

Reforma sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj

I. Strateški dokument za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima

Na sjednici održanoj 12. rujna 2008. Vlada Republike Hrvatske prihvatila je Strateški dokument te Smjernice za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima. Oba dokumenta pripremljena su u okviru CARDS 2004 Twinning projekta *Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i funkcioniranju Upravnog suda Republike Hrvatske*. Strateški dokument postavlja tri cilja reforme upravnog sudovanja. Prvi je cilj usklađivanje Zakona o upravnim sporovima s *acquis communautaire* (pravnom stečevinom EU) (osobito s čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, EKLJP). Zatim, nužno je smanjenje trajanja postupaka i smanjenje postojećeg zaostatka u predmetima, kao i povećanje učinkovitosti sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata. Rješenja se vide u reformi procesnog prava (pravna zaštita od svih upravnih djelovanja; nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona; obvezne usmene rasprave; reformacijske umjesto kasatornih odluka; donošenje odluka od suca pojedinca) te u organizacijskoj reformi (dvostupanjsko upravno sudovanje).

Ključne riječi: upravno sudovanje – Hrvatska, reforma upravnog spora, europeizacija, Upravni sud Republike Hrvatske, opći upravni postupak, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

I. Uvod

Sudsko preispitivanje upravnih odluka pred neovisnim sudovima europski je standard i važan doprinos funkcioniranju pravne države, kao i zaštiti prava građana. Nadalje, upravno sudstvo ima važnu ulogu u gospodarskom razvoju zemlje. Gotovo sve odluke o ulaganjima (npr. trgovački centri, tvornice) ili infrastrukturni projekti (npr. ceste, zračne luke) moraju proći kroz proces izdavanja dozvola, što može biti predmet sudskog preispitivanja pred upravnim sudom. Učinkovitiji rad upravnih sudova također pridonosi većoj transparentnosti rada upravnih tijela i institucija te predstavlja važnu ulogu u borbi protiv korupcije. Konačno, upravno sudstvo koje dobro funkcionira nužno je za usklađivanje s kriterijima EU za pristupanje navedenima u poglavlju 23. *Pravosuđe i temeljna ljudska prava*, a naročito u pogledu ostvarivanja europskih pravnih standarda vezanih uz vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava (čl. 6. EKLJP, čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije).

U Hrvatskoj je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti u nadležnosti Upravnog suda Republike Hrvatske (dalje Upravni sud). Njegova široka nadležnost obuhvaća između ostalih područja upravnog prava također prava iz zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, socijalnog osiguranja, azila, statusna prava građana, prava gradnje, intelektualnog vlasništva, tržišnog natjecanja, javne nabave i financijskog prava. Osnovan 1977., Upravni je sud, usprkos nedavnoj tranziciji političkog i društvenog sustava, upravljao razvojem upravnog prava u Hrvatskoj više od tri desetljeća. Međutim, početkom novog razdoblja, u postupku pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, Upravni sud suočava se s tri velike zadaće koje zahtijevaju nova rješenja:

- Usklađivanje postupovnih pravila s *acquis communautaire*: sadašnje odredbe Zakona o upravnim sporovima ne ispunjavaju standarde određene u *acquis communautaire* vezane uz dva ključna pitanja (nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona, usmene rasprave).
- Skraćenje trajanja postupka i smanjenje postojećeg zaostataka u predmetima: postupak pred Upravnim sudom u 2007. prosječno je trajao 3 godine i 4 mjeseca. Takva situacija nije u skladu s pravnom stečevinom Europske unije, koja zahtijeva donošenje odluka u razumnom roku. Trenutačno trajanje postupka rezultat je velikog zaostatka od gotovo 39.000 neriješenih predmeta koji je uglavnom nastao 1998./1999., a koji je prouzročeo velikim povećanjem

broja zaprimljenih predmeta (od 12.636 u 1997. do 29.649 u 1998. i 20.602 u 1999.). U 2007., 32 suca i 30 sudskih savjetnika u Upravnom sudu riješila su 15.874 predmeta, što znači 9% više u usporedbi sa 2006. Međutim, u istoj godini zaprimljeno je 14.409 novih tužbi. To pokazuje da se zaostatak ne može znatno smanjiti bez novog pristupa.

- Povećana učinkovitost sudskih postupaka: važeći Zakon o upravnim sporovima (ZUS) treba promijeniti kako bi se povećala efikasnost sudskih postupaka. (Za detalje v. III.2. d) i e.)

Mjere koje su nužne za usklađivanje postupovnih pravila s pravnom stečevinom Europske unije čine se kontradiktornima cilju skraćivanja trajanja postupaka i smanjivanju zaostataka jer usmene rasprave i utvrđivanje činjenica zahtijevaju određeno vrijeme. Međutim, ti neizbježni problemi riješit će se dodatnim mjerama, posebno učinkovitijim pravilima u provođenju sudskih postupaka. Stoga se ovdje predložena rješenja ne mogu procjenjivati zasebno, jedno po jedno, već kao cjelina.

II. CARDS 2004 Twinning projekt

Glavni je cilj tog projekta, koji je započeo u rujnu 2007., izraditi novi ZUS koji ispunjava norme zadane pravnom stečevinom Europske unije. U tu je svrhu osnovana radna grupa sastavljena od hrvatskih, njemačkih i austrijskih stručnjaka iz različitih institucija (suci, profesori i državni službenici). U prvoj fazi stručnjaci su analizirali važeći ZUS, odgovarajuće zakone iz drugih europskih država i pravnu stečevinu Europske unije. Na osnovi te analize radna se grupa složila oko osnovnih načela novog ZUS-a, kao i o novoj strukturi upravnog sudovanja.

III. Analiza i rješenja

1. *Acquis communautaire* u području upravnog spora

Pravo Europske unije nema propisana pravila o upravnom sporu. Slijedom toga, Europski sud pravde utvrdio je opća pravna načela kako bi popunio tu prazninu. Jedno od tih načela jest jamčenje osnovnih procesnih prava. Okosnicu čini čl. 6. EKLJP koji je prema sudskoj praksi Europskog suda pravde dio *acquis communautaire*. Nadalje, Europski sud pravde odlučio je

da čl. 6. EKLJP kao dio *acquis communautaire* nije ograničen na građanska prava i kaznene postupke, nego se primjenjuje i na upravni postupak i upravni spor. Uz čl. 6. EKLJP, čl. 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije svima jamči da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

Stoga novi ZUS mora, između ostalog, jamčiti sljedeća procesna prava:

- pravo na odluku nezavisnog i nepristranog suda koji ima nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona,
- pravo na saslušanje (usmene rasprave) i javni postupak,
- pravo na odluku u razumnom roku.

Međutim, pravo Europske unije ne propisuje izričito kako ta prava moraju biti zajamčena. Državama to ostavlja široku diskreciju izbora između raznih koncepcija, a posebno vezano uz organizaciju sudovanja. Čl. 6. EKLJP garantira pristup »neovisnom i nepristranom sudu«. Sud u ovom smislu može biti definiran kao svako neovisno tijelo koje odlučuje o sporu i koje ispunjava daljnje zahtjeve za neovisnost (npr. dostatno je postojanje institucije, nepostojanje utiska pristranosti). Samim time ne samo sudovi nego i neovisna upravna tijela mogu biti kvalificirana kao sudovi u tom smislu (v. III.3.).

2. Reforma Zakona o upravnim sporovima

a) Pravna zaštita od svih upravnih djelovanja

Čl. 6. EKLJP ne sadržava samo procesne garancije u sudskim postupcima, već također osigurava pravo na pristup takvim postupcima. Suprotno tome, čl. 6/1. važećeg ZUS-a ograničava sudsku kontrolu zakonitosti upravnih djelovanja na upravne akte (= akti koji sadržavaju odluku o stano- vitom pravu ili obvezi). Međutim, upravna tijela ne zadiru u prava pojedina- naca samo upravnim aktima, već i kroz druge oblike upravnih djelovanja (npr. faktični akti, kršenje upravnih ugovora, šutnja uprave).

Sudska kontrola zakonitosti upravnih djelovanja proširena je čl. 26. (šutnja uprave) kao i čl. 66. i 67. važećeg ZUS-a. Navedene odredbe određuju da se može podnijeti zahtjev za zaštitu prava i sloboda čovjeka i građanina koje jamči Ustav Republike Hrvatske. Međutim, samo neki od tih predmeta spadaju u nadležnost Upravnog suda (čl. 66.), dok ih većina spada u nadležnost županijskih sudova (čl. 70.). Takav koncept postavlja ozbiljna pravna pitanja vezana uz razgraničenje upravnog i građanskog sudovanja.

Predloženo je da po novom ZUS-u sve tužbe vezane uz upravne stvari trebaju biti u nadležnosti upravnih sudova. Međutim, opći akti (= propisi, npr. prostorni planovi) moraju ostati izvan upravnog sudovanja, jer čl. 128. Ustava Republike Hrvatske jamči pravo da o ustavnosti i zakonitosti takvog akta odlučuje isključivo Ustavni sud.

Predloženi koncept nije obavezan. *Acquis communautaire* jedino zahtijeva mogućnost podnošenja tužbe protiv svakog upravnog djelovanja. Kako će se taj cilj ostvariti, u domeni je diskrecije zakonodavca svake pojedine države. Nije obvezno ni da sudska kontrola zakonitosti upravnog djelovanja spada u nadležnost upravnih sudova. Umjesto toga, zakonodavac može omogućiti sudska kontrolu zakonitosti upravnih djelovanja pred građanskim ili bilo kojim sudom ili neovisnim tribunalom.

Predloženi koncept neće dovesti do znatnog povećanja podnesenih tužbi upravnim sudovima. Gotovo svi predmeti obuhvaćeni tim konceptom prema važećem zakonu već ionako spadaju u nadležnost Upravnog suda. Ovaj je koncept odabran zbog triju nepobitnih prednosti: prije svega, jamči punu sudska zaštitu od svih upravnih djelovanja, čime ispunjava zahtjeve pravne stečevine Europske unije. Kao drugo, sve predmete vezane uz upravne stvari usmjerava na sudove koji su specijalizirani za upravno pravo. I treće, ovaj je koncept jednostavan za građane, upravna tijela i sudove, jer se njime izbjegavaju pitanja vezana uz nadležnost.

b) Nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona

Čl. 6. EKLJP i članak 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije nalaže da bar jedan sud koji odlučuje o predmetu mora imati nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona. Važeći ZUS nije usklađen s tim zahtjevom: prema čl. 39/1. tog zakona, upravni sporovi rješavaju se na osnovi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Ako je važna činjenica dvojbeni ili nije dokazana, Upravni sud mora vratiti predmet na rješavanje upravnom tijelu. Samo u točno određenim slučajevima, Sud može sam utvrditi činjenično stanje.

S obzirom na to da države nemaju pravo diskrecije vezano uz ovaj aspekt, novi Zakon o upravnim sporovima osigurat će nadležnost upravnih sudova nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona.

c) Usmene rasprave

U skladu s čl. 34. st. 1. i 2. važećeg ZUS-a, odluka da se održi usmena rasprava prepuštena je diskreciji Upravnog suda. U praksi, to je dovelo do

toga da se usmene rasprave uopće ne provode. Takva praksa nije u skladu sa standardima određenim u *acquis communautaire*. Načelno, čl. 6. EKLJP (»... svatko ima pravo na pošteno i javno suđenje ...«) nalaže održavanje barem jedne usmene rasprave pred sudom ili neovisnim upravnim tijelom, ne ostavljajući državama pravo diskrecije u ovoj stvari. Međutim, postoje dvije opće prihvaćene iznimke od tog načela: usmena rasprava nije nužna ako se stranke odreknu svoga prava na takvu raspravu. Također, ako je usmena rasprava održana na prvom stupnju, izostanak takve rasprave na višoj instanciji nije u suprotnosti s čl. 6. EKLJP radi li se o pravnim pitanjima, a predmet nije složene pravne naravi.

Nadalje, čl. 119/1. Ustava Republike Hrvatske propisuje da su sudske rasprave javne. Upitno je da li je čl. 34. važećeg ZUS-a u skladu s tim propisom.

Prema novom ZUS-u, usmene rasprave bile bi obvezne barem pred sudom prvog stupnja. Iznimke mogu biti propisane samo u skladu s *acquis communautaire*.

d) Reformacijske umjesto kasatornih odluka

U pravilu, prema važećem ZUS-u Upravni sud ima isključivo kasatorne ovlasti. To znači da ako sud zaključi da je upravno tijelo nezakonito odbilo izdati upravni akt u korist građanina (npr. građevinska dozvola), sud može poništiti osporeni upravni akt (= kasatorna odluka; čl. 42/2.) i predmet vratiti upravnom tijelu (čl. 62/1.). Osim nekoliko iznimaka, sud nema ovlasti naložiti upravnom tijelu da donese traženi upravni akt (= reformacijska odluka). Rezultat toga je da se neki predmeti višekratno vraćaju na sud (tzv. »prebacivanje loptice«).

Kasatorni sustav sam po sebi nije u suprotnosti s *acquis communautaire*. Međutim, općenito je reformacijski sustav efikasniji, jer sud rješava predmet samo jednom. Osim toga, kasatorni sustav vjerojatno će prije doći u sukob s pravom na odluku u razumnom roku. Taj rok završava s konačnom presudom. Ako je predmet vraćen upravnom tijelu i ako je nova upravna odluka ponovo osporena pred sudom, u vrijeme trajanja postupka uračunava se cijelo vrijeme od početka žalbenog postupka do konačne odluke suda. U reformacijskom sustavu prosječno trajanje postupaka je kraće, jer sud može odmah odlučiti o predmetu i ne mora ga vraćati upravnom tijelu.

Prihvaćeni europski standard jest da upravni sudovi imaju pravo na donošenje meritorne odluke. U slučajevima kad zakon daje upravnim tijeli-

ma pravo na odlučivanje po slobodnoj ocjeni, sud mora poštovati opseg slobodne ocjene.

Iz svih navedenih razloga, novi ZUS mora propisati upravnim sudovima mogućnost donošenja reformacijskih odluka.

e) Donošenje odluke od suca pojedinca

Prema važećem ZUS-u, o predmetima se odlučuje u vijećima sastavljenim od tri suca (čl. 3/2.), a u nekim slučajevima i u vijećima sastavljenim od pet sudaca (čl. 54.). Mnoge države članice EU (npr. Njemačka, Francuska, Poljska) koriste se sucima pojedincima kako bi povećale efikasnost sudstva i smanjile troškove vezane uz sudstvo. Međutim, to rješenje uobičajeno je ograničeno na sudove prvog stupnja. Veća važnost pitanja o kojima odlučuje sud drugog stupnja zahtijeva da odluke donose vijeća sastavljena od više sudaca.

Acquis communautaire ne postavlja standarde za ovo pitanje, ostavljajući državama široko pravo diskrecije.

Kako bi osigurao veću učinkovitost, novi ZUS mora – kao pravilo – ograničiti sastav vijeća na tri suca. Nadalje, vijećima u prvom stupnju mora se dati ovlast da pojedine predmete – ovisno o njihovoj složenosti i/ili važnosti – prenesu na odlučivanje sucu pojedincu toga vijeća. Alternativa tome bila bi da sve predmete na sudu prvog stupnja rješavaju suci pojedinci ili da suci pojedinci prvostupanjskog suda rješavaju sve predmete određenog područja. To rješenje ne uzima u obzir činjenicu da prvostupanjski sudovi ne odlučuju samo o jednostavnim predmetima, nego i složenima kao i onima od iznimne važnosti za javnost. Predloženo rješenje je fleksibilno i daje mogućnost prvostupanjskim vijećima da odluče koje predmete može riješiti sudac pojedinac, a koje bi trebalo riješiti vijeće. Iskustvo u Njemačkoj pokazuje da s predloženim rješenjem sudac pojedinac može u prvom stupnju riješiti gotovo 80% predmeta.

3. Reforma postojeće strukture sudova

Kao što je prikazano (v. III.1.), *acquis communautaire* državama daje široku diskreciju glede organizacije sudovanja. Također postoje i sljedeće mogućnosti:

- a) Neovisno upravno sudovanje ili odlučivanje o upravnim sporovima na građanskim sudovima?

- b) Sudska kontrola zakonitosti upravnih odluka preko neovisnih upravnih tijela?
- c) Broj instancija: jedan stupanj ili nekoliko stupnjeva upravnih sudova?

a) Odvojeno upravno sudovanje

Hrvatska, kao i većina država članica Europske unije, ima upravno sudovanje koje nije dio građanskog sudskog sustava. Takva struktura odražava se ne samo na važnost sudske kontrole zakonitosti upravnih odluka nego i na razlike između upravnih sporova i građanske parnice te je zbog toga ne bi trebalo mijenjati.

b) Neovisna upravna tijela

Prema ovom konceptu, neovisna upravna tijela zamjenjuju prvostupanjski sud. Na primjer, u Austriji se upravne odluke mogu osporiti pred neovisnim upravnim tijelima (*unabhaengige Verwaltungssenate*), koja ispunjavaju uvjete neovisnog suda u smislu čl. 6. EKLJP («kvazisudovi»). Odluke tih neovisnih upravnih tijela također se mogu osporavati; u tom slučaju žalba se podnosi Upravnom sudu Republike Austrije (*Verwaltungsgerichtshof*) ili Ustavnom sudu Republike Austrije (*Verfassungsgerichtshof*).

Prema ovom konceptu, *acquis communautaire* ne bi zahtijevao promjene ZUS-a ako bi se osnovala neovisna upravna tijela koja bi (a) ispunjavala sve uvjete neovisnog suda u smislu čl. 6. EKLJP i (b) koja bi provodila postupak u skladu sa svim zahtjevima određenim u *acquis communautaire*, a posebno vezano uz usmene rasprave i nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona. Pod tim okolnostima ne bi bilo obvezno održavanje usmenih rasprava ni postupak pune jurisdikcije na Upravnom sudu. Kao što je navedeno, dovoljno je da jedan neovisni sud ispunjava ta dva uvjeta. Međutim, promjene ZUS-a i dalje bi bile nužne kako bi se povećala efikasnost sudskih postupaka i skratilo trajanje postupka te smanjili postojeći zaostaci.

Da bi se formirala neovisna upravna tijela i uskladila postupovna pravila s *acquis communautaire*, potrebno je napraviti znatne promjene u strukturi javne uprave kao i izmjene Zakona o općem upravnom postupku (ZUP). Upravna tijela koja prema sadašnjim propisima odlučuju o žalbi na prvostupanjsku upravnu odluku (= drugostupanjska upravna tijela) ne ispunjavaju uvjete da bi se mogla smatrati neovisnim sudom (tribunalom). Državni službenici koji odlučuju o žalbama nisu neovisni, jer su ograničeni nalozi-

ma svojih pretpostavljenih i mogu biti premješteni sa svog radnog mjesta u bilo koje doba. Za osnivanje neovisnih upravnih tijela trebalo bi zaposliti kvalificirane neovisne »kvazisuće« koji su imenovani doživotno ili bar na duže razdoblje. Trebalo bi donijeti posebne postupovne i organizacijske zakone.

Osim toga, kod tog rješenja postoji još jedan nedostatak: nedostaje jasna organizacijska podjela upravnih i neovisnih upravnih tijela, a to pogoduje favoriziranju i korupciji.

I konačno, treba uzeti u obzir da je postojeća situacija prilično nezadovoljavajuća i da se trenutačno u Austriji vodi rasprava o reformi u ovom području. Namjera je zamijeniti neovisna upravna vijeća (*unabhaengige Verwaltungssenate*) upravnim sudovima prvog stupnja.

Zbog navedenih razloga ovaj model nije prikladan za Hrvatsku.

c) Broj sudskih instancija

U skladu s čl. 223. važećeg ZUP-a upravne odluke u načelu se mogu osporavati pred upravnim tijelom drugog stupnja. Odluka drugostupanjskog upravnog tijela može se osporavati podnošenjem tužbe Upravnom sudu (čl. 7. važećeg ZUS-a).

Ako se takva organizacijska struktura zadrži, promjene navedene pod III.2. a) do d) bile bi obvezne da bi se važeći ZUS uskladio s pravnom stečevinom Europske unije, da bi se povećala učinkovitost sudskih postupaka i skratilo trajanje postupaka te smanjili postojeći zaostaci. Važeći propisi ne omogućuju donošenje odluka od suca pojedinca (III.2. e)). Kao što je naprijed navedeno, ovo rješenje trebalo bi propisati samo za sudove prvog stupnja.

Osim toga, uz promjene postupovnih pravila trebalo bi imenovati velik broj sudaca i zaposliti više sudskih savjetnika i pomoćnog osoblja kako bi se Upravnom sudu omogućilo da smanji postojeće zaostatke i skрати trajanje postupaka. Usprkos tome što će postupovne promjene dovesti do povećanja efikasnosti, neće se moći povećati broj riješenih predmeta po sucu (270 predmeta godišnje), jer će suci trebati vremena za provođenje usmenih rasprava i utvrđivanje činjeničnog stanja.

Države članice Europske unije s neovisnim upravnim sudovanjem (osim Austrije, v. III.3. b)) imaju dvije ili tri sudske instancije. Manje države (s populacijom manjom od 6 milijuna stanovnika kao npr. Finska, Litva, Slovenija) obično imaju dvije instancije, dok države s većom populacijom obično imaju tri instancije (npr. Njemačka, Francuska). Uzimajući u ob-

zir populaciju Hrvatske, bile bi dovoljne dvije instancije s jednim Vrhovnim upravnim sudom u Zagrebu i četiri regionalna suda prvog stupnja (npr. po jedan u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu).

Ako bi se izabrala takva organizacijska struktura, postupovne promjene navedene pod III.2. a) do e) bile bi obvezne da bi se važeći ZUS uskladio s pravnom stečevinom Europske unije, povećala efikasnost sudskih postupaka i skratilo trajanje postupaka te smanjili postojeći zaostaci. Dodatno, trebalo bi uspostaviti nove sudove i imenovati nove suce te zaposliti sudske savjetnike i pomoćno osoblje.

Osnivanje novih sudova prvog stupnja i zapošljavanje novog osoblja na prvi pogled čini se kontradiktornim postojećoj strategiji reforme pravosuđa u Hrvatskoj u pogledu spajanja sudova i smanjenja broja sudaca. Međutim, upravno sudovanje i ostala sudovanja (građanska i kaznena, trgovačka i prekršajna) moraju se razlučiti: politika spajanja sudova uglavnom se odnosi na male sudove s malim brojem sudaca. Takvi »patuljasti sudovi« ne postoje u upravnom sudovanju. Nadalje, Hrvatska ima znatno manji broj upravnih sudaca (32 mjesta za suce, od toga 5 nepopunjenih, plus 30 mjesta za sudske savjetnike) od drugih europskih država ako se uzme u obzir njezina populacija.

Detaljnije provedbene preporuke (npr. lokacije novih sudova, struktura plaća za suce i sudske savjetnike, organizacijske strukture) još nisu pripremljene, ali radna grupa to će napraviti nakon izrade prijedloga novog ZUS-a. Međutim, očito je da će za uspostavljanje novih sudova prvog stupnja biti potrebno neko vrijeme. Kao posljedica toga, tranzicijsko razdoblje od trenutka kad Sabor prihvati ZUS do njegova stupanja na snagu trajalo bi najmanje 18 mjeseci. Kako bi se olakšalo osnivanje novih sudova prvog stupnja, trebalo bi razmotriti mogu li se iskoristiti postojeće strukture i kapacitet sudova i postoji li mogućnost formiranja posebnih odjela za upravne sporove pri županijskim sudovima u tranzicijskom razdoblju. Novi Zakon također mora sadržavati prijelazne odredbe o učinkovitom načinu rješavanja neriješenih predmeta uzimajući u obzir zaostatak u danom trenutku i zahtjeve vladavine prava.

Sljedeći argumenti podupiru strukturu u dva stupnja:

- Najvažniji argument je da udaljenost između građana i upravnih sudova mora biti primjerena, kako bi se građanima omogućio pristup sudu. Taj argument postaje još važniji od trenutka uvođenja obveznosti usmene rasprave. Ako se postojeća struktura sudova ne promijeni, građani (i njihovi odvjetnici) iz cijele Hrvatske morali bi dolaziti u Zagreb na usmene rasprave.

- Taj argument o udaljenosti sudova važan je i radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Kao što je prije navedeno, *acquis communautaire* zahtijeva da bar jedan sud bude sud pune jurisdikcije (v. III.2.b). Ako bi se zadržala postojeća struktura sudova, suci iz Zagreba morali bi prelaziti velike udaljenosti zbog uviđaja koji su u nekim predmetima nužni. Također, svjedoci iz cijele Hrvatske morali bi dolaziti u Zagreb radi davanja iskaza.
- Nadležnost na dvije razine omogućuje veću učinkovitost rada sudaca. Kao što je prije navedeno, odluke najvišeg stupnja zbog njihove važnosti ne bi trebali donositi suci pojedinci. Postojeći zakon ne predviđa donošenje odluka na Upravnom sudu od suca pojedinca. Međutim, iskustvo pokazuje da suci pojedinci imaju važnu ulogu u povećanju efikasnosti sudstva.
- Nadležnost u dva stupnja omogućuje sudovima drugog stupnja koncentriranje na rješavanje složenih predmeta i predmeta od velike važnosti za državu i društvo. To je važno ima li se u vidu da upravni sudovi, kao i ostali sudovi, nisu odgovorni samo za praktičnu provedbu zakona, već također kroz pravno tumačenje i za razvoj prava. Ta funkcija sudova postat će još važnija u trenutku kad hrvatski sudovi budu morali primjenjivati i složeno pravo Europske unije.
- Decentralizacija upravnog sudovanja na taj bi način slijedila decentralizacijsku politiku Vlade Republike Hrvatske.

U korist postojećeg sustava na jednoj razini, može se tvrditi da bi svaka dodatna sudska instancija produžila trajanje sudskih postupaka, čime bi se još smanjila mogućnost donošenja odluka u razumnom roku. Taj argument valjan je samo ako svaki predmet automatski prođe sudsku kontrolu zakonitosti na drugom stupnju. To, međutim, ne bi bilo efikasno, jer nema potrebe da se u svakom predmetu provodi sudska kontrola zakonitosti i na drugom stupnju. Stoga treba uspostaviti djelotvoran pravni »filter« između prvog i drugog stupnja. Prema takvim propisima, sudska zaštita na drugom stupnju bila bi odobrena samo ako bi se ispunili određeni uvjeti. Takvi propisi zajamčili bi da se o većini žalbi protiv prvostupanjskih sudskih odluka može odlučiti u kratkom pisanom postupku i da samo složeni i/ili važni predmeti dobiju punu sudsku zaštitu i na drugom stupnju.

Radi skraćivanja postupaka moglo bi se razmotriti napuštanje kontrole zakonitosti upravnih odluka od drugostupanjskih upravnih tijela (v. čl. 223. važećeg ZUP-a). Taj korak ne bi bio u suprotnosti s *acquis communautaire*, ali bi zahtijevao promjenu čl. 18/1. Ustava Republike Hrvatske, jer

se njime jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesениh u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Međutim, kontrolu zakonitosti upravnih odluka od drugostupanjskih upravnih tijela ne bi trebalo napustiti bez razloga, jer ta kontrola upravi daje mogućnost da sama ispravi svoje pogreške, a građanima omogućuje jeftin i često djelotvoran pravni lijek.

Stoga bi taj pravni lijek trebalo napustiti samo ako bi kombinacija dviju instancija u upravnom postupku i dviju instancija u upravnom sudovanju rezultirala daljnjim produženjem postupka koji bi onemogućio donošenje odluke u razumnom roku. Radi donošenja takve odluke trebalo bi pratiti duljinu trajanja postupka u vremenu od najmanje tri godine nakon stupanja na snagu novog ZUS-a.

* * *

II. Smjernice za novi Zakon o upravnim sporovima

I. Nužnost reforme upravnog spora

Sadašnji ZUS temelji se uglavnom na odgovarajućem jugoslavenskom zakonu iz 1952. dopunjenom 1965. i 1977. Iako taj zakon u mnogim aspektima ne zaostaje za sličnim zakonima europskih zemalja, on se u cijelosti mora revidirati kako bi se uskladio s razvojem događaja, poglavito s obzirom na to da:

- Hrvatska trenutačno prolazi kroz značajnu reformu sustava javne uprave. Osnovni cilj te reforme je jačanje upravnih kapaciteta javne uprave kao i njezine uslužne orijentiranosti prema građanima i poslovnim subjektima. Jedan od glavnih aspekata te reforme je modernizacija upravnog postupka. Zbog bliske povezanosti upravnog postupka i upravnog spora, izmjene prvoga nužno dovode do izmjene drugoga.

Važan aspekt modernizacije upravnog postupka je njegova fleksibilnost koja bi omogućila upravnim tijelima da se bolje prilagode promjenjivim i često složenim zadacima te da u kraćem roku do-

nose odluke. Nacrt novog ZUP-a, koji je pripremila radna grupa hrvatskih, njemačkih, austrijskih i slovenskih stručnjaka u sklopu projekta CARDS 2003 *Potpora reformi državne službe i javne uprave u Hrvatskoj*, koristi sljedeći pristup: nacrt se ograničava na definiciju temeljnih postupovnih standarda, a državnim službenicima ostavlja širok prostor za diskrecijsku ocjenu glede načina vođenja postupaka u pojedinim predmetima. Te promjene zahtijevaju djelotvorni sudski nadzor kojim bi se kontroliralo poštovanje granice diskrecijske ocjene u upravnom postupku.

- Sve veći broj zaprimljenih tužbi i njihova sve veća složenost (npr. tužbe koje se odnose na velike investicijske projekte i/ili zaštitu okoliša) zahtijevaju učinkovitije korištenje sudskim resursima. Učinkovitost se može povećati ne samo učinkovitijom raspodjelom zaposlenika (usp. II.5.) već i izmjenama u sudskom postupku (usp. II.2., II.4., III.3. te III.6., 7. i 9.).
- Posljednje, ali podjednako važno, predstojeće pristupanje Hrvatske Europskoj uniji također zahtijeva reviziju ZUS-a budući da Zakon ne udovoljava standardima postavljenim u pravnoj stečevini EU-a.

Nacrt novog ZUS-a pripremit će radna grupa hrvatskih, njemačkih i austrijskih stručnjaka iz raznih pravnih djelatnosti (suci, profesori i državni službenici). Tijekom izrade nacrtu novog Zakona radna grupa naglasak će staviti na glavne ciljeve:

- usklađivanje ZUS-a s pravnom stečevinom, posebice s čl. 6. EKLJP,
- veću učinkovitost sudske kontrole,
- skraćivanje trajanja postupka (trenutačno postupak u prosjeku traje tri godine i četiri mjeseca) te smanjenje broja neriješenih predmeta (trenutačno ih je oko 37.500).

Prijedlozi radne grupe mijenjaju neke osnovne koncepte na kojima se temelji sadašnji Zakon o upravnim sporovima (usp. II.). Uz to se uvode novi pravni instrumenti (usp. III.). Stoga je radna grupa odlučila izraditi nacrt novog Zakona, a ne mijenjati postojeći. Ipak, radna grupa namjerava preuzeti mnoga provjerena pravna rješenja iz hrvatskog zakona. Kao prvo, nacrt Zakona će, upravo kao i postojeći ZUS, sadržavati samo odredbe koje se odnose na ona obilježja upravnog spora koja ga razlikuju od građanskog postupka. Za sva ostala pitanja regulirana drugim zakonima primjenjivat će se odredbe iz tih zakona (usp. čl. 60. ZUS-a).

II. Osnovna načela novog Zakona o upravnim sporovima i budućeg ustroja upravnog sudovanja

Radna grupa predlaže da se novi ZUS temelji na sljedećim osnovnim načelima. Za detaljnu analizu koja uključuje sve opcije predloženih načela te analizu argumenata za i protiv njih v. Strateški dokument.

1. Pravna zaštita protiv svih oblika upravnog postupanja

Nacrt novog Zakona osigurava zaštitu protiv svakog upravnog postupanja bez obzira na njegov oblik (npr. upravnih akata, faktičnih akata, nepridržavanja upravnih ugovora). Osim toga, sve tužbe koje se odnose na upravne stvari u nadležnosti su upravnih sudova. Ipak, opći akti (= propisi, posebice podzakonski propisi, npr. prostorni planovi) moraju ostati izvan nadležnosti upravnog sudovanja budući da prema čl. 128. Ustava isključivo pravo odlučivanja o zakonitosti takvih akata ima Ustavni sud Republike Hrvatske.

2. Nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom Zakona

Prema nacrtu novog Zakona upravni sudovi imaju punu nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom Zakona. To znači da će postojeća ograničenja utvrđivanja činjenica koja vrijede za upravne sudove biti izbačena (usp. i III.1.).

3. Usmene rasprave

Prema postojećem ZUS-u odluka o provođenju usmene rasprave prepuštena je diskrecijskoj ocjeni Upravnog suda. U praksi se usmene rasprave uopće ne zakazuju. Prema nacrtu novog Zakona usmene rasprave pred prvostupanjskim sudovima postat će, u načelu, obvezne. Za iznimke v. III.7.

4. Reformacijske umjesto isključivo kasatornih odluka

Novi nacrt Zakona upravnim sudovima daje ne samo ovlast da ukinu nezakonite upravne akte (kasatorne odluke) nego ih ovlašćuje da upravnim

tijelima nametnu zakonske obveze (reformacijske odluke), npr. donošenje upravnog akta, pružanje određene informacije ili vraćanje zaplijenjenog predmeta i slično. Za iznimke v. III.5.

5. Nadležnost za donošenje odluka suca pojedinca

Kako bi se postigla bolja učinkovitost rada sudaca, nacrt novog Zakona predviđa vijeća od tri člana. Osim toga, vijeća na prvostupanjskim sudovima ovlaštena su manje složene predmete povjeriti u rad jednom svom članu (sucu pojedincu).

6. Budući ustroj upravnog sudovanja

Radna grupa predlaže da Hrvatska zadrži nezavisno upravno sudovanje koje nije dio građanskog sudovanja. Ipak, postojeći ustroj s jednim upravnim sudom kao prvim i posljednjim stupnjem proširuje se na dvostupanjski ustroj s četiri regionalna prvostupanjska suda (npr. jedan u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu) te Vrhovnim upravnim sudom u Zagrebu. Međutim, ne treba svaki predmet potpunu kontrolu drugostupanjskog suda. Zbog toga je potreban djelotvoran »filar« između prvostupanjskog i drugostupanjskog suda (usp. III.9.).

III. Ostala ključna pitanja vezana za novi Zakon o upravnim sporovima

Osim navedenih temeljnih načela, radna grupa riješila je oko 80 drugih ključnih pitanja. Većina se odnosi na čisto tehnička pitanja, poput rokova za podnošenje tužbe, minimalnog sadržaja tužbe, spajanja ili razdvajanja tužbi. Najvažnija pitanja su ova:

1. Utvrđivanje činjenica po službenoj dužnosti

Ako činjenice nisu utvrđene u dovoljnoj mjeri, upravni sudovi to moraju učiniti po službenoj dužnosti (europski standard). Nije potrebno da to stranka zatraži. Predlože li stranke izvođenje dokaza, sud taj prijedlog nije obvezan prihvatiti.

2. Aktivna legitimacija

U osnovi postoje tri koncepta pristupu upravnim postupcima i upravnim sporovima: prvi svima daje pravo da ospore bilo koje upravno postupanje bez posebnih uvjeta (*actio popularis*). Taj vrlo široki koncept ne postoji u propisima država članica EU. Drugi koncept zahtijeva da tužitelj ima zakonski interes za osporavanje nekog upravnog postupanja. Tim se konceptom vodi sudska praksa na Europskom sudu pravde. Prema trećem konceptu pristup sudu dopušta se samo ako se tvrdi da su povrijeđena subjektivna prava.

Za nacrt novog Zakona predlaže se koncept kvalificiranog pravnog interesa. Taj koncept ne samo da odgovara pravu EU nego i nacrtu Zakona o općem upravnom postupku. Pristup upravnim postupcima i upravnim sporovima trebao bi, u načelu, biti reguliran na isti način.

3. Osiguranje pune suradnje stranaka

U nekim predmetima strankama je u interesu odugovlačiti postupke, posebice ako se osporavaju upravni akti kojima se stranci nalaže neka obveza. U nekim drugim predmetima stranke gube interes za svoju tužbu. U oba slučaja stranke se često ne pridržavaju sudskih rješenja ili čak namjerno pokušavaju spriječiti sud u donošenju konačne odluke. Kako bi se sucima omogućilo da brzo i učinkovito postupaju u takvim predmetima, nacrt novog Zakona predviđa sljedeća zakonska rješenja:

- a) Isključenje nepravovremenih očitovanja. Suci mogu strankama odrediti rok za iznošenje činjenica ili podnošenje dokaza. Ako se rok bez valjana razloga prekorači, sud ima pravo zanemariti nove činjenice ili dokaze ako njihovo prihvaćanje dovodi do usporavanja postupka, pod uvjetom da su stranke bile upućene u posljedice nepridržavanja roka.
- b) Izostanak s usmene rasprave. Ako se stranke ne odazovu na usmenu raspravu, sud unatoč tome može donijeti konačnu odluku pod uvjetom da je poziv za raspravu bio dostavljen u skladu sa zakonom i da su stranke bile upoznate s posljedicama neodazivanja na poziv suda.
- c) Fiktivno povlačenje tužbe. Ako tužitelj, unatoč rješenju suda, u danom roku (npr. dva mjeseca) ne upotpuni tužbu (npr. ne odgovori na upite suda, ne pošalje tražene dokumente itd.), sud može smatrati tužbu povučenom i okončati postupak, pod uvjetom da je tužitelj bio upoznat s posljedicama procesne neaktivnosti.

4. Vrste tužbi

Vrste tužbi moraju odgovarati sustavu pravnih lijekova iz nacrtu ZUP-a.

5. Kontrola diskrecijske ocjene

Prema novom nacrtu Zakona sudovi u pravilu rješavaju predmete meritornim odlukama (usp. II.4.). Ipak, taj koncept podliježe ograničenjima ako Zakon upravnim tijelima daje pravo diskrecijske ocjene. Diskrecijska ocjena daje pravo upravnim tijelima da izaberu između nekoliko pravnih opcija. Radna grupa predlaže da se zbog načela diobe vlasti upravni sudovi ograniče na ispitivanje zakonitosti upravnih postupanja, ali bez ovlasti da nadziru njihovu svrsishodnost. Taj koncept ograničava sudsku kontrolu diskrecijskih odluka upravnog tijela na utvrđivanje zakonitosti primjene diskrecijskog prava. Ako sud zaključi da pravo diskrecijske ocjene nije bilo zakonito primijenjeno, on tu odluku ne može zamijeniti svojom diskrecijskom ocjenom, nego mora poništiti osporeni akt i vratiti predmet upravnom tijelu.

6. Značenje postupovnih pogrešaka u postupcima pred upravnim tijelima

Poništenje upravnog akta samo zbog povrede odredaba postupaka dvojen je uspjeh tužitelja, jer bez obzira na to je li tužba podnesena radi izdavanja nekog upravnog akta ili se njome osporava upravni akt kojim se nalaže neka obveza, predmet nije riješen meritornom odlukom. U praksi će upravno tijelo u većini slučajeva poništiti akt zamijeniti novim, odlučujući o stvari kao i prije, te će tužitelji morati podnijeti novu tužbu. Iz tog je razloga djelotvornije – čak i s pozicije tužitelja – ograničiti utjecaj postupovnih pogrešaka na ishod tužbe kako bi se donijela meritorna odluka.

Stoga radna grupa predlaže da povrede pravila postupka nisu razlog za uvažavanje tužbe ako očito nisu utjecale na meritornu odluku. To se posebice odnosi na predmete u kojim upravna tijela nemaju pravo diskrecijske ocjene.

Ipak, ne smije se dopustiti da upravna tijela sustavno zanemaruju postupovne odredbe zbog nedostatka sankcija. Stoga bi upravno tijelo u načelu trebalo snositi troškove postupka ako odluka sadržava postupovne pogreške koje ne dovode do poništenja upravnog akta.

7. Odluka suda bez usmene rasprave (prvostupanjski sudovi)

Pravna stečevina Europske unije zahtijeva provođenje usmene rasprave barem pred jednim sudom (za pojedinosti usp. III.1. i III.2.c) Strateškog dokumenta). Pravo na usmenu raspravu može biti u određenim slučajevima isključeno. Temeljeći se na tom zakonskom načelu, predlažu se sljedeće iznimke:

- a) Prvostupanjski sudovi mogu donijeti odluku bez usmene rasprave ako su stranke dale pristanak u pisanom obliku prije donošenja završne odluke.
- b) Prethodni pristanak stranaka nije potreban ako su činjenice u predmetu utvrđene i ako predmet ne predstavlja složeni pravni problem. Nakon što je sudska odluka dostavljena, stranka koja je izgubila spor može zatražiti provođenje usmene rasprave pred prvostupanjskim sudom ili uložiti žalbu. Ako stranka uloži žalbu, odriče se svoga prava na usmenu raspravu.

8. Drugostupanjski sud kao žalbeni sud

Radna grupa predlaže da se ustanovi Vrhovni upravni sud kao žalbeni sud koji, ako je potrebno, može utvrđivati činjenice kao prvostupanjski sud. U suprotnom bi Vrhovni upravni sud morao prvostupanjskom sudu vratiti sve predmete u kojima činjenice nisu bile propisno utvrđene, što bi dovelo do nepotrebnog odugovlačenja postupaka. Ipak, Vrhovni upravni sud imat će mogućnost da predmete koji bi zahtijevali opsežan dokazni postupak vrati prvostupanjskom sudu.

Načelo obveznih usmenih rasprava (usp. II.3. i III.7.) ne primjenjuje se u postupku pred Vrhovnim upravnim sudom. Kako bi se ispunili zahtjevi koji proizlaze iz pravne stečevine EU, dovoljno je da sud na jednom stupnju provede usmenu raspravu. Ipak, usuglašenost s pravnom stečevinom zahtijeva usmenu raspravu ako Vrhovni upravni sud temelji svoju odluku na novim činjenicama ili novim značajnim pravnim aspektima.

9. »Filtar« između prvostupanjskog i drugostupanjskog suda

Svaki predmet ne zahtijeva dvostupanjsko rješavanje pred sudom. Kako se postupci u jednostavnim predmetima ne bi nepotrebno produžavali, potreban je djelotvorni »filtar« između sudova prvog i drugog stupnja. Radna grupa predlaže model ocjenjivanja dopustivosti žalbe koji se pokazao kao djelotvorni »filtar« između stupnjeva (npr. u Njemačkoj). Prema tom modelu, Vrhovni upravni sud u preliminarnim postupcima i bez usmene rasprave odlučuje o dopuštenosti ili nedopuštenosti žalbe na temelju zako-

nom strogo propisanih uvjeta. Ako se dopuštenje za žalbu ne dobije, prvostupanjska odluka postaje pravomoćna. Ako se dopuštenje za žalbu daje, osporena odluka postat će predmet drugostupanjske kontrole. U kojim će se predmetima davati dopuštenje za žalbu, još se mora detaljno odlučiti.

10. Troškovi spora

U pravilu, stranka koja izgubi spor snosi troškove. U slučaju djelomičnog uspjeha u sporu stranke snose troškove razmjerno uspjehu u sporu.

11. Izvršenje presuda

Odluke koje se odnose na novčane isplate ili povrat (pokretnih) predmeta izvršavat će se prema Ovršnom zakonu bez obzira na to je li izvršenje usmjereno prema osobi ili upravnom tijelu.

Ako se upravno tijelo ne pridržava odluke koja ga obvezuje na donošenje upravnog akta, sud će na prijedlog tužitelja upravnom tijelu izreći novčanu kaznu. Izricanje kazne može se ponavljati bez ograničenja. Prijedlozi za eventualne dodatne mjere (osobni sudski poziv odgovornim službenicima ili voditelju upravnog tijela, osobne kazne protiv odgovornih službenika, voditelja upravnih tijela ili voditelja viših upravnih tijela, imenovanje vanjskog povjerenika da donese upravni akt) moraju se podvrgnuti detaljnoj raspravi.

12. Odgodni učinak i skraćeni postupci

Prema trenutačnom nacrtu novog ZUP-a, žalba protiv upravnog akta odgađa pravne posljedice tog akta. Ipak, upravno tijelo ima pravo ukinuti odgodni učinak žalbe. U tom slučaju stranka koje su prava ili pravni interesi ugroženi može pred upravnim sudom zatražiti ponovnu uspostavu odgodnog učinka.

Ta odredba daje učinkovitu privremenu zaštitu protiv izvršenja upravnog akta koji stranci nameće neku obvezu, ali se ne primjenjuje u predmetima u kojima se također zahtijeva privremena zaštita. Stoga se ta odredba mora nadopuniti odredbom koja upravnim sudovima dopušta da nalože privremene mjere kako bi osigurali zaštitu interesa stranke do završne sudske odluke u njezinu predmetu (npr. privremena zabrana raspolaganja).

13. Elektronička komunikacija

Ako upravni sudovi ispune tehničke uvjete, nacrt novog Zakona dopušta elektroničku komunikaciju između stranaka i sudova, kao i upotrebu elektroničkih spisa.

IV. Daljnji tijek projekta

Nakon što iznesene smjernice odobri Vlada Republike Hrvatske, radna grupa će izraditi nacrt novog Zakona o upravnim sporovima. Vezano za tromjesečnu odgodu projekta, završetak projekta planira se pomaknuti s kraja mjeseca studenog 2008. na veljaču 2009. Predstavljanje nacrta Zakona planirano je za sredinu studenog 2008. Kao posljednji korak, radna grupa sastavit će detaljne preporuke za primjenu novog Zakona, uključujući i prijedloge prijelaznih odredbi koje se tiču novog ustroja sudova i završetka postupaka po tužbama podnesenim prije stupanja na snagu novog Zakona.

ADMINISTRATIVE JUSTICE SYSTEM REFORM IN CROATIA

Summary

The Government of the Republic of Croatia adopted Strategic Document for the Drafting of a new Law on Administrative Disputes and Guidelines for Preparation of the Draft Law on Administrative Disputes at the session of 12th September 2008. Both documents were prepared within CARDS 2004 Twinning Project Support to More Efficient, Effective and Modern Operation and Functioning of the Administrative Court of the Republic of Croatia. Strategic Document asks for three goals of administrative justice system reform. The first one is harmonisation of the Law on Administrative Disputes with acquis communautaire (especially with Art. 6 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms). After that, it is necessary to speed up the proceedings and reduce the backlog of cases, as well as to increase the effectiveness of court control of administrative acts. Two groups of measures seem to be necessary to acquire such goals: reform of procedural law (legal protection with regard of all administrative actions; control of legality and control over the facts of a case; obligatory oral hearings; reformatory instead of casatory judgments; assignment of cases to single judges) and organisational reform (two-instance administrative court system).

Key words: administrative justice – Croatia, reform of administrative dispute, Europeanisation, Administrative Court of the Republic of Croatia, general administrative procedure, Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms