

Savjetovanje Novog informatora *Novi Zakon o općem upravnom postupku*

U organizaciji Novog informatora u zagrebačkom hotelu Sheraton održano je 17. rujna 2009. savjetovanje *Novi Zakon o općem upravnom postupku*.

Nakon uvodnog pozdrava glavne urednice Novog informatora Davorke Foretić, genezu novog Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) izložio je prof. dr. sc. Dragan Medvedović, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, u mirovini. Sažimljuci prethodnih 210 godina razvoja upravne misli vezane uz upravni postupak na području Hrvatske, najiskusniji domaći ekspert za upravno pravo detaljno je analizirao i sve faze višegodišnje pripreme novog ZUP-a, uz kritički osvrt na pojedina gledišta koja su se pritom iznosila, kao i na pojedina rješenja sadržana u usvojenome zakonskom tekstu. Prema profesoru Medvedoviću, iako je u domaćoj pravnoj javnosti postojalo suglasje o potrebi donošenja novog ZUP-a, dobro je što je u konačno usvojenoj verziji novi ZUP utemeljen na zasadama postojećega, bez radikalnih odmakâ od višedesetljetne upravno-postupovne tradicije. Govorio je o nizu poteza koji bi trebali uslijediti nakon donošenja novog ZUP-a, poput revidiranja velikog broja zakona koji sadržavaju odredbe o posebnim upravnim postupcima, donošenja potrebnih podzakonskih propisa, poduzimanja organizacijskih mjera, edukacije službenika zaposlenih u javnopravnim tijelima, izrade pomoćnog materijala, osiguranja stalnog nadzora te odgovarajućeg informiranja građana o novom ZUP-u. Geneza novog ZUP-a, pretočena u pisanu verziju izlaganja profesora Medvedovića, može poslužiti ne samo kao temeljito dokumentirana kronika nastanka glavnoga upravno-procesnog zakona već i kao podsjetnik normotvorcima s kakvim se sve izazovima mogu suočiti prilikom pothvata kakav je bio priprema novog ZUP-a.

Širi kontekst donošenja novog ZUP-a u okviru teme *Europeizacija hrvatskog upravnog postupovnog prava* predstavio je prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti

profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu. »Europski uvid« u materiju općega upravnog postupka profesora Koprića obuhvatio je, između ostalog, pitanja upravnoga postupovnog prava Europske unije, europeizacije nacionalnoga upravnog postupovnog prava, upravnih ugovora, kao i utjecaja upravnog pojednostavnjenja na suvremeno upravno postupanje. Za domaće praktičare osobito korisnim smatramo ponudeni uvid u međunarodne pravne izvore vezane uz upravni proces. K tome, izlaganje profesora Koprića bilo je posvećeno i utjecaju pristupanja Europskoj uniji na harmonizaciju upravnog postupovnog prava, s posebnim osvrtom na djelovanje programa OECD – Sigma. U reformu upravnog postupka u Hrvatskoj se ušlo nedovoljno promišljeno, uz veliku dozu nezainteresiranosti i nerazumijevanja od strane politike, neracionalnih sentimenata i nepotrebnih otpora upravnih praktičara te uz nedovoljno dobru organizaciju europske stručne i financijske pomoći, smatra Koprić. Upozorio je i na neusklađenu pripremu donošenja novog ZUP-a i novog Zakona o upravnim sporovima, upozorivši da je ZUP i dalje previše nalik sudskom postupku, da usvojena rješenja vezana uz šutnju uprave ne uvažavaju interes stranaka te da nisu osigurani mehanizmi da opći upravni postupak i u praksi bude doista opći, bez brojnih posebnih upravnih postupaka. Zaključno, Koprić otvorenima ostavlja pitanja hoće li »krnja europeizacija« upravnoga postupovnog prava u Hrvatskoj biti dovoljna za iole značajniju upravnu modernizaciju, kakve će učinke proizvesti u upravnoj i upravnosudskoj praksi, kao i kako će na sve to reagirati europski sudovi te hrvatski i europski građani. Suautor pisane verzije izlaganja profesora Koprića je mr. sc. Vedran Đulabić, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu.

Nakon generalnog okvira novog ZUP-a, postavljenog uvodnim dvama izlaganjima, u »praktičarski« dio savjetovanja uveli su nas dr. sc. Dario Đerđa, docent i predstojnik Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta u Rijeci, te mr. sc. Zoran Pičuljan, državni tajnik Ministarstva pravosuđa. Prvi dio zajedničke teme *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u posebnim upravnim područjima i upravni ugovori* obradio je državni tajnik Pičuljan, osvrnuvši se na – u prethodnim izlaganjima već spomenuti – odnos između ZUP-a i posebnoga upravno postupovnog zakonodavstva, uz primjere specijalne regulacije na više upravnih područja: poreznome, carinskom, obrazovnom i službeničkom. Autoritet jednog od prvih hrvatskih pravnih teoretičara koji se »uhvatio u koštac« s kompleksnom i u nas donedavno nedovoljno poznatom materijom upravnih ugovora, docent Đerđa potvrdio je temeljitom analizom ključnih pitanja vezanih uz spomenuti institut. Njegovo je izlaganje obuhvatilo kako opću pravnu

regulaciju upravnih ugovora (pitanja njihova sklapanja, subjekata, oblika, sadržaja, upravnopravnih i općeugovornih pretpostavki, izmjene, raskida te novog instituta prigovora), tako i razmatranje specifičnosti upravnih ugovora na područjima koncesija, javnih nabava te javno-privatnog partnerstva. Pičuljan i Đerđa također su istaknuli potrebu usklađivanja upravnopostupovnih posebnosti s novim ZUP-om. Prikladnim smatraju i usvajanje relativno konzervativnog koncepta upravnih ugovora (bližeg francuskome negoli njemačkom modelu) u novom ZUP-u. Pritom vjeruju da je uvođenje upravnih ugovora u hrvatsko upravno zakonodavstvo vrlo korisno za rješavanje brojnih otvorenih pitanja vezanih uz upravne ugovore koji se u velikom broju sklapaju u hrvatskoj upravnoj praksi.

Šutnji uprave prema novom ZUP-u bilo je posvećeno izlaganje Dunje Jurić Knežević, sutkinje Upravnog suda Republike Hrvatske. Pojam šutnje uprave podrazumijeva propuštanje javnopravnog tijela da u propisanim rokovima donese i dostavi rješenje stranci, što negativno utječe na prava stranaka i osiguranje zakonitosti u državnoj zajednici, pa je stoga takvo ignoriranje urednog postupanja oblik lošega javnog upravljanja, istaknula je Jurić Knežević. U njezinu izlaganju obrađena su, među inim, pitanja prava na pravni lijek, utvrđivanje razloga za šutnju tijela, mogućnosti drugostupanjskog tijela da smo riješi upravnu stvar, slučajeva za koje je kod šutnje uprave propisana presumpcija usvajanja zahtjeva stranke, šutnje kao propuštanja postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga te šutnje pri izdavanju potvrda. Novi ZUP napustio je dosadašnju negativnu koncepciju šutnje uprave (tj. presumpciju odbijanja zahtjeva), u korist neutralne koncepcije, prema kojoj se šutnji uprave – u pravilu – ne pridaje određeno značenje. Predstavljanje novina na području šutnje uprave sutkinja Jurić Knežević kombinirala je usporedbama s postojećom regulacijom i korisnim primjerima iz upravnosudske prakse te prakse Europskog suda za ljudska prava.

Božo Gagro, također iznimno iskusni sudac Upravnog suda, govorio je o pravnim lijekovima prema novom ZUP-u, koji su – prema njegovu mišljenju – uređeni na jednostavniji i sustavniji način negoli u važećem ZUP-u. Detaljno se osvrnuo na svaki od pet pravnih lijekova propisanih novim ZUP-om: žalbu, prigovor, obnovu postupka, oglašivanje rješenja ništavim te poništavanje i ukidanje rješenja. Osim sistematiziranja novog sustava pravnih lijekova u općem upravnom postupku, sudac Gagro iznio je i praktične prijedloge kako postupiti u određenim pravnim situacijama. Među dobrim stranama novog ZUP-a Gagro je osobito istaknuo reduiranje broja izvanrednih pravnih lijekova, proširenje pravne zaštite na veći broj upravnih aktivnosti te određenje da žalbe u pravilu rješava drugostu-

panjsko tijelo. Istodobno je upozorio da se ciljevi reforme javne uprave ne mogu postići samim donošenjem novih zakona, već samo pravilnom i dosljednom primjenom tih zakona od strane stručnih kadrova.

Posljednja je izlagala Štefanija Kasabašić, savjetnica pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske za pravne poslove. Temom *Donošenje rješenja i zaključaka prema Zakonu o općem upravnom postupku* obuhvatila je materiju pokretanja i vođenja postupka, vrsta akata, nadležnosti, sudjelovanja stranke u postupku, postupka rješavanja upravne stvari, povrata u prijašnje stanje, donošenja rješenja u povodu žalbe i drugih pravnih lijekova te povrata imovine stečene bez pravne osnove. Savjetnica Kasabašić prva je – za potrebe savjetovanja – sastavila katalog oglednih primjera rješenja i zaključaka prema novom ZUP-u (ukupno 21 primjer). Stoga možemo očekivati da će upravo po njezinim – temeljito pripremljenim – primjerima praktičari primjenjivati novi ZUP u godinama koje su pred nama, čime je kolegica Kasabašić dala izniman doprinos domaćoj upravnoj praksi.

Savjetovanju je prisustvovalo više stotina sudionika, najvećim dijelom praktičara iz javnog sektora, koje uskoro očekuje primjena novog ZUP-a. Na njihova su mnoga pitanja izlagatelji odgovarali u drugom dijelu savjetovanja.

Izlaganja sa savjetovanja, uključujući ogledne primjere akata prema novom ZUP-u i sam tekst novog ZUP-a, objavljena su u zborniku radova pod naslovom *Novi Zakon o općem upravnom postupku* u nakladi Novog informatora.

*Alen Rajko**

* Dr. sc. Alen Rajko, pročelnik Službe za upravni razvitak Grada Opatije (head of the Administrative Development Service, Town of Opatija, Croatia)