



CARDS 2004 Twinning projekt

Podrška razvoju učinkovitijem, djelotvornijem i modernijem upravljanju i funkcioniranju Upravnog suda Republike Hrvatske

Nacrt smjernica za novi Zakon o upravnim sporovima

Sadržaj

- I. Nužnost reforme upravnog spora

- II. Osnovna načela novog Zakona o upravnim sporovima i budući ustroj upravnog sudovanja
 - II.1 Pravna zaštita protiv svih oblika upravnog postupanja
 - II.2 Nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona

- II.3 Usmene rasprave
- II.4 Reformacijske umjesto isključivo kasatornih odluka
- II.5 Nadležnost za donošenje odluka po sucu pojedincu
- II.6 Budući ustroj upravnog sudovanja

- III. Ostala ključna pitanja vezana za novi Zakon o upravnim sporovima
 - III.1 Utvrđivanje činjenica po službenoj dužnosti
 - III.2 Aktivna legitimacija
 - III.3 Osiguranje pune suradnje stranaka
 - III.4 Vrste tužbi
 - III.5 Kontrola diskrecijske ocjene
 - III.6 Značaj postupovnih pogrešaka u postupcima pred upravnim tijelima
 - III.7 Odluka suda bez usmene rasprave (prvostupanjski sudovi)
 - III.8 Drugostupanjski sud kao žalbeni sud
 - III.9 "Filter" između sudova prvog i drugog stupnja
 - III.10 Troškovi parnice
 - III.11 Provođenje presuda
 - III.12 Odgodni učinak i skraćeni postupci
 - III.13 Elektronska komunikacija

- IV. Daljnji tijek projekta

I. Nužnost reforme upravnog spora

Sadašnji Zakon o upravnim sporovima temelji se uglavnom na odgovarajućem jugoslavenskom zakonu iz 1952. godine dopunjenom 1965. godine i 1977. godine. Iako taj Zakon u mnogim aspektima ne zaostaje za sličnim zakonima iz europskih zemalja, on se u cijelosti mora revidirati kako bi se uskladio s razvojem događaja, poglavito s obzirom da:

- Hrvatska trenutačno prolazi kroz značajnu reformu sustava javne uprave. Osnovni cilj te reforme je jačanje upravnih kapaciteta javne uprave kao i njezine uslužne orijentiranosti prema građanima i poslovnim subjektima. Jedan od glavnih aspekata te

reformu je modernizacija upravnog postupka. Zbog bliske povezanosti upravnog postupka i upravnog spora, izmjene prvoga nužno dovode do izmjene drugoga.

Važan aspekt modernizacije upravnog postupka je njegova fleksibilnost koja bi omogućila upravnim tijelima da se bolje prilagode promjenjivim i često složenim zadacima te da u kraćem roku donose odluke. Nacrt novog Zakona o općem upravnom postupku, koji je pripremila radna grupa hrvatskih, njemačkih, austrijskih i slovenskih stručnjaka u sklopu projekta CARDS 2003 "Potpora reformi državne službe i javne uprave u Hrvatskoj," koristi sljedeći pristup: nacrt se ograničava na definiciju temeljnih postupovnih standarda, a državnim službenicima ostavlja široki prostor za diskrecijsku ocjenu glede načina vođenja postupaka u pojedinim predmetima. Te promjene zahtijevaju djelotvorni sudski nadzor kojim bi se kontroliralo poštivanje granice diskrecijske ocjene u upravnom postupku.

- Sve veći broj zaprimljenih tužbi, kao i njihova sve veća složenost (npr. tužbe koje se odnose na velike investicijske projekte i/ili zaštitu okoliša) zahtijeva učinkovitije korištenje sudskih resursa. Učinkovitost se može povećati ne samo učinkovitijom raspodjelom zaposlenika (usporediti II.5), već i izmjenama u sudskom postupku (usporediti II.2, II.4, III.3 te III.6, 7 i 9).

- Posljednje, ali podjednako važno, predstojeće pristupanje Hrvatske Europskoj uniji također zahtijeva reviziju Zakona o upravnim sporovima budući da zakon ne udovoljava standardima postavljenim u pravnoj stečevini EU-a (za detaljnu analizu tog pitanja pogledati Strateški dokument radne grupe, aneks 1).

Nacrt novog Zakona o upravnim sporovima pripremit će radna grupa hrvatskih, njemačkih i austrijskih stručnjaka iz raznih pravnih djelatnosti (suci, profesori i državni

službenici). Tijekom izrade nacrtu novog Zakona radna grupa će naglasak staviti na glavne ciljeve:

- usklađivanje Zakona o upravnim sporovima s pravnom stečevinom EU-a, posebice člankom 6. Europske konvencije o ljudskim pravima

- veću učinkovitost sudske kontrole

- skraćivanje trajanja postupka (trenutačno postupak u prosjeku traje tri godine i četiri mjeseca) te smanjenje broja neriješenih predmeta (trenutačno ih je oko 37.500).

Prijedlozi radne grupe mijenjaju neke osnovne koncepte na kojima se temelji sadašnji Zakon o upravnim sporovima (usporedi II.). Uz to se uvode novi pravni instrumenti (usporedi III.). Stoga je radna grupa odlučila izraditi nacrt novog Zakona, a ne mijenjati postojeći. Ipak, radna grupa namjerava usvojiti mnoga provjerena pravna rješenja iz hrvatskog zakona. Kao prvo, nacrt Zakona će, upravo kao i postojeći Zakon o upravnim sporovima, sadržavati samo odredbe koje se odnose na one značajke upravnog spora koje ga razlikuju od građanskog postupka. Za sva ostala pitanja regulirana drugim zakonima, primjenjivat će se odredbe iz tih zakona (usporedi članak 60. Zakona o upravnim sporovima).

II. Osnovna načela novog Zakona o upravnim sporovima i budućeg ustroja upravnog sudovanja

Radna grupa predlaže da se novi Zakon o upravnim sporovima temelji na sljedećim osnovnim načelima. Za detaljnu analizu koja uključuje sve opcije predloženih načela te analizu argumenata za i protiv njih, pogledati Strateški dokument (aneks 1).

1. Pravna zaštita protiv svih oblika upravnog postupanja

Nacrt novog Zakona osigurava zaštitu protiv svakog upravnog postupanja bez obzira na njegov oblik (npr. upravnih akata, faktičnih akata, nepridržavanja upravnih ugovora). Osim toga, sve tužbe koje se odnose na upravne stvari u nadležnosti su upravnih sudova. Ipak, opći akti (= propisi, posebice podzakonski propisi, npr. prostorni planovi) moraju ostati izvan nadležnosti upravnog sudovanja budući da prema članku 128. Ustava Republike Hrvatske isključivo pravo odlučivanja o zakonitosti takvih akata ima Ustavni sud Republike Hrvatske.

2. Nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona

Prema nacrtu novog Zakona upravni sudovi imaju punu nadležnost nad utvrđivanjem činjenica i primjenom zakona. To znači da će postojeća ograničenja utvrđivanja činjenica koja vrijede za upravne sudove biti izbačena (usporediti i III.1).

3. Usmene rasprave

Prema postojećem Zakonu o upravnim sporovima odluka o provođenju usmene rasprave prepuštena je diskrecijskoj ocjeni Upravnog suda. U praksi se usmene rasprave uopće ne zakazuju. Prema nacrtu novog Zakona usmene rasprave pred prvostupajskim sudovima postat će, u načelu, obvezne. Za iznimke pogledati III.7.

4. Reformacijske umjesto isključivo kasatornih odluka

Novi nacrt Zakona, upravnim sudovima daje ne samo ovlast da ukinu nezakonite upravne akte (kasatorne odluke) nego ih ovlašćuje da upravnim tijelima nametnu zakonske obveze (reformacijske odluke), npr. donošenje upravnog akta, pružanje odre-

đene informacije ili vraćanje zaplijenjenog predmeta i slično. Za iznimke pogledati III.5.

5. Nadležnost za donošenje odluka po sudu pojedincu

Kako bi se postigla bolja učinkovitost rada sudaca, nacrt novog Zakona predviđa vijeća od tri člana. Osim toga, vijeća na prvostupanjskim sudovima ovlaštena su manje složene predmete povjeriti u rad jednom svom članu (sucu pojedincu).

6. Budući ustroj upravnog sudovanja

Radna grupa predlaže da Hrvatska zadrži nezavisno upravno sudovanje koje nije dio građanskog sudovanja. Ipak, postojeći ustroj s jednim upravnim sudom kao prvim i posljednjim stupnjem proširuje se na dvostupanjski ustroj s četiri regionalna prvostupanjska suda (npr. jedan u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu) te Vrhovnim upravnim sudom u Zagrebu. Međutim, ne treba svaki predmet potpunu kontrolu drugostupanjskog suda. Zbog toga je potreban djelotvoran „filter“ između prvostupanjskog i drugostupanjskog suda (usporediti III.9).

III. Ostala ključna pitanja vezana za novi Zakon o upravnim sporovima

Osim gore navedenih temeljnih načela, radna grupa riješila je oko 80 drugih ključnih pitanja. Većina se odnosi na čisto tehnička pitanja poput rokova za podnošenje tužbe, minimalnog sadržaja tužbe, spajanja ili razdvajanja tužbi. Najvažnija pitanja su:

1. Utvrđivanje činjenica po službenoj dužnosti

Ukoliko činjenice nisu utvrđene u dovoljnoj mjeri, upravni sudovi to moraju učiniti po službenoj dužnosti (europski standard). Nije potrebno da to stranka zatraži. Predloži li stranke izvođenje dokaza, sud ga nije obvezan prihvatiti.

2. Aktivna legitimacija

U osnovi postoje tri koncepta u pristupu upravnim postupcima i upravnim sporovima: prvi svima daje pravo da ospore bilo koje upravno postupanje bez posebnih uvjeta (*actio popularis*). Taj vrlo široki koncept ne postoji u propisima država članica EU-a. Drugi koncept zahtijeva da tužitelj ima zakonski interes za osporavanje nekog upravnog postupanja. Tim se konceptom vodi sudska praksa na Europskom sudu pravde. Prema trećem konceptu pristup sudu dopušta se samo ako se tvrdi da su povrijeđena subjektivna prava.

Za nacrt novog Zakona predlaže se koncept kvalificiranog pravnog interesa. Taj koncept ne samo da odgovara pravu EU nego i nacrtu Zakona o općem upravnom postupku. Pristup upravnim postupcima i upravnim sporovima trebao bi, u načelu, biti reguliran na isti način.

3. Osiguranje pune suradnje stranaka

U nekim predmetima strankama je u interesu odugovlačiti postupke, posebice ako se osporavaju upravni akti kojima se stranci nalaže neka obveza. U nekim drugim predmetima stranke gube interes za svoju tužbu. U oba slučaja, stranke se često ne pridržavaju sudskih rješenja ili čak namjerno pokušavaju spriječiti sud u donošenju konačne odluke. Kako bi se sucima omogućilo da brzo i učinkovito postupaju u takvim predmetima, nacrt novog Zakona predviđa sljedeća zakonska rješenja:

a) Isključenje nepravovremenih očitovanja – Suci mogu strankama odrediti vremenski rok za iznošenje činjenica ili podnošenje dokaza. Ako se rok bez valjana razloga prekorači, sud ima pravo zanemariti nove činjenice ili dokaze ukoliko njihovo prihvaćanje dovodi do usporavanja postupka, a pod uvjetom da su stranke bile upućene u posljedice nepridržavanja roka.

b) Izostanak s usmene rasprave – Ako se stranke ne odazovu na usmenu raspravu, sud unatoč tome može donijeti konačnu odluku pod uvjetom da je poziv za raspravu bio dostavljen u skladu sa zakonom i da su stranke bile upoznate s posljedicama neodazivanja na poziv suda.

c) Fiktivno povlačenje tužbe – Ako tužitelj, unatoč rješenju suda, u danom roku (npr. dva mjeseca) ne upotpuni tužbu (npr. ne odgovori na upite suda, ne pošalje tražene dokumente itd.), sud može smatrati tužbu povučenom i okončati postupak, pod uvjetom da je tužitelj bio upoznat s posljedicama procesne neaktivnosti.

4. Vrste tužbi

Vrste tužbi moraju odgovarati sustavu pravnih lijekova iz nacrtu Zakona o općem upravnom postupku.

5. Kontrola diskrecijske ocjene

Prema novom nacrtu Zakona sudovi u pravilu rješavaju predmete meritornim odlukama (usporedi II.4). Ipak, taj koncept podliježe ograničenjima ako zakon upravnim tijelima daje pravo diskrecijske ocjene. Diskrecijska ocjena daje pravo upravnim tijelima da izaberu između nekoliko pravnih opcija. Radna grupa predlaže da se zbog načela diobe vlasti upravni sudovi ograniče na ispitivanje zakonitosti upravnih postupanja, ali bez ovlasti da nadziru njihovu svrsishodnost. Taj koncept ograničava suds-

ku kontrolu diskrecijskih odluka upravnog tijela na utvrđivanje zakonitosti primjene diskrecijskog prava. Ako sud zaključi da pravo diskrecijske ocjene nije bilo zakonito primijenjeno, on tu odluku ne može zamijeniti svojom diskrecijskom ocjenom, nego mora poništiti osporeni akt i vratiti predmet upravnom tijelu.

6. Značaj postupovnih grešaka u postupcima pred upravnim tijelima

Poništenje upravnog akta samo zbog povrede odredaba postupaka dvojbena je uspjeh tužitelja, jer bez obzira je li tužba podnesena radi izdavanja nekog upravnog akta ili se njome osporava upravni akt kojim se nalaže neka obveza, predmet nije riješen meritornom odlukom. U praksi će upravno tijelo u većini slučajeva poništiti akt zamijeniti novim, odlučujući u stvari kao i prije, te će tužitelji morati podnijeti novu tužbu. Iz tog je razloga djelotvornije – čak i s pozicije tužitelja – ograničiti utjecaj postupovnih grešaka na ishod tužbe kako bi se donijela meritorna odluka.

Stoga radna grupa predlaže da povrede pravila postupka nisu razlog za uvažavanje tužbe ukoliko očito nisu utjecale na meritornu odluku. To se posebice odnosi na predmete u kojim upravna tijela nemaju pravo diskrecijske ocjene.

Ipak, ne smije se dopustiti da upravna tijela sustavno zanemaruju postupovne odredbe zbog nedostatka sankcija. Stoga bi upravno tijelo u načelu trebalo snositi troškove postupka ako odluka sadrži postupovne greške koje ne dovode do poništenja upravnog akta.

7. Odluka Suda bez usmene rasprave (prvostupanjski sudovi)

Pravna stečevina Europske unije zahtijeva provođenje usmene rasprave barem pred jednim sudom (za pojediniosti usporediti III.1 i III.2c Strateškog dokumenta). Pravo na usmenu raspravu može biti u određenim slučajevima isključeno. Temeljeći se na tom zakonskom načelu, predlažu se sljedeće iznimke:

a) Prvostupanjski sudovi mogu donijeti odluku bez usmene rasprave ako su stranke dale pristanak u pisanom obliku prije donošenja završne odluke.

b) Prethodni pristanak stranaka nije potreban ako su činjenice u predmetu utvrđene i ako predmet ne predstavlja složeni pravni problem. Nakon što je sudska odluka dostavljena, stranka koja je izgubila spor može zatražiti provođenje usmene rasprave pred prvostupanjskim sudom ili uložiti žalbu. Ako stranka uloži žalbu, odriče se svog prava na usmenu raspravu.

8. Drugostupanjski sud kao žalbeni sud

Radna grupa predlaže da se ustanovi Vrhovni upravni sud kao žalbeni sud koji, ako je potrebno, može utvrđivati činjenice kao prvostupanjski sud. U suprotnom bi Vrhovni upravni sud morao prvostupanjskom sudu vratiti sve predmete u kojima činjenice nisu bile propisno utvrđene, što bi dovelo do nepotrebnog odugovlačenja postupaka. Ipak, u predmetima koji bi zahtijevali opsežni dokazni postupak, Vrhovni upravni sud će imati mogućnost da takve predmete vrati prvostupanjskom sudu.

Načelo obveznih usmenih rasprava (usporediti II.3 i III.7) ne primjenjuje se u postupku pred Vrhovnim upravnim sudom. Kako bi se ispunili zahtjevi koji proizlaze iz pravne stečevine EU, dovoljno je da sud na jednom stupnju provede usmenu raspravu. Ipak, usuglašenost s pravnom stečevinom zahtijeva usmenu raspravu ako Vrhovni

upravni sud temelji svoju odluku na novim činjenicama ili novim značajnim pravnim aspektima.

9. “Filter” između prvostupanjskog i drugostupanjskog suda

Svaki predmet ne zahtjeva dvostupanjsko rješavanje pred sudom. Kako se postupci u jednostavnim predmetima ne bi nepotrebno produžavali, potreban je djelotvorni “filter” između sudova prvog i drugog stupnja. Radna grupa predlaže model ocjenjivanja dopustivosti žalbe koji se pokazao kao djelotvorni “filter” između stupnjeva (npr. u Njemačkoj). Prema tom modelu, Vrhovni upravni sud u preliminarnim postupcima i bez usmene rasprave odlučuje o dopuštenosti ili nedopuštenosti žalbe na temelju zakonom strogo propisanih uvjeta. Ako se dopuštenje za žalbu ne dobije, prvostupanjska odluka postaje pravomoćna. Ako se dopuštenje za žalbu da, osporena odluka će postati predmet drugostupanjske kontrole. U kojim će se predmetima davati dopuštenje za žalbu još se mora detaljno odlučiti.

10. Troškovi parnice

U pravilu, stranka koja izgubi spor snosi troškove parnice. U slučaju djelomičnog uspjeha u sporu stranke snose troškove razmjerno uspjehu u sporu.

11. Izvršenje presuda

Odluke koje se odnose na novčane isplate ili povrat (pokretnih) predmeta izvršavat će se prema Ovršnom zakonu bez obzira je li izvršenje usmjereno prema osobi ili upravnom tijelu.

Ukoliko se upravno tijelo ne pridržava odluke koja ga obvezuje na donošenje upravnog akta, sud će po prijedlogu tužitelja upravnom tijelu izreći novčanu kaznu. Izricanje kazne može se ponavljati bez ograničenja. Prijedlozi za eventualne dodatne mjere (osobni sudski poziv odgovornim službenicima ili voditelju upravnog tijela, osobne kazne protiv odgovornih službenika, voditelja upravnih tijela ili voditelja viših upravnih tijela, imenovanje vanjskog povjerenika da donese upravni akt) moraju se podvrgnuti detaljnoj raspravi.

12. Odgodni učinak i skraćeni postupci

Prema trenutnom nacrtu novog Zakona o općem upravnom postupku, žalba protiv upravnog akta odgađa pravne posljedice tog akta. Ipak, upravno tijelo ima pravo ukinuti odgodni učinak žalbe. U tom slučaju, stranka čija su prava ili pravni interesi ugroženi može pred upravnim sudom zatražiti ponovno uspostavu odgodnog učinka..

Ta odredba daje učinkovitu privremenu zaštitu protiv izvršenja upravnog akta koji stranci nameće neku obavezu, ali se ne primjenjuje u predmetima u kojima se također zahtijeva privremena zaštita. Stoga se ta odredba mora nadopuniti odredbom koja upravnim sudovima dopušta da naloži privremene mjere kako bi osigurala zaštitu interesa stranke do završne sudske odluke u njezinu predmetu (npr. privremena zabrana raspolaganja).

13. Elektronska komunikacija

Ukoliko upravni sudovi ispune tehničke uvjete, nacrt novog Zakona dopušta elektronsku komunikaciju između stranaka i sudova, kao i upotrebu elektronskih spisa.

IV. Daljnji tijek projekta

Nakon što iznesene smjernice odobri Vlada Republike Hrvatske, radna grupa će izraditi nacrt novog Zakona o upravnim sporovima. Vezano za tromjesečnu odgodu projekta, završetak projekta planira se pomaknuti s kraja mjeseca studenog 2008. godine na veljaču 2009. godine. Predstavljanje nacrta Zakona planirano je za sredinu studenog 2008. godine. Kao posljednji korak, radna grupa sastavit će detaljne preporuke za primjenu novog Zakona, uključujući i prijedloge prijelaznih odredbi koje se tiču novog ustroja sudova i završetka postupaka po tužbama podnesenim prije stupanja na snagu novog zakona.

Aneksi:

Aneks 1: Strateški dokument za nacrt novog Zakona o upravnim sporovima

Kontakt:

Klaus Hage, Projektni menadžer

Upravni sud Republike Hrvatske

Frankopanska 16, 10000 Zagreb

tel: 00385-1-48 07 944

e-mail: khage@upravnisudrh.hr