

УДК: 35.077.2(497.5:497.11)

CERIF: S 111, S 142

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_23106A

др *Невена* МИЛЕНКОВИЋ*
доцент Правног факултета Универзитета у Приштини –
Косовска Митровица, Србија

КАКО СЕ РАЗВИЈАЛА ДВОСТЕПЕНОСТ ХРВАТСКОГ УПРАВНОГ СУДСТВА: ШТА МОЖЕМО НАУЧИТИ? **

Сажетак

У овом чланку најважнија аутора усмерена је на развој институционалних жалби у управном систему Републике Хрватске у крајњем, петогодишњем временском периоду, почев од доношења Закона о управном систему 2010. године. Развој поменутог институционала се у датом периоду у хрватском управно-судском процесном праву одвијао кроз неколико етапа. Пажљиво проучавање сваке од њих јасно предочава како је свака наредна била одговор на претходну, прецизније, на слабости и недостатаке оне претходеће – мотивисана потребом и жељом да исте отклони и поправи. Имајући у виду да је Република Србија закорачила у озбиљне реформске процесе јавне управе, на ком путу јој предстоји и реформисање управног судства – чијим неизоставним семеном

* Електронска адреса аутора: nevena.petrovic@pr.ac.rs.

** Овај чланак је настао као резултат учешћа на пројекту „Правни поредак Србије и актуелни међународни и регионални процеси“ који се реализује на Правном факултету Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици (2021).

смањено увођење другог степена ујавног судовања, у овоме раду ћемо елаборацијом искушава једне од бивших република чланица некадашње Југославије, са којом нас изузев историјских момената дели и мноштво актуелних, покушајти да укажемо да је увођење жалбе у српском систему ујавног суда јосве реално, нужно и логично решење.

Кључне речи: Ујавни суд. – Жалба. – Република Хрватска. – Реформа српског система ујавног суда.

І Уводна излагања

1. О разлозима доношења новог Закона о управним споровима у Републици Хрватској

У најкраћем, повод за корените реформе управног правосуђа и увођење редовног правног лека била је обавеза Републике Хрватске да као кандидат за чланство у ЕУ, свој састав управно-судске заштите прилагоди правној тековини ЕУ (*acquis communautaire*) и процесно-правним захтевима и гаранцијама из ст. 1 чл. 6 и чл. 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – ЕКЉП. На унутрашњем плану, темељ права на жалбу чини Устав РХ који каже: „Јамчи се јавно на жалбу јединичних јавних органа у јавној институцији јавног суда или другом овлашћеним тијелом.“¹ На нужност увођења још једног степена управног правосуђа – услед недовољности постојећих правосудних капацитета² да обезбеде учинковит надзор одлука органа управе, аргументовано је упозоравала и тамошња научна и стручна јавност.³

1 Устав Републике Хрватске, *Narodne novine*, br. 56/90, 135//97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, чл. 18 ст. 1. Уставом РХ загарантовано право на жалбу може бити искључено само изузетно, у случајевима одређеним законом, ако је обезбеђена другачија правна заштита.

2 Мисли се на један управни суд – што је ситуација слична постојећој у нашој држави.

3 Ivo Borković, „Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas“, *Zbornik odluka Upravnog suda Hrvatske, 1977–2022*, Narodne novine, Zagreb, 2004, 44; Ivan Koprić, „Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a“, *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, HAZU, 2006; Dario Djerda, „Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, br. 1/2008, 75–94; Dario Djerda, Ante Galić, „Žalba u upravnom sporu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51, br. 2/2014, 339–362.

2. Стање у Републици Србији

Реформа јавне управе у Републици Србији изнедрила је прегршт новина на подручју управно-процесног права. Међу њима се, по своје обиму и значају, свакако истиче доношење новог Закона о општем управном поступку 2016. године.⁴ Међу обиљем новитета новог закона којим је уређена управна процедура (а који је 1. јула ове године напунио пет година примене), тешко је не уочити *de facto* преуређење предмета управно-судске процедуре. Предвиђајући да се поводом новоуведених управних активности: управног уговора, управне радње и начина пружања јавних услуга може изјавити приговор, под условом да не може да се изјави друго средство у управном поступку,⁵ а да се на решење донето по приговору по правилу, може изјавити жалба,⁶ након чега се против решења донетог по њој – као коначног, може покренути управни спор, ЗУП значајно проширује предмет управног спора. То је јасно видљиво уколико се представљено решење ЗУП-а упореди са нормама матичног Закона о управним споровима из 2009. године⁷ који, као предмет управног спора одређује: коначне управне акте, коначне појединачне акте којима се одлучује о праву, обавези или законском интересу странке у погледу којих није предвиђена другачија судска заштита, друге појединачне коначне акте у погледу којих је то законом одређено (чл. 3) и ћутање управе – када орган по захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним законом (чл. 15). Овакав несклад између ЗУП-а и ЗУС-а⁸ у погледу одређивања предмета управног спора, недопустив је са аспекта нужне системске кохезије која између два кључна стуба управно-процесног права мора да постоји. Одсуство поменутог склада у пракси доводи до конфузија и бројних импликација. Једна од њих тиче се увећане несразмерности између (ширине) предмета примарне управно-судске контроле и (ширине) предмета секундарне управно-судске контроле. Иако се ЗУП-ом значајно шире донели управно-судског надзора над управом – што је похвално из угла европских стандарда о заштити појединаца у односу на управну власт, чињеница да је у домаћем систему управног

4 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

5 ЗУП, чл. 147.

6 ЗУП, чл. 150.

7 Закон о управним споровима – ЗУС, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

8 Детаљније: Невена Миленковић, „Предмет управног спора у домаћем управно-процесном праву“, *Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији* (уредник Јелена Беловић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2021, 339–354.

спора изричито искључена жалба (чл. 7 ЗУС-а), за консеквенцу има да је широка контролна делатност Управног суда изузета („поштеђена“) од редовне жалбене контроле. Истина, странкама из управног спора за заштиту од незаконитости у раду Управног суда на располагању стоје ванредна правна средства.⁹ Међутим, правна заштита која се поводом њих остварује не да се поредити са оном која следује по редовном правном леку.¹⁰ У томе лежи велика потенцијална опасност по странке из управног спора али једнако, и по принцип објективне законитости.

Ако се пође од тезе о телеолошкој повезаности¹¹ између управног спора и правних средстава у управном спору, нужно је обезбедити већи степен усклађености између две наведене фазе управносудске заштите – у смислу, да ширина предмета примарне буде покривена одговарајућим врстама и бројем средстава секундарне заштите. Без тога се не може рачунати на целовит, компактан и сврсисходан систем управно-судске заштите који је једини кадар да доведе до остварења законом утврђених циљева који га оправдавају.

Будући да постојеће стање озбиљно доводи у питање циљеве управнопроцесног егзистенцијализма управног спора, научна и стручна јавност¹² у нашој земљи већ дужи низ година аргументовано

9 ЗУС, чл. 49–65.

10 Анализирајући питање: Може ли се Захтев за преиспитивање судске одлуке Управног суда (даље Захтев) сматрати делотворним правним средством у смислу чл. 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – ЕКЉП (*European Convention on Human Rights*), Рим, 4. нов. 1950. год, доступно на адреси: https://www.vladars.net/sr-SPCyril/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Evropska%20konvencija%20o%20ljudskim%20pravima%20i%20osnovnim%20slobodama_344028515.pdf, 11. 9. 2022, професор Томић – упоређујући карактеристике предметног правног средства са оним које према пракси Европског суда за људска права нужно треба да поседује делотворно правно средство у унутрашњем правном систему – закључује позитивно, оцењујући да Захтев практично компензује три правна лека из претходног ЗУС-а, и то: два ванредна (Захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке и Захтев за заштиту законитости) и један редовни (жалбу). Детаљније: Зоран Р. Томић, *Коментар закона о управним спорима са судском праксом*, Београд, 2012, 665–667.

11 Као циљ закона, ЗУС-ом је одређена: „судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима.“ (ЗУС, чл. 3). Судска заштита уређена овим законом остварује се у управном спору који треба разумети као целину поступака примарне и секундарне управносудске заштите. Наведене циљеве управног спора овлашћени субјекти примарно покушавају да остваре у поступку примарне управносудске заштите али, уколико до тога не дође, тада „терет реализације“ циљева управног спора „прелази на плећа“ правних средстава из управног спора којима се поступак управносудске заштите наставља.

12 Вид. Марко Давинић, „Двостепено управно судство у Краљевини Југославији“, *Правни животи*, бр. 10/2017, 283–298; Зоран Лончар, „Заступање странака у управ-

упозоравају на нужност увођења друге инстанце управног судства. Законодавац и даље, успешно одолева. У овом раду, аутор покушава да анализирајући хрватски ЗУС,¹³ чија су многа решења инспирисана чврстим опредељењем Републике Хрватске да приступи ЕУ – што је курс коме тежи и Република Србија – а осим тога је и држава са којом имамо много других додирних тачака,¹⁴ укаже да је увођење жалбе по све реално, нужно и логично решење и у српском систему управног спора.

II Право на жалбу према Закону о управним споровима Републике Хрватске из 2010. године

Трагом наведених међународно-правних, али и обавеза које произилазе из највишег националног акта, Република Хрватска је у склопу

ном спору“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 4/2015, 1709; Предраг Димитријевић, „Реформисање управно-судске заштите“, *Правни животи*, бр. 10/2007, 741–762; Невена Петровић, „Увођење жалбе у управни спор – pro et contra“, *Начела добре владавине: начело правне сигурности и начело праведности* (уредник Владимир Боранијашевић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2016, 455–466. Присталицама увођења двостепености у домаћем систему управно-судске заштите придружује се и проф. Томић: Зоран Р. Томић, „Привреда и управно-судска заштита – управни спор у Србији и Црној Гори“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2017, 556–581.

- 13 Не мисли се на пуко преузимање тамошњих решења, без уважавања домаћих потреба и прилика, већ искључиво на критичко проучавање туђих искустава која би нам могла бити смернице – у смислу: како би требало или не би требало размишљати у предстојећим реформским процесима. Вид. Зоран Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства у Р. Србији“, *Правни животи*, бр. 10/2013, 319–333.
- 14 Република Хрватска је и по површини (56.594 км²) и броју становника (4.154.213) мања у односу на Републику Србију (површина: 88.361 км²; бр. становника: 7.012.165). Уколико се у Хрватској, површински и бројчано мањој држави показало као оправдано увођење другог степена управног судства, ваљало би размотрити, има ли површински и бројчано значајно већа Република Србија – са свега једним првостепеним управним судом републичког ранга, потребу за реформисањем у томе правцу. Подаци о површини држава наведени према ИСО стандарду 3166–1. Доступно на адреси: https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BA_%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D0%B8_%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0_%D0%BF%D0%BE_%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%88%D0%B8%D0%BD%D0%B8, 1. 10. 2022. Подаци о броју становника држава наведени према Списку држава према броју становника. Доступно на адреси: https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BA_%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0_%D0%BF%D0%BE_%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%98%D1%83_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0, 1. 10. 2022.

опсежне реформе јавне управе, 2010. године донела потпуно нови Закон о управним споровима.¹⁵ Међу обиљем новитета новог темеља управносудске процедуре, издваја се увођење редовног правног лека у управном спору.¹⁶ Тиме се, након две деценије, Република Хрватска поново враћа двостепеном устројству управног судства.¹⁷

Премда ЗУС из 2010. предвиђа право на редовни правни лек против неправноснажних одлука – пресуда и решења управних судова, оно је толико рестриктивно постављено да је о њему исправније говорити као о изузетку, неголи, као о правилу. Анализом правног уређења жалбе – са посебним освртом на питање њене допуштености (ситуација у којима је дозвољена), подупртом истраживањем о томе какви су ефекти позитивноправних решења у пракси, формира се свест о степену правне заштите која се по њој пружа али, са друге стране, и мањкавостима, недореченостима и недостацима појединих нормативних решења у пракси.

1. Жалбени разлози

Жалба се могла изјавити ако је у првостепеном управном спору: 1. настала битна повреда правила поступка; 2. погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање; и 3. погрешно примењено материјално право. Оваквом формулацијом покривени су сви типови незаконитости до којих у првостепеном управносудском поступку може доћи, што Републику Хрватску – са аспекта нивоа заштите који обезбеђује, сврстава у сам врх европских земаља.¹⁸ Међутим, ширина разлога за активирање правног лека није једини и искључиви фактор који одређује његову функционалност. Тек када се стави у однос са другим релевантним параметрима, стиче се објективнији увид у право стање ствари.

15 Закон о управним споровима РХ – ЗУС РХ, *Narodne novine*, br. 20/10.

16 Жалбу у управносудском поступку познавао је и ЗУС из 1977, али је од 1991, када је као независна држава донела Закон о преузимању Закона о управним споровима, пуне две деценије, све до усвајања важећег ЗУС-а, Република Хрватска имала једностепено управно судовање. Успостављањем двостепене организације управног судовања, Хрватска се (претпоследња) придружује породици европских земаља које познају вишестепено: двостепено или вишестепено управно судство.

17 Новоуспостављену организацију управног судства чине: четири првостепена управна суда (са седиштима у Загребу, Сплиту, Ријеци и Осијеку) и Високи управни суд Републике Хрватске као другостепена и највиша инстанца хрватског управног судства. Закон о судовима Републике Хрватске, *Narodne novine*, br. 28/13, 33/15, 82/15, чл. 14 ст. 3, чл. 22 и чл. 25.

18 О ширини жалбених разлога земаља чланица Европске уније – као једног од фактора учинковитости жалбе, опширније: D. Djerda, A. Galić (2014), 350.

2. Допуштеност жалбе

Из наведених законских разлога право на редован правни лек против пресуде било је остварљиво: 1. само уколико је првостепени суд сам решио о правима обавезама и интересима странке; 2. против решења жалба се могла изјавити само уколико је законом изричито предвиђена; 3. на решења Високог управног суда жалба је била апсолутно искључена. Анализом релевантних законских одредби, увиђамо како је право на жалбу било подвргнуто тројаком ограничењу.

Ад1) Против пресуде управног суда, жалба је била допуштена само уколико је овај суд сам решио о правима, обавезама или интересима странке (решео управну ствар – прим. аут). Из напред реченог следи да је жалба на пресуду била допуштена само уколико је првостепени суд сам – решавајући у пуној јурисдикцији, применио реформацијска овлашћења. То подразумева да је суд првог степена најпре реализовао касаторна овлашћења – поништио одлуку јавноправног тела, а потом и решио о правима, обавезама или интересима странке. Оваквим модалитетом поступања другостепеног суда, код кога се исти не зауставља на констатацији незаконитости (или ништавости), већ иде и корак даље – мериторно одлучујући о правима и обавезама (управној ствари) странке, остварује се највиши могући дOMET (управно)судске контроле и уједно обезбеђује највиши ниво заштите странака и принципа законитости рада (управе и њених контролора – првостепених управних судова). Са друге стране, против свих осталих пресуда којима је мериторно одлучивано о основаности тужбеног захтева, жалба није била допуштена. Отуда, закључујемо како је наведено нормативно решење од контроле путем редовног правног лека изузимало: 1) пресуде првостепених судова којима је тужбени захтев одбијен као неоснован, али 2) и оне којима је тужбени захтев усвојен, али се у њима суд зауставио на реализацији касаторних овлашћења (поништавању незаконите или ништаве одлуке јавноправног тела, односно поништавању уговара једнаких мањкавости) не идући даље – у решавање саме управне ствари странке. *Ratio* оваквог ограничавања права на жалбу, хрватска научна и стручна јавност проналазила је у: 1) очекивањима темељеним на радикално другачијем приступу ЗУС-а из 2010. питању начина одлучивања (првостепених) судова у управном спору; 2) реформом зацртаној претежности учинковитости управног спора¹⁹ спрам потребе да се

19 У Образложењу Коначног предлога ЗУС-а, са 16. седнице Хрватског сабора стоји: „Доношењем реформацијских уместо искључиво касаторних одлука снажно се афирмирају начела учинковитости и доношења одлука у разумном року – то се може сматрати најзначајнијом новином у што бржем остваривању права странака у управном спору.“

васколика делатност првостепених управних судова приведе жалбеном надзору.

У односу на свог претходника, ЗУС из 2010. године уводи суштински другачији концепт одлучивања у првостепеном управном спору, предвиђајући да је суд – уколико оцени да спорни акт јавноправног тела треба поништити – у обавези (подв. аут.) да сам реши о индивидуалној (у)правној ситуацији странке. Суд је ослобођен обавезе да примени реформацијска овлашћења само уколико му „природа ствари“ не дозвољава да улази у меритум ствари, односно, када је реч о одлуци коју је јавноправно тело донело применом дискреционих овлашћења. Речју, анализирано законско решење недвосмислено је афирмисало спор пуне јурисдикције на рачун спора ограничене јурисдикције. У позадини овакво радикалног законодавчевог потеза²⁰ био је циљ да се избегну негативни ефекти који прате спор законитости: виšekратно враћање предмета јавноправним органима који упорним инсистирањем на сопственим стајалиштима – упркос обавези да поступи по правном схватању и примедбама изнетим у одлукама суда, неретко доводе до системских кршења права на суђење (одлучивање) у разумном року.

Рачунало се, такође, да ће трагом новоуведеног решења, гро одлука првостепених управносудских инстанци чинити управо оне реформацијске нарави – следом чега ће и претежан део првостепене управносудске делатности бити подобан да се над њиме реализује жалбена контрола. Реалност је међутим, за кратко време демантовала законодавца, потврђујући да се очито прерачунао у својој процени. Првостепени управни судови, углавном (зло)употребљавајући поприлично нејасан стандард „природа ствари“, у пракси најчешће (вешто) ескивирају законску обавезу одлучивања у пуној јурисдикцији и тиме директно сужавају домет контроле сопствених пресуда.²¹ Из статистичких података о раду сва четири првостепена управна суда, произилази да је током 2012. године у њима, од укупно 3.379 судских одлука донесено само 145 пресуда којима је одлучено о праву, обавези или правном интересу странака.²² Следи из наведеног, како је жалба у првој години примене новог ЗУС-а била дозвољена у односу на свега 4,3% донесених одлука, док је жалбеном надзору измицало више од 95% од

20 До тада, хрватско управно правосуђе се темељило на спору ограничене јурисдикције, а случајеви у којима је првостепени суд – у ситуацијама када му је закон то омогућавао, применио реформацијске прерогативе, били су права реткост у пракси.

21 Упор. Невена Миленковић, *Правна средствија у управном спору*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, 232.

22 Подаци наведени према: D. Djerda, A. Galić (2014), 357.

укупно донесених у наведеном периоду (!). Није много оптимистичнији ни нешто репрезентативнији узорак базиран на статистичким подацима за прве три године примене ЗУС-а. У наведеном периоду, од укупно 19.906 одлука колико их је донето на нивоу првостепених судова, суд је у спору пуне јурисдикције одлучио у укупно 3.394 предмета. Довођењем броја предмета решених у спору пуне јурисдикције – дакле, броја одлука подобних за побијање жалбом, са бројем укупно донесених одлука, закључује се како је постојећи „филтер за жалбу“ омогућавао жалбену контролу 17%²³ – илити, нешто мање од 1/5 укупног броја донесених одлука.

Поред питања обима у коме је било допуштено коришћење права на жалбу, веома је интересно осврнути се и на питање њене стварне употребе у пракси. Од 3.394 реформацијске одлуке²⁴ на које је према критеријумима за жалбу успостављеним ЗУС-ом из 2010, било могуће користити редовни правни лек – правом на жалбу странке су се користиле 1.616 пута. Према обради статистичких података о раду жалбеног суда ауторке Ђанић Чеко,²⁵ ВУС Хрватске је у посматраном периоду (1. 1. 2012–31. 12. 2014), запримио тачно 1.616 жалби на одлуке првостепених судова донесене у наведеном раздобљу. Довођењем броја активираних жалби у однос са бројем одлука на које је било могуће њено улагање (бројем потенцијалних жалби), долазимо до закључка како су се странке правом на жалбу користиле изузетно често. Приближно, на сваку другу одлуку која је била подобна за оспоравање жалбом – странке су жалбу и изјављивале. Констатовано нас наводи на закључак, како је у хрватском друштву влада велико поверење и интересовање за жалбу као средство правне заштите странака од незаконитости у раду управног судства (а посредно и управе). Речено нас даље, води у размишљање о питању: колико би тек обим заштите странака по анализираном правном средству био да је „филтер за жалбу“ либералније постављен?

Учинковитост управног спора, у смислу бржег достизања управне правде – очито, на уштрб законитости таквога, од редовне жалбене контроле изузетога поступања! – била је цена коју се хрватски правотворац усудио да плати зарад раније дефинисаних циљева реформе. Презентовано стање у пракси озбиљно је довело у питање сврху института жалбе

23 Извор статистичких података: Ante Galić, „Učinak druge novele Zakona o upravnim sporovima na upravni spor“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (1991), Vol. 36, br. 1/2015, 560–561.

24 Колико их је на нивоу сва четири првостепена суда донето у периоду 1. 1. 2012–31. 12. 2014.

25 Ana Đanić Čeko, *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zagreb, 2016, 269.

у постојећем нормативном формату. Уколико је иста недопуштена у односу на 95% (односно 83%) одлука, а омогућава контролу свега 5% (односно 17%) донесених, чему таква жалба? Сувишно је, при јасном квантитативном исказу дозвољеног домета примене жалбе и отворати питање њене подобности да одговори циљевима којима је инспирисано њено увођење у систем управног судства.²⁶ Евентуално стајалиште да значајнију улогу у реализацији тих циљева имају и ванредни правни лекови у управносудском поступку,²⁷ не може се бранити са разлога што су – у складу са њиховом (из)ванредном природом и мисијом, услови за њихово активирање још рестриктивније постављени откуда су и донети заштите која се по њима пружа далеко скромнији.²⁸

Начелна немогућност жалбене контроле за последицу је имала и један други проблем: онемогућавање Високог управног суда да остварује законску обавезу уједначавања праксе нижих управних судова.²⁹ Такво

26 Чак и при претпоставци да у свих 5% случајева у којима је допуштена жалба доведе до потпуне правне заштите странака, тако мали опсег њене примене се никако не може узети за довољан, односно подобан да доведе до остварења ЗУС-ом стављених циљева у задатак управном спору који се, нужно мора разумети као целина система примарне (по тужби) и секундарне правне заштите (по правним средствима).

27 ЗУС Републике Хрватске, чл. 76–78.

28 О донетима заштите која се пружа по ванредним правним средствима у управном спору Републике Хрватске, вид. Meri Dominus Herman, „Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 42, br. 2/2021, 537–557. О „надмоћности“ жалбе као редовног и деволутивног правног лека, S. Triva, et al. опажају следеће: „*Деволутивни управни лијекови у управилу су ефикасније средство за борбу против незаконитости одлука. Будући да се управним лијеком у управилу најчешће рад суда, умјесно је ишло се испитивање правилности тог рада и његових резултата повјерава другом, објективнијем, вишем и квалифициранијем суду. За суд чија се одлука најчешће ипешко је претпоставило да би могао – занемарујући своје раније ставове ... наћи нове, правилније критерије за оцјену ствари о којој је већ судио.*“ Siniša Triva, Velimir Belajec, Mihajlo Dika, *Грађанско парнично процесно право*, Zagreb, 1986, 543, наведено према: Inga Vezmar Barlek, „Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 47, br. 1/2010, 114.

О збиљским донетима заштите и учинцима Захтева за изванредно преиспитивање законитости правомоћне пресуде управног суда – као (такође) деволутивног управносудског правног средства, М. Шикић, позивајући се на А. Чеко (2016), наводи да је у трогодишњем периоду примене ЗУС-а (током 2012, 2013. и 2014), против одлука првостепених управних судова ДОРХ запримио укупно 483 предлога за одношење Захтева, од чега је Врховном суду РХ поднесено 128 захтева. Marko Šikić, „Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*, Vol. 54, br. 1/2017, 186.

29 Галић упозорава да: „Новонастала ситуација поприма још озбиљнију димензију ако се сагледа и утјецај управносудске праксе на рад јавноправних тијела у Републици Хрватској те развој управног права уопће.“ А. Galić (2015), 564.

стање је с правом отворило питање правне функционалности жалбе и генерисало проблем правне несигурности грађана.³⁰

Ад2) Против решења, жалба је начелно била искључена, изузев, у ситуацијама када је законом изричито била предвиђена. Начин на који је регулисано питање жалбене управносудске заштите у односу на процесне одлуке првостепених судова привукао је велику пажњу хрватске научне и стручне јавности.³¹ По слову закона, жалбом је било могуће побијати искључиво следеће врсте решења: решење о одбацавању тужбе као неуредне, решење о прекиду поступка, решење о обустави поступка, решење о привременој мери и решење о исправци грешака у пресуди.³² Остала решења првостепених управних судова нису се жалбом директно могла оспоравати. Против њих је долазила је у обзир само посредна заштита – путем жалбе на главну одлуку (пресуду) – под условом да је реч о пресуди на коју је допуштена жалба.³³ Таква, несамостална жалба, била је могућа само када је реч о решењима којима се управља током управносудског поступка. Не и када је реч о оним решењима којима се спор довршава. Пример решења друге врсте представља оно којим се тужба одбацује због непостојања процесних претпоставки за одлучивање.³⁴ Реч је о решењу којим суд искључује пружање правне заштите, са разлога што – по његовом схватању (које дакако може бити и погрешно) – нема процесних услова за њено пружање, а противу такве његове одлуке жалба је по изричитом ставу законодавца недопуштена. Како се таквом процесном одлуком спор (који суштински није ни започео) окончава, нема услова да дође до пресуде против које би жалба евентуално била допуштена, па да се жалбом на пресуду оспорава и

30 Па, и неповерења грађана.

31 За разлику од става већине – који у оваквом решењу виде озбиљан пропуст законодавца, Везмар Барлек истиче: „Правило о недопустивости подношења посебне жалбе против рјешења посљедица је тенденције ка убрзању поступка... Било би нерационално и неекономично кад би се жалбом против оваквих рјешења покретао самосталан инстанциони поступак...“ I. Vezmar Barlek, 124.

32 РХ из 2010. год, чл. 67 ст. 1, чл. 29 ст. 2, чл. 45 ст. 3, чл. 46 ст. 5, чл. 47 ст. 3, чл. 64 ст. 4 и чл. 89.

33 D. Djerda, A. Galić (2014), 345.

34 Према чл. 30 ЗУС-а, до одбацавања жалбе решењем долази: „ако је тужба поднесена неблаговремено или превремено; ако се појединачном одлуком, поступањем или управним уговором не дира у право или правни интерес тужитеља; ако против појединачне одлуке, поступања или управног уговора није искориштен редован правни лијек; ако је судска заштита осигурана изван управног спора; ако већ постоји правомоћна одлука донесена у управном спору у истој ствари; ако је тужба поднесена против процесне одлуке, осим ако законом није другачије прописано; ако је тужба поднесена у управној ствари која не може бити предмет управног спора.“

законитост процесне одлуке. Закључно, реч је о процесним одлукама које није могуће оспоравати ни на који начин: нити непосредно (путем самосталне жалбе), нити посредно (жалбом на главну одлуку).³⁵ Према статистичким подацима,³⁶ за прве три године примене ЗУС-а, на нивоу сва четири првостепена суда донето је 1.237 решења о одбацивању тужбе због непостојања процесних претпоставки, што у поређењу са бројем у истом периоду донесених одлука (19.906) чини око 6.2%. У оваквим случајевима управносудска заштита је странкама била ускраћена без ЗУС-ом предвиђене правне могућности да на том плану нешто промене. Са друге стране, оваквим решењем странкама се крши и једно од елементарних процесних права из ст. 1 чл. 6 ЕКЉП – право на приступ суду, без кога је немогуће остварити заштиту конкретног материјалног права у питању. До једнаких практичних последица доводе и ситуације у којима је суд донео решења која нису непосредно напаљива, а не могу се ни посредно оспоравати путем жалбе на пресуду (иако пресуда постоји), јер је реч о пресуди против које је жалба такође, законом искључена.³⁷

На решење Врховног управног суда жалба је, обзиром на његову позицију у систему управносудске заштите, била апсолутно недопуштена.

Ад3) Неки управни спорови законом су стављени у првостепену надлежност Врховног управног суда, чиме је у односу на њих жалба посредно али недвосмислено искључена.

III Право на жалбу према новели ЗУС-а РХ из 2012. године³⁸

Након непуне године дана од почетке своје примене, ЗУС је подвргнут првим интервенцијама. У односу на институт жалбе, у вези са чијим законским уређењем је преваходно и дошло до законодавног интервенисања, прва Новела није отклонила ни један од проблема који су се као главни истакли у пракси: не само да није отклонила, већ чак није ни ублажила рестрикције права на жалбу. Услед тога је и питање

35 Упор. Inga Vezmar Barlek, „Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Rijeci (1991)*, Vol. 34, br. 1/2013, 599–600.

36 Статистички подаци наведени према: A. Galić (2015), 564–565.

37 Посреди су све пресуде првостепених управних судова изузев оних којима је одлучено о правима, обавезама или интересима странке, а такве су, према раније наведеним подацима из праксе чиниле гро одлучивања првостепених управносудских инстанци (95%).

38 Закон о изменама и допунама ЗУС-а из 2012, *Narodne novine*, br. 143/12.

уједначавања управно-судске праксе од стране Високог суда Хрватске путем жалбеног механизма, остало нерешено.³⁹

Прва Новела тангирала је институт жалбе тиме што је насупрот ЗУС-ом установљеном стандарду суђења у већу, предвидела суђење „по суцу појединцу“. Иако се ово решење односило на првостепени управни спор оно је посредно погађало и другостепени (у коме иначе одлучује веће) тиме што је – не укидајући главни узрок проблема – „непропустан филтер за жалбу“, додатно оптеретило квалитет система управно-судске заштите одступајући од европског стандарда суђења у већу, који се без сумње показао као далеко сериознији концепт у обезбеђивању објективнијег, свестранијег и правилнијег сагледавања ствари.⁴⁰

IV Право на жалбу према новели ЗУС-а РХ из 2014. године⁴¹

Састав жалбеног поступања установљен ЗУС-ом из 2010. (и крајње оскудно и без побољшања ревидиран Новелом из 2012), „показао се као изразито ригидан и ограничавајући“⁴² творећи „препреку за само активирање жалбеног поступка, обављање низа улога и надлежности ВУС-а, као и остваривање уставног права на жалбу, права на приступ суду те осигуравање учинковите судске заштите права грађана у управном спору.“⁴³

Управо су ови кључни недостаци које је у својој краткотрајној практичној примени испољио ЗУС из 2010. године,⁴⁴ а који би се сумарно могли представити у две скупине:

1. непостојање адекватног „филтера“ за жалбу – довољно „пропусног“ да омогући привођење жалбеноме надзору довољно широког

39 Н. Миленковић (2020), 233.

40 „Расветљавање једне управно-судске ствари, која је по својој суштини комплексна – и управна и судска, како јој и само име вели, није олак и једноставан посао да се тек тако, а нарочито у констелацији са околношћу да је надзор таквога посла у тој мери ограничен да се само условно може говорити о његовом збиљском постојању, повери једноме судији („суцу појединцу“). Да је у односу на тај посао обезбеђен истински надзор – „попуштањем“ филтера за жалбу, можда то решење само по себи и не би било толико лоше и подигло толику буру негативних критика. Овако, послужило је само као још један у низу оправданих аргумената за даље реформисање ЗУС-а.“ *Ibid.*

41 Закон о изменама и допунама ЗУС-а из 2014, *Narodne novine*, br. 152/14.

42 А. Ђанић Џеко, 339.

43 *Ibid.*

44 Услед пропуштене прилике да се отклоне реформом ЗУС-а извршеном 2012. године.

обима управносудске делатности првостепених судова, али, са друге стране, не свих одлука првоступањских инстанци – са разлога што би такво решење засигурно опструирало право на коришћење правног лека и довело до преоптерећења жалбеног суда; и

2. немогућност уједначавања шаренолике праксе првостепених управних судова која је била директна последица исувише ригидно дефинисаног „филтера“ за жалбу – били главни катализатори промена из 2014, њихов капитални задатак и највиши „стратешки подвиг“.

Освешћен суровом спознајом о практичним донетима и „достигнућима“ редовног правног лека по ЗУС-у из 2010, на које је гласно и неумитно упозоравао глас тамошње науке и струке, хрватски законотворац је реформом управносудске процедуре извршеном 2014. године, битно унапредио систем жалбене управносудске контроле.

Капиталним, „стратешким подвигом“ друге новеле у литератури се оправдано сматра „либерализација филтера за жалбу“. Иста је извршена следећим интервенцијама у ранији законски текст:

1. Укинуто је раније решење које је онемогућавало изјављивање жалбе на решење којим се тужба одбацује због непостојања процесних претпоставки за вођење спора.⁴⁵

Ова интервенција сматра се, можда чак и најзначајнијом, јер је укинула решење којим је странкама била апсолутно искључена управносудска заштита⁴⁶ (подв. аут.) и грубо суспендовано право на приступ суду.⁴⁷

2. Укинута је ранија одредба по којој је жалба била допуштена искључиво ако је суд одлучивао применом реформацијских овлашћења.⁴⁸ Усвојен је суштински другачији методолошки концепт при дефинисању појма „допуштене жалбе“, који је – за разлику од претходног, методу енумерације употребио за одређење врста пресуда против којих жалба није допуштена. Према новој регулативи, жалба се не може изјавити: 1. против пресуде којом је појединачна поништена одлука и предмет први пут враћен на поновни поступак; 2. против пресуде којом

45 Одредба чл. 7 Закона о изменама и допунама Закона о управним споровима, прописује да се члану 30 ЗУС-а додаје ст. 2 који гласи: „Против решења из ст. 1 овог члана допуштена је жалба.“

46 Што представља и повреду уставног јемства права на судску заштиту.

47 Грубо кршење „права на приступ суду“ из ст. 1 чл. 6 Конвенције.

48 Одредба чл. 19 Закона о изменама и допунама Закона о управним споровима, прописује да се брише одредба из ст. 2 чл. 66 ЗУС-а којом је било прописано да је жалба допуштена једино у случајевима када је управни суд сам одлучио о праву, обавези или интересу странке.

је суд наложио доношење појединачне одлуке која није донесена у прописаном року; 3. против дела пресуде из чл. 89 ст. 4 овог Закона у који је укључен садржај судске нагодбе.⁴⁹ Још једна битна измена жалбеног режима односи се на увођење, као правила, суспензивног учинка жалбе, док је према ранијој регулативи жалба била несуспензивни правни лек, при чему је ВУС могао – без законом јасно утврђених критеријума, одложити извршење жалбом побијаног акта.

На темељу обраде статистичких података за 2014. годину, Галић процењује како ће новоуспостављени „филтер за жалбу“ омогућити жалбени надзор у односу на око 80% одлука нижестепених управно-судских инстанци, што је, закључује: „*ийийуно изокренуиша йерсиектиива*“, ако се присетимо да је по ранијем „филтеру“ жалба у односу на нешто више од 80% одлука била недопуштена. Ако се узме у обзир велико интересовање странака из управног спора за жалбу као инструмент заштите њихових права и интереса – уз имање на уму чињенице (статистички поткрепљене) да су правне могућности за то четвороструко умножене,⁵⁰ за очекивати је да ће ВУС Хрватске захваљујући увећаном приливу жалби бити у позицији да остварује функцију уједначавања управносудске праксе првостепених управних судова, доприносећи тиме правној извесности и сигурности грађана.

V Уместо закључка: Чему нас туђа искуства уче?

У раду је сажето приказано како се одвијао развој института жалбе у управном спору Републике Хрватске од њеног увођења ЗУС-ом из 2010. па надаље, у краткотрајном временском раздобљу од четири до пет година током кога је претрпео значајне измене. Разлог елаборације управо овог питања лежи у чињеници да српском систему управносудске заштите предстоји озбиљна реформа – у склопу започетих реформских процеса јавне управе, а како постојећи састав управносудске заштите: са свега једним (првостепеним) Управним судом и без права на редован правни лек, озбиљно доводи у питање способност управног спора да одговори законској сврси свог постојања – али и неким гарантијама и захтевима чије је извориште у највишем домаћем и конвенцијском праву, све се гласније чују ставови научне јавности и струке о томе да је увођење другог степена управног судовања неминовност предстојеће реформе.

49 ЗУС из 2014. год, чл. 66а.

50 Пре друге новеле жалба је била допуштена на приближно 20% док ју је након новеле било правно допуштено користити против више од 80% првостепених одлука.

Спознаја развојног пута којим се у хрватском праву усавршава двостепеност управног судовања: 1. аналитичким проучавањем нормативних решења сукцесивно доношених прописа; 2. уз паралелно праћење учинака које су та решења генерисала у својој практичној примени – може нам бити од изузетне користи. У најмању руку, да избегнемо – испоставило се, нереална очекивања и очигледне грешке хрватског законодавца (који опет, нису посве били без утемељења на неким релевантним основама). Подсећамо, како је у размаку од свега четири године чак три пута законодавним актима интервенисано у састав управносудске жалбе – јер је пракса јасно показала да се учињени пропусти најалост, не могу исправити тумачењем „лоших норми“.

Полазећи од народне изреке да је мудрије учити на туђим грешкама, неголи плаћати цену сопствених, на темељу у раду извршеног истраживања издвојићемо моменте за које држимо да би им се током будуће реформе морало посветити са много разборитог расуђивања:

1. Приликом реформисања (или доношења новог) ЗУС-а, водити рачуна о нужности постојања системске повезаности између њега и (новог) ЗУП-а, нарочито:

- 1.1. у смислу недвосмисленог одређења предмета управног спора матичним законом – како би се избегла непотребна конфузија у пракси;
- 1.2. у смислу недвосмисленог афирмисања спора пуне јурисдикције у светлости чињенице да укоренења пракса вишекратног касирања одлука органа управе и враћања предмета на поновно одлучивање, узрокује предуго трајање решавања управних ствари и системских повреда права на суђење у разумном року – на шта у својим пресудама донетим у поступцима против Републике Србије, упозорава и Европски суд за људска права.

2. Водити рачуна о јединству и телеолошкој повезаности две фазе управног спора: а) примарне; и б) секундарне управносудске заштите, у смислу да ширина предмета примарне управносудске заштите буде „покривена“ одговарајућим врстама и бројем управносудских правних средстава којима се активира секундарна – како би се избегло да широк обим делатности која се остварује у поступку примарне управносудске заштите буде изузет од одговарајуће контроле у поступку секундарне управносудске заштите – јер би услед тога законом дефинисани циљеви управног спора били озбиљно доведени у питање (што ценимо да је случај са важећим решењем ЗУС-а које познаје искључиво ванредна правна средства).

3. При моделирању жалбе, опрезно поставити „филтер“ који ће бити у довољној мери еластичан да обезбеди остварење уставних и конвенцијских јемстава права на правно (делотворно) средство⁵¹ – а у крајњој инстанци, и сврху управног спора. Од кључне је важности избећи замку у коју је – зарад обезбеђења учинковитости управног спора, неспретно упао хрватски законодавац прописујући сувише ограничавајуће критеријуме од којих зависи допуштеност коришћења редовног правног лека, чиме је тамошњи управни спор „запао у кризу“.

3.1. Са друге стране, при моделисању „филтера“ за жалбу не би ваљало ићи ни у другу крајност – његову претерану „либерализацију“, јер би то засигурно превише оптеретило систем управног правосуђа. (У стручној јавности има мишљења да је наша држава још увек неспремна – у смислу недостатка капацитета, за увођење другог степена управног судовања.)

4. Не занемарити непобитну чињеницу да ни (првостепени) управни суд – иако се јавља у улози контролора – није непогрешив, а цена његових грешака: по странку, привреду и буџет државе, није мала.

Овим никако није исцрпљена листа релевантних фактора који се морају узети у обзир приликом предстојеће реформе домаћег система управног спора. Указано је само на оне кључне, које је за кратко време своје примене апострофирао хрватски систем управног правосуђа. За крај, овај чланак завршавамо мишљу о томе да је хрватски састав управног судовања и даље далеко од савршеног – савршенство је идеал коме се само може (и треба непрестано) тежити – али, и далеко квалитетнији и сврсисходнији него што је то био према регулативи из 2010. године.

Коришћена литература

- Borković Ivo, „Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas“, *Zbornik odluka Upravnog suda Hrvatske 1977–2022*, Narodne novine, Zagreb, 2004.
- Barlek Vezmar Inga, „Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci (1991)*, Vol. 34, br. 1/2013.
- Barlek Vezmar Inga, „Pravni ljekovi u upravnosudskom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 47, br. 1/2010.

51 Јер се у данашње – време појачане друштвене освешћености о значају поштовања људских права и слобода, право на правно средство у пракси најреферентнијих тела која се баве њиховом заштитом и старају о поштовању истих, тумачи као „право на делотворно правно средство“.

- Galić Ante, „Učinak druge novele Zakona o upravnim sporovima na upravni spor“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci (1991)*, Vol. 36, br. 1/2015.
- Давинић Марко, „Двостепено управно судство у Краљевини Југославији“, *Правни животи*, бр. 10/2017. (Davinić Marko, „Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji“, *Pravni život*, br. 10/2017)
- Димитријевић Предраг, „Реформисање управно-судске заштите“, *Правни животи*, бр. 10/2007. (Dimitrijević Predrag, „Reformisanje upravno-sudske zaštite“, *Pravni život*, br. 10/2007)
- Dominus Herman Meri, „Izvanredni pravni lijekovi u upravnom sporu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 42, br. 2/2021.
- Ђанић Љека Ана, *Љалба и управном спору и хрватском и поредбеном праву*, докторска дисертација, Правни факултет, Загреб, 2016.
- Djerda Dario, Galić Ante, „Љалба у управном спору“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 51, br. 2/2014.
- Копрић Иван, „Управно судовање у свјетлу прилагодбе standardима ЕУ-а“, *Реформа управног судства и управног поступања*, НАЗУ, 2006.
- Лончар Зоран, „Заступање странака у управном спору“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 4/2015. (Lončar Zoran, „Zastupanje stranaka u upravnom sporu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 4/2015)
- Лончар Зоран, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства у Републици Србији“, *Правни животи*, бр. 10/2013. (Lončar Zoran, „Neka pitanja reforme upravno-procesnog zakonodavstva u Republici Srbiji“, *Pravni život*, br. 10/2013)
- Миленковић Невена, „Предмет управног спора у домаћем управнопроцесном праву“, *Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2021. (Milenković Nevena, „Predmet upravnog spora u domaćem upravnoprocesnom pravu“, *Pravni aspekti savremenih društvenih kretanja u Republici Srbiji*, Pravni fakultet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 2021)
- Миленковић Невена, *Правна средства у управном спору*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020. (Milenković Nevena, *Pravna sredstva u upravnom sporu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2020)
- Петровић Невена, „Увођење жалбе у управни спор – pro et contra“, *Начело добре владавине: начело правне сигурности и начело праведности*, Правни факултет у Приштини са привременим седиштем

- у Косовској Митровици, 2016. (Petrović Nevena, „Uvođenje žalbe u upravni spor – pro et contram“, *Načela dobre vladavine: načelo pravne sigurnosti i načelo pravednosti*, Pravni fakultet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 2016)
- Томић Р. Зоран, „Привреда и управно-судска заштита – управни спор у Србији и Црној Гори“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2017. (Tomić R. Zoran, „Privreda i upravno-sudska zaštita – upravni spor u Srbiji i Crnoj Gori“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2017)
- Томић Р. Зоран, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2012. (Tomić R. Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd, 2012)
- Triva Siniša, Belajec Velimir, Dika Mihajlo, *Грађанско парнично процесно право*, Загреб, 1986.
- Šikić Marko, „Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu*, Vol. 54, br. 1/2017.

Nevena MILENKOVIĆ, LLD
Assistant Professor University of Pristina – Kosovska Mitrovica,
Faculty of Law, Serbia

HOW THE TWO-STAGE CROATIAN ADMINISTRATIVE COURT DEVELOPED: WHAT CAN WE LEARN?

Summary

The document analyses the development of appeals in administrative disputes in the Republic of Croatia since the adoption of the Law on Administrative Disputes in 2010 onwards. The development of the mentioned institute took place in several stages (Law from 2010, Amendments to the law in 2012, and changes from 2014), where each subsequent phase was a response to the weaknesses and shortcomings of the previous phase and had the task of removing those weaknesses.

The key problems in the appeal system under the Law on Administrative Disputes from 2010, which manifested itself very quickly in practice, are related to the excessive limitation of the appeal. The limit of the right to appeal aimed at more efficient (faster) administrative disputes, it seriously called into question the right to a legal remedy against a first-instance court decision guaranteed by the European Convention and the Constitution of the Republic of Croatia. The 2012 amendments did not remove the weaknesses of the 2010 Law. But the system of administrative judicial protection was significantly improved by the Amendments of 2014. The essence of those changes comes down to the liberalization of the „complain filter“; i.e., enabling the use of the right to appeal in relation to the largest possible volume of decisions of first-instance courts. This ensured a higher level of protection of the subjective rights of the parties, and the High Administrative Court was enabled to control first-instance administrative courts – by the way of appeal, unifying administrative judicial practice.

Key words: *Administrative dispute. – Appeal. – Republic of Croatia. – Reform of Serbian administrative disputes system.*

Датум пријема рада: 1. 12. 2022.

Датум исправке рада: 20. 2. 2023.

Датум прихватања рада: 21. 2. 2023.