

Hennig von Alten
Predsjednik Upravnog suda, Lüneburg

Jaka Curković
Sutkinja pri Višem sudu za socijalno osiguranje, Mainz

CARDS 2004: Twinning projekt

"Podrška razvoju učinkovitijeg, efikasnijeg i modernijeg rada i funkcioniranja Upravnog suda Republike Hrvatske"

Aktivnost 2.1: Funkcionalno-organizacijski pregled Upravnog suda s obzirom na buduće izmjene Zakona o općem upravnom postupku

Izveštaj o pregledu organizacije provedenom između 7. i 9. studenog

I.

U kontekstu gore spomenutog projekta, u razdoblju od 7-9. studenog 2007. godine obavili smo analizu na Upravnom sudu Republike Hrvatske. Svi su se razgovori odvijali u vrlo srdačnom, otvorenom i kolegijalnom ozračju. Naši su hrvatski kolege bili jako dobro pripremljeni i davali su potpune odgovore na naša pitanja. Dobili smo detaljne informacije i neograničen pristup svim prostorijama u zgradi suda. Detaljno smo razgovarali o tehničkoj opremi i sudskim postupcima. 7. studenog 2007. sudjelovali smo na sjednici prvog vijeća III Odjela.

II.

Republika Hrvatska ima nezavisan Upravni sud od 1977. godine. Sudsku je zaštitu prije jamčio Vrhovni sud Republike Hrvatske. Postupanje Upravnog suda utemeljeno je na:

- Ustavu Republike Hrvatske, ožujak 2001. godine
- Zakonu o upravnim sporovima (ZUS) iz 1992. godine
- Zakonu o sudovima od 15.12.2005. godine
- Sudskom poslovniku iz 2006. godine sa 424 članka.

Pregledom je bio obuhvaćen i važeći raspored poslova predsjednika Upravnog suda za suce i ostale zaposlenike (Godišnji raspored poslova za suce i sudske savjetnike i Godišnji raspored poslova za sudske službenike i namještenike za 2007. godine); odluka predsjednika Upravnog suda Hrvatske koja se odnosi na organizaciju od 30. lipnja 2006. godine (Pravilnik o unutarnjem redu Upravnog suda RH); propis Ministarstva pravosuđa od 6. lipnja 2007. godine koja definira radno opterećenje sudaca (Okvirna mjerila za rad sudaca); propis Ministarstva pravosuđa od 8. lipnja 1997. godine o potrebnom broju državnih službenika i namještenika, uključujući sudske savjetnike na sudovima u Republici Hrvatskoj (Okvirna mjerila za određivanje broja službenika i namještenika); i propisi o plaćama sudaca i ostalih namještenika,

1. veljače 2000. godine (Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika; Zakon o državnim službenicima i namještenicima).

III.

Upravni sud nadležan je za cijeli teritorij Republike Hrvatske (članak 3, ZUS). Ne postoji druga instanca. Izraz "upravna stvar" definiran je uže nego u Njemačkoj, tako da posljedično tome npr. ne postoji pravna zaštita od "faktičnih akata". Skraćeni postupak (npr. uspostava suspenzivnog učinka) nije predviđen ZUS-om koji se trenutno primjenjuje. Prema članku 17. ZUS-a, postoji mogućnost da se nadležnom državnom tijelu podnese zahtjev za odgodom izvršenja osporavanog upravnog akta; odbijanje zahtjeva od strane državnog tijela smatra se (i kvalificira) upravnim aktom protiv kojega je moguće pokrenuti sudski postupak.

Nadležnost Upravnog suda nije regulirana općom odredbom. Prema članku 2, stavku 1 ZUS-a, Upravni sud nadležan je za sporove koji se odnose na upravne akte. Nadalje, nadležnost Upravnog suda obuhvaća i predmete obuhvaćene člancima 66 i 67 ZUS-a (članak 66 ZUS-a: . . . *za zaštitu Ustavom zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita*; članak 67: . . . *za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ukoliko je takva sloboda ili pravo povrijeđeno nezakonitom radnjom službene osobe u nekom državnom tijelu ili* . . .) i druge upravne sporove (npr. tržišno nadmetanje, intelektualno vlasništvo i javna nabava).

IV.

Upravni sud smješten je na nekoliko katova uredske zgrade u centru Zagreba. Uredska zgrada detaljno je renovirana 2005. godine, prije useljenja Upravnog suda. Sva su radna mjesta opremljena novim uredskim namještajem i osobnim računalima. Sva su računala u zgradi umrežena. Dok suci i neki sudski savjetnici imaju vlastite urede, uredi zaposlenih u sudskoj pisarnici i administrativnog osoblja poprilično su pretrpani, sa do četiri radna mjesta po uredu. Sud ima dvije konferencijske dvorane i skromnu knjižnicu. Prostorije suda u kojima bi se održavale usmene sudske rasprave ne postoje. Temeljito obnovljene prostorije u podrumu većim se dijelom koriste za čuvanje dokumenata. Osim toga, u podrumu su smješteni i mala kantina i višenamjenske prostorije.

Upravni sud Republike Hrvatske ima 121 zaposlenika.

1. 32 suca i sutkinje (ne uključujući predsjednika Upravnog suda)
2. 30 sudskih savjetnika (12 viših sudskih savjetnika i 18 sudskih savjetnika) i
3. 45 državnih službenika i 13 namještenika

30 sudaca i 26 sudskih savjetnika radi u 10 vijeća. Jedan sudac i dva sudska savjetnika rade u službi kurencije (služba za formalnu provjeru novih sudskih tužbi), usporedi s točkom VII. 2. U takozvanoj službi evidencije (Služba evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse; usporedi sa točkom VII. 4) radi jedan sudac i dva sudska savjetnika.

V.

U skladu sa člankom 109, stavkom 4 Zakona o sudovima, predsjednik se imenuje na četiri godine, s time da ga Ministarstvo pravosuđa može imenovati na još jedan mandat. Njegove dužnosti uključuju vođenje, organiziranje i zastupanje Upravnog suda pred javnošću. Ukoliko predsjednik ne dobije još jedan mandat na raspolaganje, može se vratiti na svoju izvornu sudsku funkciju u sudu (članak 109, stavak 5 Zakona o sudovima).

Upravni sud ima glasnogovornika (usporedi članak 31. Zakona o sudovima). Upravni sud ima tri odjela. Na mjestu predsjednika svakog odjela nalazi se sudac. Postoji i zamjenik predsjednika odjela. Općenito, odjeli su zaduženi za slijedeća pravna područja:

1. Prvi odjel je mirovinsko-invalidsko-zdravstveni odjel. Pravna područja: mirovinsko i zdravstveno osiguranje, socijalno osiguranje, prava hrvatskih branitelja, azil.
2. Drugi odjel je financijsko i radno-pravni odjel. Pravna područja: financijsko i radno pravo, privatizacija, javna nabava i tržišno natjecanje.
3. Treći je odjel imovinsko-pravni odjel. Pravna područja: imovinsko, stambeno, građevinsko, komunalno pravo, pravo intelektualnog vlasništva i pristupa informacijama i opća uprava.

Svaki odjel ima tri ili četiri vijeća. Na čelu svakog od tih vijeća nalazi se predsjednik vijeća. U vijećima rade još dva suca (članak 3, stavak 2, ZUS-a). Osim toga, svakom su vijeću dodijeljena i dva do tri sudska savjetnika. Svako vijeće ima jednog višeg sudskog savjetnika i jednog ili dva sudska savjetnika. Kvalifikacije sudskih savjetnika definirane su u člancima 119 i 120 Zakona o sudovima. Članak 119 Zakona o sudovima razlikuje višeg sudskog savjetnika i sudskog savjetnika. U višeg sudskog savjetnika mogu se promaknuti samo one osobe koje su minimalno dvije godine radile kao sudski savjetnik, državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika, odvjetnik ili javni bilježnik. Ostale osobe mogu postati viši sudski savjetnici ako su se pet godina nakon završetka pravne izobrazbe radili na "drugim pravnim poslovima".

Prema članku 123, stavku 1 hrvatskog Ustava, suce imenuje i razrješava Državno sudbeno vijeće. Oni su prema članku 117, stavku 2 " samostalni i neovisni u suđenju". Prava i obveze sudaca regulirana su člancima 76-105 Zakona o sudovima.

Svi suci hrvatskog upravnog suda imaju jednaku plaću. To znači da ni predsjednik odjela, ni predsjednik vijeća ne primaju veću plaću. Njihova je plaća 4.5 puta veća od prosječnog prihoda svih zaposlenika unazad dvije godine, kako je utvrdio Vladin Ured za statistiku. Plaća predsjednika Upravnog suda 5.0 puta je veća od spomenutog prosječnog prihoda.

U Upravnom sudu Republike Hrvatske trenutno su uz predsjednika zaposlena 32 suca i sutkinje. Osamnaest je sudaca staro između 60 i 70 godina (prema članku 122, stavku 1 hrvatskog Ustava, mandat sudaca završava kad navrše 70 godina), šest sudaca ima između 50 i 60 godina, a osam između 40 i 50 godina. Do kraja 2007. godine, u mirovinu će otići četiri suca, a do veljače 2008. još jedan. Njihova se mjesta vjerojatno neće na vrijeme popuniti. Upraznjena sudačka mjesta planira se

popuniti dokazanim sudskim savjetnicima. Proces podnošenja prijave za imenovanje već je započeo. Budući da u Upravnom sudu radi više od 20 sudaca, predsjednik Upravnog suda oslobođen je rada u vijeću sukladno članku 109, stavku 2 Zakona o sudovima.

Osim toga, predmete rješava i 26 sudskih savjetnika. Sudski su savjetnici dodijeljeni točno određenom sucu i zaduženi su za svoje predmete, tj. samostalno rade na predmetima i svom sucu izvjestitelju daju svoj prijedlog presude. Međutim, sudski savjetnici ne potpisuju presude.

Prema sadašnjem organizacijskom planu Upravnog suda radno opterećenje svakoga suca i sudskog savjetnika je 280 predmeta godišnje. Za predsjednike odjela radno opterećenje je 16 predmeta mjesečno. U skladu s Okvirnim mjerilima za rad sudaca Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske od 1. srpnja 2007. godine radno opterećenje je 270 predmeta po kalendarskoj godini. Mjerila uključuju opterećenje odbačajima tužbi, odustajanjima od tužbe, ponovnim otvaranjem postupka. Suci i sudski savjetnici Upravnog suda Hrvatske ispunjavaju normu. Naime, u prosjeku se mjesečno rješava oko 26 predmeta (26 x 10.5 mjeseci = 273 predmeta). Svaki se mjesec bilježi broj riješenih predmeta svakog zaposlenika.

Pritisak na rad je velik. Ako sudac ne ispuni predviđenu godišnju normu, predsjednik relevantnog suda mora protiv njega pokrenuti disciplinski postupak, uz mogućnost uklanjanja s dužnosti, u skladu s člankom 78 Zakona o sudovima. Suci i sudski savjetnici Upravnog suda redovito premašuju zadanu normu, tako da gore navedeni disciplinski postupak na Upravnom sudu nikada nije pokrenut.

U službama koje ne rješavaju predmete u Upravnom sudu zaposleno je 58 osoba, koje rade u službi za prijem pošte, službi za unutarnju obradu, sudskoj pisarnici (jedna za svaki odjel), službi prijepisa sa 17 zaposlenika, osiguranju i knjižnici. Radno vrijeme je od 8:00 do 16:00. Osoblje zaposleno u kantini i osoblje koje čisti radi od 7:30 do 15:30. Dnevna pauza traje 30 minuta i predviđena je u razdoblju od 10:30 do 11:00 sati (članak 5 Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog suda RH od 30.6.2006.). Iako suci nemaju točno određeno radno vrijeme, obično u sudu rade u gore naznačeno radno vrijeme.

Sva su radna mjesta opremljena osobnim računalom i monitorom. Određen broj sudaca ne služi se računalima koja su im na raspolaganju. Po našem mišljenju, sudska pisarnica ima u cijelosti funkcionalan i uzoran uredski program, u kojem se svi predmeti mogu pohraniti zajedno s relevantnim podacima, što omogućuje brz pristup istima u svrhu dobivanja potrebnih podataka.

VI.

U proteklih je nekoliko godina Sud očito bio pod snažnim pritjecanjem velikog broja novih i nezaključenih predmeta. Od 1.1.1997. do 30.10.2007. zaprimljeno je ukupno 160,774 predmeta i dodatnih 6,291 "ostalih podnesaka". Većina njih (točno 53%) spada u nadležnost prvog odjela.

Dok je broj predmeta upućenih Sudu u prvim godinama nakon osamostaljenja Republike Hrvatske u prosjeku iznosio oko 7,000, broj tužbi upućenih Upravnom

sudu 1998/1999. godine koji su se odnosili samo na mirovine, iznosio je prosječno 25.000. Posljedično, sud se nije uspio oporaviti od velikog priliva predmeta, jer već godinama godišnje prispjeva između 11,400 i 15,000 novih predmeta. S druge strane, godišnji broj zaključenih predmeta otprilike je jednak ili čak i veći od prosječnog broja novih predmeta. Trenutno se na Upravnom sudu nalazi oko 39.000 nezaključenih predmeta (zaostaci); dvanaest ih je posto starije od tri godine. Predmeti se strogo biraju i obrađuju prema vremenu dospjeća. U prosjeku su za zaključivanje predmeta potrebne oko tri godine.

Opterećenje suda vidljivo je i iz sudskih statistika za:

- rujan 2007.
- 2006. godinu
- godine između 2000. i rujna 2007.
- 1997. godinu do listopada 2007.

Rujan 2007.

Broj predmeta 1.9.2007.	39,487
Novi predmeti	793
Zaključeni predmeti	1,334
Broj predmeta 30.09.2007.	38,946

Statistika za godinu 2006.

Broj predmeta 01.01.2006.	39,262
Novi predmeti	15,250
Zaključeni predmeti	14,612
Broj predmeta 31.12.2006.	39,900

Statistika od 2000. do 30.09.2007.

	Novi predmeti	Zaključeni predmeti
2000	12,574	11,900
2001	14,272	11,825
2002	12,009	15,546
2003	12,621	15,022
2004	11,391	15,753
2005	13,410	15,995
2006	15,250	14,612

2007 (do 30.09.)	11,953	11,596
	103,480	112,250

Veliki broj novih predmeta, značajan broj godišnje riješenih predmeta, velika količina nezaključenih predmeta i dugo razdoblje zaključivanja predmeta trenutno predstavljaju veliko opterećenje u radu Upravnog suda. Zapravo, sudski se obrađuju samo najstariji predmeti (oko 2.200). Predmeti koji još uvijek nisu u radu uredno se pohranjuju u podrum, u niz ormara u hodnicima i prostorijama suda. Zaključeni spisi (trenutno ih ima više od 130.000) čuvaju se 10 godina (djelomično u podrumu Upravnog suda i djelomično u drugim zgradama izvan grada), nakon isteka kojeg vremena se uništavaju, uz izuzetak sudskih presuda. Dužina razdoblja čuvanja dokumenata definirana je člankom 248 Sudskog poslovnika iz 2006. godine

VII.

Upravni spor većim dijelom regulira Zakon o upravnim sporovima (ZUS), 1992. godine.

1.

Predmet započinje slanjem tužbe poštom ili neposrednom predajom Upravnom sudu između 9:00 i 13:00 sati (članak 6 Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog suda RH od 30.6.2006.). Pokretanje upravnog spora moguće je i telefaksom, ali se rijetko obavlja na taj način. Zakon ne predviđa podnošenje tužbi u obliku memoranduma ili transkripta pred sudskim zapisničarom i stoga nije moguće. Nije moguće podnijeti pisanu tužbu u poštanski sandučić suda, jer izvan zgrade nije postavljen poštanski sandučić. Strankama su od 13:00 do 15:00 sati dostupne telefonske informacije (članak 6. Pravilnika o unutarnjem redu Upravnog suda RH od 30.6.2006.).

Razdoblje za podnošenje tužbe je 30 dana od primitka upravnog akta. Poštanskim žigom dokumentirano uručenje poštanskom uredu u roku dovoljno je da se ispoštuje rok za podnošenje tužbe. Prilikom podnošenja tužbe Upravnom sudu nije obvezno imati odvjetnika. Međutim, 60-70% tužbi podnose odvjetnici. Stranke snose svoje vlastite troškove (članak 61. ZUS-a), tako da nije moguća nadoknada troškova podnositeljima tužbe koji dobiju spor.

2.

Kad sud zaprimi tužbu ista se ovjerava pečatom s datumom primitka i otvara se spis. Program za evidentiranje automatski dodjeljuje referentni broj, koji se elektronski pohranjuje. Suci i sudski savjetnici nemaju pristup programu za evidentiranje. Tužitelji i tužena tijela, i nitko osim njih, zavode se u spis predmeta. U spisu se svaki pojedini podnesak (list papira) obilježava datumom i glavnim sadržajem. Potom se svaki list bilježi brojem stranice i prilaže u spis predmeta.

Spis se zatim prosljeđuje službi kurencije, a u ovoj se fazi, u skladu s člankom 27. ZUS-a provjerava ima li tužba sve potrebne elemente da bi se po njoj moglo postupati. U ovoj službi trenutno rade sudac koji odlazi u mirovinu u veljači 2008.

godine, viši sudski savjetnik i sudski savjetnik. Oni provjeravaju zadovoljavaju li te pristigle tužbe tehničke zahtjeve poput potpisa, poštivanja rokova i nadležnosti. Od stranaka se zatim pisanim rješenjem traži (uglavnom obrazac) da uklone nedostatke i dostave dokumentaciju koja nedostaje, itd.

Sudac ili sudski savjetnik u toj službi tada traži odgovor od tuženog tijela, kao i da u roku od 20 dana dostavi originalni spis predmeta. Ukoliko predmet nije dostavljen u roku moguće je produljenje roka za osam dana. Sudac ili sudski savjetnik u toj službi provjerava primitak odgovora na tužbu i spise predmeta.

Kad se dostavi sva dokumentacija, spis predmeta šalje se u sudsku pisarnicu. Spisi se ne prenose drugom sucu ili nadležnom odjelu. Nakon toga se obustavljaju sve daljnje radnje dok predsjednik odjela ne pošalje "zahtjev" za davanje u rad novih predmeta. Dodatni pisani podnesci prilažu se u spis bez daljnjeg postupanja.

Nadležnom odjelu odmah se daje u rad samo povlačenje tužbe i zaključuje se formalnom odlukom mjerodavnog vijeća. Postupci između povlačenja sudske tužbe i odgovarajuće odluke mjerodavnog vijeća traju oko tri mjeseca. Služba kurencije može "hitne" predmete trenutno poslati nadležnom vijeću.

Pritužbe na trajanje postupaka i slično prilažu se u spis u sudskoj pisarnici i na njih se ne odgovara ako se odnose na predmet koji još nije na došao na red za donošenje odluke. Predsjednik Upravnog suda odgovara jedino na predstavke koje su adresirane na njega, ali isključivo u obliku pisma obrasca. Predsjednik u ovoj fazi odlučuje treba li se ubrzati davanje predmeta u rad, iako još nije došao na red za obradu.

Sud svakodnevno ima dvadesetak posjetitelja koji se većinom dolaze raspitati o svom predmetu, ali im se ne daju informacije o statusu njihove tužbe. Odvode se u vrlo malenu sobu bez stolica, u blizini ulaza i osoblje ih obavještava da ne mogu dobiti niti ime nadležnog suca, niti mogućnost da s tim sucem razgovaraju. Jednako se tako odgovara i na telefonske upite. Vrhovni je sud u 2006. godini zaprimio oko 2,100 pritužbi na trajanje obrade predmeta u Upravnom sudu. Vrhovni sud u tom slučaju zatraži izjavu (komentar) Upravnog suda, koji mu odgovara kratkim pismom obrascem.

3.

Nakon približno tri godine, najstariji se predmeti odjela dostavljaju sucu mjerodavnog odjela, ukoliko to dozvoljava njegovo trenutno radno opterećenje. Na zahtjev predsjednika odjela, sudac preuzima između 30 i 50 predmeta koji su dio zaostatka, od kojih poslovni uredski program odabire primjerenu kvotu pravnih područja prema abecedi i datumu zaprimanja spisa. Predsjednik potom službeno raspodjeljuje predmete sucima. Voditelj odjela potpisuje da je odjel zaprimio spise. Sudac ili sudski savjetnik započinju obradu predmeta. Presuda se donosi prosječno u roku od pet mjeseci od raspodjele predmeta.

Na tjednim sjednicama vijeća osim predsjedavajućeg suca sudjeluju suci i sudski savjetnici određenog vijeća. Sudac/sudski savjetnik koji podnosi izvještaj usmeno iznosi činjenice predmeta i predlaže presudu. Na sjednici na kojoj smo sudjelovali,

raspravljalo se o i donesene su presude za 24 predmeta. Obično se na sjednici riješi oko 40 predmeta. Svaki sudac ili sudski savjetnik prezentirao je između tri i pet predmeta. Za neke je predmete bilo potrebno više vremena, ali većinom se na raspravljanje predmeta troši malo vremena. U jednom je predmetu bilo odlučeno poništenje osporenog upravnog akta i vraćanje predmeta upravnom tijelu. U svim su drugim predmetima tužbe odbijene. Nakon vijećanja, sudac/sudski savjetnik koji je prezentirao predmet piše presudu. Presudu potom potpisuju predsjedavajući sudac, drugi sudac i sudski zapisničar. Treći sudac ne potpisuje.

4.

Odluka se nakon potpisivanja, zajedno sa spisom, šalje u takozvanu službu evidencije (služba evidencije praćenja i proučavanja sudske prakse), koju sukladno članku 36, stavku 1 Zakona o sudovima, moraju imati sudovi koji zapošljavaju više od 20 sudaca. Posao službe za evidenciju je "praćenje i kontrola sudskih postupaka". Kontrolu vrše jedan sudac i dva viša sudska savjetnika (jedna osoba po odjelu); oni su odgovorni samo za provedbu kontrole i ne sudjeluju u radu vijeća. Sudac ili sudski savjetnik koji radi u službi evidencije svaki mjesec provjeri oko 350 presuda, ovisno o broju vijeća u odjelima. Ukoliko se slaže s odlukom, presuda se prosljeđuje u prijepis. Ako služba evidencije ne prihvati presudu, jer odstupa od starije presude (presedan), vijeće ponovno razmatra presudu. Svaka služba evidencije ospori između 15 i 20 presuda mjesečno, a iste se moraju ponovo razmotriti.

Ako vijeće usvoji prigovore službe evidencije, izmijenit će svoju prvobitnu presudu. S druge strane, ako vijeće ustraje na svom mišljenju, svi suci iz odjela zajednički razmatraju predmet i, ako se ne postigne konsenzus, glasa se o pravnom stajalištu. Na sastancima odjela u glasanju može sudjelovati i predsjednik Upravnog suda. Rezultat glasanja obvezujući je za vijeće i suca nadležnog za predmet.

Nakon izrade čistopisa, odluka se službeno dostavlja svim strankama. Na kraju se sudski troškovi naplaćuju ovisno o vrijednosti predmeta, koju procjenjuju suci. U nekim predmetima – obično predmetima pod nadležnošću prvog odjela – nije potrebno platiti nikakve sudske troškove. Tužitelji mogu zatražiti oslobađanje od sudskih troškova. O tome odlučuje nadležni sudac.

Lüneburg/Mainz, 3.12.2007.

Hennig von Alten

Jaka Curković