

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

EUROPSKA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA (ČLANAK 6) I ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010.

UDK: 341.231.14 (4)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 5.11.2011.

Upravno sudstvo podliježe više manje istim ograničenjima u raznim zemljama, premda postoje određene razlike u odnosu na prihvaćeni model: postavlja se pitanje kako pomiriti s jedne strane zahtjeve građana, njihovu želju da im sporovi budu riješeni i paralelni društveni trend sve većeg broja sudskih postupaka i s druge strane europske zahtjeve koji traže da se sudi u razumnom roku, a istovremeno strankama ponudi rješenje u vidu jasne i razumljive odluke? Nisu su se sve zemlje opredijelile za ista rješenja. Sama koncepcija sudske kontrole uprave navela je suce da razviju vlastite metode. Zato Europsko pravo, a posebno odredbe članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje je Europski sud za zaštitu ljudskih prava u velikoj mjeri eksplicitno objasnio i protumačio, potiču neku vrstu „normalizacije“, odnosno ujednačavanja upravnosudskog postupka. Većina je država ugradila Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u svoj pravni poredak, bilo na način da su prenijele osnovna načela u vlastiti Ustav bilo putem zakonskih tekstova o postupku (npr. ugrađivanje Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u irsko pravo 2003. godine) ili su pak omogućile izravno pozivanje na tekst Konvencije. Utjecaj Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda vidljiv je kako u pristupu sudu ili pokretanju sudskog postupka, koji ne smije biti pretjerano restriktivan, tako i u samomo vođenju sudskog postupka.

Ključne riječi: *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zakon o upravnim sporovima iz 2010.*

1. UVOD

Prilikom ratifikacije Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹ Republika Hrvatska je istakla ogradu u odnosu na primjenu članka 6. st. 1. Konvencije. Kada su se analizirale odredbe Zakona o upravnim sporovima koje su mjerodavne za postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, postavlja se pitanje može li se Upravni sud, kad odlučuje po pravilima o upravnom sporu, smatrati sudom u smislu odredbe članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Nakon uvida i raščlambi odgovarajućih odredbi vrijedećeg Zakona o upravnim sporovima, prema mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske koje je izraženo u odluci Ustavnog suda br. U – I – 745 / 1999

¹ Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju dana 5. studenoga 1997. godine.
Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97. od 28. listopada 1997.

od 8. studenoga 2000. godine kojom je odlukom Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju, Upravni sud nije sud pune jurisdikcije.² Ovo se posebno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuje činjenično stanje te, u svezi s navedenim provede usmenu raspravu. Izostanak usmene i kontradiktorne javne rasprave te nemogućnost kontrole utvrđenja činjeničnog stanja, bitno ograničava mogućnost Upravnog suda da utječe na smanjenje grešaka u upravnom postupanju. Stoga je bilo nužno da Republika Hrvatska procesne standarde predviđene čl. 6 st. 1 navedene Konvencije uključi u djelovanje svog Upravnog suda.

Sukladno prethodno navedenim, veoma važnim razlozima motivirano je usklađivanje vrijedećih pravila postupka o pravnom sporu s procesnim standardima propisanim čl. 6 st. 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odredbom iz članka 6. Konvencije propisano je da, radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi,³ ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, svatko ima pravo da zakonom ustanovljen neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Tako je pravo na pošteno suđenje jedno od temeljnih prava čija je zaštita osigurana Konvencijom, ali i drugim različitim pravnim dokumentima. Ono uključuje pravo na pristup sudu, i to ne samo pravo stranke na pokretanje postupka radi ostvarenja svojih prava, već i pravo na ishođenje konačne odluke u pokrenutom sudskom postupku.

2. PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Jedno od temeljnih načela Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz članka 6. stavka 1. je pravo na pravično suđenje koje je proizvelo bogatu sudsku praksu.⁴ Po uzoru na taj članak je Europski sud definirao pravo na suđenje u razumnom roku⁵ kao jedno od općih načela prava Europske unije.⁶

„Razumnom roku“ u mnogim slučajevima sud daje samo slobodnu ocjenu, dok

² Izmjenom Zakona o izvlaštenju iz 2001. zakonodavac je proširio spor pune jurisdikcije u vezi s izvlaštenjem, ali je rješavanje tih sporova stavljeno u nadležnost županijskih sudova.

³ Značenje riječi „utvrđivanje građanskih prava i obveza“ prilično je nejasno i stoga se ostavlja dosta prostora za kreativno tumačenje, čak i u pogledu sudske politike.

⁴ Europski sud za zaštitu ljudskih prava 26. listopada 2000. *Kudla c/ Pologne*, 26. ožujka 2002. *Lutz c/ France*.

⁵ Europski sud 17. prosinca 1998., predmet C-185/95, *Baustahlgewebe c/ Commission*

Suđenje u razumnom roku propisano je člankom 47. Povelje o temeljnim pravima.

Vidi D. Déro-Bugny, *Le droit à être jugé dans un délai raisonnable par la juridiction administrative (française)*, DA, Pariz, 2006., str. 5.

⁶ Kvaliteta odluka upravnog suda može se mjeriti prema kriteriju brzine. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda odredila je kriterij razumnog roka kao jednu od osnovnih značajki pravičnog suđenja.

u drugima procjenjuje vrijeme koje je proteklo u svakoj pojedinoj fazi postupka.⁷ Interesi pojedinca u svezi s brzinom donošenja odluka moraju se podudarati sa zahtjevom ispravnog vođenja postupka. Pri procjeni je li relevantni period razuman, sud posebno primjenjuje tri kriterija: kompleksnost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva kao i ponašanje relevantnih vlasti.

Na pitanje je li predmet kompleksan, općenito je teško odgovoriti. Sud daje značaj izvjesnim faktorima poput: prirode činjenice koje treba utvrditi,⁸ potrebe da se pribavi spis za suđenje koje je obavljeno u drugoj zemlji, povezanost s drugim predmetom te intervencije drugih osoba u postupku. Kompleksnost se može ticati činjenica i pravnih pitanja. Preopterećenost sudstva se općenito ne uzima kao opravdanje. Prema stalnom načelu presedana, države potpisnice nisu odgovorne u slučaju privremenog zaostatka sudova, pod uvjetom da smjesta poduzmu radnje da se poprave takve izvanredne situacije. Poduzete mjere se procjenjuju u odnosu na njihovu djelotvornost te jesu li provedene pravovremeno. Mjere poduzete kasnije ne mogu nadoknaditi činjenicu da je razuman rok bio prekoračen. Članak 6. stavak 1. ne govori o posljedicama po postupku, ako zahtjev razumnog roka nije poštovan. Iz ove odredbe naizgled proizlazi da se, ako je razumno vrijeme prekoračeno i kozenkventno, više ne može prosuditi o pojedinom pitanju, te se postupak mora prekinuti, a građanski postupak proglasiti neprihvatljivim. Međutim, Europski sud za zaštitu ljudskih prava je usvojio fleksibilniji stav i naveo: u građanskim postupcima podnositelj zahtjeva ne smije postati žrtva nerazumnog odlaganja za koja su odgovorna javna tijela vlasti. Obje strane mogu biti žrtve odlaganja i imaju pravo na pravedenu satisfakciju.

Spomenuto objašnjava zašto je u većini europskih zemalja „razumni rok“ jedno od ključnih i nezaobilaznih načela (Austrija, Španjolska, Estonija, Francuska, Velika Britanija, Grčka, Italija, Irska, Poljska, Slovenija), a u nekima i ustavna obveza (Njemačka, Republika Češka). Samo neke zemlje i dalje imaju zadržku kada je riječ o usvajanju posebnih propisa u tom području (Malta, Litva, Latvija, Cipar).

Zahtjev za brzinom je ujedno doprinio i racionalizaciji ustroja upravnog sudovanja kroz uspostavu novih tijela za kontrolu (sudova),⁹ uspostavi postupaka za filtriranje tužbi,¹⁰ pojednostavljenju ili čak modernizaciji postupka zajedno s razvojem alternativnih načina rješavanja sporova¹¹ ili čak uspostavi sustava odgovornosti države za štetu.¹²

U većini slučajeva, kršenje prava na suđenje u razumnom roku ne predstavlja krivnju nego jednostavno disfunkciju, što dopušta da se pokrene objektivna

⁷ Case *Silva Pontes* iz 1994. godine.

⁸ Case *Wiesinger* iz 1991. godine.

⁹ Austrija, Estonija, Francuska, Portugal.

¹⁰ Austrija, Grčka, Švedska.

¹¹ Italija, Francuska.

¹² Kada je riječ o poredbenom pravu, vidi Deguegue, Marysa, *Justice et responsabilité de l'Etat*, PUF, Paris, 2003.

odgovornost države za štetu.¹³ U svakom slučaju, u europskim državama predviđaju se ili već izdvajaju povećana sredstva za upravno sudovanje u svrhu ubrzanja sudskih postupaka. Primjerice u Portugalu je kao rješenje za problem predugačkih sudskih postupaka reformom upravnog spora koja je stupila na snagu 1. siječnja 2004.¹⁴ predviđeno povećanje broja upravnih sudova, šire nadležnosti i šira postupovna sredstva. Postupak prosječno traje 2 do 32 mjeseca, ovisno o iznesenom pravnom pitanju. U Nizozemskoj je pak trajanje sudskog postupka ograničeno na jednu do dvije godine, na Cipru jednu do dvije i po godine, gdje inače sukladno tamošnjim postupovnim pravilima koja je 1986. donio Vrhovni sud niti jedan sudski postupak ne smije trajati duže od 6 mjeseci.

Međutim ipak treba uzeti s rezervom područje primjene tih mjera. U europskim državama uglavnom nisu postojali posebni postupci koji bi omogućili da se definitivno stane na kraj nerazumno dugim sudskim postupcima ili da se tužitelju zajamči naknada štete u slučaju prekomjernog trajanja postupka. Međutim pod utjecajem Vijeća Europe i posebno Odbora ministara države su usvojile neke mjere s ciljem da se uspostave učinkovita pravna sredstva.¹⁵ Ilustracije radi, u Italiji se temeljem Zakona Pinto od 24. ožujka 2001. donesenog po uzoru na sudsku praksu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava predviđa mehanizam za naknadu štete u slučaju prekomjernog trajanja sudskog postupka (provodi se na žalbenom sudu). No, bez obzira na taj posebni postupak Europski sud za zaštitu ljudskih prava je u nekim slučajevima utvrdio da izrečena naknada štete nije bila primjerena i dostatna (ESLJP 10. studenog 2004., predmet *Apicella protiv Italije*¹⁶). Sud je, također, zauzeo stajalište da je nedopustivo da su tužitelji morali čekati i po nekoliko mjeseci, a u nekim slučajevima i pokrenuti postupak za naknadu štete kako bi ostvarili naknadu štete. Također je podsjetio da je potrebno izdvojiti odgovarajuća proračunska sredstva kao potpora tužbama za naknadu štete i za

¹³ Treba voditi računa o ocjeni koju daje Europski sud za zaštitu ljudskih prava koji smatra da se suđenje u razumnom roku ocjenjuje s obzirom na okolnosti u predmetu i kriterije iz sudske prakse Suda, posebno na složenost predmeta, ponašanje tužitelja i nadležnih vlasti, vidi poglavito, F. Tulkens, *Le délai raisonnable et la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Le Temps, la Justice et le Droit*, Pulim, Paris, 2003.

Okvirni program Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (Europska komisija za učinkovitost pravosuđa osnovana je 18. rujna 2002. Rezolucijom 2002-12 Odbora ministara Vijeća Europe govori o: „novom cilju za pravosudne sustave: rješavanje svakog predmeta u optimalnom i predvidivom roku“ usvojen u lipnju 2004. www.coe.int/cepej/fr.

¹⁴ Statut des Tribunaux Administratifs et Fiscaux (ETAf), odobren Zakonom 13/2002 od 19. veljače 2002. izmijenjen i dopunjen Zakonom 107-D/2003 od 31. prosinca 2003. Zadržan je sustav upravnih sudova, sada pune jurisdikcije.

¹⁵ Vidi također rad Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija).

¹⁶ Sud smatra da iznosi koje su dosudili talijanski sudovi na ime naknade štete nisu „primjereni“. Kao polazište za izračun uzima se iznos od 1000 do 1500 eura za svaku godinu trajanja postupka. Ishod postupka pred nacionalnim sudom nije sam po sebi toliko značajan za pretrpljenu psihičku bol. Ukupni iznos bit će uvećan za 2000 eura ako je riječ o značajnom sporu, posebno u području radnog prava, pravnog stanja i sposobnosti osoba, mirovina i naročito teških postupaka vezanih uz zdravlje ili život osoba. Osnovni iznos se smanjuje s obzirom na broj sudova koji su morali suditi, ponašanje tužitelja, predmetu spora, eventualnom iznosu već primljenog novca u žalbenom postupku na nacionalnoj razini, a uzima se u obzir i životni standard u zemlji.

provedbu neposredno izvršnih sudskih odluka o naknadi štete (ESLJP 29. ožujka 2006., *Apicella protiv Italije*, zahtjev br. 64890/01¹⁷).

U Portugalu Zakon o kaznenom postupku dopušta podnošenje tužbe zbog prekomjernog trajanja sudskog postupka.¹⁸ Osim toga sudska praksa Vrhovnog upravnog suda razvijala se na način da se uvedu učinkovita pravna sredstva¹⁹ u slučaju prekomjernog trajanja sudskih postupaka.

Izmjenama i dopunama Ustava iz 2000. godine,²⁰ pravo na suđenje u razumnom roku uvedeno je kao ustavno pravo u hrvatski pravni sustav. Ustav Republike Hrvatske, u članku 29. stavku 1, propisuje da svatko ima pravo da zakonom ustanovljen neovisan i nepristran sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima ili obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela. Nadalje, Ustavni zakon o Ustavnom sudu,²¹ u članku 63 stavku 1., propisuje da će Ustavni sud pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kada o pravima i obvezama stranke ili sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud, ili u slučaju kada se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice. I Zakon o sudovima, u članku 27²², propisuje zaštitu prava stranke na suđenje u razumnom roku.²³ U kontekstu iznesenih tvrdnji, važno je spomenuti da Zakona o upravnim sporovima iz 2010. „razumni rok“ prožimlje kroz načelo učinkovitosti te navodi da će upravni sud

¹⁷ Sud je u osam drugih predmeta istoga dana ocijenio da je sudski spor prekomjerno trajao i da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. *Musci c/ Italie, G. Mostacciuolo c/ Italie* n°1 i n°2, *Cocchiarella c/ Italie, E. Zullo c/Italie, G. i O. Procaccini c/Italie*.

¹⁸ Čl. 108. i 109.

¹⁹ Predmet *Tomé Mota*, 2. prosinca 1999. (tužba zbog prekomjernog trajanja sudskog postupka); dekret od 1967. o građansko-pravnoj izvanugovornoj odgovornosti države (predmet *Gouveia da Silva Torrado*, 22. svibnja 2003.)

²⁰ Narodne novine, br. 113/00.

²¹ Narodne novine, br. 99/99, br. 29/02. i br. 49/02. (pročišćeni tekst).

²² Zakon o sudovima, članak 27.: (1) Stranka u sudskom postupku koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njezinom pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi za kažnjivo djelo, može neposredno višem sudu uputiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. (2) Ako se zahtjev odnosi na postupak koji je u tijeku pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske ili Upravnim sudom Republike Hrvatske, o zahtjevu će odlučiti Vrhovni sud Republike Hrvatske. (3) Postupak odlučivanja o zahtjevu iz stavka 1 ovoga članka je hitan. Postupak se provodi uz odgovarajuću primjenu pravila o izvanparničnom postupku, u pravilu bez održavanja ročišta. (4) O zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku odlučuje sudac pojedinac. Narodne novine, br. 116/10.

²³ Vrhovni sud je od početka odlučivanja u ovoj vrsti postupka u pravilu početak razmatranja razdoblja kršenja prava stranke na suđenje u razumnom roku vezao uz vrijeme podnošenja tužbe upravnom sudu. Međutim, Vrhovni sud, u skladu s praksom Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te promijenjenom praksom Ustavnog suda Republike Hrvatske mijenja dotadašnju praksu. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske, usklađujući tumačenje primjene prava na suđenje u razumnom roku, u postupcima koji se vode u nekoj upravnoj stvari sa praksom Europskog suda za zaštitu ljudskih prava zauzeo je stajalište glede uvjeta za zaštitu koji se odnose na pravno relevantno razdoblje za ocjenu prava na suđenje u razumnom roku tako što je u ovaj rok obuhvatio, ne samo trajanje postupka u dijelu koji se odnosi na upravni spor, već i u dijelu koji obuhvaća upravni postupak pred nadležnim upravnim tijelom.

upravni spor provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanja nepotrebnih troškova, omogućit će zlouporabu prava stranaka i drugih sudionika u sporu te će odluku donijeti u razumnom roku. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. predviđa kao predmet upravnog spora i ocjenu zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi stranke odnosno, da postupi prema propisu. Razvidno je da se spomenutim propisima, pravo na pošteno suđenje, obuhvaćaju standardi ostvarenja nečijih prava pred neovisnim i nepristranim sudom, uz obvezu vođenja pravičnog postupka koji će završiti u razumnom roku. Standarde (kriterije) postavljene od strane Europskog suda za određivanje pojma „razumnog roka“, prihvatio je Ustavni sud, redovni i specijalizirani sudovi zajedno s Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, kada su oni postali nadležnima za pružanje zaštite u ovoj vrsti postupka. Sve spomenute kriterije sud ocjenjuje istovremeno te razmatra njihov učinak na duljinu trajanja postupka.

Dakle, donošenje sudske presude u razumnom roku od strane upravnog suca postavlja se kao zajednički cilj dok će njegovo ostvarenje nužno ovisiti o upotrijebljenim sredstvima, koja su ponekad nedostatna.

3. PRAVO NA SUD ODREĐENIH SVOJSTAVA

Omogućavanje pristupa upravnom sudu mora voditi računa o različitim i suprotstavljenim interesima: lakše pokretanje postupaka radi rješavanja sporova, ali i mjere za sprečavanje pretrpanosti sudova.

Postupak uređuje određen broj općih načela koja uglavnom proizlaze iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 6. i brojni primjeri iz sudske prakse): načela kontradiktornih postupaka, sudovanje u dva stupnja, javnost rasprave, premda velika većina zemalja poznaje načelo rasprava zatvorenih za javnost radi zaštite određenih interesa.²⁴

U stavku 1. članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda također stoji da odluka na koju se odnosi ovaj članak, mora biti donesena od strane neovisnog i nepristranog „tribunala“ uspostavljena zakonom.

Radi utvrđivanja može li se neko tijelo smatrati neovisnim, treba uzeti u obzir način imenovanja njegovih članova i njihov mandat, postojanje jamstava protiv vanjskih pritisaka i pitanje ostavlja li to tijelo utisak da je neovisno. Nadalje, sud o kojemu se radi mora biti nadležan ispitati sva činjenična i pravna pitanja mjerodavna za spor koji je pred njim. Znači, u vezi tijela koje odlučuje u upravnim sporovima, članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda propisuje da sud mora biti ustanovljen zakonom. Na taj se način postiže sigurnost da organizacija sudstva u demokratskim društvima ne bude predmet slobodne ocjene izvršne vlasti, već precizno regulirana zakonom.

²⁴ Rasprave zatvorene za javnost postoje u Njemačkoj u svrhu zaštite privatnog života stranke ili svjedoka, u slučaju opasnosti za nacionalnu sigurnost ili radi zaštite poslovnih i profesionalnih tajni; u Mađarskoj podaci o privatnom životu ili poslovima mogu biti razlog za zatvorenu raspravu.

Neovisno o pravnom sustavu, upravni sporovi uglavnom se povjeravaju tijelima specijaliziranim za upravne stvari.²⁵ Primjerice, u četrnaest zemalja postoji Vrhovni upravni sud (Njemačkoj, Austriji, Belgiji, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Republici Češkoj, Švedskoj). Pet zemalja, bez obzira što imaju jedan Vrhovni sud, povjerilo je suđenje u predmetima koji se tiču uprave u nadležnost specijaliziranih vijeća u sastavu Vrhovnog suda (Španjolska, Estonija, Mađarska, Latvija, Slovačka). To ne znači da je neovisno upravno sudovanje pravilo. Tipovi specijalizacije jednako su različiti koliko i način ustroja. Specijalizirani sudovi ne postoje uvijek na svim razinama sudovanja. Na primjer u Republici Češkoj se suđenje u prvom stupnju odvija pri odjelu suda opće nadležnosti; upravni sud se pojavljuje na razini Vrhovnog suda. U Austriji se specijalizirano upravno sudovanje također pojavljuje na razini Vrhovnog suda. Osim postojanja specijaliziranih upravnih sudova (posebno za izborne i porezne sporove) u Belgiji nailazimo na isti tip specijalizacije. U drugim zemljama, poput Latvije, Vrhovni sud je nadležan za sve sporove bez obzira radi li se o upravnim ili drugim sporovima; s druge strane, specijalizirani upravni sudovi postoje u prva dva stupnja. U Estoniji nailazimo na drugačiju situaciju: upravni sporovi spadaju u nadležnost specijaliziranog suda u prvom stupnju; u drugom i trećem stupnju spadaju u nadležnost sudova opće nadležnosti, ali ih rješavaju specijalizirana sudska vijeća za upravne sporove.²⁶

Bez obzira na razlike u ustroju, tijela nadležna za vođenje postupaka protiv uprave mogu se podijeliti u dva osnovna modela: ustroj u dva stupnja i ustroj u tri stupnja – sve je to raspoređeno po teritoriju na različit način ovisno o zemlji.

Ustroj u dva stupnja nalazimo u Austriji, Cipru, Finskoj, Irskoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Malti, Poljskoj, Republici Češkoj i Sloveniji. Tu spadaju i Irska, Cipar, Malta (zemlje u kojima je kontrola nad upravom povjerena sudovima opće nadležnosti). Različiti stupnjevi sudovanja nisu uniformno ustrojani u svim zemljama. U osam zemalja u drugom stupnju postoji Žalbeni sud nadležan za preispitivanje činjeničnog i pravnog stanja predmeta (Cipar, Finska, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Slovenija). U Poljskoj i Republici Češkoj drugi stupanj čini Kasacijski sud. Austrija ne poznaje upravne sudove prvog stupnja, a austrijski Upravni sud rješava samo pravna pitanja.

U zemljama koje imaju ustroj u tri stupnja, upravni sporovi uglavnom se rješavaju prema klasičnoj shemi koja obuhvaća prvi stupanj, žalbeni i kasacijski (Njemačka, Belgija, Danska, Španjolska, Estonija, Francuska, Grčka, Mađarska, Latvija, Nizozemska, Portugal, Velika Britanija i Švedska).²⁷

Važeći Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske sadrži izričitu

²⁵ Imajući u vidu upravo raznolikost situacija u državama članicama Europske unije u području kontrole nad upravom, riječ „tijelo“ shvaćena općenito kao „instrument s određenom zadaćom i ustrojem“ istovremeno je najširi i najneutralniji pojam koji na najadekvatniji mogući način obuhvaća različite situacije.

²⁶ Fromont, Michel, *Droit administratif des Etats européens*, PUF, Paris, 2006., str. 120.-137.

²⁷ Fromont, Michel, op. cit., str. 120.-137.

odredbu prema kojoj upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske, odnosno o prijedlogu za ponavljanje postupka rješava Upravni sud u vijeću sastavljenom od pet sudaca.

Nova struktura upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj pretpostavlja upravne sudove i Visoki upravni sud. Naime, Zakon o upravnim sporovima iz 2010. sadrži odredbu prema kojoj upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud. Tako upravni sud odlučuje u vijeću od tri suca. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, isto tako, odlučuje u vijeću od tri suca, osim o zakonitosti općih akata, kada zbog pitanja koja imaju opću primjenu odlučuje u vijeću od pet sudaca. Na ovaj je način praktično i u hrvatskom sustavu provedena specijalizacija poslova, koja se u teoriji smatra vrlo važnom značajkom upravnog sudovanja kao posebnog oblika sudske organizacije.

Izuzetak od pravila korištenja sudskog vijeća propisuje članak 14. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima iz 2010. u kojemu stoji da u upravnom sporu sudac pojedinac odlučuje: o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku, osim kad je upravna stvar zbog javnog interesa neposredno riješena jer je to bilo nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti; o tužbama u predmetima koji se rješavaju na temelju pravomoćne presude donesene u oglednom sporu; o tužbama protiv postupanja ili zbog propuštanja postupanja javnopravnog tijela. U usporednom pravu se rašireno koriste sudska vijeća, ali pod pritiskom rokova i potrebe da se ubrzaju postupci većina europskih država koristi institut jednog suca²⁸ bilo za predmete koji ne predstavljaju neke posebne poteškoće²⁹ ili za neke vrste sporova (primjerice; zahtjevi za azil u Njemačkoj; sporovi stranaca, zahtjevi za obustavu i privremene mjere u Belgiji; odgovornost i državna služba u Litvi; pravo azila, mirovine, socijalne usluge u Republici Češkoj; prepraćivanje do granice u Francuskoj; očigledno nedopuštene ili neopravdane tužbe u Švicarskoj). Trend ide u pravcu uvođenja instituta jednog suca u prvom stupnju, osim u slučaju posebnih poteškoća, te vijeća sudaca na višim stupnjevima.³⁰ Danska je takav primjer: na lokalnim sudovima, jedan sudac sudjeluje u postupku; trojica su na *High Courts*, a petorica na Vrhovnom sudu. U Mađarskoj presudu gotovo uvijek donosi jedan sudac u prvom stupnju i tri suca na Vrhovnom sudu; nova odredba koja je stupila na snagu 1. studenoga daje ovlasti sucu u prvom stupnju da vrati predmet sudačkom vijeću ako predstavlja određene poteškoće. Institut jednog suca se često koristi za zaštitne mjere ili privremene mjere. U Italiji se zadržava načelo sudskih vijeća, ali postoje izuzetni slučajevi u kojima odluku donosi jedan sudac u predmetima od izuzetne žurnosti ili ako je riječ o odustajanju od postupka, mirenju stranaka, prekidu ili obustavi postupka.

²⁸ Taj trend jednog suca također se odnosi i na suce opće nadležnosti: nacrti zakona o kojima se raspravlja u Državnom savjetu trebali bi uvesti kao opće pravilo institut jednog suca na upravnim sudovima.

²⁹ To je slučaj u Njemačkoj; broj odluka koje trenutno donosi jedan sudac manji je od 50%.

³⁰ Nova odredba koja je stupila na snagu 1. studenoga daje ovlasti sucu u prvom stupnju da vrati predmet sudačkom vijeću ako predstavlja određene poteškoće.

U vezi novog, ustroja u dva stupnja, potrebno je spomenuti i izmjene Zakona o sudovima u Republici Hrvatskoj, koje također pretpostavljaju dvostupnjevanje upravnog sudovanja. Prema članku 14. a. Zakona o sudovima upravni sudovi se ustanovljavaju za području jedne ili više županije, dok se Visoki upravni sud Republike Hrvatske ustanovljava za područje Republike Hrvatske. Pravno oblikovanje teritorijalne nadležnosti zahtijevalo je daljnju pravnu regulaciju, slijedom čega Zakon o područjima i sjedištima sudova³¹ određuje sjedište upravnih sudova s određenim područjima nadležnosti u Zagrebu,³² Splitu,³³ Rijeci³⁴ i Osijeku³⁵. Razmještaj sudova po teritoriju uvjetovan je dijelom teritorijalnim ustrojem i oblikom zemlje. Isto tako, što se tiče teritorijalne raspodjele, a uzimajući u obzir i površinu teritorija, upravni sudovi su koncentrirani i smješteni na gore navedenom mjestu. Žalbeni sud, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, se nalazi na jednom mjestu (Zagrebu).

Zahtjev nepristranog suda zahtijeva da sud nije opterećen presudom u svezi s odlukom koju donosi. On ne smije dozvoliti da unutar sudnice bude pod nečijim utjecajem (npr. vanjskih informacija), već je potrebno da svoje mišljenje formira na temelju onoga što je izneseno na suđenju.

Naime, neovisno o postojanju, sud će donijeti kvalitetne odluke samo ako sâm bude imao određene kvalitete, određena jamstva vezana posebno uz neutralnost sastava sudskih vijeća. Taj zahtjev za nepristranošću u Europi je uglavnom zajamčen različitim mehanizmima kao što su izuzeće od postupanja na zahtjev suca ili stranaka i legitimna sumnja, imajući u vidu ocjenu neovisnosti Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, koja proizvodi čitav niz poteškoća.³⁶

Važeći Zakon o upravnim sporovima ne sadrži vlastite odredbe o isključenju i izuzeću sudaca, pa temeljem članka 60.³⁷ istog zakona treba na odgovarajući način primijeniti odredbe o isključenju i izuzeću sudaca koje propisuje Zakon o parničnom postupku (čl. 71 – 76). S obzirom na to, može se zaključiti da je strankama dana mogućnost da se u upravnom sporu izbore za nepristranog suca.³⁸

³¹ Narodne novine, br.144 iz 2010 iz br. 84/2011

³² Za područja: Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Varaždinske, Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba.

³³ Za područja: Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije.

³⁴ Za područja: Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije.

³⁵ Za područja: Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravske i Vukovarsko-srijemske županije.

³⁶ Gandreau, *La théorie de l'apparence en droit administratif: vertus et risques de l'importation d'une tradition de Common law*, RD, Paris, 2005.

³⁷ Članak 60. važećeg Zakona o upravnim sporovima glasi :

„Ako ovaj zakon ne sadrži odredbe o postupku u upravnim sporovima, na odgovarajući će se način primjenjivati odredbe Zakona o parničnom postupku.“

³⁸ Garašić, Jasna, *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, (19/1998.), Rijeka, str. 981.

Istaknuti nedostaci, važećeg Zakona o upravnim sporovima, vezani uz izuzeće sudaca nastojali su se prevladati donošenjem Zakona o upravnim sporovima iz 2010. Tako Zakon o upravnim sporovima iz 2010. sadrži vlastite odredbe o izuzeću suca, što potvrđuje i odredba članka 15. u kojoj je propisano da sudac ne može odlučivati niti sudjelovati u sporu : ako je sama stranka, zakonski zastupnik ili opunomoćnik stranke, ili ako je sa strankom u odnosu suovlaštenika ili suobveznika; ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili opunomoćenik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kojeg stupnja, a u pobočnoj do četvrtog stupnja, ili mu je bračni drug, izvanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja, bez obzira na to je li brak prestao ili nije; ako je skrbnik, posvojitelj ili posvojenik stranke, njezina zakonskog zastupnika ili opunomoćnika; ako je u istom predmetu sudjelovao u donošenju odluke u upravnom postupku ili prvostupanjskom upravnom postupku; ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost. Čim sudac sazna da postoji koji od razloga za izuzeće, prekinut će svaki rad na tom predmetu i o tome obavijestiti predsjednika suda, koji će rješenjem odlučiti o izuzeću suca i odrediti drugog suca. Kao što se iz dane analize može vidjeti buduće hrvatsko rješenje bit će bliže europskim standardima. Spomenutom odredbom položaj stranke je svakako ojačan.

a) Pravo na javnost postupka

Također, članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda navodi da suđenje treba biti javno, jer to ide u prilog kako interesu same stranke, tako i javnom interesu na način što daje mogućnost provjere i obavještenja javnosti o tijeku samog postupka, kao i stvaranju povjerenja u samo pravosuđe.³⁹

Pravo na pošteno suđenje uključuje i pravo svake osobe na javno suđenje. Javno suđenje predstavlja suštinsko obilježje prava na pošteno suđenje. Ono se odvija najčešće pred sudovima prvog stupnja, međutim ako takvog suđenja nije bilo, povreda se može ukloniti tako da se održi javno suđenje pred višim sudom.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda glede osnova za ograničenje, dopušta ograničenje isključivo u pogledu javne prirode postupka (a ne u pogledu same presude), interesa nacionalne sigurnosti, u slučajevima koji se tiču zaštite privatnog života stranke, te posljednji uvjet tj. interes pravde koji je pak isključivo prepušten domaćem sudu.

Ako ostavimo po strani mehanizme u postupku koji mogu dovesti do preuranjenog završetka postupka donošenje presude se odvija na sličan način u svim zemljama. Tako se presuda najčešće izriče usmeno i javno i zatim pismenim putem dostavlja strankama. Ponekad se pozivaju na tajnost vijećanja da se ne bi otkrilo postojanje drugačijih mišljenja.⁴⁰ To je slučaj u Njemačkoj, Austriji, Belgiji, Francuskoj, Italiji, Latviji, Luksemburgu i Malti. Opći pregled koji se

³⁹ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, op. cit., str. 512.

⁴⁰ Langenieux-Tribalat, *Les opinions séparées des juges judiciaires en droit français*, Thèse, Limoges, 2007.

uglavnom odnosi na suce opće nadležnosti, ali analizira i pitanje odnosa između načela tajnosti vijećanja i postojanja drugačijih mišljenja. Međutim, drugačija mišljenja postoje u više zemalja⁴¹; na njih se može primijeniti poseban režim tako da se ne objave: na taj način drugačije mišljenje može postati poznato samo sudu višeg stupnja u slučaju žalbe (Mađarska⁴²) ili samo dodati u spis predmeta (Litva⁴³) ili se ne nalazi u zapisniku s vijećanja (Republika Češka⁴⁴) ili se spominje samo u zapisniku vijećanja (Slovenija). Postoje posebni mehanizmi da se izbjegne gomilanje drugačijih mišljenja: primjerice u Poljskoj sudac čije se ime objavljuje mora u pisanom obliku obrazložiti drugačije mišljenje prije nego ga potpiše.

Što se pak tiče Zakona o upravnim sporovima, pravilo je da sud u upravnim sporovima rješava na sjednici koja nije javna, dakle bez prisutnosti stranke. I uz to pravilo sud može, zbog složenosti sporne stvari ili ako inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, riješiti da se održi usmena rasprava. Usmenu raspravu može predložiti i sama stranka.

Ipak, pravilo je da sud rješava na sjednici koja nije javna.⁴⁵ Očito u upravnom sporu dominira načelo pismenosti, posrednosti i nekontradiktornosti.⁴⁶ Nema sumnje da se načelo saslušanja stranke, pa onda u krajnjoj posljedici i načelo traženja istine, može kvalitetnije ostvariti u uvjetima načela usmenosti, neposrednosti i kontradiktornosti raspravljanja. Pravo pristupa sudu znači da osoba ne samo da ima pravo obratiti se sudu zbog utvrđivanja svojih prava i obveza, i na propisan i zadovoljavajući način izložiti svoj slučaj, nego, kao što je već prethodno spomenuto, ima pravo na neovisan i nepristran sud; inače njegovo

⁴¹ Cipar, Danska, Španjolska, Estonija, Finska, Velika Britanija, Portugal, Švedska, Irska; Grčka, gdje se mišljenje manjine mora spomenuti u presudi, a u svakoj presudi se moraju navesti imena sudaca s drugačijim mišljenjem.

⁴² Drugačije mišljenje se može dodati u zatvorenoj oмотnici, a smjet će ga pročitati samo sud višeg stupnja u slučaju da dođe do žalbenog postupka ili sudske kontrole od strane Vrhovnog suda.

⁴³ Drugačije mišljenje se u tom slučaju ne objavljuje javno.

⁴⁴ Izvješće o glasovanju može sadržavati mišljenje koje se razlikuje od mišljenja većine; ono se predstavlja na cjelovit način u izvješću popraćeno kratkim obrazloženjem, ali se ne objavljuje.

⁴⁵ Članak 34. važećeg Zakona o upravnim sporovima propisuje :

„O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici.

Zbog složenosti sporne stvari, ili ako nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, sud može odlučiti da održi usmenu raspravu.

Iz istih razloga i stranka može predložiti da se održi usmena rasprava“.

⁴⁶ Prema praksi Europskog suda, pravo da postupak u kojem se odlučuje o građanskom pravu, odnosno obvezi bude pravičan, pravičnost postupka zahtijeva da postupak bude, između ostaloga, usmen i kontradiktoran.

Uza sve navedeno, netko bi mogao reći da je pretpostavka za primjenu odredbe stavka 1. članka 6. Konvencije da se radi o odlučivanju samo o građanskim pravima i obvezama. Međutim, praksa Europskog suda pokazuje da se navedeni pojam shvaća široko, pa se područje primjene spomenute odredbe odnosi ne samo na klasične građansko pravne postupke, nego i na sve one čiji se ishod izravno odnosi na neko građansko pravo ili obvezu u smislu ustaljenog kontinentalno europskog shvaćanja. Pri tome je potpuno nebitno primjenjuju li se propisi privatno pravne naravi ili javno pravne naravi, sudjeluju li u postupku fizičke osobe ili pravne osobe privatnog ili javnog prava (npr. država), kao ni to u čijoj je nadležnosti prema unutarnjem pravu odlučivanje o pojedinom pravu.

pravo nije osigurano.⁴⁷

U svezi održavanja usmene i kontradiktorne rasprave u postupku odlučivanja, Upravni je sud također ne ispunjava. Naime, prema odredbi čl. 34. stavka 1. važećeg Zakona o upravnim sporovima, Upravni sud o upravnim sporovima rješava na sjednici koja nije javna. Istina, Upravni sud može odlučiti, sam ili na prijedlog stranke, održati usmenu raspravu ako ocijeni da to zahtijeva složenost spora ili bolje razjašnjenje stvari. Pritom, međutim, nije dužan udovoljiti prijedlogu stranke za održavanje rasprave.

Hrvatski Zakon o upravnim sporovima iz 2010. kao jedno od značajnih konceptualnih izmjena uvodi načelo usmene rasprave. Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010., sud odlučuje o tužbenom zahtjevu na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010. usmena rasprava je obvezna u prvostupanjskom upravnosudskom postupku i ona postaje pravilo. Treba odmah reći da sud, iznimno, može presudom riješiti upravni spor bez vođenja rasprave samo u četiri zakonom točno određena slučaja. Tako Upravni sud može presudom riješiti spor bez rasprave: ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti, u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu, ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove zakonitosti, ako tužitelj osporava samo primjenu materijalnog prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave.

Visoki upravni sud o žalbi odlučuje na sjednici vijeća koja nije javna. Međutim, Visoki upravni sud može održati raspravu ako to smatra potrebnim. Važno je napomenuti da je zahtjev javnosti, postavljen Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, jedno od sredstava kojim se zasniva povjerenje u sudove. Međutim, uz zahtjev javnosti, postoje i drugi aspekti, uključujući pravo na suđenje u razumnom roku i s tim povezanu potrebu za ažurnim sudskim postupkom, koji se moraju uzeti u obzir pri utvrđivanju potrebe za javnom raspravom u fazama postupka nakon prvostupanjskog suđenja. Tako pod uvjetom da je javno saslušanje u prvostupanjskom postupku održano, odsustvo takvog saslušanja pred drugostupanjskim sudom može biti opravdano posebnim karakterom postupka. Taj postupak dozvole na ulaganje žalbe i postupak koji se bavi isključivo pravnim pitanjima, nasuprot utvrđivanja činjenica, može biti u skladu sa zahtjevom članka 6, iako podnositelj žalbe ne dobiva priliku da ga osobno saslušaju žalbeni ili kasacijski sud.

⁴⁷ Naime, prema odredbi članka 34. stavka 1. važećeg ZUS-a, Upravni sud o upravnim sporovima rješava u nejavnoj sjednici. Istina je da Upravni sud može odlučiti, sam ili na prijedlog stranke, da održi usmenu raspravu ako ocijeni da to zahtijeva složenost spora ili bolje razjašnjenje stvari. Pri tome, međutim, nije dužan udovoljiti prijedlogu stranke za održavanje rasprave.

b) Utvrđivanja činjenica i pravnih pitanja

U praksi Europskog suda za zaštitu ljudskih prava prihvaćeno je tumačenje da sud koji odlučuje o građanskom pravu, odnosno obvezi, ima ovlasti samostalnog utvrđivanja činjenica, odnosno samostalnog izvođenja i ocjenjivanja dokaza, ukratko, mora biti sud pune jurisdikcije. Kada odlučuje o građanskim pravima u smislu članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Upravni sud ne bi smio biti vezan činjenicama utvrđenima u upravnom postupku, već bi morao biti ovlašten samostalno izvesti dokaze i ocijeniti ih, te uzeti u obzir sve činjenice koje su relevantne za njegovu odluku. Drugim riječima, mora biti sud pune jurisdikcije.

I presude Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda idu u sličnom smjeru. Tako se manifestirao utjecaj (ili pritisak) pravne prakse Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, čija se težina tako može procijeniti i o kojoj se zna da privilegira uporabu pune jurisdikcije, te da činjenično inzistira na njoj u svim sporovima za koje smatraju da spadaju u njegovu nadležnost. Pravo pristupa sudu svoje puno značenje ima samo ako sud ima ovlasti pune jurisdikcije odlučivati o slučaju koji mu je podnesen. To znači da sud mora imati nadležnost presuđenja o činjenicama i pravu kao osnovama svoje odluke.

Republika Hrvatska se suočila s nizom problema vezanih uz vođenje upravnog spora na način reguliran važećim Zakonom o upravnim sporovima te s problemom Upravnog suda kao suda pune jurisdikcije. Naime, nakon uvida i raščlambi odgovarajućih odredbi važećeg Zakona o upravnim sporovima, prema mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske koje je izraženo u odluci Ustavnog suda od 8. studenog 2000. godine, kojom je odlukom Ustavni sud pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju, Upravni sud nije sud pune jurisdikcije. Ovo se posebno odnosi na odredbe o ovlastima suda da samostalno utvrđuju činjenično stanje te, u svezi s time, provedu usmenu raspravu. Stoga se može ustvrditi da je u ovom segmentu bilo nužno pristupiti izmijeni odredbi vrijedećeg Zakona o upravnim sporovima.

Prema vrijedećem Zakonu o upravnim sporovima, sud u pravilu rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Iz spomenutog proizlazi da činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku Upravni sud Republike Hrvatske kontrolira. Upravo iz navedenih razloga, Zakon o upravnim sporovima iz 2010. mijenja dugogodišnji koncept upravnog spora. Zakon o upravnim sporovima iz 2010. omogućuje upravnim sudovima da utvrđuju činjenice i primjenjuju pravo. Tako se upravni sudovi više neće moći zadržavati na razmatranju je li u upravnom postupku počinjena bitna povreda postupovnih pravila te je li materijalno pravilo primijenjeno pravilno, već će se morati upustiti i u utvrđivanje činjeničnog stanja. Zakonom o upravnim sporovima iz 2010. izričito je propisano da sud ima pravo, ali i obvezu sam riješiti upravnu stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili kad je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni. Naime, tijekom prvostupanjskog upravnog spora, upravni sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, a pri donošenju odluke uzima u obzir i činjenice utvrđene

u upravnom postupku (kojima nije vezan), kao i činjenice koje je sam utvrdio. Iz navedenog je razvidno da zakon u prvi plan stavlja donošenje reformacijskih umjesto isključivo kasacijskih odluka. Navedenom izmijenom upravni spor je znatno poboljšán, propisano je pravno sredstvo kojim sud može prekinuti igru permanentnog rješavanja stvari bez odluke. Spor pune jurisdikcije je „prerastao“ u opće ovlaštenje. Time se postiglo da upravni sud ne smije, na temelju činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku, a koje stranka osporava, donijeti odluku o zakonitosti upravnog akta, kao ni odluku o građanskom pravu odnosno obvezi o kojoj se odlučuje, a da pritom sam ne utvrdi činjenično stanje. Međutim, kao razlog za podnošenje žalbe može poslužiti samo nedostatak u utvrđenju činjeničnog stanja do kojeg je došlo u postupku pred upravnim sudom, a ne i činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Isto tako se u žalbi ne mogu iznositi nove činjenice, pa Visoki upravni sud odlučuje isključivo na temelju činjenica utvrđenih pred upravnim sudom.

Pravilna primjena Konvencije u Hrvatskoj je upitna, jer zahtjevu neovisnosti tijela koje odlučuje o građanskom pravu, odnosno obvezi, prema ustaljenoj praksi Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, upravna tijela u pravilu ne udovoljavaju, zbog vezanosti nižih upravnih tijela za upute viših upravnih tijela, hijerarhijski ustrojene odgovornosti u obavljanju upravnih djelatnosti te odgovornosti upravnih tijela, odnosno izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti. No, valja napomenuti da je u praksi Europskog suda za zaštitu ljudskih prava prihvaćeno i tumačenje prema kojemu se ne radi o povredi Konvencije ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz članka 6. stavka 1. Konvencije, ako je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, konkretno od strane suda pune jurisdikcije.

e) Pravo na besplatnu pravnu pomoć

Ovdje je također bitno istaknuti jednu od važnijih karakteristika postupka pred Europskim sudovima za ljudska prava, odnosno nepostojanje novčane pristojbe za podnošenje zahtjeva što doprinosi širokoj dostupnosti tom sudu. Prema stavku 3. članak 6.; ukoliko optuženi nema dovoljno sredstava platiti pravnu pomoć, te kad to zahtijeva interes pravde, onda optuženom mora biti osigurana besplatna pravna pomoć.

U više zemalja stranka koja izgubi spor u načelu snosi troškove postupka, ali postoje razne mogućnosti⁴⁸. Primjerice u Velikoj Britaniji odluka *Halsey protiv Milton Keynes General NHS Trust* od 11. svibnja 2004. uspostavlja načelo da, ako stranka u čiju je korist presuđeno na nerazumno odbije ponudu stranke koja je izgubila spor za alternativnim rješavanjem spora, troškove snosi prva stranka. Ali, odbijanje će se kvalificirati kao nerazumno samo ovisno o vrsti spora, valjanosti pokrenutog pravnog pitanja, troškova alternativnog postupka, stava stranaka... Sudac na taj način jasno potiče alternativne metode rješavanja sporova.

⁴⁸ V. S. Boyron, *Veille de droit administratif anglais*, Dr.Adm., Paris, 2005.

ZAKLJUČAK

Treba istaknuti da navedena prava, zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, nije moguće promatrati izolirano, jer se ona međusobno uvjetuju i isprepliću. Želja da se, što je više moguće izbjegne nekompatibilnost Zakona o upravnom sporu i Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (onako kako je tumači sud) mogu postepeno uvjeriti tijela državne uprave u poželjnost uzimanja u obzir odredaba Konvencije.

Kvalitetna i dosljedna primjena Zakona o upravnim sporovima iz 2010. značilo bi da sudska odluka može biti kvalitetna ako je nastala kao plod rada upravnog suda. Naime, nikakvi suštinski pristup kvaliteti sudovanja, osim postojanja suda nije predviđeno formulacijom članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Na temelju toga se može bez problema zaključiti da će kvaliteta sudske odluke, kako je navedeno u Konvenciji, biti karakterizirana samo ako dolazi od tijela koje ima sva institucionalna jamstva vezana uz kvalitetu suda.

U Europi je jedno od načela da postoji sudska kontrola uprave. Neosporno je i isto tako nepotrebno dokazivati na koji je način uspostava upravnog sudovanja doprinijela i dalje doprinosi jačanju pravne države utoliko koliko je ono dodatno jamstvo zaštite od arbitrarnog postupanja. Ali, premda je materijalni zahtjev pravne države zadovoljen postojanjem sustava kontrole, materijalni zahtjev, ojačan težnjom da se ostvari kvaliteta sudovanja, neizostavno pokreće pitanje učinkovitosti funkcioniranja tijela nadležnih za kontrolu postupaka uprave. Iz te perspektive Europski sud za zaštitu ljudskih prava smatra da samo postojanje suda nije dovoljno jamstvo pristupa tijelu koje vrši kontrolu s obzirom da taj pristup mora biti efektivan temeljem pozitivnih obveza. Prema tome, analiza sustava sudovanja u Europi omogućuje da se povede računa o sustavnom postojanju tijela kontrole, što ispunjava prvi zahtjev. Drugi je dosta općenit i podrazumijeva da će, neovisno o postojanju, sud donijeti kvalitetne odluke samo ako sâm bude imao određene kvalitete, određena jamstva vezana posebno uz neutralnost sastava sudskih vijeća. Taj zahtjev za nepristranošću u Europi je uglavnom zajamčen različitim mehanizmima kao što su izuzeće od postupanja na zahtjev suca ili stranaka i legitimna sumnja, imajuću u vidu ocjenu neovisnosti Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, koja proizvodi čitav niz poteškoća. Osim toga, kvaliteta odluka upravnog suda može se mjeriti prema kriteriju brzine. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda odredila je kriterij razumnog roka kao jednu od osnovnih značajkih pravičnog suđenja. U nekim državama je pravo na pravično suđenje zajamčeno ustavom. Zahtjev za brzinom je ujedno doprinio i racionalizaciji ustroja upravnog sudovanja kroz uspostavu novih tijela za kontrolu (sudova), uspostavi postupaka za filtriranje tužbi, pojednostavljenju ili čak modernizaciji postupka zajedno s razvojem alternativnih načina rješavanja sporova ili čak uspostavi sustavi odgovornosti države za štetu. U većini slučajeva, kršenje prava na suđenje u razumnom roku ne predstavlja krivnju nego jednostavnu disfunkciju, što dopušta da se pokrene objektivna odgovornost države za štetu.

Treba voditi računa o ocjeni koju daje Europski sud za zaštitu ljudskih prava koji smatra da se suđenje u razumnom roku ocjenjuje s obzirom na okolnost u predmetu i kriterija iz sudske prakse Suda, posebno na složenost predmeta, ponašanje tužitelja i nadležnih vlasti.

Zakon o upravnim sporovima iz 2010. bitno mijenja sustav sudske kontrole. Svojim odredbama zakon proširuje, poboljšava i usklađuje s pravnom stečevinom Europske unije, posebice sa standardima na pošteno suđenje u smislu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ove standarde svojim odlukama utvrđuje Europski sud za zaštitu ljudskih prava.

Tako će stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010. prestati i potreba postojanja rezerve na članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

EUROPEAN CONVENTION FOR PROTECTING HUMAN RIGHTS (ARTICLE 6) AND THE ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION ACT OF 2010

The administrative judiciary is subject more or less to the same limits in various countries although certain differences exist in relation to the accepted model. The question arises of how to, on the one hand, deal with citizens' demands, their desire for their disputes to be resolved and the parallel social trend of an increasingly greater number of legal proceedings, and, on the other hand, the European demands which ask that cases be judged within a reasonable amount of time and that at the same time parties are offered a solution in the form of a clear and understandable decision? Not all countries have decided to opt for the same solutions. The very concept of court control of administration has made judges develop their own models. It is because European law and in particular the provisions of article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which the European Court of Human Rights to a great extent explicitly explained and interpreted, encourage some kind of "normalisation", that is, unification of administrative legal procedure. Most countries have included the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in its legal order in such a way that they have placed the basic principles into their own constitutions either by way of legal texts on the procedure (e.g. inclusion of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms into Irish law in 200) or have even made direct reference to the convention's text possible. The influence of this European Convention is obvious in the approach to the court or to commencing legal proceedings which must be too restrictive and in the very conduction of legal proceedings themselves.

Key words: *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental freedoms, Administrative Dispute Resolution Act of 2010*