

Kratak kritički osvrt na Zakon o upravnim sporovima

Republika Hrvatska je nakon stjecanja svoje samostalnosti i neovisnosti samo nastavila s kontrolom upravnih akata u obliku upravnog spora jer je takva kontrola postojala i u vrijeme kada se Republika Hrvatska nalazila u sastavu bivše SFRJ, koju kontrolu Upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud) kao specijalizirani sud za tu vrstu sporova, obavlja još od 1977 godine, do kada je upravne sporove rješavao Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Zakon o sudovima („Narodne novine“ br. 150/05 i 16/07) propisao je da Upravni sud odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata (upravni sporovi) te obavlja i druge poslove određene zakonom (članak 23), a članak 3. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima propisao je da upravne sporove rješava Upravni sud Republike Hrvatske.

Upravni spor vodi se po odredbama Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu ZUS), koji je preuzet u pravni sustav Republike Hrvatske iz bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine „, br. 53/91). Prilikom preuzimanja neke odredbe su brisane, a neke izmijenjene odnosno dopunjene. Nakon preuzimanja ZUS-a u dva navrata izvršene su izmjene navedenog Zakona i to Zakonom o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br.9/92 i 77/92).

ZUS sadrži postupovne odredbe koje u većem dijelu predstavljaju dobra postupovna rješenja kod čega je potrebno naglasiti da u odnosu na ona postupovna rješenja koja nisu uređena tim zakonom, ZUS upućuje na odgovarajuću primjenu Zakona o parničnom postupku (članak 60. ZUS-a). Međutim, neka postupovna rješenja nisu u suglasju sa zakonodavstvom Europske unije, a poglavito s člankom 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“ , Međunarodni ugovori, br. 18/97,6/99-pročišćeni tekst,8/99,14/02 i 1/06).

U nastavku daje se pregled nedostataka ZUS-a.

Uz članak 6., članak 7.,i članak 9.ZUS-a

Upravni spor može se voditi samo protiv konačnog upravnog akta.

ZUS daje definiciju upravnog akta i govori o upravnom sporu protiv akta državnog tijela i organizacije s javnim ovlastima kojim se u upravnoj stvari rješava o pravu i obvezi pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari (Članak 6. stavak 2.)

U obavljanju sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata nema naročitih problema i poteškoća oko utvrđivanja karaktera pojedinačnog akta kada su u pitanju akti upravnih tijela odnosno tijela državne uprave i tijela lokalne uprave, jer je glavni posao tih tijela neposredna provedba propisa rješavanjem u upravnim stvarima o pravima i obvezama građana i drugih subjekata.

Problemi se pojavljuju kada su u pitanju pojedinačni akti drugih državnih organa i tijela i pojedinačni akti organizacija odnosno tijela koja imaju javne ovlasti s obzirom da njihova osnovna djelatnost nije neposredna primjena propisa rješavanjem upravne stvari. Stoga se kod ocjene zakonitosti takvih pojedinačnih akata češće pojavljuje pitanje karaktera akta, jer u slučaju da je pokrenut upravni spor protiv pojedinačnog akta koji nije upravni akt Sud ne može ulaziti u ocjenu osnovanosti tužbe protiv takvog akta već tužbu valja odbaciti (članak 30. stavak 1. točka 2. ZUS-a).

ZUS daje samo definiciju upravnog akta, međutim definiciju upravne stvari ZUS ne daje. Ne postoji opća zakonska definicija upravne stvari pa Upravni sud u spornim slučajevima tumači da li je u pitanju upravna stvar te da li postoje uvjeti za pružanje upravnosudske zaštite ili tužbu valja odbaciti (članak 30 stavak 1. točka 2. ZUS-a).

Stoga će kroz normativne promjene koje slijede kako u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku, tako i u odnosu na ZUS definiciju upravnog akta kao i definiciji upravne stvari trebati pokloniti posebnu pažnju, a sve u cilju sveobuhvatne upravnosudske zaštite.

Odredbom članka 6. dana je definicija upravnog akta, a odredbom članka 9. propisano je da se upravni spor ne može voditi protiv akata u stvarima u kojima je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora. Iako članak 9. govori samo o aktima, a članak 6. o upravnim aktima, u upravnosudskoj praksi odredba članka 9. se tumači na način da se ista odnosi na upravne akte.

Primjer u kojem je sudska zaštita protiv upravnog akta državnog tijela osigurana izvan upravnog spora je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju („Narodne novine“ br.114 /01), koji je sudsku zaštitu protiv upravnog akta osigurao izvan upravnog spora podnošenjem tužbe mjesno nadležnom županijskom sudu (članak 42.a.), pred kojim se na odgovarajući način primjenjuju odredbe ZUS- a, ako tim zakonom nije drukčije određeno (članak 42.b.). Do izmjena navedenog Zakona sudska zaštita protiv upravnog akta u predmetima izvlaštenja bila je osigurana kod Upravnog suda.

Uz članak 17. ZUS-a

U primjeni odredbe članka 17., kojim je u stavku 2. propisano da će na zahtjev tužitelja, tijelo čiji se akt izvršava, odnosno tijelo koje je nadležno za izvršenje, ako je u pitanju akt organizacije koja nije ovlaštena na izvršenje, odgoditi pravne učinke rješenja odnosno izvršenja rješenja do konačne sudske odluke ako bi izvršenje nanijelo tužitelju štetu koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje rješenja ili odgoda nije protivna javnom interesu, niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci, Sud nije imao posebnih problema i poteškoća.

Ovo iz razloga jer je o odgodi izvršenja upravnog akta koji se izvršava, kao što je iz citirane odredbe vidljivo, odlučivalo tijelo čiji se akt izvršava, odnosno tijelo nadležno za izvršenje, a ne Sud.

Dakle, u vršenju kontrole zakonitosti pojedinačnih upravnih akata Upravni sud nema mogućnost da, ukoliko ocijeni da bi se izvršenjem upravnog akta, do konačne sudske odluke, mogla nanijeti šteta tužitelju koja bi se teško mogla popraviti, da svojom odlukom odgodi izvršenje takvog akta do konačne sudske odluke, pod uvjetom da se takvom odgodom ne bi nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci. Spor je dakle sveden na spor o zakonitosti upravnog akta.

Stoga bi kroz normativne promjene trebalo razmisliti o mogućnosti da Upravni sud, naravno samo iznimno i uz strogo propisana ograničenja, može do donošenja konačne odluke privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata čija se zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

Uz članak 34. i članak 39. ZUS-a

Članak 34. stavak 1. ZUS-a propisuje da o upravnim sporovima sud rješava u nejavnoj sjednici. Odredba nije u suglasju s europskim standardima i to s člankom 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe koju je Hrvatska ratificirala 1997 („Narodne novine-Međunarodni ugovori“ br.18/97). Tom prigodom, sukladno članku 64. Konvencije, stavljena je rezerva u pogledu održavanja javne rasprave u upravnosudskom postupku.

Tako je upravni spor sveden na spor o zakonitosti upravnog akta, a Upravni sud rješava spor na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku (članak 39. stavak 1.). Samo u slučaju ako bi poništenje upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležnog tijela izazvalo štetu za tužitelja koja bi se teško mogla popraviti, ili ako je na temelju javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očito da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku, ili ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležno tijelo nije postupilo po presudi sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na podlozi tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu odnosno rješenje (članak 39. stavak 3.). Ovu mogućnost Sud uglavnom nije koristio.

Nema dvojbe da izostanak javne rasprave nije u suglasju s odredbom članka 6. stavak 1. Konvencije, kojom je propisano 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 njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost bila štetna za interes pravde“.

Konačno za zaključiti je da navedena odredba ne samo da nije u suglasju s člankom 6. stavak 1. Konvencije, već izostanak javne rasprave ograničava mogućnost Upravnog suda da utječe, kako na smanjene pogrešaka u upravnim postupcima kako bi se poboljšala kvaliteta upravnog postupka i samih upravnih akata, tako i na ubrzanje samog upravnog postupka.

Uz članak 62. ZUS-a

U slučaju poništenja upravnog akta protiv kojeg je pokrenut upravni spor nadležno tijelo je dužno umjesto poništenog upravnog akta donijeti drugi akt, time da je prilikom donošenja tog akta dužno postupiti po pravnom shvaćanju suda i njegovim primjedbama u svezi s povredama pravila postupka tzv. „obvezatnost sudske presude“.

U primjeni navedene odredbe, iako to nije opća pojava, nije zanemariv broj slučajeva u kojima neka upravna tijela ne poštuju „obvezatnost sudske presude“ te u ponovnom postupku donose akte protivno pravnom shvaćanju suda ili protivno primjedbama suda u svezi s postupkom. Takvo ponašanje nadležnih tijela dovodi do novog sudskog postupka i nepotrebnog odugovlačenja konačnog rješavanja stvari koja je predmet postupka

ZUS je u članku 63. propisao postupanje Upravnog suda za slučaj da nadležno tijelo u izvršenju presude Suda ne poštuje izraženo pravno shvaćanje suda ili njegove primjedbe u svezi s postupkom. U slučajevima kada je, s obzirom na takvo postupanje nadležnog tijela, pokrenut upravni spor, sud je, u pravilu, sam riješio stvar presudom. Koristeći se ovlaštenjem iz članka 63. stavak 2. ZUS-a Sud obaviještava i tijelo koje obavlja nadzor nad radom tijela koje je donijelo odluku ne poštujući „obvezatnost sudske presude“.

Međutim, primjećeno je da ovakvo zakonsko rješenje nije posebno učinkovito te je potrebno razmisliti o normativnim promjenama u cilju ostvarenja zakonitog postupanja nadležnih tijela pri odlučivanju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih subjekata poštujući pri tome pravno shvaćanje suda i njegove primjedbe glede postupka.

Uz članak 66. ZUS-a

Upravni sud ne vrši kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata koji nemaju karakter upravnog akta. Međutim, odredbama ZUS-a propisana je nadležnost Upravnog suda u odnosu na povredu Ustava donošenjem tih akata

Tako je člankom 66. ZUS-a propisano da o zahtjevu za zaštitu Ustavom zajamčenog prava i sloboda čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovog zakona.

Prilikom preuzimanja ZUS-a („Narodne novine br. 53/91) navedena odredba je brisana, ali je ponovno unesena prilikom donošenja Zakona o izmjenama Zakona o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ br.9/92).

U praksi se pojavila sumnja u suglasnost odredbe članka 66 ZUS-a i odredbe članka 19. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ br.41/01-pročišćeni tekst) te pitanje da li je, s obzirom na odredbe članka 128. Ustava bilo ustavnog uporišta za vraćanje odredbe članka 66. ZUS-a.

Naime, člankom 128. Ustava, kojim je određena nadležnost Ustavnog suda, propisano je da Ustavni sud Republike Hrvatske štiti ljudska prava i temeljne slobode čovjeka i građanina.

Nakon što je odredba članka 66. vraćena u ZUS, a imajući u vidu odredbu članka 128 Ustava Republike Hrvatske, znači da u tim slučajevima postoji dvostupanjsko rješavanje i to najprije pred Upravnim sudom povodom zahtjeva za zaštitu, a potom pred Ustavnim sudom povodom ustavne tužbe osobe čiji je zahtjev za zaštitu odbijen.

Upravni je sud uvijek nadležan odlučivati da li je konačnim pojedinačnim aktom povrijeđeno Ustavom zajamčeno pravo i sloboda čovjeka i građanina, bez obzira na donositelja akta, ukoliko nije osigurana druga sudska zaštita. Stoga postoji sumnja u suglasnost ove zakonske odredbe s odredbom članka 19. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske koji zajamčuje sudska kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, a zaštitu Ustavom zajamčenih prava i sloboda građana stavlja u nadležnost Ustavnog suda.

Stoga kroz normativne promjene koje slijede treba ocijeniti da li ovakvoj odredbi ima mjesta u ZUS-u.

ZAKLJUČAK

Za zaključiti je da je Zakon o upravnim sporovima u načelu dobar postupovni propis te da je kroz tridesetogodišnju praksu Upravni sud obavio golem i zahtjevan posao rješavajući upravne sporove te dao odgovor na skoro sva sporna pitanja. Međutim, imajući u vidu Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, postojeći model upravnog sudovanja trebat će mijenjati. Promjenama treba pristupiti ozbiljno i odgovorno tako da ustroj upravnog sudovanja i način njegovog postupanja bude u cilju učinkovite i pravovremene zaštite prava građana i drugih subjekata.

U Zagrebu 26. listopada 2007.

Priredila

Marina Kosović Marković