).

⁷⁴ V. podatke o načinu rješavanja građanskih predmeta po žalbama u 2018., Statistički pregled MP, *ibid.*, str. 32.

od istoga omjera na parničnim sudovima.⁷⁵ No, ipak je broj preinačujućih odluka o žalbama u upravnom sporu u Sloveniji značajan: omjer preinačujućih i ukidnih odluka kod Upravnog je sudišća oko 33 prema 67 posto, a preinačujuće odluke čine oko 13,5 posto svih žalbenih odluka u upravnim sporovima u Sloveniji. U Hrvatskoj, u odnosu na žalbe u upravnim sporovima, udjel presuda donesenih u predmetima u kojima se Visoki upravni sud koristio svojim reformacijskim ovlastima čak je i viši no u Sloveniji i iznosi 40,24 posto (u odnosu prema ukupnom broju usvojenih žalbi), no zbog relativno malenog broja usvojenih žalbi (11,50 posto), udjel preinačujućih odluka u odnosu prema ukupnom broju žalbi znatno je manji nego u Sloveniji - samo 4,63 posto, ponajviše zbog iznimno velikog broja žalbenih predmeta i iznimno malog udjela prihvaćenih žalbi kod VUSRH nakon zakonskih promjena iz 2015.⁷⁶

Ova usporedba ponovo upućuje na važnost postojanja adekvatnog “filtra” (v. više *supra*, pod 4.), ali pokazuje da se i u Hrvatskoj uz zalaganje svih dionika može osigurati visok - a u budućnosti nadamo se još i viši - udjel odluka koje neće predmet vraćati na ponovno odlučivanje, već će voditi konačnom i djelotvornom rješenju pitanja o kojima se postupak vodi. Tek kada na mjestu bude kombinacija fleksibilnog “filtra” i visokog udjela reformacijskih odluka na svih stupnjevima postupka, moći će se kazati da su ostvarene pretpostavke za osiguranje brze i djelotvorne pravne zaštite.

5.7. O SMANJENJU BROJA PROCESNIH INSTANCIJA KAO ALTERNATIVI ZA “FILTRE” I REFORMACIJSKO SUDOVANJE

Ima li alternative za razvoj procesnih “filtara” i postupnu redukciju kasacijskog odlučivanja? Imperativ djelotvornosti pravne zaštite kod upravnih sporova dao je povoda i razmišljanjima o tome kako valja reducirati ukupan broj koraka u kontinuumu odlučivanja o upravno-pravnim

⁷⁵ U Sloveniji je na Upravnom sudišću omjer kasacijskih i reformacijskih odluka 13,4 posto preinačujućih prema 27,3 posto ukidnih uz 59,4 posto potvrđujućih odluka. Usp. *ibid*.

⁷⁶ Valja upozoriti da je ukupan broj postupaka u kojima je kod Upravnog sudišća u Sloveniji bio uloženi pravni lijek u 2018. bio 621, a da je ukupan broj svih konačnih odluka kod istoga suda bio 187. U istoj godini Visoki upravni sud primio je 6.026 predmeta, što je gotovo deset puta više. Ako se uspoređuju apsolutne brojke, u Sloveniji je u prošloj godini sveukupno doneseno 25 preinačujućih presuda u žalbama kod Upravnog sudišća, dok je u Hrvatskoj u istom razdoblju kod VUSRH bilo 235 presuda u kojima je žalba usvojena u postupku pune jurisdikcije. Usporedba se temelji na podacima iz službenih statistika (Letno poročilo, 2018., str. 56) te statističkim podacima prijavljenima od VUSRH.

predmetima. Neki su autori izrazili očekivanja da će s vremenom doći “do isključenja drugog stupnja upravnog odlučivanja u upravnom postupku u značajnom broju upravnih područja i upravnih stvari” kako bi se on provodio u samo tri razine (jedna u upravnom postupku i dvije u upravnom sporu).⁷⁷ Možda je to predviđanje ispravno - možda zaista u okviru upravnosudskog postupke gordijski čvor treba rješavati radikalnim metodama, pa umjesto inzistiranja na “filtrima” i reformacijskom odlučivanju valja eliminirati pojedine instancije. No smatram da je za takav, ponešto pesimističan zaključak, još prerano.

Ne treba zaboraviti da instancijska kontrola, kako u upravnom tako i u upravnosudskom postupku, ima svoju važnu funkciju. Kvalitetno organiziran upravni postupak, uz korištenje metodama mirnog rješavanja sporova, trebao bi rezultirati time da na višim instancijama i u upravnom sporu završava mnogo manji broj predmeta. Upozorio bih i na to da sam broj procesnih koraka nije nužno jedina determinanta trajanja. Kako pokazuju komparativni primjeri, postupak koji potencijalno ima dva upravna i tri upravnosudska stupnja može biti kraći od postupka u jednom upravnom i jednom upravnosudskom stupnju. Uz redukciju kasacijskih odluka te eliminaciju nepoštovanja sudskih odluka od upravnih tijela, dobra organizacija svih stupnjeva postupanja, uz odgovarajuće i djelotvorne “filtre” te kvalitetno planiranje tijeka i trajanja postupka, može osigurati brzu i učinkovitu zaštitu bez obzira na veći broj koraka u postupku. Za to je međutim presudno prihvaćanje načela razmjernosti te uvođenje suvremenih metoda upravljanja predmetima (*case management*) uz korištenje modernim tehnologijama - a to je tema za drugi rad, u kojem se ponovo mogu komparirati iskustva parničnog i upravnog sudovanja.

6. ZAKLJUČAK I SAŽETAK ISTRAŽIVANJA

U ovom radu pokazao sam da parnične i upravnosudske reforme nisu koordinirane te da se u nekim bitnim elementima zaista kreću u suprotnim smjerovima. Iako traganje za najboljim rješenjima i eksperimentiranje s različitim pristupima može ponekad biti korisno, čini se da nedostatak koordinacije u strateškom planiranju razvoja parničnog i upravnog sudstva ima samo negativne posljedice.

Uspoređujući razvoj pravnih lijekova u parničnom postupku, vidjeli smo da je Novela ZPP-a iz 2019. dovela do novog, konzekventnijeg pro-

⁷⁷ Koprić, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja*, cit., str. 8.

mišljanja uloge i funkcije Vrhovnog suda te da - iako se to moglo očekivati - ta reforma nije bila praćena sličnim promjenama u pristupu ulozi Vrhovnog suda u upravnim sporovima. Da bi se to dogodilo, potrebno je bitno preoblikovati aktualni pravni lijek kod tog suda - zahtjev za izvanredno preispitivanje odluke - te ga po aktivnoj legitimaciji podnositelja, postupovnim koracima i glavnoj namjeni uskladiti s novim konceptom revizije po dopuštenju.

Novi koncept revizije po dopuštenju sa sobom donosi i jedan znatno prikladniji i fleksibilniji “filtrar” od onoga koji se susreće u žalbenom postupku u upravnom sporu. Iskustvo s dvije verzije “filtra” za žalbu u upravnim sporovima - onoj prije i onoj nakon izmjena ZUS-a iz 2015. - uči nas da mehanički zakonski “filtri” redovito ili prebacuju ili podbacuju svoj cilj. Stoga bi proces “filtriranja” predmeta po uzoru na parnični postupak mogao biti dobar model i za upravne sporove, gdje bi također kroz dopuštenje za podnošenja pravnoga lijeka Visoki upravni sud mogao optimizirati svoje kapacitete i ostvariti najveći učinak odabirom da meritorno intervenira samo u onim slučajevima koji to zavrjeđuju te za koje se može očekivati da budu važni za razvoj upravnosudske prakse.

S obzirom na to da arhitekturu sustava pravnih lijekova određuje poimanje uloge i funkcije pojedinih sudova, u zaključnom su dijelu rada iznesene sugestije o tome kako uskladiti različite grane specijaliziranog sudovanja i uspostaviti logičnu, preglednu i jasnu organizacijsku strukturu pravosuđa u kojoj između nižih i viših sudova postoji dobro definirana podjela rada. U takvoj organizacijskoj strukturi Visoki upravni sud trebao bi imati dominantno apelacijsku funkciju, a slučajevi u kojima bi djelovao kao prvostupanjsko sudsko tijelo trebali bi biti svedeni na minimalnu mjeru.

No, da bi sustav pravnih lijekova u upravnim stvarima bio funkcionalan i racionalan, trebao bi počivati na temeljnim premisama modernog sudovanja usklađenima s procesnim jamstvima iz čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Takve premise, prilagođene hrvatskom ustavnom ustroju, iznose se u posljednjem dijelu rada, uz poseban naglasak na potrebi interne specijalizacije i afirmaciji postupka pune jurisdikcije kao i dominacije reformacijskih pred kasacijskim odlukama u praksi odlučivanja po pravnim lijekovima. Samo na takvim premisama, koja su afirmirala i iskustva iz parničnih reformi, može se ostvariti pravodobna, kvalitetna i učinkovita pravna zaštita, što je ujedno i krajnji kriterij uspjeha kako za parnični postupak tako i za upravni spor.

CITIRANA LITERATURA

- Bratković, M., Revizija po dopuštenju, diss., Zagreb, Pravni fakultet, str. 84.
- Bratković, M., Što je važno pravno pitanje u reviziji?, Zbornik PFZ, 68: 5-6 (2018.), str. 853-880.
- Domej, T., What Is an Important Case? Admissibility of Appeals to the Supreme Courts in the German-speaking Jurisdictions, u: Uzelac, A.; van Rhee, C. H. (ur.), Nobody's Perfect. Comparative Essays on Appeals and other Means of Recourse against Judicial Decisions in Civil Matters, Intersentia, 2014., str. 277-286.
- Congar, Y., The meaning of tradition, Ignatius Press, 2004.
- Đerđa, D., Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 29:1 (2008.), str. 111-147.
- Đerđa, D., Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 45:1 (2008.), str. 75-94.
- Đerđa, D./Galić, A., Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 51:2 (2014.), str. 339-362.
- Galić, A., Reshaping the Role of Supreme Courts in the Countries of the former Yugoslavia, u: Uzelac, A.; van Rhee, C. H. (ur.), Nobody's Perfect. Comparative Essays on Appeals and other Means of Recourse against Judicial Decisions in Civil Matters, Intersentia, 2014.
- Galić, A., Učinak druge novele ZUS-a na upravni spor u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 36:1 (2015.), str. 557-578.
- Galić, A., Utjecaj dopuštenosti žalbe u upravnom sporu na njenu djelotvornost, Pravo u gospodarstvu, 6 (2016.), str. 925-946.
- Garašić, J., O upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u svjetlu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, supplement, 1998., str. 967-1004.
- Jolowicz, J. A., The Role of the Supreme Courts at the National and International Level, u: Yessiou-Faltsi, P. (ur.), The Role of the Supreme Courts at the National and International Level. Reports for the Thessaloniki International Colloquium, 21-25 May 1997, Sakkoulas Publications, 1998., str. 39-42.

- Katić, D., Razvoj uloge i funkcije Vrhovnog Suda Republike Hrvatske i dijalog s europskim sudovima i drugim vrhovnim sudovima u EU, u: Barbić (ur.), *Europska budućnost hrvatskoga građanskog pravosuđa*, Zagreb, HAZU, 2019., str. 107-118.
- Kontrec, D., Djelotvornost zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, u: *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, 2017., str. 55-63.
- Kontrec, D., Kontrolne ovlasti Vrhovnog suda Republike Hrvatske povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne sudske odluke, u: Barbić (ur.), *Upravno sudovanje u Hrvatskoj*, HAZU, 2017.
- Koprić, I., Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, *Hrvatska javna uprava*, 6:1 (2006.), str. 223-239.
- Koprić, I., Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, u: Koprić (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 1-20.
- Medvedović, D., Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj, u: Koprić (ur.), *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014., str. 55-92.
- Medvedović, D., Povijesni pregled organizacije upravnog sudstva u Hrvatskoj, u: Barbić (ur.), *Upravno sudovanje u Hrvatskoj*, HAZU, 2017.
- Sagadin, S., *Upravno sudstvo*, Beograd, Državna štamparija, 1940.
- Šikić, M., Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 54:1 (2017.), str. 179-201.
- Triva/Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, § 158, Zagreb, Narodne novine, 2004.
- Uzelac, A., Hrvatsko procesno pravo i jamstvo “pravičnog postupka” iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (supplement)*, 9 (1998.), str. 1005-1030.
- Uzelac, A., Ustavno pravo na žalbu u građanskim stvarima: jamstvo ispravnog pravosuđenja ili relikv prošlosti?, u: Uzelac/Garašić/Maganić (ur.), *Djelotvorna pravna zaštita u pravičnom postupku. Liber amicorum Mihajlo Dika*, Zagreb: Pravni fakultet, 2013., str. 219-241.
- Uzelac, A., Mixed Blessing of Judicial Specialisation: the Devil is in the Detail, *Russian Law Journal* 2:4 (2014.), str. 146-164.

- Uzelac, A., Features and Shortcomings of Appellate Review in Civil and Administrative Cases in Croatia, u: Uzelac/van Rhee (ur.), Nobody's Perfect. Comparative Essays on Appeals and other Means of Recourse against Judicial Decisions in Civil Matters, Cambridge - Antwerp - Portland: Intersentia, 2014., str. 229-257.
- Woehrling, J.-M., Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model. Hrvatska javna uprava 6:3, (2006.), str. 35-56.

