

Pero Krijan: Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine

OSCE - Ured za demokratizaciju, Sarajevo, 1999., str. 552

*Dragan Medvedović**

Prikaz

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine federalnim zakonom se uređuju "pravila postupka potrebna da bi se osigurala jednakost u postupanju" (IV.g. čl. 3.). Sukladno toj odredbi Zastupnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije usvojili su 1998. godine Zakon o upravnom postupku, koji je objavljen u Službenim novinama BiH, br. 2/98., a stupio je na snagu 29.siječnja 1998. Time je u Federaciji Bosne i Hercegovine definitivno prestala primjena Zakona o općem upravnom postupku donešenog u bivšoj Jugoslaviji a koji je bio preuzet, uz određene izmjene i dopune, i važio je na području temeljem Uredbe sa zakonskom snagom (Sl. list BiH, br. 2/92.) i Uredbom HVO-a (Narodni list HZ H-B, br. 9/92.).

Dobro poznavanje i tumačenje te ispravna primjena postupovnih propisa u postupcima u kojima tijela državne vlasti i druga javnopravna tijela odlučuju o pravima i dužnostima građana i pravnih osoba ima neprijeporno veliku važnost za ostvarivanje načela zakonitosti uprave i načela vladavine prava u svakoj državi. To je posebno važno u Federaciji Bosne i Hercegovine čiji se pravni sustav tek stvara, i to u vrlo složenim i teškim političkim, gospodarskim i pravnim uvjetima i gdje je potrebno stvoriti ili obnoviti povjerenje građana u državne institucije i njihove odluke. Tu važnost uočili su i predstavnici međunarodne zajednice koji djeluju u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OSCE) - Misija u Bosni i Hercegovini - Odjel za demokratizaciju, inicirala je, u okviru svojeg projekta

* Dr. sc. Dragan Medvedović, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

Legislation Commentary Project kojem je cilj opskrbiti pravne institucije Bosne i Hercegovine literaturom koja sadrži stručna tumačenja iz područja suvremenog prava, izradu komentara Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine koji bi, po njihovu očekivanju, pridonio procesu učvršćivanja vladavine prava i demokracije u Bosni i Hercegovini.

Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine napisao je dr. sc. Pero Krijan, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru.

Novi bosansko-hercegovački ZUP izraden je uglavnom na temelju bivšeg jugoslavenskog ZUP-a, i to njegove varijante iz 1986. g., s tim da su mnoge od njegovih odredbi više ili manje izmijenjene ili dopunjene u skladu s novim političko-pravnim ustrojem države ali i novim prosudbama zakonodavca o kvalitetnijoj pravnoj zaštiti pojedinca ili javnog interesa. Budući da je zakonski tekst mješavina, s jedne strane starih i dobro poznatih pravnih normi i, s druge strane, novih rješenja, razumljivo je da će interes i pozornost čitatelja, koji već relativno dobro poznaje materiju upravnog postupka, biti usmjeren ponajprije novinama i komentaru koji ih prati. Međutim, to nikako ne znači da komentar već poznatih postupovnih odredbi ne pobuđuje interes.

Prema novom bosansko-hercegovačkom ZUP-u dužni su postupati organi uprave Federacije Bosne i Hercegovine, organi uprave kantona-županije, gradske i općinske "službe za upravu" i drugi organi "kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka" (čl. 1. st. 1.). Iz autorova komentara uz ovu odredbu čitatelj saznaje da su po ZUP-u dužni postupati federalna upravna tijela: federalna ministarstva, federalne uprave i federalne ustanove (federalni zavodi i federalne direkcije), kantonalno-županijska tijela: kantonalna ministarstva, uprave i ustanove koje se utvrđuju zakonom tih federalnih jedinica te "gradske i općinske službe u svim upravnim područjima", i to "bez obzira obavljaju li poslove temeljem federalnih, županijskih (kantonalnih) ili pak gradskih i općinskih propisa". Povrh toga po ZUP-u su dužni postupati i "drugi organi", a to su po stajalištu Krijana - "federalna i kantonalna-županijska vlada, sudovi tužiteljstva, pravobraniteljstva i drugi organi javne vlasti".

Po odredbama ZUP-a dužni su postupati i: "poduzeća (društva), ustanove i druge pravne osobe" (zakonodavac ih u daljem tekstu naziva "institucije")

ako su im zakonom ili propisom gradskog ili općinskog vijeća povjerene javne ovlasti da rješavaju u upravnim stvarima (čl. 1. st. 3.).

Interesantna je odredba čl. 1. st. 2. ZUP-a temeljem koje nadležna tijela kantona-županija mogu donositi "dopunska pravila upravnog postupka" ali "koja moraju biti sukladna ovom zakonu". Ona je prilično nejasna jer se njome ne određuje koja su to "nadležna tijela" kantona-županija (jesu li to samo predstavnička tijela ili i tijela izvršne vlasti) i na koja se pitanja postupka mogu odnositi ta "dopunska pravila" budući da se njima ne može odstupiti od odredbi ZUP-a - moraju njemu biti "sukladna". Tu nedoumicu pojačava i činjenica da je u bosansko-hercegovačkom ZUP-u zadržana odredba čl. 2. iz starog jugoslavenskog teksta zakona (ona egzistira i u pozivnom hrvatskom zakonu) da se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu uređivati posebnim zakonom, i to uz ista ograničenja. Čitatelju ostaje dojam da je odredba o pravu nadležnih kantonalnih-županijskih tijela izvjestan politički ustupak centrifugalnim snagama u kantonima (županijama) s pravno nejasnim sadržajem i posljedicama. Komentar ne daje, nažalost, jasan odgovor ni o genezi i uzrocima unošenja ove odredbe u ZUP a niti je opširnije analizira.

Bosansko-hercegovački ZUP sadrži jednaka načela kao i hrvatski ZUP, uključujući i načelo konačnosti rješenja, koje inače nije bilo normirano kao posebno načelo u starom jugoslavenskom tekstu. I tekst tih načela je jednak kao i u hrvatskom zakonu, osim kod načela kojim se regulira upotreba jezika i pisma. U Federaciji BiH upravni postupak vodi se na "bosanskom i hrvatskom jeziku", ali se kao "sredstva komuniciranja mogu koristiti i ostali jezici" (čl. 16. st. 1.). Prema Krijanovu komentaru ove odredbe, upravni se postupak vodi na bosanskom i hrvatskom jeziku, kao ravnopravnim jezicima, a da se tijekom postupka može razgovarati, priopćavati i sl. i "na drugom jeziku, npr. pripadnika drugih naroda i manjina koji žive u Federaciji". Zakonodavac je odredbama o upotrebi jezika, kao vrlo važnom političkom i pravnom problemu Federacije BiH, bio vrlo benevolentan prema strankama i drugim sudionicima u postupku u slučaju da se on ne vodi na njihovom (bosanskom ili hrvatskom) jeziku te im omogućava praćenja tijeka postupka na njihovom jeziku. Obveze organa koji vodi postupak odnosno prava tih stranaka i drugih sudionika (svjedoka, vještaka i dr.) različita su s obzirom

na to radi li se o državljanima Federacije ili ne. U čl. 16. ostavljena je mogućnost da se federalnim zakonom kao "službeni jezik" odredi i "dodatni jezik" (srpski? nap. D.M.) koji će se onda "koristiti sukladno federalnom zakonu" (st. 3.). U ZUP-u BiH, ali ni u drugim propisima Federacije, nisu uređena brojna praktična pitanja uporabe jezika koja proizlaze iz deklariranog principa ravnopravnosti dvaju jezika (bosanskog i hrvatskog) i mogućnosti "komuniciranja" na drugim jezicima. Premda postoje izvjesna iskustva o ravnopravnoj uporabi više jezika u upravnom postupku iz prošlosti, autor *Komentara* je, vjerojatno zbog političke i pravne osjetljivosti tog problema, propustio upozoriti na manjkavost pravne regulacije, moguće teškoće u primjeni, kao i na dobra i prihvatljiva pravna rješenja ispravnom interpretacijom zakonskih normi. Nikakvih pravnih problema nema samo glede pisma, koje se rabi u upravnom postupku, budući da je, sukladno Ustavu Federacije, odredbom čl. 16. st. 6. ZUP-a propisano da je "u upravnom postupku službeno pismo latinica". Krijan ističe da je službeno pismo uvijek latinica, i to "u upravnom postupku i u svim drugim situacijama koje se tiču tog postupka".

Pravila o nadležnosti prvostupajskih tijela (stvarna i mjesna nadležnost, mijenjanje nadležnosti, rješavanje sukoba nadležnosti i sl.) izrađena su po uzoru na odgovarajuća pravila starog ZUP-a i, prema tome, slična su u izvjesnoj mjeri i pozitivnom hrvatskom zakonu, ali uz određena odstupanja. To je i logično i opravdano s obzirom na složenu državnopravnu strukturu Federacije BiH. Brojna su i složena pravila temeljem kojih se određuje i razgraničuje nadležnost federalnih i kantonalno-županijskih tijela te gradskih i općinskih službi u upravnom postupku, koja bez poznavanja drugih organizacijskih propisa nije lako razumjeti. Autor *Komentara* pružio je njegovu korisniku vrlo jasan pregled federalnih i kantonalno-županijskih tijela te gradskih i općinskih službi, kao i sliku njihova djelokruga, tako da se može mnogo lakše i uspješnije snaći u određivanju stvarne nadležnosti te razumijevanju drugih pitanja s tim u svezi (npr. rješavanje sukoba nadležnosti).

Procesni položaj stranke, njezino zastupanje, komuniciranje organa i stranaka, dostavljanje pismena, povrat u prijašnje stanje, održavanje reda, troškovi postupka, tijek prvostupajskog postupka, postupak dokazivanja i dokazna sredstva te oblik i sastavni dijelovi rješenja i zaključka uređeni su u

ZUP-u Federacije BiH gotovo identično kao i u starom zakonu te, sukladno tome, i današnjem hrvatskom ZUP-u. Izvjestan novitet su one odredbe koje sadržavaju rokove za obavljanje pojedinih procesnih radnji. Naime, iako se u odredbi čl. 98. st. 1. propisuje da se rokovi određuju na dane, mjeseci i godine, rokovi se u brojnim zakonskim člancima određuju u danima, a ne u mjesecima. Tako je npr. rok za donošenje prvostupanjskog rješenja 30 odnosno 60 dana, subjektivni rok za obnovu postupka je također 30 dana itd.

I sustav redovnih i izvanrednih pravnih lijekova ostao je nepromijenjen u odnosu prema starom zakonu i po nazivu, legitimiranim subjektima, pretpostavkama, rokovima i ovlastima nadležnih tijela. Ipak značajne promjene izvršene su u svezi s normiranjem prava na žalbu, određivanjem nadležnog drugostupanjskog tijela i rokom u kojem drugostupanjsko tijelo mora riješiti o žalbi. Iako je u čl. 11. st. 1. sadržano načelo prava na žalbu protiv prvostupanjskog rješenja i da se samo "zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, i to ako se na drugi način osigura zaštita prava i zakonitosti", odredbama iz čl. 222. pravo na žalbu dosta je suženo. Žalba je isključena protiv rješenja domova Parlamenta Federacije i zakonodavnih tijela kantona-županija, gradskih i općinskih vijeća, Vlade Federacije i vlada kantona-županija (čl. 222. st. 5.). Budući da se pravo žalbe protiv rješenja federalnih organa uprave i federalnih ustanova uređuje federalnim zakonom, a pravo na žalbu protiv rješenja kantonalno-županijskih organa uprave i ustanova koja se donose temeljem zakona kantona-županija uređuje se zakonom kantona-županije (čl. 222. st. 1. i 2.), brojni subjekti - federalni i kantonalno-županijski zakonodavci mogu isključiti pravo na žalbu. Istina, u čl. 222. st. 3. sadržana je norma-preporuka kojom donositelj ZUP-a "apelira" na federalnog zakonodavca i kantonalno-županijske zakonodavce da trebaju "voditi računa da se, u pravilu, protiv svih prvostupanjskih rješenja predvidi žalba i da se time osigura princip dvostupanjskog rješavanja u upravnom postupku" te da se žalba može isključiti "samo iz naročito opravdanih razloga". U onim slučajevima gdje je žalba isključena temeljem ZUP-a ili posebnog zakona dopušteno je protiv prvostupanjskog rješenja pokrenuti neposredno upravni spor pred nadležnim sudom. Budući da je *Komentar ZUP-a* izrađen relativno vrlo kratko nakon njegova objavljivanja, autor nam nije mogao prikazati zakonodavnu praksu - federalnu i kantonalno-županijsku u isključivanju prava na žalbu. Sukladno

složenoj strukturi upravnih i drugih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima uređena je ZUP-om i nadležnost tijela koja rješavaju o izjavljenim žalbama, a Krijan je to svojim komentarima dodatno razjasnio dajući i odgovarajuće primjere.

Posebnu pozornost čitatelja privlače odredbe ZUP-a o postupku u povodu žalbe zbog "šutnje uprave" i o roku u kojem drugostupanjsko tijelo mora odlučiti o žalbi. Kada je riječ o žalbi zbog "šutnje" prvostupanjskog tijela, ZUP Federacije BiH sadrži nova pravila (čl. 243.) kojima je cilj efikasno riješiti problem "šutnje" i određuje vrlo kratke rokove ("odmah", tri odnosno pet dana) u kojima prvostupanjsko odnosno drugostupanjsko tijelo mora provesti određene radnje. Također je bitno skraććen rok u kojem drugostupanjsko tijelo mora riješiti o žalbi, bilo da je ona izjavljena protiv rješenja, bilo u slučaju "šutnje uprave". Taj je rok samo 30 dana računajući od dana uredno predane žalbe, s tim da se posebnim propisom može odrediti i kraći rok (čl. 244. st. 1.). Po Krijanovu mišljenju, taj kraći rok može se propisati i podzakonskim propisima - uredbama, pravilnicima i naredbama. Nadziranje pridržavanja rokova u upravnom postupku, uključujući i u žalbenom postupku, u djelokrugu je upravnih inspekcija - federalne i komunalno-županijskih, no *Komentar* nam ne daje podatak kako se u recentnoj upravnoj praksi primjenjuju ovi strogi i kratki zakonski rokovi i ostvaruju li se u praksi želje i očekivanja zakonodavca.

Velik novitet u bosansko-hercegovačkom ZUP-u jesu kaznene odredbe (čl. 298. do 302.), kojima se propisuju visoke novčane kazne za "institucije" i odgovorne osobe u njima ako nezakonito izvrše odnosno propuste izvršiti određenu radnju u postupku. Tako bi se npr. trebalo novčano kazniti u prekršajnom postupku "instituciju" i odgovornu osobu u njoj ako za rješavanje u upravnom postupku odredi osobu koja ne ispunjava uvjete za to, ako ne izda uvjerenje, ako u roku ne donese rješenje, ako ne provede obvezno osobno dostavljanje pismena, ako se službena osoba ne izuzme itd.

Uz komentar gotovo svih članaka ZUP-a Federacije BiH autor je obilno citirao izvode iz sudskih presuda (ukupno 815) koje su donesene u svezi s odgovarajućim odredbama starog ZUP-a. U pravilu su citirane odluke donijete prije 1990. godine, a tek u manjem broju navedene su odluke Vrhovnog suda BiH donesene posljednjih godina. Velik je nedostatak tako

citiranih odluka raznih sudova s područja bivše Jugoslavije da se uz njih navodi samo broj spisa i datum odluke, a propušta se navesti vrlo važan podatak - koji je sud donio tu odluku. Zbog ustroja upravnosudskog sustava i sustava pravnih lijekova koji je važio do 1990. godine nije nevažno je li citiranu odluku donio tadašnji savezni sud ili sud neke od republika ili pokrajina ili čak neki niži sud (npr. okružni sud u Srbiji ili BiH). Povrh toga o mnogim postupovnim pitanjima sudovi u tadašnjim republikama i pokrajinama imali su različita gledišta i o njima su donosili drugačije presude.

U *Komentar ZUP-a Federacije* autor je unio bogato stvarno kazalo (registar) te 15 primjera (obrazaca) najvažnijih rješenja i zaključaka koji se donose tijekom upravnog postupka. Ti će primjeri svakako biti velika pomoć primjenjivačima ZUP-a, pogotovo zato što je autor uz svaki obrazac dao iscrpne napomene i upute.

Posebna je vrijednost *Komentara* što sadrži i sažetak (summary) na engleskom jeziku. Na 20 stranica prikazan je cijeli tijek upravnog postupka, što će s jedne strane olakšati rad OSCE-a u BiH, a s druge strane pridonijeti poznavanju i popularizaciji bosansko-hercegovačkog ZUP-a u svijetu.

U ime inicijatora i nakladnika *Komentara* kratak uvod na engleskom, hrvatskom i bosanskom jeziku napisao je Henrik Stiernbald - viši koordinator za vladavinu zakona Odjela za demokratizaciju OSCE - Misije u Bosni i Hercegovini. U njemu je istaknuo razloge koji su motivirali OSCE da inicira izradu *Komentara ZUP-a*, podcrtao je važnost dobrog razumijevanja i primjene toga zakona u praksi za OSCE-ov projekt promicanja i praktične implementacije ideje vladavine prava u BiH te je srdačno zahvalio autoru na uspješno obavljenoj zadaći.

Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine dr. Pere Krijana pionirski je rad takve vrste u Bosni i Hercegovini i svakako zaslužuje pozornost i pohvalu. Nesumnjivo je da će biti neizmjereno koristan svim pravnicima i drugim djelatnicima u tijelima državne vlasti i pravnim osobama s javnim ovlastima koji su dužni primjenjivati ZUP da zakon što bolje razumiju i ispravno ga primijene u rješavanju konkretnih slučajeva. On će isto tako biti koristan i svim osobama koje će se pojavljivati u postupku da bi što bolje i učinkovitije zaštitile svoja prava i pravne interese. Nesumnjivo je da će znatno koristiti i studentima pravnih fakulteta i svima koje zanimaju

problemi postupka. *Komentar* treba privući i pozornost pravnika u Hrvatskoj da bi iz njega vidjeli kako se, iako u vrlo teškim političkim i gospodarskim prilikama, u Federaciji Bosne i Hercegovini našlo političke volje i snage i dovoljno pravnog znanja da se izradi i donese ZUP Federacije BiH i tako u tom segmentu napusti preuzeto i samo prilagođeno staro jugoslavensko pravo.