

Inga Vezmar Barlek¹

ULOGA VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U VRIJEME PANDEMIJE COVID-A 19

UDK: 347.998 : 616.2-036.21 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpf.2021.58.140.477

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Primljeno: 15. 1. 2021.

U radu se pojašnjava nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i upravnih sudova u odnosu na mjere koje nadležna tijela donose u vezi s pandemijom COVID-a 19 te se iznose neki problemi s kojima se zbog navedenih okolnosti taj Sud susreo u svakodnevnom radu. Iznose se i rješenja konkretnih procesnih situacija prouzročenih pandemijom na koje je Sud naišao u predmetima koji se pred njim vode.

Ključne riječi: *Visoki upravni sud, pandemija, Covid 19*

1. UVOD

I Visoki upravni sud Republike Hrvatske² i prvostupanjski upravni sudovi, kao i druge institucije te fizičke i pravne osobe, u svojem su se redovitom poslu i obavljanju zadataka susreli s pravnim i faktičnim problemima koje je u svakodnevnom životu izazvala pandemija bolesti COVID-19. Uz to, građani, pravne osobe i institucije s područja grada Zagreba u isto su se vrijeme suočili s posljedicama razornog potresa koji je 22. ožujka 2020. pogodio Zagreb.

Tako su u drugoj polovici ožujka 2020. godine, u vrijeme potpunog „lockdowna“, u Republici Hrvatskoj bile odgođene sjednice vijeća svih drugostupanjskih sudova, uključivo i Visokog upravnog suda.

To je u tom trenutku prouzročilo određeno usporavanje u tempu rada Visokog upravnog suda. Nije se radilo o potpunom zastoju u radu jer su se uredno otpremale odluke donesene neposredno prije nastupa „lockdowna“ te je u potpunosti radila Služba za praćenje i proučavanje sudske prakse. Službe prijepisa i otpreme funkcionirale su kroz raspored zaposlenika u „A“ i „B“ timu koji su se smjenjivali u radu. Cilj takvog rasporeda bio je smanjenje fizičkog kontakta zaposlenika te osiguranje manjeg broja ljudi u prostorijama Suda.

Rad sudaca po vijećima sveo se u to vrijeme na pripremanje i proučavanje predmeta te pripremanje nacрта odluka, a predmeti su izvijećani nakon što je normaliziran rad Suda. Radilo se o otprilike dva tjedna smanjene aktivnosti Suda

¹ Inga Vezmar Barlek, *sutkinja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*

² Dalje: Visoki upravni sud.

po proteku kojih se život, uvjetno rečeno, vratio u normalu. Od tada Sud radi punim kapacitetom.

Na prvostupanjskim upravnim sudovima je u to vrijeme bilo manje zastoja u radu s obzirom na to da su suci prvostupanjskih sudova ovlaštteni donositi odluke kao suci pojedinci, dok Visoki upravni sud odluke donosi isključivo u vijećima.³ Osim toga, u Zakonom o upravnim sporovima točno propisanim situacijama, prvostupanjski su upravni sudovi ovlaštteni rješavati predmete i bez rasprave.⁴ Dakle, određeni predmeti na prvostupanjskim upravnim sudovima mogli su se u kritičnom razdoblju rješavati bez kontakata sudaca međusobno te bez kontakta sudaca sa strankama.

U hitnim predmetima koji se vode na prvostupanjskim sudovima (u kojima odluke također donosi sudac pojedinac), a u kojima je bilo nužno održati raspravu, rasprave su održavane samo uz prisutnost stranaka, bez javnosti, iako je za neke predmete postojao i interes javnosti za prisustvovanje raspravama.

I prvostupanjski upravni su sudovi i Visoki upravni sud u razdoblju „lockdowna“ izlazili u susret strankama na način da su tužbe i podnesci zaprimani i elektroničkom poštom bez elektroničkog potpisa (što se inače ne bi smatralo urednom elektroničkom komunikacijom) pa su naknadno poslani na uređenje odnosno potpis.⁵ Sve to iz razloga kako zbog objektivnih okolnosti stranke ne bi bile prekludirane u poduzimanju pojedinih radnji u sporu.

2. O NADLEŽNOSTI VISOKOG UPRAVNOG SUDA I UPRAVNIH SUDOVA

U odnosu na brojne nadležnosti Državnog savjeta Republike Francuske u vezi sa situacijom uzrokovanom pandemijom COVID-a 19, o kojima je na ovom savjetovanju govorio njegov voditelj g. Bruno Lassere, treba reći da nadležnost Visokog upravnog suda nije potpuno jednaka nadležnosti Državnog savjeta.

Tako Visoki upravni sud nije nadležan u odnosu na opće mjere koje radi suzbijanja pandemije donose Vlada Republike Hrvatske, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske odnosno institucije na državnom nivou. To je u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je o tome i odlučio.⁶

Nadalje, Visoki upravni sud nema mogućnosti pojedinim službama narediti odgovarajuće epidemiološke ili organizacijske mjere radi zaštite zdravlja.

Nadležnost Visokog upravnog suda mogla bi u odnosu na opće mjere biti ocjena zakonitosti mjera donesenih u vezi s pandemijom na lokalnoj odnosno područnoj

³ Članak 14. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS).

⁴ Članak 36. ZUS-a.

⁵ Članak 49. ZUS-a. Na upravnim sudovima i Visokom upravnom sudu u tijeku je postupak uvođenja *e-spisa*, što bi trebalo biti završeno krajem prve polovice 2021. godine.

⁶ Odluka odnosno rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske objavljeno je u Narodnim novinama, broj 105/20. Dalje: Ustavni sud.

(regionalnoj) razini, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta donesenog od odgovarajućih tijela na toj razini, odnosno općih akata donesenih od pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.⁷

Isto tako, nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda može biti i ocjena zakonitosti pojedinačnih mjera koje su javnopravna tijela eventualno naredila konkretnim fizičkim odnosno pravnim osobama, u slučaju da te osobe protiv takvih mjera podnesu upravnu tužbu i zahtijevaju ocjenu njihove zakonitosti.⁸ Radilo bi se dakle o konkretnim mjerama te se može pretpostaviti da postoje takvi sporovi pred prvostupanjskim sudovima, međutim, kako se ne radi o zakonom određenim hitnim sporovima, oni još u povodu pravnog lijeka nisu došli do Visokog upravnog suda.

3. PROCESNE POTEŠKOĆE U RAZDOBLJU „LOCKDOWNA“

Cjelokupna situacija u drugoj polovici ožujka 2020. godine dovela je do nemogućnosti poduzimanja određenih procesnih radnji (bilo sudova bilo stranaka) u propisanim rokovima, odnosno u tom kratkom razdoblju potpune karantene došlo je do kašnjenja u dinamici poduzimanja radnji te, iako je bilo govora o intervenciji zakonodavca u tom smislu, to se nije dogodilo.

U odnosu na postupanje Visokog upravnog suda, u neznatnom broju predmeta došlo je primjerice do prekoračenja instruktivnog roka za rješavanje predmeta javne nabave, koji po posebnom propisu moraju biti riješeni u roku od 30 dana od primitka uredne tužbe.⁹ U svojim presudama Sud je prekoračenje roka obrazložio općepoznatim okolnostima prouzročenim pandemijom COVID-a 19.¹⁰

Radi se o instruktivnom roku za rješavanje upravne tužbe od kojeg Visoki upravni sud može odstupiti u mjeri u kojoj je to nužno, što proizlazi iz odluke Ustavnog suda koji je ocjenjivao ustavnost odredbe Zakona o javnoj nabavi koja propisuje rok u kojem Visoki upravni sud mora riješiti tužbu.¹¹ U odluci kojom je Ustavni sud ocijenio tu odredbu ustavnom, naveo je kako u slučaju nerješavanja predmeta u roku, Visoki upravni sud mora to jasno obrazložiti uvjerljivim razlozima, što je Visoki upravni sud poštovao i u slučaju prekoračenja roka do kojeg je došlo zbog pandemije te je u tom smislu navedeno adekvatno obrazloženje.

Treba naglasiti da se u predmetima u kojima je došlo do prekoračenja roka za rješavanje spora zbog pandemije, ne radi o duljem vremenskom razdoblju nego su ti predmeti riješeni čim je to bilo moguće, odnosno u iduću mjesec.

U predmetima koje trenutno rješava Visoki upravni sud, zamijećeno je kako je u tijeku upravnog postupka pred javnopravnim tijelima također došlo do prekoračenja

⁷ Članak 3. stavak 2. ZUS-a. Prema podacima sudske pisarnice, takav opći akt za sada nije osporen, ali u tijeku su sporovi u kojima se prigovara načinu sazivanja i vođenja sjednica predstavničkih tijela nekih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u razdoblju „lockdowna“.

⁸ Članak 3. stavak 1. ZUS-a.

⁹ Članak 434. Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, broj 120/16.

¹⁰ Presuda Visokog upravnog suda, poslovni broj: UsII-92/20-6 od 8. svibnja 2020.

¹¹ Odluka Ustavnog suda, broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019.

instruktivnih rokova (primjerice za podnošenje podnesaka) te su javnopravna tijela uzimala u obzir i podneske koje su stranke dostavile po proteku procesnih rokova određenih u postupku. Prigovore suprotnih strana (u dvostranačkim upravnim stvarima) da podneske nije trebalo uzeti u obzir jer su podneseni po isteku roka, Sud odbija kao neosnovane.¹² Naravno, uvijek treba imati na umu okolnosti konkretnog slučaja koje možda mogu opravdati i suprotan zaključak.

Nešto je drukčija situacija u odnosu na protek strogih zakonskih rokova, primjerice roka za podnošenje žalbe (u upravnom postupku ili upravnom sporu) ili za podnošenje upravne tužbe, koji se računaju od dostave osporenog akta stranci. Osim pandemije uzrokovane COVID-om 19, neke stranke s područja grada Zagreba našle su se u problemima zbog već spomenutog razornog potresa, koji je mnogim strankama, nekim institucijama i odvjetnicima otežao pristup domovima ili poslovnim prostorijama, ili pak određeno vrijeme onemogućio rad u srušenim odnosno oštećenim prostorima.

Za razliku od radnji poduzetih po proteku instruktivnog roka, da bi stranke opravdale kašnjenje poduzimanja radnje nakon proteka zakonskog roka, moraju predložiti povrat u prijašnje stanje. Za podnošenje takvog prijedloga također su propisani subjektivni i objektivni rokovi. Objektivni rok u upravnom sporu iznosi 90 dana od dana propuštanja, a u upravnom postupku tri mjeseca od isteka propuštenog roka.¹³ Objektivni rok u pravilu je moguće ispoštovati, jer je i uz dalje postojanje okolnosti (mjera u suzbijanju pandemije i posljedica potresa) koje su uzrokovale propuštanje roka, život ipak normaliziran u relativno kratko vrijeme.

Strankama koje su to predložile, povrat u prijašnje stanje se u pravilu, uz općepoznate okolnosti i odgovarajuće dokaze, dopušta.¹⁴ I ovdje naravno, kao i u svim drugim situacijama, okolnosti konkretnog predmeta mogu dovesti i do odstupanja od rečenog.

Iako, dakle, prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud respektiraju sve općepoznate okolnosti koje su u određenom vremenu pravnim subjektima uzrokovale poteškoće u životu i poslovanju, ipak imaju na umu da pozivanje na takve okolnosti može dovesti i do pokušaja zlouporabe prava.

Tako na primjer tužitelji uz tužbu ponekad zahtijevaju uspostavljanje odgovnog učinka tužbe pozivanjem na općepoznate okolnosti uzrokovane pandemijom. Naime, tužba u upravnom sporu u pravilu ne odgađa izvršenje pobijane pojedinačne odluke, no upravni sud na prijedlog tužitelja može, uz ispunjenje zakonom propisanih pretpostavki, odrediti da tužba ima odgodni učinak.¹⁵ Jedna od traženih pretpostavki jest da tužitelj mora dokazati da bi mu se izvršenjem osporene odluke nanijela šteta

¹² Presuda Visokog upravnog suda, poslovni broj: UsII-269/20-7 od 26. kolovoza 2020.

¹³ Članak 52. ZUS-a, odnosno članak 82. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.).

¹⁴ Rješenje Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-682/17-23 od 17. travnja 2020. (dopušten povrat u prijašnje stanje radi propuštanja roka za podnošenje žalbe protiv odluke tog suda). Žalba protiv osporene odluke prvostupanjskog suda meritorno je riješena rješenjem Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usž-1571/20-3 od 4. rujna 2020.

¹⁵ Članak 26. ZUS-a.

koja bi se teško mogla popraviti. Prema praksi sudova, takvu štetu tužitelj mora dokazati (pa i u slučaju pozivanja na okolnosti izazvanih pandemijom), a paušalno pozivanje na cjelokupnu situaciju uzrokovanu pandemijom, samo po sebi, sudovi ne uzimaju kao dokaz mogućeg nastupa teško popravljive štete.¹⁶

Dakle, sudovi nastoje postići određenu ravnotežu i s jedne strane izaći u susret strankama u obavljanju postupovnih radnji čije je poduzimanje otežano kao posljedica mjera proglašanih zbog pandemije COVID-a 19, kao i zbog posljedica potresa u Zagrebu, a s druge strane nastoje osigurati procesnu disciplinu stranaka i poštovanje općih pravila i načela upravnog spora.

4. ZAKLJUČAK

Visoki upravni sud i svi upravni sudovi poštuju epidemiološke mjere i u tom smislu svakodnevno se prati epidemiološka situacija.

Sjednice vijeća Visokog upravnog suda održavaju se u velikoj dvorani odnosno u sudnicama koje omogućavaju da se među sucima, sudskim savjetnicima i strankama održava fizička distanca od 2 m; suci, zaposlenici i stranke nose zaštitne maske u zajedničkim prostorijama koje se redovito dezinficiraju. Iste mjere poduzimaju se i na prvostupajskim sudovima na kojima su rasprave pravilo.

U budućnosti će se vjerojatno u pojedinim upravnim oblastima otvoriti još niz pitanja i pravnih problema prouzročenih različitim mjerama koje su uvedene uslijed pandemije, no za sada smo u okviru svoje nadležnosti detektirali one koje su u radu istaknute. O drugima će trebati zauzeti odgovarajuća stajališta kad za to dođe vrijeme.

ROLE OF THE HIGH ADMINISTRATIVE COURT IN THE REPUBLIC OF CROATIA DURING THE COVID- 19 PANDEMIC

In this paper, the authority of the High Administrative Court and administrative courts of the Republic of Croatia is explained in relation to the measures authoritative bodies reach concerning the COVID 19 pandemic. Also, some problems are presented with which, due to the afore stated situation, the Court has been faced daily. Solutions to concrete situational processes caused by the pandemic are presented, which the Court has encountered while holding previous cases.

Key words: *High administrative court, health emergency, pandemia, Covid 19*

¹⁶ Presuda Visokog upravnog suda, poslovni broj: UsII-227/20-5 od 29. srpnja 2020.