

Hennig von Alten
Predsjednik Upravnog suda, Lueneburg

Wolfgang Pöschl
Potpredsjednik Višeg suda, Beč

Markus Thoma
Sudac Upravnog suda, Beč

Klaus Hage
Resident Twinning Advisor

CARDS 2004 Twinning projekt

Aktivnost 2.3 – Unapređenje radnih metoda i razvoj strategije upravljanja s ciljem smanjenja zaostataka

Strategija upravljanja s ciljem smanjenja zaostataka na Upravnom sudu

U ovom izvješću analiziraju se opcije učinkovitog smanjenja broja zaostalih predmeta na Upravnom sudu u razumnom vremenskom roku.

I. Uvod

Tijekom posljednje tri godine Upravni je sud zaprimao prosječno 14.400 novih predmeta godišnje, a rješavao oko 15.500 predmeta godišnje. Za 2007. godinu prosječno trajanje postupka pred Upravnim sudom iznosilo je tri godine i četiri mjeseca. Glavni razlog za ovakvo kašnjenje s postupcima jest golemi zaostatak koji iznosi 37.800 predmeta (29. veljače 2008.).

U ovom trenutku na Upravnom sudu radi 27 sudaca (ne uključujući predsjednika) i 30 sudskih savjetnika. Pet mjesta sudaca ispražnjeno je zbog odlaska sudaca u mirovinu. Očekuje se da će ta ispražnjena mjesta biti popunjena tijekom prve polovine 2008. Krajem 2007. dva suca i četiri sudska savjetnika nisu rješavali predmete, jer su im dodijeljeni drugi poslovi. Jedan sudac i dva sudska savjetnika zaposleni su u službi kurencije; jedan sudac i dva sudska savjetnika zaposleni su u službi evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse. U međuvremenu, sudac koji je radio u službi kurencije otišao je u mirovinu.

II. Pretpostavke

Predložena strategija upravljanja u svrhu smanjivanja zaostataka temelji se na sljedećim pretpostavkama:

1. Broj novih predmeta neće se značajno smanjiti tijekom sljedećih godina.

Ova je prognoza utemeljena na relativno stalnom broj novih predmeta tijekom zadnje tri godine. Broj novih slučajeva mogao bi se i povećati u bliskoj budućnosti. To uglavnom ovisi o tome koliko će skraćenih postupaka biti pokrenuto kad stupi na snagu novi Zakon o općem upravnom postupku. Nacrt novog Zakona o općem upravnom postupku po prvi put uvodi skraćene postupke u upravni spor. Koliko će takvih postupaka stići na sud ne može se predvidjeti.

2. Broj predmeta po sucu/sudskom savjetniku neće značajno porasti tijekom sljedećih godina.

Prema Okvirnim mjerilima za rad sudaca od 11. lipnja 2007., godišnje radno opterećenje sudaca iznosi 270 predmeta. Radno opterećenje za sudske savjetnike je jednako (usporedi br. XII čl. 1 Godišnjeg rasporeda poslova za suce i sudske savjetnike za 2008.). Nova Okvirna mjerila iz lipnja 2007. smanjila su radno opterećenje s 280/godišnje na 270/godišnje zbog sve veće složenosti predmeta. U 2007. godini – dakle godini u kojoj je vrijedilo staro mjerilo radnog opterećenja – prosječan broj predmeta za suce i sudske savjetnike (ne računajući suce i sudske savjetnike koji rade u službi kurencije i službi evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse) iznosio je 283 predmeta godišnje (15.874 riješenih predmeta na 56 sudaca/sudskih savjetnika).

Stručni tim nije mogao provesti detaljnu analizu godišnjeg radnog opterećenja, jer to nije bilo moguće u raspoloživom vremenu i uz raspoloživi proračun. Na temelju rasprava sa sucima i na temelju zapažanja stručnjaka nisu otkrivene naznake koje bi govornile da je godišnje radno opterećenje nerealno nisko. Tijekom boravaka u Zagrebu stručnjaci su stekli dojam da suci i sudski savjetnici naporno rade kako bi ispunili svoju mjesečnu kvotu predmeta. Nadalje, usporedba s godišnjim radnim

opterećenjem sudaca upravnih sudova u Austriji i Njemačkoj pokazuju da upravni suci u tim državama ne rješavaju više predmeta od svojih hrvatskih kolega.

Kako bi se povećala učinkovitost rada u pravosuđu, stručni je tim u izvješću od 31. ožujka 2008. («Preporuke za kratkoročne i srednjoročne promjene organizacije i radnih metoda Upravnog suda») preporučio i optimizaciju radnih metoda sudaca i sudskih savjetnika (usporedi stranice 6 do 9). Primijene li se te preporuke, moguće je očekivati umjereni porast broja riješenih predmeta po sucu/sudskom savjetniku. Međutim, učinak tih mjera još nije moguće kvantificirati. Stoga se svi proračuni u ovom izvješću temelje na pretpostavci da će suci i sudski savjetnici Upravnog suda i dalje rješavati prosječno 280 predmeta godišnje.

3. Novi Zakon o upravnim sporovima neće stupiti na snagu prije srpnja 2011.

Ova pretpostavka utemeljena je na sljedećem planu: radna grupa pripremit će nacrt do sredine studenog 2008. Nakon toga, radnu verziju treba prevesti na hrvatski jezik (do sredine siječnja 2009.). Zakonodavni postupak (konzultacije s ministarstvima, parlamentarne procedure) trajat će oko godinu dana. Nakon što Sabor donese zakon, potrebno je prijelazno razdoblje od oko 18 mjeseci kako bi se osnovali novi prvostupanjski sudovi (opremanje zgrada sudova, izbor novog osoblja, itd).

4. U državnom proračunu za 2008. godinu nisu predviđena sredstva za nove suce i sudske savjetnike.

III. Upravljačka strategija za smanjenje zaostataka

1. Cilj

Cilj smanjenja zaostataka jest omogućiti Upravnom sudu rješavanje predmeta «u razumnom roku» - kao što to zahtijeva čl. 6 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja je dio pravne stečevine EU-a. Općeprihvaćena definicija roka za rješavanje predmeta u svrhu ispunjenja ovog zahtjeva ne postoji. Europski sud za ljudska prava, kad odlučuje o tome je li pojedini predmet riješen u razumnom roku, uvijek sagledava okolnosti svakog pojedinog predmeta. Ovakav pristup ne može se primijeniti na problem o kojem je ovdje riječ. U svrhu razvoja

strategije upravljanja za smanjenje zaostataka treba definirati vremenski rok potreban za rješavanje prosječnih predmeta.

Stručni tim predlaže da trajanje sudskog postupka ne smije premašiti godinu dana po svakom stupnju.

2. Potrebne mjere

Gore definirani cilj može se ostvariti samo ukoliko broj novih predmeta ne premaši broj predmeta riješenih unutar godine dana. Stoga, postojeći zaostatak treba smanjivati sve dok se ne postigne taj cilj.

a) Kao prvi korak, stručni tim predlaže smanjenje postojećeg zaostatka s 37.800 na 20.000 predmeta do kraja lipnja 2011. To znači da do lipnja 2011. broj riješenih predmeta mora premašiti broj novih predmeta za 18.000. Ako uzmemo u obzir pretpostavke 1 i 2, to će zahtijevati zapošljavanje 17 novih sudaca ili sudskih savjetnika.

- Na temelju pretpostavki 3 i 4, predviđeno smanjenje treba ostvariti od siječnja 2009. do lipnja 2011. (= 30 mjeseci). To iznosi 7200 dodatnih predmeta godišnje – 7200 u 2009. i 2010., plus 3600 u prvoj polovici 2011. ($2 \times 7.200 + 3.600 = 18.000$).

- Statistički podaci za zadnje tri godine pokazuju da broj riješenih predmeta već sada premašuje broj novih predmeta za oko 1100 predmeta godišnje. Taj broj treba oduzeti od broja novih predmeta godišnje, tako da ostaje 6100 novih predmeta godišnje ($7.200 - 1.100 = 6.100$).

- Na temelju pretpostavke da svaki sudac/sudski savjetnik prosječno godišnje riješi 280 predmeta (vidi pretpostavku 2), potrebna su 22 nova suca/sudska savjetnika, kako bi se ostvarilo gore definirano smanjenje ($6.100 : 280 = 22$).

- Broj od 22 nova suca/sudska savjetnika može se smanjiti za pet ako se rasformira služba kurencije i ako se broj osoblja koje radi u službi evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse smanji sa tri na jednu osobu. Osobe u tim službama ne rješavaju predmete. Za više detalja u vezi ove preporuke, molimo pogledajte izvješće

od 31. ožujka 2008. (stranice 3 do 5). Ako se primijeni ova preporuka, treba zaposliti «samo» 17 novih sudaca/sudskih savjetnika. ($22 - 5 = 17$).

b) Ako se korak 1 provede kako je predloženo, do kraja lipnja 2011. preostat će oko 20.000 predmeta. To bi značilo oko 260 predmeta po sucu/sudskom savjetniku (20.000 predmeta: 78 sudaca/sudskih savjetnika = 260; 78 sudaca/sudskih savjetnika = 62 «starih» sudaca/sudskih savjetnika manje jedan «stari» sudac za službu evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse plus 17 «novih» sudaca/sudskih savjetnika). Preostali predmeti rasporedili bi se na sljedeći način:

- Oko 14.000 predmeta ostalo bi na Upravnom sudu, koji će, nakon što na snagu stupi novi ZUS, funkcionirati kao drugostupanjski sud. Za te predmete primjenjivao bi se stari ZUS.

- 6000 «novijih» predmeta prebacilo bi se na novi prvostupanjski sud. U protivnom novi sudovi ne bi mogli odmah započeti s radom, jer bi morali čekati dolazak novih predmeta. Za prebačene predmete primjenjivao bi se novi ZUS. Suci i sudski savjetnici na prvostupanjskim sudovima trebali bi od samog početka primjenjivati novi ZUS.

Stručni tim shvaća da Upravnom sudu više neće biti potrebno 78 sudaca i sudskih savjetnika, ukoliko se implementira dvostruka jurisdikcija kao što je predloženo u prvom dijelu ovog projekta (usporedi Stratešku studiju za izradu nacrtu novog Zakona o upravnim sporovima). Budući da se suci ne mogu prebaciti na drugi sud protiv svoje volje, smanjenje bi se moglo provesti na sljedeći način:

- Broj sudskih savjetnika mogao bi se smanjiti tako da se neki od njih unaprijede u suce na jednom od novih prvostupanjskih sudova ili tako da se prebace na neke od tih sudova.

- Broj sudaca mogao bi se smanjiti tako što se ne bi popunjavala mjesta sudaca koji odlaze u mirovinu. Sveukupno 11 sudaca otići će u mirovinu od 2012. do 2016., a od njih, čak će osam biti umirovljeno u 2012. i 2013.

Stručni tim svjestan je i toga da se na prvi pogled čini kako je zapošljavanje novih sudaca i sudskih savjetnika u proturječju s nastojanjima Hrvatske da smanji ili barem ne povećava broj državnih službenika i sudaca. Međutim, u vezi ovog pitanja svi dijelovi uprave i pravosuđa ne mogu se tretirati na isti način: pregled koji je pripremila Udruga europskih upravnih sudaca (*Association of European Administrative Judges AEAJ*) pokazuje da u usporedbi s većinom europskih država Hrvatska ima znatno niži broj upravnih sudaca u odnosu na broj stanovnika. To je vidljivo iz sljedeće tabele:

Država	Omjer upravnih sudaca na broj stanovnika
Hrvatska	oko 1 : 136.000
Austrija	oko 1 : 28.000
Estonija	oko 1 : 52.000
Finska	oko 1 : 35.000
Francuska	oko 1 : 53.000
Njemačka	oko 1 : 36.000
Grčka	oko 1 : 100.000
Italija	oko 1 : 131.000
Latvija	oko 1 : 47.000
Luksemburg	oko 1 : 33.000
Poljska	oko 1 : 74.000
Slovenija	oko 1 : 50.000
Švedska	oko 1 : 26.000

IV. Alternative

Zapošljavanje novih sudaca/sudskih savjetnika nema alternativu ukoliko se zaostaci žele smanjiti u razumnom roku. Primjerice, ako bi se implementirale samo preporuke vezane uz službu kurencije i službu evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse,

zaostatak bi se morao smanjiti sa 21.000 predmeta na 17.000 predmeta, kako bi se zaostali predmeti mogli riješiti u godinu dana (61 sudac/sudski savjetnik x 280 predmeta godišnje = 17.000). U tom slučaju, broj riješenih predmeta premašio bi broj novih predmeta za oko 2500 godišnje (1.100 + 5 x 280 = 2.500). Na taj bi način trebalo više od osam godina da Upravni sud dođe do toga da nadolazeće predmete rješava unutar godinu dana (21.000 : 2500 = 8,4).

Brzina smanjenja zaostataka ovisi o broju dodatno zaposlenih sudaca/sudskih savjetnika. Taj odnos prikazan je u ovoj tabeli:

Broj dodatnih sudaca /sudskih savjetnika	Broj riješenih predmeta koji premašuje broj novih predmeta (godišnje)	Broj preostalih predmeta (kraj lipnja 2011.)
17 + 5	7.200	20.000
15 + 5	6.700	21.250
13 + 5	6.150	22.600
11 + 5	5.600	24.000
9 + 5	5.000	25.500
7 + 5	4.450	26.900
5 + 5	3.900	28.250
3 + 5	3.350	29.600
0 + 5	2.500	31.800

V. Zaključak

Zaostatak predmeta na Upravnom sudu može se smanjiti u razumnom roku isključivo kombinacijom više mjera. Najvažnija mjera je zapošljavanje novih sudaca/sudskih savjetnika. Ovu mjeru potrebno je kombinirati s mjerom zatvaranja službe kurencije i smanjenjem broja osoblja u službi evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse.

Nakon što novi ZUS stupi na snagu, prvostupanjski sudovi pomoći će u rješavanju starih predmeta.

Zagreb, 3. travnja 2008.

Hennig von Alten

Wolfgang Pöschl

Markus Thoma

Klaus Hage