



CARDS 2004 Twinning projekt

Podrška učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i radu Upravnog suda Republike Hrvatske

Strateški dokument za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima

Ciljevi:

- **Usklađivanje Zakona o upravnim sporovima s *acquis communautaire* (pravnom stečevinom EU), (osobito s člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda)**
- **Smanjenje trajanja postupaka i smanjenje postojećeg zaostatka u predmetima**
- **Povećanje učinkovitosti sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata**

Rješenja:

a) Reforma procesnog prava

- **Pravna zaštita od svih upravnih djelovanja**
- **Nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona**
- **Obvezne usmene rasprave**
- **Reformacijske umjesto kasatornih odluka**
- **Donošenje odluka po sucu pojedincu**

b) Organizacijska reforma

- **Dvostupanjsko upravo sudovanje**

Sadržaj

- I. Uvod
- II. Cards 2004 Twinning projekt
- III. Analize i rješenja
 1. Acquis communautaire u području upravnog spora
 2. Reforma Zakona o upravnim sporovima
 - a) Pravna zaštita od svih upravnih djelovanja
 - b) Nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona
 - c) Usmene rasprave
 - d) Reformacijske umjesto kasatornih odluka
 - e) Donošenje odluka po sucu pojedincu
 3. Reforma postojeće strukture suda
 - a) Odvojeno upravno sudovanje
 - b) Neovisna upravna tijela
 - c) Broj sudskih instanci
- IV. Daljnji tijek projekta

I. Uvod

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

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

- Usklađivanje postupovnih pravila s *acquis communautaire*: sadašnje odredbe Zakona o upravnim sporovima ne ispunjavaju standarde određene u *acquis communautaire* vezano uz dva ključna pitanja (nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona, usmene rasprave).

- Skraćenje trajanja postupka i smanjenje postojećeg zaostataka u predmetima: postupak pred Upravnim sudom u 2007. godini, prosječno je trajao 3 godine i 4 mjeseca. Ovakva situacija nije u skladu s pravnom stečevinom Europske unije, koja zahtijeva donošenje odluka u razumnom roku. Trenutačno trajanje postupka rezultat je velikog zaostatka od gotovo 39.000 neriješenih predmeta koji je uglavnom nastao 1998./1999. godine, a koji je prouzročen velikim povećanjem broja zaprimljenih predmeta (od 12.636 u 1997. godini do 29.649 u 1998. godini i 20.602 u 1999. godini). U 2007. godini, 32 suca i 30 sudskih

savjetnika u Upravnom sudu riješilo je 15.874 predmeta, što znači 9% više u usporedbi s 2006. godinom. Međutim, u istoj godini zaprimljeno je 14.409 novih tužbi. Ovo pokazuje da se zaostatak ne može znatno smanjiti bez novog pristupa.

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

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

II. CARDS 2004 Twinning projekt

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

III. Analiza i rješenja

1. Acquis communautaire u području upravnog spora

Pravo Europske unije nema propisana pravila o upravnom sporu. Slijedom toga, Europski sud pravde utvrdio je opća pravna načela kako bi popunio tu prazninu. Jedno od ovih načela jest jamčenje osnovnih procesnih prava. Okosnicu čini članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji je prema sudskoj praksi Europskog suda pravde dio *acquis communautaire*. Nadalje, Europski sud pravde odlučio je da članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao dio *acquis communautaire*-a nije ograničen na građanska prava i kaznene postupke, nego se primjenjuje i na upravni postupak i upravni spor. Uz članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 47. Povelje o temeljnim pravima Europske Unije svima jamči da zakonom ustanovljeni, neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

Stoga, novi Zakon o upravnim sporovima mora, između ostalog, jamčiti sljedeća procesna prava:

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

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

2. Reforma Zakona o upravnim sporovima

a) Pravna zaštita od svih upravnih djelovanja

Članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ne sadrži samo procesne garancije u sudskim postupcima, već također osigurava pravo na pristup takvim postupcima. Suprotno tome, članak 6. stavak 1. važećeg Zakona o upravnim sporovima ograničava sudsku kontrolu zakonitosti upravnih djelovanja na upravne akte (= akti koji sadrže odluku o stanovitom pravu ili obvezi). Međutim, upravna tijela ne zadiru u prava pojedinaca samo upravnim aktima već i kroz druge oblike upravnih djelovanja (npr. faktični akti, kršenje upravnih ugovora, šutnja uprave).

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

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

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

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

b) Nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona

Članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članak 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije nalaže da bar jedan sud koji odlučuje o predmetu mora imati nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona. Važeći Zakon o upravnim sporovima nije usklađen s ovim zahtjevom: prema članku 39. stavku 1. ovog Zakona, upravni sporovi rješavaju se na osnovi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku. Ukoliko je važna činjenica dvojbeni ili nije dokazana, Upravni sud mora vratiti predmet na rješavanje upravnom tijelu. Samo u točno određenim slučajevima, sud može sam utvrditi činjenično stanje.

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

c) Usmene rasprave

U skladu s člankom 34. stavkom 1. i 2. važećeg Zakona o upravnim sporovima, odluka da se održi usmena rasprava prepuštena je diskreciji Upravnog suda. U praksi, to je dovelo do toga da se usmene rasprave uopće ne provode. Takva praksa nije u skladu sa standardima određenim u *acquis communautaire*. Načelno, članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (“... svatko ima pravo na pošteno i javno suđenje ...”) nalaže održavanje barem jedne usmene rasprave pred sudom ili neovisnim upravnim tijelom, ne ostavljajući državama pravo diskrecije u ovoj stvari. Međutim, postoje dvije opće prihvaćene iznimke ovog načela: usmena rasprava nije nužna ukoliko se stranke odreknu svog prava na takvu raspravu. Također, ukoliko je usmena rasprava održana na prvom stupnju, izostanak takve rasprave na višoj instanci nije u suprotnosti s člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ukoliko se radi o pravnim pitanjima, a predmet nije složene pravne naravi.

Nadalje, članak 119. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske propisuje da su sudske rasprave javne. Uпитno je, je li članak 34. važećeg Zakona o upravnim sporovima u skladu s tim propisom.

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

d) Reformacijske umjesto kasatornih odluka

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

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

Prihvaćen europski standard je da upravni sudovi imaju pravo na donošenje meritorne odluke. U slučajevima kad zakon daje upravnim tijelima pravo na odlučivanje po slobodnoj ocjeni, sud mora poštovati opseg slobodne ocjene.

Iz svih gore navedenih razloga, novi Zakon o upravnim sporovima mora propisati upravnim sudovima mogućnost donošenja reformacijskih odluka.

e) Donošenje odluke po sudu pojedincu

Prema važećem Zakonu o upravnim sporovima o predmetima se odlučuje u vijećima sastavljenim od tri suca (članak 3. stavak 2.), a u nekim slučajevima i u vijećima sastavljenim od pet sudaca (članak 54.). Mnoge države članice EU (npr. Njemačka, Francuska, Poljska) koriste suce pojedince, kako bi povećale efikasnost sudstva i smanjile troškove vezane uz sudstvo. Međutim, ovo rješenje uobičajeno je ograničeno na sudove prvog stupnja. Veća važnost pitanja o kojima odlučuje sud drugog stupnja zahtjeva da odluke donose vijeća sastavljena od više sudaca.

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

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

3. Reforma postojeće strukture sudova

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

- a) Neovisno upravno sudovanje ili odlučivanje o upravnim sporovima na građanskim sudovima?
- b) Sudska kontrola zakonitosti upravnih odluka preko neovisnih upravnih tijela?
- c) Broj instanci: jedan stupanj ili nekoliko stupnjeva upravnih sudova?

a) Odvojeno upravno sudovanje

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

b) Neovisna upravna tijela

Prema ovom konceptu, neovisna upravna tijela zamjenjuju prvostupanjski sud. Na primjer, u Austriji se upravne odluke mogu osporiti pred neovisnim upravnim tijelima (*unabhaengige Verwaltungssenate*), koja ispunjavaju uvjete neovisnog suda u smislu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("kvazi-sudovi"). Odluke ovih neovisnih upravnih tijela također se mogu osporavati; u tom slučaju žalba se podnosi Upravnom sudu Republike Austrije (*Verwaltungsgerichtshof*) ili Ustavnom sudu Republike Austrije (*Verfassungsgerichtshof*).

Prema ovom konceptu, *acquis communautaire* ne bi zahtijevao promjene Zakona o upravnim sporovima ukoliko bi se osnovala neovisna upravna tijela koja bi (a) ispunjavala sve uvjete neovisnog suda u smislu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i (b) koja bi provodila postupak u skladu sa svim zahtjevima određenim u *acquis communautaire*, a posebno vezano uz usmene rasprave i nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona. Pod ovim okolnostima ne bi bilo obvezno održavanje usmenih rasprava niti postupak pune jurisdikcije na Upravnom sudu. Kao što je gore navedeno, dovoljno je da jedan neovisni sud ispunjava ova dva uvjeta. Međutim, promjene Zakona o upravnim sporovima bi i dalje bile nužne, kako bi se povećala efikasnost sudskih postupaka i skratilo trajanje postupka te smanjili postojeći zaostaci.

Da bi se oformila neovisna upravna tijela i uskladila postupovna pravila s *acquis communautaire* potrebno je napraviti znatne promjene u strukturi javne uprave kao i izmjene

Zakona o općem upravnom postupku. Upravna tijela koja prema sadašnjim propisima odlučuju o žalbi na prvostupanjsku upravnu odluku (= drugostupanjska upravna tijela) ne ispunjavaju uvjete da bi se mogla smatrati neovisnim sudom (tribunalom). Državni službenici koji odlučuju o žalbama nisu neovisni, jer su ograničeni nalogima svojih pretpostavljenih i mogu biti premješteni sa svog radnog mjesta u bilo koje doba. Za osnivanje neovisnih upravnih tijela trebalo bi zaposliti kvalificirane neovisne „kvazi-suce“ koji su imenovani doživotno ili bar na duže razdoblje. Trebalo bi donijeti posebne postupovne i organizacijske zakone.

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

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

Zbog gore navedenih razloga, ovaj model nije prikladan za Hrvatsku.

c) Broj sudskih instanci

U skladu s člankom 223. važećeg Zakona o općem upravnom postupku upravne odluke u načelu se mogu osporavati pred upravnim tijelom drugog stupnja. Odluka drugostupanjskog upravnog tijela može se osporavati podnošenjem tužbe Upravnom sudu (članak 7. važećeg Zakona o upravnim sporovima).

Ukoliko se ovakva organizacijska struktura zadrži, promjene navedene pod III.2 a) do d) bile bi obvezne kako bi se važeći Zakon o upravnim sporovima uskladio s pravnom stečevinom Europske unije, kako bi se povećala učinkovitost sudskih postupaka i skratilo trajanje postupaka te smanjili postojeći zaostaci. Važeći propisi ne omogućuju donošenje odluka po sucu pojedincu (III.2 e). Kao što je naprijed navedeno, ovo rješenje trebalo bi propisati samo za sudove prvog stupnja.

Osim toga, uz promjene postupovnih pravila trebalo bi imenovati velik broj sudaca, i zaposliti više sudskih savjetnika i pomoćnog osoblja, kako bi se Upravnom sudu omogućilo da smanji postojeće zaostatke i skрати trajanje postupaka. Usprkos tome što će postupovne promjene dovesti do povećanja efikasnosti neće se moći povećati broj riješenih predmeta po sucu

(270 predmeta godišnje), jer će suci trebati vremena za provođenje usmenih rasprava i utvrđivanje činjeničnog stanja.

Države članice Europske unije s neovisnim upravnim sudovanjem (osim Austrije, vidi III.3 b) imaju dvije ili tri sudske instance. Manje države (s populacijom manjom od 6 milijuna stanovnika kao npr. Finska, Litva, Slovenija) obično imaju dvije instance, dok države s većom populacijom obično imaju tri instance (npr. Njemačka, Francuska). Uzimajući u obzir populaciju Hrvatske, bile bi dovoljne dvije instance s jednim Vrhovnim upravnim sudom u Zagrebu i četiri regionalna suda prvog stupnja (npr. po jedan u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu).

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

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

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

Sljedeći argumenti podupiru strukturu u dva stupnja:

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

- Ovaj argument o udaljenosti sudova važan je i radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Kao što je ranije navedeno, *acquis communautaire* zahtijeva da je bar jedan sud, sud pune jurisdikcije (vidi III.2 b). Ukoliko bi se zadržala postojeća struktura sudova, suci iz Zagreba morali bi prelaziti velike udaljenosti zbog uviđaja koji su u nekim predmetima nužni. Također, svjedoci iz cijele Hrvatske morali bi dolaziti u Zagreb radi davanja iskaza.

- Nadležnost na dvije razine omogućava veću učinkovitost rada sudaca. Kao što je ranije navedeno, odluke najvišeg stupnja zbog njihove važnosti ne bi trebali donositi suci pojedinci. Postojeći zakon ne predviđa donošenje odluka na Upravnom sudu po sucu pojedincu. Međutim, iskustvo pokazuje da suci pojedinci imaju važnu ulogu u povećanju efikasnosti sudstva.

- Nadležnost u dva stupnja omogućava sudovima drugog stupnja koncentriranje na rješavanje složenih predmeta i predmeta od velike važnosti za državu i društvo. Ovo je važno imajući u vidu da upravni sudovi, kao i ostali sudovi, nisu odgovorni samo za praktičnu provedbu zakona, već također kroz pravno tumačenje i za razvoj prava. Ova funkcija sudova postat će još važnija u trenutku kad hrvatski sudovi budu morali primjenjivati i složeno pravo Europske unije.

- Decentralizacija upravnog sudovanja na taj bi način slijedila decentralizacijsku politiku Vlade Republike Hrvatske.

U korist postojećeg sustava na jednoj razini, može se tvrditi da bi svaka dodatna sudska instanca produžila trajanje sudskih postupaka, čime bi se još smanjila mogućnost donošenja odluka u razumnom roku. Ovaj argument je valjan samo ukoliko svaki predmet automatski prođe sudsku kontrolu zakonitosti na drugom stupnju. To, međutim, ne bi bilo efikasno, jer nema potrebe da se u svakom predmetu provodi sudska kontrola zakonitosti i na drugom stupnju. Stoga treba uspostaviti djelotvoran pravni "filter" između prvog i drugog

stupnja. Prema takvim propisima, sudska zaštita na drugom stupnju bila bi odobrena samo ukoliko bi se ispunili određeni uvjeti. Ovakvi propisi zajamčili bi da se o većini žalbi protiv prvostupanjskih sudskih odluka može odlučiti u kratkom pisanom postupku i da samo složeni i/ili važni predmeti dobiju punu sudsku zaštitu i na drugom stupnju.

U svrhu skraćivanja postupaka moglo bi se razmotriti napuštanje kontrole zakonitosti upravnih odluka od strane drugostupanjskih upravnih tijela (vidi članak 223. važećeg Zakona o općem upravnom postupku). Ovaj korak ne bi bio u suprotnosti s *acquis communautaire*, ali bi zahtijevao promjenu članka 18. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, jer se njime jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Međutim, kontrolu zakonitosti upravnih odluka od strane drugostupanjskih upravnih tijela ne bi trebalo napustiti bez razloga, jer ista upravi daje mogućnost da sama ispravi svoje greške, a građanima omogućava jeftin i često djelotvoran pravni lijek.

Stoga bi ovaj pravni lijek trebalo napustiti samo ukoliko bi kombinacija dvije instance u upravnom postupku i dvije instance u upravnom sudovanju rezultirala daljnjim produženjem postupka koji bi onemogućio donošenje odluke u razumnom roku. U svrhu donošenja takve odluke trebalo bi pratiti duljinu trajanja postupka u vremenu od najmanje tri godine nakon stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima.

IV. Daljnji tijek projekta

Nakon što ovaj strateški dokument odobri Vlada Republike Hrvatske, radna grupa će pripremiti smjernice za novi Zakon o upravnim sporovima (dalje ZUS). Smjernice će sadržavati kratak nacrt osnovnog koncepta novog Zakona kao i preporuke za daljnja ključna pitanja. Smjernice će se zatim predstaviti zainteresiranim skupinama (npr. ministarstvima, pravnim fakultetima, odvjetničkoj komori, gospodarskoj komori, nevladinim udrugama, itd.) na javnoj raspravi. Nakon ove rasprave, smjernice će se poslati na usvajanje Vladi Republike Hrvatske. Kao sljedeći korak, radna skupina će napraviti prijedlog novog ZUS-a u skladu s prihvaćenim smjernicama. Na kraju će radna grupa procijeniti učinak novog ZUS-a i izraditi detaljne preporuke za njegovu provedbu, posebno vezano uz novu organizacijsku strukturu sudova. Završetak projekta planiran je do kraja mjeseca studenog 2008. godine

Kontakt:

Klaus Hage, Projektni menadžer
Upravni sud Republike Hrvatske
Frankopanska 16, 10000 Zagreb
tel: 00385-1-48 07 944
e-mail: khage@upravnisudrh.hr