

RJEŠAVANJE SPOROVA O PRAVIMA OPĆINA, GRADOVA I ŽUPANIJA

ARBITRARNOST i arbitrabilnost

Tendencija da se arbitraža koristi kao način rješavanja čim šireg kruga sporova o imovinskim i drugim pravima kojima stranke mogu slobodno raspolagati jača u Hrvatskoj iz godine u godinu. Sve veća važnost i pozornost koja se pridaje arbitraži ne znači, međutim, da je samo značenje i funkcija arbitraže posvuda shvaćeno, nego – upravo suprotno – nalaze da se uvijek iznova propituju pojedine ustanove arbitražnog prava, značenje pojmova i mogućnosti usavršavanja zakonskih rješenja.

Pitanje o biti, svrsi i funkciji arbitraže (ili, u manje poznatoj hrvatskoj varijanti: izbranog sudovanja) ponajmanje je čisto teorijsko pitanje. Njegovo praktično značenje najbolje se uočava na konkretnim primjerima. Jedan od takvih primjera, koji je krenuo od slabo redigiranog i nepreciznog članka jednog zakona, razvio se preko jedne Vladine uredbe i kulminirao u jednom poslovniku i jednoj listi, jest slučaj Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija. Načelno dobra i vrijedna inicijativa Vlade da se jedinice lokalne uprave i samouprave navede na sporazumno rješavanje spornih odnosa i poštude dugih i neugodnih sudskih parnica u konačnici je dovela do potrebe da se ili radikalno redefiniiraju sve standardne i međunarodno konsenzualno prihvaćene definicije arbitraže ili posumnja u kompetentnost i upućenost autora.

Krajem 1992. godine Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi reformirao je teritorijalnu i administrativnu podjelu Republike Hrvatske i utemeljio općine, gradove i županije kao osnovne jedinice ustroja lokalne samouprave i uprave. Takav veliki reformski zahvat svakako nije išao bez poteškoća. Kao posljedica intenzivnih političkih i pravnih diskusija o pojedinim problemima taj zakon je, čini se, u nekim drugim pitanjima ostao svjesno nedorečen,

»Arbitraža« pred Komisijom Vlade za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija jedva da bi mogla zadovoljiti bilo koji od elemenata klasične definicije arbitraže kao »rješavanja sporova pred nedržavnim tijelom kojemu stranke u sporu sporazumno povjeravaju odlučivanje o njihovim spornim odnosima, isključujući tako spor iz nadležnosti državnog pravosuđa«. Ključne norme – one koje naglašavaju autonomiju i dispozitivnost stranaka – zaobidene su ili iskrivljene

naročito u pitanjima pravnog sljedništva imovine (dotadašnjih) općina i njihovog prijelaza na (novosnovane) općine, gradove i županije, propisujući jedino u prijelaznim i završnim odredbama da će nove upravne i samoupravne cjeline "preuzeti nekretnine, pokretnine, financijska sredstva te prava i obveze dosadašnjih općina čiji su sljednik" u roku od šest mjeseci od konstituiranja predstavničkih tijela.

Obvezatna arbitraža

Već naredni stavak zakona otkriva svijest zakonodavca o tomu da takva štura odredba neminovno vodi u sporove (što je, uostalom, evidentno iz činjenice da zakon govori o "pravnom sljedništvu" kod svih teritorijalnih jedinica, premda su gradovi i županije kao posebne jedinice tek utemeljene tim zakonom, te, stručnim žargonom rečeno, pravnog prednika u punom smislu nisu ni imale). Stoga je u čl. 87, st. 2. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi unesena odredba o tomu da će moguće sporove prilikom takvog preuzimanja imovine rješavati sporazumno jedinice lokalne samouprave, a "u slučaju izostanka sporazumnog rješenja, odluku će donijeti arbitraža koju imenuje Vlada Republike Hrvatske".

Iako je Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi objavljen i stupio na snagu 30. pro-

sinca 1992., sljedeći korak u realizaciji citirane norme uslijedio je tek nakon godinu i pol dana, sredinom svibnja 1994., kada je Vlada svojom uredbom osnovala Komisiju Vlade RH za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija. Nepuna dva tjedna nakon toga, donesene su odluke o imenovanju predsjednika i tajnika te komisije, te je objavljena njezina "lista arbitara". Nakon toga, ponovno je uslijedilo razdoblje relativnog zatišja, da bi u veljači ove godine predsjednik navedene Vladine komisije donio poslovnik o njezinu radu. Napokon, krajem travnja 1995., Vlada je donijela Odluku o naknadi troškova i nagradi arbitrima i drugim osobama. Time je, čini se, dovršeno normativno ustrojavanje navedene "arbitražne" komisije, čime su se istodobno stekli i uvjeti za njegovo stručno i praktično vrednovanje i ocjenu. Postupak rješavanja sporova o pravima općina, gradova i županija propisan je kao tzv. obvezatna arbitraža. Drugim riječima, jedinice lokalne samouprave ne bi mogle međusobne sporove povjeravati redovitim sudovima, već bi ih morale iznositi pred navedenu Vladinu komisiju. Uredba o Komisiji Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija ("Narodne novine", br. 37/94, u daljnjem tekstu: Uredba) išla je još dalje u ograničenjima načela dispozitiv-

nosti. Ne samo što bi stranke morale svoje sporove iznositi pred Komisiju, već ona može pokretati i postupak po službenoj dužnosti (čl. 3. st. 5. Uredbe). Slučajevi u kojima bi Komisija mogla pokretati postupak po službenoj dužnosti propisani su u čl. 3, st. 2. i 4. Uredbe. Naime "ako općine, gradovi i županije do 31. ožujka 1994. godine nisu zaključile pisani sporazum o preuzimanju nekretnina, pokretnina, financijskih sredstava te drugih prava i obveza dosadašnjih općina", odnosno ako je takav sporazum zaključen, a Komisija ocijeni da zaključeni sporazum "nije u skladu s pravnim poretom", odnosno da nije u skladu s "načelom pravičnosti" – da "prava i obveze nisu podijeljene srazmjerno ekonomskoj snazi, broju stanovnika i veličini područja".

Način na koji se postupak pokreće (na inicijativu stranke ili po službenoj dužnosti) nije razrađen ni u Uredbi, ni u Poslovniku o radu Komisije ("Narodne novine", br. 9/95), osim što predviđa supsidijarnu primjenu Zakona o parničnom postupku. Iz toga bi trebalo slijediti da bi se postupak, barem onda kada ga Komisija ne pokreće po službenoj dužnosti (a što bi, prema dikciji citiranih propisa trebao biti redovit slučaj), pokretao tužbom. Pomalo nerazumljivo doima se stoga odredba Poslovnika prema kojoj predsjednik Komisije prije pokretanja arbitražnog postupka (dakle, prije nego što Komisija uopće ima priliku saznati za spor i stranke) treba zatražiti od stranaka predujam troškova rada komisije. Doduše, Odluka o naknadi troškova i nagradi arbitrima ("Narodne novine", br. 27/95) navodi da bi stranke predujam trebale platiti prilikom pokretanja postupka, što međutim također nije logično, jer predujam stranke plaćaju prema odluci predsjednika Komisije, koja vremenski može tek slijediti nakon podnošenja tužbe. Uz to, kriteriji za odluku predsjednika Komisije o predujmu krajnje su nepredvidivi: on o predujmu odlučuje "vođeci računa o visini vrijednosti spora, složenosti činjeničnog stanja, predvidivih troškova vještačenja... i prihodima pojedine jedinice lokalne samouprave i uprave" (*sic*).

Prema Odluci, Komisija počinje postupati tek pošto predujam bude uplaćen (da li i ako se postupak pokreće po službenoj dužnosti?). Doduše, predsjednik Komisije "može odrediti pokretanje arbitražnog postupka i bez plaćanja predujma", s time "da će se naplata troškova od stranaka

odrediti prisilnim putem" (čl. V, st. 2. Odluke). Potonja odredba pokazuje (pogrešno) uvjerenje autora Odluke da arbitražno vijeće (ili Komisija?) može u vlastitu korist, protiv stranaka o čijem sporu rješava, donositi odluke koje bi bile izvršne isprave – no, to je tek početak nesporazuma, nejasnoća i nerazumljivih konstrukcija kojima citirani akti obiluju.

Sporna lista arbitara

Prvi korak u "arbitražnom" postupku obično se sastoji u tomu da stranke izaberu svoje arbitre (zbog čega se, u hrvatskom izvorniku, arbitri nazivaju i "izbrani suci"). U postupku pred Komisijom, međutim, stranke nisu ovlaštene ni na to: prema Poslovniku (donosi ga predsjednik Komisije) članove arbitražnog vijeća za pojedini spor imenuje predsjednik Komisije s liste arbitara koju utvrđuje Vlada RH (Uredba pogrešno navodi da Vlada "imenuje arbitre", iako je riječ samo o sastavljanju liste, dakako zatvorene, na kojoj se nalaze potencijalni arbitri). Da se ne bi pojavila pitanja nespojivosti funkcija, Poslovnik izričito dopušta da predsjednik Komisije bude predsjednik odnosno član arbitražnog vijeća, čime je otvoren prostor nezamislivoj koncentraciji funkcija: predsjednik Komisije može po službenoj dužnosti pokrenuti postupak, odrediti visinu predujma, imenovati samog sebe za arbitra i "po načelu pravičnosti" donijeti odluku, protiv koje se ne može izjaviti nikakav pravni lijek, niti je protiv nje dopuštena sudska zaštita.

Sliku takve "arbitraže" zaokružuje objavljeni sastav liste arbitara i imenovanja tijela Komisije. Naime, na Listi arbitara Komisije ("Narodne novine", br. 43/94) nalazi se 105 osoba, od kojih dva ministra (uprave i pravosuđa) dva zamjenika ministra, tri pomoćnika ministra, 14 djelatnika Ministarstva pravosuđa, javni pravobranitelj RH i šest njegovih zamjenika, osam djelatnika Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, 12 djelatnika raznih upravnih tijela Grada Zagreba, 11 djelatnika drugih ministarstava i upravnih tijela, 45 javnih pravobranitelja i njihovih zamjenika, te jedan sudac (*sic*). Za predsjednika Komisije postavljen je ministar uprave, a za tajnika šef Kabineta ministra pravosuđa. Stručnost i kompetentnost tih osoba ne treba dovoditi u pitanje, iako je teško pretpostaviti da je bilo tko s navedene liste imao pravog arbitražnog iskustva. Važnije je primijetiti da na cijeloj toj listi nema niti jedne osobe koja nije državni službenik i ne prima plaću iz

državnog proračuna, a da je velika većina potencijalnih "arbitara" uključena u hijerarhiju državne uprave i kao takva obvezana slijediti upute nadređenih organa, čime se ozbiljno može narušiti povjerenje u njihovu internu i funkcionalnu nezavisnost.

U usporedbi s navedenima, neke druge problematične odredbe o radu Komisije gotovo da gube na važnosti, poput odredbe Uredbe (čl. 11, st. 2) koja ovlašćuje arbitražno vijeće da u odluku unosi i ovlaštenje za upis vlasništva u zemljišne knjige (*clausula intabulandi*), premda je zakonom određeno da su sporovi o vlasništvu i drugim stvarnim pravima na nekretninama u isključivoj nadležnosti suda, te kao takvi nisu arbitrabilni (čl. 56 ZRSZ u vezi s čl. 469a. ZPP). Poslovnik Komisije također je u suprotnosti s čl. 479a. ZPP-a, prema kojem arbitražni sud može donijeti presudu po pravičnosti samo ako su mu stranke dale takvo ovlaštenje. Naposljetku, upitno je može li se uskratiti sudska zaštita protiv odluke arbitražnog suda (barem u obliku tužbe za poništaj arbitražne presude), jer i hrvatski Ustav beziznimno jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19. Ustava).

Ukupno uzevši, "arbitraža" pred Komisijom Vlade za rješavanje sporova o pravima općina, gradova i županija jedva da bi mogla zadovoljiti bilo koji od elemenata klasične enciklopedijske definicije arbitraže kao "rješavanja sporova pred nedržavnim tijelom (arbitražnim sudom) kojemu stranke u sporu sporazumno povjeravaju (arbitražnim ugovorom) odlučivanje o njihovim spornim odnosima, isključujući tako spor iz nadležnosti državnog pravosuđa". Prividu "arbitraže" nije moglo pomoći niti kazuističko preuzimanje nekih formulacija iz akata Stalnog izbranog sudišta pri HGK, jer su ključne norme – one koje naglašavaju autonomiju i dispozitivnost stranaka – zaobiđene ili iskrivljene.

Jer, ako se svi oblici arbitraže mogu svesti na jednu zajedničku temeljnu odrednicu, onda to, unatoč zavodljivoj jezičnoj sličnosti, nije arbitramost (što je samo sinonim za voluntarizam), već sloboda subjekata postupka da u onim odnosima u kojima mogu slobodno raspolagati svojim pravima, mogu slobodno i uređivati modalitete rješavanja eventualnih nesuglasica.

Mr. ALAN UZELAC

HRVATSKO
Gospodarstvo

glasilo
hrvatske
gospodarske
komore



GODIŠTE V

BROJ 72

lipanj 1995

Dr. Mladen Rakelić
**Vladine reforme
"na bokune"**

Dr. Darko Tipurić
**RESTRUKTURIRANJE
JE VIŠE OD PRETVORBE**

Gospodarsko vijeće komore Zagreb

RECESIJA
PREDUGO TRAJE

Investicijski fondovi: **Rada li se nova vlast**