

Savjetovanje Instituta za javnu upravu *Novi Zakon o općem upravnom postupku: praktična pitanja i problemi primjene*

Dana 25. studenoga 2009. u suorganizaciji Narodnih novina d.d. i Instituta za javnu upravu održano je savjetovanje u povodu skorašnjeg stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku. Savjetovanju, koje je održano na Zagrebačkom velesajmu u Kongresnoj dvorani B, prisustvovalo je više od tri stotine sudionika, a izlaganje je održalo devet stručnjaka za javnu upravu, kako praktičara, tako i onih iz akademskih krugova.

Prije početka izlaganja sudionicima se obratio urednik savjetovanja i predsjednik Instituta za javnu upravu prof. dr. sc. Ivan Koprić koji je ukratko upozorio na važnost novog ZUP-a, ali i na probleme koji bi mogli proizaći iz njegove primjene. U ime Narodnih novina d.d. prisutne je pozdravio Petar Piskač.

Prvo izlaganje na temu *Europski sud za ljudska prava i ubrzanje upravnih postupaka – slučajevi protiv Hrvatske i njihove pouke* održala je Štefica Stažnik, zastupnica Vlade Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Stažnik je ukratko izložila važnost poznavanja prakse Suda u Strasbourgu za pravilnu primjenu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje je i Republika Hrvatska potpisnica te istaknula potrebu ubrzanja našeg upravnog postupka radi sprječavanja dolaska predmeta pred taj sud. Kritizirala je i neaktivnost tijela koja odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima u području upravnog prava (tzv. šutnja administracije) zbog koje velik broj jednostavnih upravnih predmeta završava pred Europskim sudom, što za Hrvatsku rezultira značajnim političkim i financijskim posljedicama. Dosadašnja praksa Suda oblikovala je kriterije za određivanje razumnog trajanja ne samo sudskog nego i upravnog postupka. Ti su kriteriji: složenost predmeta, ponašanje

podnositelja zahtjeva, ponašanje mjerodavnih vlasti i važnost onoga što je sporno u predmetu za podnositelja. Zaključno je istaknula da praksa Suda znatno pridonosi boljoj zaštiti ljudskih prava u Hrvatskoj budući da utječe na promjene postojećeg zakonodavstva, sudske i upravne prakse domaćih tijela. Vrijeme će pokazati hoće li novi ZUP zaista pridonijeti ubrzanju upravnih postupaka.

Zamjenica predsjednika Upravnog suda Republike Hrvatske Ljiljana Karlovčan-Đurović svoje je izlaganje posvetila odnosu novog ZUP-a i novog Zakona o upravnim sporovima. Govorila je o tijeku donošenja obaju zakona i očekivanjima javnosti koja su se podijelila na modernizacijska i konzervativna. Prevladalo je konzervativno stajalište te je i u novom ZUP-u zadržana prijašnja struktura upravnog postupka, što Karlovčan-Đurović kritizira. Analizirajući neke institute ZUP-a, ističe da je ispitni postupak trebalo urediti kao iznimku, a neposredno rješavanje kao pravilo te kritizira rješenje po kojemu sklapanju upravnog ugovora prethodi donošenje upravnog akta. Karlovčan-Đurović naziva ZUP i ZUS sijamskim blizancima koji, bez obzira na svoju povezanost, nisu međusobno usklađeni. Da se donošenju obaju zakona pristupilo istodobno i koordinirano, novi bi ZUP zasigurno bio moderniji. Moglo se razmisliti o mogućnosti ukidanja žalbe protiv odluka upravnih tijela donesenih u upravnom postupku, jer ta žalba, nakon stupanja na snagu novog ZUS-a, koji uvodi dvostupanjsko upravno sudovanje, samo nepotrebno odugovlačiti postupak. Na navedeno stajalište osvrnuo se i Koprić, koji ga je podržao, ali i objasnio da bi to zahtijevalo i prethodnu zamjenu ustavnog jamstva prava na žalbu jamstvom prava na pravno sredstvo. Budući da će novi ZUP stupiti na snagu već 1. siječnja 2010., a novi ZUS tek za dvije godine, Upravni sud naići će na probleme prilikom rješavanja upravnih sporova u predmetima riješenim na temelju novog ZUP-a, a prije stupanja na snagu novog ZUS-a. Karlovčan-Đurović predlaže odgodu primjene novog ZUP-a, a to će, kako je istaknuo Koprić, biti teško ostvarivo zbog pritiska međunarodne zajednice, koja će to doživjeti kao odgađanje reforme javne uprave.

Treće izlaganje održao je Goran Matešić, predsjednik Upravnog vijeća Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga, koji je upoznao prisutne s problematikom nezavisnih regulacijskih tijela odnosno s njihovim osnovnim kompetencijama i karakteristikama. S obzirom na to da su postupci koje vode nezavisni regulatori uređeni različitim posebnim propisima, Matešić je istaknuo promjene koje novi ZUP uvodi u pogledu svoje primjene u odnosu na te posebne propise. Naime, po starome ZUP-u njegova je primjena bila supsidijarna, dok se odredbe novog ZUP-a primjenjuju u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog

postupka mogu urediti drukčije, i to (jedino) zakonom, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te nije protivno temeljnim odredbama i svrsi (novoga) ZUP-a. Istaknuo je da će potreba za postojanjem i usavršavanjem specifičnih posebnih odredaba u postupanju nezavisnih regulacijskih tijela i dalje postojati.

Mr. sc. Teodor Antić, tajnik Ustavnog suda Republike Hrvatske, izlagao je na temu *Problemi primjene Zakona o općem upravnom postupku u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Nakon šaljivog ilustrativnog prikaza postupka donošenja zakona u Republici Hrvatskoj i navođenja pravne osnove za primjenu ZUP-a u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Antić je usporedio stari i novi ZUP glede vrste postupaka, šutnje administracije, upravljanja javnopravnim tijelom i pravne zaštite. Glede upravljanja javnopravnim tijelom istaknut je nedostatak novog ZUP-a koji upotrebljava termin »čelnik tijela«, što u jedinicama lokalne samouprave može dovesti do nedoumice je li riječ o pročelniku upravnog tijela, izvršnom funkcionaru ili pak predsjedniku predstavničkog tijela. Nadalje, detaljno je objasnio razloge za podnošenje prigovora kao novog oblika pružanja pravne zaštite u slučajevima u kojima se o pravima, obvezama i pravnim interesima ne odlučuje upravnim aktom te postupanje tijela u povodu njegovog izjavljivanja. Naglasio je da je takav oblik postupka ostvarenja pravne zaštite presložen, što neće pridonijeti toliko željenom ubrzanju upravnog postupka.

Mr. sc. Vedran Đulabić, asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, govorio je o primjeni upravnih ugovora u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Najprije je izložio iskustva u regulaciji upravnih ugovora u Francuskoj i Njemačkoj, kao zemljama najpoznatije tradicije javnog prava i javne uprave. U Francuskoj ne postoji pravna regulacija upravnih ugovora, već su se oni razvili kroz praksu Državnog savjeta, što omogućuje znatnu fleksibilnost u njihovoj primjeni. S druge strane, u Njemačkoj su upravni ugovori regulirani Zakonom o upravnom postupku koji dopušta njihovu široku primjenu i ekstenzivno tumačenje. U prijedlozima novoga ZUP-a bila su predviđena rješenja bliska njemačkom modelu, odnosno široko područje primjene upravnog ugovora. Ipak, postojanje iracionalnog straha od imaginarne slobode ugovornih strana i mogućeg narušavanja načela zakonitosti dovelo je do toga da konačni tekst Zakona vrlo restriktivno regulira područje primjene upravnih ugovora. Tako se prema novome ZUP-u upravni ugovor može sklopiti samo radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklopanje takvog ugovora. To će u konačnici dovesti do toga da se upravni

ugovori mogu primijeniti samo u ograničenom broju upravnih područja, a ne u svim područjima gdje bi njihova primjena bila iznimno korisna.

Doc. dr. sc. Gordana Marčetić s Pravnog fakulteta u Zagrebu izlagala je na temu *Zakon o općem upravnom postupku i novo službeničko zakonodavstvo u državnoj upravi i lokalnoj i regionalnoj samoupravi*. Marčetić je govorila o povezanosti ZUP-a i Zakona o državnim službenicima (ZDS), posebno naglašavajući kako ZUP propisuje da protiv prvostupanjskog rješenja stranka mora imati pravo žalbe drugostupanjskom tijelu. ZDS je usklađen s novim ZUP-om jer je uveo Odbor za državnu službu, drugostupanjsko tijelo za rješavanje o žalbama protiv rješenja o prijmu u državnu službu i rješenja kojima se odlučuje o pravima i obvezama državnih službenika. Uvođenje Odbora važan je pomak u zaštiti službeničkih prava. Međutim, navedeno tijelo suočava se s problemom nedostatka službenika i velikim brojem žalbi koje mora riješiti, pa je radi poboljšanja učinkovitosti u njegovu radu Vladi predloženo personalno jačanje tog tijela. U odnosu na službeničko zakonodavstvo u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi istaknuta je neujednačena praksa u različitim upravnim tijelima iste jedinice s obzirom na ovlasti svakog pojedinog pročelnika da odlučuje o službeničkim pitanjima. Opisano uređenje odmak je od našeg tradicionalnog modela prema kojem se sva kadrovska evidencija i svi postupci o pravima i obvezama lokalnih službenika jedne samoupravne jedinice vode u istom upravnom tijelu te se približava menadžerskom pristupu upravljanja osobljem. Marčetić je istaknula problem primjene čl. 23. novog ZUP-a u praksi, pogotovo u malim lokalnim jedinicama zbog nedostatka osoblja odgovarajuće stručne spreme. U lokalnim jedinicama problem je i nedovoljna zaštita pročelnika koji u slučaju svoga razrješenja nemaju pravo žalbe, već samo pravo pokretanja upravnog spora.

Usljedilo je izlaganje doc. dr. sc. Borisa Ljubanovića s Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku. Govorio je o funkciji novoga ZUP-a u ubrzanju upravnih postupaka s posebnim naglaskom na Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Iako je hrvatski Zakon o naknadi gotovo identičan njemačkom zakonu koji uređuje istu materiju, postupci koji su u nas započeli prije više od deset godina još uvijek su u tijeku, dok je Njemačka gotovo sve takve postupke riješila u dvije godine. Ljubanović navodi institute novog ZUP-a usmjerene ubrzanju upravnog postupka (jedinostveno upravno mjesto, rokovi za obavljanje procesnih radnji, predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke, uvođenje e-uprave te informatičko-komunikacijske tehnologije i upravni ugovori), no ističe kako nije sve u propisima, nego je važna i marljivost, ekspeditivnost i opremljenost službenika.

O odnosu općeg upravnog postupka i postupka inspekcijskog nadzora izlagao je Milan Stipić, načelnik Odjela za pravne poslove Državnog inspektorata Republike Hrvatske. Naveo je karakteristike inspekcijskog nadzora (postupak se u pravilu pokreće po službenoj dužnosti, inspekcijski nadzor završava donošenjem rješenja i kontrolom njegova izvršenja, rješenje u inspekcijskom postupku uvijek je rješenje o primjeni upravne mjere, inspekcijski nadzor u pravilu se provodi očevitom, teret dokaza je na inspektor, inspektor u pogledu potpisivanja akata koje donosi ima položaj člnika tijela). Stipić je kritizirao institut isključenja izvršenja rješenja uplatom novčanog iznosa od 30.000,00 kuna istaknuvši kako ekonomski moćniji subjekti mogu vrlo lako otkloniti provedbu upravne mjere budući da je pravo izbora na objektu nadzora. U svezi s time moguća je i povreda načela razmjernosti jer nisu sve povrede propisa iste težine i ne ugrožavaju jednako javni interes. Navedena su i neka odstupanja od novog ZUP-a do kojih dolazi u inspekcijskom nadzoru. Tako je inspektor dužan donijeti rješenje u roku osam dana od dana završetka inspekcijskog nadzora, a isti rok predviđen je i za podnošenje žalbe na rješenje inspektora. U pogledu saslušanja malodobne osobe kao svjedoka propisano je saslušanje uz obveznu prisutnost psihologa ili pedagoga, dok ZUP propisuje saslušanje samo uz prisutnost zakonskog zastupnika. Ipak, do najvećeg odstupanja od novog ZUP-a dolazi propisivanjem za neke slučajeve obveznog donošenja usmenog rješenja o zabrani obavljanja djelatnosti na određeno vrijeme u sklopu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru.

Završno izlaganje na temu *Novi Zakon o općem upravnom postupku kao političaj ili prepreka modernizaciji hrvatske javne uprave?* održao je prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu. U kontekstu politike modernizacije javne uprave u europskim zemljama Koprić je istaknuo da je četrnaest zemalja EU donijelo, a i sve su zemlje bivše Jugoslavije nakon 1990. donijele novi zakon o upravnom postupku. Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. kao jedno od pet temeljnih područja i usmjerenja reforme državne uprave navedeno je pojednostavnjenje i modernizacija upravnog postupanja. Koprić smatra da bi upravno sudovanje trebalo odvojiti od redovitog i učiniti ga zatvorenom cjelinom gdje će Upravni sud biti nadležan za ujednačivanje upravnosudske prakse, čime je izglednija mogućnost pojednostavnjivanja i ubrzanja upravnih postupaka. Ponovo je naglašena potreba depolitizacije uprave. Međutim, dokle god odluke donose člници tijela imenovani političkim putem, do toga ne može doći. Navodeći tri glavne komponente upravne tehnologije (materijalna odnosno fizička sredstva, tehnika rada i znanje kojim raspolažu ljudi u radu), Koprić je

istaknuo ogromni napredak u razvoju upravne tehnike u pogledu fizičkih sredstava rada, ali je naglasio i potrebu obrazovanja službenika, pogotovo kod promjena pravne regulacije po kojoj postupaju. Bitno je i da upravni postupci budu manje formalni, da se više usmjere na ishod, a manje na same detalje postupka. ZUP nije jedini propis koji uređuje tehnologiju upravnog rada. Osim njega postoji i Uredba o uredskom poslovanju koja je donesena prije novog ZUP-a i nije usklađena s njime, a također stupa na snagu 1. siječnja 2010. Koprić je naglasio da je Uredba zastarjela, predetaljna i komplicirana. Smatra da neka pitanja, kao što su zapisnik ili rekonstrukcija spisa, trebaju biti uređena podzakonskim aktom, moguće i Uredbom o uredskom poslovanju, a ne ZUP-om. Osvrnuo se i na problem nevjerojatne zastarjelosti Zakona o sustavu državne uprave koji je sve naj-složenije, nerutinske poslove (strateško planiranje, priprema nacрта propisa, ekspertne analize i elaborate, i sl.) stavio u kategoriju »drugi upravni i stručni poslovi«, dok je rutinske upravne stvari naveo prve, pa izgleda da su oni najprisutniji i najvažniji, što nikako nije u stvarnosti. Zaključio je da je jedan od velikih nedostataka koji će se tek pokazati nepostojanje mehanizma praćenja provedbe ZUP-a.

Nakon završetka svih izlaganja odgovoralo se na pitanja sudionika, koja su se većim dijelom odnosila na problem praktične primjene novog ZUP-a. Tako je, među ostalima, postavljeno pitanje o osobama koje mogu voditi upravni postupak s obzirom na nejasnu regulaciju čl. 23. ZUP-a. Odgovor je ponudio Koprić istaknuvši da je potpuno nejasno što bi predstavljali odgovarajuća stručna sprema i potrebno radno iskustvo, kao i da je konačni tekst ZUP-a odstupio od suglasnog prijedloga članova radne skupine za njegovu pripremu koji je predviđao edukaciju i provjeru znanja službenih osoba. Pitanja postavljena Ljubanoviću odnosila su se uglavnom na problematiku isplate naknada za oduzetu imovinu. Među ostalima, postavljeno je i pitanje može li faksimil zamijeniti vlastoručni potpis budući da ZUP govori o potpisu, međutim nigdje ne upotrebljava riječ »vlastoručni«. Ljubanović je odgovorio da će nam najbolji odgovor dati sudska praksa. Na pitanje može li se upravni ugovor sklopiti između dvaju javnopravnih tijela, Đulabić je odgovorio da takva mogućnost, na njegovu žalost, nije predviđena, bar ne u novom ZUP-u, jer se upravni ugovor sklapa samo radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u upravnom aktu koje donosi jedno od tijela, dok drugo nastupa u svojstvu stranke. U odgovoru na pitanje mogu li viši savjetnici u ministarstvima samostalno donositi rješenja, Marčetić je navela kako bi u pravilniku o unutarnjem redu trebalo navesti koje poslove državni službenici mogu obavljati u okviru svog radnog mjesta i stručne sprema, uzimajući u obzir da novi ZUP spušta dosadašnju razinu

odlučivanja. Ako bi se savjetnicima pravilnikom dala mogućnost donošenja rješenja, to bi značilo da čelnici tijela ne bi imali mogućnost nadzora nad donesenim aktom i svako njihovo protivno postupanje moglo bi se karakterizirati kao narušavanje samostalnosti u obavljanju poslova. Na pitanje može li inspektor prekršitelju narediti obvezu budućeg poštovanja svih propisa, Stipić je odgovorio da ne postoji takva mogućnost jer izreka rješenja donesenog u inspekcijskom postupku mora biti određena te se nadzirani objekt može obvezati samo na poštovanje određenih odredaba posebnog materijalnog zakona. S obzirom na to da ZUP ne predviđa pouku o pravnom lijeku kod instituta prigovora, postavljeno je pitanje treba li tijelo koje donosi akt u njemu samome naznačiti pravo na izjavljivanje prigovora. Antić smatra da bi, unatoč navedenoj zakonskoj praznini, radi zaštite prava stranaka akt protiv kojeg je moguće podnijeti prigovor trebao sadržavati pouku o pravnom lijeku te da službenik unoseći takvu uputu u akt nikako ne može pogriješiti.

Sva izlaganja na održanom savjetovanju objavljena su u knjizi *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene* urednika Ivana Koprića u zajedničkom izdanju Narodnih novina d.d. i Instituta za javnu upravu.

*Jasmina Džinić**, *Romea Manojlović***, *Daria Dubajić****

* Jasmina Džinić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)

** Romea Manojlović, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

*** Daria Dubajić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)