

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

Nacrt

Prijedlog Zakona broj_____

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O UPRAVNIM
SPOROVIMA, S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

Zagreb, ožujak 2017.

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Ocjena stanja

Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14 i 94/16 dalje u tekstu: ZUS) posljednji je put noveliran Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 152/14) kada su u Zakon unesene mnogobrojne promjene i poboljšanja.

Tijekom primjene ZUS-a pojavila se potreba za jasnim propisivanjem ovlasti za poduzimanje radnji u upravnom sporu u slučaju kada je Vlada Republike Hrvatske tuženik u upravnom sporu.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. objavljenom u „Narodnim novinama“, broj 94/16 točkom II. izreke Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je članak 79. ZUS-a i odredio da prestaje važiti 31. ožujka 2017., a kako bi se Hrvatskom saboru ostavilo dovoljno vremena za usklađivanje ukinutog članka ZUS-a s Ustavom Republike Hrvatske.

Pitanja koja se trebaju urediti Zakonom

Zaključkom Vlade Republike Hrvatske (KLASA: 022-03/16-30/03, URBROJ: 50301-04/12-16-10) od 28. rujna 2016. zaduženo je Ministarstvo pravosuđa izraditi prijedlog izmjene članka 20. Zakona o upravnim sporovima na način da se navede da, u slučajevima kada je Vlada Republike Hrvatske tuženik u upravnom sporu, za poduzimanje radnji u sporu može ovlastiti službenu osobu pojedinog ministarstva ili drugog središnjeg tijela državne uprave iz čijeg djelokruga je predmet upravnog spora.

Stoga se predloženom izmjenom i dopunom ZUS-a propisuje mogućnost da Vlada Republike Hrvatske, kao tuženik u upravnom sporu, može ovlastiti za poduzimanje radnji u sporu službenu osobu pojedinog ministarstva ili drugog središnjeg tijela državne uprave iz čijeg djelokruga je predmet upravnog spora čime se znatno olakšava postupanje u slučajevima kada je tuženik u sporu Vlada Republike Hrvatske.

Nadalje, predloženom izmjenom odredbi koje se odnose na troškove upravnog spora postupaju se sukladno odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. objavljenom u „Narodnim novinama“, broj 94/16 koji je ukinuo odredbu članka 79. ZUS-a smatrajući kako predmetna odredba vrijeđa pravo stranaka na pravično suđenje.

Zakonsko uređenje naknade troškova postupka predstavlja jednu od komponenti prava na pristup pravosuđu. Pravo na pristup sudu nije apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima, regulacijom države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Predloženom izmjenom članka 79. ZUS-a kojim se reguliraju troškovi upravnog spora osigurava se ostvarenje legitimnih ciljeva upravnosudskog postupka, pravna sigurnost objektivnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravna izvjesnost normi te procesna ravnopravnost položaja stranka u upravnosudskim postupcima u Republici Hrvatskoj u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz vladavine prava.

Posljedice koje će proisteći donošenjem Zakona

Predložena izmjena i dopuna omogućit će Vladi Republike Hrvatske da, u slučaju kada je tuženik u upravnom sporu, osim službene osobe koja je donijela ili propustila donijeti odluku, odnosno službene osobe koja je postupila ili propustila postupiti, ili osobe koju unutar Vlade Republike Hrvatske odredi premijer, odnosno osobe koja je propisom o unutarnjem redu ovlaštena poduzimati radnje u upravnom sporu, za poduzimanje radnji u upravnom sporu ovlasti službenu osobu pojedinog ministarstva ili drugog središnjeg tijela državne uprave iz čijeg djelokruga je predmet upravnog spora.

Upravni spor predstavlja kontrolni mehanizam postupanja države i javnopravnih tijela, koja u velikom broju slučajeva, mogu bitno ograničiti ili ukinuti ustavna prava građana. Stoga troškovi upravnog spora mogu predstavljati velik teret za tužitelja kojem su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njegovih subjektivnih prava.

Novim zakonskim uređenjem pitanja troškova upravnog spora propisano je što čini troškove spora i kako stranke podmiruju ove troškove. Predloženo je, kao pravilo, da svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je uzrokovala svojim radnjama, no stranka koja izgubi spor u cijelosti je dužna podmiriti sve troškove spora. Jednako tako, propisuje se da ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ZAKONA

Za provedbu ovoga Zakona potrebno je osigurati sredstva u Državnom proračunu Republike Hrvatske budući da je do sada bilo propisano da u upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.

Prema podacima Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u 2016. godini odlučujući o zakonitosti pojedinačnih odluka javnopravnog tijela upravni sudovi u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku donijeli su ukupno 2527 presuda kojima su poništili odluku javnopravnog tijela i vratili predmet na ponovni postupak ili sami riješili upravnu stvar i to kako slijedi:

- Upravni sud u Rijeci	580 presuda
- Upravni sud u Splitu	1064 presude
- Upravni sud u Zagrebu	613 presuda
- Upravni sud u Osijeku	270 presuda.

Polazeći od navedenih podataka za 2016. godinu, a uzimajući u obzir da je predloženim Zakonom propisano da je upravni spor, spor neprocjenjive vrijednosti i da stranka koja izgubi

spor u cijelosti snosi sve troškove spora te pod pretpostavkom da će svaka stranka koja kao tužitelj uspije u upravnom sporu, kao punomoćnika, angažirati odvjetnika i da su prosječno potrebne dvije radnje pred upravnim sudom (tužba protiv odluka javnopravnih tijela i zastupanje na raspravi) i da sukladno Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, broj 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15) Tbr. 23 u neprocjenjivim predmetima nagrada odvjetnika iznosi 250 bodova za svaku od ovih radnji (1bod=10,00 kn) ukupni troškovi pred upravnim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku iznosili bi 12.635.000,00 kn godišnje (5.000,00 kn x 2527=12.635.000,00 kn).

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u 2016. godini donio je 350 presuda odlučujući o žalbama protiv prvostupanjskih presuda kojima je poništio presudu ili sam riješio upravnu stvar.

Kako se prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika Tbr. 23. za sastav žalbe protiv presude upravnih sudova, nagrada odvjetnika uvećava za 25% i iznosi 312,50 bodova (1bod=10,00 kn), a imajući u vidu da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske u 2016. godini donio 350 presuda kojima je poništio prvostupanjsku presudu ili sam riješio upravnu stvar na ovaj način došlo se do iznosa troškova od 1.093.750,00 kn (3.125,00 kn x 350=1.093.750,00 kn).

Dakle, na godišnjoj razini prema navedenim simulacijama u Državnom proračunu bi trebalo osigurati za troškove upravnih sporova iznos od 13.728.750,00 kn (12.635.000,00 kn+1.093.750,00 kn=13.728.750,00 kn).

Predmetna sredstva osigurana su na poziciji troškova sudskih postupaka kod svih središnjih državnih tijela na koje se primjenjuje Zakon o upravnim sporovima.

Međutim, sa sigurnošću nije moguće predvidjeti točan iznos troškova upravnih sporova pred upravnim sudovima i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske za koje će sredstva osigurati u Državnom proračunu pa je simulacija troškova izrađena na temelju pretpostavke da će svaka stranka koja je, kao tužitelj, pokrenula upravni spor pred upravnim sudovima, a uspjela je u upravnom sporu, angažirati odvjetnika kao punomoćnika koji svoje troškove obračunava sukladno važećoj Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, s time da su kao podloga za izradu simulacije korišteni podaci pribavljeni od Visokog upravnog suda Republike Hrvatske o broju upravnih sporova pred prvostupanjskim upravnim sudovima koji su okončani presudama kojim je odluka javnopravnog tijela poništena i predmet vraćen na ponovni postupak ili meritorno riješeno i o broju žalbi pred Visokim upravnim sudom u kojem postupku je žalba usvojena, a sve na razini 2016. godine.

IV. OBRAZLOŽENJE PRIJEDLOGA ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Donošenje Zakona po hitnom postupku predlaže se sukladno članku 204. stavku 1. Poslovnika Hrvatskog sabora („Narodne novine“, broj 81/13 i 113/16) koji propisuje da se zakon može donijeti po hitnom postupku kada to zahtijevaju osobito opravdani razlozi.

U konkretnom slučaju to je provedba odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. objavljene u „Narodnim novinama“, broj 94/16 kojom je

ukinut članak 79. ZUS-a koji se odnosi na troškove upravnog spora i odgođen prestanak važenja ukinutog članka do isteka roka iz točke II. izreke ove odluke tj. do 31. ožujka 2017.

Prednje, stoga, kako bi se Hrvatskom saboru ostavilo dovoljno vremena za usklađivanje ukinutog članka ZUS-a s Ustavom Republike Hrvatske.

S obzirom na obvezu usklađivanja ukinutog članka 79. ZUS-a s Ustavom Republike Hrvatske te kratkoću roka predlaže se donošenja zakona po hitnom postupku.

V. TEKST KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA, S OBRAZLOŽENJEM

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Članak 1.

U Zakonu o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14 i 94/16) u članku 20. iza stavka 3. dodaje se novi stavak 4. koji glasi:

„(4) Kada je Vlada Republike Hrvatske tuženik u upravnom sporu, za poduzimanje radnji u sporu može ovlastiti službenu osobu pojedinog ministarstva ili drugog središnjeg tijela državne uprave iz čijeg djelokruga je predmet upravnog spora, uz sukladnu primjenu stavka 3. ovoga članka.“

Dosadašnji stavci 4., 5. i 6. postaju stavci 5., 6. i 7.

Članak 2.

Članak 79. mijenja se i glasi:

„(1) Troškove spora čine opravdani izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu spora. Troškovi spora obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba koje imaju pravo na zakonom propisanu naknadu.

(2) Vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom.

(3) Svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je prouzročila svojim radnjama, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Troškovi proizašli iz poduzimanja radnji po službenoj dužnosti suda predujmljuju se iz sredstava suda.

(4) Stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora, ako zakonom nije drukčije propisano. Ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

(5) Stranka koja je povukla tužbu, žalbu ili drugi prijedlog koji je prouzročio troškove drugim strankama snosi troškove i tim strankama.

(6) O troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude.

(7) Protiv rješenja iz stavka 6. ovoga članka žalba je dopuštena.“

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 3.

Odredba članka 2. ovoga Zakona primjenjuje se na započete, a nedovršene upravne sporove pred upravnim sudovima i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Članak 4.

Ovaj Zakon objavit će se u „Narodnim novinama“, a stupa na snagu 1. travnja 2017.

OBRAZLOŽENJE

Uz članak 1.

Odredbu članka 20. važećeg Zakona koji regulira ovlast za poduzimanje radnji u upravnom sporu potrebno je dopuniti na način koji će Vladi Republike Hrvatske omogućiti da za poduzimanje radnji u upravnom sporu, u kojem je tuženik, ovlasti službenu osobu onog ministarstva iz čijeg djelokruga je predmet upravnog spora.

Uz članak 2.

Ovim člankom propisuje se što čini troškove spora i kako stranke podmiruju ove troškove. Predloženo je pravilo da svaka stranka prethodno sama podmiruje troškove koje je uzrokovala svojim radnjama, no stranka koja izgubi spor u cijelosti je dužna podmiriti sve troškove spora. Jednako tako, propisuje se da ako stranka djelomično uspije u sporu, sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove ili da se troškovi raspodijele razmjerno uspjehu u sporu.

Propisuje se da o troškovima spora sud može odlučiti zajedno s odlukom o glavnoj stvari ili posebnim rješenjem u roku od 15 dana od dana objave presude te da je protiv tog rješenja žalba dopuštena.

Na taj način omogućit će se strankama u upravnom sporu, kojim su nezakonitim radom uprave prouzročene povrede njihovih subjektivnih prava, ostvarivanje prava na naknadu troškova spora.

Ustavni sud je utvrdio da pravo na pristup pravosuđu nije apsolutno i da je podvrgnuto ograničenjima ali ona ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit „prava na sud“.

Tako se ovom odredbom propisuje da se vrijednost predmeta spora smatra neprocjenjivom. Sukladno Tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad odvjetnika ista razlikuje razliku u nagradama kod procjenjivih predmetima i nagradu kod neprocjenjivih predmeta u postupcima pred upravnim sudovima.

Uz članak 3.

Ovim člankom propisano je da se odredba članka 2. ovoga Zakona primjenjuje na započete, a nedovršene upravne sporove pred upravnim sudovima. Na ovaj način će se omogućiti ostvarivanje prava na naknađivanje troškova upravnog spora i strankama čiji su upravni sporovi započeti prije stupanja na snagu ovoga Zakona i još uvijek su u tijeku.

Naime, uvažavajući odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je ukinuo odredbu članka 79. ZUS-a smatrajući kako predmetna odredba vrijeđa pravo stranaka na pravično suđenje, s time da je odgođen prestanak važenja ukinutog članka do isteka roka iz točke II. izreke ove odluke tj. do 31. ožujka 2017., predloženom odredbom se nastoje ublažiti posljedice koje bi nastupile za stranke za slučaj kada ne bi bilo propisano povratno djelovanje ove odredbe.

Prednje je u skladu s Ustavom Republike Hrvatske koji propisuje da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.

Uz članak 4.

Odredba propisuje stupanje na snagu Zakona.

Predlaže se stupanje na snagu Zakona 1. travnja 2017. budući da je odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. kojom je ukinut članak 79. ZUS-a koji se odnosi na troškove upravnog spora odgođen prestanak važenja ukinutog članka do 31. ožujka 2017., a kako ne bi nastala pravna praznina.

VI. TEKST ODREDBI ZAKONA KOJI SE MIJENJAJU ILI DOPUNJUJU

ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA

„Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14 i 94/16

Poduzimanje radnji u upravnom sporu

Članak 20.

(1) Tužitelj i zainteresirana osoba mogu poduzimati radnje u sporu ako su potpuno poslovno sposobni, odnosno u granicama svoje poslovne sposobnosti.

(2) Za tužitelja ili zainteresiranu osobu radnje u sporu može poduzimati osoba ovlaštena za zastupanje, zajednički predstavnik i zajednički opunomoćenik skupine osoba.

(3) Za tuženika radnje u sporu može poduzimati službena osoba javnopravnog tijela koja je donijela ili propustila donijeti odluku, postupila ili propustila postupiti, odnosno službena osoba javnopravnog tijela čija je odluka potvrđena osporavanom odlukom te druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela. Za poduzimanje radnji u sporu čelnik javnopravnog tijela može ovlastiti drugu službenu osobu tog tijela. Tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati državno odvjetništvo.

(4) Radnja u sporu koju poduzima osoba ovlaštena za zastupanje ima isti pravni učinak kao da je poduzima i sama stranka.

(5) Sud može, kada to smatra korisnim za razrješenje spora, pozvati tužitelja ili zainteresiranu osobu koje zastupa osoba ovlaštena za zastupanje da se osobno odazovu i izjasne o određenim činjenicama.

(6) Na poslovnu sposobnost fizičke osobe na odgovarajući se način primjenjuju odredbe kojima je uređena poslovna sposobnost fizičke osobe u parničnom postupku.

Troškovi upravnog spora

Članak 79.

U upravnim sporovima svaka stranka podmiruje svoje troškove.