

Ljiljana Karlovčan-Đurović, zamjenica predsjednika i sutkinja
Upravnog suda Republike Hrvatske

USMENA RASPRAVA U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU

UDK: 342. 9. 096 (497.5)

Primljeno: 20. 12. 2009.

Stručni rad

U radu se govori o usmenoj raspravi u upravnosudskom postupku kako je predložena u prijedlogu Zakona o upravnim sporovima koji je Vlada Republike Hrvatske uputila u zakonodavnu proceduru u lipnju ove godine. Autorica smatra da su predložena rješenja za vođenje upravnosudskog postupka, a posebno rješenja vezana za vođenje usmene javne rasprave u potpunosti uskladila upravnosudski postupak u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije i konvencijskim pravom. Iz predloženih odredaba jasno proizlazi da Upravni sud ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje te sam riješiti stvar. Isto tako se predviđa da Upravni sud ima pravo i dužnost održati usmenu i kontradiktornu javnu raspravu te da je održavanje usmene rasprave obvezno osim u četiri točno zakonom propisana slučaja.

Ključne riječi: *usmena rasprava, zakon o upravnim sporovima, Republike Hrvatska*

1. UVOD

Predmet ovoga rada je usmena rasprava u upravnosudskom postupku kako je predložena u prijedlogu Zakona o upravnim sporovima koji je Vlada Republike Hrvatske uputila u zakonodavnu proceduru u lipnju ove godine.

Hrvatska se suočila s nizom problema vezanih uz vođenje upravnog spora na način reguliran sadašnjim Zakonom o upravnim sporovima te problemom Upravnog suda kao suda pune jurisdikcije posebno u kontekstu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.¹ Naime, odredbom članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava 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 i njegov slučaj. Iz navedenog jasno proizlazi da za osobu o čijem se građanskom pravu ili obvezi odlučuje postoje četiri postupovna jamstva, odnosno prava, a jedno od tih postupovnih prava je pravo da postupak sudom u pravilu bude javan i da odluka obvezno bude javno objavljena.

¹ "Narodne novine"- Međunarodni ugovori, broj: 18/97, 6/99-pročišćeni tekst, 8/99, 14/02 i 1/06

Odredbom članka 119. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske² također je propisano da su sudske rasprave javne i presude se izriču javno u ime Republike Hrvatske. S obzirom na navedeno prilikom izrade prijedloga Zakona o upravnim sporovima bilo je potrebno radi usklađenja hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije, odnosno s pravnom stečevinom Europske unije predložiti dvije bitne promjene. Jedna od tih promjena je da sud samostalno utvrđuje činjenice i izvodi dokaze, a druga da se radi zaštite prava stranaka provede usmena rasprava.

2. TEMELJNA NAČELA

Prema prijedlogu Zakona o upravnim sporovima je zakon s jedne strane osiguranje sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka, te zakonitost povrijeđena odlukama i postupanjima javnopravnih tijela u upravni stvarima. Iz navedenog je razvidno da sudska zaštita u upravnim stvarima ima dva različita cilja. S jedne strane to je zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa građana i pravnih osoba, a s druge strane nadzor nad objektivnom zakonitošću.

Predmet upravnog spora također je proširen te se odnosi: 1. na ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke kojom javnopravno tijelo odlučuje o pravu i obvezi o upravnoj stvari protiv kojih nije moguće izjaviti redovni pravni lijek i ostvarivanja prava, obveza i pravnih interesa stranke, 2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela kojim je u upravnim stvarima protiv kojih nije moguće izjaviti redovni pravni lijek povrijeđeno pravo obveza i pravni interes stranke i 3. ocjena zakonitosti sklapanja i raskidanja te izvršavanja upravnih ugovora.

Osim toga prijedlogom Zakona je predviđeno da se upravni spor može pokrenuti i kada javnopravno tijelo nije u zakonom propisanom roku odlučilo o zahtjevu ili žalbi stranke ili postupilo prema propisu.

Posebno je predviđena velika promjena u smislu da se širenje predmeta upravnog spora usmjerava i na ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti koja nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske. Na ovaj način se zapravo u upravno sudovanje u Republici Hrvatskoj osim subjektivnog uvodi i objektivni upravni spor.

Temeljna načela koja su predložena u navedenom Zakonu su sukladna članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Navedena načela koja se uvode su: načelo prava na pravično suđenje i donošenje odluke u razumnom roku, načelo izjašnjavanja stranke, načelo usmene rasprave, načelo samostalnosti, načelo učinkovitosti i načelo pomoći neukoj stranci. Navedena načela nisu uvedena samo stoga što su sukladna zahtjevima za usklađenjem sa

² „Narodne novine“, broj: 56/90, 135/97, 8/98-pročišćeni tekst, 113/00, 124/00-pročišćeni tekst, 28/01, 41/01-pročišćeni tekst i 55/01-ispravak

pravnom stečevinom Europske unije, već će ona osigurati veću zaštitu prava građana, veću kvalitetu sudovanja i veću procesnu disciplinu. Ovaj način će omogućiti svim sudionicima u postupku učinkovitiju pravnu zaštitu.

Prema načelu prava na pravično suđenje i donošenje odluke u razumnom roku o pravima, obvezama i pravnim interesima povrijeđenim pojedinačnom odlukom ili drugim postupanjem javnopravnog tijela sud odlučuje temeljem zakona i u razumnom roku.

Prema načelu izjašnjavanja stranaka prije donošenja presude sud će svakoj stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet spora. Sud je ovlašten odlučiti o zahtjevu o kome se protivnoj stranci nije dala mogućnost izjasniti se, samo u slučajevima propisanim ovim Zakonom.

Prema predloženoj odredbi koja se odnosi na usmenu raspravu sud odlučuje o tužbenom zahtjevu na temelju usmene, neposredne i javne rasprave. Sud može riješiti upravni spor bez održavanja usmene rasprave samo u slučajevima propisanim ovim Zakonom. Iz navedenog proizlazi da je održavanje usmene rasprave u stvari pravilo, a iznimke kada se usmena rasprava ne treba održati propisane su samim Zakonom.

Prema načelu samostalnosti sud samostalno utvrđuje činjenice i izvodi dokaze kada to smatra potrebnim. Sud samostalno odlučuje o tužbenom zahtjevu u granicama zahtjeva iz tužbe. Prema načelu učinkovitosti sud je dužan provesti postupak brzo i bez odugovlačenja uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova te onemogućiti zlouporabu prava što pripadaju strankama i sudionicima u postupku.

Načelo pomoći neukoju stranci predviđa da je sud dužan voditi računa da neznanje i neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u sporu ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.

3. NADLEŽNOSTI I SASTAV SUDA

Prema prijedlogu Zakona o upravnim sporovima upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske. U pravilu upravni sudovi prvog stupnja odlučuju u prvostupanjskom upravnosudskom postupku nakon provedene usmene rasprave. Samo u taksativno navedenim slučajevima u prvostupanjskom upravnom postupku odlučuje Visoki upravni sud. Prvostupanjski upravni sudovi donose odluku nakon provedene usmene rasprave, dok Visoki upravni sud kada rješava o žalbi u pravilu odlučuje na sjednici vijeća bez održavanja usmene rasprave.

Što se tiče sastava suda treba istaći da prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud u pravilu odlučuju u vijeću sastavljenom od tri suca. Međutim postoje dvije iznimke od navedenog pravila. Prva iznimka koja će svakako u manje složenim

predmetima osigurati veću efikasnost upravnosudskog postupka je odlučivanje po sucu pojedincu. Prijedlogom Zakona o upravnim sporovima propisana su dva slučaja kada će Upravni sud odlučiti po sucu pojedincu. Navedeno se odnosi na odlučivanje prvostupanjskog upravnog suda. Dakle, prvostupanjski Upravni sud odlučuje po sucu pojedincu o tužbama protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela donesene neposrednim rješavanjem u upravnom postupku osim kada je upravna stvar iz razloga javnog interesa neposredno riješena jer je to bilo nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti, a činjenice na kojima se odluka temelji su bile utvrđene ili barem učinjene vjerojatnim ili o tužbama o predmetima koji se rješavaju temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom postupku.

Rješavanje u predmetima o tužbama o kojima se odlučuje temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom postupku velika je novina u prijedlogu Zakona o upravnim sporovima koja će omogućiti brže i efikasnije donošenje odluka u upravnosudskom postupku. Naime, ako je u više od deset prvostupanjskih sudskih postupaka na istom sudu predmet tužbe iste pravne ili činjenične prirode ili iste i pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odabrati jedan ili više ovih postupaka kao ogledne postupke, a ostale prekinuti. Nakon pravomoćnosti presude donesene u oglednom postupku sud će u prekinutim postupcima nastaviti postupak i zatražiti pisano izjašnjenje stranke traži li održavanje usmene rasprave.

Sud u tim postupcima može donijeti presudu bez održavanja rasprave ako jednoglasno ocijeni da se ti predmeti činjenično i pravno bitno ne razlikuju od riješenih oglednih predmeta i ako su činjenice u svakom pojedinom predmetu utvrđene. Navedeno se na odgovarajući način može primijeniti na postupke pokrenute nakon pravomoćnosti presude donesene u oglednom postupku. Osim toga još je jedna iznimka od pravila da Visoki upravni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od tri suca je iznimka kada Visoki upravni sud odlučuje u vijeću sastavljenom od pet sudaca prilikom odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti općih akata.

4. STRANKE U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU

Prema prijedlogu Zakona, stranke u upravnosudskom postupku su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Prijedlog Zakona predviđa mogućnost da tužitelj u upravnosudskom postupku bude fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela ili sklapanjem, raskidanjem ili izvršavanjem upravnog ugovora. Međutim, tužitelj u upravnom sporu može biti i osoba bez pravne sposobnosti ili skupina osoba ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi. Isto tako tužitelj u upravnom sporu može biti i državno tijelo ovlašteno zakonom.

Tuženik u upravnom sporu je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno sklopilo upravni ugovor.

Što se tiče zainteresirane osobe navedenoj osobi je dano šire značenje u odnosu na zainteresiranu osobu kakvom je definira važeći zakon. Prema prijedlogu Zakona zainteresirana osoba u upravnom sporu je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmijenja ili donošenje pojedinačne odluke, poništavanje ili poduzimanje postupanja, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora neposredno bili na štetu. Međutim, zainteresirana osoba je javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora. Dakle, novina je da zainteresirana osoba u upravnom sporu može biti i javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, a u tome je bilo onemogućeno. Iz navedenog proizlazi da zainteresirana osoba može biti i na strani tužitelja, a ne samo na strani tuženika.

5. POKRETANJE UPRAVNOSUDSKOG POSTUPKA

Upravnosudski postupak se u pravilu pokreće tužbom. Jedna iznimka od pravila kada se upravni spor ne pokreće tužbom je slučaj kada se zahtijeva ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata. Tada se postupak pred Visokim upravnim sudom pokreće zahtjevom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općeg akta.

Prema prijedlogu Zakona postoje četiri vrste tužbe.

Tužbom se može zahtijevati poništavanje ili oglašavanje ništavosti pojedinačne odluke kojom se rješava upravna stvar.

Nadalje, tužbom se može tražiti donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku.

Isto tako tužbom se može zahtijevati postupanje koje tuženik sukladno propisima pojedinačnoj odluci ili upravnom ugovoru obvezan izvršiti i konačno raskidanje ili oglašavanje ništavim upravnog ugovora, odnosno izvršavanje obveze iz upravnog ugovora.

Osim toga iz prijedloga Zakona proizlazi da bi se mogla podnijeti i peta vrsta tužbe – tužba na utvrđenje postojanja ili nepostojanja prava, obveze ili pravnog odnosa i to samo u slučajevima kada nije moguće podnijeti tužbe koje su naprijed navedene.

Preciznim određivanjem što se tužbom može zahtijevati olakšana je sudska zaštita te je isto tako u bitnome ubrzan postupak. Jasnim propisivanjem tužbenih zahtjeva u upravnom sporu strankama se omogućava podnošenje urednih tužbe koje će svakako ubrzati pružanje upravnosudske zaštite, budući da se neće morati gubiti vrijeme na otklanjanje nedostataka tužbe koji su često puta takvi da

sprečavaju rad suda, pa sud stoga treba pozivati tužitelje da u ostavljenom roku otklone te nedostatke.

Prilog ubrzanja postupka je također i činjenica što je sadržaj tužbe točno propisan prijedlogom Zakona. Tužba mora sadržavati: 1. naziv suda kojem se podnosi, 2. osobno ime, odnosno naziv i adresu tužitelja, 3. naziv i adresu tuženika, 4. oznaku osporavane pojedinačne odluke ili upravnog ugovora, odnosno opis postupanja ili obveze čije se izvršavanje zahtijeva, 5. tužbeni zahtjev, 6. obrazložene razloge za pokretanje spora u pogledu glavne stvari i sporednih traženja, 7. opseg osporavanja pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora i 8. potpis tužitelja. Ako se u upravnom sporu traži povrat stvari ili naknada štete, zahtjev u svezi sa stvarima i visinom pretrpljene štete mora biti sadržan u tužbi. U slučaju da tužitelj nema prebivalište, boravište, odnosno sjedište u Republici Hrvatskoj u tužbi je obvezno naznačiti opunomoćenika ili opunomoćenika za prijem pismena. Tužba mora sadržavati i pozivanje na dokaze i činjenice na kojima tužitelj temelji zahtjev iz tužbe. Tužbi treba priložiti izvornik ili presliku osporene pojedinačne odluke, upravnog ugovora ili dokaz o postupanju. U slučaju pokretanja upravnog spora zbog nedonošenja pojedinačne odluke ili nepostupanja u propisanom roku tužbi treba priložiti i dokaz o trenutku pokretanja upravnog postupka, odnosno zahtjeva za postupanjem. Uz tužbu se podnosi prijepis tužbe i prilog za tuženika i ako ih ima za svaku zainteresiranu osobu.

Rok za podnošenje tužbe je kao i do sada 30 dana od dana dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje.

U slučaju pokretanja upravnog spora zbog nedonošenja pojedinačne odluke ili nepostupanja u propisanom roku tužbe se sudu može podnijeti najranije osam dana po proteku propisanog roka. Ako pojedinačna odluka nije dostavljena stranci sukladno propisanim pravilima o dostavi tužbe protiv ove odluke može se podnijeti u roku od tri mjeseca od dana kada je stranka saznala ili mogla saznati za odluku. Ako pojedinačna odluka u uputi o pravnom lijeku sadrži duži rok od propisanog zakonom tužba se može podnijeti u navedenom dužem roku. Ako pojedinačna odluka sadrži uputu o pravnom lijeku u kojoj je pogrešno navedeno da tužba nije dopuštena, tužba se može podnijeti u roku od tri mjeseca od dana kada je stranka saznala ili mogla saznati za mogućnost podnošenja tužbe.

Što se tiče odgovnog učinka tužbe valja istaći da su predložena dva rješenja.

Prema prvom rješenju tužba nema odgovni učinak ako zakonom nije drugačije propisano, ali sud može uspostaviti odgovni učinak tužbe ako bi izvršenjem rješenja tužitelju nastala šteta koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije protivna javnom interesu, a niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci. Prema ovom rješenju sud može odlučiti da tužba ima odgovni učinak samo u slučaju kada zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke.

Prema drugom rješenju tužba radi poništenja pojedinačne odluke, odnosno postupanja kojom je tužitelju nametnuta neka obveza odgađa izvršenje do pravomoćnosti sudske odluke. Prema navedenom rješenju tužba nema odgovni

učinak u točno određenim slučajevima. Tužba nema odgovni učinak ako se radi o javnim prihodima (porezima, naknadama, carinama, troškovima, doprinosima za socijalno osiguranje i sličnim novčanim obvezama), ako je javnopravno tijelo odlučilo da žalba protiv prvostupanjskog rješenja nema odgovni učinak i ako je to zakonom propisano.

Prema alternativnom rješenju sud može odlučiti da tužba ima odgovni učinak ako bi se izvršenjem rješenja tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, a odgovda nije protivna javnom interesu niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci i u slučaju ako je zakonom propisano da žalba ne događa izvršenje pojedinačne odluke. Na taj način se daje mogućnost sudu, ako su ispunjene sve naprijed navedene pretpostavke, da uspostavi odgojni učinak i u slučaju ako je zakonom propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke.

6. POSTUPANJE SUDA PO TUŽBI

Kad sud zaprimi tužbu najprije će ispitati nadležnost za postupanje, urednost tužbe, te postojanje pretpostavki za vođenje spora.

Ako sud utvrdi da je nadležan drugi sud rješenjem će se oglasiti nenadležnim, ustupit će tužbu nadležnom sudu i o tome obavijestiti podnositelja.

Što se tiče ocjenjivanja urednosti ako tužba ne sadrži propisane dijelove ili je nerazumljiva predsjednik vijeća ili sudac izvjestitelj pozvat će tužitelja da u određenom roku otkloni nedostatke tužbe, ako tužitelj u ostavljenom roku ne otkloni naznačene nedostatke, a oni su takvi da sprečavaju rad suda, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu, ako ne nađe da je osporena pojedinačna odluka ili postupanje ništavo. Protiv navedenog rješenja suda može se uložiti žalba. Dakle, navedene odredbe u prijedlogu Zakona su gotovo identične važećim rješenjima.

Isto tako su sadašnjim rješenjima i vrlo slična rješenja iz prijedloga Zakona prema kojima se ocjenjuju pretpostavke za vođenje spora. Sud će utvrditi da ne postoje pretpostavke za vođenje spora i rješenjem će tužbu odbaciti ako utvrdi da je tužba podnesena nepravovremeno ili prijevremeno, da se pojedinačnom odlukom postupanjem ili upravnim ugovorom ne dira u pravo tužitelja ili njegov neposredni osobni interes, da protiv pojedinačne odluke postupanja ili upravnog ugovora nije iskoristio redovni pravni lijek, da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, da već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari ili da je podnesena protiv postupovne odluke.

7. USMENA RASPRAVA

Kako sam već ranije navela jedan od glavnih razloga zbog kojih sadašnji Zakon o upravnim sporovima nije usklađen s konvencijskim pravom (članak 6. Europske konvencije) te pravnom stečevinom Europske unije. Naime, gotovo identična odredba koja je propisana člankom 6. Europske konvencije je i u Povelji o temeljnim pravima Europske unije prema odredbi članka 47. stavka 1. i 2. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, Strasbourg, 12. prosinca 2007. (Official Journal of the European Union C2007/3003, 14. 12. 2007.) Prema navedenoj odredbi svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije, povrijeđeni, ima pravo na djelotvorno pravno sredstvo pred sudom u skladu s uvjetima utvrđenim ovim člankom. Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost da ga se savjetuje, brani i zastupa.

Prema sada važećem Zakonu Upravni sud prema slobodnoj procjeni odlučuje hoće li ili ne održati javnu usmenu raspravu, a u praksi se javno usmene rasprave uopće ne održavaju.

Prema predloženom rješenju usmena rasprava je obvezna u prvostupanjskom upravnosudskom postupku i ona postaje pravilo. Treba odmah reći da sud iznimno može presudom riješiti upravni spor bez vođenja rasprave samo u četiri točno zakonom određena slučaja, a to su: ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti, u predmetu u kojem se rješava temeljem pravomoćne presude donesene u oglednom postupku, ako sud utvrdi da pojedinačna odluka ili postupanje sadrži nedostatke koji sprečavaju ocjenu njihove zakonitosti ili ako su činjenice nesporne, a stranke izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave.

Da bi se ubrzalo donošenje odluke i rješavanje spora u prijedlogu Zakona predviđene su neke odredbe koje se odnose na pripremanje usmene rasprave. Sud je prije zakazivanja rasprave kad god je to moguće dužan poduzeti potrebne radnje i utvrditi odlučne činjenice. Stranku koja se iz neznanja ne koristi pravima što joj pripadaju prema ovom Zakonu sud će upozoriti koje radnje može poduzeti i o posljedicama njihovog propuštanja.

Sud tužbu sa svim prilogima dostavlja na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama. Rok za odgovor na tužbu sud određuje prema okolnostima slučaja, ali ne može biti kraći od osam niti dulji od 30 dana. Tuženik će se pozvati da se u odgovoru očituje o zahtjevima i navodima tužbe, te predloži dokaze kojima potkrepljuje te navode. Uz odgovor na tužbu tuženik je dužan priložiti sve dokaze kojima raspolaže i dužan je sudu dostaviti sve spise koji se odnose na predmet spora. Ako tuženik i nakon drugog traženja suda ne dostavi sve spise predmeta, ili izjavi da ih ne može dostaviti sud može riješiti spor i bez spisa predmeta. Ako tuženik u odgovoru na tužbu ili tijekom upravnog spora prizna tužbeni zahtjev u cijelosti sud će presudom okončati upravni spor. Ako tuženik u odgovoru na tužbu ili tijekom upravnog spora prizna tužbeni zahtjev u jednom dijelu, a tužitelj

prihvati takvo priznanje sud će nastaviti voditi upravni spor samo o spornim dijelovima tužbenog zahtjeva.

Ako dođe do izmjene ili dopune pojedinačne odluke za vrijeme vođenja upravnog spora sud će pozvati tužitelja da se u roku od 30 dana izjasni prihvaća li pojedinačnu odluku ili ostaje kod tužbe i u kojem opsegu. Ako se tužitelj u roku ne izjasni ili izjavi da je zadovoljan pojedinačnom odlukom ili postupanjem smatra se da je povukao tužbu te će sud obustaviti postupak. Ako tužitelj nije zadovoljan sud će u nastavku postupka odlučiti i o novoj odluci, njezinom dijelu ili postupanju.

Što se tiče utvrđivanja činjeničnog stanja sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice. Sud uzima u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan i činjenice koje je sam utvrdio. Stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima. Dokazi su isprave sa saslušanja stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva. Sud izvodi dokaze sukladno pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku.

Što se tiče prava i obaveze stranaka u upravnosudskom postupku valja istaći da su stranke dužne u tužbi i odgovoru na tužbu iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje te se izjasniti o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka. Sud može od stranke zatražiti izjašnjavaње o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njihove tvrdnje. U tu svrhu sud može odrediti primjereni rok. Sud može od stranke zatražiti da dopuni i obrazloži svoje podneske, dostaviti isprave i druge predmete koji se mogu koristiti kao dokaz u upravnom sporu i odrediti joj rok za dostavu.

Ukoliko stranka u određenom roku ne dostavi sudu tražena dokazna sredstva može joj se izreći novčana kazna u iznosu do 30% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Sud će onemogućiti svaku zlouporabu prava i o tome odlučiti rješenjem. Na ovo rješenje stranka može uložiti žalbu koja ne odgađa izvršenje rješenja. U slučaju opetovane zlouporabe može joj se izreći novčana kazna u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini.

Vezano uz obvezu dostave isprava kojima raspolaže javnopravno tijelo valja istaći da su na zahtjev suda javnopravna tijela dužna dostaviti isprave kojima raspolažu. Javnopravna tijela dužna su istaknuti koje se isprave ili dijelovi isprava smatraju tajnom prema Zakonu o zaštiti i tajnosti podataka te u njih stranke ne mogu imati uvid. Ako javnopravno tijelo po ponovnom zahtjevu suda ne dostavi tražene isprave sud može: 1. pozvati čelnika tog tijela ili osobu koju on ovlasti na sud radi davanja obavijesti o razlozima propuštanja postupanja, 2. čelniku tijela rješenjem izreći novčanu kaznu u iznosu do 50% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Novčana kazna može se ponoviti.

Ročište za raspravu zakazuje predsjednik vijeća ili sudac pojedinac, te na ročište poziva stranke, svjedoke i vještake. U pozivu će se navesti ako se presuda može donijeti i bez nazočnosti stranke u raspravi. Strankama se poziv mora uručiti najmanje osam dana prije održavanja ročišta na koji su pozvane. U pravilu je usmena rasprava javna, a sud može isključiti javnost za cijelu raspravu ili njezin dio ako to zahtijevaju razlozi zaštite privatnosti i tajnosti podataka i drugi zakonom propisani razlozi. O isključenju javnosti odlučuje se rješenjem, a navedeno rješenje mora biti obrazloženo i javno objavljeno.

Raspravu vodi predsjednik vijeća ili sudac pojedinac kada se radi o takvim predmetima u kojima odlučuje sudac pojedinac. Predsjednik vijeća ili sudac pojedinac dužan je brinuti se o redu tijekom postupka. Osobi koja sudjeluje u postupku te u podnesku ili na raspravi vrijeđa sud ili druge sudionike, ometa rad suda ili ne postupa po uputama suda za održavanje reda sud može izreći novčanu kaznu u iznosu do 30% prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini.

Što se tiče radnji u postupku valja istaći da tužitelj može preinačiti tužbu do zaključenja rasprave, a povući tužbu sve do pravomoćnosti odluke suda. Vezano uz preinaku tužbe valja istaći da ona mora biti u okviru istog predmeta spora, te se neće smatrati preinačenom ako je tužitelj promijenio pravnu osnovu tužbenog zahtjeva, ako je smanjio tužbeni zahtjev ili ako je promijenio, dopunio ili ispravio pojedine navode tako da zbog toga tužbeni zahtjev nije promijenjen. Tuženik mora izričito pristati na preinaku tužbe, a unatoč protivljenju tuženiku sud može rješenjem dopustiti preinaku samo ako smatra da bi to bilo svrsishodno za rješavanje upravnog spora. Kad sud dopusti preinaku tužbe dužan je po službenoj dužnosti ili zahtjevu tuženika odrediti vrijeme potrebno da se tuženik pripremi za raspravljanje po preinačenoj tužbi ako za to nije imao dovoljno vremena. Protiv rješenja kojim se prihvaća preinaka tužbe žalba nije dopuštena.

Što se tiče povlačenja valja istaći da u slučaju povlačenja tužbe sud rješenjem obustavlja postupak i odlučuje o troškovima postupka, a protiv rješenja o obustavi postupka stranka može izjaviti žalbu. Povlačenje tužbe ne može se opozvati. Isto tako predviđen je još jedan slučaj kada se postupak može obustaviti jer se tužba smatra povučenom. Ovo u slučaju kada tužitelj u određenom roku ne postupi po zahtjevu suda ni po ovom zahtjevu postupi u dodatno određenom roku pri čemu je poučen o pravnim posljedicama propuštanja. Dakle, u slučaju ako tužitelj u određenom roku ne postupi po zahtjevu suda niti po tom zahtjevu ne postupi u dodano određenom roku, a poučen je o pravnim posljedicama propuštanja, tužba se smatra povučenom. Prijedlogom Zakona su također regulirani slučajevi kada sud može prekinuti postupak. Sud će rješenjem prekinuti postupak: 1. dok se ne odluči o prethodnom pitanju ako je postupak o prethodnom pitanju pokrenut, 2. dok Visoki upravni sud ne odluči o ustavnosti i zakonitosti općeg akta koji se u konkretnom slučaju primjenjuje, 3. do pravomoćnosti presude donesene u oglednom postupku, 4. do okončanja postupka mirenja. Na prekid i obustavu

postupka odgovarajući se primjenjuju odredbe kojima je uređen prekid i obustava postupka u parničnom postupku.

8. ZAKLJUČAK

Smatram da su predložena rješenja za vođenje upravnosudskog postupka, a posebno rješenja vezana za vođenje usmene javne rasprave u potpunosti uskladila upravnosudski postupak u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije i konvencijskim pravom. Iz predloženih odredaba jasno proizlazi da Upravni sud ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje te sam riješiti stvar. Isto tako se predviđa da Upravni sud ima pravo i dužnost održati usmenu i kontradiktornu javnu raspravu te da je održavanje usmene rasprave obvezno osim u četiri točno zakonom propisana slučaja.

Ako budu usvojena predložena rješenja novi Zakon o upravnim sporovima bit će u cijelosti usklađen sa zakonodavstvom Europske unije, a građanima će se omogućiti brža i učinkovitija zaštita u svim upravnim stvarima. Novo predviđena rješenja koja osiguravaju pravnu zaštitu od svih upravnih postupanja, odlučivanje po suda pojedincu, pravom i obvezom suda da samostalno utvrđuje činjenice u sporu, obvezom suda da u pravilu provede usmenu javnu raspravu te donošenje prvenstveno reformacijskih, a ne kasacijskih odluka doprinijet će bržem i učinkovitijem upravnom sudovanju. Predložena zakonska rješenja koja se odnose na dvostupanjsko upravno sudovanje omogućavaju veću zaštitu prava strankama, ali i lakši pristup sudu.

Velika je novina i što zakon u nadležnost Visokom upravnom sudu stavlja i ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti koje nisu u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske.

VERBAL HEARINGS IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE

The subject of this paper is verbal hearings in administrative judicial procedure as suggested in the Administrative Dispute Act bill which the government of the Republic of Croatia set in motion in June this year. The author believes that the proposed solutions for implementing administrative judicial procedure, and in particular, solutions linked to implementing verbal public hearings have completely harmonised administrative judicial procedure in the Republic of Croatia with the *acquis communautaire* of the European Union and Conventional Law. From the suggested provisions, it is clear that the Administrative Court has the right and duty to independently bring forth and evaluate evidence. In other words, it can independently both establish the facts and resolve matters. Similarly, there is provision for the Administrative Court to have the right and duty to hold verbal and contradictory public hearings. Furthermore, the holding of verbal hearings is mandatory except in four cases which are precisely specified by law.

Key words: *administrative judicial procedure, verbal hearing*