

Mr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, asistentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

EUROPSKA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA (ČL. 6) I UPRAVNI SPOR

UDK: 341. 231. 14(4)

Primljeno: 20. 11. 2007.

Izvorni znanstveni članak

Kada se zna da Republika Hrvatska pretendira na ulazak u Europsku uniju, te da je članica Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda onda je sasvim logično da procesne standarde predviđene člankom 6. navedene Konvencije treba uključiti u djelovanje svog Upravnog suda. Stoga su odredbe članka 6. koje su ovdje naznačene, a u svezi su s djelovanjem Europskog suda za ljudska prava, i reformom Upravnog suda Republike Hrvatske, nužne radi njenog priključivanja Europskoj uniji.

Ključne riječi: *Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Upravni sud, upravni spor.*

1. UVOD

Međunarodno pravo vrlo snažno naglašava i osigurava kvalitetne međuljudske odnose i napušta stav po kojem čovjek, pojedinac, njegova prava i dužnosti spadaju pod isključivu nadležnost unutrašnjih (državnih) pravnih poredaka, te se dosljedno tome ne bi ticali međunarodnog prava. Glede zaštite ljudskih prava primarno mjesto svakako zauzima Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Kada se zna da su sve zemlje članice Unije ujedno i potpisnice te Konvencije, kao što je to i Republika Hrvatska od 1996. godine onda je sasvim logično da sadržaj Konvencije treba uključiti u djelovanje svog upravnog suda.

Sukladno predhodno navedenim, veoma važnim razlozima, motivirano je usklađivanje važećih pravila postupka o pravnom sporu, s procesnim standardima, propisanim čl. 6., Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹ Prvi stavak se primjenjuje na sve postupke koji se tiču utvrđivanja

¹ Konvencija sadrži slijedeća prava i slobode: pravo na život, sloboda od mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupka, sloboda od ropstva i prinudnog ili obveznog rada, pravo na slobodu i sigurnost osobnosti, pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, sloboda od retroaktivne primjene kaznenog zakonodavstva, pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života, sloboda misli savjesti i vjeroispovjesti, sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i udruživanja, pravo na sklapanje braka i zasnivanje obitelji, pravo na mirno uživanje obitelji, pravo na obrazovanje i slobodan izbor obrazovanja, pravo na slobodne izbore tajnim glasanjem, zabrana lišavanja slobode po osnovi nemogućnosti i ispunjenja ugovornih obveza, sloboda kretanja i sloboda izbora boravišta unutar zemlje, zabrana protjerivanja državljana i pravo državljana da uđe na teritoriju države čiji su državljan, zabrana

pojedinačnih prava, odnosno obveza, dok se drugi i treći stavak članka 6., primjenjuju isključivo na slučajeve kaznenog postupka.² Potrebno je reći da je Europski sud za ljudska prava odbio dati apstraktnu definiciju “građanski prava i obveza”, smatrajući prikladnijim određivati područje primjene “građanski prava i obveza”, putem svojih sudskih presuda.

Znači, ne postoji zajedničko i nedvosmisleno pravno mišljenje, ili pak mišljenje pravne prakse pri određivanju (definiranju) “građanskih prava odnosno obveza”, postoje samo određeni elementi koje je sud uveo u tumačenju tih riječi. Tako je praksa jasno naznačila, da riječi „pravo i obveze“ imaju sasvim autonomno značenje,³ tj. potrebno je da je riječ o pravu konkretne države članice. Nadalje, pravni spor mora biti pravnog karaktera, odnosno mora biti riječ o stvarnom sporu koji se tiče nekog prava ili obveze. Također je bitno da se sudski postupak može voditi do utvrđivanja građanskih prava, odnosno obveza. Ovaj posljednji zahtjev, znači da mora postojati veza između spora kojeg treba riješiti i svakog takvog prava ili obveze, tj. da sudski postupak (ishod) može biti, odlučujući za“, ili može „utjecati“, ili se može „odnositi na“ utvrđivanje i / ili uživanje prava, ili utvrđivanje i / ili ispunjenje obveza, zavisno od konkretnog slučaja. Pri tom, utjecaj se ne mora temeljiti na pravnoj osnovi, već na činjeničnom stanju.⁴ Europski sud za

grupnog protjerivanja stranaca, zabrana izricanja smrtne kazne i zabrana njenog izvršenja, proceduralne garancije u slučaju protjerivanja stranaca koji zakonito borave na teritoriju jedne države, pravo na preispitivanje kaznenih predmeta pred višim sudom, pravo na naknadu osobi osuđenoj za kazneno djelo, ako neka nova ili novootkrivena činjenica pokaže da se radilo o sudskoj pogrešci, zabrana novog kaznenog postupka za djelo koje je osoba već pravomoćno oslobođena ili osuđena (*ne bis in idem*), jednakost supružnika u pravima i obvezama.

² U članku 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, stoji:

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljen neovisan i nepristran sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali sredstvo priopćenja ili javnosti mogu se isključiti iz cijele rasprave ili njezinog djela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traži, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

2. Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava:

- a) da u najkraćem roku bude obavješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega;
- b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane;
- c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde;
- d) da ispituje ili dađe ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe;
- e) besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.

³ „Ti koncepti (prava i obveza) su sami po sebi autonomni do određenog stupnja. Stoga nije odlučujuće da privilegij ili interes, koji postoji u domaćem pravnom sustavu, taj sustav ne klasificira ili opisuje kao nezavisno pravo. Međutim, u odlučivanju da li je to *pravo* u svrhu članka 6. stavka 1. mora se uzeti u obzir njegov materijalni sadržaj i učinci, cilj i svrha Konvencije i domaći pravni sistemi drugih država potpisnica.“

Case *Kaplan* iz 1980. godine.

⁴ Vidi: W. Peukert, u J. A. Frowein/W. Peukert, „Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK-

ljudska prava u skladu s donesenim presudama smatra da je prvi stavak, članka 6., pored postupka koji imaju karakter privatnog prava, primjenjiv i na postupke gdje se utvrđuje građanska prava ili obveze. Pri tom, primjerice navodi sljedeća područja primjene: postupke koji se tiču dozvole, licence ili drugog akta javnog tijela koji čini uvjet za legalnost ugovora što se treba zaključiti sa privatnim stranama,⁵ zatim postupke koji mogu odvesti do otkazivanja ili suspenzije od strane javnih vlasti kvalifikacije za praksu u određenoj profesiji ili privrednoj djelatnosti,⁶ zatim postupke koji se tiču davanja ili oduzimanja licence od strane javnih tijela vlasti, potrebnih da bi se pokrenuo neki biznis ili privredna djelatnost na određenoj lokaciji,⁷ potom one faze eksproprijacije, konsolidacije i planiranja i postupke izdavanja građevinskih i drugih dozvola koje se tiču nekretnine, a koja imaju direktne posljedice na pravo vlasništva nad imovinom,⁸ postupke protiv javne uprave koje se tiču ugovora i ošteta u upravnim postupcima.⁹

Odredbom članka 6. utvrđuje se minimum postupovnih garancija, putem kojih se odlučuje o subjektivnim pravima i pravnim interesima stranke. Pri tom, nije sporno donosi li se odluka u konkretnom postupku primjenom propisa privatnopravnog ili javnopravnog karaktera. Nije upitno jesu li obje stranke u sporu privatne osobe ili je jedna od njih javna vlast. Na koncu nevažno je i to pod čiju nadležnost po pitanju internog prava konkretna upravna stvar podpada.

2. KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA I TEMELJNIM SLOBODAMA U USPOREDBI SA PRAVOM EUROPSKE UNIJE

Sud pravde Europske unije ima specifičan stav u pogledu odnosa između prava Unije i prava zemalja članica. Prema mišljenju suda, direktno primjenjive odredbe sporazuma o Europskoj uniji i odluke institucija, imaju interni efekt u pravnim sustavima država potpisnica, neovisno o tome kako su u tom pogledu uređeni pravni sustavi pojedine države potpisnice. Uz to prema viđenju suda, odredbe koje imaju samoizvršivi karakter uživaju prioritet nad odredbama nacionalnih zakona, čak i nad odredbama nacionalnih ustava. Sud ovo izvlači iz karaktera prava Unije, te svoj stav zasniva na načelu odanosti Europskoj uniji, određenim člankom 5. Sporazuma o Uniji, kao i samom načelu efikasnosti.¹⁰

Kommentar“), Strasbourg, „Engel“, II izdanje, str. 158.

⁵ Primjerice, Case *Ringelsen* iz 1984. godine.

⁶ Primjerice, Case *König* iz 1978., Case *Le Compte, Van Leuven and De Meyere* iz 1983. godine.

⁷ Primjerice, Case *Benhem* iz 1985. godine.

⁸ Primjerice, Case *Sporrong and Lönnroth* iz 1982., Case *Mats Jacobsson* iz 1990. godine.

⁹ Primjerice, Case *Baronona* iz 1987. godine.

¹⁰ Efikasnost u svom jezičnom značenju (lat. „*efficacitas*“; fra. „*efficaca*“; eng. „*efficiency*“; njem. „*wirksamkeit*“ itd.) upućuje na „djelatnost“, „uspješnost“ i sl. Etimološki efikasnost se odnosi na „efekt“, odnosno „efektni“ (lat. „*effectus*“) i označava „učinak“, „uspjeh“, odnosno „stvarni“, „istinski“, „ostvareni“ i sl. U pojmovnom smislu efikasnost je imanentna komponenta ostvarivanja stvarnog djelovanja, uspješan učinak-„realni efekt“.

Bez prioriteta, ova pravila, koja predstavljaju suštinu prava Unije, izgubila bi svoj efekt ili, u najmanju ruku, ne bi bila primjenjiva na jedinstveni i koristan način. Premisa na kojoj sud zasniva svoj stav je, da su se države potpisnice odrekle svojih suverenih prava u korist pravnog sustava Unije u područjima koja su pokrivena sporazumima Europske unije.¹¹

Sud pravde može nacionalnim sudovima direktno staviti na znanje svoje stavove u pogledu unutarnjeg efekta i prioriteta prava Unije, putem preliminarnih odluka, koje nacionalni sudovi mogu (no ako je to i jedino preostalo rješenje u predmetu i moraju) tražiti, ako su u postupku pred nacionalnim sudovima suoče sa pitanjima koje je vezano za nacionalni zakon i njegovu kompatibilnost s pravom Unije.¹²

Odnos između Europskog suda za ljudska prava i nacionalnih sudova znatno je manje direktan, u usporedbi s odnosom između Suda pravde Europske unije i nacionalnih sudova. Ovaj prvi ne može donositi preliminarne odluke, on može proglasiti da je konačni rezultat implemenatacije odredbi Konvencije u nesuglasnosti s obvezama koje proizlaze iz Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, odnosno člankom 13.¹³

U svjetlu ovog karaktera Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama izgleda kao da sadrži začetak postepenog razvoja u zajednički pravni sustav država potpisnica, kojem nacionalni sudovi moraju biti podređeni. Praktično govoreći, dinamična i evoluirajuća interpretacija suda, kao i njegovo oslanjanje na praksu i pravna pravila, sve više nalaže nacionalnim sudovima da u obzir uzimaju sve širi aspekt Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Želja da se, što je više moguće izbjegne nekompatibilnost nacionalnih zakona i Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (onako kako je tumači sud) može postepeno uvjeriti nacionalne sudove u poželjnost uzimanja u uobzir odredaba Konvencije.

Zaštita građanskih i političkih prava koje regulira Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama jasno podliježe direktnom efektu. Precizno govoreći to se tiče zaštite prava pojedinca, koja se mogu uživati bez poduzimanja bilo kakvih daljnjih mjera od strane nacionalnih vlasti, odnosno prava koja su po svojoj prirodi direktno primjenjiva. Prioritet Konvencije nad odredbama nacionalnih zakona,

¹¹ Više o tome vidi: E. Garcia de Enterría, T. R. Fernandes, str. 602.

¹² Sporazum o Europskoj uniji, čl. 177.

¹³ Naime, članak 13. propisuje da svatko čija su prava i slobode (spomenute u Konvenciji) povrijeđene, ima pravo na efikasnu pravnu zaštitu pred domaćim vlastima, odnosno pored materijalnih odredaba, Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama sadrži odredbe kojim se osigurava da zemlje-potpisnice poštuju svoje obveze prema Konvenciji. U svezi s ovim potrebno je reći da je nadzor nad provođenjem Konvencije prvenstveno na domaćim vlastima, posebno na sudovima, ovo implicitno kaže i članak 13. u kojem se spominje „djelotvorni pravni lijek pred nacionalnim vlastima“. U pogledu predmeta gdje nacionalnog postupka nema, ili je takav da ne osigurava adekvatni pravni lijek, ili na kraju nije, prema mišljenju povrijeđene strane ili neke druge države-potpisnice proizveo zadovoljavajući rezultat. Konkretni sud djeluje u slučajevima kad sustav nacionalne države zakaže u svojoj zadaći, odnosno sama Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama daje mehanizam nadzora.

koje joj istina mogu biti u suprotnosti, može biti jasno definiran na osnovu temeljnog, ustavnog karkatera prava i sloboda što ih štiti Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Međutim, iz same Konvencije, odnosno članka 13. i 6. ne izvlači se pravo (mogućnost) da se parlamentarne odluke opozovu pred nacionalnim sudovima.¹⁴

Stoga će inicijativa u smjeru uspostavljanja obveze ugradnje Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama u domaće pravo sa prioritarnim statusom, morati poduzeti ili Savjet Europe ili nacionalne vlasti, uključujući sudove.

Koncept odricanja dijela suvereniteta koju zagovara Sud pravde Europske unije mogu koristiti i nacionalni sudovi u odlučivanju o efektu koji će dati Konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama unutar vlastitog nacionalnog pravnog sustava. Naravno, nacionalni sudovi neće biti u mogućnosti sami poduzeti inicijativu u ovom pravcu, ako se po njihovom mišljenju, ustavno pravo tome jasno protivi. Ustavi raznih država potpisnica, s druge strane, sadrže odredbe koje upravo tako omogućavaju prijenos suvernih prava na međuvladine institucije. U takvim slučajevima sudovi mogu imati mogućnost da Konvenciji daju interni efekt i prioritet unutar svojih nacionalnih pravnih sustava, čak i u odsustvu jasno izraženog pravnog sustava u tom smislu.¹⁵

To se i sve u većoj mjeri odnosi i na pravila koja se tiču ljudskih prava, što doista može imati dalekosežni efekt po nacionalni pravni sustav, tako da će nacionalni sudovi ustručavati dovesti u situaciju da ih vode pravila koja su relativno strana njihovom pravnom sustavu, sve dok ista ne budu utemeljena na čvrstim ustavnim temeljima.¹⁶ Čak je i unutar Europske unije, zapravo po pitanju ljudskih prava, spremnost nekih nacionalnih sudova da daju bezuvjetan prioritet pravu Europske unije, stvarala teškoće i otvarala probleme.¹⁷ Sve počiva na argumentu da su ti sudovi smatrali da sustav Europske unije za zaštitu temeljnih prava i demokratskog osnova predstavlja, za sada, i suviše slabe temelje na osnovu kojih će se nacionalna ustavna jamstva podrediti pravu Europske unije.

¹⁴ Kao što je sud zaključio 1994. godine:

„Članak 13 ne ide tako daleko da traži pravni lijek po kojem se zakon država potpisnica mogu opozvati pred nacionalnom vlašću kao zakoni koji su sami po sebi suprotni Konvenciji.“

¹⁵ U sadašnjoj pravnoj klimi, s druge strane, mogućnost da se ostvari razvoj na svoj način kako je to upravo obrazloženo, nije posebno velika. Općenito govoreći, nacionalni sudovi nisu baš naklonjeni tome da dozvole da odredbe međunarodnog prava uživaju prioritet nad njihovim nacionalnim pravom.

¹⁶ Naročito početkom 20. stoljeća važeći Ustavi suvremenih demokracija na različite načine utvrdile su principe i načela zaštite subjektivnih prava. To je prije svega izraženo putem ustavnog teksta u kojem se propisuje opseg i širina zaštite subjektivnih prava. Tako, primjerice Ustav Nizozemske sadrži odredbu: „Prema svima se u Nizozemskoj postupa jednako u jednakim uvjetima. Ograničavanje prava zbog vjere, uvjerenja, političkog mišljenja, rase, spola ili po bilo kojem temelju uopće nije dopušteno“. Belgijski Ustav, u članku 11. navodi: „Uživanje prava i sloboda priznatih za Belgijance treba osigurati bez diskriminacije. U tu svrhu, zakoni i uredbe u znatnoj mjeri jamče prava i slobode ideoloških i filozofskih manjina.“ Ustav Republike Poljske u članku 30. naglašava. „Pripadajuće i neotuđivo dostojanstvo čovjeka predstavlja izvor slobode i prava čovjeka i građanina. Ono je nepovredivo. Njihovo poštivanje i zaštita obveza su državne uprave.“

¹⁷ Vidi: Edeson, W. R. i Wooldridge, F. „European Community Law and Fundamental Human Rights Legal Issues of European Integration, str. 1.-55.

Preambula jedinstvenog europskog akta jasno se poziva na Konvenciju, kao i na Europsku povelju. A, članak F, dio 2. sporazuma o Europskoj uniji kaže:

„Unija će poštivati temeljna prava onako kako ih jamči Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu, 4. listopada 1950. godine, i onako kako proizlaze iz ustavnih tradicija, koje su državama potpisnicama zajedničke, kao opći principi prava unije.“

Ova odredba odražava pristup koji je zauzeo Europski sud pravde, tj. da temeljna ljudska prava jesu dio prava Europske unije, što pak znači da se na njih može pozvati protiv vlasti Unije ali isto tako, i protiv nacionalnih vlada i zakonodavnih tijela, kada one djeluju unutar opsega prava zajednice, i kada se dano pitanje rukovodi odredbama prava zajednice, te da se unutar nacionalnih pravnih poredaka može uživati korist od statusa unutar prava Zajednice.

S druge strane, ovakva konstrukcija ne nudi potpuno rješenje za one države članice Europske unije koje imaju dualistički pristup,¹⁸ pošto to može stvoriti kontradiktornosti u odnosu na način na koji odredbe Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama tumači Europski sud pravde¹⁹ i sud u Strasbourgu.

3. POJAM I SVRHA UPRAVNOG SPORA

U Republici Hrvatskoj je odlučivanja o pojedinačnom „građanskom pravu odnosno obvezi“ tj. ispitivanje zakonitosti upravnih akata u nadležnosti Upravnog suda.

Već stavak 1. članak 3. Zakona o upravnim sporovima kaže:

„Upravne sporove rješava Upravni sud Hrvatske.“

Nadalje, u članku 4. istog zakona stoji:

„Presude donesene u upravnim sporovima obvezne su.“²⁰

Kada se zna da Republika Hrvatska pretendira na ulazak u Europsku uniju, te da je članica Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda onda je sasvim logično da procesne standarde predviđene člankom 6. navedene Konvencije treba uključiti u djelovanje svog Upravnog suda. Stoga su odredbe članka 6. koje su ovdje naznačene, a u svezi su s djelovanjem Europskog suda za ljudska prava, i

¹⁸ U dualističkom sustavu nakon što Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama bude odobrena i transformirana u domaći zakon, ostaje pitanje koji status ima u domaćem pravnom sustavu. Odgovor na ovo pitanje može se naći u domaćem ustavnom pravu. Prema njemačkom ustavnom pravu, primjerice Konvencija nije nadređena saveznom ustavu, niti je istog ranga. Međutim, ima status saveznog zakona. Posljedica spomenutog, olakšane su tumačenjem njemačkih zakona u skladu s Konvencijom; njemački *Bundesverfassungsgericht* je čak odlučio da odredbama Konvencije treba dati prioritet u odnosu na novije zakone, osim ako se može jasno ustanoviti da je zakonodavac želio suprotno. Čak i odredbe saveznog ustava moraju se tumačiti u svjetlu same Konvencije.

¹⁹ Case *Hoechet A. G. protiv Komisije* iz 1989. godine.

²⁰ Razrada načela obveznosti presude: čl. 62., 63. i 64. ZUS-a.

reformom Upravnog suda Republike Hrvatske, nužne radi njenog priključivanja Europskoj uniji.

Odluke o upravnim tužbama te stvaranje prakse Upravnog suda glede pojedinih pitanja o kojima odlučuje, precizna normiranost postupka pred sudom i određivanje rokova u kojima se odluke moraju donijeti, kao i onih u kojima će se tijelo obvezati na postupanje pod tim odlukama, temeljni su uvjeti prilagodbe prakse i legislative standardima Konvencije za zaštitu ljudskih prava temeljnih sloboda i pravnoj praksi Europskog suda za ljudska prava.

U okvirima našeg pravnog sustava može se reći kako sudska kontrola zakonitosti upravnog akta, a time i zaštita subjektivnih prava kroz formu upravnog sudovanja i upravnog spora ima određenu tradiciju. Ona je posljedica povijesnih okolnosti u kojima se razvijao pravni sustav na ovim prostorima i u okviru kojega su u određenom vremenu i pod određenim uvjetima ostvario ovakav ili onakav oblik zaštite.

Treba reći kako u početnim fazama razvoja pravnog sustava do stvaranja KSHS ili tzv. stare Jugoslavije na ovim prostorima nije bilo upravne sudske kontrole. Doduše, neki su teoretičari spominjali tzv. „razgodbena povjerenstva“ kao oblik kvazi sudske kontrole. Međutim, kao što se u suvremnoj teoriji upravnog spora u Hrvatskoj ističe, spomenute institucije nisu imale oblik upravnog sudstva, niti se postupak koji se pred njima vodio odgovarao klasičnom obliku upravnog spora kakav je u to vrijeme već bio razvijen u Europi.²¹

Kada se govori o upravnom sporu u Hrvatskoj danas, ovdje prije svega treba imati na umu stav ustavotvorca, koji je izražen u ustavnoj normi koja jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti.

Ustavno pravno ostvarenje ovog principa nalazimo u članku 19. stavku 2. u kojem stoji:

„Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.“

Donošenjem novog ustava SFRJ iz 1974. godine javlja se potreba za usklađivanjem materije upravnog spora s načelima novog ustava.

Danas, u Hrvatskom pravnom sustavu, u domeni upravnog spora, a time i u širini zaštite subjektivnih prava građana u tom sporu, još se uvijek primjenjuju norme zakona preuzete iz pravnog sustava bivše Jugoslavije. Naime, Zakon o upravnom sporu kakav danas vrijedi u Republici Hrvatskoj preuzet je 1991. godine iz pravnog sustava bivše Jugoslavije posebnim Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima. Dakle, pravnu osnovu vođenja upravnog spora u Republici Hrvatskoj danas predstavljaju odredbe Zakona o upravnim sporovima iz 1977. godine, Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine i njegove izmjene iz 1992. godine.

²¹ Vidi: Borković, Ivo, „Upravno pravo“, Zagreb, „Narodne novine“, 2002., op. cit., str. 494.

Na samom početku, tj. već u svojim osnovnim odredbama Zakon o upravnom sporu, navodi:

„Radi osiguranja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti suda u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojima državni organi i organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima“²²

Cilj i smisao ove odredbe je uvođenje širokog sudskog nadzora nad konkretnim upravnim aktima tijela državne uprave. To je s jedne strane zaštita prava građana, kako ga priznaje pravni sustav Republike Hrvatske, a s druge strane zaštita same zakonitosti kao takve, to jest, zaštita objektivnog pravnog poretka. Naime, u ovoj odredbi zakonodavac polazi od pretpostavke, da pri djelovanju tijela državne uprave dolazi do konflikta između pojedinačnih i javnih interesa, pa te konflikte treba urediti na način, na koji će poredak reagirati u smislu rješavanja spornih konflikata.

Nadalje, Zakon o upravnim sporovima postavlja načelo da se upravno sudski nadzor odnosi isključivo na upravne akte tijela državne uprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Prema tome, ocjena zakonitosti upravnog akta je osnovni oblik nadzora, zato i čitav sustav upravnih sporova po Zakonu o upravnim sporovima nosi obilježje sporova o zakonitosti.

Znači, upravni spor se može voditi samo protiv upravnih akata, što znači da ovom sudskom kontrolom nije obuhvaćen rad tijela uprave u cjelini, tj. svi oblici njezine djelatnosti, već samo rad na upravnim aktima kao najvažniji oblik njezine djelatnosti. Upravni spor u smislu Zakona o upravnim sporovima, je prije svega spor o zakonitosti upravnog akta, i to konačnog upravnog akta, a to su akti načelno donijeti u drugostupanjskom postupku povodom žalbe. Kad je u pitanju mogućnost pokretanja upravnog spora protiv prvostupanjskog tijela onda je ona otvorena samo u onim rijetkim slučajevima (zbog široke mogućnosti korištenja žalbe u upravnom postupku) u kojima žalba nije dopuštena pa se onda i sukladno ustavnom jamstvu na upravno sudsku zaštitu može neposredno pokrenuti upravni spor.

Ovo ograničenje je posljedica okolnosti propisanih člankom 2. stavkom 1. (*„... pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac ili pravna osoba ako smatra da joj je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes...“*), Zakona o upravnim sporovima.²³

²² „Posebno značenje zakona izraženo je u njegovoj odredbi prema kojoj radi osiguranja sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te radi osiguranja zakonitosti suda u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata kojim državna tijela i organizacije koje imaju javne ovlasti rješavaju o pravima i obvezama u upravnim stvarima.“ Borković, Ivo, op. cit., str. 497.

²³ Napomene

1. Tužitelj u upravnom sporu: članak 12. ZUS-a.
2. Tužena strana: članak 15. ZUS-a.
3. Treća (zainteresirana) osoba: članak 16. ZUS-a.
4. Pravo na pokretanje upravnog postupka ima svatko tko može biti stranka u upravnom postupku:

4. PRAVO NA DONOŠENJE ODLUKE U RAZUMNOM ROKU

Zakon o upravnim sporovima sistemom generalne klauzule s negativnom enumeracijom²⁴ utvrđuje opseg sudske nadležnosti, naime upravni spor se može praktički provoditi tek pošto je iscrpljen redovni instacioni upravni put (po redovnim pravnim sredstvima unutar upravnog postupka). Kao spor o zakonitosti, upravni spor nužno pretpostavlja konkretni upravni akt.

Ovdje je potrebno spomenuti i bogatu praksu Upravnog suda Republike Hrvatske po pitanju što se može smatrati upravnim aktom. Tako je primjerice; u smislu članka 6. Zakona o upravnim sporovima²⁵ odlučeno; da se akt organizacije usmjerenog na obrazovanje kojim je poništena svjedodžba o završnom ispitu smatra upravnim aktom,²⁶ rješenje Narodne banke Hrvatske u svezi s prebijanjem dugovanja i potraživanja u inozemstvu,²⁷ rješenje o spajanju zdravstvenih ustanova je također upravni akt. Važnost članka 6. Zakona o upravnom sporu je dakle, u tom pitanju vrlo velika, jer njime Zakon o upravnim sporovima isključuje mogućnost upravne žalbe kao redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku, ili sudske tužbe u upravnom sporu.²⁸ Međutim, zbog posebnog položaja upravnih tijela i pravnih osoba kojima je povjerena javna ovlast prijeti neprestana opasnost da oni svoj položaj zlorabuju, bilo nezakonitim uskraćivanjem (odbijanjem) zahtjeva građana, bilo odugovlačenjem, odnosno ne rješavanjem podnijetih zahtjeva. Ovdje se radi o tzv. šutnji administracije, odnosno zaštite stranaka od pasivnog držanja upravnih tijela.²⁹

Iz tog razloga Zakon o upravnom sporu, predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora kad nadležno tijelo o zahtjevu stranke nije donijelo odgovarajući upravni akt (šutnja administracije), s namjerom da zaštiti stranku u upravnom postupku, odnosno kada tijelo uprave ne donese nikakvo rješenje.

Zato je određeno da ispunjenjem uvjeta propisanim člankom 26. Zakona o upravnim sporovima (npr. ako drugostupanjsko tijelo nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje o žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon

članak 50. ZUP-a.

²⁴ Zakon o općem upravnom sporu, člankom 10. propisuje situacije protiv kojih se upravni spor ne može voditi (npr. „što je akt donesen od nenadležnog organa“).

²⁵ Članak 6. Zakona o upravnim sporovima:

“Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta.

Upravni akt, prema ovom zakonu, jest akt kojim organ iz članka 5. ovog zakona, u obavljanju javnih ovlasti, rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.”

²⁶ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-188/1985 od 26. rujna 1985. godine.

²⁷ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4673/1990 od 21. ožujka 1991. godine.

²⁸ Vidi: Ivančević-Ivčić-Lalić, „Zakon o upravnim sporovima, s komentarima i sudskom praksom“, Zagreb, „Narodne novine“, 1958., str. 46.

²⁹ Vidi: Omejec, Jasna, „Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava“, op. cit., str. 133.

ponovljenog traženja) stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Razdoblje određivanja vremenskog perioda koje treba uzeti u obzir određeno je i stavkom 1. članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama unutar kojeg se nalaže da se sudska rasprava o konkretnom predmetu mora obaviti u „razumnom roku“. Kad se odredi dužina relevantnog perioda, mora se odlučiti je li on razuman. U mnogim slučajevima sud daje samo slobodnu ocjenu, dok u drugima procjenjuje vrijeme koje je proteklo u svakoj pojedinoj fazi postupka.³⁰ Pojam „razumno“ ne može se procjenjivati apstraktno već se mora procjenjivati u svjetlu okolnosti svakog pojedinog slučaja.³¹ Interesi pojedinca u svezi s brzinom donošenja odluka, moraju se podudarati s zahtjevom ispravnog vođenja postupka. Brojne su presude u vezi ovog zahtjeva, no ipak postoje pri njegovom definiranju određene smjernice, odnosno pri procjeni je li relevantni period razuman, sud posebno primjenjuje tri kriterija: kompleksnost predmeta, ponašanja podnositelja zahtjeva, kao i ponašanje relevantnih vlasti. Na pitanje je li predmet kompleksan teško je općenito odgovoriti. Sud daje značaj izvjesnim faktorima poput; prirode činjenice koje treba utvrditi,³² potreba da se pribavi spis za suđenje koje je obavljeno u drugoj zemlji, povezanost s drugim predmetom, i intervencija drugih osoba u postupku. Kompleksnost se može ticati činjenica i pravnih pitanja. Preopterećenost sudstva općenito se ne prihvaća kao opravdanje. Prema stalnom načelu presedana, države potpisnice nisu odgovorne u slučaju privremenog zaostatka svojih sudova, pod uvjetom da poduzmu smjesta 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 posljednicama po postupku, ako zahtjev razumnog roka nije poštovan. Naizgled iz ove odredbe proizlazi da se, ako je razumno vrijeme prekoračeno, i konzekventno, više ne može prosuditi o pojedinom pitanju, te se postupak mora prekinuti, a građanski postupak proglasiti neprihvatljivim. Međutim Europski sud za ljudska 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 pravednu satisfakciju.³³

³⁰ Case *Silva Pontes* iz 1994. godine.

³¹ Case *Santilli* iz 1991. godine.

³² Case *Wiesinger* iz 1991. godine.

³³ Vidi: R. St. J. McDonald i dr., „The European System for the Protection of Human Rights“, Deventer, 1993., str. 163.

5. PRAVO NA SUD ODREĐENIH SVOJSTAVA

U stavku 1. članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama također stoji, da odluka na koju se odnosi ovaj članak mora biti donesena od strane nezavisnog i nepristranog „tribunala“, uspostavljenog zakonom.

Znači, u vezi tijela koje odlučuje u upravnim sporovima, članak 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama 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. Primjerice, u slučaju Piersack sudska praksa je zauzela stav da ne samo uspostavljanje, već i organizacija takvog suda mora imati pravnu osnovu.³⁴ Nadalje u slučaju Oberschlik, podnositelj zahtjeva se žalio na kršenje domaćeg zakonodavstva koje nije pružilo jamstvu nepristranosti. On je naveo da je sud u Beču bio pristran i da nije bio ustanovljen zakonom, pošto mu je, suprotno domaćem zakonodavstvu, presjedavao isti sudac kao i u predhodnom njegovom sastavu. Međutim, njegov zahtjev nije rezultirao posebnom provjerom zahtjeva da je sud „ustanovljen zakonom“, jer je Sud zaključio da su se dvije žalbe podnositelja zahtjeva suštinski podudarale.³⁵

Stoga je, i razumljivo ovdje napomenuti da Zakon o upravnim sporovima sadrži izričitu odredbu prema kojoj upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske, odnosno o prijedlogu za ponavljanjem postupka rješava Upravni sud u vijeću sastavljenom od pet sudaca

Nadalje, u skladu s ovim zahtjevom, potrebno je spomenuti članak 13. Zakona o sudovima Republike Hrvatske kojima je ustanovljen Upravni sud Republike Hrvatske, te članak 21. u kojem stoji:

„Upravni sud Republike Hrvatske:

- 1. odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata (upravni spor)*
- 2. obavlja i druge poslove određene zakonom.“*

Na ovaj način je praktički i u našem sustavu provedena specijalizacija poslova, koja se u teoriji smatra vrlo važnom značajkom upravnom sudovanja kao posebnog oblika sudske organizacije.³⁶

Iz predhodno navedenog može se zaključiti usklađenost u pogledu tijela koje odlučuje o upravnim sporovima u Republici Hrvatskoj s člankom 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.

Nadalje pojam „nepristranost“ odnosi se na vezu između sudaca i tijela vlasti, dok „nezavisnost“ mora postojati u odnosu prema strankama u sporu. Međutim, sudska praksa ne povlači uvijek jasno razgraničenje između ova dva pojma.

³⁴ Case *Piersack* iz 1981. godine.

³⁵ Case *Oberschlik* iz 1991. godine.

³⁶ Vidi: Ivančević-Ivčić-Lalić, str. 18.

Mnogobrojne karakteristike pojma nezavisnost mogu se podijeliti u tri skupine. Prvo, „tribunal“ mora funkcionirati neovisno od izvršne vlasti, te svoju odluku temeljiti na vlastitom, slobodnom mišljenju i činjenicama, i to na pravnim osnovama. Drugo, trebaju postojati jamstva koja jamče da sudovi funkcioniraju neovisno. Treće, mora se izbjeći čak i nešto što naizgled izgleda kao neovisnost.

Primjerice, u slučaju *Bryant*, Europski sud za ljudska prava je smatrao da je već postojanje nadležnosti Državnog sektora da oduzme ovlasti jednom inspektorom odlučivanje o žalbi po osnovi planiranja gradova i sela, bilo dovoljno da se tom inspektorom oduzme pojam neovisnosti.³⁷

U pogledu imenovanja i razrješavanja sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske te trajanja njihove funkcije vrijede ista pravila kao i za suce ostalih sudova u Hrvatskoj, naime u članku 16. stavku 1. Zakona o državnom sudbenom vijeću stoji; „*slobodno mjesto suca obavljaju ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa po službenoj dužnosti*“

Zahtjev nepristranost suda zahtijeva, da sud nije opterećen predrasudom u svezi s odlukom koju donosi, naime on ne smije dozvoliti da unutar sudnice bude pod nečijim utjecajem (npr. vanjskih informacija), već je potrebno da svoje mišljenje formira na temelju onog što je izneseno na suđenju. Pri provjeri je li neki „tribunal“ ima predrasude, Sud pravi razliku između objektivne i subjektivne nepristranosti. Subjektivni pristup se odnosi na osobnu nepristranost članova određenog „tribunala“ i ona se presumira sve dok se ne dokaže suprotno. Za razliku od objektivnog pristupa, koji se pak tiče pitanja je li sastav i organizacija suda, ili je poneko preklapanje funkcija, ili niz funkcija jednog od članova suda, može dati osnove za sumnju u nepristranost „tribunala“ ili tog člana. U slučaju postojanja imalo razloga za navedenu sumnju, čak ako subjektivno nema konkretne indikacije pristranosti navedene osobe, to već postaje neprihvatljivo ugrožavanje povjerenja koje sud treba uživati u demokratskom društvu.

Zakon o upravnim sporovima ne sadrži vlastite odredbe o isključenju i izuzeću sudaca, pa temeljem članka 60³⁸ istog zakona treba na odgovarajući način primjeniti odredbe o isključenju i izuzeću sudaca koje propisuje Zakon o parničnom postupku³⁹ (čl. 71 – 76). S obzirom na to može se zaključiti da je strankama dana mogućnost da se u upravnom sporu izbere za nepristranog suca.⁴⁰

Članak 6. Konvencije ne sadrži samo proceduralna jamstva u svezi sa sudskim postupkom već i samo pravo na pristup sudu. U slučaju *Goulder* sud ističe sljedeća dva pravila u svezi s pravom pristupa sudu: pravilo obveznosti podnošenja

³⁷ Case *Bryant* iz 1995. godine.

³⁸ Članak 60. Zakona o upravnim sporovima glasi:

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

³⁹ To je načelna postavka koja vrijedi za sve situacije koje treba riješiti u upravnom sporu, a ZUS za njihovo rješavanje ne sadržava odredbe o pravilima postupka, ili su ona u ZUS-u samo djelomično propisana.

⁴⁰ Garašić, Jasna, op. cit., str. 981.

građanske tužbe, te pravilo međunarodnog prava koje pak zabranjuje odricanje od pravde.⁴¹

a) Pravo na javnost postupka

Također članak 6. Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama 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.⁴²

Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama što se tiče osnova za ograničenje, dozvoljava 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. Što se pak tiče Zakona o upravnim sporovima pravilo je da sud u upravnim sporovima rješava u nejavnoj sjednici, 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 i predložiti sama stranka.

Ipak, pravilo je da sud rješava u nejavnoj sjednici.⁴³ Očito u upravnom sporu dominira načelo pismenosti, posrednosti i nekontradiktornosti. Nema sumnje da načelo saslušanja stranke, pa onda u kranjoj posljedici i načelo traženja istine, može kvalitetnije ostvariti u uvjetima načela usmenosti, neposrednosti i kontradiktornosti raspravljanja.

Pravo pristupa sudu znači da osoba ne samo 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 pravo nije osigurano.

b) 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.

Namjera je Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama da jamči ne samo pravo koja su teorijska i iluzorna, već i prava koja su praktična i efektivna.

⁴¹ Case *Goulder* iz 1975. godine.

⁴² Borković, Ivo, op. cit., str. 512.

⁴³ Članak 34. Zakona o upravnom sporu propisuje:

„O upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici.

Zbog složenosti sporne stvari, ili ako inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjavanja stanja stvari, sud može odlučiti da se održi usmena rasprava.

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

To pak podrazumjeva (znači) da je Europski sud za ljudska prava sklon gledati dalje od formalnosti i onog što vidi na prvi pogled, te da se usmjerava na stvarnost položaja u kojem se pojedinac nalazi.

Prema stavku 3. članak 6.; ukoliko optuženi nema dovoljno sredstava platiti pravnu pomoć, te kad to zahtjev interes pravde, onda optuženom mora biti osigurana besplatna pravna pomoć. Naime, u slučaju *Airey* rečeno je da pravo pristupa sudu iz stavka 1. članka 6. iako ne podrazumjeva automatsko pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim postupcima, ipak pretpostavlja obvezu države potpisnice omogućiti učinkoviti pristup sudu.⁴⁴ Ovo može prisiliti određenu državu da osigura pomoć odvjetnika kada se to pokaže neizbježno u svrhu učinkovitog pristupa sudu, bilo zbog toga što se pravno zastupanje smatra obveznim ili zbog proceduralne kompleksnosti pojedinog predmeta.

Zakon o upravnim sporovima ne sadrži odredbu o besplatnoj pravnoj pomoći, međutim na temelju članka 60.⁴⁵ moguće je primijeniti odredbe Zakona o parničnom postupku (čl. 172. – 178.)

Zakon o upravnom sporu, stvara posebni pravni režim koji vrijedi u odnosima između pojedinaca što se javljaju u ulozi stranke i tijela uprave koji odlučuju o pravima i obvezama, osiguravajući efikasno ostvarivanje prava i interesa svih subjekata koji u postupku sudjeluju.

e) Utvrđivanja činjenica i pravnih pitanja

Kad odlučuje o građanskim pravima u smislu članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama Upravni sud ne bi smio biti

⁴⁴ U predmetu *Airey*, naime Sud je razmatrao je li podnositeljica zahtjeva stvarno uživala pravo pristupa Suda s namjerom da se razvede. Podnositeljica u svezi potonjem navodi da je pred spomenutim sudom nije mogao zastupati odvjetnik, pošto ona nije imala materijalnih sredstava za to, a u građanskim predmetima u Irskoj nije postojao takav sustav pravne pomoći. S druge pak strane, vlada je tvrdila da je podnositeljica mogla predati svoj predmet sudu bez pomoći odvjetnika, no Sud je ovakav stav odbio, zaključivši da je nerealno pretpostaviti da bi u parnici ove vrste podnositeljica mogla efikasno ostvariti svoj zahtjev.

⁴⁵ „ZUS sadržava samo odredbe o pravilima sudskog postupka koja u procesnopravnom smislu odgovaraju pravnoj prirodi upravnog spora u kojem se putem suda osigurava zakonitost konačnog upravnog akta. Ta pravila sudskog postupka nazivaju se i „upravnosudskim postupkom.“ Na sva ostala procesnopravna pitanja rješavanja upravnog spora koja nisu uređena ZUS-om, a potrebna su u rješavanju upravnih sporova, na odgovarajući način primjenjuju se odgovarajuće odredbe ZPP-a koje se odnose na parnični postupak. ZPP je cjeloviti zakon o sudskom postupku rješavanja građanskopravnih sporova, pa je racionalno zakonodavno rješenje da se u određenim situacijama pravila tog postupka primjenjuju na prilagođeni način i u upravnom sporu, jer pravna priroda rješavanja upravnih sporova nije, prema procesnim pitanjima, u biti drugačija od rješavanja takvih pitanja u parničnom postupku. Takvo zakonodavno rješenje ima svoju logičnost, jer je i upravni spor, u biti, neka vrsta parnice i prema pravnoj prirodi najbliži parničnom postupku. Stoga pravila parničnog postupka imaju u upravnom sporu supsidijarnu primjenu, ali tako da se odgovarajuće odredbe ZPP-a neće u upravnom sporu primjenjivati doslovno, već prilagođeno procesnom pitanju koje se rješava u upravnom sporu, tj. na odgovarajući način koji odgovara smislu i cilju rješavanja procesnopravnog pitanja u upravnom sporu.“

Vidi: Pero Krijan-Lidija Krijan Žigić, „Komentar Zakona o upravnom sporu“, Zagreb, Novi informator, 2006., op. cit., str. 270.

vezan činjenicama utvrđenim 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. Prema Zakonu o upravnom sporu sud rješava spor, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Iz stavka 2. istog članka proizlazi da činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku Upravni sud kontrolira. Tako, ako on nađe da se spor ne može raspraviti na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoje proturječnosti u spisima, što su one u bitnim točkama nepotpuno utvrđene, što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili nađe da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, sud će osporeni upravni akt poništiti presudom. U takvom slučaju nadležno tijelo je dužno postupiti onako kako je u presudi određeno i donijeti novi upravni akt. Međutim, Upravni sud može kad nađe da se osporeni upravni akt ima poništiti, presudom riješiti upravnu stvar, ako priroda stvari to dopušta i ako podaci postupka daju pouzdanu osnovu za to.⁴⁶ Nejasno je kako tumačiti sintagmu “ako podaci postupka daju pouzdanu osnovu za to”. Čini se da tu zakonsku formulaciju, posebno s obzirom na načelnu koncepciju hrvatskog upravnog spora, kao spora o zakonitosti upravnog akta, ipak treba shvatiti u smislu da je Upravni sud ovlašten presudom riješiti samu upravnu stvar, ako mu za njeno donošenje, nakon zaključka da upravni akt treba poništiti, dostaju činjenice utvrđene u upravnom postupku. Da bi se postupak pred Upravni sudom doveo u skladu s zahtjevom čl. 6 Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, čini se da je potrebna izmjena Zakona o upravnom sporu, temeljem koje bi Upravni sud bio dužan sam utvrditi činjenično stanje ako se radi o upravnom aktu kojim se odlučuje o građanskom pravu, odnosno obvezi stranke, a stranka osporava pravilnost činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Nema potrebe da Upravni sud samostalno utvrđuje činjenično stanje koje je već jednom utvrđeno u upravnom postupku, ako ga stranka ne osporava.

d) Načelo pomoći neukoj stranci i upotrebe stranog jezika (i upotrebe jezika i pisma)

Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama u članku 6. stavku 3. daje pravo optuženom na besplatnu pravnu pomoć tumača, ako ne razumije ili ne govori jezik koji se koristi u sudnici, iz čega pak slijedi da optuženi ne može tražiti da se suđenje ili ispitivanje obavlja na nekom drugom jeziku osim službenom. Ovdje je potrebno spomenuti stav sudske prakse u svezi tumačenjem prava iz trećeg stavka: „One odražavaju pojam pravednog suđenja...mada im je inherentni cilj uvijek osigurati ili doprinjeti osiguranju pravednog kaznenog postupka kao cjeline. Jamstva koja u sebi sadrži članak 6. stavak 3. nisu, stoga, cilj sam za sebe, i moraju se, prema tome, tumačiti u svjetlu funkcije koje imaju u cjelokupnom kontekstu postupka.“ Naime, članak 6. stavak 3. spominje minimum

⁴⁶ Vidi: Zakon o upravnim sporovima, čl. 42 st. 3.

garancija koje se moraju pružiti optuženom u kontekstu „pravednog suđenja“ koji se spominje u članku 6. stavku 1.

Znači spomenute odredbe su tijesno povezane sa načelom pravednog suđenja iz prvog stavka, te i u slučaju utvrđivanja građanskih prava i obveza, troškovi prevoditelja ili tumača mogu biti tako opterećujući za stranku u postupku da odbijanje tih troškova nadoknade može biti suprotno s prvim stavkom.⁴⁷ Pravo na tumačenje nije ograničeno na samo suđenje, već se primjenjuje i na predhodne istrage. Međutim, to ne implicira da svi dijelovi pisane dokazne građe ili službenih dokumenata trebaju biti prevedeni. Zahtjev ove odredbe je ispunjenje ako optuženi ima mogućnost pratiti postupak, i formira mišljenje o njemu tako da može sudu ponuditi svoj komentar događaja.⁴⁸ U slučaju Kamasinski pitanja upućena svjedocima nisu bila posebno prevedena. Tumačenje na sudu bilo je sažeto, što pak ne predstavlja kršenje odredbe. Kršenje ne predstavlja ni odsustvo pisanog prijevoda presude, ukoliko optuženi dovoljno poznaje presudu i njezino obrazloženje, te da može sam odlučiti hoće li uložiti žalbu. Obveza da se imenuje prevoditelj leži na kompetativnim vlastima, mada se može tražiti i osobna inicijativa optuženog.

e) Načelo proporcionalnosti

Načelo proporcionalnosti koje implicira potrebu ustanoviti odgovarajuću ravnotežu između suprotstavljenih interesa, prožeto je Konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. U mnogim slučajevima, neka odstupanja od temeljnih zajamčenih sloboda smatrat će se prihvatljivim po Konvenciju, pod uvjetom da se između ostalog, poštuje načelo proporcionalnosti. Ono posebno traži da takva odstupanja nisu pretjerana u odnosu na legitimne potrebe i interese koje su ga izazvale. „Traženje pravične ravnoteže između zahtjeva zajednice i zahtjeva prava pojedinca“ je prema riječima Suda, „prirodno“ sustavu Konvencije.

Ovo načelo se u sudskoj praksi koja se odnosi na različite odredbe Konvencije manifestira na razne načine. Ispravno je reći da proporcionalnost u sistemu Konvencije stekla status općeg načela.

Ključno područje u kojem se ovo načelo primjenjuje su restriktivne klauzule u drugim stavicama članka 8-11, odnosno tzv. nediskriminacijska jamstva. Test proporcionalnosti nije do sada primjenjivan na jedinstven način, naime Sud koristi različite varijante u različitom kontekstu.

Postoji bliska veza između različitih vrsta testova proporcionalnosti i stupnja slobodne ocjene koja tijela u Strasbourgu daju nacionalnim vlastima. Naime, u dosta odredaba koja jamče prava i slobode, tijela u Strasbourgu potvrdila su da se određene mjere diskrecijskog prava (određeni stupanj slobodne ocjene), moraju propustiti državama. Europski sud za ljudska prava naznačuje da mehanizam

⁴⁷ Case *Luedicke, Belkacem and Koc* iz 1982. godine.

⁴⁸ Case *Kamasinski* iz 1988. godine.

zaštite koji ustanovljava Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama jest supsidijaran nacionalnim sustavima za zaštitu ljudskih prava. Konvencija svakoj državi potpisnici, prepušta zadatak osiguravanja prava i sloboda koje ona predstavlja. Institucije koje je ona stvorila daju svoj doprinos tome, ali se uključuju samo u osporenim postupcima, i to tek kad su već svi domaći pravni lijekovi iscrpljeni.⁴⁹ Ovakva opservacija odnosi se na članak 10. stavak 2. U domaćem pravu različitih država potpisnica, nije moguće naći jedinstveni europski koncept morala. Stav koji postoji zakonskim tekstovima po pitanju morala varira od perioda do perioda, od mjesta do mjesta. Posebno u današnje doba, koje karakterizira dinamičan i dalekosežan razvoj razmišljanja na ovu temu. Upravo zato što su one u direktnom i stalnom kontaktu vitalnim snagama svojih zemalja, državne vlasti su, u principu, u boljem položaju od međunarodnih sudaca da daju mišljenje o točnom sadržaju takvih zahtjeva, kao i o „neophodnosti“ „restrikcije“ ili „kazne“ koja je za njih predviđena.⁵⁰ Nakon tumačenja termina „neophodan“ kao implikacija postojanja „hitne društvene potrebe“, a i primjećujući da je na državnim vlastima da inicijalno ocijeni koliko je zaista stvarna ovakva hitna društvena potreba.

„Uživanja prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovjest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druge okolnosti.“⁵¹

Stoga je od velike važnosti da koncept jednakosti bude dobro razrađen na različitim nivoima, na kojima treba odigrati svoju integrativnu ulogu. Do kršenja načela jednakosti i nediskriminacije dolazi ukoliko: (i) postoje različiti tretmani

⁴⁹ U svezi s tim, članak 35. stavak 1. glasi:

„Sud može razmotriti predmet samo nakon što su iscrpljena sva raspoloživa domaća pravna sredstva, u skladu s općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i unutar razdoblje od šest mjeseci od dana donošenja konačne odluke.“

Vremenskom ograničenje od šest mjeseci služi da se spriječi kompatibilnost državne odluke, djela činjenja ili nečinjenja u odnosu na Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, odnosno da se odluka može i nadalje preispitivati i nakon isteka tog vremenskog perioda (roka). Smatra se da je svrha pravila od šest mjeseci da održi razumnu pravnu izvjesnost i da osigura da se predmeti koji otvaraju pitanja Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama ispituju u razumnom roku. Konačno, ovo pravilo je kreirano da omogući ustanovljavanje činjenica u predmetu, što bi pak u dužem vremenskom periodu postajalo sve teže i teže, i time bi ispitivanje pitanja otvorenih po Konvenciji postalo problematično.

⁵⁰ *Case Ireland v. the United Kingdom* iz 1976. godine.

⁵¹ Razvojni procesi koji su odigrali u sudskoj praksi su od velikog značenja u odnosu na članak 14. oni predstavljaju dosta kompleksnu sliku, nužnih odnosa između članka 14. i drugih osnovnih odredaba Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i zbog inherentne složene prirode pitanja koja su vezana za nediskriminaciju i jednakost. Koncept jednakosti i zabrane diskriminacije koja iz njega proistječe predstavlja jedno od najsloženijih pravnih načela. Međutim, čini se da su sljedeće opće primjedbe na mjestu. Temeljna načela, kao što su načelo „jednakosti“, može igrati značajnu ulogu u pravnom poretku. Zbog svog općeg karaktera i veoma širokog opsega, načela mogu unaprijediti koherentnost i strukturu u okviru grupe propisa koje praktično sačinjavaju jedan pravni poredak. Načela, drugim riječima, mogu predstavljati faktore integracije, ukoliko funkcioniraju na adekvatan način. To podrazumjeva da suprotno tome, nefunkcioniranje načela može imati negativne posljedice za pojedini pravni poredak.

jednakih predmeta, bez objektivnog i razložnog obrazloženja, ili ako (ii) nedostaje proporcionalnost između željenog cilja i upotrebljenih dokaza.

U hrvatskom upravnom sporu postoji načelna zakonska odredba o efikasnom rješavanju sporova. Naime, Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama u manjoj mjeri zahtijeva održava članica promjene u samom procesnom zakonu koji regulira određeni postupak, već u mnogo većoj mjeri zahtijeva od njih poboljšanje personalne i tehničke strukture sudova koja će tada stvarno osigurati ubrzanje tijeka odgovarajućeg postupka. Zapravo treba stalno raditi na razvoju procesne kulture svih sudionika.

ZAKLJUČAK

Kao minimum koji je nužan, da bi se u postupku učinkovito zaštitila materijalna prava, svatko ima pravo da o njegovom "pojedinačnom pravu odnosno obvezi" odluči zakonom ustanovljen, neovisan i nepristran sud; da se u postupku u kojem se odlučuje o tome bude pravičan; da taj postupak bude u pravilu javan, uz obvezno javno objavljivanje odluke; te da odluka suda bude donesena u razumnom (primjerenom) roku. Treba istaknuti da navedena prava nije moguće promatrati izolirano, jer se ona međusobno uvjetuju i isprepliću. Razmatranje pokazuje na potrebu izmjene Zakona o upravnim sporovima, temeljem kojih bi se upravni sud ovlastio i obvezao da samostalno utvrđuje činjenično stanje ako se radi o upravnom aktu kojim se odlučuje o građanskom pravu, odnosno obvezi stranke, a stranka osporava pravilnost činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Osim toga u taj Zakon bi trebalo unijeti odredbe temeljem kojih bi Upravni sud, uvijek bio obavezan održati usmenu raspravu ako to stranka predlaže.

U interesu je svake države, pa i samog Suda, a osobito djelotvorne zaštite prava čovjeka da se što veći broj slučajeva riješi unutar samih država članica, u okviru domaćeg prava.⁵² To je ujedno i cilj Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i mehanizma zaštite prava čovjeka koji je njome uveden. Nastoji se osigurati prihvaćenje europskih standarda prava čovjeka, i dovesti do toga da države same riješe što veći broj slučajeva u skladu sa svojim odredbama i praksom.⁵³

⁵² Za slučajeve koje dolaze iz Hrvatske to u načelu znači da je potrebno obratiti su Ustavnom sudu, nakon čije će se odluke u roku od šest mjeseci moći podnijeti zahtjev Europskom sudu u Strasbourgu. Dakle, vrijedi uzus: prije formalnog pristupanja Europskom sudu za ljudska prava moraju biti iscrpljena domaća pravna sredstva.

⁵³ U članku 34. Konvencije, u svezi s ostvarivanjem pojedinačnog zahtjeva, navodi se: „Sud može primati zahtjev bilo koje fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede prava priznatih u ovoj Konvenciji ili dodatnim protokolima...“. Iz navedenog članka, može se zaključiti da je fizička osoba ta koja u prvom redu ima aktivnu legitimaciju za podnošenje zahtjeva Europskom sudu za ljudska prava. Prilikom podnošenja zahtjeva pojedinac mora tvrditi da je žrtva kršenja prava od strane određene države potpisnice, odnosno posebni odnos koji se traži je, da je podnositelj zahtjeva žrtva navodnog kršenja. Za prihvatljivost zahtjeva podnositelj ne mora biti osoba koja tvrdi da je žrtva.

Posao oko usklađivanja zakonodavstva s Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama još uvijek nije završen, no potrebno je u isto vrijeme nastaviti s edukacijom svih sudionika u postupcima pred hrvatskim nadležnim tijelima, kako bi se i primjenom postojećih propisa praksa domaćih sudova i upravnih tijela uskladila sa sudskom praksom Europskog suda u Strasbourgu.

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.

Hrvatska polazi od načela da jedino zaštita ljudskih prava i vladavina prava može pružiti osnovu za sigurnost i mir. Zato je dosljedno provođenje politike ljudskih prava, jamac sigurnosti u regionalnim i međunarodnim odnosima, kao i preduvjet stabilnog i održivog razvoja. Korelacija sa građanima predstavlja realnost mogućnosti primjene i ostvarivost konkretnog zakona.

Normalna je stvar da se u modernim državama stvara sve veći broj općih pravila ponašanja koja vrijede jednako za tijela državne uprave, druga državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima, kao i za pojedinca; a njihova implantacija u život postavlja se kao preduvjet reda i sigurnosti.

Teško je opravdati razloge zbog kojih Republika Hrvatska još uvijek u svom pravnom sustavu koristi neke propise preuzete iz bivše Jugoslavije. Međutim, treba reći kako u tom pravcu nastojanja nisu dosada bila značajnije izražena, niti su urodila većim plodovima. Zato, gledajući teorijski i praktično pravno veliku pažnju mora izazvati odgovor na pitanje; kako je uređeno postupanje Upravnog suda Republike Hrvatske danas, i koje bi korake trebalo poduzeti da se u tom postupanju naprave one nužni pomaci kojima bi upravni spor svojim odredbama, odgovarao suvremenim potrebama hrvatske pravne prakse. Ako je usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima jedan od prioriteta ulaska u Europsku uniju, onda je sasvim logično da njezina normativna regulacija, u domeni zaštite subjektivnih prava građana mora biti primjerena standardima i kriterijama koji vrijede u zemljama Europske unije.

Donošenjem novog Zakona o upravnom sporu trebalo bi omogućiti, tj. detaljno normirati odnos tijela državne uprave i građana. To bi s jedne strane osiguralo građanima adekvatnu pravnu zaštitu od eventualne samovolje javne uprave; a s druge strane uputilo i odredilo državnim tijelima, jedini mogući put i pravac djelovanja u cilju zaštite objektivne zakonitosti kao takve.

Uključivanje Republike Hrvatske u europske integracijske procese donijet će i promjene uvjeta života i rada svih dijelova hrvatskog društva, dok će uspješnost naše prilagodbe i integracije ovisiti, između ostalog, i o širokom poznavanju i razumijevanju europskih sustava, institucija i zakona. Prevođenje tekstova, zakona, povelja i dokumenata Europske unije jest nužnost, no prilagodba duha i promjene ponašanja ljudi je nešto što će trajati mnogo dulje.

EUROPEAN CONVENTIONS FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS (ART 6) AND ADMINISTRATIVE DISPUTE RESOLUTION

When it is known that the Republic of Croatia hopes to enter the European Union and that it is a member of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, then, it is perfectly logical that the procedural standards provided by article 6 of the aforementioned Convention must be included in the activity of the Administrative Court. Therefore the provisions of article 6, which are mentioned here and are related to the activity of the European Court of Human Rights, by reform of the Administrative Court of the Republic of Croatia, are necessary due to its joining the European Union.

Key words: *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Administrative Court, administrative dispute resolution*