

## Savjetovanje

### *Novi Zakon o općem upravnom postupku i modernizacija hrvatske uprave*

U organizaciji Instituta za javnu upravu održano je 22. travnja 2009. u velikoj vijećnici Gradske skupštine Grada Zagreba znanstveno-stručno savjetovanje o novom Zakonu o općem upravnom postupku (ZUP) i njegovoj ulozi u modernizaciji hrvatske javne uprave. Institut, udruga građana koja okuplja znanstvenike i praktičare koji rade u javnoj upravi ili se na drugi način bave njezinom problematikom, prvi je organizirao skup takve prirode o novom ZUP-u, nepunih tjedan dana nakon njegova objavljivanja u *Narodnim novinama* (NN 47/09). Ažurnost u organizaciji skupa, broj nazočnih sudionika te kvaliteta i relevantnost izlagača bili su najbolji pokazatelji važnosti ZUP-a i značaja ove zakonodavčeve intervencije za kontinuirani proces modernizacije i europeizacije hrvatske javne uprave.

Pred više od 200 sudionika, skup su pozdravnim govorima otvorili prof. dr. sc. Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu i redoviti profesor na Pravnom fakultetu u Zagrebu, te Antun Palarić, državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu. Pozdravivši prisutne i zahvalivši mr. sc. Vedranu Đulabiću na velikom obolu u organizaciji savjetovanja, prof. Koprić je u svojoj uvodnoj riječi istaknuo kako će Institut nastaviti pratiti zakonodavne i druge zahvate u javnoj upravi te o svim značajnim novostima upoznavati stručnu i drugu javnost te kritički progovarati kroz slične skupove, savjetovanja i tribine.

Izrazivši podršku djelovanju Instituta, državni je tajnik Palarić spomenuo kako upravo u organizaciji skupova ove vrste Institut ispunjava bitnu svrhu svoga postojanja. Potreba za neprestanim učenjem i upoznavanjem novih procesa, kako javnih službenika, tako i građana s radom uprave, učinit će suradnju između Središnjeg državnog ureda za upravu i Instituta za javnu upravu još potrebnijom i intenzivnijom.

Savjetovanje je bilo podijeljeno u tri bloka izlaganja, a poslije svakog bilo je vremena za raspravu, postavljanje pitanja i suprotstavljanje mišljenja. Svaki je uvodničar za svoje izlaganje imao na raspolaganju dvadesetak minuta.

Mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa i voditelj službene radne skupine koja je pripremila novi ZUP, otvorio je savjetovanje kao prvi izlagač. Pičuljan je izlagao o novom ZUP-u u kontekstu započetog procesa modernizacije cjelokupne javne uprave; procesa koji je daleko odmakao u sustavu državne uprave, tek započeo u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, dok sporo zahvaća ostala područja javne uprave (javne službe, nezavisne agencije itd.). Govoreći o sposobnosti učinkovitog provođenja domaćeg zakonodavstva i pravne stečevine Europske unije kao o mjerilu uspješne reforme javne uprave, Pičuljan je istaknuo da su intervencije normativne prirode već učinjene (prilagodba zakonodavstva i sekundarnih propisa), dok se stvarne intervencije suočavaju s problemima službeničkog sustava i većinom padaju na razini upravnog osoblja koje nije dovoljno educirano i osposobljeno za rad u novim i drugačijim okolnostima, a ni plaćeno sukladno važnosti i prirodi posla koji obavlja. Ukratko izloživši genezu reguliranja općeg upravnog postupka na ovim prostorima (ZUP Kraljevine Jugoslavije iz 1930., ZUP FNRJ iz 1956.), Pičuljan je objasnio razloge koji su doveli do potrebe donošenja novog ZUP-a kao i faze izrade koje su dovele do zakonskog teksta kakvog je Hrvatski sabor konačno usvojio 27. ožujka 2008. Rečeno je da je tekst novog ZUP-a prošao detaljnu i temeljitu kontrolu tijekom procesa izrade te da ovaj postupak usvajanja zakona može poslužiti kao primjer kako se sustavno, neishitreno donose propisi velike važnosti. No, zbog toga je bilo potrebno napraviti dosta kompromisa te izglasani zakonski tekst nije najbolji mogući, ali je značajan iskorak u kvaliteti regulacije ove materije; spoj tradicije i modernizacije. Pičuljan je zaključio svoje izlaganje s nekoliko prijedloga koji bi trebali dovesti do bolje kvalitete upravnog postupka, jer sam nov zakonski tekst, ma bio i značajno bolji od starog, to ne osigurava sam po sebi. Trebalo bi osigurati stalnu edukaciju službenika koji u upravnim organizacijama vode upravne postupke i rješavaju u upravnim stvarima, čemu je pretpostavka da se konačno u službenički sustav uvedu radna mjesta višeg savjetnika i višeg savjetnika-specijalista. Vrijeme koje preostaje do stupanja novog ZUP-a na snagu (1. siječnja 2010.) treba iskoristiti za preispitivanje potrebe postojanja iznimno velikog broja propisa koji na poseban, drugačiji način reguliraju postupanje u nekim upravnim područjima te tako (možda) nepotrebno derogiraju odredbe ZUP-a prema kojem bi se trebala voditi većina svih upravnih postupaka. Nova regulacija

upravnog spora te institucionalna reforma upravnog sudstva neodvojive su komponente uspješnije primjene samog ZUP-a.

Prof. dr. sc. Gorazd Trpin s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Ljubljani govorio je o komparativnim, ponajviše slovenskim iskustvima u modernizaciji općeg upravnog postupka. U početku svog izlaganja spomenuo je da u svakoj državi postoje tri područja modernizacije uprave: 1. odnos uprave i građana, 2. upravne organizacije (strukturne, personalne i druge reforme) te 3. institucije upravnog sustava. Zatim je svoje izlaganje koncentrirao oko pitanja tko sve mora primjenjivati ZUP, odnosno postupati po njemu. Prisutna tendencija prebacivanja sve više ovlasti na pravne osobe s javnim ovlastima, javne službe te lokalne i regionalne jedinice dovodi takve organizacije u situaciju da postaju sve važnije u životu građana. O sve više prava i pravnih interesa odlučuju organizacije koje nisu u klasičnom smislu dijelovi državne uprave. U takvim se organizacijama javlja nedostatak kvalificiranog osoblja koje bi vodilo upravne postupke. Prof. Trpin se zbog toga zalaže za kratak ZUP koji bi propisivao temeljna i osnovna načela upravnog postupanja koja bi bila zajednička za sve organizacije, a da se u pojedinim resorima ili slučajevima dopusti primjena takvih jedinstvenih načela na *odgovarajući* način. To je ujedno i glavni argument protiv detaljnih normiranja i kazuistike starog ZUP-a koji nije bio dovoljno prilagodljiv diferencijaciji upravne djelatnosti te je stoga u Hrvatskoj derogiran u preko 70 posebnih, sektorskih materijalnih propisa koji na poseban način reguliraju neka postupovna pitanja. Kao primjer kvalitetnog normiranja upravnog postupka, prof. Trpin je spomenuo finski primjer, koji naziva *kodifikacijom načela dobrog upravljanja*. Slovenski, vrlo dugačak i kazuistički ZUP, ne smatra dobrim uzorom.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić, predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu, član radne skupine za izradu novog ZUP-a u okviru CARDS projekta te član službene radne skupine Središnjeg državnog ureda za upravu za pripremu ZUP-a, u izlaganju je dao svoju ocjenu stupnja modernizacijskog iskoraka novog ZUP-a u odnosu prema starom, još uvijek važećem zakonu. Tradicionalna regulacija upravnog postupanja pri rješavanju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, iako solidna, ne korespondira s novim upravnim koncepcijama poput *novog javnog menadžmenta* i *dobre uprave* (*good governance*). Prof. Koprić se osvrnuo i na potrebu prilagodbe hrvatskog upravnog postupka europskim standardima koji se razvijaju unutar institucija EU, Vijeća Europe te OECD-Sigme. Temeljna su načela: jasno određenje nadležnosti upravnih tijela (zakonitost u pogledu kompetencije), zakonodavna regulacija temeljnih proceduralnih koraka, zakonodavno reguliranje razmjernosti up-

ravnih odluka i akcija, pravodobnost upravnih odluka i akcija, činjenična i pravna obrazloženost upravnih akata, omogućivanje uvida stranke u svu relevantnu dokumentaciju u spisu, pravo na saslušanje stranke prije donošenja upravnog akta, pravo na obavještanje o procesnim odlukama protiv kojih je osiguran pravni lijek prije dovršenja upravnog postupka, obveza uvrštenja upute o pravnom lijeku u upravni akt, jasna regulacija razloga za poništavanje i ukidanje upravnog akta. Na njihovom temelju razvijaju se detaljniji standardi. U izlaganju su istaknute neke dobre strane novoga ZUP-a: njegova relativna kratkoća i preglednost (svaki od 171 članka ima poseban naslov), značajno je rekonstruiran sustav pravnih lijekova, regulirana je materija upravnog ugovora (iako je njegova primjena ograničena na izvršenje upravnog akta, čime sam institut postaje vrlo ograničen u primjeni). Izražena je sumnja u realizaciju intencije zakonodavca da novi ZUP doista i postane opći propis, jer za to nema zakonom predviđenog mehanizma. Prof. Koprić se u svom izlaganju nedvosmisleno založio za još radikalniju modernizaciju, odnosno veći odmak od tradicije, iako uzima u obzir prilike u hrvatskoj javnoj upravi, u kojima će otežano zaživjeti i ovakva, oprezna i umjerena reforma.

Nakon kratke pauze program savjetovanja nastavljen je izlaganjem prof. dr. sc. Dragana Medvedovića na temu *Upravna stvar i dužnost postupanja po ZUP-u*. Nadovezujući se na prethodna izlaganja i pozitivna mišljenja o kratkim zakonima u kompariranim zemljama, prof. Medvedović je upozorio da sam broj članaka ne govori puno, jer to može značiti da su pojedini zakonski članci opsežni i puni stavaka. Navedene su tri metode određivanja dužnosti postupanja po ZUP-u: *formalna*, prema kojoj se određuje koji sve subjekti postupaju po ZUP-u (uvedena i proširena austrijskim zakonom iz 1925.); *materijalna*, koja traži da se u određenim stvarima mora postupati po ZUP-u bez obzira na tijelo koje vodi postupak i rješava u postupku (nigdje se ne primjenjuje isključivo) te kombinacija tih dviju temeljnih metoda. Jugoslavenski ZUP iz 1956. prvi uvodi definiciju upravne stvari, koja postaje materijalni kriterij postupanja po tom zakonu. Svaka zakonska definicija u startu sužava moguće značenje definiranog pojma i otežava primjenu zakona u okolnostima koje nisu bile predviđene odnosno predvidljive u vrijeme kad se zakon donosio. Zbog toga, i ako postoji, definicija upravne stvari u postupovnim je kodifikacijama različitih zemalja definirana široko, kao i u našem novom ZUP-u gdje definicija ne odstupa u bitnome od one u starom zakonu, a glasi: *Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće*

*akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.* (Čl. 2/1. ZUP-a iz 2009.) S druge strane, potrebno je formalno odrediti dužnost postupanja po ZUP-u, odnosno vidjeti koje i kakve organizacije zakonodavac smatra javnopravnim tijelima. Prof. Medvedović je spomenuo sljedeće kategorije: tijela državne uprave, druga državna tijela (predsjednik Republike, Vlada, sudovi, razne državne komisije, agencije, itd.), tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. U nastavku izlaganja, problematizirana je posljednja kategorija javnopravnih tijela, posebice pitanja koje pravne osobe mogu dobiti kakve javne ovlasti i tko ima pravo takve ovlasti dodjeljivati. Upozoreno je kako u Hrvatskoj nema o tome generalnog propisa tako da se događa da javne ovlasti Sabor podjeljuje pojedinim zakonima, ali to također čine i Vlada, pojedina ministarstva te same javno ovlaštene pravne osobe. Takva situacija rezultira velikom pravnom nesigurnošću, jer o sve više prava građana odlučuju razne organizacije, i to mimo upravnog postupka, posebice mimo ZUP-a, postupajući po svojim posebnim pravilima, koja često ne osiguravaju zadovoljavajuću razinu pravne zaštite protiv njihovih odluka, zaključio je prof. Medvedović.

Prof. dr. sc. Rajko Pirnat, dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta u Ljubljani, izlagao je o institutu upravnog ugovora i iskustvima njegove primjene u Sloveniji. Iako je u Sloveniji upravni ugovor reguliran izvan materije upravnog postupka, prof. Pirnat primjećuje kako upotreba ugovora u upravnom postupku smanjuje broj žalbi, odnosno općenito broj postupaka po pravnim lijekovima. Također, ugovor već u svojoj semantičkoj biti implicira jednakopravnost stranaka koje ga sklapaju. Iako to nije slučaj s upravnim ugovorima, šira uporaba upravnih ugovora može kod ljudi stvoriti dojam kako se njihov položaj više vrednuje te da su njihova prava zaštićenija nego u slučaju kad javnopravno tijelo odlučuje jednostrano primjenjujući javnu ovlast. Upozorava na činjenicu da novim ZUP-om nije dobro riješeno pitanje postojanja konkurentnih zahtjeva stranaka, jer postupak rezultira sklapanjem samo jednog ugovora (kod koncesija, javno-privatnog partnerstva). Kod takvih zahtjeva tijelo koje vodi postupak trebalo bi obvezno provesti usmenu raspravu. Upravni ugovor, prema hrvatskom ZUP-u, uvijek slijedi upravni akt, tako da valjanost i važenje ugovora uvijek ovise o važenju samog akta koji mu je prethodio; ukidanjem ili poništenjem akta prestaje važiti i ugovor. Još k tome, za sam ugovor vrijede i opća pravila građanskog prava o pobožnosti i ništavosti. U Sloveniji se pravna zaštita u vezi s upravnim ugovorima pruža pred redovnim sudovima, dok je našim novim ZUP-om ta zaštita predviđena u upravnom sporu.

Dr. sc. Alen Rajko, pročelnik Službe za upravni razvitak Grada Opatije, izlagao je o primjeni novog ZUP-a u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pedantno su izložena mnogobrojna pitanja novoga zakona koja ostavljaju mjesto različitim tumačenjima u pogledu nadležnosti i djelokruga lokalne samouprave. Uvodno je rečeno kako procesna pravila koja primjenjuju tijela lokalnih jedinica sama za sebe ne čine element ustavnoga i konvencijskog okvira lokalne samouprave. Najveći dio izlaganja Rajko je posvetio odnosu tijela jedinica lokalne samouprave, ustanova i komunalnih društava koji rješavaju u upravnim postupcima s tijelima koja nad njima vrše nadzor i/ili odlučuju u višim stupnjevima upravnog postupka. Čini se kao da se regulacijom upravnog postupka na mala vrata širi opseg nadzora koji tijela državne uprave imaju nad jedinicama lokalne samouprave prema Ustavu i drugim sustavnim zakonima (o sustavu državne uprave, o lokalnoj i regionalnoj samoupravi), a koji je u pogledu samoupravnog djelokruga ograničen na nadzor zakonitosti. Takva su tumačenja moguća zbog nepreciznosti ili nedorečenosti pojedinih odredbi novoga ZUP-a. No, Rajko je u svom izlaganju pokazao da se pravilnim, sistemskim tumačenjem takvih propisa može doći do rješenja koja ne odudaraju od ustavne i konvencijske pozicije lokalne i područne (regionalne) samouprave. To se posebice odnosi na pitanje koje je tijelo nadležno za provedbu nadzora nad obavljanjem javnih usluga koje pružaju komunalna poduzeća i javne ustanove u vlasništvu lokalne jedinice, odnosno po prigovoru korisnika javne usluge. Zakon kaže da je to tijelo koje provodi nadzor, no različite vrste nadzora imaju i različite ovlaštene nositelje (upravna tijela jedinice, ministarstvo, inspekcije). Prema mišljenju dr. Rajka, potrebno je te dvojbe razriješiti normama posebnih zakona koji reguliraju pojedine djelatnosti.

Mr. sc. Vedran Đulabić s Pravnog fakulteta u Zagrebu, ujedno i urednik savjetovanja, izlagao je na temu *Javne službe i nova regulacija općeg upravnog postupka*. U uvodnom dijelu naznačeni su temeljni trendovi koji obilježavaju razvoj javnih službi u okviru Europske unije, pod značajnim utjecajem neoliberalne ekonomske doktrine: orijentacija na tržišne mehanizme, privatizacija gospodarskih službi od općeg interesa, povlačenje države s vlasničkih na regulatorne pozicije itd. Mehanizmi pravne zaštite korisnika takvih službi pred redovitim sudovima u parničnim postupcima postaju neadekvatni i neefikasni. Novi je ZUP, smatra Đulabić, pravilno proširio svoju primjenu i na javne službe, koje u rješavanju u upravnim stvarima ZUP primjenjuju na odgovarajući način. No, prema važećem hrvatskom zakonodavstvu, neujednačeno se koriste različiti termini koji denotiraju javne službe: javna služba, javna usluga, djelatnost od posebnog

društvenog interesa, regulirana djelatnost koja se obavlja kao javna usluga, djelatnost od posebnog interesa za RH. Oni zamućuju načelnu obvezu postupanja po ZUP-u u pojedinim javnim službama. Preporučuje se zato jednim općim propisom regulirati opće obveze javne službe i djelatnosti koje pod taj režim spadaju. Novi ZUP uveo je institut prigovora protiv pružatelja javnih usluga, čime se proširuje i osnažuje pravna zaštita korisnika takvih usluga mimo parnice pred redovnim sudovima. Prigovor se može podnijeti tijelu koje obavlja nadzor nad tijelom koje je svojim postupanjem izvan upravnog postupka (ili njegovim propuštanjem) utjecalo na pravne interese korisnika. Iako korisna zakonska novina, regulacija je tog instituta, prema mr. Đulabiću, nedovoljno precizna jer ne naznačuje koje je točno tijelo kojem se prigovor podnosi (zbog različitih vrsta nadzora) te koje ovlasti ono ima prema pružatelju javne usluge. Đulabić je svoje izlaganje zaključio s nekoliko preporuka kako bi zaštita korisnika javnih službi postala učinkovitija i transparentnija, od kojih najvažnija uključuje donošenje posebnog zakona o gospodarskim javnim službama kojim bi se prvenstveno trebale odrediti obveze pružatelja takvih službi prema korisnicima te bi se time i pravna zaštita učinila djelotvornijom kroz stabilniju i jasniju sudsku praksu. Nakon ovog izlaganja uslijedio je ručak za sve sudionike savjetovanja.

Nakon toga je Davor Ljubanović, voditelj Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u Središnjem državnom uredu za upravu, govorio o izazovima upotrebe sredstava elektroničke komunikacije u radu uprave, a posebno u vođenju upravnih postupaka. Naglasio je kako je potreba za širim korištenjem sredstava elektroničke komunikacije u odnosima uprave i građana jedna od temeljnih komponenti svakog strateškog dokumenta donesenog na državnoj razini posljednjih godina. Postoji niz zakona koji zajedno s pripadajućim podzakonskim propisima čine kvalitetan pravni okvir za djelovanje *e-uprave*. Ljubanović je spomenuo najvažnije zakone: o elektroničkom potpisu, o elektroničkoj ispravi, o informacijskoj sigurnosti, o tajnosti podataka, o elektroničkim komunikacijama, o telekomunikacijama, o elektroničkoj trgovini, o institucijama za elektronički novac, o pravu na pristup informacijama, o zaštiti osobnih podataka, kao i Uredbu o uredskom poslovanju. Konstatirano je da novi ZUP ostvaruje značajan napredak u stvaranju pravnih preduvjeta za korištenje suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija u upravnom postupanju. Također je naglašeno kako je namjera zakonodavca bila usvojiti ona rješenja za koja je držao da su u postojećim okolnostima objektivno provediva. Novim ZUP-om uvodi se mogućnost korištenja sredstava elektroničke komunikacije u četiri područja: poduzimanje poje-

dinih radnji u postupku (zahtjev za pokretanje postupka čl. 41., čl. 46.), dokazivanje (čl. 60.), komunikacija stranaka i javnopravnog tijela (npr. čl. 11., čl. 34., čl. 71.) te izdavanje potvrda (o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, čl. 159.). U pravilu, za stranku je korištenje takvih sredstava predviđeno kao dodatna mogućnost, dok je za javnopravno tijelo korištenje tih sredstava u nekim slučajevima zakonski intonirano kao obveza.

Doc. dr. sc. Boris Ljubanović s Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku izlagao je o odnosu općeg upravnog postupka s posebnim upravnim postupcima u svjetlu procesnih teorija koje se zalažu za što veću primjenjivost općih postupaka te što restriktivnije reguliranje odmaka od općih pravila. Pitanje odnosa općeg i posebnih upravnih postupaka docent Ljubanović postavio je kao pitanje mjere zadovoljenja dviju suprotstavljenih težnji: s jedne strane želje da se prema ZUP-u kao općem propisu postupka u svim upravnim stvarima te želje da se u određenim specifičnim upravnim područjima postupka prema pravilima koja su prikladnija za ta područja. Prema načelu vladavine prave i legitimnih pravnih očekivanja, postupanje po općim pravilima treba biti pravilo, a postojanje posebnih postupovnih pravila treba restriktivno dopuštati samo iznimno, tamo gdje to zahtijevaju važni razlozi, pod strogim i preciznim zakonskim uvjetima. Iako su starim ZUP-om propisani strogi kriteriji po kojima se za pojedino područje mogu propisati posebna postupovna pravila (samo za dio postupka, samo zakonom, ako je to nužno te ako nije suprotno temeljnim načelima ZUP-a), to nije spriječilo zakonodavca da u preko 60 slučajeva upravni postupci u većoj ili manjoj mjeri odstupe od odredaba ZUP-a. Novi je ZUP malo strože regulirao kriterije za odstupanje od njegovih odredbi (umjesto sukladnosti temeljnim načelima ZUP-a traži se sukladnost temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a) u upravnom postupanju. Usvajanje nekih modernih rješenja, manja kazuističnost zakona, njegova usklađenost s pravnom stečevinom EU trebali bi rezultirati smanjenjem realne potrebe normiranja posebnih postupaka za neka specifična upravna područja.

Doc. dr. sc. Dario Đerđa, predstojnik Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta u Rijeci, referirao je o reformi sustava pravnih lijekova u novom ZUP-u. Polazna osnova novog sustava uređenja pravnih lijekova jest širenje kruga pravnih djelatnosti koje su pokrivene redovitim pravnim lijekovima, povećanje učinkovitosti pravnih lijekova te očuvanje pravne sigurnosti. Doc. Đerđa ocijenio je da se većina toga i ostvarila, iako novi ZUP predviđa samo dva redovna (žalba i prigovor) i tri izvanredna pravna lijeka (obnova postupka, oglašavanje rješenja ništavim te poništavanje i ukidanje



rješenja), čime nekoliko postojećih izvanrednih pravnih lijekova nestaje iz pozitivnog zakonodavstva. Velik broj izvanrednih pravnih lijekova pridonosio je pravnoj nesigurnosti, nije štiti legitimna očekivanja građana, a neki su bili i suprotni načelu vladavine prava. Uvođenjem prigovora kao novog redovitog pravnog lijeka zakonodavac je proširio pravnu zaštitu građana i na situacije postupanja uprave (pretežito pravnih osoba s javnim ovlastima) koje nisu usmjerene na donošenje i izvršavanje upravnih akata. Prema mišljenju doc. Đerđe, ostale pozitivne zakonodavne intervencije u sustav pravnih lijekova jesu: propisana je mogućnost da se posebnim zakonima može samo produžiti opći rok za podnošenje žalbe od 15 dana; drugostupanjsko tijelo nije vezano žalbenim razlozima te je u obvezi samo riješiti upravnu stvar kad god može, čime bi se upravni postupak trebao znatno skratiti i učiniti učinkovitijim; propisuje se mogućnost poništavanja i ukidanja rješenja, ali ne isključivo po pravu nadzora. U budućnosti bi trebalo razmisliti o ograničavanju isključivanja žalbe u nekim postupcima, jer se time opterećuje Upravni sud, a i prava građana se smanjuju zbog nesuspenzivnog djelovanja tužbe Upravnom sudu, zaključio je Đerđa.

Božo Gagro, sudac Upravnog suda Republike Hrvatske, u svom je izlaganju usporedio normativne i stvarne razlike između postupanja po žalbi prema starom i novom ZUP-u. U živopisnom izlaganju Gagro je pokušao svoje višegodišnje iskustvo u rješavanju upravnih stvari i presuđivanju upravnih sporova prenijeti na auditorij. Kako se zakonsko uređenje žalbe i postupanja po njoj nije značajnije izmijenilo u novom ZUP-u, pretežiti dio izlaganja bavio se praktičnim pitanjima postupanja prvostupanjskih i drugostupanjskih organa po žalbi. Sudac Gagro je apelirao na sve službenike koje vode upravne postupke u prvom stupnju da se češće koriste svojom zakonskom ovlašću da sami izmijene rješenje protiv kojeg je uložena žalba ako je ocijene utemeljenom te time odbace praksu jednostavnog dostavljanja spisa drugostupanjskom tijelu. Time bi se znatan broj postupaka skratio i bolje bi se štitila prava i pravni interesi građana. Ocijenjeno je pozitivnim uvođenje obveze drugostupanjskih tijela da meritorno riješe upravnu stvar u žalbenom postupku kad god to mogu jer time javna uprava postaje servis građana u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i pravnih interesa.

Dr. sc. Marko Šikić, viši asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, govorio je o novoj regulaciji pravne zaštite od šutnje uprave u novom ZUP-u. Prema njegovu mišljenju, dobro je što je novi ZUP među svoja temeljna načela uvrstio pravo stranke na žalbu ako prvostupanjsko tijelo nije u propisanom roku donijelo rješenje. Pozitivnom je ocijenjena promjena u računanju rokova, koji se sada računaju u

danima, a ne mjesecima, jer se time postiže procesna jednakost stranaka, koju je prije mogla narušiti činjenica da pojedini mjeseci imaju različit broj dana. Sustav *negativne fikcije* (zahtjev stranke smatra se odbijenim), iako široko rasprostranjen u komparativnim pravnim sustavima, novim je ZUP-om zamijenjen načelnim opredjeljenjem za neutralno vrednovanje činjenice nerješavanja upravne stvari, odnosno shvaćanjem šutnje kao jedne procesne pretpostavke za devoluiranje postupka na hijerarhijsko više, drugostupanjsko tijelo. Ta je promjena, smatra Šikić, pozitivan iskorak u reguliranju ove materije, jer se uprava i građani stavljaju u ravnopravniji položaj; procesna pozicija stranke ostaje ista, ona se ne obeshrabruje u ostvarivanju svoga prava, kao što se moglo očekivati od upotrebe negativne fikcije. Novi je ZUP izrijeком predvidio mogućnost da se posebnim zakonima šutnja uprave tretira kao usvajanje zahtjeva (*pozitivna fikcija*), no izostalo je detaljnije predviđanje u kojim se upravnim oblastima i situacijama može propisati takva fikcija. Kao nedostatak novog ZUP-a dr. Šikić je naveo nepostojanje prava na žalbu ako nije u propisanom roku riješen postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti odnosno kojim se strankama nameću nekakve obveze. I u takvim situacijama interes stranke, a pogotovo javni interes, zahtijeva da se određena pravna situacija definitivno riješi.

\* \* \*

Rasprava između pojedinih blokova izlaganja, kao i ona na samom kraju savjetovanja, dotaknula je mnoge zakonske aspekte i praktične implikacije pojedinih rješenja. U vremenskim okvirima savjetovanja bilo je nemoguće detaljnije razmotriti pa čak i dotaknuti mnoge institute novoga zakona. U raspravi su se otvorile teme izrade novog Zakona o upravnim sporovima i njegova usklađivanja s rješenjima ZUP-a (Pičuljan). Raspravljalo se o društvenoj važnosti upravnog postupanja, odnosno o nedovoljnoj društvenoj i materijalnoj podršci upravnim reformama, koja je rezultat neshvaćanja važnosti javne uprave za život društvene zajednice. Spomenula se potreba da se osigura da upravne postupke vode službenici koji su za to obrazovani. U tom se smislu razmotrio i prijedlog da za to trebaju imati posebnu ovlast, što zasad zakon ne zahtijeva. O reformi sustava pravnih lijekova i postupanja po žalbi u raspravi su govorili suci Upravnog suda Dunja Jurić Knežević i Božo Gagro. Zaključeno je da se u periodu do početka primjene novog ZUP-a mora ozbiljno poraditi na upoznavanju službenika koji vode postupke s odredbama novog zakona putem radionica, tribina i

drugih vrsta znanstveno-stručnih skupova. Velik je broj uvodničara naglasio da stvarnoj modernizaciji hrvatske javne uprave zakonska norma, pa bila ona i dio važnog zakona kao što je ZUP, može biti samo impuls, ali ne i više od toga. Potrebno je sustavno i kontinuirano raditi na poboljšanju uvjeta u kojima se zakon primjenjuje: tehničkih, strukturnih, personalnih i mnogih drugih. Praćenje provedbe radi evaluacije adekvatnosti pojedinih rješenja, sistematiziranje i objavljivanje dobre postupovne i sudske prakse trebalo bi pridonijeti učinkovitijoj zaštiti prava i pravnih interesa građana, što je u krajnjoj liniji i svrha normiranja upravnih postupaka.

Savjetovanje je zatvorio prof. dr. sc. Ivan Koprić najavivši objavljivanje publikacije koja će sadržavati izlaganja sa skupa popraćena pitanjima, komentarima i sugestijama koja su izrečena u raspravi. Svi su sudionici pozvani i ohrabreni da dodatna pitanja i komentare pošalju izlagačima te će na njih biti odgovoreno pismeno ili će biti, zajedno s odgovorima, uvršteni u publikaciju sa savjetovanja. Najavljen je i rad na komentaru ZUP-a te su svi pozvani da svojim razmišljanjima pridonese tome važnom pothvatu koji će utabati stazu primjeni u praksi.

*Mihovil Škarica\**

---

\* Mihovil Škarica, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)