

Ljiljana Karlovčan Đurović, sutkinja
Upravnog suda Republike Hrvatske

UPRAVNI SPOR U PRAKSI UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

UDK: 342.9.0961497.5

Primljeno: 10. 01. 2008.

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Upravni spor u Republici Hrvatskoj reguliran je Zakonom o upravnim sporovima. Navedeni Zakon je u bivšoj SFRJ donesen 1977. godine, kao savezni zakon objavljen je u tadašnjem „Službenom listu SFRJ“, br. 4/77, preuzet je Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 53/91) te tako postao dijelom pravnog sustava samostalne i neovisne Republike Hrvatske. Kod toga je Zakon u određenoj mjeri neznatno izmijenjen i dopunjen. Dakle, Zakon o upravnim sporovima s nekim manjim izmjenama na snazi je već 30 godina.

Ključne riječi: *Upravni sud, Hrvatska, upravni spor*

1. POSTUPAK PRED UPRAVNIM SUDOM REPUBLIKE HRVATSKE

Upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske.

O upravnim sporovima Sud odlučuje u vijećima sastavljenim od troje sudaca.

Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta. Upravni akt prema Zakonu o upravnim sporovima jest akt kojim državno tijelo ili tijelo s javnim ovlastima rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

Upravni akt može se pobijati iz razloga što u aktu nije nikako ili nije pravilno primijenjen zakon, propis utemeljen na zakonu ili drugi zakonito doneseni propis ili opći akt, što je akt donesen od nenadležnog tijela i što se u postupku koji je aktu prethodio nije postupilo prema pravilima postupka.

Upravni spor pokreće se tužbom.

O upravnim sporovima Sud rješava u nejavnoj sjednici.

Sud rješava spor u pravilu na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.

Zakonitost osporenog upravnog akta Sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tome nije vezan razlozima tužbe, a na ništavost upravnog akta Sud pazi po službenoj dužnosti.

Sud rješava spor presudom.

Sud donosi presudu, odnosno rješenje većinom glasova.

2. RAZLOZI ZA MODERNIZACIJU ODNOSNO DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Osim što je Zakon o upravnim sporovima na snazi već 30 godina, i preuzet je iz bivše SFRJ valja istaći da su donošenjem Ustava Republike Hrvatske, Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske i Odluke kojom je Republika Hrvatska raskinula državno pravne sveze na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dotadašnju SFRJ brojne su nove vrijednosti i prava, kao što su: dioba vlasti, pravo na lokalnu samoupravu, ustavno jamstvo prava na žalbu i na sudsku zaštitu od pojedinačnih upravnih akata, postali dio pravnog poretka Republike Hrvatske.

Osim promjena u političkom i teritorijalnom sustavu koji dovode do potrebe za modernizacijom, odnosno donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima i tranzicijski proces je jedan od razloga za modernizaciju, odnosno donošenje novog Zakona o upravnim sporovima.

Reforma upravnog sudovanja i Upravnog suda jedna je od prioriternih područja sadržanih u strategiji reforme pravosuđa koja je donijeta 2005. godine.

Naime, Hrvatska se suočila s nizom problema vezanih uz vođenje upravnog spora na način reguliran sadašnjim Zakonom o upravnim sporovima te s problemom Upravnog suda kao suda pune jurisdikcije posebno u kontekstu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava o čemu govori i mišljenje Europske komisije iz 2004. godine kao i svi sukcesivni dokumenti kojima se definiraju područja na kojima Republika Hrvatska mora uložiti dodatne napore.

Temeljem strategije reforme pravosuđa koja je donijeta 2005. godine zaključeno je da je potrebno pristupiti izmjeni Zakona o upravnim sporovima koji će biti logičan nastavak novog Zakona o općem upravnom postupku koji je pri kraju donošenja. Nadalje, potrebna je promjena nadležnosti Upravnog suda do kojih saznanja se došlo nakon završetka prve faze pregovora za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji. Rezultat svega je potreba uvođenja dvostupanjskog upravnog sudovanja.

3. PROBLEM UPRAVNOG SUDA KAO SUDA PUNE JURISDIKCIJE U KONTEKSTU ČLANKA 6. STAVKA 1. EUROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

Odredbom članka 6. stavka 1. navedene Konvencije propisano je da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

Iz navedene odredbe proizlazi da za osobu o čijem se građanskom pravu ili obvezi odlučuje postoje četiri postupovna jamstva odnosno prava:

1. pravo da o građanskom pravu odnosno obvezi odluči zakonom ustanovljen, neovisan i nepristrani sud.

2. pravo da postupak u kojem se odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi bude pravičan,

3. pravo da postupak u pravilu bude javan i da odluka obvezatno bude javno objavljena

4. pravo na donošenje odluke u razumnom roku.

1. Što se tiče prvog prava, dakle prava da o građanskom pravu odnosno obvezi odluči zakonom ustanovljen neovisan i nepristrani sud valja istaći da je u praksi Europskog suda za ljudska prava prihvaćeno tumačenje da sud koji odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi mora imati ovlasti samostalnog utvrđivanja činjenica odnosno samostalnog izvođenja i ocjenjivanja dokaza odnosno da mora biti sud pune jurisdikcije.

Zahtjevu neovisnosti tijela koje odlučuje o građanskom pravu odnosno obvezi prema ustaljenoj praksi Europskog suda upravna tijela u pravilu ne udovoljavaju. Navedeno se obrazlaže vezanošću nižih upravnih tijela za upute viših upravnih tijela, hijerarhijski ustrojenom odgovornošću o obavljanju upravnih djelatnosti te odgovornošću upravnih tijela odnosno izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti.

Međutim, svakako valja istaći da je u praksi Europskog suda prihvaćeno i tumačenje prema kojem se ne radi o povredi konvencije ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz stavka 1. članka 6. Konvencije, ali je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, konkretno, od strane suda pune jurisdikcije.

2. 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 ostalog usmen i kontradiktoran.

Uz 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.

Kada se analiziraju odredbe Zakona o upravnim sporovima koje su mjerodavne za postupak pred Upravnim sudom Republike Hrvatske postavlja se pitanje je li se Upravni sud kad odlučuje po pravilima o upravnom sporu može smatrati sudom u smislu odredbe članka 6. Konvencije.

Prema mišljenju Ustavnog suda Republike Hrvatske koje je izraženo u odluci Ustavnog suda br. U-I-745/1999 od 8. studenog 2000. godine kojom odlukom je Ustavni sud Republike Hrvatske pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju Upravni sud nije sud pune jurisdikcije.

Pretpostavke da bi se Upravni sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije su:

1. da ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje kad god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova utvrđenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi i

2. da ima pravo i dužnost odrediti i održati usmenu i kontradiktornu raspravu kada god je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi odnosno da je svakako dužan održati raspravu kad to stranka u postupku zahtijeva.

Nakon uvida i rasčlambe odgovarajućih odredaba Zakona o upravnim sporovima Ustavni sud Republike Hrvatske je utvrdio da Upravni sud Republike Hrvatske ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri ni jednu od navedenih pretpostavki.

Što se tiče utvrđivanja činjeničnog stanja Upravni ga sud u pravilu ne utvrđuje već prema odredbi stavka 1. članka 39. Zakona o upravnim sporovima rješava spor na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Vezanost Upravnog suda za činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta.

Samo u nekoliko zakonom predviđenih situacija Upravni sud može, ako se na to odluči, i sam utvrđivati činjenično stanje. Tako prema odredbi stavka 3. članka 39. Zakona o upravnim sporovima, sud može sam utvrđivati činjenično stanje i na njegovoj podlozi donijeti presudu odnosno rješenje 1. ako bi poništenje osporenog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo za tužitelja štetu koja bi se teško mogla popraviti ili 2. ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje

drukčije od onog utvrđenog u upravnom postupku ili 3. ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo po presudi.

Upravni bi sud također i u slučaju tzv. „šutnje administracije“ imao priliku ako se odluči uvažiti tužbu i presudom riješiti upravnu stvar (umjesto da vrati predmet tuženoj strani i odredi u kojem smislu ima donijeti rješenje), samostalno utvrditi činjenično stanje.

Što se pak tiče druge pretpostavke tj. održavanja usmene i kontradiktorne rasprave u postupku odlučivanja Upravni je sud također ne ispunjava.

Naime, prema odredbi članka 34. stavka 1. ZUS-a Upravni sud o upravnim sporovima rješava u nejavnoj sjednici. Istina je 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 održavanjem rasprave.

Zbog svega navedenog, nameće se zaključak da za sada prema važećim odredbama Zakona o upravnim sporovima, Upravni sud Republike Hrvatske ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri dvije osnovne pretpostavke da bi se mogao smatrati sudom pune jurisdikcije.

4. PODUZETE MJERE S CILJEM MODERNIZACIJE ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

U Upravnom sudu Republike Hrvatske je u rujnu ove godine započeo Twinning projekt (CARDS 2004.) „Podrška razvoju učinkovitijeg i modernijeg funkcioniranja Upravnog suda Republike Hrvatske“. Projekt će trajati 15 mjeseci. Navedeni projekt pomoći će Republici Hrvatskoj u nastojanjima ispunjavanja kriterija ulaska u Europsku Uniju prema poglavlju 23., vezanih uz pravosudna i fundamentalna prava, čime će se poboljšati organizacija sudova, njihova struktura i veća dostupnost samih sudova.

Ključni partneri u navedenom projektu su Ministarstvo pravosuđa, Upravni sud Republike Hrvatske, Pravosudna akademija, Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu suradnju i Austrijski Ludwig Boltzman Institut za ljudska prava.

Navedeni projekt se sastoji od četiri komponente:

1. izrada novog Zakona o upravnom sporu, navedena komponenta je središte čitavog projekta,
2. analiza organizacije i poboljšanja radnih metoda Upravnog suda Republike Hrvatske,
3. razvoj programa edukacije i održavanje edukacijskih seminara i
4. revizija informatičkog sustava i sustava upravljanja sudskim predmetima na Upravnom sudu Republike Hrvatske

Kao što sam već navela izrada novog Zakona o upravnim sporovima zapravo je središte čitavog projekta.

Novi Zakon bit će izrađen u tri faze.

Prvo će se analizirati postojeći hrvatski Zakon o upravnim sporovima te odgovarajući zakoni zemalja Europske Unije.

Na temelju te analize hrvatski i strani stručnjaci pripremit će smjernice za izradu novog Zakona o upravnim sporovima.

Smjernice će biti predstavljene zainteresiranoj javnosti te će biti upućene Hrvatskoj Vladi i Saboru radi odobrenja.

Na kraju će stručnjaci izraditi nacrt novog Zakona o upravnim sporovima na temelju odobrenih smjernica.

ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION AND ADMINISTRATIVE COURT PRACTICE OF THE REPUBLIC OF CROATIA

In this paper the author reports on the problem areas of administrative dispute resolution which in the Republic of Croatia is regulated by the Administrative Dispute Resolution Act. The aforementioned Act was passed in the former SFRJ in 1977 as a federal law published in the then 'Stu benom listu SFRJ', no 4/77. With the Adoption of Administrative Dispute Resolution Act (Narodne Novine, no 53/91) the legal text was adopted into the legal system of the Republic of Croatia and, with its minor amendments, is still in force today.

Keywords: *administrative court, Croatia, administrative justice*