

Savjetovanje

Novi Zakon o upravnim sporovima i nova organizacija upravnog sudovanja

U organizaciji Instituta za javnu upravu održano je dana 11. svibnja 2010. u hotelu Sheraton savjetovanje o novom Zakonu o upravnim sporovima (ZUS), pod naslovom *Novi Zakon o upravnim sporovima i nova organizacija upravnog sudovanja*.

Urednici savjetovanja bili su doc. dr. sc. Boris Ljubanović i Ljiljana Karlović Đurović, a moderatori doc. dr. sc. Boris Ljubanović i doc. dr. sc. Dario Đerđa. Nakon uvodnog obraćanja B. Ljubanovića, savjetovanje je otvorio predsjednik Instituta za javnu upravu i redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu prof. dr. sc. Ivan Koprić koji je prisutne pozdravio te zaželio dinamičnu raspravu oko nedoumica koje će se u vezi s primjenom novog ZUS-a, koji unosi neke revolucionarne novine u sudski nadzor nad upravom i organizaciju upravnog sudovanja, zasigurno pojaviti.

Uvodno obraćanje održala je prof. dr. sc. Jasna Omejec, predsjednica Ustavnog suda Republike Hrvatske, koja je izrazila zabrinutost glede ustavnih zahtjeva koji se odnose na kvalitetu upravnog suđenja i upozorila na probleme nedostatka konstitucionalizma i europeizacije upravnog suđenja. Na primjeru Njemačke objasnila je ulogu upravnog sudstva u zaštiti temeljnih ustavnih prava građana. Naglasila je da u Hrvatskoj ni dvadeset godina nakon osamostaljenja ne postoji svijest da je Ustav normativni tekst koji postavlja granice sudskim odlukama. U vezi s europeizacijom naglasila je da hrvatsko upravno sudstvo još uvijek nije usvojilo načela i metode presuđivanja prema zahtjevima konvencijskog prava (u prvom redu Europskog suda za ljudska prava). Za razliku od Velike Britanije koja je uložila čak pet milijuna funti za osposobljavanje svojih upravnih sudaca

za primjenu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava (EKLJP), hrvatski je sustav takvu vrstu edukacije potpuno zanemario. Kako će za dvije godine u Hrvatsku stići i jurisdikcija Europskog suda pravde, nužne su promjene u shvaćanju upravnog prava, upravnog sudstva i uloge upravnog suca te država mora osigurati uvjete za edukaciju i pripremanje upravnih sudaca za primjenu europskog prava.

Prisutnima se uvodno obratio i Ante Galić, predsjednik Upravnog suda, koji je istaknuo problem velikog broja neriješenih upravnosudskih predmeta (današnji zaostatak Upravnog suda je otprilike 36.000 predmeta). Razloga za optimizam daje novi ZUS koji će stupiti na snagu 1. siječnja 2012. i koji bi uz novu organizaciju upravnog sudstva trebao pridonijeti smanjenju zaostataka. Do stupanja na snagu novog ZUS-a potrebno je osigurati kadrovske i materijalno-tehničke uvjete za osnivanje prvostupajnskih upravnih sudova i zaposliti sudske savjetnike i suce koji bi rješavali postojeće zaostatke. Naglasio je i potrebu permanentne edukacije postojećih i novih upravnih sudaca.

Uvodnu riječ održao je i mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa. Istaknuo je da donošenje novog ZUS-a utječe na izmjenu propisa o pravosudnom ispitu, na uspostavu državne škole za pravosudne dužnosnike, na sastav i način rada Državnog sudbenog vijeća i na edukaciju sudaca. Reforma upravnog sudstva jedna je od mjera za zatvaranje pregovaračkog Poglavlja 23. Naglasio je i problem nepostojanja posebnog odjela unutar Ministarstva pravosuđa koji bi se bavio upravnim pravom.

Prvo izlaganje pod naslovom *Povijesni razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj* održao je prof. dr. sc. Dragan Medvedović, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, u mirovini. Medvedović je objasnio povijest upravnog sudovanja na području Hrvatske počevši od 1875. i donošenja austrijskog Zakona o osnivanju Upravnog suda, kojeg se nadležnost protezala na Dalmaciju i Istru, ali je njegova praksa praćena i u kontinentalnoj Hrvatskoj te su se već 1906. pojavili prijedlozi za osnivanje upravnog suda. Ipak, takav je sud osnovan tek 1939. uredbom kralja Aleksandra. Sve do 1945. upravni sudovi u Hrvatskoj su bili izvan redovitog sudstva, a od donošenja ZUS-a iz 1952. Upravni sud ulazi u okvir redovitog sudstva. Ovlasti Upravnog suda u cijelom ovom periodu kretale su se samo u granicama ispitivanja zakonitosti pojedinačnog upravnog akta, dok su se subjektivna prava stranaka štitila samo usput. Od 1922. do 1945. u upravnom sporu usmena rasprava i mogućnost žalbe na presudu upravnog suda bile su pravilo. To je izmijenjeno ZUS-om iz 1952., a današnjim novim ZUS-om preuzimamo rješenja iz naše upravnosudske prošlosti.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić u svome izlaganju *Europeizacija upravnog sudovanja* dotaknuo se pitanja postojanja europskog upravnog prostora (EUP) kao prostora sličnih upravnih standarda, praksi i očekivanja od javne uprave. U stvaranju EUP-a djeluju sva tijela Europske unije, posebno Europski sud pravde, Europska komisija svojim mišljenjima i godišnjim izvješćima o napretku, Vijeće Europe svojim preporukama i rezolucijama. Važnu ulogu ima i SIGMA koja pruža stručnu pomoć Europskoj komisiji u području ocjenjivanja napretka zemalja kandidata za članstvo u EU u usvajanju europskih upravnih standarda. U okviru Vijeća Europe EKLJP je temeljni dokument koji utječe na stvaranje europskog modela upravnog sudovanja. Značajnu ulogu igra Europski sud za ljudska prava (ESLJP) svojim presudama. EKLJP u čl. 6. jamči pravo na pošteno suđenje koje se ostvaruje provođenjem usmene, kontradiktorne javne rasprave, mogućnost sudske kontrole činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku i mogućnost kontrole presude upravnog suda prvog stupnja. U okviru EU donesena je Povelja o temeljnim pravima 2000. kao politički dokument, a kao pravni dokument stupila je na snagu paralelno s Lisabonskim ugovorom. U čl. 52. Povelja prihvaća iste standarde kao EKLJP te omogućuje njihovo dodatno proširenje. Novi ZUS preuzeo je većinu načela iz Preporuke Rec(2004)20 Vijeća Europe, i to posebno glede obuhvata nadzora i pristupa sudu. Tako novi ZUS širi obuhvat sudskog nadzora i na zakonitost općih akata lokalnih jedinica. Novi ZUS predviđa osnivanje četiriju prvostupanjskih upravnih sudova (sa sjedištima u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu) i drugostupanjskog Visokog upravnog suda. Koprić predlaže osnivanje i petog prvostupanjskog suda sa sjedištem u sjeverozapadnoj Hrvatskoj radi rasterećenja zagrebačkog upravnog suda. Iako u načelu smatra da je novi ZUS korektan, navodi da će se neke stvari morati mijenjati. Primjerice, treba uvesti u ZUS europski termin »službe od općeg interesa« umjesto dosadašnjeg »javne službe«, ojačati mehanizam unutarupravnog nadzora i napustiti tradicionalni način rješavanja upravnih sporova. Koprić je izrazio i sumnju hoće li novi ZUS zaista omogućiti razumno trajanje postupka. Veliko zanimanje izazvalo je pitanje jesu li nezavisni regulatori zaista neovisni da mogu djelovati kao tribunali. Na to pitanje nadovezala se J. Omejec rekavši da je ESLJP, a po njegovu uzoru i Ustavni sud RH, koncipirao objektivna mjerila vrši li neko tijelo u konkretnom slučaju funkcije suđenja te ako se utvrdi da vrši, na nj se mora primijeniti odredba čl. 6. EKLJP i čl. 29. Ustava.

Zajedničko izlaganje održali su doc. dr. sc. Dario Đerđa s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci i mr. sc. Zoran Pičuljan. Tema njihova izlaganja bila je *Nastanak i temeljni instituti novog ZUS-a*. Pičuljan je govorio o stan-

dardima izrade propisa i tri faze izrade novog ZUS-a. Prva faza izrade odnosi se na provedbu projekta CARDS 2004 koji je počeo u rujnu 2007. Vlada je 12. rujna 2008. usvojila strateški dokument i nacrt smjernica za izradu novog ZUS-a. U drugoj fazi, koja je završila 13. veljače 2009., međunarodna radna skupina podnijela je Ministarstvu pravosuđa Nacrt Zakona o upravnosudskom postupku. Treća faza je zakonodavni postupak izrade novog ZUS-a koji je započeo imenovanjem domaće radne skupine 16. veljače 2009., a završio usvajanjem ZUS-a 29. siječnja 2010. Pičuljan je naglasio da bi period *vacatio legis* trebalo iskoristiti za intervenciju u Zakon o područjima i sjedištima sudova, u Zakon o sudovima (glede postupka imenovanja prvostupanjskih upravnih sudaca), usklađenje zakona koji uređuju gotovo 104 posebna upravna postupka te intervenirati u opće akte javnopravnih tijela radi regulacije ovlasti službene osobe da vodi i rješava u upravnim stvarima. Đerđa je govorio o problemima koji mogu proizaći iz neusklađenosti Zakona o općem upravnom postupku (ZUP-a) i ZUS-a te o temeljnim institutima ZUS-a i nekim komparativnim rješenjima. Naglasio je da je proširenje predmeta upravnog spora jedna od najznačajnijih novina novoga ZUS-a. Tako se ocjena zakonitosti upravnog akta proširila na ocjenu zakonitosti svih postupanja uprave (tako i javnopravnih tijela iz područja upravnog prava), slučajeve šutnje uprave (nedonošenje akta, nepoduzimanje radnje), utvrđivanje zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na ocjenu zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora. Novina je upravnog sudstva i dvostupanjski upravni sustav. Novi ZUS omogućuje prvostupanjskom sudu utvrđivanje činjenica *ex offio* i putem pravne pomoći, neovisno o činjenicama koje su utvrđene u upravnom postupku. Za razliku od važećeg, novi ZUS usmenu raspravu postavlja kao pravilo, uz četiri iznimke. Prvostupanjski upravni sudovi sada imaju primarnu reformacijsku ovlast (presudom mogu zamijeniti upravni akt, uz određene iznimke), dok drugostupanjski upravni sud odlučuje o žalbi na presudu prvostupanjskog suda samo kad je prvostupanjski sud odstupio od upravnog akta i presudom na drugačiji način riješio upravnu stvar.

Mr. sc. Bosiljka Britvić Vetma s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu izlaganje je posvetila upravnom sudovanju u Francuskoj. Objasnila je ustrojstvo francuskog upravnog sudstva, koje se sastoji od upravnih sudova, specijaliziranih upravnih sudova, prizivnih upravnih sudova i Državnog savjeta kao posebne institucije. Godine 1953. osnovani su prvostupanjski upravni sudovi kojih ima 45 (od čega sedam u prekomorskim regijama). Prizivni upravni sudovi koji imaju punu jurisdikciju osnovani su 1987. te ih ima ukupno osam. Specijalizirani upravni sudovi imaju nadležnost samo u

predmetima koji su im izrijekom zakonom stavljeni u nadležnost. Državni savjet je neovisna i najviša upravnosudska instancija u Francuskoj s dvojakom funkcijom sudskog i savjetodavnog tijela. Ima šest odjela od kojih je najvažniji Odjel za upravne sporove s deset odsjeka – od 1945. Državni savjet provodi stalnu inspekciju nad upravnim sudovima. Četiri odjela imaju savjetodavnu funkciju (pitanja pravnog i upravnog oportuniteta).

Štefica Stažnik, zastupnica Vlade RH pred Europskim sudom za ljudska prava, zbog službene spriječenosti nije nazočila savjetovanju, no njezin je rad ukratko izložen. U svome radu Stažnik je posebno istaknula rezervu koju je Hrvatska uložila na čl. 6/1. EKLJP koji se odnosi na potrebu održavanja javne rasprave i u upravnosudskim predmetima. Stupanjem na snagu novog ZUS-a, koji propisuje obaveznu javnu i usmenu raspravu pred prvostupanjskim upravnim sudovima, ta će rezerva postati bespredmetna. Također, naglasila je da će se novim ZUS-om hrvatska legislativa uskladiti s pravnim standardima EU u pogledu zaštite prava i interesa fizičkih i pravnih osoba od nezakonitih akata i postupanja javnopravnih tijela te sudske kontrole uprave.

Davorka Lukanović-Ivanišević, sutkinja Vrhovnog suda Republike Hrvatske, izlagala je o praksi Vrhovnog suda u pogledu suđenja u razumnom roku u upravnosudskim postupcima. U pogledu suđenja u razumnom roku osvrnula se na komparativne primjere Italije, Francuske, Grčke, Turske i Poljske koje kao i mi imaju problema sa suđenjem u razumnom roku, dok Velika Britanija i skandinavske zemlje s time nemaju problema jer trajno ulažu u edukaciju sudaca u primjeni domaćeg i međunarodnog prava. Prema izmjeni Zakona o sudovima iz 2005., Vrhovni sud nadležan je za odlučivanje o povredi prava na suđenje u razumnom roku, i to kao prvostupanjski (ako se odlučuje o povredi prava na suđenje u razumnom roku koje je počinio Visoki trgovački sud, Visoki prekršajni sud i Upravni sud), kao drugostupanjski (kada odlučuje o žalbi na odluke županijskih sudova, Visokog trgovačkog suda, Visokog prekršajnog suda) te kao druga žalbena instancija (kad je u prvom stupnju odlučivao sam Vrhovni sud). Lukanović-Ivanišević je naglasila da ni jedan pravni dokument ne sadržava definiciju razumnog roka, a ESLJP stoji na stajalištu da to ovisi o svakom pojedinom predmetu. Konvencijsko pravo stoji na stajalištu da upravni postupak i upravni spor treba uzeti kao jedinstvenu cjelinu glede odluke o razumnom roku. Kriteriji za određenje prekomjernog trajanja postupka su ovi: ukupno trajanje postupka, složenost predmeta, važnost predmeta za podnositelja, ponašanje podnositelja i tijela koja vode postupak tijekom samog postupka.

Doc. dr. sc. Boris Ljubanović govorio je o mogućim problemima u tijeku upravnog i upravnosudskog postupka, odnosno o slabim točkama novog

ZUP-a i ZUS-a. Tako se kao glavni problemi novog ZUP-a javljaju neprecizno propisane kvalifikacije službene osobe koja vodi upravni postupak, neusklađenost između ZUP-a i zakona koji propisuju posebne upravne postupke, uređenje jedinstvenog upravnog mjesta, neadekvatno uređenje instituta upravnog ugovora, zamjena negativne presumpcije pozitivnom prilikom uređenja instituta šutnje uprave. Kao problematične situacije koje bi se mogle pojaviti nakon početka primjena novog ZUS-a Ljubanović navodi nedostatak prakse upravnih sudaca u vođenju usmene rasprave i utvrđivanju činjenica u upravnoj stvari te stoga predlaže da kao novi suci upravnih sudova budu imenovane osobe s iskustvom u parničnim postupcima. Smatra pogrešnim da Visoki upravni sud donosi reformacijsku odluku kad ustanovi da je činjenično stanje pogrešno utvrđeno. Smatra da bi u tim slučajevima sud morao odluku ukinuti i vratiti provostupanjskom upravnom sudu na ponovni postupak, no novi ZUS tu mogućnost ne dopušta.

Sutkinja Upravnog suda Ljiljana Karlovčan-Đurović izlagala je o prvostupanjskom upravnom sporu prema novoj regulaciji ZUS-a iz 2010. Navela je podatak da u zemljama EU čak 11 država ima dvostupanjsko upravno sudstvo, 15 zemalja ima trostupanjsko, a samo Austrija jednostupanjsko. Hrvatska je s jednostupanjskog austrijskog modela prešla na dvostupanjsko upravno sudovanje. Karlovčan-Đurović je izrazila i svoje negodovanje uvedenim terminom »Visoki upravni sud« jer smatra da bi »Vrhovni upravni sud« bio primjereniji i služio odvajanju upravnog od redovitog sudstva. U pogledu prvostupanjskog upravnog postupka definirala je tko može biti tužitelj u upravnom postupku, tko su zainteresirane osobe te način pokretanja postupka (četiri vrste tužbe i zahtjev za ocjenu zakonitosti općih akata). Kao novost uvedena je odredba da nezakonite odluke upravni sud mora preinačiti (osim ako je riječ o slobodnoj ocjeni ili sud po prirodi stvari ne može sam odlučiti). U vezi s time izrazila je nadu da se sudovi neće prečesto koristiti odredbom o nemogućnosti rješavanja stvari. Kao negativne strane novog ZUS-a navela je: nemogućnost izricanja novčane kazne, institut zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude i vremensku neusklađenost stupanja na snagu ZUP-a i ZUS-a.

Mr. sc. Inga Vezmar Barlek, sutkinja Upravnog suda, iznijela je analizu tijekom drugostupanjskog upravnog spora prema novom ZUS-u. Najveća novost je pravo na žalbu protiv odluka prvostupanjskih upravnih sudova o kojoj odlučuje Visoki upravni sud. Žalba protiv presuda prvostupanjskih upravnih sudova dopuštena je samo kad je upravni sud sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Žalba protiv rješenja moguća je samo kad je to izričito propisano ZUS-om. Razlozi za žalbu ostali su isti

kao u sadašnjem ZUS-u. U slučaju osnovanosti žalbe, Visoki upravni sud može donijeti isključivo reformacijsku presudu. Kao i Ljubanović, Vezmar Barlek pokrenula je pitanje je li takvo uređenje opravdano u slučaju kad je prvostupanjski upravni sud pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje. U tom slučaju Visoki upravni sud može sam utvrđivati relevantne činjenice, no postavlja se pitanje stavlja li se time u položaj prvostupanjskog suda i donosi li odluku o činjenicama protiv koje nema prava žalbe.

Gordana Marušić-Babić, sutkinja Upravnog suda, prikazala je tijekom izvršenja sudskih odluka u upravnom sporu prema novom ZUS-u. Istaknula je učinkovito izvršenje presuda i drugih ovršnih isprava kao ključni element provedbe vladavine prava i učinkovite pravne zaštite. Kao najvažniji problem glede izvršenja istaknula je da novi ZUS nije predvidio sredstva za osiguranje prisilnog izvršenja sudskih odluka i da nema sankcije za nepoštovanje sudske presude kad je izvršenik javnopravno tijelo. Prikazala je postupak izvršenja presude kojom je sud riješio stvar (izvršenje je dužan osigurati tuženik, ako to ne učini, tužitelj zahtjevom za izvršenje od suda tražiti izvršenje, izvršenje se provodi prema pravilima ZUP-a o izvršenju rješenja), predmet izvršenja (novčane i nenovčane obveze), izvršenja presude kojom stvar nije riješena (tuženik je dužan postupiti prema izreci presude, no nisu propisane nikakve sankcije ako tako ne postupi), nadležnost za izvršenje presuda u upravnom sporu (zakonodavac je nije izrijekom propisao, no izvršenje bi trebali provoditi sudovi koji su odluku donijeli u prvom stupnju) i izvršenje rješenja. Smatra da bi, zato što je institut izvršenja vezan uz odgovarajuću primjenu odredaba ZUP-a i Ovršnog zakona, mogle nastati određene nedoumice u primjeni odredaba ZUS-a o izvršenju.

Nakon održanih izlaganja uslijedila je rasprava. Za riječ prvi javio mr. sc. Teodor Antić istaknuvši da bi suci prvostupanjskih upravnih sudova prvenstveno trebali biti ljudi iz uprave, a ne suci parničari. Drugi problem vidi u ograničenoj mogućnosti ulaganja žalbe odnosno u nemogućnosti ulaganja kad je prvostupanjski sud tužbu odbio iako možda postaje žalbeni razlozi. Đerđa je naglasio da je takva ograničena mogućnost ulaganja žalbe uvedena radi izbjegavanja suđenja u četiri stupnja jer ako sud potvrdi stajalište uprave, tada i ne postoji potreba za još jednom provjerom takve odluke. Medvedović se osvrnuo na novu organizaciju upravnog sudstva, odnosno na uvođenje javne rasprave pred prvostupanjskim sudovima. Naglasio je da će javnopravna tijela sada morati imati službene osobe koje će biti sposobne za zastupanje tih tijela pred sudom te bi se period *vacatio legis* trebao iskoristiti za takvo osposobljavanje. Medvedović se osvrnuo i na mogućnost izdvajanja upravnih sudova iz sustava redovnitih sudova

ocijenivši da bi to bilo u skladu s trodiobom vlasti jer upravni sudovi u sporovima pune jurisdikcije odlučuju umjesto upravnih tijela i zato ne bi smjeli biti dio sudbene vlasti. Izložio je komparativne primjere Austrije i Njemačke gdje se po točno određenim omjerima biraju suci upravnih sudova, 1/3 iz redova redovnih sudaca, 1/3 iz redova državnih odvjetnika i 1/3 iz uprave. Završno, istaknuo je da bi se upravna stvar trebala definirati u sudskoj praksi.

Savjetovanje je zaključila tajnica Instituta za javnu upravu Slavica Banić koja je zahvalila sudionicima i izlagačima i pozvala sve da posjete web stranice Instituta (www.iju.hr).

Romea Manojlović, Daria Dubajić***

* Romea Manojlović, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

* Daria Dubajić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)