

MODERNISATION OF THE CITIZENS' LEGAL PROTECTION SYSTEM WITH AN EMPHASIS ON ADMINISTRATIVE REFORMS

MODERNIZACIJA SUSTAVA PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA S NAGLASKOM NA UPRAVNE REFORME

DANIC, Ana & LACHNER, Visnja

Abstract: *This paper presents the analysis of the citizens' legal protection system. Special emphasis is put on the most important changes brought into the Croatian legislation by modernization and europeanization of the Croatian public administration. The paper also shows the importance of the administrative reform and the effects it has had in the area described as the protection of citizens against government action with the intention of strengthening the citizens' legal position, achieving better legal regulation, as well as modernizing administrative proceedings and adjudication. In conclusion, public administration should seek stronger citizens' rights protection and improve its own efficiency and quality.*

Key word: *citizens' rights protection, the legal protection, modernisation, public administration reform, administrative procedure, administrative action*

Sažetak: *U radu se analizira sustav pravne zaštite građana i naglašavaju se bitne novine unesene u hrvatsko zakonodavstvo kroz proces modernizacije i europeizacije hrvatske javne uprave. Ukazuje se na upravne reforme i njezine učinke u području zaštite prava građana od djelovanja uprave s ciljem jačanja pravne pozicije građana, bolje pravne regulacije, modernizacije upravnog postupka i upravnog sudovanja. Zaključuje se da uprava treba težiti čvršćoj zaštiti prava građana te podizanju njezine razine i kvalitete.*

Ključne riječi: *zaštita prava građana, sredstva pravne zaštite, modernizacija, reforma javne uprave, upravni postupak, upravni spor*



Authors' data: Ana **Danic**, dipl. iur., Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet, adjanic@pravos.hr; Visnja **Lachner**, dipl. iur., Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet, vlachner@pravos.hr

1. Uvod

Suvremena javna uprava prolazi kroz niz promjena koje su rezultat vanjskih utjecaja europskih integracijskih procesa, koje se javljaju u cilju prilagodbe i promjena unutar hrvatske uprave. Polazišnu točku za jačanje kvalitete javne uprave u Hrvatskoj te ulazak u europski upravni prostor, predstavlja Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. godine, koju je Vlada Republike Hrvatske usvojila u ožujku 2008. godine. Ona ukazuje na težinu stanja u hrvatskoj državnoj upravi, ali i na političku volju da se pristupi upravnoj reformi [1]. U okviru Strategije, kao jedno od pet temeljnih područja reforme, ističe se pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja. Imajući na umu potrebu za lakšim i bržim ostvarivanjem prava građana, pristupilo se donošenju novog, Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine 47/09), koji je prilagođen standardima dobre uprave i iskustvima Europske unije [2]. U okviru pravosudne reforme, a u cilju poboljšanja učinkovitosti, smanjenja troškova i dugotrajnosti postupka, te kvalitetnije sudske zaštite prava, bilo je potrebno donijeti i novi Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine 20/10).

2. Pretpostavke modernizacije pravne zaštite unutar upravnog postupka

U današnjem svijetu pojačane brige o demokratskim standardima, težnje za svojevrsnom depolitizacijom uprave i debirokratizacijom postupanja u odnosu prema građanima i pravnim osobama, javna uprava pod povećalom je interne, ali i međunarodne javnosti [3]. Njezina modernizacija proces je međunarodnih utjecaja i pritisaka radi usklađivanja i prihvaćanja standarda, načela i prakse Europske unije u nacionalne upravne sustave. Proces modernizacije zadire u samu upravu, ali i njezin odnos s građanima. Javnost uprave dvosmjernan je proces. Građani trebaju biti obaviješteni o radu uprave, ali i uprava treba znati što građani o njoj misle, jer bez kritike, nema niti napretka. Suradnja građana i javne uprave bitna je za kreiranje javnih politika, razmjenu informacija o kvaliteti i razini usluga, zaštiti prava građana, te poželjnim učincima djelovanja uprave. Javljaju se nove uloge i vrijednosti građana, stoga se postavlja pitanje: «Kojim to sve vrijednostima društvena zajednica procjenjuje legitimnost djelovanja uprave?». Zahtjevi za dostupnom, otvorenom i učinkovitom upravom upućuju na potrebu za modernijim postupanjem.

Što zapravo predstavlja proces modernizacije? Modernizacija upravnog postupanja postoji samo onda ako slijedi nove koncepte o ulozi uprave u društvu i omogućuje tehničko osuvremenjivanje uprave. U tom smislu moderna je ona pravna regulacija upravnog postupka koja slijedi suvremenu upravnu doktrinu, procese upravnog razvoja u drugim zemljama te dostignuća suvremene tehnike i tehnologije rada u javnoj upravi [4]. Reforma ne smije sniziti dostignutu razinu zaštite prava svih građana, ali je jasno da svaka reforma sa sobom nosi i određene rizike po prava građana i njihovu efikasnu zaštitu. Sustav zaštite prava građana prvenstveno obuhvaća pravnu regulaciju, stvarno funkcioniranje u upravnom postupku i sudsku zaštitu protiv upravnih odluka. Uvođenju spomenutog sustava pristupilo se kasno. Prvo je donesen novi Zakon o općem upravnom postupku (dalje: ZUP), koji je trebao biti jedan od poluga koji će otvoriti značajniji prostor za modernizaciju i

europizaciju javne uprave, ali prišlo mu se dosta konzervativno i plašljivo [5]. ZUP je trebao biti usklađen s hrvatskom upravnom tradicijom, standardima moderne uprave i dobrog zakonodavstva te praksom hrvatske i kontinentalno – europske upravne kulture. Možemo reći da on predstavlja svojevrsan spoj tradicije i modernizacije. Praksa će pokazati njegov modernizacijski doseg, te u kojoj mjeri i s kojim učincima će on utjecati na nacionalni upravni prostor. Cilj upravnog postupka jest jamčiti građanima mogućnost ostvarivanja njihovih prava i ravnopravnost pred javnom upravom. Upravni postupak treba odgovoriti na specifične zahtjeve suvremenog upravnog postupanja, a ne biti kopija sudskog postupka (jasan, razumljiv, bez previše detalja, učinkovito i transparentno postupanje, te veća prava i zahtjevi građana).

2.1. Sredstva pravne zaštite građana u odnosu prema upravi

Kvaliteta i učinkovitost uprave važni su za funkcioniranje i razvoj suvremenog društva. Provođenje moderne uprave europskog tipa u hrvatsku upravu nije jednostavan i kratkotrajan proces. Neki od ciljeva koji su se trebali postići reformskim mjerama jesu: jačanje državne uprave, zadovoljstvo građana upravnim uslugama, bolja pravna zaštita, poboljšanje odnosa i komunikacije javne uprave u odnosu prema građanima, stvaranje „uprave u službi građana“. Osim osnovnih zadaća koje se ostvaruju u djelokrugu uprave, najvažnije s motrišta građana, ostaje autoritativno odlučivanje o njihovim pravima, obvezama i pravnim interesima te zaštita i nadzor odluka. Hrvatska je, za razliku od drugih zapadnoeuropskih i tranzicijskih zemalja, zadatku modernizacije sustava pravne zaštite građana od djelovanja uprave prišla relativno kasno. Modernizacija i racionalizacija uprave i upravnog postupanja s jedne strane, te europizacija s druge strane, postavljaju donekle oprečne zahtjeve pravnoj regulaciji općeg upravnog postupka [6]. U cilju pojednostavljenja te usklađivanja s pravnom stečevinom Europska unije, Hrvatski sabor donio je novi Zakon o općem upravnom postupku 27. ožujka 2009. godine, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine. Navedenim Zakonom uređeni su novi instituti, reducirana je i pojednostavljen broj pravnih lijekova te je proširena pravna zaštita na veći broj upravnih aktivnosti.

Unesena je definicija upravne stvari, i to relativno široko i izričito (čl. 2. ZUP-a), što onemogućuje zloupotrebe prilikom tumačenja u vezi s opsegom sudske zaštite prava građana. Nedefiniranje upravne stvari vodilo je prevelikoj slobodi Upravnog suda da tumači što je upravna stvar (restriktivnim tumačenjem čime se sužavala sudska zaštita ili ekstenzivnim čime se ona širila i preko mjere koja se smatra prihvatljivom).

Kroz načelo vladavine prava i načelo zaštite ljudskih prava i sloboda kao ustavne i konvencijske postulate, ali i kroz neka nova načela upravnog postupka (načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo prava stranke na pravni lijek, načelo zaštite stečenih prava stranaka i načelo pristupa podacima i zaštite podataka) afirmiraju se i štite prava građana te se njima znatno ojačava položaj građana u odnosu na javnopravna tijela.

Pravni lijekovi bitni su u pravnom sustavu svake države jer se njima omogućava ispravljanje grešaka u djelovanju javnopravnih tijela. Prigovaralo se relativno

velikom broju izvanrednih pravnih lijekova čime se nije pridonosilo pravnoj sigurnosti i zaštiti legitimnih očekivanja građana. Polazna osnova novog sustava uređenja pravnih lijekova jest širenje kruga pravnih djelatnosti, koje su pokrivene redovnim pravnim lijekovima s ciljem zaštite prava građana, povećanja učinkovitosti te očuvanje pravne sigurnosti [7]. Uveden je novi pravni lijek, prigovor (čl. 122. ZUP-a, čija je svrha zaštititi građane od postupanja koja nisu usmjerena na donošenje i izvršenje upravnih akata. To je bitna novina u odnosu na raniji ZUP (NN 53/91, 103/96), sukladno kojim je bila propisana samo žalba kao redovni pravni lijek (važećim ZUP-om moguće je izjaviti samo žalbu protiv rješenja, ali ne i žalbu protiv zaključka). Propisuje se pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga (čl. 155. – 158. ZUP-a), kojim je sustav pravne zaštite ostvaren u jednom novom smjeru i na novi način, a potpomognut konceptom javnih službi s naglaskom na ulogu građana kao potrošača i korisnika [8]. U takvim slučajevima zainteresirane osobe ili korisnici javnih usluga mogu izjaviti prigovor, kao novi oblik zaštite prava ili pravnih interesa, sve dok traje određeno postupanje ili radnja, odnosno propuštanje te radnje. Institut prigovora, kao novog redovnog pravnog lijeka, veliko je dostignuće novog Zakona, a stranke mogu ostvariti pravnu zaštitu u slučaju neispunjenja ugovornih obveza javnopravnih tijela preuzetih upravnim ugovorom, postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga, te kod nepokretanja upravnog postupka po predstavci. Time je uveden novi sustav pravne zaštite koji predstavlja značajnu novinu u upravno postupovnom pravu što je korisno budući da nemamo poseban zakon kojim se reguliraju opća pitanja obavljanja javne službe i zaštite građana kao korisnika i potrošača javnih usluga. Velike promjene zahvatile su i sustav izvanrednih pravnih lijekova (čl. 123. – 132. ZUP-a) jer je njihov broj znatno smanjen, od sedam izvanrednih pravnih lijekova sada postoje samo tri (obnova postupka, oglašavanje rješenja ništavim i poništavanje i ukidanje rješenja). Razlika u uređenju materije pravnih lijekova sastoji se u tome da su slučajevi protupravnosti rješenja u novom ZUP-u uređeni u drugim dijelovima i na novi način. Zadaća našeg upravno postupovnog prava je pronaći ravnotežu između zahtjeva da se zaštite i ostvaruju prava osoba koje sudjeluju u tom postupku i zahtjeva da složenost propisa bude svedena na prihvatljivu mjeru, a postupak kraći i jeftiniji [9].

3. Novine sudske zaštite građana unutar upravnog sudovanja

Polazna osnova za izradu novog Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10) bila je potreba za uvažavanjem europskih standarda funkcioniranja pravne države kao i zaštite prava građana, tj. sudsko preispitivanje upravnih odluka pred neovisnim i nepristranim sudom. Sve to dovelo je do potrebe brojnih organizacijskih, pravnih i drugih promjena, koje se temelje na dvostupanjskom upravnom sudovanju. Osnovni cilj upravnog spora, prema važećem Zakonu o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92), jest osiguravanje sudske zaštite prava građana i pravnih osoba te osiguravanje zakonitosti odluka. Javila se potreba redefiniranja upravnog spora i proširivanje pravne zaštite, te umjesto dosadašnjeg spora o zakonitosti upravne odluke, bilo je nužno omogućiti upravni spor pune jurisdikcije s usmenom kontradiktornom raspravom. Upravni sud morao se suočiti s trima velikim zadaćama koje su

zahtijevale nova rješenja, a to je neusklađenost Zakona o upravnim sporovima s *acquis communautaire* (osobito čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija), nemogućnost ulaganja pravnog lijeka na presude suda, te predugi postupci i veliki broj neriješenih predmeta. Postojeći sustav hrvatskog upravnog sudovanja morao se uskladiti s europskim standardima vezanim uz vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava, jer je Republika Hrvatska od ratifikacije Europske konvencije Vijeća Europe (koje je Republika Hrvatska ratificirala 1997. godine), stavila rezervu u pogledu održavanja javne rasprave u upravnosudskom postupku (pozivala se na odredbu čl. 34/1. Zakona o upravnim sporovima prema kojoj u upravnim sporovima sud odlučuje na nejavnoj sjednici). Premda je dopuštena, takva je rezerva umanjila razinu i kvalitetu zaštite građana koja se ostvaruje u upravnom sporu. Rješenje određenih problema (nužno smanjenje trajanja postupka, povećanje učinkovitosti sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata, smanjenje zaostataka u predmetima itd.), vidjelo se u reformi procesnog prava i u organizacijskoj reformi. Osnovna načela na kojima se temelji novi Zakon o upravnim sporovima, sastoje se u osiguravanju pravne zaštite protiv svih oblika upravnih djelovanja, ocjeni zakonitosti i ustavnosti općih akata, zatim nadležnosti Upravnog suda da utvrđuje činjenično stanje i ocjenjuje pravilnu primjenu zakona, uvođenju usmene rasprave, mogućnosti donošenja odluka po sucu pojedincu i da umjesto kasacijskih, postoji mogućnost donošenja reformacijskih odluka (reforme procesnog prava) te odvojeno upravno od redovnog sudovanja i dvostupanjsko upravno sudovanje (organizacijske reforme). Pravo Europske unije nema propisana pravila o upravnom sporu, ali je Europski sud pravde utvrdio opća načela kako bi popunio tu prazninu. Jedno od tih načela jest jamčenje odnovnih procesnih prava (okosnicu čini čl. 6. Europske konvencije). Novo uređenje upravnog sudovanja trebalo bi, između ostalog, jamčiti sljedeća procesna prava: a) pravo na odluku nezavisnog i nepristranog suda koji ima nadležnost za utvrđivanje činjenica, b) pravo na saslušanje (usmena rasprava) i javni postupak, c) pravo na odluku u razumnom roku [10].

Cilj reforme sustava upravnog sudovanja sastoji se u većoj pravnoj sigurnosti, boljoj zaštiti prava građana i bržem rješavanju predmeta. Radi se o značajnoj upravnosudskoj kontroli akata i rada javne uprave. Potreba i učinak tih izmjena sastoji se u tome da one trebaju pridonijeti cjelokupnoj reformi javne uprave. Zakon o upravnim sporovima predstavlja nadogradnju u dijelu upravnog sudovanja i zajedno s Zakonom o općem upravnom postupku čini jedinstvenu cjelinu, iako ovdje možemo istaknuti kritiku da je trebala postojati bolja i snažnija povezanost u donošenju tih zakona [11]. Sustav pravne zaštite građana ostat će dvije godine nepotpun, budući da je Zakon o općem upravnom postupku stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine, a novi Zakon o upravnim sporovima stupa na snagu tek 1. siječnja 2012. godine. Možda je nedostajalo volje da se stupanje obaju zakona uskladi i da se detaljnije raspravi i uvede moderna koncepcija čitavog sustava pravne zaštite građana od djelovanja javnopravnih tijela. Do stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima, nužno je poduzeti niz potrebnih priprema da bi se uveo novi sustav upravnog sudovanja koji se jednim velikim dijelom nametnuo i preslikao iz Europske unije, a

sve radi učinkovitijeg, djelotvornijeg i modernijeg upravljanja i funkcioniranja Upravnog suda Republike Hrvatske.

4. Zaključak

Nakon više od pola stoljeća primjene Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima u Republici Hrvatskoj, pristupilo se reformama i sustavnoj promjeni. Razlozi nove regulacije i intervencije u područja upravnog postupka i upravnog spora jesu izmijenjena uloga i očekivanja javne uprave u društvenom okruženju, bitna promjena položaja građana u odnosu na upravu, jačanje i proširenje ingerencije uprave, te uzimanje u obzir interese stranaka za osiguravanjem procesnih prava koja im jamče učinkovitu i potpunu pravnu zaštitu [11]. Kroz osuvremenjivanje i uvođenje nekih novih načela upravnog postupka, definiranje upravne stvari, uz pravo na žalbu, strankama se pruža mogućnost zaštite prava i pravnih interesa putem prigovora, pojednostavljen sustav izvanrednih pravnih lijekova i niz drugih odredbi Zakona o općem upravnom postupku koja su modernizirana, ali su zadržala i dio hrvatske upravne tradicije. Usvojena rješenja ZUP-a pravno su relevantna poboljšanja i značajne novine unesene u hrvatsko zakonodavstvo, ali su svakako i ojačala položaj građana i njihovo sudjelovanje u upravnim postupcima i sporovima, te one zapravo predstavljaju jedan spoj tradicije i modernizacije. Nakon značajnih promjena koje su zahvatile javnu upravu, bitno je da one ne ostanu samo mrtvo slovo na papiru, stoga je potrebna detaljnija analiza zakonskih rješenja, ali i njihova primjena u upravnoj i sudskoj praksi. Ubrzano stupanje na snagu Zakona o upravnim sporovima potrebno je radi osiguranja pune sudske zaštite, ne samo u odnosu na upravne akte, već i postupanje javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga, te u odnosu na upravne ugovore. Reforma upravnog postupanja povezana je s reformom upravnog sudovanja, stoga oba zakona trebaju uzeti u obzir veća prava i zahtjeve građana, tehnički razvoj i veću učinkovitost i transparentnost. Zaštita prava građana bila bi kvalitetnija i potpunija da je postojala jača koordinacija i povezanost radnih skupina, ali i politička podrška u donošenju, pa onda i stupanju na snagu obaju zakona. Upravno postupovno pravo u Republici Hrvatskoj treba činiti konzistentan, kompatibilan, pouzdan i predvidljiv sustav koji, s jedne strane, osigurava učinkovitu zaštitu prava svih fizičkih i pravnih osoba, a s druge strane, brzinu, ekonomičnost i efikasnost [12].

Novi ZUP sadrži brojne odredbe koje bi trebale doprinijeti većoj učinkovitosti i ubrzanju upravnih postupaka, složenost postupovnih pravila svedena je na prihvatljivu mjeru, ali su neophodni i stručni, odgovorni i osposobljeni upravni službenici. Na opći se upravni postupak postavljaju mnogi zahtjevi. Dok suvremene upravne doktrine (novi javni menadžment; *the new public management*, dobro upravljanje; *good governance*) traže ubrzanje postupaka, uz njegovu maksimalnu efikasnost, dotle europeizacija u većoj mjeri naglašava procesna prava i poziciju građana te nameće određene obveze upravnim tijelima. Pojednostavljenje upravnih postupaka te čvršća sudska zaštita u okviru upravnog spora pune jurisdikcije, uz što je moguće češće participiranje samo triju razina odlučivanja (jedan u upravnom postupku i dvije u upravnom sporu) predstavljaju jednu od važnih komponenti modernizacije javne uprave. Potrebno je naglasiti da se nije vodilo dovoljno brige

oko nužnosti osiguravanja razumnog trajanja postupka u istom predmetu s ciljem efektivne i pristupačne sudske zaštite.

5. Literatura

- [1] Šeks, V. (2009). Modernizacija hrvatske javne uprave i upravnog sudovanja u kontekstu pristupa Republike Hrvatske članstvu u Europskoj uniji, *Hrvatska pravna revija*, vol. 9, no. 11., str. 59 – 62
- [2] Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. (2008). *Hrvatska javna uprava*, vol. 9., no. 2., str. 315 – 342
- [3] Pičuljan, Z. (2008). Modernizacija uprave i upravnog prava u Republici Hrvatskoj, *Odvjetnik*, vol. 81, no. 3 - 4, str. 40 – 47
- [4] Koprić, I. (2009). Novi zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Koprić I.; Đulabić V., str. 21 – 54, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb
- [5] Đulabić, V. (2009). Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, no. 2, str. 307 – 316
- [6] Đerđa, D. (2009). Reforma sustava pravnih lijekova prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Koprić I.; Đulabić V., str. 155 – 181, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb
- [7] Koprić, I. (2009). Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima, *Zbornik radova sa drugog Skopsko – Zagrebačkog pravnog kolokvija*, Sveučilište «Sv. Kiril i Metodij», Pravni fakultet «Justinijan Prvi», str. 27 – 51, Skopje, studeni 2008., Skopje 2009.
- [8] Ljubanović, B. (2009). Novi instituti Zakona o općem upravnom postupku, *Seminar: « Novi Zakon o općem upravnom postupku »*, SIGMA, Ministarstvo uprave, Akademija lokalne demokracije, Osijek
- [9] Reforma sustava upravnog sudovanja u Hrvatskoj (2008). *Hrvatska javna uprava*, vol. 8, no. 3, str. 567 - 586
- [10] Karlovčan – Đurović, Lj. (2009). Novi Zakon o općem upravnom postupku i novi Zakon o upravnim sporovima – razdvojene priče ili sijamski blizanci, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene*, Koprić I, str. 27 – 41, Institut za javnu upravu, Zagreb
- [11] Pičuljan, Z. (2009). Novi upravni postupak i upravni spor – oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije, *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009.*, Kuzmić M., Hercigonja J., str. 12 – 48, Inženjerski biro d.d., Zagreb
- [12] Medvedović, D. (2004). Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 43, no. 6, str. 269 – 294



Photo 037. Wood / Drva