

Izoliranost upravnoga prava

Marko Šikić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

O izoliranosti odnosno neizoliranosti Hrvatske u svijetu upravnoga prava ne zna se dovoljno ili se o tome premalo govori. Upravo se uprava percipira kao nešto vrlo sporo, rigidno, nazadno, uhljebljeno. O njoj se sve negativno može pročitati. Treba istaknuti neke njezine pozitivne strane. Ponajprije bih istaknuo činjenicu da Hrvatska odnosno hrvatsko pravo kroz povijest nikako nije bilo izolirano, a ako je i bilo izolirano, bilo je predvodnikom novih ideja. Tu ponajprije mislim na kodifikaciju upravnog postupka. Prva svjetska kodifikacija upravnoga postupka dogodila se u Austriji 1925, kada su donesena četiri upravnoprocesna zakona, od kojih je jedan bio baš Zakon o općem upravnom postupku. Već 1930. ondašnja Jugoslavija imala je svoj opći upravni postupak kodificiran. Socijalistička Jugoslavija 1956. donosi svoj Zakon o općem upravnom postupku, koji je samostalna Republika Hrvatska preuzela 1991. godine, a bio je na snazi do prije par godina, točnije do 2010.

Zakon o općem upravnom postupku iz 1956., koji je stupio na snagu 1957., tada je bio istican kao jedan od najboljih upravnopostupovnih zakona u svjetskim razmjerima. Kroz Jugoslaviju se dakle najviše isticao. Uz još neke druge zakone, to je jedan od naših najboljih zakona. Ideje i koncepcije koje su se tim zakonom uspostavile, kao i načela koja su se uspostavila, bili su ispred svog vremena.

Zakon koji danas imamo, novi je zakon o upravnom postupku i on je nekakva kraća verzija možda toga staroga zakona – načelna koncepcija nije postavila ništa novo.

Dakle, sva načela koja su postojala ranije postoje i dan-danas. Ideje koje su bile postavljene onda vrijede i dan-danas, a u vrijeme donošenja toga zakona bile su gotovo pionirske. Prema tome, u svijetu toga normativnoga, povijesno-pravnoga dijela, u upravnom postupku se zaista ničeg ne trebamo sramiti. Normativno, u dobrom dijelu taj svijet dobro funkcionira. Problem je dakako u primjeni, kao što se to često ističe.

Treba istaknuti i ove dobre stvari jer Hrvatska nije bila izolirana, ona je upijala ideju, u prvom redu austrijsku kad govorim o upravnom postupku, a i velikim

dijelom i francuske teoretske misli u upravnom pravu, dakle vodećih teoretičara prava. Ljudi koji su se obrazovali na tim zasadama bili su sjajni pravni mislioci i velik je broj takvih. Ponajprije mislim na prof. Ivu Krbeka i ono što je on pisao 20-ih i 30-ih godina XX. stoljeća. Ja na račun toga danas živim, mislim pritom na pisanje pravnih mišljenja. Dakle živim na ramenima divova: ne trebam puno razmišljati, u njegovim knjigama pronalazim odgovore na pitanja koja mi se postavljaju. U upravi se Krbekova djela nažalost ne prepoznaju, za njih se danas ne zna, kao da ih nitko nikad nije pročitao, *Diskrecionu ocjenu* (1937) ili *Stranku u upravnom postupku* (1928), kao da ta djela ne postoje. Dan-danas se politički dio uprave bori s nekim problemima koji su davno razjašnjena. nažalost u upravnom postupku često smo svjesni te pozicije stranke. Prof. Velimir Ivančević, jedan sjajan teoretičar i sjajan upravnopravni pisac, rekao je, služeći se tadašnjom retorikom i tehnologijom, da je »stranka crvena nit koja se provlači kroz čitav postupak«. Dakle pozicija stranke kao osobe, pojedinca, osnova je upravnoga prava, a to je nešto što se danas često zaboravlja.

Također Zakon o općem upravnom postupku poznao je pojam konačnosti, a s pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji tog načela, tog pojma više uopće u tom Zakonu nema, izbrisan je. Zbog čega? Zbog toga što prilikom prevođenja zakona jednostavno stranci taj pojam nisu mogli prevesti na engleski jezik. Zapravo oni nisu razumjeli o čemu se radi. Zašto nisu razumjeli? Vjerojatno zato što se pojam pravomoćnosti stečenih prava činio suptilnijim. Dakle iako se radilo o nečemu što je samo pomagalo, što je bio zapravo neki specifikum Hrvatske, pojam je izbačen jer ga se nije moglo prevesti. A to je naravno stvorilo velike zabune, probleme, užase i strahote koje su se događale u upravnom postupku zbog nedostatka toga pojma.

Nije naša uprava tako strašna, da kažem nepravnicima i dobre strane, tu ima jako puno dobrih stvari i ljudi koji dobro rade svoj posao i koji prepoznaju načelne koncepcije, koje su bile izražene normativno od 1957. godine, prije 60 godina, kad su bile revolucionarne.