

Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja – okrugli stol

HAZU, Zagreb, 7. lipnja 2006.

Dana 7. lipnja 2006. u velikoj dvorani palače Hrvatske akademiji znanosti i umjetnosti održan je okrugli stol pod naslovom *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Okruglim je stolom predsjedao akademik Jakša Barbić, predsjednik Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, a prisustvovao mu je velik broj osoba koje se s problematikom upravnog postupanja i upravnog sudovanja susreću svakodnevno, kao i velik broj osoba koje ta problematika zanima u širem kontekstu modernizacije hrvatskog pravnog sustava i njegove prilagodbe europskim standardima.

U svojoj je uvodnoj riječi akademik J. Barbić istaknuo kako Republiku Hrvatsku uskoro očekuju pravne reforme s kakvima se ona u svojoj povijesti još nije susrela te kako će dio tih reformi morati biti i reevalvacija odredbi Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu ZUP) i Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu ZUS) te, povezano s time, i rad na ubrzanju upravnih i upravnosudskih postupaka.

Nakon tih uvodnih riječi skup je pozdravila ministrica pravosuđa Ana Lovrin istaknuvši kako je počašćena što mu prisustvuje te kako Vlada Republike Hrvatske problematici upravnog i upravnosudskog postupanja pridaje veliku pozornost.

Nakon uvodnih riječi akademika J. Barbića i obraćanja ministrice A. Lovrin okrugli se stol nastavio izlaganjem prvoga uvodničara, suca Upravnog suda Bože Gagre. U svom je izlaganju sudac B. Gagro istaknuo kako je načelo zakonitosti jedno od temeljnih načela svake prav-

ne države te kako bez vladavine prava nema ni cjelokupnog razvoja društva. S obzirom na to da je primjena pravila postupanja u biti vezana uz zakonitost svakog upravnog akta, nedvojbeno je kako se pravilnom primjenom odredbi ZUP-a pridonosi i samom načelu zakonitosti. Nažalost, istaknuo je, Upravni sud vrlo velik broj upravnih akata poništava upravo zbog povreda pravila postupanja. Stoga, osnovni problem nije nepostojanje ili slaba kvaliteta pravila upravnog postupka, već, u prvom redu, neuvažavanje i kršenje postojećih pravila postupka. Sudac B. Gagro, u ovom kontekstu, istaknuo je kako je jedno od temeljnih načela ZUP-a i zaštita prava građana te kako se to načelo u Republici Hrvatskoj narušava vođenjem postupaka bez sudjelovanja osoba kojima radi zaštite njihovih prava ili pravnih interesa mora biti omogućeno sudjelovanje u postupku. Značajna je i pojava neodržavanja usmenih rasprava u situacijama kad se takve rasprave moraju održati. U posljednje se vrijeme uočava pojava pada kvalitete upravnih akata koja se najčešće očituje u nepotpunim obrazloženjima. Ta je pojava iznimno opasna jer bez kvalitetnih i potpunih obrazloženja nema ni efikasne pravne zaštite. Poseban je i velik problem i neaktivnost prvostupanj-skih organa u korištenju ovlasti u postupanju po žalbama stranaka. Sudac B. Gagro posebno je napomenuo i nedovoljnu stručnost osoblja organa javne uprave u primjeni pojedinih izvanrednih pravnih lijekova (osobito obnove postupka te proglašavanja rješenja ništavim).

Sve navedene okolnosti zapravo upućuju na nedovoljnu edukaciju kadrova u javnoj upravi te sudac B. Gagro predlaže Središnjem državnom uredu za upravu da ozbiljno poradi na takvoj edukaciji.

Nadovezavši se na suca B. Gagru, u svom je kratkom, ali vrlo zanimljivom izlaganju, sutkinja Upravnog suda Dunja Jurić Knežević istaknula kako bi trebalo poraditi na porastu kvalitete prvostupajskog odlučivanja u upravnom postupku te da se upravo na toj instanciji treba omogućiti zaštita prava građana. Trebalo bi smanjiti potrebu građana za obraćanjem drugostupajskim organima. Zaključila je da je, s obzirom na trenutačnu situaciju, prilično nerealno očekivati smanjivanje broja upravnosudskih predmeta.

Sljedeći uvodničar prof. dr. sc. Dragan Medvedović, predstojnik Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu, u uvodnom je dijelu svoga izlaganja posebno naglasio da je u Hrvatskoj nemoguće saznati koliko se rješenja prvostupajskih organa godišnje donese, ali se vjerovatno radi o milijunskom broju, tako da je 10–15.000 tužbi podnesenih

Upravnom sudu samo vrh ledenog brijega. Istaknuo je kako treba imati na umu da je sustav upravnog postupanja ureden ne samo ZUP-om već i nizom posebnih zakona, što je dodatni problem. Naime, iako je člankom 2. ZUP-a propisano da se od normi ZUP-a može odstupiti u pojedinim upravnim područjima samo iznimno odnosno ako je to nužno za pojedino upravno područje te da ta odstupanja moraju biti učinjena zakonom i ne smiju biti protivna načelima ZUP-a, zakonodavna praksa posljednjih godina odstupa od tih pravila te time ruši koncepciju jedinstvenog upravno-postupovnog prava. Tako je u takvim posebnim zakonima tipično isključivanje žalbi ili skraćivanje rokova za izjavljivanje žalbe, propisivanje da se žalbom ne odgađa izvršenje rješenja i sl., a da za sve to često nema nikakvog racionalnog objašnjenja. U takvim odstupanjima profesor D. Medvedović posebno je apostrofirao Opći porezni zakon.

Profesor D. Medvedović napomenuo je da osnova današnjeg ZUP-a potječe iz davne 1956. te da je u proteklih 50 godina došlo do velikih promjena u društveno-političkom i pravnom sustavu pa da bi svakako trebalo pristupiti izradi novoga ZUP-a. No, pri toj izradi trebalo bi krenuti od važećeg ZUP-a jer je on u vrijeme svoga donošenja bio vrlo dobar postupovni zakon. Pri izradi novoga ZUP-a u svakom bi se slučaju trebalo koristiti i bogatim domaćim teoretskim i stručnim znanjem i iskustvom, a čuvati se negativnih ocjena o pojedinim institutima utemeljenim isključivo na njihovoj primjeni u praksi. Smatra da su rješenja mnogobrojnih postupovnih pitanja u važećem ZUP-u dobra, pa čak i izvrsna i u komparaciji s najnovijim kodifikacijama. Smatra da bi se u izradi novoga ZUP-a trebalo vrlo oprezno služiti stranim konzultantima jer oni mogu dolaziti iz država kojih upravno-postupovna rješenja ne mogu biti kompatibilna s upravno-pravnim sustavom u Republici Hrvatskoj.

Profesor D. Medvedović naveo je nekoliko problema za koje smatra da ih je potrebno riješiti novim ZUP-om. Smatra, tako, da je potrebno precizno definirati tko je sve dužan postupati prema odredbama ZUP-a kako bi se u tom pogledu izbjegle određene nedoumice. Također, bilo bi od posebne važnosti u ZUP-u definirati upravnu stvar te podrobno urediti odnos ZUP-a i posebnih zakona. ZUP-om bi trebalo urediti i upravne ugovore. Osobitu pozornost zaslužuje pitanje vođenja skraćenih postupaka i izrade elektroničkih rješenja. Istaknuo je važnost izvanrednih pravnih lijekova jer se njima ne omogućuje zaštita samo

subjektivnih prava, već i objektivne zakonitosti i javnog interesa. Na završetku svog izlaganja profesor D. Medvedović naglasio je da su za reformu upravnog postupanja i upravnog sudovanja pored političke volje osobito važni ljudi koji će reformu moći u praksi i provesti.

Sljedeći uvodničar prof. dr. sc. Ivan Koprić, s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu, istaknuo je da su i modernizacija upravnog postupanja i modernizacija upravnog sudstva važna komponenta reforme hrvatske državne uprave. Upozorio je da postojeći sustav upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj nije potpuno usklađen sa standardima europskog upravnog prostora. S tim u vezi upozorio je osobito da je Hrvatska stavila rezervu u pogledu održavanja javne rasprave u upravnosudskom postupku prema čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te da je takva rezerva značajno umanjila razinu i kvalitetu zaštite koja se građanima pruža u okviru upravnog spora.

Nadalje, istaknuo je da će se vjerojatna skora reforma upravnog postupanja odnositi ponajprije na ubrzanje i pojednostavnjenje upravnih procedura te na jačanje pozicije građana u odnosu s upravnim organima. Naime, postojeći ZUP je, zbog svoje starosti, danas sve teže razumljiv građanima, poduzetnicima, pa i samim upravnim službenicima. Duljina i složenost zakonskog teksta, potreba usklađivanja s novim ustavnim uređenjem kao i s europskim standardima, potreba za novim pravnim institutima (npr. upravnim ugovorom) i primjenom suvremenih tehničko-tehnoloških rješenja (elektronička ili e-uprava) zahtijevaju promjene i prilagodbe teksta ZUP-a. Profesor I. Koprić upozorio je i na problem posebnih upravnih postupaka kojih ima preko pedeset, što dodatno pridonosi netransparentnosti i kompliciranosti upravnog postupanja.

Takoder, smatra da je nužno uvesti dvostupanjsko upravnosudsko postupanje, odnosno uvesti nove prvostupanjske upravne sudove, te da takvo uvođenje potiče i spomenuta Europska konvencija, a i praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Međutim, upozorava da bi takav novi sustav upravnog sudovanja mogao dovesti i do još većih zaostataka u upravnom sudovanju kako se to, na primjer, i dogodilo susjednoj Sloveniji. Upravo je zbog toga potrebno razmotriti i alternativne mogućnosti rješavanja sporova kao što su nagodba, arbitraža i tsl. No, još je puno važnije koncentrirati se na popravljivanje kvalitete upravnih postupaka i jačanje upravne inspekcije te razmotriti uvođenje

dodatne kontrole upravnih akata prije nego se započne s upravnosudskom kontrolom kao i dodatno ojačati ovlasti pučkog pravobranitelja.

Posebnim problemom, koji je u neposrednoj vezi sa svim anomalijama u radu javne uprave i Upravnog suda, profesor I. Koprić smatra sustavnu marginalizaciju upravnopravnih predmeta na pravnim fakultetima. Takva marginalizacija dovodi do minimalnih znanja o javnoj upravi diplomiranih studenata pravnih fakulteta u Republici Hrvatskoj, što će se nužno morati odraziti i u praksi. S tim u vezi posebno je naznačio potrebu organiziranja poslijediplomskog studija namijenjenog u prvom redu sucima Upravnog suda odnosno eventualnih budućih upravnih sudova.

Posljednja uvodničarka prof. dr. sc. Jasna Omejec, zamjenica predsjednika Ustavnog suda, govorila je o odnosu Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj. Istaknula je da taj odnos do danas nije dovoljno razmotren u stručnim krugovima, tako da je predstojeća i nužna reforma upravnog postupanja i upravnog sudovanja pravi trenutak za preispitivanje toga odnosa. Naime, Republika Hrvatska preuzela je 1991. upravni spor koji je u osnovi oblikovan još 1952. i do današnjeg dana nije učinila niti jedan jedini korak radi njegova usklađivanja s odredbama Ustava Republike Hrvatske te Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. S druge strane, ustavno se sudovanje od 1963. razvijalo, širilo i mijenjalo, pri čemu je najbitnija promjena učinjena Ustavom Republike Hrvatske iz 1990.

U nastavku izlaganja sutkinja J. Omejec detaljno je izložila pravno stajalište koje je Ustavni sud zauzeo u postupku ocjene ustavnosti Zakona o izvlaštenju. Prema mišljenju sutkinje J. Omejec, ovdje je riječ o jednoj od najznačajnijih odluka Ustavnog suda koja je neposredno usmjerena poboljšanju i unapređenju upravnosudske kontrole javne uprave. Nažalost, odluku kojom je Ustavni sud prihvatio prijedlog predlagatelja za ocjenu ustavnosti Zakona o izvlaštenju te utvrdio da hrvatsko pravno uređenje izvlaštenja ne udovoljava postupovnim zahtjevima iz čl. 6/1. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te da se Upravni sud ne može smatrati sudom pune jurisdikcije, hrvatski je zakonodavac potpuno krivo shvatio i proveo. Naime, umjesto da krene u reformu upravnog spora mijenjajući ga u spor pune jurisdikcije i ugrađujući u nj načela javnosti i kontradiktornosti, zakonodavac je sudsku zaštitu protiv rješenja o izvlaštenju koje donose

upravna tijela dao u nadležnost redovitog suda, ali istodobno naredio da taj, redovni sud postupa prema pravilima ZUS-a!

U nastavku izlaganja upozorila je na svojevrсни dualitet nadležnosti koji već 15 godina postoji između Upravnog i Ustavnog suda u zaštiti pojedinačnih ustavnih sloboda i prava, a do kojih dovodi čl. 66. ZUS-a, kao neka vrsta relikta iz bivše države. Međutim, sutkinja J. Omejec ističe paradoks jer bi brisanje navedenog članka uzrokovalo iznimno teške posljedice u području zaštite subjektivnih javnih prava građana.

U završetku svog izlaganja sutkinja J. Omejec naglasila je da bi Upravni sud morao na sebe preuzeti sudsku kontrolu zakonitosti općih akata lokalnih samoupravnih jedinica jer je ovdje riječ o nevjerojatno važnom području koje je danas »siva zona« izvan istinske sudske kontrole zakonitosti.

Nakon kraće pauze, okrugli stol nastavljen je raspravom. Za riječ se prvi javio akademik Eugen Pusić koji je istaknuo da ga je jako zabrinulo sve što je čuo u izlaganjima uvodničara, a osobito činjenica velikog broja zaostalih predmeta s kojima se suočava Upravni sud. Nakon toga, cjelokupnu je problematiku stavio u širi kontekst te istaknuo da su moderne države u svom razvoju morale prijeći šest faza, od kojih je prva uspostavljanje monopola fizičke sile na određenom teritoriju, a posljednja širenje kruga u društvu priznatih legitimnih interesa (npr. žene, manjine) te širenje instrumentarija za njihovu realizaciju. Republika Hrvatska u posljednjih je petnaest godina dospjela tek do druge faze u razvoju države, u kojoj uspostavlja mir i sigurnost svojih građana, dok su države razvijenog zapadnog svijeta već odavno zakoračile u šestu fazu.

Nakon akademika E. Pusića za riječ se javio prof. dr. sc. Vjekoslav Miličić s Katedre za opću teoriju prava i države Pravnog fakulteta u Zagrebu. Osnova izlaganja profesora V. Miličića činila je kritika web stranica Upravnog suda, odnosno načina na koji je na njima iznesena sudska praksa. Profesor V. Miličić smatra da je navedena praksa prikazana loše i nepregledno. Također, podvrgnuo je oštroj kritici nedavno doneseni Etički kodeks državnih službenika.

U nastavku rasprave predsjednik Upravnog suda mr. sc. Ivica Kujundžić prihvatio je dobronamjerne kritike zbog web stranica Upravnog suda, ali je istaknuo da je njihova slabija kvaliteta isključiva posljedica nedovoljne kadrovske popunjenosti informatičke službe Upravnog suda (riječ je o samo jednom informatičaru srednje stručne spreme). Na-

pomenuo je da Republika Hrvatska za razvijenim pravnim sustavima u upravnom sudovanju kasni desetak godina. Smatra da bi uvođenje dvostupanjskog sudovanja i specijaliziranih upravnih sudova bilo od velike koristi za pravni sustav Republike Hrvatske. Naglasio je da bi predstojeća reforma morala poboljšati sustav upravnog sudovanja te smanjiti trajanje postupaka.

Posljednji se za raspravu javio mr. sc. Zoran Pičuljan, zamjenik državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu. Z. Pičuljan je istaknuo kako i on smatra da bi konzultante za buduće reforme trebalo birati oprezno, odnosno da bi trebalo birati one koji će znati uvažavati posebnosti našega pravnog sustava. Istaknuo je i gubljenje kvalitetnih upravnih službenika posljednjih godina te izrazio žaljenje zbog rijetkoga prelaska kadrova iz javne uprave na Upravni sud. Također je reagirao i na dobronamjerne kritike profesora V. Miličića u svezi s Etičkim kodeksom te istaknuo da on ima nedostataka te da je u svakom slučaju napravljena pogreška kad se nije konzultiralo pravnu znanost, ali da Etički kodeks kao cjelina ipak zadovoljava.

Predsjedatelj akademik Jakša Barbić u svojoj je završnoj riječi istaknuo da je već i trajanje okrugloga stola (tri sata) potvrda zanimljivosti i važnosti teme. Posebno je naglasio da su zaključci s okruglog stola samo platforma za daljnji rad u užim stručnim timovima te na kraju duhovito ustvrdio da je staza »trasirana«, a na nama je samo da obujemo sprinterice i da tom stazom, bez osvrtnja unatrag, potčimo prema budućnosti.

*Marko Šikić**

* Marko Šikić, asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu